International Labour Organization

UN WOMEN

სოციალური დაცვის სისტემის შეფასება საქართველოში

საბოლოო ანგარიში

ფოტო: ILO/დავით მძინარიშვილი

სოციალური დაცვის სისტემის შეფასება საქართველოში

საბოლოო ანგარიში

MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF DENMARK
Danida

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Cooperation Office South Caucasus

With funding from
Austrian Development Cooperation

შეფასება შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციისა (ILO) და გაეროს ქალთა ორგანიზაციის ერთობლივი შეკვეთით განხორციელდა დანიის საგარეო საქმეთა სამინისტროს (DANIDA), განვითარებისა და თანამშრომლობის შვეიცარიული სააგენტოსა (SDC) და ავსტრიის განვითარებისთვის თანამშრომლობის (ADC) ორგანიზაციის თანამონაწილეობით. შეფასებას კოორდინირებას უწევდა შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის პროექტი „ინკლუზიური შრომის ბაზარი სამუშაო ადგილების შექმნისთვის საქართველოში“ და გაეროს ქალთა ორგანიზაციის რეგიონული პროექტი „ქალების ეკონომიკური გაძლიერება სამხრეთ კავკასიაში“.

საავტორო უფლებები © შრომის საერთაშორისო ორგანიზაცია 2020

პირველად გამოქვეყნდა 2020 წელს

საერთაშორისო შრომის ოფისის პუბლიკაციების საავტორო უფლებები უნივერსალური საავტორო უფლებების კონვენციის N2 პროტოკოლით რეგულირდება, თუმცა, წყაროს მითითების პირობით, ავტორიზაციის გარეშეც შეიძლება მოკლე ამონარიდების წარმოდგენა. რეპროდუქციის, თარგმანისა და გამოყენების უფლებები ILO Publishing (Rights and Licensing), International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland, ან ელექტრონული ფოსტით: rights@ilo.org უნდა შეთანხმდეს. შრომის საერთაშორისო ოფისი ასეთი წინადადებებისთვის ღიაა.

რეპროდუქციის უფლების მქონე რეგისტრირებულ ბიბლიოთეკებს, ინსტიტუციებსა და სხვა მომხმარებლებს ასლის გადაღება ამ მიზნით მიღებული ლიცენზიის შესაბამისად შეუძლიათ. თქვენს ქვეყანაში რეპროდუქციის მქონე ორგანიზაციების უფლებების შესახებ ინფორმაციისთვის იხ. ვებგვერდი www.ifrro.org.

ISBN 9789220330364 (ბეჭდური), 9789220330357 (ვებგვერდისთვის pdf)

შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის პუბლიკაციებში იმ დასახელებების გამოყენება, რომლებიც გაერთიანებული ერების პრაქტიკას ეთანადება, და, ასევე, გარკვეული მასალების დამოწმება არ გულისხმობს ნებისმიერი მოსაზრების გამოხატვას, რაც არ უნდა იყოს ნათქვამი, შრომის საერთაშორისო ოფისის მიერ ნებისმიერი ქვეყნის, მხარისა თუ ტერიტორიის სამართლებრივი სტატუსის შესახებ, ან მისი მმართველებისა თუ მისი საზღვრების შეზღუდვებთან დაკავშირებით.

მითითებულ სტატიებში, კვლევებსა და სხვა წყაროებში გამოხატულ მოსაზრებებზე პასუხისმგებლობა მხოლოდ მათ ავტორებს აკისრიათ. წინამდებარე პუბლიკაციაში მათი გამოყენება არ ნიშნავს, რომ შრომის საერთაშორისო ოფისი მათში გამოხატულ მოსაზრებებს იზიარებს.

ფირმების სახელებსა და კომერციულ პროდუქტებსა თუ პროცესებზე მითითება შრომის საერთაშორისო ოფისის მიერ მათ დადებით შეფასებას არ გულისხმობს. შესაბამისად, არც რომელიმე კონკრეტული ფირმის, კომერციული პროდუქტის ან პროცესის არ მოხსენიება არ ნიშნავს მათ დაწუნებას.

შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის პუბლიკაციებისა და ციფრული პროდუქტების შესახებ ინფორმაციისთვის იხ. ბმული www.ilo.org/publns.

სარჩევი

მადლობა viii

აბრევიატურები და აკრონიმები ix

წინასიტყვაობა xi

შეჯამება 1

1. შესავალი 10

2. საქართველოს სოციალური დაცვის სისტემა ცხოვრების ციკლის მიდგომის პერსპექტივიდან 12
   - 2.1 ცხოვრების ციკლის მიდგომა სოციალური დაცვისადმი 12
   - 2.2 სოციალური დაცვის „ზღვრების" როლი სოციალური დაცვის ეროვნულ სისტემაში 15
   - 2.3 საქართველოს სოციალური დაცვის სისტემის მიმოხილვა 19
     - 2.3.1 სისტემის ყოვლისმომცველობა საერთაშორისო სტანდარტების მიხედვით 21
     - 2.3.2 სიღარიბესთან ბრძოლის იმედად ყოფნა ცხოვრების ციკლის უზრუნველყოფაში არსებული ხარვეზის გამოსასწორებლად 24
     - 2.3.3 სოციალურ დაცვაზე გაწეული ხარჯები 30
   - 2.4 მმართველობა და ადმინისტრაცია 32
     - 2.4.1 ინსტიტუციური მოწყობა 32
     - 2.4.2 ადმინისტრირება და ანგარიშვალდებულება 35
   - 2.5 შეჯამება 39

3. ბავშვთა სოციალური დაცვა საქართველოში 41
   - 3.1 ბავშვებისთვის განკუთვნილი დახმარების კონტექსტი და მიმოხილვა 41
     - 3.1.1 ბავშვთა სიღარიბის მაღალი მაჩვენებელი და ბავშვებისთვის განკუთვნილი დახმარებისთვის გამოყოფილი მცირე თანხები 41
     - 3.1.2 ბავშვებისთვის განკუთვნილი სოციალური დაცვის ძირითადი სქემები 44
   - 3.2 ბავშვების სამართლებრივი მოცვა 46
   - 3.3 ბავშვთა ეფექტიანი მოცვა 49
     - 3.3.1 ჰორიზონტალური მოცვა 49
     - 3.3.2 ვერტიკალური მოცვა (ადეკვატურობა) 56
   - 3.4 შეჯამება 61

4. სამუშაო ასაკის ადამიანთა სოციალური დაცვა საქართველოში 63
   - 4.1 სამუშაო ასაკის ადამიანებისთვის განკუთვნილი დახმარების კონტექსტი და მიმოხილვა 63
     - 4.1.1 არაფორმალური დასაქმებისა და უმუშევრობის მაღალი მაჩვენებელი, განსაკუთრებით ახალგაზრდებში 63
     - 4.1.2 სამუშაო ასაკის ადამიანებისთვის განკუთვნილი სოციალური დაცვის ძირითადი სქემები 65
   - 4.2 სამუშაო ასაკის მოსახლეობის სამართლებრივი მოცვა 69
   - 4.3 სამუშაო ასაკის მოსახლეობის ეფექტიანი მოცვა 74
     - 4.3.1 ჰორიზონტალური მოცვა 74
     - 4.3.2 ვერტიკალური მოცვა (ადეკვატურობა) 79
   - 4.4 შეჯამება 85

5. ხანდაზმულ ადამიანთა სოციალური დაცვა საქართველოში 88
   - 5.1 ხანდაზმული ადამიანებისთვის განკუთვნილი სარგებლის კონტექსტი და მიმოხილვა 88
     - 5.1.1 სიღარიბე ნაკლებია, მაგრამ ბევრი ადამიანი რისკის ქვეშაა მაინც 88
     - 5.1.2 ხანდაზმული ადამიანებისთვის განკუთვნილი სოციალური დაცვის ძირითადი სქემები 90
   - 5.2 სამართლებრივი მოცვა 91
   - 5.3 ეფექტიანი მოცვა 94
     - 5.3.1 ჰორიზონტალური მოცვა 94
     - 5.3.2 ვერტიკალური მოცვა (ადეკვატურობა) 97
   - 5.4 შეჯამება 107

6. ცხოვრების განმავლობაში ჯანმრთელობის დაცვის სისტემის ხელმისაწვდომობა საქართველოში 109
6.1 სამართლებრივი მოცვა 109
6.2 ეფექტიანი მოცვა 109
6.2.1 ჰორიზონტალური მოცვა 109
6.2.2 ვერტიკალური მოცვა (ადეკვატურობა) 113
6.3 შეჯამება 116

7. სოციალური დაცვა და ქალები და გოგოები საქართველოში: პირველადი შედეგების შეჯამება 117
7.1 ბავშვები 117
7.2 სამუშაო ასაკის ადამიანები 118
7.3 ხანდაზმული ადამიანები 119

8. სიცოცხლის განმავლობაში ინკლუზიური სოციალური დაცვის სისტემისკენ სვლა საქართველოში 121
8.1 არსებული სისტემის საერთო ეფექტიანობა 121
8.2 საქართველოს სოციალური დაცვის ზღვრებში არსებული ხარვეზების გამოსწორება 124
8.3 უფრო მეტად სამართლიანი სისტემისთვის გამოსადეგი დამატებითი ზომები 131
8.4 შეჯამება 133

9. დასკვნები 134

დანართი N1. საქართველოში ცხოვრების ციკლის სქემების სამართლებრივი და ეფექტიანი მოცვის შეჯამება 136
დანართი N2. დამატებითი (არაცხოვრების ციკლის) სქემები 138
დანართი N3. სამუშაო ადგილზე უბედური შემთხვევის დაზღვევის ახალი სქემა 139
დანართი N4. ჯანმრთელობის დაცვის უნივერსალური პროგრამის სერვისების აღწერა და მომხმარებელზე დაკისრებული ხარჯი 141

გამოყენებული ლიტერატურა 143

სურათები

სურათი N 0.1. ცხოვრების ციკლის ძირითადი რისკები საქართველოში ILO-ის 102-ე კონვენციასთან მიმართებაში 1
სურათი N 0.2. იმ ბავშვების პროცენტული წილი მოხმარების დეცილების მიხედვით, რომლებიც CBP-ის იღებენ, 2018 წელი 3
სურათი N 0.3. რეგისტრირებული შშმ პოპულაციის პროცენტული ოდენობა, რომელიც შშმ პირთათვის განკუთვნილ დახმარებას (სოციალურ პაკეტს) ან ხანდაზმულობის პენსიას იღებენ, 2018 წელი 5
სურათი N 0.4. ასაკოვანი პირების პროცენტული ოდენობა შერჩეული დემოგრაფიული მახასიათებლების მიხედვით, რომლებიც სოციალურ შემწეობას (TSA) იღებენ, 2018 წელი 6
სურათი N 0.5. შინამეურნეობის მიერ ჯანდაცვაზე გაწეული მედიანური თვიური ხარჯები, როგორც შინამეურნეობის ყოველთვიური მოხმარების ხარჯის პროცენტული წილი, მოხმარების დეცილების მიხედვით, 2018 წელი 8
სურათი N 1.1. სიღარიბეში მცხოვრები მოსახლეობის პროცენტული წილი, სხვადასხვა ეროვნული საზომის მიხედვით, 2004-2008 11
სურათი N 2.1. ძირითადი რისკები ცხოვრების ციკლში 13
სურათი N 2.2. ცხოვრების ციკლის დახმარება, ILO-ის კონვენცია No. 102 14
სურათი N 2.3. იდეალური საპენსიო სისტემები უნივერსალური (მარცხნივ) ან გადამოწმებული (მარჯვნივ) I დონით 17
სურათი N 2.4. მრავალდონიანი შშმპ დახმარების სისტემა 18
სურათი N 2.5. მოსახლეობის პროცენტული წილი, რომელიც სოციალური დაცვის ერთ დახმარებას მაინც იღებს, ასაკობრივი ჯგუფისა და სქესის მიხედვით, 2018 წელი 20
სურათი N 2.6. საქართველოს სოციალური დაცვის სისტემის ყოვლისმომცველობა ILO-ის No. 102 კონვენციაში დეკლარირებული ცხოვრების ციკლის რისკებთან მიმართებაში 21
სურათი N 2.7. სოციალური დაცვის რეციპიენტთა პროცენტული განაწილება პროგრამების მიხედვით, 2018 22
სურათი N 2.8. საქართველოს მოსახლეობის პროცენტული წილი ერთ სულ მოსახლეზე სიღარიბის საერთაშორისო ზღვრის ქვემოთ მოხმარების მიხედვით, 2018 25
სურათი N 2.9. ცენტრალური მთავრობის ხარჯების ევოლუცია ფუნქციის მიხედვით, 2002-2018 30

სურათი N 2.10. ცენტრალური მთავრობის ხარჯების განაწილება, ფუნქციის მიხედვით, 2018 წელი 31
სურათი N 2.11. სოციალური დაცვის ბიუჯეტის კომპოზიცია, ცენტრალური მთავრობის ხარჯები, 2018 წელი 31
სურათი N 2.12. საქართველოს სოციალური დაცვის სისტემის სამთავრობო და ადმინისტრაციული სტრუქტურა 32
სურათი N 2.13. სოციალური მომსახურების სააგენტოდან დახმარების მისაღებად განაცხადის არ შეტანის მიზეზები, კვანტილების მიხედვით, 2018 წელი 38
სურათი N 3.1. შედარებით სიღარიბეში მცხოვრები (მედიანის 40 და 60 პროცენტთან გათანაბრებულზე დაბალი მოხმარების მქონე შინამეურნეობები) მოსახლეობის პროცენტული წილი, ასაკობრივი ჯგუფების მიხედვით, 2018 წელი 42
სურათი N 3.2. ბავშვთა სიღარიბის მაჩვენებლები და საზოგადოების მიერ გაღებული ხარჯები ბავშვის/ოჯახის ფულად დახმარებაზე და საგადასახადო შეღავათები ბავშვებისთვის, OECD ქვეყნები, 2015 წლის ან ბოლო ხელმისაწვდომი წლის ინფორმაციით 42
სურათი N 3.3. ოჯახების დახმარებაზე გახარჯული თანხები OECD ქვეყნებსა (2015) და საქართველოში (2019) (მშპ-ის პროცენტის სახით) 43
სურათი N 3.4. ბავშვის (ფულად) დახმარებაზე გაწეული ხარჯი დაბალ და საშუალო შემოსავლიან ქვეყნებში (მშპ-ის პროცენტი) 44
სურათი N 3.5. 0-15 წლის ასაკის ბავშვების პროცენტული ოდენობა, რომლებიც CBP-ის იღებენ, მოხმარების დეცილების მიხედვით 51
სურათი N 3.6. CBP-ის მიმღები ბავშვებისა და TSA-ის მიმღები შინამეურნეობების რაოდენობის დინამიკა 51
სურათი N 3.7. 0-15 წლის ბავშვების პროცენტული ოდენობა ასაკის მიხედვით, რომლებიც CBP-ს იღებენ, 2018 წელი 52
სურათი N 3.8. 0-15 წლის ბავშვების პროცენტული ოდენობა ასაკის მიხედვით, რომლებიც CBP-ს იღებენ, 2018 წელი 52
სურათი N 3.9. ბავშვთა დახმარების პროგრამისა (CBP) და მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამის (TSA) ბენეფიციარების პროცენტული განაწილება, 2018 წელი 53
სურათი N 3.10. 0-15 წლის ასაკის პოპულაციის პროცენტული წილი, რომელიც შშმ ბავშვის დახმარებას (სოციალურ პაკეტს) იღებს, ერთ სულ მოსახლეზე მოხმარების დეცილების მიხედვით 54
სურათი N 3.11. ცოცხლად დარჩენილთა დახმარების (სოციალური პაკეტის) მიმღები ბავშვების პროცენტული წილი, ასაკის მიხედვით, 2018 წელი 54
სურათი N 3.12. ცოცხლად დარჩენილთა დახმარების მიმღებ ბავშვთა რაოდენობის დინამიკა, 2012-2019 წლები 55
სურათი N 3.13. ცოცხლად დარჩენილთა დახმარების მიმღები ბავშვების პროცენტული წილი, რეგიონების მიხედვით, 2018 წელი 56
სურათი N 3.14. მსოფლიოს ქვეყნებში ერთ ბავშვზე მოსული დახმარების ოდენობათა შედარება, ბოლო ხელმისაწვდომი წელი (ერთ სულ მოსახლეზე მშპ-ის პროცენტი) 58
სურათი N 3.15. შშმ ბავშვთა დახმარების ოდენობა ზოგიერთ ქვეყანაში, ბოლო ხელმისაწვდომი წელი (ერთ სულ მოსახლეზე მშპ-ის პროცენტი) 60
სურათი N 4.1. არაფორმალური დასაქმების წილი არასასოფლო-სამეურნეო დასაქმებაში, 2017 და 2018 წელი 65
სურათი N 4.2. შეზღუდული შესაძლებლობებისა და სიღარიბის ციკლი 70
სურათი N 4.3. იმ ადამიანების პროცენტული წილი, რომლებიც დარეგისტრირებულნი არიან შშმ პირად და სოციალური პაკეტის ფარგლებში შშმპ დახმარებას ან ხანდაზმულობის პენსიას იღებენ, ასაკის მიხედვით, 2018 წელი 75
სურათი N 4.4. იმ მოსახლეობის პროცენტული წილი, რომლებიც შეფასებულნი არიან შშმ პირებად და შშმ პირებისთვის განკუთვნილ პენსიას (სოციალურ პაკეტს) იღებენ, შეზღუდული შესაძლებლობების სტატუსის მიხედვით, 2018 წელი 76
სურათი N 4.5. სოციალური პაკეტის ფარგლებში შშმპ დახმარების მიმღებთა პროცენტული განაწილება, სქესის მიხედვით, 2018 წელი 77
სურათი N 4.6. კერძო სექტორში დასაქმებულთათვის სოციალური მომსახურების სააგენტოს მიერ 2012-2019 წლებში გაცემული ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის გამო ფულადი დახმარება 78
სურათი N 4.7. მსოფლიოს ქვეყნებში გადასახადებით დაფინანსებული შშმპ დახმარების ოდენობების შედარება, ბოლო ხელმისაწვდომი წლის მიხედვით (ერთ სულ მოსახლეზე მშპ-ის პროცენტი) 82
სურათი N 5.1. შედარებით სიღარიბეში მცხოვრები მოსახლეობის (შინამეურნეობის მედიანური გათანაბრებული მოხმარების 40 და 60 პროცენტი) პროცენტული ოდენობა, ასაკისა და სქესის მიხედვით, 2018 წელი 89
სურათი N 5.2. 60 (ქალებისთვის) ან 65 (კაცებისთვის) წელს გადაცილებული მოსახლეობის პროცენტული ოდენობა, ვინც ხანდაზმულობის უნივერსალურ პენსიას იღებს, 2018 წელი 94
სურათი N 5.3. 60 (ქალები) და 65 (კაცები) წელს გადაცილებული მოსახლეობის პროცენტული ოდენობა, რომელიც ხანდაზმულობის უნივერსალურ პენსიას იღებს, ეთნიკური მიკუთვნებულობის მიხედვით, 2018 წელი 95

სურათი N 5.4. ხანდაზმულობის უნივერსალური პენსიის მიმღებთა გენდერული განაწილება (პროცენტებში), 2018 წელი 96
სურათი N 5.5. ინფლაციაზე მორგებული და 2020 წლის ფასებით გამოსახული სოციალური პენსიის ოდენობა, 1999-2020 წლები 97
სურათი N 5.6. ზოგიერთი საშუალო შემოსავლიანი ქვეყნის გადასახადებით დაფინანსებული ხანდაზმულობის პენსიის ოდენობის შედარება (ერთ სულ მოსახლეზე მშპ-ის პროცენტი) 99
სურათი N 5.7. ზოგიერთი მაღალშემოსავლიანი ქვეყნის გადასახადებით დაფინანსებული ხანდაზმულობის პენსიის ოდენობის შედარება, უკანასკნელი ხელმისაწვდომი წლის მიხედვით (ერთ სულ მოსახლეზე მშპ-ის პროცენტი) 100
სურათი N 5.8. ხანდაზმული ადამიანების (65+ ასაკის) პროცენტული ოდენობა, რომელიც მიზნობრივ სოციალურ დახმარებას იღებს სქესის, ოჯახური მდგომარეობისა და სპეციალური სტატუსის მიხედვით 101
სურათი N 6.1. ჯანმრთელობის დაზღვევის მქონე მოსახლეობის პროცენტული ოდენობა, დაზღვევის ტიპისა (ფართოდ განსაზღვრული) და ასაკობრივი ჯგუფის მიხედვით, 2018 წელი 112
სურათი N 6.2. ჯანმრთელობის დაზღვევის განაწილება დაზღვევის ტიპის (დაწვრილებით) მიხედვით, 2018 წელი (პროცენტები) 112
სურათი N 6.3. ჯანმრთელობის დაზღვევის მქონე მოსახლეობის პროცენტული ოდენობა, ასაკის მიხედვით, 2018 წელი 113
სურათი N 6.4. საკუთარი ჯიბიდან გაწეული სამედიცინო ხარჯები, როგორც წილი შინამეურნეობის ჯამურ მოხმარებაში, 2015 ან უახლოესი ხელმისაწვდომი წელი 114
სურათი N 6.5. ჯანმრთელობის დაცვაზე შინამეურნეობის მიერ გაწეული მედიანური თვიური ხარჯები, როგორც შინამეურნეობის მოხმარების თვიური ხარჯების პროცენტული წილი, რეგიონების მიხედვით, 2018 წელი 115
სურათი N 6.6. ჯანმრთელობის დაცვაზე შინამეურნეობის მიერ გაწეული მედიანური თვიური ხარჯები, როგორც შინამეურნეობის მოხმარების თვიური ხარჯების პროცენტული წილი, მოხმარების დეცილების მიხედვით, 2018 წელი 115
სურათი N 8.1. სოციალური დაცვის ტრანსფერებიდან მიღებული საშუალო შემოსავალი, როგორც შინამეურნეობის მთლიანი შემოსავლის წილი, ასაკის მიხედვით, 2018 წელი 122
სურათი N 8.2. სოციალური დაცვის ტრანსფერებიდან მიღებული საშუალო შემოსავალი, როგორც შინამეურნეობის მთლიანი შემოსავლის წილი, დეცილებად წარმოდგენილი პოპულაციის ჯგუფების მიხედვით, 2018 წელი 123
სურათი N 8.3. ფარდობით სიღარიბის ზღვარს (შინამეურნეობის მედიანური გათანაბრებული მოხმარების 60 პროცენტის) ქვემოთ მცხოვრები მოსახლეობის წილის სიმულაცია სოციალური დაცვის ტრანსფერის მეშვეობით შემოსავლის მიღებამდე და მიღების შემდეგ, ასაკის მიხედვით, 2018 წელი 123

ცხრილები

ცხრილი N 2.1. ისეთ შინამეურნეობაში მცხოვრები მოსახლეობის პროცენტული ოდენობა ასაკობრივი ჯგუფების მიხედვით, რომლის ერთი წევრი მაინც სარგებლობს დახმარებით რომელიმე დასახელებული სქემის ფარგლებში, 2018 წელი 28
ცხრილი N 2.2. მიზნობრივი სოციალური დახმარებისა და ბავშვთა დახმარების პროგრამების პარამეტრები 29
ცხრილი N 3.1. ცხოვრების ციკლის სოციალური უსაფრთხოების სქემები ბავშვებისთვის საქართველოში 47
ცხრილი N 3.2. იმ ბავშვების პროცენტული ოდენობა, რომლებსაც მოიცავს ცხოვრების ციკლის სამი მთავარი სქემა საქართველოში 49
ცხრილი N 3.3. ბავშვის დახმარების მინიმალური ადეკვატური დონეები საქართველოში C102-ის მიხედვით 57
ცხრილი N 3.4. გადარჩენილთა პენსიის (სოციალური პაკეტის) ადეკვატურობა C102 სტანდარტთან მიმართებაში 61
ცხრილი N 3.5. საქართველოში ბავშვების სამართლებრივი და ეფექტიანი მოცვის შეჯამება 62
ცხრილი N 4.1. ცხოვრების ციკლის სოციალური უსაფრთხოების სქემები სამუშაო ასაკის ადამიანებისთვის საქართველოში 68
ცხრილი N 4.2. ქალების რაოდენობა სამუშაო ძალაში, დასაქმების სტატუსის მიხედვით, 2028 წელი 71
ცხრილი N 4.3. მუშაკთა რაოდენობა სამუშაო ძალაში, დასაქმების სტატუსის მიხედვით, 2028 წელი 73
ცხრილი N 4.4. ცხოვრების ციკლის სქემებით სამართლებრივად მოცული სამუშაო ასაკის ადამიანების პროცენტული წილი საქართველოში 74

ცხრილი N 4.5. 102-ე და 128-ე კონვენციის მიხედვით, მინიმალური ადეკვატური შშმპ დახმარების დონეები საქართველოში 80
ცხრილი N 4.6. ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის დახმარებების ადეკვატურობა საქართველოში ILO-ის სტანდარტებთან (ათვლის წერტილად აღებულია თვიური შემოსავალი 822.60 ლარის ოდენობით) მიმართებით173სქოლიო 83
ცხრილი N 4.7. დროებითი შრომისუუნარობის (ავადმყოფობის) გამო ფულადი დახმარების ადეკვატურობა საქართველოში ILO-ის სტანდარტებთან მიმართებით 85
ცხრილი N 4.8. სამუშაო ასაკის მოსახლეობის სამართლებრივი და ეფექტიანი მოცვა საქართველოში 87
ცხრილი N 5.1. ცხოვრების ციკლის სოციალური უსაფრთხოების სქემები ხანდაზმული ადამიანებისთვის საქართველოში 92
ცხრილი N 5.2. ცხოვრების ციკლის სოციალური უსაფრთხოებით სამართლებრივად მოცული ხანდაზმული ადამიანების პროცენტული ოდენობა საქართველოში 93
ცხრილი N 5.3. მინიმალური ადეკვატური სოციალური პენსიის დონეები საქართველოში 102-ე და 128-ე კონვენციების მიხედვით 98
ცხრილი N 5.4. საქართველოში ხანდაზმული ადამიანების სამართლებრივი და ეფექტიანი მოცვა 108
ცხრილი N 6.1. ჯანდაცვისთვის განკუთვნილი დახმარება ცხოვრების ციკლის განმავლობაში საქართველოში 111
ცხრილი N 8.1. პროგრამის წლიური შეფასებული ღირებულება, 2020 წელი 130

ჩანართები

ჩანართი N 2.1. ინდივიდისა და შინამეურნეობის დონის დახმარების გენდერული სენსიტიურობა 14
ჩანართი N 2.2. მრავალდონიანი სისტემა უნივერსალური მოცვისთვის 16
ჩანართი N 2.3. ხარჯების გადანაწილების რხევითი მოდელები საქართველოში 23
ჩანართი N 2.4. სიღარიბისა და შემოსავლის დინამიკა 26
ჩანართი N 2.5. მიზნობრივი სოციალური დახმარებისა და ბავშვთა დახმარების პროგრამა საქართველოში 28
ჩანართი N 2.6. სოციალური დაცვის სისტემების მმართველობაში სოციალური დიალოგი 34
ჩანართი N 3.1. ბავშვთა უფლებების დაცვა საქართველოში 45
ჩანართი N 3.2. ბავშვთათვის განკუთვნილი დახმარების ოდენობის განსაზღვრა დახმარების მიზნებიდან გამომდინარე 56
ჩანართი N 4.1. შეზღუდულ შესაძლებლობებსა და სიღარიბეს შორის კავშირი 70
ჩანართი N 4.2. დედობის, მამობისა და მშობლობის შვებულების დაცვის სისტემების მიმოხილვა მსოფლიოს მასშტაბით 83
ჩანართი N 5.1. საპენსიო სქემის ვარიანტების მიმოხილვა 103
ჩანართი N 5.2. საპენსიო სისტემაში გენდერული უთანასწორობის შემცირებაზე მიმართული ღონისძიებები 105
ჩანართი N 8.1. COVID-19-ის საპასუხოდ მთავრობის ბოლო პერიოდში გაცხადებული რეაქცია სოციალური დაცვის მიმართულებით 125

მადლობა

წინამდებარე ანგარიში შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციისთვის მომზადდა ორი პროექტის - დანიის მთავრობის (DANIDA) მიერ დაფინანსებული პროექტის „ინკლუზიური შრომის ბაზარი სამუშაო ადგილების შექმნისთვის საქართველოში“ და განვითარებისა და თანამშრომლობის შვეიცარიული სააგენტოს (SDC) მიერ დაფინანსებული გაეროს ქალთა ორგანიზაციის რეგიონული პროექტის „ქალთა ეკონომიკური გაძლიერება სამხრეთ კავკასიაში“ — ფარგლებში. ანგარიშის მომზადებას კოორდინირებას უწევდა სოციალური დაცვის სპეციალისტი იასმინა პაპა (შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის ღირსეული შრომის ტექნიკური მხარდაჭერის ჯგუფი და მოსკოვის ოფისი აღმოსავლეთ ევროპისა და ცენტრალური აზიისთვის), გაეროს ქალთა ორგანიზაციის საქართველოს ოფისის დამატებითი ტექნიკური მხარდაჭერით. ანგარიშის წამყვანი ავტორია ში მაკლანაანი (Development Pathways). ბიორნ გელდერმა (Development Pathways) შინამეურნეობის ინტეგრირებული კვლევისა და სამუშაო ძალის კვლევის ანალიზი განახორციელა; მადელინ კრეტნიმ (Development Pathways) ღირებული კვლევითი დახმარება გაუწია ავტორებს; სალომე ქაჯაიამ (ადგილობრივმა ექსპერტმა) ტექნიკური დახმარება და ადგილობრივ ორგანიზაციებთან ურთიერთობა უზრუნველყო. ავტორები მადლობას უხდიან შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის ღირსეული შრომის ტექნიკური მხარდაჭერის ჯგუფსა და მოსკოვის ოფისს აღმოსავლეთ ევროპისა და ცენტრალური აზიისთვის და გაეროს ქალთა ორგანიზაციის საქართველოს ოფისს ანგარიშის რამდენიმე სამუშაო ვერსიაზე უკუკავშირისთვის და, ასევე, შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის პროექტების ოფისს საქართველოში მნიშვნელოვანი ლოგისტიკური მხარდაჭერისა და პროექტზე მუშაობის მთელ პერიოდში მოცემული ზოგადი მითითებებისთვის.

შრომის საერთაშორისო ორგანიზაცია და გაეროს ქალთა ორგანიზაცია მადლობას უხდიან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს, სოციალური მომსახურების სააგენტოს, საპენსიო ფონდს, სტატისტიკის ეროვნულ სამსახურს (საქსტატს), საქართველოს პროფესიულ კავშირებს, საქართველოს დამსაქმებელთა ასოციაციას, სახალხო დამცველის (ომბუდსმენის) ოფისსა და UNICEF საქართველოს წლების განმავლობაში თანამშრომლობისთვის და ამ კონკრეტულ შეფასებაზე მუშაობისას მათი ფასდაუდებელი წვლილისთვის. ვიმედოვნებთ, რომ ეროვნული სოციალური დაცვის ზღვრების გასაძლიერებლად ამ ანგარიშში შემოთავაზებული წინადადებები და რეკომენდაციები გამოსადეგი იქნება და სხვადასხვა ინტერვენციების, პოლიტიკისა და კანონმდებლობის მეშვეობით განხორციელდება.

აბრევიატურები და აკრონიმები

AFL-CIO	American Federation of Labor and Congress of Industrial Organization ამერიკის შრომის ფედერაცია და ინდუსტრიული ორგანიზაციების კონგრესი
CBP	Child Benefit Programme ბავშვთა დახმარების პროგრამა
C102	ILO Social Security (Minimum Standards) Convention,1952 (No. 102) შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის სოციალური უსაფრთხოების (მინიმალური სტანდარტების) კონვენცია, 1952 (No. 102)
C128	ILO Invalidity, Old-Age and Survivors' Benefits Convention, 1967 (No. 128) შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის ინვალიდობის, ხანშიშესულთა და ცოცხლად დარჩენილთა დახმარების კონვენცია, 1967 (No. 128)
C130	ILO Medical Care and Sickness Benefits Convention, 1969 (No. 130) შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის სამედიცინო ზრუნვისა და ავადმყოფობის დროს დახმარების კონვენცია, 1969 (No. 130)
C183	ILO Maternity Protection Convention, 2000 (No. 183) შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის დედობის დაცვის კონვენცია, 2000 (No. 183)
DB	Defined Benefit განსაზღვრული დახმარება
DC	Defined Contribution განსაზღვრული შენატანი
GDP	Gross Domestic Product მთლიანი შიდა პროდუქტი
GEL	Georgian lari ქართული ლარი
Geostat	National Statistics Office of Georgia საქსტატი, საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური
IDA	International Disability Alliance შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე ადამიანთა საერთაშორისო ალიანსი
IDP(s)	Internally Displaced Person(s) იძულებით ადგილნაცვალი პირ(ებ)ი (დევნილები)
IHS	Integrated Household Survey შინამეურნეობის ინტეგრირებული კვლევა
ILO	International Labour Organization შრომის საერთაშორისო ორგანიზაცია
IMF	International Monetary Fund საერთაშორისო სავალუტო ფონდი
ISSA	International Social Security Association სოციალური უსაფრთხოების საერთაშორისო ასოციაცია
ISSA/SSA	ISSA and the Social Security Administration of the United States სოციალური უსაფრთხოების საერთაშორისო ასოციაცია და ამერიკის შეერთებული შტატების სოციალური უსაფრთხოების ადმინისტრაცია

LFS	Labour Force Survey სამუშაო ძალის კვლევა
Ministry of IDPs	Ministry of Internally Displaced Persons from the Occupied Territories, Labour, Health and Social Affairs საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით ადგილნაცვალ პირთადევნილთა შრომის, ჯანმრთელობისა დაცვისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო (ანგარიშში მოხსენიებულია, ასევე, როგორც დევნილთა სამინისტრო)
MISSOC	Mutual Information System on Social Protection სოციალური დაცვის შესახებ ურთიერთინფორმირების სისტემა
NDC	Notional Defined Contribution ეროვნულ დონეზე განსაზღვრული შენატანი
NEET	Not in Education, Employment or Training არ სწავლობს, არ მუშაობს ან არ გადის ტრენინგს
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია
PMT	Proxy Means Test სიღარიბის არაპირდაპირი შეფასების ფორმულა
PPP	Purchasing Power Parity მსყიდველობითი უნარის პარიტეტი
R191	ILO Maternity Protection Recommendation, 2000 (No. 191) შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის დედობის დაცვის 191-ე რეკომენდაცია, 2000
R202	ILO Social Protection Floors Recommendation, 2012 (No. 202) შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის სოციალური დაცვის ზღვრების 202-ე რეკომენდაცია, 2012
SEDP	Social-Economic Development Plan სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების გეგმა
SSA	Social Service Agency სოციალური მომსახურების სააგენტო
TSA	Targeted Social Assistance Programme მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამა
UHCP	Universal Health Care Programme ჯანმრთელობის დაცვის უნივერსალური პროგრამა
UN	United Nations გაერთიანებული ერების ორგანიზაცია
UN DESA	გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის ეკონომიკისა და სოციალური საკითხების დეპარტამენტი
UN Women	United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women გაეროს გენდერული თანასწორობის ხელშეწყობისა და ქალთა შესაძლებლობების გაძლიერების საკითხებზე მომუშავე ორგანიზაცია
UNICEF	United Nations Children's Fund გაეროს ბავშვთა ფონდი
WHO	World Health Organization მსოფლიოს ჯანდაცვის ორგანიზაცია

წინასიტყვაობა

საქართველოს რესპუბლიკის სოციალური დაცვის სისტემის შეფასება, რომელიც COVID-19-ის გლობალური პანდემიის დასაწყისში განხორციელდა, კიდევ ერთხელ უსვამს ხაზს ადამიანებზე ზრუნვისას ეროვნული სოციალური დაცვის ზღვრების (სდზ) მნიშვნელოვნებას ცხოვრების განმავლობაში წარმოქმნილი სხვადასხვა რისკისა და თანმხლები დარტყმების/შოკების დროს. სოციალური დაცვის ზღვრები ოთხ არსებით გარანტიას იძლევა, ესენია: (1) ჯანმრთელობის დაცვის ძირითად სერვისებზე, ორსულობისა და მშობიარობის დახმარების ჩათვლით, ხელმისაწვდომობა; (2) ბავშვების შემოსავლის უსაფრთხოების უზრუნველყოფა ოჯახებისა და ბავშვების დახმარების მეშვეობით; (3) მინიმალური შემოსავლის უსაფრთხოების უზრუნველყოფა მათთვის, ვისაც არ შეუძლია, საკმარისი შემოსავალი ჰქონდეს და (4) ხანდაზმულებისა და შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე ადამიანებისთვის პენსიაზე ხელმისაწვდომობა. სოციალური დაცვის პოლიტიკა არსებით სიკეთეებსა და სერვისებზე ეფექტიან წვდომაში უნდა უწყობდეს ხელს ადამიანებს და სხვა ისეთ ღონისძიებებთან ერთად უნდა ხორციელდებოდეს, რომლებიც დასაქმების გაუმჯობესებას, არაფორმალურობისა და არასანდოობის შემცირებასა და ღირსეული სამუშაო ადგილების შექმნას ისახავს მიზნად.

საქართველოს სოციალური დაცვის სისტემა ცხოვრების ციკლის ზოგიერთ მნიშვნელოვან პროგრამას (როგორებიცაა ჯანმრთელობის, ხანდაზმულობისა და შეზღუდული შესაძლებლობების დახმარებები) მოიცავს, მაგრამ მასში ჯერ კიდევ არ არის წარმოდგენილი ისეთი მნიშვნელოვანი მიმართულებები, როგორიცაა სამუშაო ასაკის მოსახლეობისთვის განკუთვნილი სქემები (მაგალითად, უმუშევრობის დაზღვევა/დახმარება და ცოცხლად დარჩენილთა დახმარება მოზრდილთათვის). ასევე, მასში გაერთიანებული ზოგიერთი პროგრამა, მაგალითად, დროებითი შრომისუუნარობის (ავადმყოფობის) და ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის დახმარება სუსტია და მოცვაც დაბალი აქვთ. მკაცრად განსაზღვრული მოცვის მქონე სოციალური დახმარების პროგრამა ყველაზე შეჭირვებულ მდგომარეობაში მყოფი მოქალაქეებისთვის არის განკუთვნილი, რომელმაც უკვე შეიტანა მნიშვნელოვანი წვლილი ქვეყანაში სიღარიბის შემცირებაში.

ამ ფრაგმენტულობამ, COVID-19-ის პანდემიის პირობებში, სრულად გამოავლინა, რამდენად დაუცველნი არიან სოციალური დაცვის სისტემის მიღმა დარჩენილი ქალები, კაცები და ბავშვები. უმუშევარ და არაფორმალურ ეკონომიკაში დასაქმებულ ადამიანებს უმუშევრობის პერიოდში არ ეკუთვნოდათ შემოსავლის უსაფრთხოება ან დაცვა. მთავრობამ სწრაფად იმოქმედა და საგანგებო ვითარებაში დაიწყო უმუშევრად დარჩენილთა მხარდაჭერის ექვსთვიანი პროგრამის განხორციელება, თვითდასაქმებულთათვის კი ერთჯერადი დახმარება გასცა; ასევე, დროებით გააფართოვა მიზნობრივი სოციალური დახმარების მიმღებთა სპექტრი. თუ ეს პროგრამები გრძელვადიან სქემებად ჩამოყალიბდება სოციალური დაცვის ზღვრების პრინციპების გათვალისწინებითა და წინამდებარე ანგარიშში წარმოდგენილ რეკომენდაციებზე დაყრდნობით, საბოლოო ჯამში, გამოვლენილი ხარვეზებიც გამოსწორდება.

მოცემული ანგარიში იმასაც აჩვენებს, რომ საქართველოში, სხვა ქვეყნების მსგავსად, გენდერული უთანასწორობა ყველაზე მკვეთრად სამუშაო ასაკის მოსახლეობაში ვლინდება, როდესაც ქალებს სახლსა და მის გარეთ შრომის ორმაგი ტვირთის ზიდვა უწევთ. სამუშაო ასაკის პერიოდისთვის განკუთვნილი ცხოვრების ციკლის მთელი რიგი ძირითადი დახმარებებისა (დედობის დაცვის, ბიულეტენისა და დაგროვებითი პენსიის სისტემაში დანაზოგის გაკეთების უფლების ჩათვლით) მხოლოდ ფორმალურად დასაქმებული მოქალაქეებისთვის არის განკუთვნილი. ამიტომ საქართველოში დასაქმებულ ქალთა ნახევარზე მეტი სისტემის მიღმაა დარჩენილი. სოციალური უსაფრთხოების სისტემას, რომელიც ამ განსხვავებების გათვალისწინებით არის აგებული, შრომის ბაზარზე არსებული უთანასწორობების შემცირება და ამით გენდერული თანასწორობისთვის სერიოზული ხელშეწყობა შეუძლია.

წინამდებარე ანგარიში ცხადყოფს, რომ სოციალური დაცვის სამ ძირითად პროგრამაში — უმუშევრობის დაზღვევაში, დედობის დაცვასა და ბავშვთა დახმარების გაფართოებაში — ინვესტიციების ჩადება მშპ-ის დაახლოებით 2 პროცენტი ეღირება, ნაკლებად ამბიციური ვარიანტები კი, რომელიც მხოლოდ ბაზისურ დაცვას უზრუნველყოფს, — კიდევ უფრო ნაკლები. ერთობლივი დაფინანსება სახელმწიფოს ამ დახმარებების ფინანსირების ხარჯებს შეუმსუბუქებს. ამასთანავე, სოციალური უსაფრთხოების სისტემა მეტ მხარდაჭერას მოიპოვებს საზოგადოებასა და სოციალურ პარტნიორებს შორის, რაც ნამდვილად სჭირდება საქართველოს მზარდ ეკონომიკას. გრძელვადიან პერსპექტივაში, მეტად მრავალმხრივი სოციალური დაცვის სისტემა ეკონომიკურ ზრდას ხელს იმით შეუწყობს, რომ გაზრდის შრომის პროდუქტიულობას, გააუმჯობესებს სოციალურ სტაბილურობას და ეკონომიკის ავტომატური სტაბილიზატორის ფუნქციას შეასრულებს მთლიანი მოთხოვნის შემცირების შემსუბუქებით.

შრომის საერთაშორისო ორგანიზაცია და გაეროს ქალთა ორგანიზაცია გულწრფელად იმედოვნებენ, რომ წინამდებარე ანგარიშში წარმოდგენილი ანალიზი, შედეგები და რეკომენდაციები ღირებული იქნება სამთავრობო სააგენტოებისთვის, სოციალური პარტნიორებისა და სამოქალაქო საზოგადოებისთვის სოციალური დაცვის ზღვრების შესახებ სოციალური დიალოგის წარმართვისას.

ერიკა კვაპილოვა

გაეროს ქალთა ორგანიზაციის ქვეყნის წარმომადგენელი უკრაინაში (ყოფილი გაეროს ქალთა ფონდის ქვეყნის წარმომადგენელი საქართველოში)

ოლგა კოულაევა

დირექტორი,
შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის ღირსეული შრომის გუნდი, აღმოსავლეთ ევროპის და ცენტრალური აზიის სუბ-რეგიონალური ოფისი

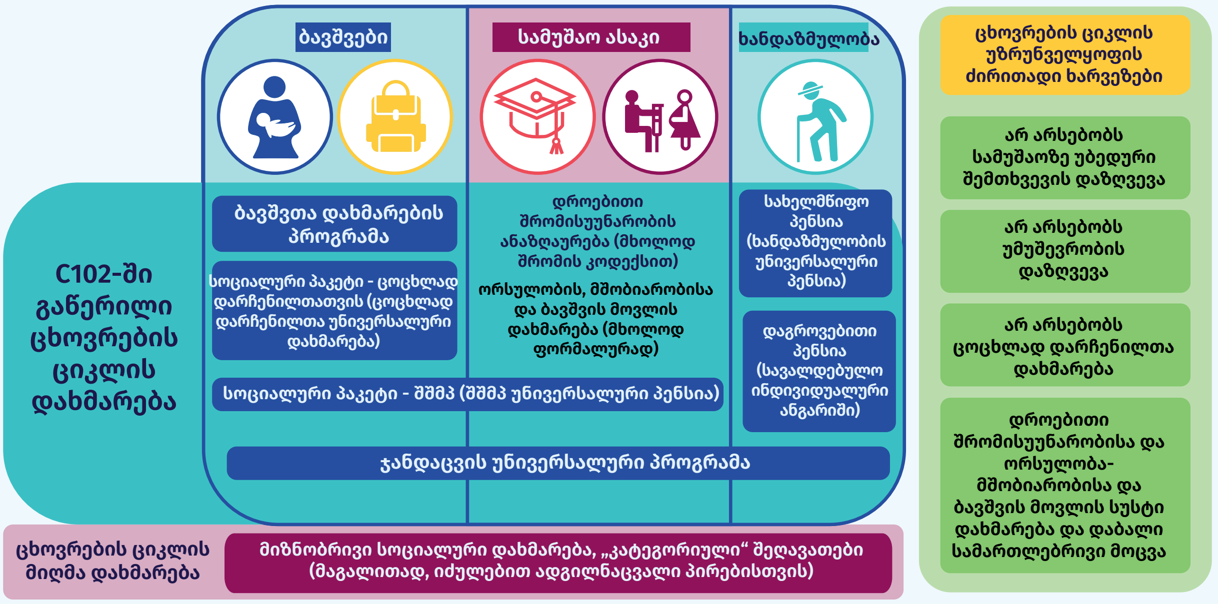
შეჯამება

მთლიანობაში საქართველოს მოსახლეობის დაახლოებით 40 პროცენტი სოციალური დაცვის ერთ დახმარებას მაინც იღებს, თუმცა მნიშვნელოვანი განსხვავებები შეინიშნება სხვადასხვა ასაკობრივ ჯგუფს შორის. თუ საქართველომ ხანდაზმული ადამიანების თითქმის სრულ მოცვას მიაღწია და ეს უდავოდ აღსანიშნავი პოლიტიკური და ადმინისტრაციული მიღწევაა, ბავშვებსა და სამუშაო ასაკის მოზრდილებს დახმარების მიღების გაცილებით ნაკლები შანსი აქვთ — 20.9 და 14.5 პროცენტი, შესაბამისად. მოცვის ასეთი დაბალი ჯამური მაჩვენებელი რისკების დაზღვევის სისტემაში არსებულ იმ მნიშვნელოვან ხარვეზებზე მიუთითებს, რომლებიც ამ ასაკობრივ ჯგუფებზე, განსაკუთრებით ბავშვებზე, ახდენს გავლენას.[1]

საქართველოს სოციალური უსაფრთხოების სისტემა, რომელიც, მეტწილად, გადასახადებით ფინანსდება, ისტორიული რხევების სამართალმემკვიდრეა. ამჟამად ის ცხოვრების ციკლისა და მის მიღმა გამავალი დახმარებების კომბინაციას წარმოადგენს (იხ. სურათი N 0.1), რომელთა შორისაა: ცხოვრების ციკლის ძირითადი (მაგალითად, ხანდაზმულობისა და შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთა) დახმარებების არსებითად უნივერსალური უზრუნველყოფა; ზოგიერთი სხვა დახმარების (მაგალითად, დროებითი შრომისუუნარობის დახმარებისა და სამუშაო ადგილზე უბედური შემთხვევისგან დაცვის) უზრუნველყოფის დამსაქმებლებზე დამოკიდებულება; და ღარიბად მიჩნეული ადამიანების პროგრამებში ჩასართველად სიღარიბის

▸ სურათი N 0.1:

ცხოვრების ციკლის ძირითადი რისკები საქართველოში ILO-ის 102-ე კონვენციასთან მიმართებაში



წყარო: ავტორთა სქემა.

1 აქტიური ასაკის ადამიანებისთვის დახმარებების მიღება, მთლიანობაში, სოციალური დაცვის ოდნავ ნაკლებად მნიშვნელოვანი ინდიკატორია, ვინაიდან ცხოვრების ციკლის სოციალური უსაფრთხოების სისტემის ფარგლებში დაფარული გაუთვალისწინებელი გარემოებები მოკლევადიანია თავისი ბუნებით (მაგალითად, დროებითი შრომისუუნარობა ანუ ავადმყოფობა, ორსულობა/მშობიარობა და ბავშვის მოვლა, უმუშევრობა და ა. შ.), ან მოსახლეობის მხოლოდ შედარებით მცირე ნაწილზე მოქმედებს (როგორც შეზღუდული შესაძლებლობების შემთხვევაში). მიუხედავად ამისა, საქართველოში სამუშაო ასაკის ადამიანთა ძალზე მცირე რიცხვი ისეთი ძირითადი პროგრამების არარსებობაზე მიუთითებს, როგორიცაა უმუშევრობის პროგრამა და ეს ამ ასაკობრივი ჯგუფისთვის ჩვეული რისკია. რაც შეეხება ბავშვებს, ხანდაზმულთა მსგავსად, ცხოვრების ციკლის სოციალური უსაფრთხოების სისტემა თავად ბავშვობას უნდა მიიჩნევდეს რისკად. მაშასადამე, ნებისმიერი შემთხვევა, თუ ბავშვების მოცვა 100 პროცენტზე ნაკლებია, ხარვეზის არსებობაზე უნდა მიუთითებდეს.

აღმოფხვრაზე მიმართული ღონისძიებების გატარება (მაგალითად, მიზნობრივი სოციალური დახმარებისა და ბავშვთა დახმარების პროგრამების განხორციელება). გარდა ამისა, სისტემა არ ითვალისწინებს ცხოვრების ციკლის ზოგიერთ ისეთ ძირითად დახმარებას, რომლებსაც ILO-ის სოციალური უსაფრთხოების (მინიმალური სტანდარტების) კონვენცია აწესებს (1952, N102). უფრო კონკრეტულად რომ ვთქვათ, არ არსებობს სამუშაო ადგილზე უბედური შემთხვევის დაზღვევის სქემა (ჯერჯერობით), უმუშევრობის დაზღვევა და ცოცხლად დარჩენილთა დახმარება მოზრდილებისთვის. გარდა ამისა, დროებითი შრომისუუნარობისა და ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის დახმარებას სუსტი ჩარჩო და დაბალი მოცვა აქვს.

საქართველოს მთავრობას უკვე აქვს სოლიდური პოლიტიკური და ადმინისტრაციული სტრუქტურა, რომელიც ცხოვრების ციკლის ძირითადი დახმარებების უნივერსალურად უზრუნველსაყოფად არის საჭირო, თუმცა მაინც არსებობს მთელი რიგი ადმინისტრაციული ბრმა ლაქებისა, განსაკუთრებით შეზღუდული შესაძლებლობების, დროებითი შრომისუუნარობისა და ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის დახმარებების მიმართულებით. ეს, თავის მხრივ, აბრკოლებს სისტემის ერთიან მართვასა და სოციალური უსაფრთხოების უფლების განხორციელებას. აღსანიშნავია, რომ მოქალაქეებისგან წამოსული ჩივილების უდიდესი ნაწილი სიღარიბის აღმოფხვრაზე მიმართული მიზნობრივი სოციალური დახმარების გაცემას შეეხება, მიუხედავად იმისა, რომ ანგარიშების უმრავლესობის მიხედვით, პროგრამა კარგად იმართება. მეტწილად, ეს პროგრამის სქემას უფრო უკავშირდება, ვიდრე ადმინისტრაციულ ხარვეზს. ასეთ ვითარებაში არაპირდაპირი შეფასების საუკეთესო საშუალებებსაც კი თან სდევს გამორიცხვის დიდი შეცდომა.

ქვეყანას, ზოგადად, გააჩნია დახმარების გაცემის ეფექტური ინფრასტრუქტურა და ცოდნა, რათა უნივერსალური პრინციპები ცხოვრების ციკლის სხვა ისეთი გაუთვალისწინებელი გარემოებებისთვის გამოიყენოს, როგორიც ბავშვის დახმარება ან ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის დახმარებაა, ასევე ისეთი მოკლევადიანი დახმარებების ერთობლივი დაფინანსების შესაძლებლობის განხილვა, როგორიცაა ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის და უმუშევრობის დახმარებები. მნიშვნელოვანია, რომ ცხოვრების ციკლის მიღმა პროგრამები, მაგალითად, მიზნობრივი სოციალური დახმარება, რომელიც სიღარიბის წინააღმდეგ გატარებულ უკიდურეს ზომას წარმოადგენს, ცხოვრების ციკლის დახმარებას ვერ ანაცვლებს. ამიტომ ყოველთვის იარსებებს საჭიროების მქონე, მაგრამ პროგრამის მიღმა დარჩენილ ადამიანთა მნიშვნელოვანი რაოდენობა.

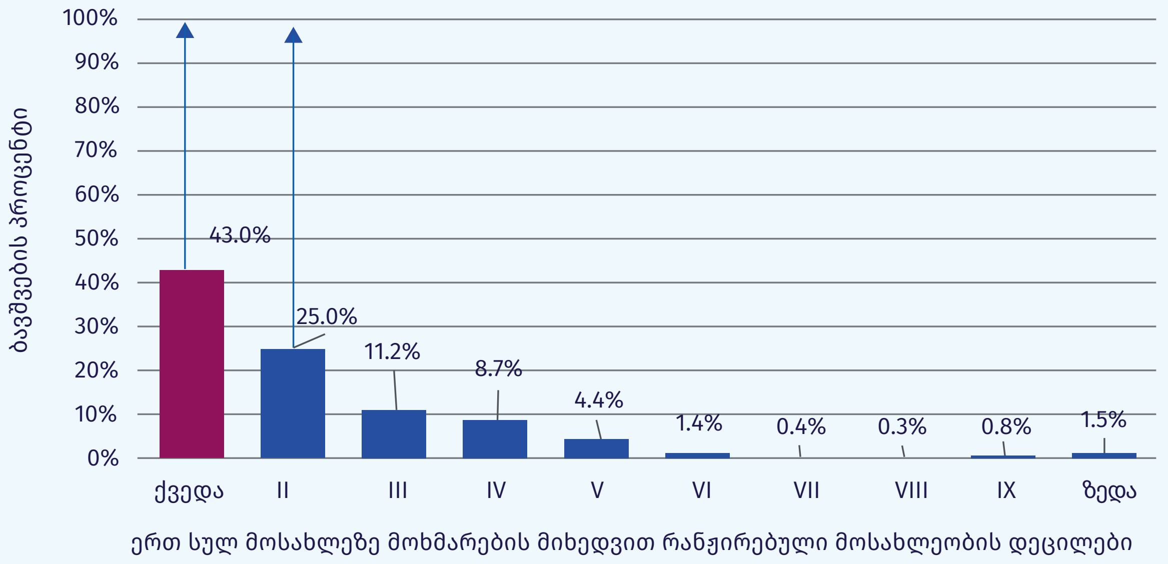
ბავშვთა სოციალური დაცვა: ბავშვთა დახმარების პროგრამის პროგრესი და ჯერ კიდევ არსებული ხარვეზები

ბავშვებს სხვა ასაკობრივ ჯგუფებზე მეტად აქვთ სიღარიბეში ცხოვრების რისკი: მათი დაახლოებით 12 პროცენტი მედიანური მოხმარების 40 პროცენტზე (სიღარიბის ფარდობითი ზღვრის) ქვემოთ ცხოვრობს მაშინ, როცა ეს მაჩვენებელი სამუშაო ასაკის ადამიანებისთვის 8 და საპენსიო ასაკს გადაცილებული ადამიანებისთვის 5 პროცენტს შეადგენს. ამასთან, გაცილებით მეტი ბავშვი, რომელიც მედიანური მოხმარების 60 პროცენტის ქვემოთ ცხოვრობს, სიღარიბის რისკის ქვეშაა. აქედან გამომდინარე, სოციალური დაცვის მეშვეობით მათი კეთილდღეობის უზრუნველყოფა სახელმწიფოს ერთ-ერთ ცენტრალურ საზრუნავს უნდა წარმოადგენდეს.

მაშინ, როცა, მთლიანობაში, ყოველი მეხუთე ბავშვი საქართველოში რომელიმე სახის სოციალური დაცვის დახმარებას იღებს, მხოლოდ 14 პროცენტს მიუწვდება ხელი მთავრობის ფლაგმანის, მიზნობრივი სოციალური დახმარების ფარგლებში ბავშვთა დახმარების პროგრამით გათვალისწინებულ შესაძლებლობებზე (იხ. სურათი N0.2). მართალია, ყველაზე ქვედა დეცილში მოხვედრილი უღარიბესი ბავშვების ნახევარზე მეტი სარგებლობს ბავშვთა დახმარებით, მაგრამ სქემის მიღმა მაინც რჩება მნიშვნელოვანი რაოდენობა ისეთი ბავშვებისა, ვინც ნამდვილად დაუცველია და დახმარება სჭირდება. აქვე ისიც უნდა ითქვას, რომ მთავრობა სამიზნე ჯგუფის განსაზღვრის ფორმულის გაუმჯობესებაზე მუშაობს.

▸ სურათი N 0.2:

იმ ბავშვების პროცენტული წილი მოხმარების დეცილების მიხედვით, რომლებიც CBP-ის იღებენ, 2018 წელი



წყარო: 2018 წლის შინამეურნეობის ინტეგრირებული კვლევის ანალიზი.

მიუხედავად იმისა, რომ სოციალური პაკეტის (შშმპ და ცოცხლად დარჩენილთა დახმარება) ფარგლებში გაცემული ცხოვრების ციკლის დახმარებები ეფექტიანად აღწევს იმ პირებამდე, ვინც მათ ითხოვს (და, ასევე, შშმპ დახმარება მათთვის, ვინც შეფასებულია, როგორც შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე), შშმ ან ცოცხლად დარჩენილ ბავშვთა მოსახლეობის რეალური მოცულობის შესახებ ინფორმაციის უქონლობის გამო, რეალურად არ ვიცით, რამდენი ბავშვი, შეიძლება, აკმაყოფილებდეს ამ დახმარების მისაღებად საჭირო კრიტერიუმებს და, ფაქტობრივად, ვერ ახერხებდეს მისით სარგებლობას, საკუთარი უფლებების უცოდინრობისა თუ დახმარების წვდომაზე სხვა სახის დაბრკოლების გამო.

შეფასება იმასაც ცხადყოფს, რომ, მთლიანობაში, ბავშვებისთვის განკუთვნილი, ამჟამად არსებული დახმარებები ადეკვატურია და ეს, მეტწილად, პოლიტიკის ბოლოდროინდელი ცვლილების შედეგია, რაც ბავშვთა დახმარების არსებული ოდენობის გახუთმაგებას გულისხმობდა. თუმცა, ადეკვატურობის საზომი მყარი, ცალსახა საერთაშორისო სტანდარტების არ არსებობის გამო უფრო კონკრეტულად ვერაფერს ვიტყვით. ამის ნაცვლად, შეგვიძლია, ვთქვათ, რომ ადეკვატურობის შეფასება ეროვნულ კონტექსტში უფრო ეფექტური იქნება და ამისათვის როგორც ბენეფიციართა პოპულაციის გულდასმით შესწავლა და შეფასებაა საჭირო, ისე - ეროვნულ დონეზე რელევანტური ნიშნულების ჩარჩოში განხორციელებული შეფასება, რაც დღეისათვის ასე აკლია საქართველოს.

სამუშაო ასაკის ადამიანების სოციალური დაცვა: არ არსებობს ძირითადი უზრუნველყოფა, არსებული დახმარებების შესახებ კი მონაცემები არაერთგვაროვანია

საქართველოში სამუშაო ასაკის ადამიანებს ხელი არ მიუწვდებათ სოციალური დაცვის ძირითად კომპონენტებზე, რომლებიც ცხოვრების ციკლის ჩვეულ დარტყმებთან უკეთ გამკლავებაში დაეხმარებოდა მათ. ამ თვალსაზრისით, აღსანიშნავია უმუშევრობის, ცოცხლად დარჩენილთა და, მიმდინარე მომენტისთვის, სამუშაო ადგილზე უბედური შემთხვევის ან დაავადების დაზღვევა. ამასთან, სამართლებრივ მოცვაში

არსებული ხარვეზები ბევრ ადამიანს გზას უჭრის დახმარების მიღებისკენ მაშინაც კი, როდესაც სისტემა, ერთი შეხედვით, ღიაა მათთვის. აქვე უნდა ითქვას, რომ გამოქვეყნებული სტატისტიკის მიხედვით, 2018 წლისთვის დახმარებას მოზრდილი მოსახლეობის მხოლოდ 14.5 პროცენტი იღებდა, თუმცა ამ მაჩვენებლის მიღმა სამუშაო ასაკის მოსახლეობის მოცვის გაცილებით კომპლექსური დინამიკა იმალება.

რაც შეეხება შეზღუდულ შესაძლებლობებს, მთლიანობაში, ერთ-ერთი შედარებით წარმატებული მიმართულებაა საქართველოში. უნივერსალური დახმარების მეშვეობით, შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე ადამიანთა უდიდეს ნაწილს ხელი მიუწვდება სახელმწიფო დახმარებაზე, რომელიც მათი ცხოვრების ხარისხის გაუმჯობესებაზეა მიმართული. როგორც ჩანს, შეზღუდული შესაძლებლობების შეფასების პროცესი და დახმარების გაცემა მჭიდროდ უკავშირდება ერთმანეთს. ამ სისტემაში არსებული ხარვეზი ყველაზე მეტად იმ ადამიანებზე მოქმედებს, რომლებსაც შედარებით მსუბუქად შეზღუდული შესაძლებლობები აქვთ. 2018 წლის შინამეურნეობების ინტეგრირებული კვლევის მიხედვით, რეგისტრირებული შშმ მოსახლეობიდან, კვლევის მომენტისთვის, დაახლოებით სამი მეოთხედიდან (I ჯგუფი) და თითქმის ყველა რეგისტრირებულ შშმ მოქალაქემდე (97.6 პროცენტი - II ჯგუფში და 99.7 პროცენტი - III ჯგუფში) იღებდა დახმარებას. მათი დაახლოებით 95 პროცენტი, ვინც სოციალური პაკეტის ფარგლებში შშმპ დახმარებით სარგებლობდა, სამუშაო ასაკის პირი იყო. ამის მიზეზი ისაა, რომ შშმ პენსია ხანდაზმულობის პენსიად გარდაიქმნება მას შემდეგ, რაც ადამიანი საპენსიოს ასაკს მიაღწევს (იხ. სურათი N0.3). მონაცემების მიხედვით, ამ ტრანზიციის ადმინისტრირებას სახელმწიფო წარმატებით ახორციელებს. სისტემის გაცილებით სერიოზული ნაკლოვანება შშმ პოპულაციის რეალური მოცულობის ზუსტი შეფასების არქონაა, რაც იმის შედეგია, რომ ადამიანთა გარკვეული რაოდენობა, სხვადასხვა მიზეზის გამო, ვერ ახერხებს საჭირო შეფასების პროცესის გავლას.

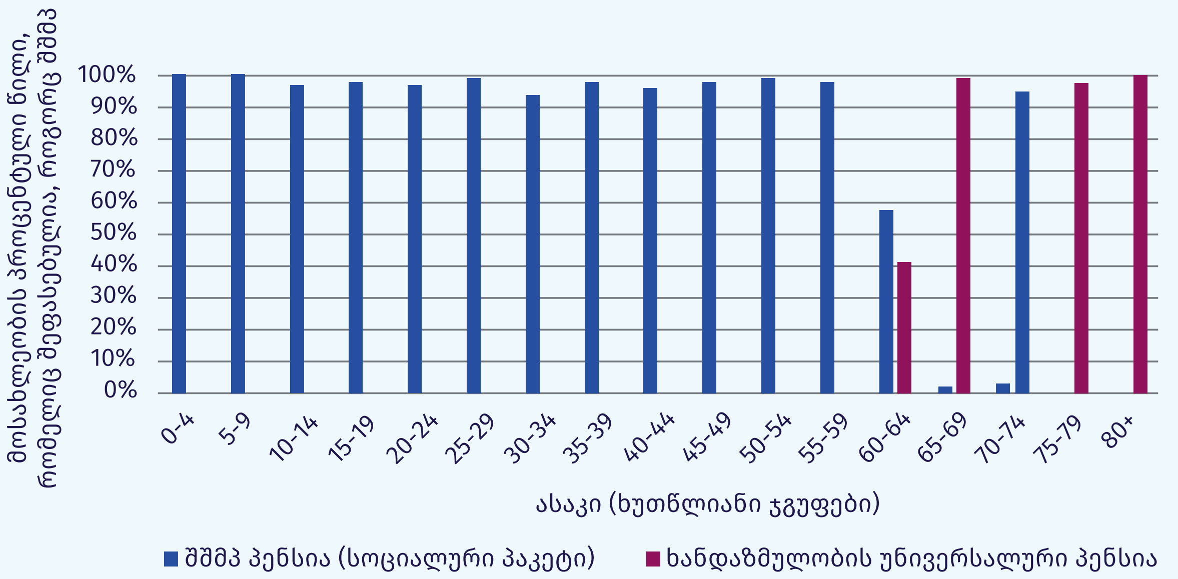
ადეკვატურობის თვალსაზრისით, შშმ დახმარებაც უფრო ნაკლებია, ვიდრე ILO-ის შესაბამის კონვენციებში რეკომენდებული ოდენობა და, ამასთან, არ უნდა დაგვავიწყდეს, რომ ათვლის წერტილად ელემენტარული საქმიანობების საშუალო ხელფასია აღებული. თუმცა, ისიც უნდა ითქვას, რომ დახმარება, გარკვეული პირობებით, მაგრამ მაინც შედარებით კარგ პოზიციას იკავებს საერთაშორისო დონეებთან მიმართებით.

რაც შეეხება დროებითი შრომისუუნარობის (ავადმყოფობის) და ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის დახმარებას, შეზღუდული მონაცემების პირობებში ძნელდება სამართლებრივად მოცული პოპულაციის მოცულობის ზუსტად განსაზღვრა, მაგრამ ჩვენი შეფასებით, სამუშაო ძალის დაახლოებით ნახევარი დაუცველია ამ რისკების თვალსაზრისით და ეს ნამდვილად დიდი გამოწვევაა. ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის დახმარების შესახებ ადმინისტრაციული მონაცემების მიხედვით, სამართლებრივად მოცულ პირთა შორის დახმარებით სარგებლობის მაჩვენებელი მაღალია. ანალოგიური მონაცემები არ არსებობს დროებითი შრომისუუნარობის შესახებ, რაც შეუძლებელს ხდის ეფექტიანი მოცვის შეფასებას, თუმცა ნამდვილად უნდა არსებობდეს ადამიანთა მნიშვნელოვანი რაოდენობა, ვინც დროებითი შრომისუუნარობის ფულად ანაზღაურებას ვერ იღებს. ამ ჯგუფს ისინი მიეკუთვნებიან, ვისაც ამ დახმარების მიღების სრული უფლება აქვს და ისინიც, ვისაც არაფორმალური დასაქმების გამო, არ ეკუთვნის ის.

რაც შეეხება ამ დახმარებების ადეკვატურობას, ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის სახელმწიფო დახმარება, რომელიც კერძო სექტორში ფორმალურად დასაქმებულებსა და საჯარო სექტორში დასაქმებულთა დიდ ნაწილ ეკუთვნის, არაადეკვატურია, რადგან ერთჯერადი დახმარებაა და ძალიან ცოტაა დასაქმებული ქალების საშუალო ხელფასთან შედარებით. ვინაიდან დახმარების ჯამური თანხის ზედა ზღვარი ფიქსირებულია, დახმარება ქალების დაკარგული ხელფასის მხოლოდ ნაწილს ანაცვლებს და იმაზე ბევრად ცოტაა, ვიდრე ILO-ის დედობის დაცვის კონვენცია (2000, N183) ითხოვს. თუმცა, ხანგრძლივობის თვალსაზრისით, ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის სახელმწიფო დახმარება (183 დღე) თეორიულად კარგ პოზიციას იკავებს შესაბამის კონვენციასთან მიმართებით, მაგრამ, ისევ და ისევ, როგორც ერთჯერადი დახმარება, ეს ხანგრძლივობა თითქმის სრულად შეუსაბამოა იმ ადამიანთა უმრავლესობისთვის, ვისაც ხელი მიუწვდება მასზე. აღსანიშნავია, რომ არსებობს ანაზღაურებადი მამობის შვებულებაც. მეორე მხრივ, შრომის უუნარობის დახმარებაც საკმაოდ კარგად ეთანადება შესაბამის კონვენციებში დაწესებულ მინიმალურ სტანდარტებს, მაგრამ გარკვეული კითხვები ჩნდება საქართველოს შრომის კოდექსთან შესაბამისობის მიმართულებით, რაც კანონიერ მოთხოვნებზე შემაკავებელ გავლენას იქონიებს.

▸ სურათი N 0.3:

რეგისტრირებული შშმ პოპულაციის პროცენტული ოდენობა, რომელიც შშმ პირთათვის განკუთვნილ დახმარებას (სოციალურ პაკეტს) ან ხანგაზმულობის პენსიას იღებენ, 2018 წელი



წყარო: 2018 წლის შინამეურნეობების ინტეგრირებული კვლევის ანალიზი.

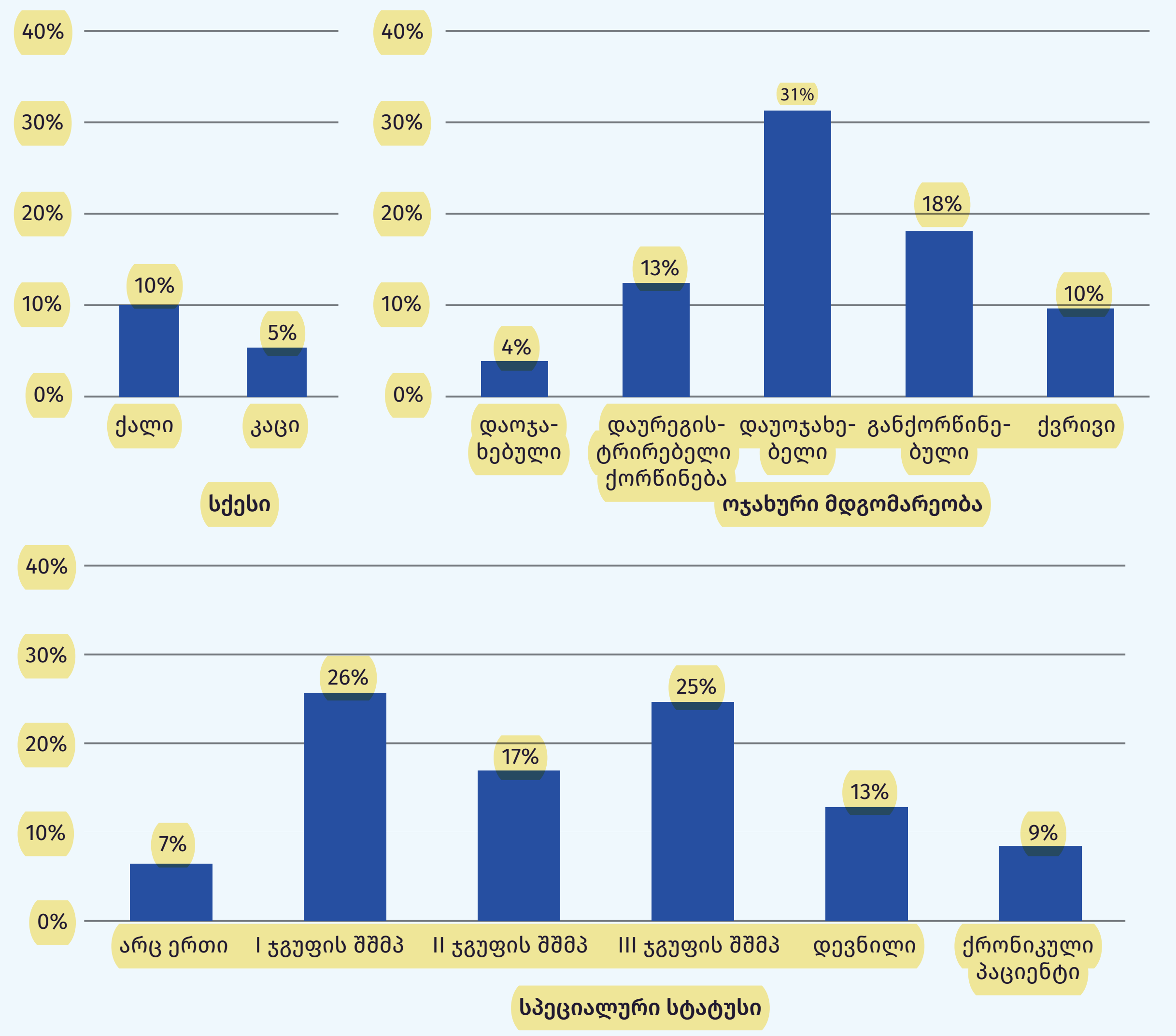
ხანდაზმულ ადამიანთა სოციალური დაცვა: აღსანიშნი მიღწევები და სამომავლო გამოწვევები

საქართველოს ხანდაზმული მოსახლეობის მოცვის შესახებ, ძირითადად, მხოლოდ დადებითის თქმა შეიძლება. იმ მცირე გამონაკლისის გარდა, ვინც სახელმწიფო კომპენსაციას იღებს, საქართველოში ყველა საპენსიო ასაკს მიღწეულ ადამიანს შეუძლია ხანდაზმულობის უნივერსალური პენსიის სახით ბაზისური გარანტირებული შემოსავლის მიღება. ამ მიღწევის მიხედვით, საქართველო ნამდვილად გამოირჩევა მსგავსი შემოსავლის მქონე ქვეყნებს შორის. მას მაღალი შემოსავლების მქონე ქვეყნების სოციალურ პენსიასთან მიმართებაშიც კარგი პოზიცია უკავია. თუმცა, საპენსიო სისტემა ამჟამად ვერ აძლევს ხანდაზმულ მოქალაქეთა უმრავლესობას პენსიაზე გასვლამდე მოხმარების დონისა და ადრინდელი ცხოვრების სტანდარტის შენარჩუნების საშუალებას; მოზრდილებისთვის განკუთვნილი ცოცხლად დარჩენილთა პენსიის არარსებობა კი ბევრ ასაკოვან ადამიანს, განსაკუთრებით ქალებს, დაუცველად ტოვებს.

გარდა ამისა, ხანშიშესულთა მნიშვნელოვანი ნაწილი (დაახლოებით 9 პროცენტი) მიზნობრივ სოციალურ დახმარებასაც იღებს. როგორც ამას სურათი N0.4 გვიჩვენებს, ხანდაზმულ ქალებს, კაცებთან შედარებით, ორჯერ მეტი შანსი აქვთ, რომ მიზნობრივი სოციალური დახმარების სქემაში ჩართვის კრიტერიუმები დააკმაყოფილონ. ეს მაჩვენებელი 30 პროცენტამდეა მარტოხელა ხანდაზმულ პირთა შემთხვევაში, ხოლო ქორწინებაში მყოფი ხანდაზმულებისთვის - მხოლოდ 4 პროცენტი. დაბოლოს, მიზნობრივ სოციალურ დახმარებას იღებენ მძიმე შშმ ხანდაზმული ადამიანებიც. ეს მონაცემები დაბეჯითებით მიუთითებს იმაზე, რომ ხანდაზმულთა პენსია, როგორც ასეთი, არასაკმარისია რამდენიმე თვალსაზრისით დაუცველი ხანდაზმული ადამიანებისთვის, მათ შორის, მათთვის, ვისაც შეზღუდული შესაძლებლობების გამო დამატებითი ხარჯების გაღება უწევთ.

▸ სურათი N 0.4:

ასაკოვანი პირების პროცენტული ოდენობა შერჩეული დემოგრაფიული მახასიათებლების მიხედვით, რომლებიც სოციალურ შემწეობას (TSA) იღებენ, 2018 წელი



წყარო: 2018 წლის შინამეურნეობების ინტეგრირებული კვლევის ანალიზი.

2018 წელს დამატებითი დაგროვებითი საპენსიო სქემის შემოტანა პენსიონერთა მომავალი თაობებისთვის ამ სიტუაციის გამოსწორებას ისახავს მიზნად. სამუშაო ძალის საპენსიო სქემაში ჩართვის მცდელობები ჯერჯერობით წარმატებულია: დღეისათვის მასში სავალდებულოდ მოსაცველი მოსახლეობის 100 პროცენტი და ნებაყოფლობითი მონაწილეობის უფლების მქონე მოქალაქეთა მცირე ნაწილია გაერთიანებული. მიუხედავად ამისა, სხვა სქემების მსგავსად, რომლებიც მხოლოდ ფორმალურად დასაქმებულ ადამიანებს მოიცავს, ეს სქემაც სამუშაო ძალის მხოლოდ ნახევარს ფარავს დაახლოებით. და მაინც, ეს თვალსაჩინო მიღწევა აჩვენებს, რომ სახელმწიფოს შესწევს უნარი, დააბრუნოს დასაქმებულთა შრომის ანაზღაურებიდან სოციალური შენატანების დაქვითვის პრაქტიკა მაშინაც კი, როდესაც ისინი სკეპტიკურად არიან განწყობილნი ამით მიღებული სარგებლისადმი.

რადგან ამ თანხების გაცემა კიდევ ბევრი წელი არ დაიწყება, სქემის ადეკვატურობის შეფასება, მეტწილად, თეორიული სპეკულაცია იქნება. თუმცა, როგორც ბოლო რამდენიმე ათწლეულის მანძილზე საპენსიო სისტემების რეფორმირების საერთაშორისო გამოცდილება ცხადყოფს, ახალი საპენსიო სისტემის დიზაინი არც თუ

ისე სახარბიელო მდგომარეობაში ჩააყენებს დაბალი შემოსავლებისა და უფრო ხანმოკლე სამუშაო ისტორიის მქონე ადამიანებს, განსაკუთრებით ქალებს. ამის მიზეზი დაფინანსებული პენსიაა, რომელიც დახმარების ოდენობას მჭიდროდ უკავშირებს თანხის შემტანთა პირად ანგარიშებს, არ ტოვებს ჯვარედინი სუბსიდირების შესაძლებლობას და, არსებობის შემთხვევაში, იმეორებს და აძლიერებს შრომის ბაზრის უთანასწორობებს.

საერთაშორისო გამოცდილება იმასაც აჩვენებს, რომ სისტემა იმ სახით, როგორითაც ამჟამად არსებობს, არ გამოდგება სამუშაო ასაკის მოსახლეობისთვის განკუთვნილი დამატებითი დახმარების მისამატებლად, როგორც არ უნდა სურდეს ეს მთავრობას. ამის მიზეზი მარტივია: დაგროვებითი ან დანაზოგებზე დაფუძნებული სქემები დამოკიდებულია იმაზე, თუ რამდენად ახერხებენ დასაქმებულები მნიშვნელოვანი თანხის დაგროვებას ისეთი გრძელვადიანი რისკების უზრუნველსაყოფად, როგორიც პერმანენტულად შეზღუდული შესაძლებლობები ან ხანდაზმულობაა. შედარებით ადრეული ასაკისთვის ჩვეული რისკების (მაგალითად, ბავშვის გაჩენის, დროებითი შრომისუუნარობის ან უმუშევრობის) შემთხვევაში თანხის გატანის შესაძლებლობის დაშვება ფონდის გამოფიტვის/ამოწურვის საფრთხეს ქმნის. სოციალური დაზღვევის სქემა სამუშაო ასაკის რისკების ფინანსური უზრუნველყოფისთვის მეტად მართებული ალტერნატივა ან, მრავალდონიან ჩარჩოში, კარგი დამხმარე საშუალება იქნებოდა.

ჯანმრთელობის დაცვა ცხოვრების ციკლის მანძილზე: ფართო მოცვა, მაგრამ ადეკვატურობის პრობლემები

მიუხედავად იმისა, რომ საქართველომ ჯანმრთელობის დაზღვევით პრაქტიკულად მთელი მოსახლეობის უზრუნველყოფა შეძლო, რომლის უდიდესი ნაწილი თითქმის ყოვლისმომცველი ჯანმრთელობის დაცვის უნივერსალური პროგრამის (ასევე, ცნობილია, როგორც ჯანმრთელობის დაზღვევის სახელმწიფო პროგრამა) ფარგლებშია დაზღვეული, სისტემის ვერტიკალური განზომილება (ადეკვატურობა) ნაკლებად პოზიტიურია. მაღალშემოსავლიან ქვეყნებთან შედარებით, საქართველოს მოქალაქეები საკუთარი ჯიბიდან საშუალოდ გაცილებით მეტ თანხას — შინამეურნეობის მთლიანი ხარჯის დაახლოებით 6 პროცენტს — იღებენ სამედიცინო ხარჯებზე, ვიდრე OECD-ის საშუალოა. საშუალო კეთილდღეობის დეცილებში მოხვედრილ ადამიანებს ყველაზე მეტი ტვირთი აწევთ მხრებზე, რადგან სუბსიდირების შესაძლებლობა ნაკლებად აქვთ (იხ. სურათი N0.5). საქართველოში ჯანმრთელობაზე ჯამური ხარჯის დაახლოებით ნახევარს (54 პროცენტს) პირადი ხარჯები შეადგენს[2], რაც იმაზე მიუთითებს, რომ მოქალაქეები საკუთარი ჯიბიდან ავსებენ სახელმწიფოს მიერ დაფინანსებულ პაკეტს, რომელსაც, თავის მხრივ, ზოგჯერ პრევენციული ჯანდაცვის ისეთი სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანი კომპონენტები აკლია, როგორიცაა კონტრაცეპტივები.

ამრიგად, მხარდაჭერა, რომელსაც მთავრობა საქართველოს მოქალაქეებს ჯანმრთელობის დაცვის უნივერსალური პროგრამის სახით სთავაზობს, ბევრ ადამიანს ნამდვილად იცავს ჯანმრთელობაზე კატასტროფული დანახარჯებისაგან, თუმცა ბევრს, განსაკუთრებით მათ, ვისაც არ ან ძალზე მცირედით ეკუთვნის სუბსიდირება, კვლავაც მნიშვნელოვანი თანხა ეხარჯება საკუთარ ჯანმრთელობაზე ზრუნვაზე.

2 საქართველო, დევნილთა სამინისტრო (2018).

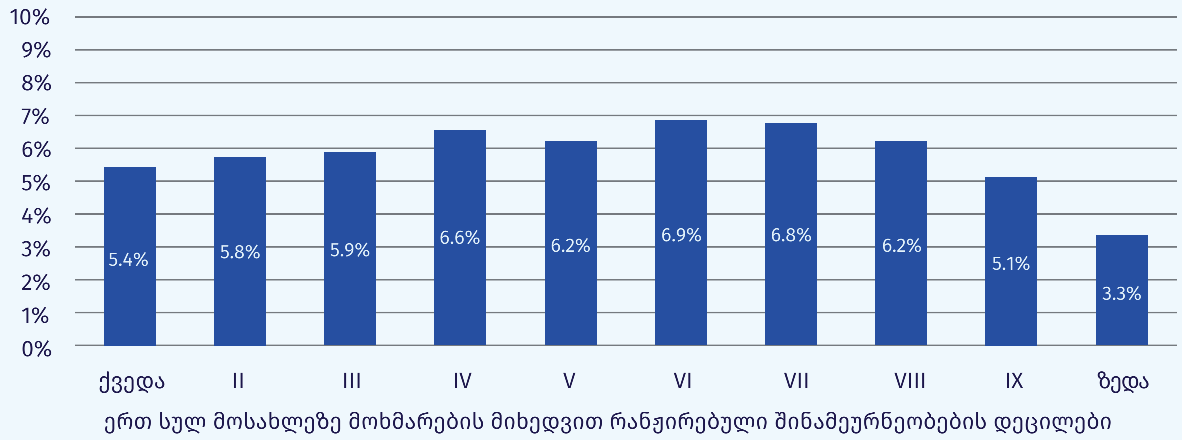
სოციალური დაცვა და ქალები და გოგოები საქართველოში

ამ ანგარიშში წარმოდგენილ ანალიზში აქცენტი იმ უნიკალურ გამოწვევებზე კეთდება, რომლებიც ქალების ცხოვრებაში იჩენს თავს მათი ცხოვრების კურსისა და უაღრესად გენდერულად ტენდენციური შრომის ბაზრის გამო. ეს უთანასწორობები, შეიძლება, შეარბილოს ან, პირიქით, გაამძაფროს სოციალური დაცვის სისტემამ, საკუთარი სტრუქტურის თავისებურებებიდან გამომდინარე. გენდერისა და სოციალური დაცვის ურთიერთქმედება კომპლექსურია და ცხოვრების გზით არის გაშუალებული, სადაც ბავშვობაში გაჩენილი რისკები შეიძლება, მკვეთრად განსხვავდებოდეს მოზრდილობის ან ხანდაზმულობის პერიოდის რისკებისგან.

ანალიზმა აჩვენა, რომ გოგოები, ბიჭებთან შედარებით, სიღარიბეში ცხოვრების ოდნავ მეტი რისკის წინაშე არიან და, ასევე, იმის ალბათობაც ოდნავ მეტია, რომ ისინი სოციალური დაცვის სისტემიდან სარგებელს მიიღებენ. მაგალითად, ბავშვის დახმარებას გოგოების 15 და ბიჭების 13 პროცენტი იღებს, მაგრამ ვინაიდან გოგოები ბავშვთა პოპულაციის ნახევარზე ოდნავ ნაკლებს (48 პროცენტს) შეადგენენ, ბავშვთა დახმარების პროგრამის ბენეფიციართა შორის შესამჩნევი გენდერული სხვაობა არ არის.

▸ სურათი N 0.5:

შინამეურნეობის მიერ ჯანდაცვაზე გაწეული მედიანური თვიური ხარჯები, როგორც შინამეურნეობის ყოველთვიური მოხმარების ხარჯის პროცენტული წილი, მოხმარების დეცილების მიხედვით, 2018 წელი



წყარო: 2018 წლის შინამეურნეობების ინტეგრირებული კვლევის მიხედვით.

რაც შეეხება სამუშაო ასაკის ქალებს, ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის დახმარების (ანაზღაურებადი დეკრეტული შვებულების) მიღების უფლება მხოლოდ ფორმალურ სექტორში დასაქმებულებს აქვთ. შესაბამისად, დასაქმებული ქალების დაახლოებით ნახევარი დახმარების გარეშე რჩება. მეტიც, ვინაიდან დეკრეტული შვებულება სახელმწიფო შემოსავლებიდან ფინანსდება, მის სუფსიდირებას ფორმალურად დასაქმებული ადამიანები ახდენენ, რომლებიც საკუთარი შემოსავლებიდან იხდიან გადასახადებს. დღესდღეობით არსებული დახმარება არაადეკვატურია, ხოლო სამომავლო დახმარება მათთვის, ვისთვისაც სავალდებულოა დაგროვებითი პენსიის სქემაში მონაწილეობა, როგორც ჩანს, უფრო ნაკლები იქნება ქალებისთვის.

რადგან ქალები უფრო დიდხანს ცოცხლობენ, ვიდრე კაცები, ხანდაზმული ქალები უფრო დიდხანს არიან სოციალური დაცვის სისტემის იმედად. აქედან გამომდინარე, ხანდაზმულობის უნივერსალური პენსიის ადეკვატურობაზე საუბარი განსაკუთრებით მართებულია მათ შემთხვევაში. ამასთან, საქართველოში ქვრივთა პოპულაციის 86 პროცენტს ქალები შეადგენენ და მათთვის ჯერჯერობით არ არსებობს ცოცხლად დარჩენილთა დახმარება მეუღლის გარდაცვალების შემთხვევაში.

წინამდებარე ნაშრომში განხორციელებულმა ანალიზმა აჩვენა, რომ ცხოვრების კურსისა და შრომის ბაზრის გენდერული ბუნება სოციალური დაცვის სისტემისგან გენდერზე დაფუძნებული უთანასწორობებისადმი განსაკუთრებულ ყურადღებას ითხოვს. თუმცა, ისიც უნდა აღინიშნოს, რომ სოციალური დაცვის სისტემა, რომელიც კეთილდღეობის სხვადასხვა დონეზე მყოფ ჯგუფებსა და თაობებს შორის შემოსავლების განაწილებაზე ფოკუსირებს, გენდერულად მგრძნობიარე საშუალებათა ფართო ნაკრების მხოლოდ ერთ კომპონენტია, რომელიც მთავრობას სტრუქტურულ, მათ შორის, შინამეურნეობებში აღმოცენებულ, უთანასწორობებთან გასამკლავებლად გამოადგება.

ცხოვრების ციკლის სოციალური დაცვის მეტად ინკლუზიური სისტემისკენ სწრაფვა საქართველოში

საქართველოს სოციალური დაცვის სისტემა უკვე საკმაოდ კარგად ფუნქციონირებს, რასაც, ძირითადად, სიღარიბესა და უთანასწორობაზე ხანდაზმულთა პენსიის ზემოქმედებით აღწევს. თუმცა, სისტემაში ჯერ კიდევ არსებობს მნიშვნელოვანი ხარვეზები, კერძოდ, ბავშვებისა და სამუშაო ასაკის ადამიანების მიმართულებით, რომელთა გამოსწორებაც ბავშვთა უნივერსალური დახმარების, უმუშევრობის სქემისა და ორსულობა/მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის დახმარების გაფართოებით ბევრ დროს წაიღებს. საბოლოო ჯამში, კი ჩამოყალიბდება სისტემად, რომლის ფარგლებშიც საქართველოს არც ერთი მოქალაქე მიზანმიმართულად უარყოფილი და მიტოვებული არ იქნება ცხოვრების ციკლის ამ ჩვეულ მნიშვნელოვან პერიოდებში (უფრო გრძელვადიან პერსპექტივაში სისტემის გაძლიერებისთვის საჭიროა საჭიროადამატებითი ღონისძიებებიც. ეს, შეიძლება, იყოს სამართლიანობისა და გენდერული თანასწორობის ხელშეწყობის მექანიზმების სახით ცოცხლად დარჩენილთა დახმარების შეთავაზება; მამობისა და მშობლობის დახმარებების გაცემა და, ამასთან, შენატანების სისტემაში არაანაზღაურებადი მოვლის აღიარება; სისტემის მონიტორინგისა და შეფასების პროცესების სრული გადასინჯვა და შეფასება).

გარდა ამისა, ასეთი სისტემა ძალიან ძვირი არ დაჯდება. სამი ძირითადი დახმარების დანერგვა მშპ-ის დაახლოებით 2 პროცენტი ეღირება, ბაზისური დაცვის უზრუნველყოფისთვის საკმარისი, ნაკლებად ამბიციური ვარიანტებისა კი — უფრო ნაკლები. ერთობლივი დაფინანსება სახელმწიფოს შეუმცირებს ხარჯებს, რომელიც ამ დახმარებებისთვის უნდა გამოყოს და, ასევე, საზოგადოებასა და სოციალურ პარტნიორებში მხარდაჭერის საწინდარი გახდება, რაც ძალზე მნიშვნელოვანია საქართველოს მზარდი ეკონომიკისთვის.

1. შესავალი

2003 წლიდან საქართველოს მთავრობამ ფართომასშტაბიანი და ყოვლისმომცველი ეკონომიკური რეფორმები გაატარა, რომელიც „განვითარების ხედვის“ ნაწილს წარმოადგენდა, როგორც ეს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების გეგმაშია (SEDP) დეკლარირებული.[3] ინკლუზიური ეკონომიკური ზრდა (მოსახლეობის უნივერსალური ჩართულობა ეკონომიკურ პროცესებში) ამ რეფორმების ცენტრალური პრინციპია.

ბოლო წლებში საქართველომ სწრაფი ზრდა განიცადა - რამდენიმე შოკის[4] მიუხედავად, ბოლო ათწლეულში საშუალოდ 4.5 პროცენტი წელიწადში. საერთაშორისო სავალუტო ფონდი შემდგომ ზრდას COVID-19-ის გლობალური პანდემიის დაწყებამდეც მოელოდა.[5] თუმცა, ამ პერიოდში მთავრობამ ნეოლიბერალური პოლიტიკის განხორციელება დაიწყო, რამაც, ყოვლისმომცველი სოციალური უსაფრთხოებისთვის ეკვივალენტურად მძლავრი ხელშეწყობის გარეშე, ნაკლებად ალბათურია, რომ მოსალოდნელი ინკლუზიური ზრდა გამოიწვიოს. რეფორმის პრიორიტეტების ჩამონათვალში შედიოდა საგადასახადო სისტემის ლიბერალიზაცია, დერეგულაცია, ბიზნესის წამოწყების პროცესის გამარტივება და აგრესიული პრივატიზაცია. ამასთან, საჯარო სექტორის რეფორმა კორუფციის აღმოფხვრაზე, სამთავრობო სააგენტოების რაოდენობის კლებასა და დარჩენილ სააგენტოთა მოცულობის შემცირებაზე ფოკუსირებდა.[6] ეს პოლიტიკა ხშირად სიმკაცრესა და „ფისკალურ კონსოლიდაციასთან“ ასოცირდებოდა, რამაც, შეიძლება, ხელი შეუშალოს ინვესტიციას სოციალურ სექტორში.

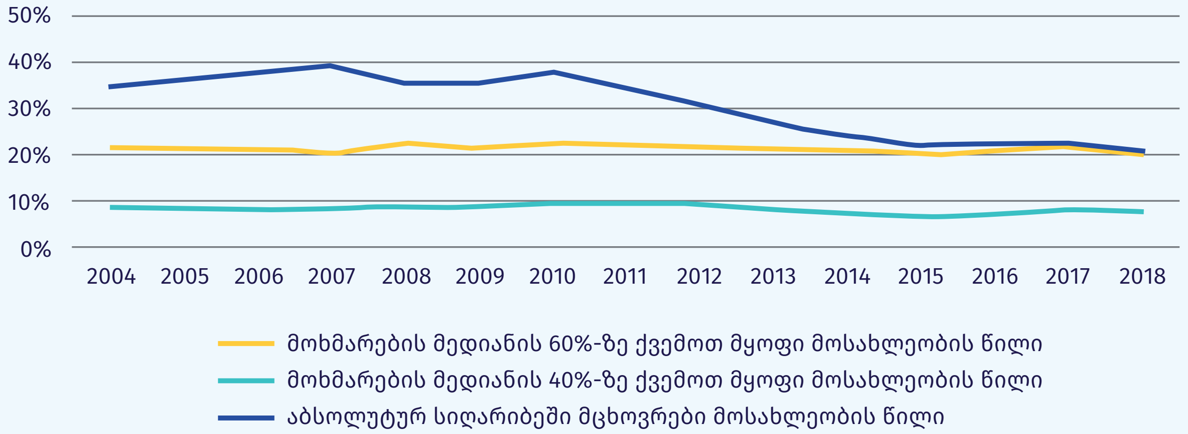
თუმცა, სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების გეგმაში მთავრობა აღიარებს ინკლუზიური ზრდის მიზნით, სოციალურ დაცვაში ინვესტირების მნიშვნელოვნებას, და საშუალო შემოსავლების ზოგადი ზრდაც, ნაწილობრივ, სოციალური ტრანსფერების შედეგს წარმოადგენს. საქართველოს სოციალური დაცვის სისტემის გაუმჯობესებას (სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების გეგმის შემდეგ მიზანს) მთავრობა ქვეყნის ადამიანური რესურსების კონკურენტუნარიანობის ზრდისა და ფინანსურ და მატერიალურ სიდუხჭირეში მყოფი ოჯახების სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესების საშუალებად მიიჩნევს. სოციალური დაცვის პრიორიტეტად აღიარება სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯვით ნაწილზე აისახა ბოლო წლებში - უკანასკნელი რამდენიმე წლის განმავლობაში სოციალურ დაცვაზე გაწეული ხარჯი გაიზარდა და ცენტრალური მთავრობის ხარჯების დაახლოებით 25 პროცენტი შეადგინა.[7]

ზრდისა და სოციალურ დაცვაში ინვესტიციის ერთობლივი შედეგია ის, რომ საქართველომ მნიშვნელოვან პროგრესს მიაღწია სიღარიბესთან ბრძოლაში.[8] მსოფლიო ბანკის მიხედვით (2019), სიღარიბე (დღეში 3.20 აშშ დოლარი) 32.5 პროცენტიდან (2006 წელს) 16.3 პროცენტამდე (2017 წელს) შემცირდა, ხოლო შინამეურნეობის ეროვნული კვლევის მიხედვით, 2018 წლისთვის დაახლოებით 12.5 პროცენტი შეადგინა.[9] რამდენიმეწლიანი კლების შემდეგ, 2015-2017 წლებში სიღარიბის შემცირება შეჩერდა. ამ დროს ოდნავ იმატა სიღარიბის ზღვარს მიღმა მცხოვრები მოსახლეობის წილმა — 21.6 პროცენტიდან 21.9 პროცენტამდე, თუმცა კლება კვლავ გაგრძელდა 2017 წელს, როგორც ამას სურათი N 1.1 გვიჩვენებს. ჯერ კიდევ არ არის ცნობილი, საბოლოოდ, რამდენად იმოქმედებს მიმდინარე კრიზისი, მაგრამ მოსალოდნელია, რომ მისი ზემოქმედება, დანარჩენი მსოფლიოს მსგავსად, საქართველოშიც მნიშვნელოვანი იქნება.

3 საქართველო (2014).
4 მსოფლიო ბანკის ჯგუფი (2019). საქართველომ რამდენიმე შოკი განიცადა, 2007-2008 წლების გლობალური ფინანსური კრიზისის, 2008 წელს რუსეთის ფედერაციასთან კონფლიქტისა და 2014 წლიდან სასაქონლო ფასების ვარდნის ჩათვლით, რამაც ძირითად სავაჭრო პარტნიორებზე იქონია გავლენა.
5 საერთაშორისო სავალუტო ფონდი (2019a). საერთაშორისო სავალუტო ფონდმა გადასინჯა ზრდის ტრაექტორიები და 2020 წელს მთლიანი შიდა პროდუქტის ოთხპროცენტიანი შემცირება იწინასწარმეტყველა. იხ. ბმული https://www.imf.org/en/Countries/GEO.
6 საქართველო (2014).
7 საქსტატი.
8 მსოფლიო ბანკი (2019).
9 იქვე. 12.5 პროცენტიანი მაჩვენებელი 2018 წლის შინამეურნეობების ინტეგრირებული კვლევის ანალიზს ეფუძნება, რომელშიც PPP საზომად დღეში 3.20 აშშ დოლარია გამოყენებული.

▸ სურათი N 1.1:

სიღარიბეში მცხოვრები მოსახლეობის პროცენტული წილი, სხვადასხვა ეროვნული საზომის მიხედვით, 2004-2008



წყარო: საქსტატი.

ბოლო ათწლეულში სიღარიბის კლება, დიდწილად, სოფლად და ქალაქად რეალური შემოსავლების ზოგად ზრდას შეიძლება, მიეწეროს; თუმცა შემოსავლები არათანაბრად ნაწილდება. უკანასკნელ წლებში კლების მიუხედავად, რაც შემოსვლების განაწილების ქვედა 40 პროცენტში მოხვედრილი შინამეურნეობების კეთილდღეობის მნიშვნელოვან გაუმჯობესებაზე მიუთითებს, რეგიონული სტანდარტების მიხედვით, ეს უთანასწორობა კვლავაც მკვეთრია.[10] თუ საქართველოს საშუალო მოქალაქე 2015 წელს თვეში 900 ლარს (USD 313) იღებდა, 2018 წელს კი — 1,068.30 ლარს (USD 374), ამავე წელს ქალების შემოსავალი კაცების შემოსავლის მხოლოდ 64 პროცენტს შეადგენდა. ამასთან, კაცებს უფრო მეტად მოემატათ ხელფასები, ვიდრე ქალებს.[11]

საქართველოს, როგორც საშუალოზე მაღალი შემოსავლების, ევროპასთან გათანაბრებისა და, საბოლოოდ, ევროკავშირში შესვლის ამბიციის მქონე ქვეყანას,[12] ინკლუზიური სოციალური დაცვის ვალდებულებების საკუთარ თავზე უფრო სერიოზულად აღების დრო დაუდგა. პროგრესული და ამბიციური ქვეყანა არა მხოლოდ სიღარიბეს უნდა ებრძოდეს, არამედ საკუთარ მოქალაქეთა უმრავლესობას უფრო მეტად პროდუქტიული და უსაფრთხო ცხოვრებისკენ სწრაფვის რეალიზების შესაძლებლობებსა და პირობებს უნდა უქმნიდეს.

ეს ანგარიში საქართველოს სოციალური დაცვის სისტემის ზოგად შეფასებას ისახავს მიზნად. შეფასება ცხოვრების ციკლის მიდგომის პოზიციიდან არის განხორციელებული და როგორც საერთაშორისო გამოცდილებას, ისე — სოციალური უსაფრთხოების სტანდარტებსა და კონვენციებს ეყრდნობა. ანგარიში სტრუქტურირებულია შემდეგნაირად: II თავში მიმოხილულია საქართველოს სოციალური დაცვის სისტემა, ცხოვრების ციკლის მიდგომის პერსპექტივიდან და საერთაშორისო ნორმებთან და განსაზღვრებებთან მიმართებაში; III, IV და V თავებში, შესაბამისად, შეფასებულია ბავშვების, სამუშაო ასაკის და ხანდაზმული ქალებისა და კაცების სოციალური დაცვის მოცვა, სამართლებრივი და ეფექტიანობის (ადეკვატურობის ჩათვლით) თვალსაზრისით. ამასთან, გამოკვეთილია შედეგების გენდერული განსხვავებები; VI თავში მოკლედ არის შეფასებული ჯანმრთელობის დაცვის მოცვა, სამართლებრივი და ეფექტიანობის თვალსაზრისით; VII თავში შეჯამებულია ძირითადი მიგნებები საქართველოში ქალებისა და გოგოების სოციალური დაცვის მიმართულებით; VIII თავში შემოთავაზებულია არსებული სისტემის გაფართოების შესაძლო სცენარები და მათი სავარაუდო ღირებულება; IX თავში კი წარმოდგენილია ძირითადი დასკვნები.

10 ჯინის კოეფიციენტი 2006 წელს 0.43-ს შეადგენდა, 2018 წელს კი 0.39-მდე შემცირდა (იხ. საქსტატი https://www.geostat.ge/ka/modules/categories/192/tskhovrebis-done).

11 იხ. საქსტატი https://www.geostat.ge/ka/modules/categories/39/khelfasebi და გაეროს ქალთა ორგანიზაცია (2020a).

12 გეგეშიძე (2018).

2. საქართველოს სოციალური დაცვის სისტემა ცხოვრების ციკლის მიდგომის პერსპექტივიდან

ბოლო წლებში საქართველოს სოციალური დაცვის პოლიტიკური სივრცის ფოკუსს მიზანმიმართული სოციალური დახმარების პროგრამა (მსდ) წარმოადგენს. ამ პროგრამისადმი ინტერესი და ყურადღება იმდენად დიდია, რომ, ფაქტობრივად, მეტწილად, უკანა პლანზე გადავიდა როგორც სხვა რელევანტური პროგრამები, ისე — სოციალური დაცვის სისტემის უფრო ფართოდ გაგების მცდელობა.[13] წინამდებარე კვლევის მიზანი ამ დისბალანსის აღმოფხვრაა. შესაბამისად, მასში შემოთავაზებულია საქართველოს სოციალური დაცვის სისტემის, როგორც ერთი მთლიანის, ფართო შეფასება ცხოვრების ციკლის მიდგომის გამოყენებით. ანგარიში, პირველ ყოვლისა, შემოსავლის ტრანსფერზე ფოკუსირდება, თუმცა სათანადო ყურადღებას უთმობს ჯანმრთელობის დახმარებას, როგორც ცხოვრების ციკლის სოციალური დაცვის უზრუნველყოფის ძირითად მექანიზმს, ILO-ის სოციალური უსაფრთხოების (მინიმალური სტანდარტების) კონვენციასა (1952, No. 102) და სოციალური დაცვის ზღვრების რეკომენდაციებთან (2012, No. 202) ერთად.

2.1 ცხოვრების ციკლის მიდგომა სოციალური დაცვისადმი

სოციალური დაცვა შემოსავლის რეგულარული, პროგნოზირებადი (ნაღდი ფულით ან სხვაგვარად) დარიცხვის უზრუნველყოფას გულისხმობს და სოციალური ზრუნვის, სოციალური სერვისებისა და აქტიური შრომის ბაზრის პროგრამებსაც, შეიძლება, მოიცავდეს.[14]

სოციალური დაცვა სიღარიბისა და უთანასწორობის აღმოფხვრის ერთ-ერთ ყველაზე მძლავრი იარაღია და თუ საკმარისად კარგადაა დაგეგმილი, შეიძლება, „ტრანსფორმაციული"აღმოჩნდეს — ხელი შეუწყოს ფართო ეკონომიკურ ზრდას იმით, რომ რეციპიენტები მცირე ბიზნესსა და თავიანთ თემში ინვესტირებისკენ წაახალისოს და უფრო მეტად და უკეთეს პოზიციებზე მუშაობის შესაძლებლობა მისცეს.[15] თუმცა, მისი ერთ-ერთი ძირითადი ფუნქცია დარტყმებისადმი მედეგობის განვითარებაა, რომელთა უმრავლესობა ადამიანის ცხოვრების ციკლს უკავშირდება.

სურათი N 2.1 ასახავს რისკებს, რომლებიც ცხოვრების ციკლის სხვადასხვა ეტაპზე, შეიძლება, აღმოცენდეს. ასევე, წარმოდგენილია სხვა ისეთი რისკებიც, როგორებიცაა შეზღუდული უნარები ან გარკვეული „კოვარიაციული" რისკები (მაგალითად, სტიქიური უბედურება), რომლებმაც, შეიძლება, ცხოვრების ციკლის ნებისმიერ მომენტში იჩინოს თავი, ან ქრონიკულად იყოს წარმოდგენილი ინდივიდის ცხოვრებაში.

ჩამოთვლილთაგან ყველაზე გავრცელებული რისკები უკვე 75 წელზე მეტია სხვადასხვა საერთაშორისო დეკლარაციითა და კონვენციით არის დარეგულირებული. მათ შორის ყველაზე ცნობილი და ამომწურავი ILO-ის სოციალური უსაფრთხოების (მინიმალური სტანდარტები) 102-ე კონვენციაა (1952).[16] ეს კონვენცია სოციალური უსაფრთხოების მინიმალურ სტანდარტებს ადგენს ცხოვრების ცხრა სხვადასხვა ეტაპზე გაუთვალისწინებელი შემთხვევებისთვის ხანდაზმულთათვის პენსიის, შეზღუდული შესაძლებლობების მქონეთათვის, ცოცხლად დარჩენილთა და უმუშევართათვის განკუთვნილი დახმარების, დროებითი შრომისუუნარობისა და ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის გამო ანაზღაურებადი შვებულების, სამუშაო ადგილზე დასახიჩრების კომპენსაციის დაწესების მეშვეობით, როგორც ამას გვიჩვენებს სურათი N 2.2.

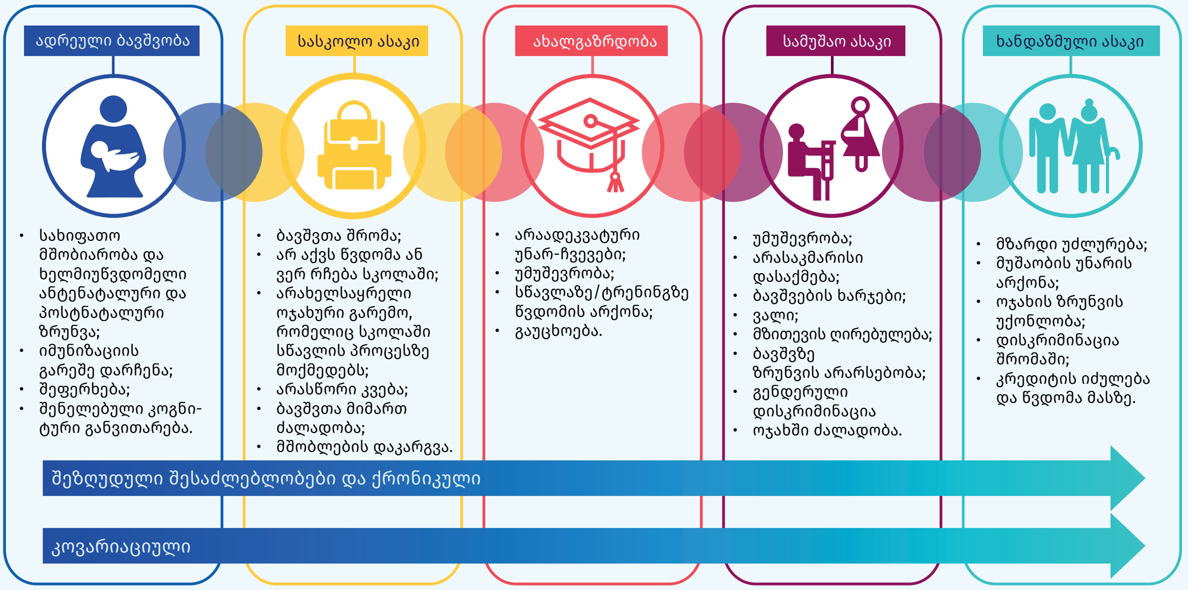
13 Baum et al. (2016).

14 სოციალური დაცვა და სოციალური უსაფრთხოება ხშირად ურთიერთ შენაცვლებად ტერმინებად გამოიყენება, თუმცა მათ შორის მნიშვნელოვანი განსხვავებაა. ამ ორი ტერმინის გამოყენების შესახებ მსჯელობისთვის იხ. „ლექსიკონი" წყაროში Kidd and Tran (2017).

15 მაგალითად, იხ. Mathers and Slater (2014) და Kidd and Tran (2017).

16 ILO (1952).

სურათი N 2.1:



წყარო: Development Pathways აღწერა.

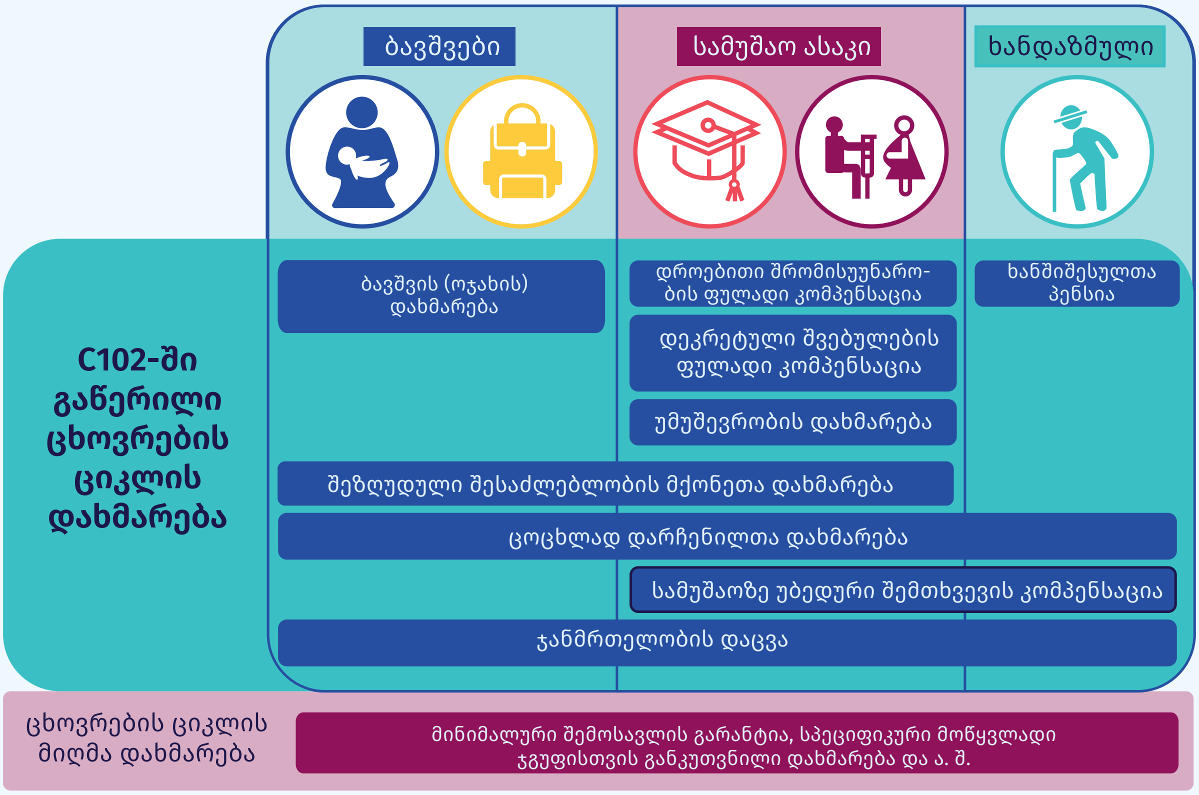
ყველაზე დახვეწილი სოციალური უსაფრთხოების სისტემები მომხმარებელს ყოველმხრივ, სრულ დაცვას სთავაზობს. ამისათვის ისეთ სქემებს იყენებს, რომლებიც დასახელებულ გავრცელებულ რისკებს უმკლავდება და, ამასთანავე, იმდენად კარგადაა პოზიციონირებული, რომ შემოსავლის საფუძვლიან უსაფრთხოებას უზრუნველყოფს. ეს კი არა მხოლოდ სიღარიბის პრევენციას ახდენს, არამედ შოკის პერიოდში ცხოვრების სტანდარტების შენარჩუნებასაც ახერხებს. თუმცა, ცხოვრების ციკლის დახმარებასთან ერთად, ეროვნული სოციალური უსაფრთხოების სისტემა ცხოვრების ციკლის მიღმა დახმარებებსაც უნდა მოიცავდეს, მაგა-ლითად, კონკრეტული სპეციფიკური კატეგორიის ადამიანებისათვის ან მოწყვლადი ჯგუფებისთვის, ან კიდევ მინიმალური შემოსავალი სიღარიბის რისკის გაბათილების გარანტიას უნდა იძლეოდეს, როგორც ამას სურათი N 2.2 გვიჩვენებს.

მნიშვნელოვანია, რომ ცხოვრების ციკლის მიდგომის მიხედვით, კონკრეტული ინდივიდია ის სამიზნე ერთეული, რომელიც დახმარებას იღებს და არა - შინამეურნეობა. ეს უფლებებზე დაფუძნებული მიდგომაა, რომელიც ყველა ინდივიდის განუყოფელ ადამიანურ უფლებას აღიარებს სოციალურ უსაფრთხოებაზე.[17] მართალია, ინდივიდებმა, შეიძლება, არაპირდაპირ ისარგებლონ შინამეურნეობისთვის დარიცხული თანხით და, როგორც წესი, ასეც ხდება, თუმცა ეს მექანიზმი იმის გარანტიას არ იძლევა, რომ აღნიშნული ტრანსფერი თითოეულ ინდივიდამდე მიაღწევს, განსაკუთრებით დაუბალანსებელი შიდა დინამიკის მქონე შინამეურნეობების შემთხვევებში, რასაც რესურსების უთანაბრო განაწილება მოჰყვება. მაგალითად, გარკვეულ სიტუაციებში ქალები, შესაძლოა, განსაკუთრებით არასახარბიელო მდგომარეობაში აღმოჩნდნენ, თუ ტრანსფერი ოჯახის უფროსის (როგორც წესი, კაცის) სახელზე ხორციელდება, შინამეურნეობის ტრანსფე-რის მოდელის კორექტირება კი არც ისე ადვილია (იხ. ჩანართი N 2.1). მეტიც, თუ ინდივიდის ცხოვრების ციკლის დახმარება გადამოწმებული საჭიროებების საფუძველზე, შეიძლება, გაიცეს, შინამეურნეობისათვის განკუთვნილი დახმარება თითქმის ყოველთვის ამგვარადაა განსაზღვრული და იმ ადამიანების გამორიცხვის მაღალ რისკს შეიცავს, რომლებიც ვერ აკმაყოფილებენ მინიმალური შემოსავლის კრიტერიუმს, მაგრამ მაინც მოწყვლადნი არიან სხვა საზომების მიხედვით, ან ეს ვითარება გარდაუვალია ცხოვრების რომელიმე ეტაპზე.

17 სოციალური უსაფრთხოება ადამიანის უფლებაა, როგორც აღნიშნულია ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაციის 22-ე მუხლში: „ყოველ ადამიანს, როგორც საზოგადოების წევრს, აქვს სოციალური უზრუნველყოფის უფლება და უფლება, განახორციელოს ეკონომიკურ, სოციალურ და კულტურულ დარგებში, ნაციონალური მეცადინეობისა და საერთაშორისო თანამშრომლობის მეშვეობით და ყოველი სახელმწიფოს სტრუქტურისა და რესურსების შესაბამისად, ის უფლებები, რომლებიც აუცილებელია მისი ღირსების შენარჩუნების თავისუფალი განვითარებისათვის.“

▸ სურათი N 2.2:

ცხოვრების ციკლის დახმარება, ILO-ის 102-ე კონვენცია



წყარო: ავტორთა აღწერა No. 102-ზე დაყრდნობით.

▸ ჩანართი N 2.1. ინდივიდისა და შინამეურნეობის დონის დახმარების გენდერული სენსიტიურობა

სოციალური დაცვის კარგად გააზრებულ და აწყობილ სისტემას შინამეურნეობაში ქალთა ეკონომიკური დამოუკიდებლობისა და სტატუსის გაძლიერება შეუძლია. ეს განსაკუთრებით მართებულია, როცა ქალები, როგორც საკუთარი უფლებების მქონე ინდივიდები, თავად არიან ბენეფიციარები.

თუმცა, შინამეურნეობისთვის გაცემული დახმარების შემთხვევაში, რომელსაც, როგორც წესი, პირდაპირ შინამეურნეობის უფროსი იღებს, შინამეურნეობის სხვადასხვა წევრის დახმარების გავლენა შეიძლება, შინამეურნეობის წევრებს შორის რესურსების არათანაბარი განაწილების შედეგად შეიცვალოს. ზოგ ქვეყანაში პოლიტიკოსებმა დაინახეს ეს რისკი და, ფაქტობრივად, ძირითადი რეგულაცია პირველ წლებში თანხის ქალებისთვის (შინამეურნეობის მდედრობითი სქესის უფროსისთვის) გადარიცხვას მოიაზრებდა იმ დაშვებაზე დაყრდნობით, რომ ქალები უფრო გონივრულად დახარჯავენ და მოიხმარენ მას. სწორედ ამ მოსაზრებაზე დაყრდნობით შემუშავდა მექსიკის PROGRESA-ს პროგრამა (რომელსაც მოგვიანებით "Oportunidades" ეწოდა და შემდეგ "PROSPERA"). მიჩნეულია და ზოგჯერ ემპირიულადაც დადასტურებულია, რომ ქალებისთვის თანხის დარიცხვა, შეიძლება, მათ სტატუსს აუმჯობესებდეს შინამეურნეობაში და მათ ფინანსურ დამოუკიდებლობას ზრდიდეს; ასევე, „რბილად" უზრუნველყოფდეს, რომ რესურსები, რომლებიც ბევრ შემთხვევაში ბავშვებისთვისაა განკუთვნილი, სწორედ ბავშვების საჭიროებებს მოხმარდება (იხ. მაგალითად, Adato et al., 2000; Skoufias and McClafferty, 2003; Skoufias, 2005; Natali et al., 2016).

თუმცა, გენდერული ძალაუფლების ბალანსის აღსადგენად ამგვარი პოლიტიკური საშუალებების გამოყენება, შეიძლება, გარკვეულ რისკებს შეიცავდეს. მაგალითად, შინამეურნეობისთვის განკუთვნილი თანხის ქალებისთვის დარიცხვამ ქალების როლებისა და ქცევების შესახებ ტრადიციული გენდერული სტერეოტიპები განამტკიცოს და კიდევ უფრო გაამყაროს დაშვება, რომ კაცები პასუხისმგებელნი არ არიან ბავშვის კეთილდღეობის უზრუნველყოფაზე. უფრო კონკრეტულად, გარკვეული პირობით განხორციელებული ფულადი ტრანსფერები, როდესაც თანხა ქალებს ერიცხებათ, განსაკუთრებული კრიტიკის საგანი ხდება, რადგან ამით ის პასუხისმგებლობები (როგორიცაა პროგრამის პირობების დაცვა), რომლებიც, კანონის მიხედვით, სახელმწიფოს უნდა ეკისრებოდეს, მთლიანად ქალების მხრებზე გადადის, რაც მათ პოტენციურად არახელსაყრელ მდგომარეობაში აყენებს შინამეურნეობის სხვა წევრების (ხშირად ბავშვების) სასარგებლოდ (ISSA, 2017; Molyneux, 2007). გავრცელებული ცხოვრებისეული რისკებისთვის ინდივიდუალური დახმარების დაწესება ამგვარ ხაფანგებს თავიდან აცილებს ადამიანებს და გენდერული თვალსაზრისით სენსიტიური სოციალური დაცვის სისტემის აწყობის გაცილებით იოლი გზაა.

საქართველოს სოციალური დაცვის სისტემა, უპირატესად, ინდივიდუალური ცხოვრების ციკლის ტრანსფერებისგან შედგება. ფაქტობრივად, მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამისგან (TSA) დამოუკიდებელი ყველა ძირითადი ტრანსფერი განსაზღვრულ რისკებს ეფუძნება და ინდივიდებისთვის არის განკუთვნილი. რაც შეეხება მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამის ფარგლებში მიღებულ დახმარებას, ოჯახის ნებისმიერ მოზრდილ წარმომადგენელს შეუძლია შინამეურნეობის სახელით განაცხადის გაკეთება და შინამეურნეობას შეუძლია, დაასახელოს ის მოზრდილი, რომლის ანგარიშზეც განხორციელდება გადარიცხვა. (იგივე შეიძლება ითქვას ბავშვთა დახმარების პროგრამაზე (CBP), რომლის ადმინისტრირებაც TSA-სთან ერთად ხდება. თუმცა, CBP-ში გაცემული თანხის კონკრეტული ოდენობა კონკრეტული ბავშვის მდგომარეობას შეესატყვისება და, მაშასადამე, ცხოვრების ციკლის მიდგომის ფარგლებში ინდივიდუალურ დახმარებად უნდა მივიჩნიოთ). სოციალური მომსახურების სააგენტოს მონაცემების მიხედვით, უფრო მეტია ალბათობა, რომ შინამეურნეობის სახელით დახმარების მისაღებად ქალი დასახელდეს: 2020 წლის ივნისის მდგომარეობით, დასახელებულ მიმღებთა 77.2 პროცენტი ქალი იყო მაშინ, როცა კაცებისთვის ეს მაჩვენებელი 22.8 პროცენტს შეადგენდა. მიუხედავად ამისა, შემდგომი კვლევაა საჭირო როგორც TSA-ის დახმარების მისაღებად განაცხადების გაკეთების, ისე შინამეურნეობებში რესურსებზე კონტროლის გადანაწილების გენდერული დინამიკის სრულად გასაგებად.

2.2 სოციალური დაცვის „ზღვრების“ როლი სოციალური დაცვის ეროვნულ სისტემაში

სოციალური დაცვის ყველა სისტემა ადეკვატურ, რეგულარულ და პროგნოზირებად შემოსავალს უნდა უზრუნველყოფდეს და სოციალური დაცვის სისტემის ორ ბაზისურ ფუნქციას ასრულებდეს: (1) უზრუნველყოს მინიმალური გარანტირებული შემოსავალი, რათა ინდივიდები არ ჩასცდნენ ეროვნულ დონეზე განსაზღვრულ ზღურბლს — სოციალური დაცვის „ზღვარს“ და (2) ინდივიდების ცხოვრების განმავლობაში დააგლუვოს მოხმარება (ან შემოსავალი) იმ შემთხვევებისთვის, თუ მათ ცხოვრებაში სავარაუდო წინასწარ განსაზღვრული მოვლენები მოხდება და უზრუნველყოს, რომ ამ შემთხვევებში ადამიანებმა ცხოვრების სათანადო, თანაზომიერი სტანდარტის შენარჩუნება შეძლონ. თუ პირველი ბაზისური ფუნქციის (მინიმალური გარანტია) შესრულება, როგორც წესი, გარკვეული სქემების გამოყენებით, ზოგადი შემოსავლებიდან ფინანსდება, მეორე ბაზისური ფუნქცია (მოხმარების დაგლუვება), ჩვეულებრივ, მხოლოდ შენატანების, საზოგადოდ, სოცია-

ლური დაზღვევის, მეშვეობით არის შესაძლებელი, რაც შემოსავლების სხვადასხვა დონეზე მყოფი ჯგუფების რესურსებს აერთიანებს.[18]

ცხოვრების ციკლის დახმარება მაქსიმალურად ინკლუზიურია, როდესაც უნივერსალური მოცვის შესა-თავაზებლად იქმნება. ეს მიზანი ან მხოლოდ გადასახადებით დაფინანსების სქემით მიიღწევა, ან გადასა-ხადებით დაფინანსებისა და შენატანების (სოციალური დაზღვევის) მექანიზმების კომბინირებით, რაც უნივერსალური მოცვის სქემას უზრუნველყოფს. სოციალური დაცვის სისტემების უმრავლესობა ამ „მრავალ-დონიანი" სქემით არის აგებული. ფაქტობრივად, ასეთი სქემები ნორმა უფროა, ვიდრე გამონაკლისი: მსოფ-ლიოს 100-ზე მეტ ქვეყანას, თითქმის ყველა მაღალშემოსავლიანი ქვეყნის ჩათვლით, სწორედ ამგვარი მრავალდონიანი საპენსიო სისტემა აქვს.[19] ეს ნიშნავს იმას, რომ სოციალური დაცვის ზოგიერთი სისტემა, მათ შორის, საქართველოს, ახალი ზელანდიისა და სამხრეთ აფრიკის, ძირითად სქემებს საერთო შემოსავლები-დან აფინანსებს მაშინ, როცა ზოგიერთი ევროპული ქვეყანა მხოლოდ სოციალურ დაზღვევას იყენებს.[20] ჩანართი N 2.2 განმარტავს, როგორ მუშაობს ამგვარი მრავალდონიანი სისტემები, ზოგადად.

▸ ჩანართი N 2.2. მრავალდონიანი სისტემა უნივერსალური მოცვისთვის

მიუხედავად იმისა, რომ სოციალური დაცვის სხვადასხვა „განშტოების" ყველა დახმარება მრავალ-დონიანი, შეიძლება, იყოს, საპენსიო სისტემები, უმეტესად, მრავალდონიან სქემასთან ასოცირდება, ვინაიდან შრომის საერთაშორისო ორგანიზაცია დიდი ხნის მანძილზე უწყობდა ხელს ამ მიმართულე-ბით განვითარებას (მაგალითად, იხ. Duran, 2017). მაგალითად, იდეალური საპენსიო სისტემა, რომელსაც სურათი N 2.3 აღწერს, შემდეგი კომპონენტებისგან, შეიძლება, შედგებოდეს:

- I დონე: ადეკვატური, გარანტირებული პენსია (სოციალური პენსია), რომელიც საერთო გადა-სახადებიდან ფინანსდება და უნივერსალური ან პენსიის საჭიროებების შეფასებაზეა დაფუძნე-ბული („pension-tested");
- II დონე: სავალდებულო სოციალური დაზღვევა, რომელიც უფრო დიდ პენსიას უხდის მათ, ვინც სოციალურ დაზღვევაში იხდის ფულს;
- III დონე: ნებაყოფლობითი კერძო (დამხმარე) პენსია მათთვის, ვისაც დამატებითი შენატანის გაკეთება სურს.[21]

გარანტირებული I დონის სარგებელი, შეიძლება, საყოველთაოდ დაიგეგმოს, როგორც ეს საქართვე-ლოს სოციალური პენსიის შემთხვევაში გაკეთდა, ან, შესაძლოა, ის პენსიის საჭიროების შეფასებას ეფუძნებოდეს, რაც იმას ნიშნავს, რომ სოციალური პენსია მხოლოდ მათ ეძლევათ, ვინც ჩართული არ არის სავალდებულო სოციალური დაზღვევის სისტემაში (ჩვეულებრივ, იმიტომ, რომ მათ არ შეუძლიათ მოთხოვნილი ოდენობის შენატანის გაკეთება).

18 მაშასადამე, სოციალური დაცვის შეღავათების ადეკვატურობის განსაზღვრის საწყისი დონე, შესაძლოა, უფრო დაბალი იყოს გადა-სახადებით დაფინანსების სქემაში, ვიდრე შენატანებზე დაფუძნებულში, რომელიც წარსულში მიღებულ შემოსავლებს ემყარება, თუმცა ორივე ტიპის სქემა სისტემის მასშტაბით დასახულ მიზანს – შემოსავლების დაცულობის უზრუნველყოფას – ემსახურება. ამასთან, თუ სოციალური დაცვის შეღავათების უმრავლესობა საერთო გაუთვალისწინებელი გარემოებების გამო დაკარგული შემოსავლების ან ხელფასების ჩანაცვლების მიზანს ემსახურება, ზოგიერთი შეღავათი, როგორებიცაა ბავშვების ან სამედიცინო შეღავათები, ბავშვების მოვლისთვის ან ჯანმრთელობის პრობლემების გამო დამატებით გაწეული ხარჯებისთვის დამატებით მხარდაჭერას ან კომპენსაციას იძლევა.

19 ავტორების ეს შეფასება ISSA/SSA (მრავალწლიან) ანალიზს ეყრდნობა. ასევე, იხ. McClanahan et al. (forthcoming).

20 ბევრმა ევროპულმა ქვეყანამ, თავისი სოციალური დაზღვევის სისტემებით, თითქმის უნივერსალურ მოცვას მიაღწია. ეს სისტემები შენატანების ან ნახევრად შენატანების კომპონენტებსაც მოიცავს.

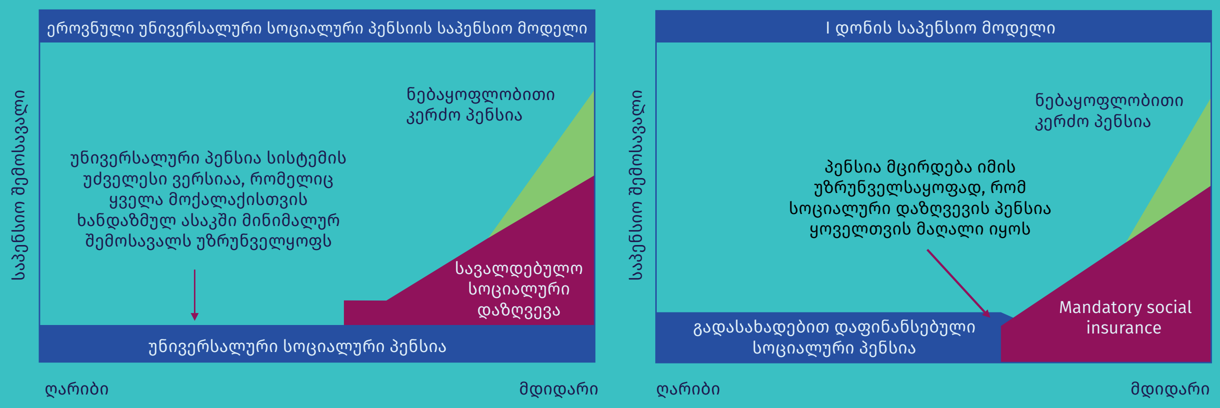
21 იხ. Kidd (2015).

ეს უკანასკნელი სქემა სიღარიბის აღმოფხვრის ალტერნატივაა — უფრო სამართლიანიც და ადმინისტრირების თვალსაზრისითაც მარტივი: საჭიროა მხოლოდ იმ მონაცემების შენახვა, თუ ვინ არის რეგისტრირებული სოციალური დაზღვევის სისტემაში. ყველა სხვა დანარჩენი ადამიანი სოციალურ პენსიას იღებს. ამ სისტემის კიდევ ერთი მახასიათებელი არის ის, რომ სოციალური დაზღვევით მოსარგებლეთა რაოდენობის ზრდასთან ერთად, იმ მოსახლეობის მოცულობამ, რომელიც გადასახადებით დაფინანსებულ დახმარებას იღებს და, შესაბამისად, სისტემის დასაფინანსებლად საჭირო ბიუჯეტმაც, დროთა განმავლობაში უნდა იკლოს.

ანალოგიურად, შეიძლება, ცხოვრების ციკლის სხვა დახმარებების ორგანიზებამრავალდონიანი მოდელის შესაბამისად. მაგალითად, სურათი N 2.4 შშმპ დახმარების იდეალურ სისტემას აღწერს, რომელიც გადასახადებითა და შენატანებით დაფინანსების კომბინაციას წარმოადგენს და შესაძლოა, ცხოვრების ციკლის სხვადასხვა ეტაპზე გახდეს ხელმისაწვდომი. ბავშვებისთვის განკუთვნილი მრავალდონიანი დახმარების სისტემისთვის, ასევე, იხ. McClanahan and Gelders (2019).

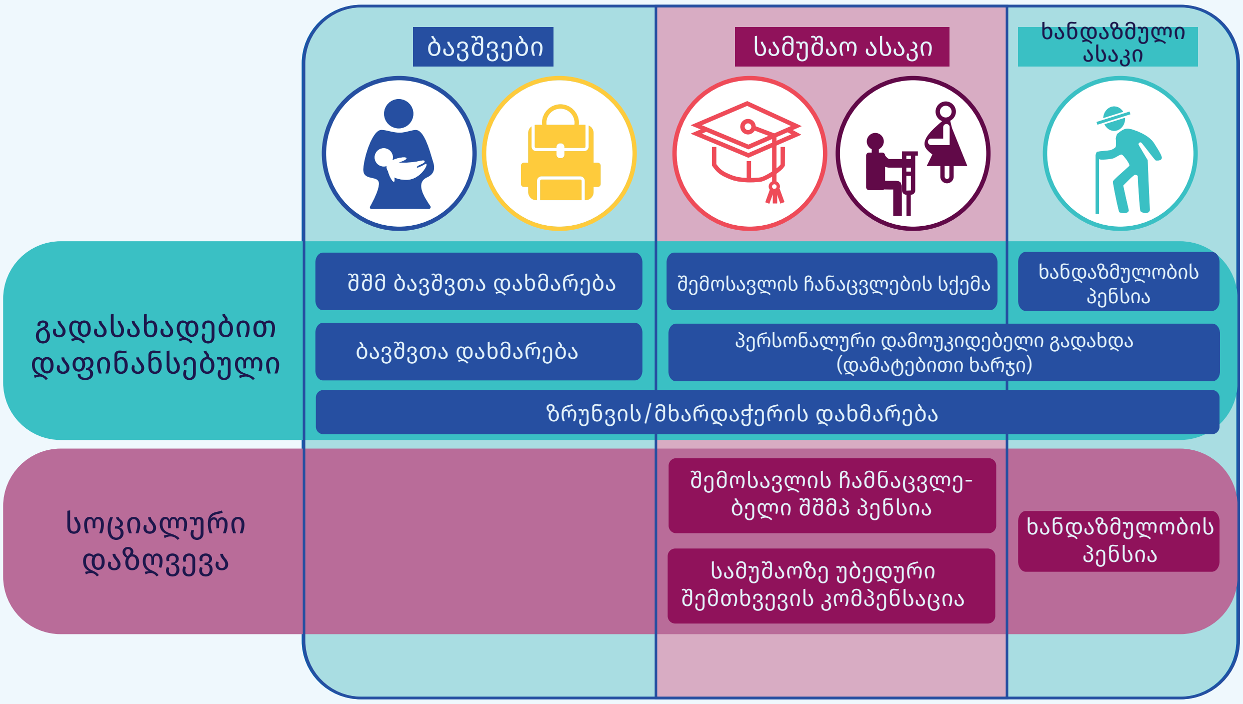
▸ სურათი N 2.3:

ცხოვრების ციკლის დახმარება, ILO-ის 102-ე კონვენცია



▸ სურათი N 2.4:

მრავალდონიანი შშმპ დახმარების სისტემა



წყარო: განვითარების ტრაექტორიები.

ბევრი თვალსაზრისით, „გაეროს მასშტაბით მოქმედი სოციალური დაცვის ზღვრების" ინიციატივას საფუძველი დაუდო მოსაზრებამ, რომ ტრადიციული, დასაქმებაზე დაფუძნებული სოციალური დაცვის სისტემა მოუქნელი ან „შეუფერებელია" ისეთ მუდმივად არსებულ გამოწვევებთან გასამკლავებლად, როგორებიცაა სიღარიბე, სოციალური იზოლაცია და არაფორმალური შრომის ბაზარი.[22] ბოლო ათწლეულებში გადასახადებით დაფინანსებულ ანუ „არამონაწილეობით" სოციალური დაცვის სქემებს უფრო მეტი ყურადღება ექცევა[23], რადგან ბევრი ადამიანი თვლის, რომ ამგვარი სქემები უკეთ უზრუნველყოფს ისეთი ჯგუფების გარანტირებულ მოცვას, რომლებიც ტრადიციულად ფორმალური მონაწილეობითი (შენატანების) სისტემის მიღმა რჩებიან, საქართველო კი, ფართო მასშტაბით, ლიდერია ამ თვალსაზრისით.

გარდა იმისა, რომ 102-ე კონვენციაში უკვე აღწერილ ცხრა რისკს ეხმიანება, ILO-ის 2012 წლის სოციალური დაცვის ზღვრების (No. 202) რეკომენდაციები ბავშვობის, სამუშაო და ხანდაზმულ ასაკში ბაზისური სოციალური დაცვის გარანტიებისკენ (ჯანმრთელობის დაცვის ჩათვლით) მოწოდებასაც მოიცავს და საყოველთაო მოცვის მისაღწევად (რომელიც მრავალდონიანი სისტემების კონსისტენტურია) სხვადასხვა პოლიტიკური მიდგომის გამოყენების შესაძლებლობასაც იძლევა. მნიშვნელოვანია, რომ სოციალური დაცვის ზღვრების მიღწევა სქემათა კომბინაციით შეიძლება.[24] 202-ე რეკომენდაცია, ფაქტობრივად, „ეროვნული კონტექსტისათვის ყველაზე ეფექტური და ეფექტიანი დახმარების კომბინაციისა და სქემების" განხორციელებისკენ მოუწოდებს ქვეყნებს (პარაგრაფი N9) და ამ სქემების თანმიმდევრულად და უხარვეზოდ დაგეგმვასაც ითხოვს.[25]

22 მაგალითად, იხ. World Bank (2019).
23 ტერმინმა „არამონაწილეობითი" შეიძლება, დააკნინოს ყველა ადამიანის მიერ მათი ცხოვრების განმავლობაში საკუთარი შრომით, არაპირდაპირი გადასახადებით, სოციალური რეპროდუქციისა და ზრუნვის და ა. შ. შეტანილი წვლილი. იხ. McClanahan (2019).
24 ILO (2012).
25 მაგალითად, III პარაგრაფში აღწერილ ძირითად პრინციპებს შორისაა „იმ ინსტიტუციების თანამიმდევრულობა, რომლებიც პასუხისმგებელნი არიან სოციალური დაცვის უზრუნველყოფაზე".

ყოველივე ზემოთ თქმულის მიუხედავად, შესაძლებელია, გარკვეული შეზღუდვებიც არსებობდეს უახლოეს ან ზომიერად დაშორებულ პერსპექტივაში მაინც. მთავრობა ახერხებს დახმარების დონის (ან ადეკვატურობის) უზრუნველყოფასა და გაუმჯობესებას მაშინ, როდესაც ის მთლიანად სახელმწიფო ბიუჯეტის იმედად არის, განსაკუთრებით საქართველოს მსგავს კონტექსტში, სადაც ფისკალურ სივრცეს ხარჯებსა და ახალ გადასახადებზე დაწესებული კონსტიტუციური ლიმიტები ზღუდავს.[26] სოციალური დაცვის სისტემას, რომელიც მრავალდონიან სტრუქტურაში გარანტირებული მინიმუმის შემდგომ, ზედა დონეს წარმოადგენს, საყოველთაო მოცვის უზრუნველსაყოფად ბიუჯეტისგან თავისუფალი, სამართლიანი და თანაბარუფლებიანი გზის შემოთავაზება შეუძლია და, ამასთან, დახმარების ადეკვატურობის გაუმჯობესება მათთვის, ვისაც შენატანის გაკეთების უნარი შესწევს.

2.3 საქართველოს სოციალური დაცვის სისტემის მიმოხილვა

საქართველოს სოციალური დაცვის სისტემა განსხვავდება პოსტსაბჭოთა ქვეყნების უმრავლესობის გამოცდილებისგან იმით, რომ მან სრულად თქვა უარი სოციალური დაზღვევისა და შემოსავლებთან დაკავშირებული სოციალური დაცვის სისტემაზე, გადასახადებით დაფინანსებული მოდელის სასარგებლოდ, რომელიც საყოველთაო და საჭიროებების შეფასების საფუძველზე გაცემულ (means-tested) დახმარებას აერთიანებს. ამგვარი რადიკალური გზით წასვლამ საქართველოს ეკონომიკასა და საზოგადოებაში საფუძვლიან ცვლილებებს დაუდო სათავე.

დღეისათვის საქართველოს სოციალური დაცვის სისტემა ცნობილია თავისი შედარებითი ადეკვატურობითა და გადასახადებით დაფინანსებული ხანდაზმულობის პენსიის თითქმის საყოველთაო მოცვით, რაც მას ერთ-ერთ ყველაზე ეფექტურ სოციალურ პენსიად აქცევს მთელს მსოფლიოში.[27] მიუხედავად იმისა, რომ ნაკლებად არის ყურადღების ცენტრში, საქართველო საყოველთაო შშმპ დახმარებასაც უზრუნველყოფს და შედარებით დიდ ინვესტიციას ახორციელებს თავის ფლაგმან სიღარიბის დაძლევის მიზნობრივ პროგრამაში (ცნობილია, როგორც TSA), რომელიც უკიდურესი სიღარიბის აღმოფხვრას ისახავს მიზნად.

ეროვნული პოლიტიკის მიმართულებით და დისკურსის ფარგლებში, არსებული სისტემის ძირითადი კომპონენტებია:

- ხანდაზმულთა უნივერსალური პენსია 60 (ქალებისთვის) ან 65 (კაცებისთვის) წელს გადაცილებული ნებისმიერი პირისთვის;
- ე, წ, „კატეგორიული“ (უნივერსალური) დახმარება იმ პირთათვის, რომლებიც შეფასებულნი არიან, როგორც შეზღუდული შესაძლებლობების მქონენი ან ობლები (ერთი ან ორივე მშობლით);
- სხვა „კატეგორიული“, საჭიროებების შეფასების საფუძველზე გაცემული დახმარება, მაგალითად, მაღალმთიან რაიონებში მცხოვრები ადამიანებისთვის, იძულებით ადგილნაცვალი პირებისთვის და დაბალი შობადობის მაჩვენებლების მქონე რეგიონებში მცხოვრები სამი ან მეტი ბიოლოგიური შვილიანი ოჯახებისთვის;
- იმ შინამეურნეობებზე მიმართული სიღარიბის მიზნობრივი სქემა (TSA), რომლებიც შეფასებულია, როგორც ღარიბი;
- იმ შინამეურნეობებში მცხოვრები ბავშვებისთვის განკუთვნილი სიღარიბის მიზნობრივი დახმარება, რომლებიც შეფასებულია, როგორც ღარიბი;[28]
- მშობიარობის შემდგომი ერთჯერადი დახმარება დედებისთვის, რომლებიც ფორმალურად არიან დასაქმებულნი საჯარო და კერძო სექტორში;

26 Godar et al. (2018).
27 იხ. Kidd and Tran (2017).
28 გარდა ამისა, საჯარო სამსახურის შესახებ კანონი ცალკე არეგულირებს საჯარო მოხელეებისთვის განკუთვნილ ორსულობის, მშობიარობისა და დეკრეტულ დახმარებას.

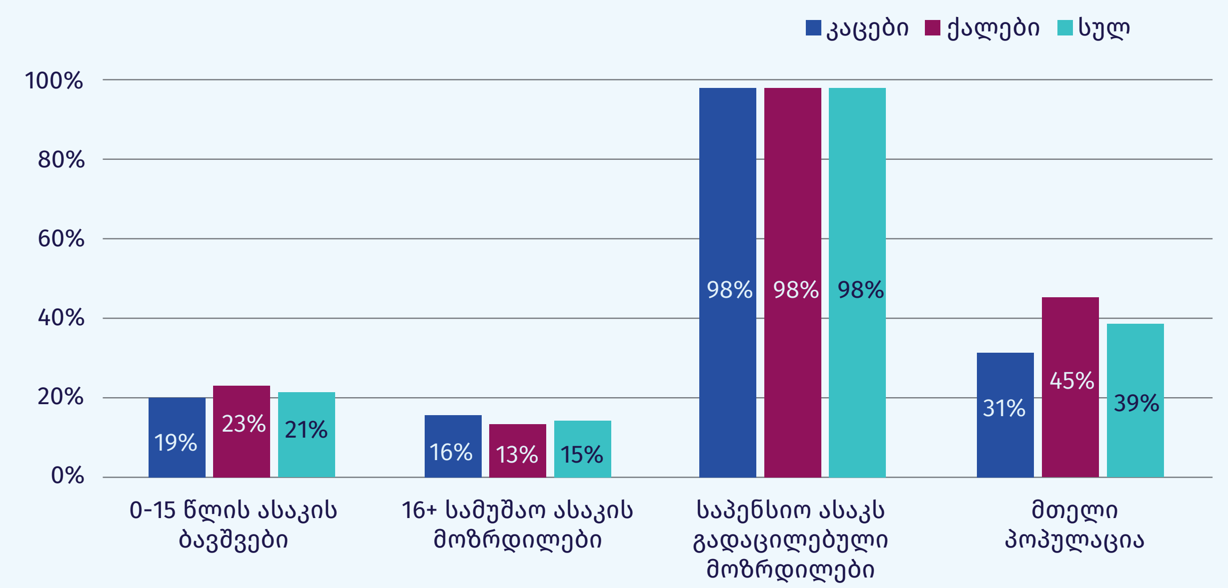
- კეთილდღეობის/ფინანსურად უზრუნველყოფილობის დონის შესაბამისად, უფასო ან სუბსიდირებული ჯანდაცვა წელიწადში 40.000 ლარამდე (დაახლოებით სამმაგი საშუალო ხელფასის ოდენობა) შემოსავლის მქონე პირებისთვის, საყოველთაო ჯანდაცვის პროგრამის (UHCP) ფარგლებში;
- სავალდებულო შენატანებზე დაფუძნებული ახალი დამატებითი საპენსიო სისტემა.

TSA-ის გარდა, რომელიც შინამეურნეობას ეძლევა, ყველა ეს ძირითადი დახმარება ინდივიდებს ერიცხებათ. გარდა ამისა, სახელმწიფო, საქართველოს შრომის კოდექსის მეშვეობით, მთელ რიგ ე. წ. „დამსაქმებლის პასუხისმგებლობის" პროგრამებს ახორციელებს, რომელთა შორისაა დამსაქმებლის მიერ უზრუნველყოფილი ანაზღაურებადი შვებულება დროებითი შრომისუუნარობის გამო (ავადმყოფობის ფურცელი) და, ასევე, სამუშაო ადგილზე უბედური შემთხვევის სავალდებულო დაზღვევა, რომელიც უახლოეს მომავალში იქნება წარმოდგენილი.

მთლიანობაში, საქართველოს მოსახლეობის დაახლოებით 40 პროცენტი იფარება სოციალური დაცვის ერთი პროგრამით მაინც, თუმცა, როგორც სურათი N 2.5 აჩვენებს, დიდია განსხვლა ასაკობრივ ჯგუფებს შორის. თუ საქართველომ ხანდაზმულთა თითქმის უნივერსალურ მოცვას მიაღწია, რაც აღსანიშნავი პოლიტიკური და ადმინისტრაციული მიღწევაა, ბავშვებსა და სამუშაო ასაკის ადამიანებს ნაკლებად აქვთ დახმარების მიღების შანსი — მათ მხოლოდ 20.9 და 14.5 პროცენტს, შესაბამისად. მოცვის ასეთი დაბალი მაჩვენებელი ამ ასაკობრივი ჯგუფების, განსაკუთრებით კი ბავშვების წინაშე აღმოცენებული რისკების მართვაში არსებულ ხარვეზებზე მიუთითებს.[29]

▸ სურათი N 2.5:

მოსახლეობის პროცენტული წილი, რომელიც სოციალური დაცვის ერთ დახმარებას მაინც იღებს, ასაკობრივი ჯგუფისა და სქესის მიხედვით, 2018 წელი



წყარო: 2018 წლის IHS-ის ანალიზი.

29 აქტიური ასაკის ადამიანების შემთხვევაში, დახმარების მიღება ოდნავ ნაკლებად მნიშვნელოვანი ინდიკატორია დაცვის მთლიანი სისტემისთვის, რადგან ცხოვრების ციკლის სოციალური დაცვის სისტემების ფარგლებში მოცული ბევრი გაუთვალისწინებელი შემთხვევა მოკლევადიანია თავისი ბუნებით (მაგალითად, ავადმყოფობა, დეკრეტი, უმუშევრობა და ა. შ.), ან მხოლოდ მოსახლეობის შედარებით მცირე ნაწილზე ახდენს გავლენას (როგორც შშმ პირების შემთხვევაში). მიუხედავად ამისა, საქართველოში სამუშაო ასაკის ბენეფიციართა ძალიან მცირე წილი ამ ასაკობრივი ჯგუფისთვის რისკების მართვის ისეთი ძირითადი პროგრამების არარსებობაზე მიუთითებს, როგორიცაა უმუშევრობა. თუმცა, ბავშვებისთვის, ხანდაზმულების მსგავსად, ცხოვრების ციკლის სოციალური უზრუნველყოფის სისტემა, რისკად თავად ბავშვობას უნდა განიხილავდეს. აქედან გამომდინარე, ბავშვების მოცვის ნებისმიერი მაჩვენებელი, რომელიც 100 პროცენტზე ნაკლებია, სისტემაში ხარვეზის არსებობაზე მიანიშნებს.

სურათი N 2.5 სქესის მიხედვით ჩაშლილ მოცვასაც გვიჩვენებს. მთლიანობაში, ქალების 45 პროცენტი სოციალური დაცვის ფარგლებში ერთ დახმარებას მაინც იღებს მაშინ, როცა ეს მაჩვენებელი კაცების პოპულაციაში 31 პროცენტია. ქალებსა და კაცებს შორის ასეთი განსხვავება, მეტწილად, მოსახლეობის ასაკობრივი და სქესობრივი სტრუქტურის შედეგია — ქალების საშუალო ასაკი 47.6 წელია, კაცებისა კი — 41.4 წელი; ამასთან, ქალებისთვის საპენსიო ასაკი — 60, კაცებისთვის კი 65 წელია.[30]

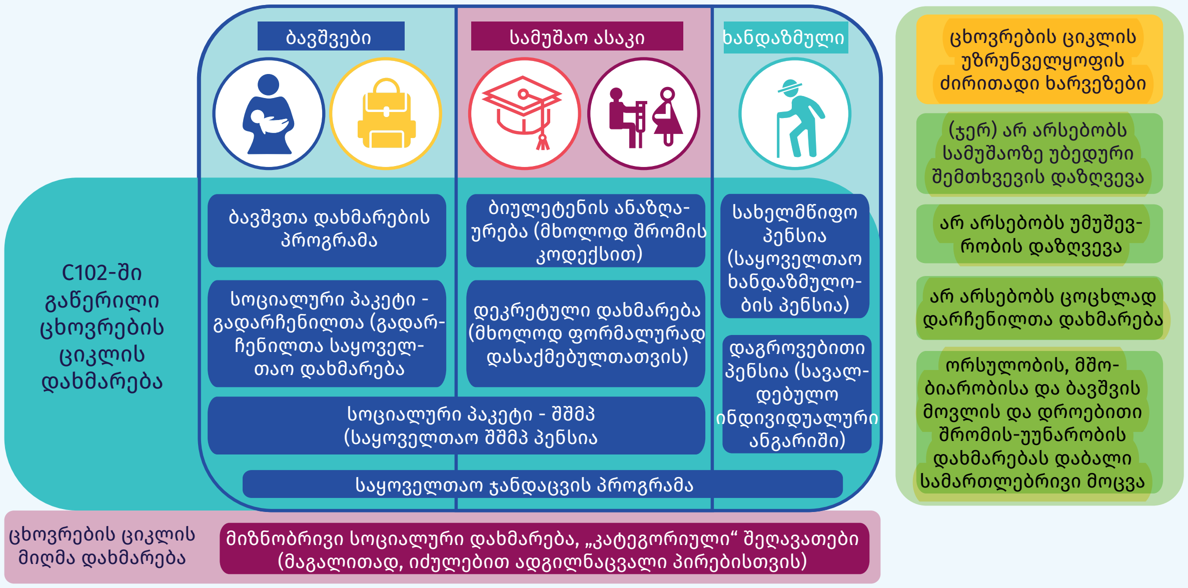
2.3.1 სისტემის ყოვლისმომცველობა საერთაშორისო სტანდარტების მიხედვით

ტერმინოლოგია და განსაზღვრებები, რომლებიც ადგილობრივად, კონკრეტულ ქვეყანაში გამოიყენება სოციალური დაცვის კონტექსტში, ხშირად მეტ-ნაკლებად არ ეთანადება საერთაშორისო სამუშაო ჩარჩოს. საერთაშორისო პრიზმაში სიტუაციის დანახვა ეროვნულ პოლიტიკურ ჩარჩოში ხარვეზების დანახვაში გვეხმარება, რომლებიც, განსხვავებული ეროვნული პოლიტიკური პრიორიტეტებიდან გამომდინარე, დროთა განმავლობაში, შეიძლება, უყურადღებოდ დარჩეს ან არასაკმარისად გამოიკვეთოს. სურათი N 2.6 აჯამებს საქართველოს სოციალური დაცვის სისტემის ყოვლისმომცველობას, ILO-ის 102-ე კონვენციაში აღწერილ ცხრა გაუთვალისწინებელ ცხოვრებისეულ გარემოებასთან მიმართებაში.

სოციალური დაცვის უზრუნველყოფის მთლიანი კონფიგურაცია ბენეფიციართა სტრუქტურაში აისახება. თუ ზოგიერთი პროგრამა კონკრეტულად რომელიმე ასაკობრივ ჯგუფზეა მიმართული (როგორიცაა CBP ან ხანდაზმულობის პენსია), სხვა პროგრამები, როგორებიცაა მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამა ან შშმ პირების დახმარების სოციალური პაკეტი, მიბმული არ არის ასაკზე. სურათი N 2.7 გვიჩვენებს საქართველოში სოციალური დაცვის ბენეფიციართა პროცენტულ განაწილებას ცხოვრების ციკლის და ამ ციკლის მიღმა ძირითად პროგრამებში, 2018 წლის შინამეურნეობის ინტეგრირებული კვლევის (IHS) მონაცემების მიხედვით.

▸ სურათი N 2.6:

საქართველოს სოციალური დაცვის სისტემის ყოვლისმომცველობა ILO-ის NO. 102 კონვენციაში დეკლარირებულ ცხოვრების ციკლის რისკებთან მიმართებაში



წყარო: ავტორთა სქემა.

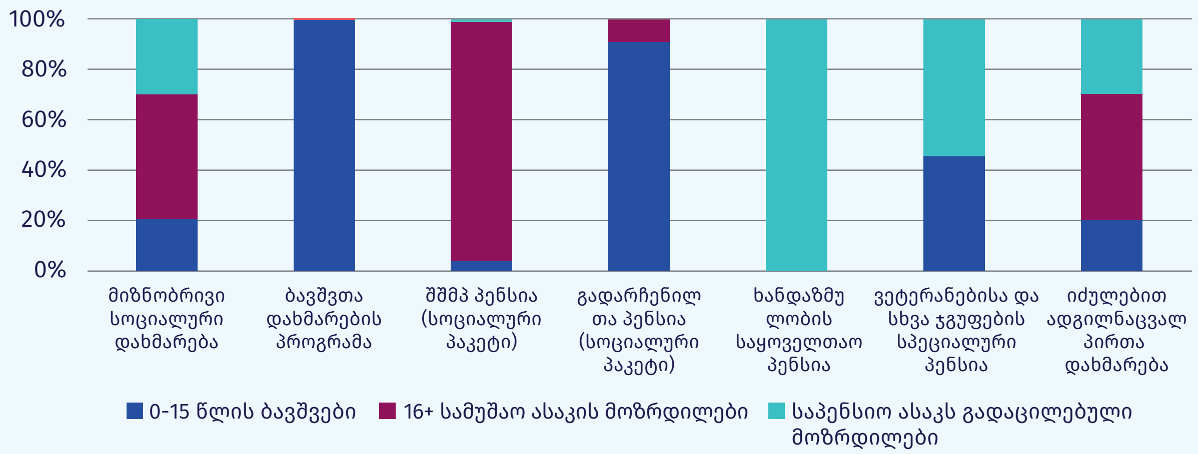
30 ასევე, იხ. ქვეთავები 4.3.1 და 5.3.1.

უნივერსალური ხანდაზმულობის პენსია საქართველოს სოციალური დაცვის სისტემის საყოველთაოდ ცნობილი მონაპოვარია, ბოლო წლებში კი თითქმის უნივერსალური ჯანდაცვის უზრუნველყოფამ მიიპყრო ყურადღება. შშმ პირთა უნივერსალური დახმარებაც სისტემის დადებითი მახასიათებელია, რომელსაც საზოგადოების ნაკლები ყურადღება ექცევა, თუმცა, ადმინისტრაციისა და მიწოდების მექანიზმების გაუმჯობესების მეშვეობით, სოლიდურ სამართლებრივ საფუძველს უქმნის უნივერსალური მოცვის მიღწევას (იხ. ქვეთავი 4.3.1). ამასთან, საქართველოში 102-ე კონვენციის ძირითადი ცხოვრების ციკლის გაუთვალისწინებელი შემთხვევების მოცვის გულდასმით შესწავლა მთელ რიგ თვალსაჩინო სამართლებრივ ხარვეზებს ავლენს, რომლებსაც, ასევე, ასახავს სურათი N 2.6. კერძოდ:

1) არ არსებობს **სოციალური უზრუნველყოფის დებულება სამუშაო ადგილზე უბედური შემთხვევის შესახებ** (დასაქმებულის კომპენსაცია), თუმცა საქართველოს შრომის უსაფრთხოების შესახებ ახალი კანონი გარკვეული დამსაქმებლებისთვის მომატებული საფრთხის შემცველი, მძიმე, მავნე ან საშიშპირობებიანი სამუშაოების შემთხვევაში აწესებს მოთხოვნებს, რომ თავიანთი დასაქმებულები კერძოდ დააზღვიონ სამუშაოსთან დაკავშირებული დაზიანების ან დაავადების რისკებისგან, რომლის წინაშეც, შეიძლება, დასაქმებულები დადგნენ.[31]
2) საქართველოში **არ არსებობს უმუშევრობის დახმარება (თანამონაწილეობითი ან სხვაგვარი)**, რაც 200.000-ზე მეტ უმუშევარ ადამიანს საკუთარი თავის იმედად ტოვებს ახალი სამუშაოს ძებნის პერიოდში.
3) მართალია, არსებობს ცოცხლად დარჩენილის დახმარება ბავშვებისთვის, მაგრამ არ არსებობს **სოციალური დაცვა მოზრდილებისთვის მეუღლის ან პარტნიორის გარდაცვალებისა** და ამასთან დაკავშირებული მეუღლის ან პარტნიორის შემოსავლის დაკარგვის შემთხვევაში.
4) **ასობით ათასი თვითდასაქმებული, არაფორმალურად დასაქმებული ან სამუშაო ძალის მიღმა მყოფი ადამიანი გამორიცხულია დახმარების ზოგიერთი პროგრამიდან**, ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის ან დროებითი შრომისუუნარობის დახმარებისა და სამუშაო ადგილზე უბედური შემთხვევის დაზღვევის ახალი სქემის ჩათვლით, რომელიც დასაქმების სტატუსზეა მიბმული.

▸ სურათი N 2.7:

სოციალური დაცვის რეციპიენტთა პროცენტული განაწილება პროგრამების მიხედვით, 2018



წყარო: 2018 წლის HIS ანალიზი.

31 საქართველოს შრომის უსაფრთხოების კანონპროექტი ხელმისაწვდომი არ იყო შეფასების განხორციელების პერიოდში, რადგან კანონის ძირითად დებულებებზე ჯერ კიდევ მიმდინარეობდა მუშაობა.

32 საქსტატის ოფიციალური სტატისტიკის მიხედვით, უმუშევარ მოსახლეობად ითვლება 15 წლის ან უფროსი ასაკის პირები, „რომლებსაც არ უმუშავიათ (ერთი საათიც კი) ინტერვიუმდე 7 დღით ადრე, ეძებს სამუშაოს 4 კვირის განმავლობაში მაინც და მზად არის, მუშაობა მომავალი 2 კვირის განმავლობაში დაიწყოს." საქსტატი არ აქვეყნებს არასრული დასაქმების ოფიციალურ მონაცემებს.

5) მიუხედავად იმისა, რომ დასაქმებას უკავშირდება, არც დროებითი შრომისუუნარობისა და არც დეკრეტული შვებულების ფულადი ანაზღაურება არ ფინანსდება სოციალური შენატანებით, რაც **ხარჯებისა და დახმარების არათანაბარ გადანაწილებასა და მოცვას ედება საფუძვლად** (როდესაცდროებითი შრომისუუნარობის ანაზღაურებადი შვებულების ხარჯები ცალკეული დამსაქმებლების მხრებზე გადადის, დასაქმებულთა დეკრეტული შვებულება კი საერთო გადასახადებიდან იფარება იმისდა მიუხედავად, რომ მას ყველა ქალი არ იღებს).

ეს მახასიათებლები, ნაწილობრივ, საქართველოს სოციალური უსაფრთხოების სისტემის განსხვავებულ ისტორიულ განვითარებას ასახავს. სახელმწიფო პენსიის, როგორც ერთადერთი ნაციონალური პენსიის, კონსოლიდაცია თან სდევდა ათწლეულების მანძილზე პენსიის დაფინანსების სხვადასხვა მოდელებს შორის რხევას, როგორც ამას ხსნის ჩანართი N 2.3. ამ რხევების შედეგად, მაღალი დონის არაფორმალურობის პირობებში, გასაკვირი არ არის, რომ დაინტერესებულ მხარეებში გარკვეული სკეპტიციზმი შეინიშნებოდა საქართველოში სოციალური დაზღვევის სისტემის დანერგვის შესაძლებლობასთან დაკავშირებით.[33]

ჩანართი N 2.3. ხარჯების გადანაწილების რხევითი მოდელები საქართველოში

პოსტსაბჭოთა სოციალური უსაფრთხოების სისტემა საქართველოში ხარჯების გადანაწილების სხვადასხვა მოდელს შორის უკიდურესი რხევებით ხასიათდებოდა როგორც სოციალური დაზღვევის, ისე 2006 წლიდან - გადასახადებით დაფინანსებულ მოდელებს შორის.

მაგალითად, 1990-იანი წლების შუა პერიოდში დამსაქმებლები ვალდებულნი იყვნენ, მთავრობის მიერ დეფიციტის დასაფარად, ხელფასის 37 პროცენტი გადაეხადათ მაშინ, როცა დასაქმებულებისთვის ეს გადასახადი შემოსავლის მხოლოდ 1 პროცენტს შეადგენდა. შემდგომში, საუკუნის ბოლოსთვის, დამ_საქმებლის შენატანი ჯერ 27, შემდეგ კი 20 პროცენტამდე შემცირდა. 2000-იანი წლების შუა პერიოდში დამსაქმებლის შენატანი ნულამდე დაეცა და მთელი ტვირთი დასაქმებულთა მხრებზე გადავიდა, რომლებსაც 25 პროცენტის გადახდა ევალებოდათ. საბოლოოდ, 2006 წელს სოციალური დაზღვევის სრულად გაუქმების გამო, შენატანის ოდენობა ნულს გაუთანაბრდა (ISSA/SSA, მრავალწლიანი მონაცემები).

დღესდღეობით ყველა დასაქმებული „საშემოსავლო გადასახადის“ სახით 20 პროცენტს იხდის, რომელიც ხელფასის ხელზე გაცემამდე იქვითება. ერთიანი საშემოსავლო გადასახადი არამარტო რეგრესიულია, არამედ პასუხისმგებლობის ლოკუსის შესახებაც ბადებს კითხვებს, რადგან დამსაქმებლების პასუხისმგებლობაა საგადასახადო დეკლარაციის შევსება (საქართველოს დამსაქმებელთა ასოციაციასთან ინტერვიუს მიხედვით). დამსაქმებლები მოგების გადასახადის სახით დამატებით 20 პროცენტს იხდიან ყველა შემოსავალზე, რომელიც არ რეინვესტირდება (Godar et al., 2018).

ასეთი მკვეთრი ცვლილებებისა და დაბნეულობის პირობებში იმასთან დაკავშირებით, თუ ვინ არის დაფინანსებაზე პასუხისმგებელი, გასაკვირი არ არის, რომ ბევრი დაინტერესებული მხარე შიშობს და არ გამორიცხავს სოციალური შენატანების/თანამონაწილეობის სქემასთან დაბრუნების შესაძლებლობას.

მიუხედავად იმისა, რომ 2003 წლის ვარდების რევოლუცია და მისი თანმდევი შემდგომი ნეოლიბერალური რეფორმები სახელმწიფოს მიერ მართულ განვითარებას უარყოფდნენ, პარადოქსულია, მაგრამ დაზღვევის მექანიზმების არარსებობის პირობებში სწორედ სახელმწიფოს ეკისრებოდა საზოგადო ცხოვრების ციკლის რისკებისთვის ადეკვატური დახმარებების გაცემის პასუხისმგებლობა. ამასთან, ახალი შემოსავლების

33 ინტერვიუები საქართველოს დამსაქმებელთა ასოციაციის, საქართველოს პროფესიული კავშირის გაერთიანებისა და სოლიდარობის ცენტრის წარმომადგენლებთან (AFL-CIO-ის შესაბამისად).

მოზიდვაზე დაწესებული აშკარად მკაცრი კონსტიტუციური შეზღუდვები ნიშნავს იმას, რომ მთავრობა ფისკალური სივრცის შედარებით ვიწრო საზღვრებში ოპერირებს.[34] გარდა ამისა, ამჟამინდელი ფინანსური მოწყობა, რომელიც მნიშვნელოვნად არის დამოკიდებული ყველა დასაქმებულის მიერ, ყოველგვარი გამონაკლისის გარეშე, დაბალი შემოსავლის მქონე მუშაკებისთვის საკუთარი შემოსავლიდან (ხელფასიდან) გადახდილ მოქრილ 20 პროცენტზე, უაღრესად რეგრესიულია და შეიძლება, ფორმალური დასაქმებისთვის თავის არიდების სერიოზული ბიძგის მიმცემი იყოს.[35]

გარდა ამისა, კითხვები ჩნდება საქართველოს მოსახლეობის მნიშვნელოვანი სეგმენტის — მზარდი საშუალო ფენისთვის — განკუთვნილი პენსიის ადეკვატურობასთან დაკავშირებით (იხ. ქვეთავი 5.3.2). ამ საკითხების მოსაგვარებლად, მთავრობამ ახლახან შემოიღო დაგროვებით მოდელზე დაფუძნებული დამატებითი პენსიის სისტემა (სავალდებულო ინდივიდუალური ანგარიში), რომელმაც სისტემას შენატანების ახალი განზომილება შეჰმატა. ახალი სქემა დამატებით შემოსავალს შესთავაზებს მათ, ვისაც საკმარისი დანაზოგის გაკეთება შეუძლია, თუმცა ვინაიდან დახმარების ოდენობა მჭიდროდ უკავშირდება შენატანებს, რომლებიც შენატანის გაკეთების სქემითაა განსაზღვრული, სისტემა უფრო მაღალ შემოსავალს მიანიჭებს უპირატესობას, რაც შესაძლოა, უარყოფითად აისახოს გენდერულ თანასწორობაზე (იხ. ქვეთავი 5.3.2 და თავი 7).

2.3.2 სიღარიბესთან ბრძოლის იმედად ყოფნა ცხოვრების ციკლის უზრუნველყოფაში არსებული ხარვეზის გამოსასწორებლად

გადასახადებით დაფინანსებული კეთილდღეობის უზრუნველყოფის მოდელში მთავრობამ, აშკარა თანაბარი ენთუზიაზმით, გააერთიანა, ერთი მხრივ, უნივერსალური და სიღარიბეზე მიმართული მიდგომები და, მეორე მხრივ, დასაქმებაზე დაფუძნებული დახმარების გარკვეული ფორმა. საბოლოო ჯამში, ასეთი სქემის პირობებში ბევრია ისეთი ადამიანი, ვინც არც სოციალური დახმარების მიმღებთა კრიტერიუმებს აკმაყოფილებს და არც დასაქმებაზე დაფუძნებულ გარანტიებს იღებს. ისინი მთელი რიგი ისეთი რისკების დაზღვევის გარეშეც რჩებიან, რომლებიც სამუშაო ცხოვრების განმავლობაში, შეიძლება, წარმოიქმნას.

ადამიანთა უმრავლესობა სახელმწიფოსგან ჯანმრთელობის დაზღვევისთვის გარკვეულ დახმარებას იღებს და თუ ასაკოვანი ადამიანები, შშმ პირები და სხვა კონკრეტული, „მოწყვლადად“ მიჩნეული ჯგუფები საყოველთაო გადასახადებით დაფინანსებული სქემის შემწეობით შედარებით მყარი/სანდო დაცვით სარგებლობენ მათგან, ვინც ქმედითუნარიანად ითვლება, ესენი მოელიან, რომ თავად იზრუნებენ საკუთარ უსაფრთხოებაზე, ან, თუ საკმარისად გაუმართლებთ და დასაქმდებიან, მაშინ მათი დამსაქმებლის პასუხისმგებლობა იქნება ამ საკითხის მოგვარება მათთვის. ამ ადამიანებს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, შეიძლება, ჰქონდეთ სახელმწიფოსგან დამატებითი დახმარების იმედი, თუ „ღარიბის“ (რომელიც, როგორც წესი, სიღარიბის არაპირდაპირი შეფასების ფორმულით განისაზღვრება) კატეგორიაში აღმოჩნდებიან. ეს ადამიანები ოჯახის შექმნის ან სამსახურის დაკარგვის გამო, შესაძლოა, მარტივად გაღარიბდნენ, თუმცა მოსახლეობის მხოლოდ 10.4 პროცენტი აღმოჩნდება იმდენად იღბლიანი, რომ მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამაში ჩართვის კრიტერიუმები დააკმაყოფილოს (ან ბავშვთა დახმარების პროგრამაში მოხვდეს).[36]

ფაქტობრივად, საქართველოში იმაზე გაცილებით ბევრი ადამიანია მოწყვლადი, ვიდრე სიღარიბის ეროვნულ სტატისტიკაშია ასახული. სურათი N 2.8 აჩვენებს საქართველოს მოსახლეობის პროცენტულ ოდენობას, რომელიც სიღარიბის სხვადასხვა საერთაშორისო ზღვარს მიღმა (უკიდურესი სიღარიბის, სიღატაკის ჩათვლით) ცხოვრობს. ასევე, მოცემულია მედიანური სიღარიბის ზღვრები დაბალი და საშუალო, საშუალოზე მაღალი და მაღალი შემოსავლიანი ქვეყნებისთვის. ეროვნული სტატისტიკის მიხედვით, 2018 წლისთვის

34 საქართველო (2011). ეკონომიკური თავისუფლების აქტი უზღუდავს მთავრობას ახალი გადასახადების დაწესების უფლებას. გადასახადების შემოტანა მხოლოდ რეფერენდუმით არის შესაძლებელი, რომლის მოწყობაც მხოლოდ მთავრობას შეუძლია.

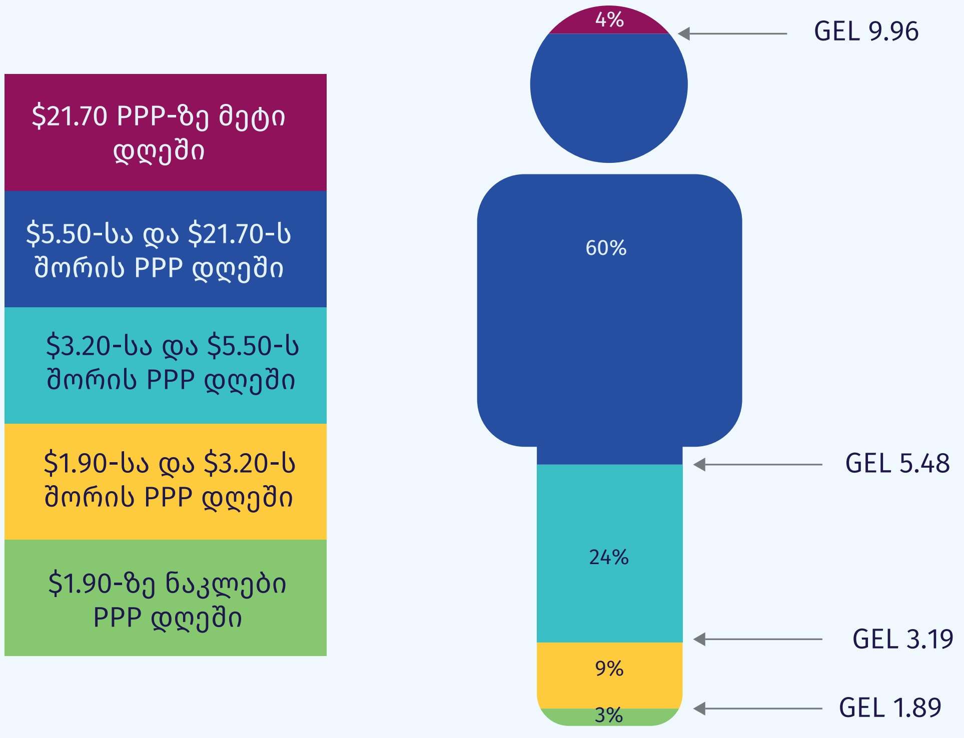
35 UNICEF (2018b).

36 2018 წლის შინამეურნეობების ინტეგრირებული კვლევის ანალიზი. UNICEF-ის ბოლო ანგარიშის მიხედვით, რომელიც კეთილდღეობის მონიტორინგის კითხვარის ანალიზს ეყრდნობა, მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამაში მოსახლეობის 11.2 პროცენტი მონაწილეობს. იხ. Gugushvili and Le Nestour (2019).

საქართველოს მოქალაქეთა დაახლოებით 20 პროცენტი სიღარიბეში ცხოვრობდა. თუ საშუალოზე მაღალი და საშუალო შემოსავლიანი ქვეყნების მედიანური სიღარიბის მაჩვენებელს გამოვიყენებთ, მაშინ ღარიბად მოსახლეობის 36 პროცენტი (მათ შორის, ქალების 35.6 და კაცების 36.6 პროცენტი) უნდა ჩაითვალოს. მაღალშემოსავლიანი ქვეყნების მაჩვენებლის გამოყენების შემთხვევაში კი საქართველოში თითქმის ყველა (96 პროცენტი) ღარიბია. ზოგადად, ნებისმიერი საზომის მიხედვით, სიღარიბის მაჩვენებელი ოდნავ დაბალია ქალებში, ვიდრე კაცებში, რაც, სავარაუდოდ, სოციალური დაცვის მიერ ქალების ოდნავ მეტი მოცვის შედეგია. რეალურად, ადამიანების შემოსავალი ძალიან არასტაბილური და უაღრესად დაუცველია და დროის ძალიან მოკლე პერიოდებში, შეიძლება, სწრაფად გადანაცვლდეს შემოსავლის განაწილების მრუდზე. მაგალითად, კიდმა და გელდერსმა (2015) აღმოაჩინეს, რომ შინამეურნეობათა ორ-მესამედზე მეტი გარკვეული დროის განმავლობაში მაინც სიღარიბეში ცხოვრობს (განურჩევლად იმისა, შეფასებისთვის სიღარიბის ზოგად ზღვარს გამოვიყენებთ, რომელიც დღეში 2.50 აშშ დოლარს შეადგენს (მსყიდველობითი უნარის პარიტეტი, PPP), თუ სიღარიბის ფარდობით ზღვარს). სიღარიბისა და შემოსავლის ამ დინამიკას ხსნის ჩანართი N 2.4.[37] ეს შედეგები მიუთითებს, რომ „ღარიბი“ სტატიკურ, მიღწევად ჯგუფად კი არ უნდა აღიქმებოდეს, არამედ, უფრო ზუსტი იქნება, თუ სიღარიბე განიმარტება, როგორც მუდმივი რისკი, რომლის წინაშეც ნებისმიერი ადამიანი, შეიძლება, დადგეს გარემოებების ცვლილების პირობებში.[38] ასევე, კვლევა ცხადყოფს, რომ სიღარიბესთან ბრძოლის იდეალური ფორმულა, იდეალური აღწერა და შეფასების პროცესიც კი ვერ აუწყობს ფეხს სწრაფად ცვალებად რეალობას.

▸ სურათი N 2.8:

საქართველოს მოსახლეობის პროცენტული წილი ერთ სულ მოსახლეზე სიღარიბის საერთაშორისო ზღვრის ქვემოთ მოხმარების მიხედვით, 2018



წყარო: 2018 წლის შინამეურნეობის ინტეგრირებული კვლევისა და მსოფლიო ბანკის ღია მონაცემების ანალიზზე დაყრდნობით.
შენიშვნა: დიაგრამის მარჯვენა ნაწილში წარმოდგენილი რიცხვები ლარის ნომინალური მნიშვნელობებია.

37 Kidd and Gelders (2015).
38 Knox-Vydmanov (2014).

▸ **ჩანართი N 2.4. სიღარიბისა და შემოსავლის დინამიკა**

მართალია, მიღებულია ადამიანების „ღარიბად“ და „არაღარიბად“ კატეგორიზება, თუმცა სინამდვილეში საშუალოშემოსავლიან ქვეყნებში ადამიანთა უმრავლესობა სიღარიბეში ცხოვრობს, რაც იმას ნიშნავს, რომ ერთ სულ მოსახლეზე მოხმარება 5 აშშ ან 10 აშშ (მსყიდველობითუნარიანობის ტერმინებით) დოლარზე ნაკლებია. გარდა ამისა, შემოსავლები უაღრესად არასტაბილურია/მერყევია, ვინაიდან შინამეურნეობები გარკვეული რისკებისა და გამოწვევების წინაშე დგებიან, ან შესაძლებლობებს არ უშვებენ ხელიდან და რეაგირებენ მათზე. უკიდურესი გაჭირვებისა და დინამიკური შემოსავლების პრაქტიკული შედეგები ორგვარია: (ა) დაბალ- და საშუალოშემოსავლიან ქვეყნებში მცხოვრებ ადამიანთა უდიდეს წილს სოციალური დაცვის სისტემაზე უნდა ჰქონდეს წვდომა და (ბ) უაღრესად რთულია „ღარიბად“ წოდებული ფიქსირებული ჯგუფის სამიზნეში ზუსტად ამოღება, რადგან კეთილდღეობის მაჩვენებლის განაწილების ქვედა სეგმენტი მუდმივად იცვლება.

მთავრობის ფლაგმანი მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამა (TSA), რომელიც 2006 წლიდან ხორციელდება, ღარიბად შეფასებული შინამეურნეობების ფულადი დახმარების ძირითადი მექანიზმი, ე. წ. „სოციალური დახმარების პოლიტიკის უკანასკნელი საშუალებაა.“[39] ამ პროგრამაში საქართველო მთლიანი შიდა პროდუქტის დაახლოებით 1 პროცენტის ინვესტირებას ახდენს, რაც გაცილებით მეტია, ვიდრე სხვა ქვეყანათა უმრავლესობა ხარჯავს თავის მიზნობრივ, სიღარიბეზე მიმართულ პროგრამებზე.[40] მიუხედავად იმისა, რომ სამიზნე პოპულაციის მოცვის თვალსაზრისით, ის ყველაზე ეფექტურ პროგრამად ითვლება,[41] კვლევები ცხადყოფს, რომ გამორიცხვის შეცდომა ჯერ კიდევ დაახლოებით 58 პროცენტია.[42] ფაქტობრივად, პროგრამის შეფასებები ადასტურებს, რომ მასში არ არის ჩართული უღარიბეს დეცილში შემავალ შინამეურნეობათა საკმარისი რაოდენობა, კერძოდ, ბავშვებიანი შინამეურნეობები.[43] ეს ვითარება პროგრამაში ჩართვის მექანიზმების სისტემატური გადასინჯვის საჭიროებას ქმნის, რაც რეფორმებისკენ უბიძგებს მთავრობას.

მსოფლიოში მოქმედი სიღარიბის დაძლევის მრავალი მიზნობრივი პროგრამის მსგავსად, მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამის ბენეფიციარი შინამეურნეობები სიღარიბის არაპირდაპირი შეფასების ფორმულით (PMT) შეირჩევა. 1990-იანი წლების შუა პერიოდში მსოფლიო ბანკის მიერ პოპულარიზებული სიღარიბის არაპირდაპირი შეფასების ფორმულა ბენეფიციართა შერჩევის მექანიზმია, რომელშიც „შინამეურნეობის შემოსავლის, კეთილდღეობის ან საჭიროების შესაფასებლად ფორმალურ ალგორითმში შინამეურნეობის ან ინდივიდის მახასიათებლების შესახებ ინფორმაციისა და კეთილდღეობის დონეების კორელაცია გამოიყენება“.[44] ეს მეთოდი დახვეწილი ანალიზისთვის საჭირო მაღალი ხარისხის ადმინისტრაციული მონაცემების არარსებობის საპირწონედაა შემოთავაზებული.

საქართველოში სიღარიბის არაპირდაპირი შეფასების ფორმულა შინამეურნეობის კეთილდღეობას აფასებს, როგორც მოხმარებისა და საჭიროებების ფუნქციას,[45] რომელთაგან თითოეული განისაზღვრება როგორც ინდიკატორთა და პრედიქტორთა კომპლექსურ ნაკრებზე დაყრდნობით კონსტრუირებული ინდექსი. მაგალითად, მოხმარების ინდექსის გამოთვლისას გათვალისწინებულია სოციოდემოგრაფიული და

39 Baum et al. (2016).
40 Kidd and Gelders (2015).
41 Baum et al. (2016).
42 Kidd and Athias (2019).
43 Baum et al. (2016).
44 Grosh and Baker (1995).
45 იქვე. სხვადასხვა შემადგენლობის მქონე სხვადასხვა ტიპის შინამეურნეობებისთვის ცვლადის ასახსნელად საჭიროებების ინდექსის გამოყენება საქართველოს სიღარიბის მიზნობრივი პროგრამის უნიკალური მახასიათებელია, რომელსაც, როგორც წესი, სხვა ქვეყნების მსგავს პროგრამებში ვერ ვნახავთ.

ადგილმდებარეობის ცვლადები, შემოსავალი და საყოფაცხოვრებო მოხმარება, ხოლო საჭიროებების ინდექ-სი მოწყვლადი ჯგუფების სპეციფიკურ საჭიროებებს, ასაკს, გენდერსა და სხვადასხვა საარსებო მინიმუმის შეფასებებს ითვალისწინებს.[46] შეფასების შედეგად შინამეურნეობა იღებს ქულას, რომელიც პროგრამაში ჩართვისთვის საკმარის ზღვრულ ქულას დარდება, ეს ზღვარი კი პროგრამაში ჩართული პოპულაციის დაგეგმილი ზომის შესაბამისად, პოლიტიკური გადაწყვეტილებით დგინდება. მაგალითად, წარსულში მთავ-რობამ პროგრამაში ჩართო ყველა ის შინამეურნეობა, რომელმაც სიღარიბის არაპირდაპირი შეფასების ფორმულის მიხედვით 57.000 ქულა დააგროვა, რაც ქვეყანაში მცხოვრებ შინამეურნეობათა დაახლოებით 12.6 პროცენტს შეადგენდა. მოგვიანებით პროგრამაში მოხვედრისთვის საჭირო მინიმალური ქულა 65.000-მდე გაიზარდა, რათა მოცული მოსახლეობის ოდენობა შედარებით უცვლელი დარჩენილიყო (შინამეურნეობათა დაახლოებით 13.4 პროცენტი) ეროვნული კეთილდღეობის ცვალებადი დინამიკის პირობებში.[47] ამჟამად პროგრამაში მოსახვედრად საკმარისია, რომ შინამეურნეობამ 65.000 ქულა დააგროვოს, რაც (უხეშად) ნიშ-ნავს იმას, რომ ის იმ შინამეურნეობებისთვის არის განკუთვნილი, რომლებიც თავიანთი შეფასებული საჭიროებების დაახლოებით 65 პროცენტის დაკმაყოფილებას ახერხებენ.[48] შინამეურნეობების ხელახალი შეფასება ოთხ წელიწადში ერთხელ მაინც ხდება; თუმცა, როგორც უკვე აღინიშნა, ვინაიდან შინამეურნეობის შემოსავალი და კეთილდღეობა მუდმივად იცვლება, ბევრი შინამეურნეობა ვერ აკმაყოფილებს პროგრამაში მოხვედრისთვის საჭირო კრიტერიუმებს, დახმარების აშკარა საჭიროების მიუხედავად.

ფაქტობრივად, საერთაშორისო და საქართველოს ადგილობრივ დონეზე არსებობს ემპირიული მტკიცებულე-ბა იმისა, რომ უნივერსალურად დაგეგმილი ცხოვრების ციკლის დახმარება გაცილებით მეტ ადამიანს მოი-ცავს, რომელიც მოწყვლადად ითვლება, ვიდრე ე. წ. „სიღარიბისგან თავის დაღწევის“ სქემები, რომლებშიც მათი შინამეურნეობის წევრები არაპირდაპირ სარგებელს იღებენ. საქართველოში იმ ბავშვების წილი (35 პროცენტი), რომლებიც ისეთ შინამეურნეობებში ცხოვრობენ, სადაც ასაკოვანი პენსიონერი ჰყავთ, ორჯერ და კიდევ უფრო მეტია, ვიდრე იმ ბავშვებისა, რომლებსაც ისეთ შინამეურნეობებში უწევთ ცხოვრება, სადაც ერთი წევრი მაინც არის მიზნობრივი სოციალური დახმარების ან ბავშვთა დახმარების პროგრამის მონაწილე, როგორც ამას ცხრილი N 2.1 აჩვენებს. ანალოგიურად, სამუშაო ასაკის მოზრდილთა მხოლოდ 7 პროცენტი ცხოვრობს შინამეურნეობაში, რომელიც სოციალურ დახმარებას იღებს მაშინ, როცა მათი თითქმის მესამედი ასაკოვან პენსიონერთან ერთად ცხოვრობს. ვინაიდან საყოველთაო პროგრამებში შეთავაზებული დახმარების ოდენობა, ჩვეულებრივ, უფრო მეტია და გაცილებით მეტ ადამიანს მოიცავს, სიღარიბისა და უთანასწორობის საყოველთაო პროგრამების აგრეგირებული გავლენა ხშირად მეტია, ვიდრე ცალკე აღებული სიღარიბის აღმოფხვრაზე მიმართული მიზნობრივი დახმარებისა.[49] მაგალითად, საქართველოში სიღარიბის შემცირების მიზნით, სოციალური ტრანსფერების გავლენის შეფასებისას, კიდმა და გელდერმა (2015) აღმოაჩინეს, რომ ბავშვთა სიღარიბის 29 პროცენტიანი შემცირების თითქმის 70 პროცენტი (სოციალური ტრანსფერების სახით მიწოდებული) პენსიებით აიხსნებოდა მაშინ, როცა მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამა ამ კლების მხოლოდ 20 პროცენტს ხსნიდა.

46 სრულად PMT ფორმულისა და მისი შემდგომი ვერსიების შესახებ Baum et al. (2016).

47 Baum et al. (2016).

48 იქვე, გვ. 35. ავტორების მიხედვით, „ის ფაქტი, რომ შინამეურნეობის რეიტინგული ქულა მოცემული შემადგენლობის შინამეურნეობისთვის დაკვირვებული მოხმარებისა და საჭიროებების მოსალოდნელი დონის თანაფარდობას (თუნდაც ტრანსფორმირებულს) წარმოადგენს“, მისი, როგორც შინამეურნეობის ნაწინასწარმეტყველები მოხმარებით დაკმაყოფილებული საჭიროებების ნაწილის, ინტერპრეტირების საშუალებას გვაძლევს. მაგალითად, შინამეურნეობა, რომლის Q = 65,000, შეიძლება ინტერპრეტირდეს როგორც ერთეული, რომელსაც თავისი საჭიროებების (N) 65 პროცენტის ეკვივალენტური მოხმარების (I) შეფასებული დონე აქვს.

49 Kidd and Athias (2019).

▸ ცხრილი N 2.1:

ისეთ შინამეურნეობაში მცხოვრები მოსახლეობის პროცენტული ოდენობა ასაკობრივი ჯგუფების მიხედვით, რომლის ერთი წევრი მაინც იღებს დახმარებას რომელიმე დასახელებული სქემით, 2018 წელი

	მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამა (TSA)	ბავშვთა დახმარების პროგრამა (CBP)	შშმ პირის პენსია (სოციალური პაკეტი)	ცოცხლად დარჩენილთა პენსია (სოციალური პაკეტი)	უნივერ-სალური ხანდაზმუ-ლობის პენსია	დევნი-ლთა დახმა-რება
0-15 წლის ბავშვები	12.2%	14.2%	8.0%	2.1%	35.7%	5.8%
16+ წლის სამუშაო ასაკის მოზრდი-ლები	7.6%	4.4%	10.6%	0.6%	32.0%	4.7%
საპენსიო ასაკს გადაცილებული ადამიანები	8.8%	1.4%	4.2%	0.4%	98.2%	4.5%
სულ	8.6%	5.0%	8.4%	0.8%	51.2%	4.8%

წყარო: 2018 წლის შინამეურნეობის ინტეგრირებული კვლევის ანალიზი.

▸ ჩანართი N 2.5. მიზნობრივი სოციალური დახმარებისა და ბავშვთა დახმარების პროგრამა საქართველოში

სინამდვილეში მიზნობრივი სოციალური დახმარებისა და ბავშვთა დახმარების პროგრამები ტანდემში ოპერირებენ, მაგრამ მოსახერხებელია მათი ერთმანეთისგან კონცეპტუალური თვალსაზრისით გამიჯვნა, ვინაიდან ეს ორი დახმარება თეორიაში სხვადასხვა მიზანს ემსახურება. თუ მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამა იმის უზრუნველსაყოფად არის მოწოდებული, რომ არც ერთი შინამეურნეობა არ აღმოჩნდეს მოხმარების განსაზღვრული (მაგრამ ცვალებადი) ზღვრის ქვემოთ, ბავშვთა დახმარების პროგრამას ცხოვრების ციკლის დახმარების გარკვეული მახასიათებლები აქვს, რადგან ის შექმნილია კონკრეტულად მათთვის დამატებითი დახმარების გასაწევად, ვინც შვილებს ზრდის.

მიუხედავად იმისა, რომ მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამა უშუალოდ ბავშვებზე არ არის მიმართული, ბავშვებიანი შინამეურნეობები დახმარებას თითოეულ წევრზე, ბავშვების ჩათვლით, იღებენ და, ასევე, იღებენ ბავშვთა დახმარებასაც თვეში 50 ლარის ოდენობით თითოეული ბავშვისთვის. მაგალითად, ორი მოზრდილისა და ორი ბავშვისგან შემდგარი ოჯახი, რომელსაც 25.000 PMT ქულა აქვს, თვეში 340 ლარს (GEL 60 × 4 for the TSA and GEL 50 × 2 for the CBP) იღებს. თითოეული პროგრამის პარამეტრებს აჯამებს ცხრილი N 2.2.

ცხრილი N 2.2:

მიზნობრივი სოციალური დახმარებისა და ბავშვთა დახმარების პროგრამების პარამეტრები

PMT ქულა	მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამა (თვიური დახმარება)	ბავშვთა დახმარების პროგრამა (თვიური დახმარება)
0–30,000 ქულა	60 ლარი შინამეურნეობის თითოეული წევრისთვის (0-15 წლის ბავშვების ჩათვლით)	50 ლარი 0-15 წლის თითოეულ ბავშვზე
30,001–57,000 ქულა	50 ლარი შინამეურნეობის თითოეული წევრისთვის (0-15 წლის ბავშვების ჩათვლით)	50 ლარი 0-15 წლის თითოეულ ბავშვზე
57,001–60,000 ქულა	40 ლარი შინამეურნეობის თითოეული წევრისთვის (0-15 წლის ბავშვების ჩათვლით)	50 ლარი 0-15 წლის თითოეულ ბავშვზე
60,001–65,000 ქულა	30 ლარი შინამეურნეობის თითოეული წევრისთვის (0-15 წლის ბავშვების ჩათვლით)	50 ლარი 0-15 წლის თითოეულ ბავშვზე
65,001–100,000 ქულა	არაფერი	50 ლარი 0-15 წლის თითოეულ ბავშვზე
>100,001 ქულა	არაფერი	არაფერი

წყარო: სოციალური მომსახურების სააგენტო.

ამ მსჯელობის შესაბამისად, რამდენიმე კვლევა აჩვენებს, რომ სიღარიბეზე კიდევ უფრო მეტად მოქმედებს ბავშვთა დახმარების გაცემა (ან ამ დახმარების მოცვის გაზრდა) და, პარალელურად, მიზნობრივი სოციალური დახმარების შემცირება.[50] შესაბამისად, სიღარიბის არაპირდაპირი შეფასების ფორმულის სრული გადასინჯვა მიზნად ისახავდა მიზნობრივი ჯგუფის შერჩევის ეფექტიანობის გაუმჯობესებას. ამიტომ მასში საქიროებების შეფასების საფუძველზე გაცემული ბავშვთა დახმარებაც შეიტანეს, რომელიც ბავშვთა დახმარების პროგრამის ფარგლებში, მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამის პარალელურად ხორციელდება. თუ მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამაში მხოლოდ 65.000-მდე PMT ქულის მქონე შინამეურნეობები მონაწილეობენ, ბავშვთა დახმარების პროგრამას უფრო მაღალი ზღვარი აქვს დაწესებული - დახმარების მიღება 100.000-მდე PMT ქულის მქონე ყველა შინამეურნეობის ბავშვს შეუძლია. ამ ორი პროგრამის პარამეტრები და ძირითადი მახასიათებლების შეჯამებას წარმოადგენს ჩანართი N 2.5.

ბავშვთა დახმარების პროგრამისადმი მთავრობის ერთგულების წყალობით, დახმარების ოდენობა ხუთჯერ გაიზარდა — 2015 წელს, პროგრამის განხორციელების დასაწყისში, თვეში თითო ბავშვზე 10 ლარი ირიცხებოდა, ხოლო დღეს ეს თანხა თითო ბავშვზე თვეში 50 ლარს შეადგენს. მართალია, ეს პროგრამა (CBP) ისევ სიღარიბის აღმოფხვრაზეა მიმართული, ბევრი ისეთი ბავშვი კვლავაც დაუცველი რჩება, რომელიც PMT ქულის მიხედვით ოფიციალურად არ ერთიანდება ღარიბის კატეგორიაში, მაგრამ მაინც მოწყვლადია.

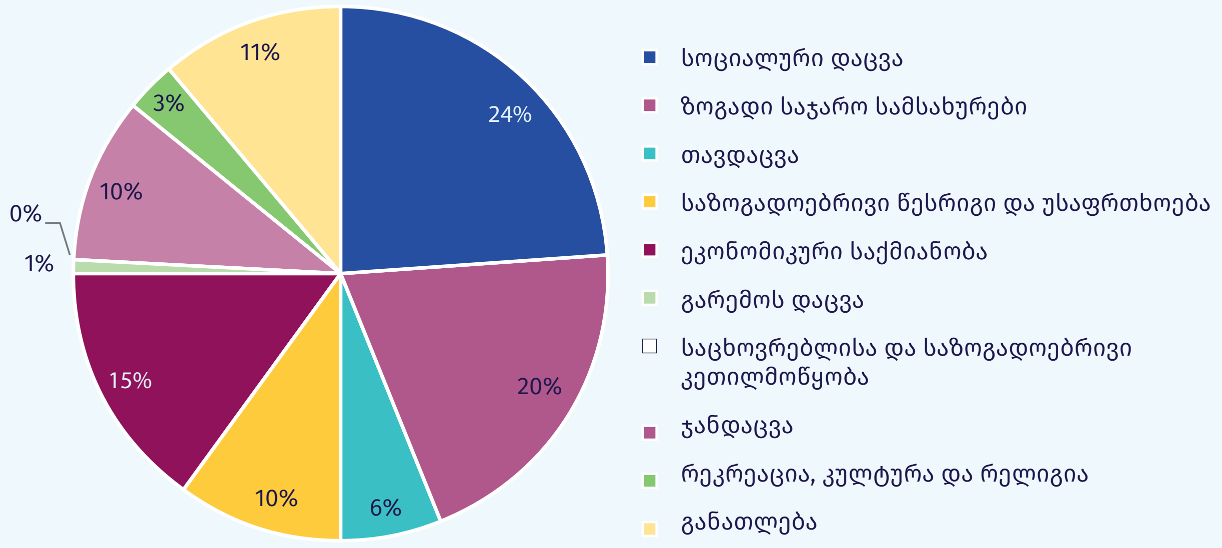
50 Baum et al. (2015); Kidd and Gelders (2015); და Gugushvili and Le Nestour (2019).

2.3.3 სოციალურ დაცვაზე გაწეული ხარჯები

სოციალური დაცვის მიმართულებით საქართველოს მთავრობის ვალდებულება იმაშიც აისახება, რომ სოციალურ დაცვაზე გაწეული ხარჯების წილი მუდმივად იზრდება. როგორც სურათი N 2.9 აჩვენებს, სოცია-ლური დაცვის ხარჯები (ჯანდაცვის ხარჯების გარეშე) საქართველოს ბიუჯეტის დაახლოებით მეოთხედს შეადგენს, რაც ოთხჯერ აღემატება თავდაცვაზე გაწეულ ხარჯებს. ამასთან, ეს ხარჯი ცენტრალური მთავრობის ხარჯების უდიდეს კატეგორიას წარმოადგენს. თუ ჯანდაცვის ხარჯებსაც გავითვალისწინებთ, ეს დამატებით 10 პროცენტი იქნება და, ჯამში, სახელმწიფო ბიუჯეტის მესამედზე მეტს (34 პროცენტს) მივიღებთ.

▸ სურათი N 2.9:

ცენტრალური მთავრობის ხარჯების განაწილება, ფუნქციის მიხედვით, 2018 წელი



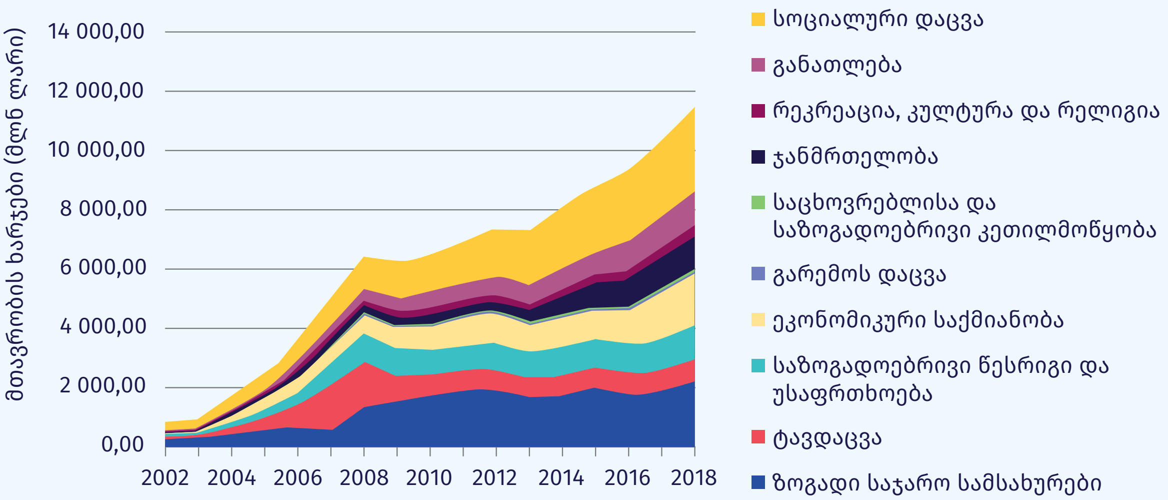
წყარო: ფინანსთა სამინისტროს სტატისტიკა.

სოციალურ დაცვის ხარჯები სხვა ფუნქციებისთვისაც არის მოზიდული. განსაკუთრებული მატება 2012 წელს დაფიქსირდა „ქართული ოცნების" ხელისუფლებაში მოსვლის შემდეგ, როგორც ამას სურათი N 2.10 გვიჩვენებს. აღსანიშნავია ისიც, რომ ცენტრალური მთავრობის ჯანდაცვის ხარჯები 2013 წელს უნივერსალური ჯანდაცვის პროგრამის ამოქმედების პერიოდშიც მნიშვნელოვნად გაიზარდა.

ცხადია, რომ ამ ხარჯების უდიდესი წილი ხანდაზმულობის უნივერსალური პენსიის (საქართველოს ყველაზე არსებითი და საყოველთაოდ ცნობილი მიღწევა სოციალური დაცვის მიმართულებით) დაფინანსებაზე მოდის, როგორც სურათი N 2.11 გვიჩვენებს ამას. 2018 წელს მთავრობამ სოციალური დაცვის მთლიანი ბიუჯეტის 70 პროცენტზე მეტი პენსიებზე დახარჯა. ამაში შედის როგორც ხანდაზმულობის უნივერსალური პენსია, ისე - ე. წ. სპეციფიკური ჯგუფებისთვის განკუთვნილი „სახელმწიფო კომპენსაცია", როგორებიც არიან საჯარო მოსამსახურეები, ომის ვეტერანები და ცოცხლად დარჩენილები. სიდიდით მეორე წილი (26 პროცენტი) ხმარდება დაგროვების სქემებს სახელწოდებით „მოსახლეობის მიზნობრივი ჯგუფების სოციალური დახმარება", რომელიც მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამას, სოციალურ პაკეტს (შშმპ და ცოცხლად დარჩენილთა დახმარება), ბავშვზე ზრუნვისა და სხვა, შედარებით მცირე მოცულობის პროგრამებს აერთიანებს.

▸ სურათი N 2.10:

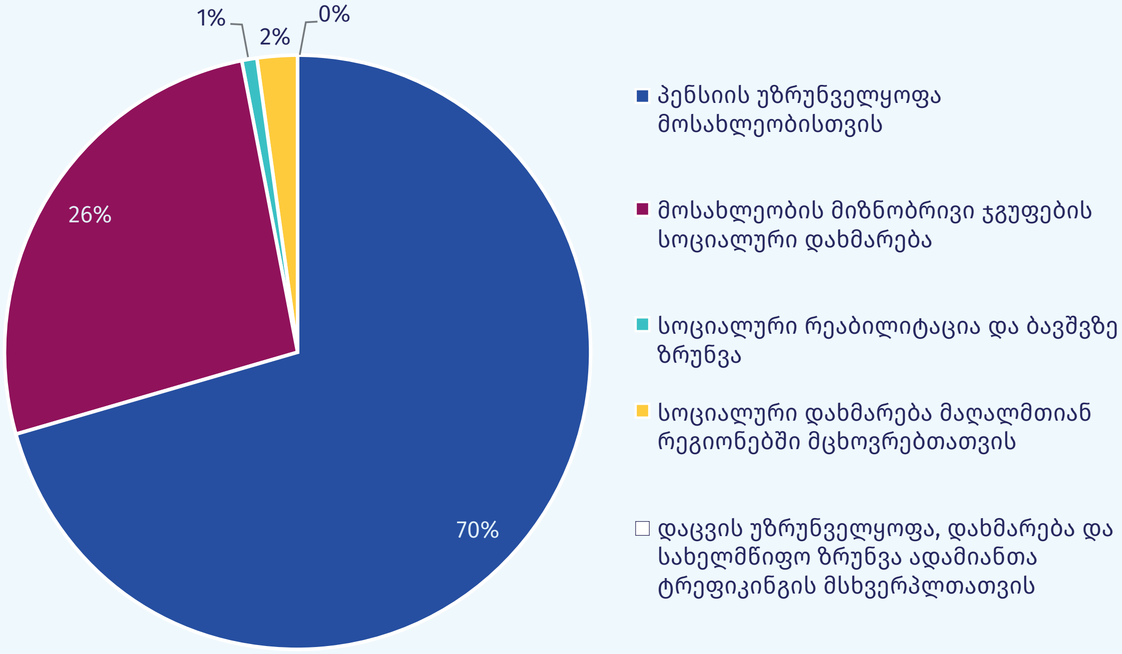
ცენტრალური მთავრობის ხარჯების ევოლუცია ფუნქციის მიხედვით, 2002-2018 წლები



წყარო: საქსტატი.

▸ სურათი N 2.11:

სოციალური დაცვის ბიუჯეტის კომპოზიცია, ცენტრალური მთავრობის ხარჯები, 2018 წელი



წყარო: ფინანსთა სამინისტროს სტატისტიკა.

შენიშვნა: „მოსახლეობისთვის პენსიის უზრუნველყოფა“ მოიცავს უნივერსალურ ხანდაზმულობის პენსიას (სახელმწიფო პენსია) და სახელმწიფო კომპენსაციას განსაკუთრებული ჯგუფებისთვის. „მოსახლეობის მიზნობრივი ჯგუფების სოციალური დახმარება“ მოიცავს, შემდეგ ზოგიერთ დახმარებას: მიზნობრივ სოციალურ დახმარებას (საარსებო შემწეობა); სახელმწიფო დეკრეტული შვებულების ანაზღაურება კერძო სექტორში დასაქმებულთათვის;

ახალშობილთა შვილად აყვანისა და აღზრდის დახმარება; სოციალური პაკეტი (შშმ პირთა და გადარჩენილთა დახმარების ჩათვლით); შინამეურნეობის სუბსიდირება; მაღალმთიან რეგიონებში მცხოვრები ოჯახების ბიოლოგიური პირველი, მეორე და მესამე ბავშვების დახმარება.

2.4 მმართველობა და ადმინისტრაცია

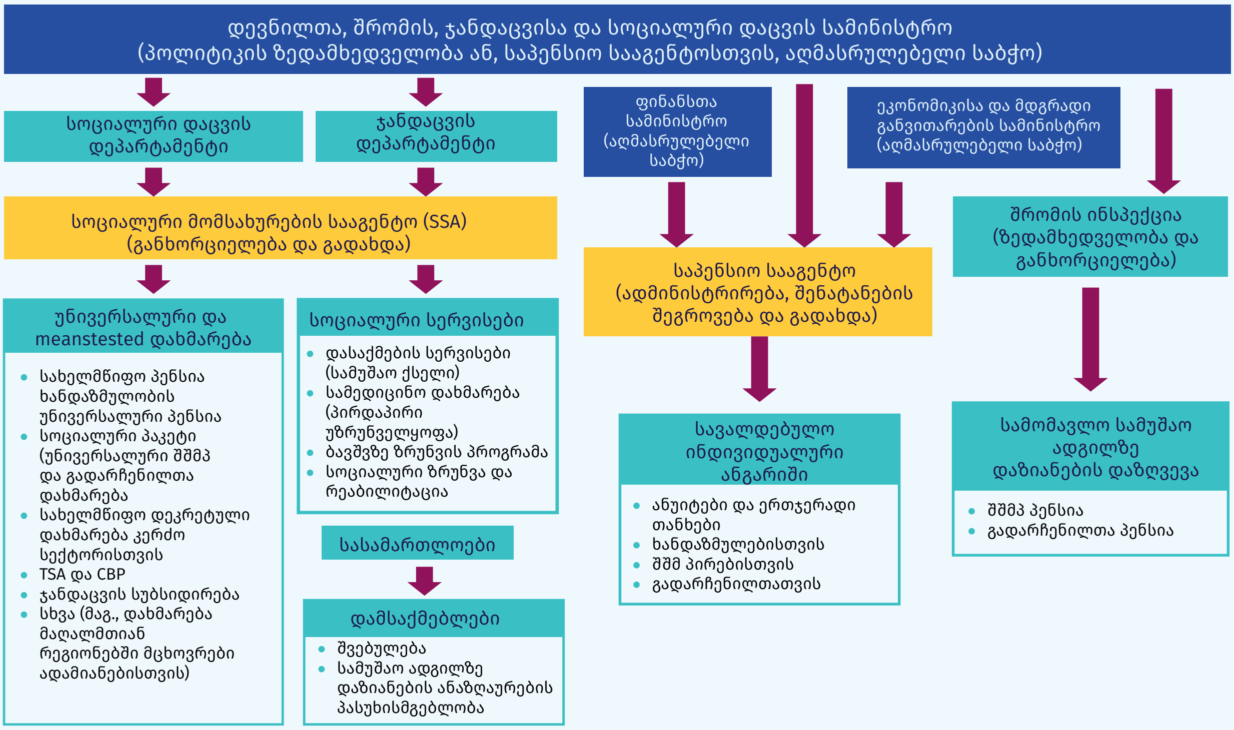
მიუხედავად იმისა, რომ საბჭოთა პერიოდიდან მემკვიდრეობით მიღებული სოციალური დაზღვევის ინფრასტრუქტურა სრულად ჩამოიშალა, ბოლო ათწლეულებში საქართველომ სერიოზული ინვესტიცია განახორციელა ფართომასშტაბიანი, გადასახადებით დაფინანსებული სოციალური დაცვის ტრანსფერების, ცხოვრების ციკლის სოციალური დაცვის ზღვრის ძირითადი ელემენტების - შედარებით ადეკვატური ხანდაზმულობის უნივერსალური და შშმპ პენსიის[51] ჩათვლით, — სოლიდური პოლიტიკისა და ადმინისტრაციული ჩარჩოს შესაქმნელად. სოციალური დაზღვევის სისტემაში, განსაკუთრებით სამუშაო ასაკის ადამიანებთან მიმართებით, არსებული მნიშვნელოვანი ხარვეზების გამოსწორების მცდელობის მიუხედავად, საბჭოთა პერიოდიდან შემორჩენილი შედარებით მძლავრი ინსტიტუციების მემკვიდრეობა ამჟამად არსებულ მოდელშიც მოსჩანს. ეს არის როგორც ცენტრალიზებული პოლიტიკის განხორციელება დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობის დაცვისა და სოციალური უზრუნველყოფის სამინისტროს თაოსნობით (აქ და ქვემოთ „დევნილთა სამინისტრო“), ისე — სოციალური მომსახურების სააგენტოს მიერ შემოსავლების ტრანსფერთა დიდი ნაწილისა და სოციალური სერვისების შედარებით სწორხაზოვანი, მარტივი მიწოდება.

2.4.1 ინსტიტუციური მოწყობა

საქართველოში სოციალური დაცვის პოლიტიკა დევნილთა სამინისტროს ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის დეპარტამენტებშია თავმოყრილი. საქართველოს სოციალური დაცვის სისტემის ძირითად სამთავრობო და ადმინისტრაციულ სტრუქტურას, დახმარებისა და მომსახურების მიწოდებაზე პასუხისმგებელი ძირითადი ინსტიტუციების ჩათვლით, შეჯამებულად წარმოადგენს სურათი N 2.12.

▸ სურათი N 2.12:

საქართველოს სოციალური დაცვის სისტემის სამთავრობო და ადმინისტრაციული სტრუქტურა



წყარო: ავტორთა ვარიაცია, ISSA/SSA (სხვადასხვა წლები) და სხვადასხვა სახელმწიფო წყაროებზე დაყრდნობით.

---

51 იხ. ქვეთავი 4.3.2 და 5.3.2.

საქართველომ შედარებით მძლავრი სახელმწიფო ადმინისტრაციული აპარატის აწყობაში ჩადო ინვესტიცია. ბოლო 10 წლის განმავლობაში სოციალური დაცვის ფარგლებში განხორციელებულ თითქმის ყველა ტრანსფერსა[52] და სახელმწიფო ჯანმრთელობის დაზღვევის სუბსიდირებას[53] სოციალური მომსახურების სააგენტო და მისი 72 ფილიალი (მათ შორის, 5 ფილიალი თბილისში და 67 - მთელ ქვეყანაში) ახორციელებს. სოციალური მომსახურების სააგენტო მთელ რიგ სხვა სოციალურ მომსახურებასაც უზრუნველყოფს, როგორებიცაა სოციალური ზრუნვისა და რეაბილიტაციის პროგრამები, დასაქმების სერვისები,[54] გარკვეული სამედიცინო დახმარება[55] და ბავშვზე ზრუნვის შეზღუდული სერვისები. ბოლო წლებში სააგენტომ გააუმჯობესა მონაცემები და ინფორმაციის მენეჯმენტი, სხვადასხვა პროგრამის მონაცემთა ბაზებს და, ასევე, ეროვნულ და ადგილობრივ ოფისებს შორის უკეთესი კავშირების დამყარების ჩათვლით.[56] სააგენტოს ოფიციალური წარმომადგენლების მიხედვით, ყოველივე ზემოთ თქმულმა, მთლიანობაში, შეამცირა უკმაყოფილება და ჩივილები ისეთ წმინდად ადმინისტრაციულ საკითხთან დაკავშირებით, როგორიცაა დაგვიანებული დარიცხვა, რაც სრულიად ჩვეული მოვლენა იყო ძველებურად აწყობილი, არაციფრული სისტემის პირობებში.[57] ძირითადად, ამის გამო სოციალური მომსახურების სააგენტომ ეფექტური სახელმწიფო ინსტიტუციის რეპუტაცია შეიძინა მიუხედავად იმისა, რომ სამოქალაქო საზოგადოების გარკვეულ სეგმენტებში მაინც შედარებით დაბალია მისდამი ნდობა.[58]

გარდა ამისა, ინტერვიუებმა ცხადყო, რომ მოსახლეობა, ზოგადად, კარგად არის ინფორმირებული სოციალური დახმარების არსებობის შესახებ, თუმცა ამის დასაბუთება შეუძლებელი იყო. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ დევნილთა სამინისტრომ მთელი რიგი ცენტრალიზებული საინფორმაციო ღონისძიებები განახორციელა, რათა ფართო საზოგადოებას მეტი შეეტყო ამჟამად ხელმისაწვდომი დახმარების მიღების შესაძლებლობებისა და უფლებების შესახებ. მაგალითად, სამინისტროსა და სოციალური მომსახურების სააგენტოს ვებგვერდებზე მოცემულია ბმულები და დეტალური ინფორმაცია დახმარების დონეების, პროგრამებში ჩართვის პირობებისა და დახმარების მიღებისთვის აუცილებელი ადმინისტრაციული პროცედურების შესახებ. ეს ინფორმაცია, ასევე, ადაპტირებულია უსინათლო, მხედველობადაქვეითებული და სმენადაქვეითებული პირებისთვის.[59] მიუხედავად ამ მცდელობებისა, მოსახლეობა ნაკლებადაა ინფორმირებული იქ, სადაც შეზღუდულია ინტერნეტზე წვდომა, მაგალითად, მოშორებულ და მაღალმთიან რეგიონებში.

დაგროვებითი პენსიის ახალი სისტემის ადმინისტრირებას ახლახან შექმნილი სახელმწიფო საპენსიო სააგენტო და მისი 60 ადგილობრივი ფილიალი ახდენს.[60] ამ ნახევრად დამოუკიდებელ ადმინისტრაციულ ერთეულს სამი სამინისტროს წარმომადგენლისგან შემდგარი საბჭო მართავს. ესენია ფინანსთა, დევნილთა და ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროები.[61] მიუხედავად იმისა, რომ ეს პირველი სავალდებულო შენატანების სქემაა, რომელიც საბჭოთა პერიოდის სოციალური დაზღვევის სისტემის რღვევის შემდეგ დაინერგა ქვეყანაში (საპენსიო სქემაში მონაწილე დასაქმებულის სასარგებლოდ საპენსიო სააგენტოში მონაწილის ინდივიდუალურ საპენსიო ანგარიშზე მონაწილე და მისი დამსაქმებელი რიცხავს თანაბარ წილს, რომელსაც ავსებს სახელმწიფო ხაზინის მიერ დარიცხული შესაბამისი ოდენობის თანხა), მმართველ საბჭოში

52 გამონაკლისს წარმოადგენს სამომავლო დახმარება, რომელიც დამატებითი საპენსიო სისტემის ფარგლებში გაიცემა (სახელმწიფო საპენსიო სააგენტოს მიერ ადმინისტრირებით); საავადმყოფოს ფურცლის თანხმლები ფულადი ანაზღაურება (რომელსაც, შრომის კოდექსის შესაბამისად, უშუალოდ დამსაქმებელი უხდის დასაქმებულს); სამუშაო ადგილზე დაზიანების ფულადი ანაზღაურება, რომელიც ამჟამად სასამართლოს განაჩენის საგანს წარმოადგენს, თუმცა შრომის ინსპექციას (შრომის პირობების შემოწმების დეპარტამენტს) გადაეცემა.

53 სოციალური მომსახურების სააგენტო შესაბამის პირებზე ვაუჩერს გასცემს დაზღვევის შესაძენად და მოქმედებს როგორც ჯანდაცვის ერთადერთი შემსყიდველი. ასევე, იხ. ქვეთავი 6.1.

54 მაგალითად, იხ. Worknet-ის (სამუშაო ქსელის) ოფიციალური ვებ პორტალი ბმულზე http://worknet.gov.ge/.

55 მაგალითად, ვინაიდან საქართველოში დაზღვევის პროვაიდერთა დიდი წილი კერძოა, პირდაპირ სამინისტროს შეუძლია სოფლად დასაქმებული პირველადი ჯანდაცვის ექიმების დაქირავება. იხ. WHO (2018).

56 იუსტიციის სამინისტროს სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტო ერთიანი რეესტრის შექმნაზე მუშაობს, რომელშიც ყველა ძირითადი ეროვნული მონაცემთა ბაზა იქნება გაერთიანებული. წყარო: სოციალური მომსახურების სააგენტოს ოფიციალურ წარმომადგენლებთან ინტერვიუ.

57 სოციალური მომსახურების სააგენტოს ოფიციალურ წარმომადგენლებთან ინტერვიუ.

58 კარიტას-საქართველოს წარმომადგენლებთან ინტერვიუ.

59 ცნობიერების ამაღლებისთვის გატარებული ღონისძიებების შესახებ კითხვებზე წერილობითი პასუხი დევნილთა სამინისტროდან.

60 სახელმწიფო საპენსიო სააგენტო სსიპ-ია.

61 საქართველო (2018).

არ შედის პროფკავშირების ან დამსაქმებელთა ასოციაციების არც ერთი წარმომადგენელი. ეს დისბალანსი არამარტო საერთაშორისო სტანდარტებს ეწინააღმდეგება (იხ. ჩანართი N 2.6), არამედ პრობლემურიც, შეიძლება, აღმოჩნდეს და იმ სკეპტიციზმის გარკვეული ნაწილიც ახსნას, რომლითაც მას ფართო საზოგადოება შეხვდა. ეს დამოკიდებულება საკონსტიტუციო სასამართლოში ახალი კანონის გასაჩივრების ფაქტშიც აისახა[62] და სოციალური პარტნიორების მხრიდან გამოთქმულ უნდობლობაშიც.[63]

▸ ჩანართი N 2.6. სოციალური დიალოგი სოციალური დაცვის სისტემების მმართველობაში

შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის მიხედვით, სოციალური დიალოგი „მოიცავს ყველა ტიპის მოლაპარაკებას, კონსულტაციას ან ინფორმაციის უბრალოდ გაცვლას მთავრობის, დამსაქმებელთა და დასაქმებულთა წარმომადგენლებს შორის მათ საერთო ინტერესებში შემავალი, ეკონომიკურ და სოციალურ პოლიტიკასთან დაკავშირებული საკითხების შესახებ.“ ინსტიტუციონალიზებული სამმხრივი დიალოგი განსაკუთრებით ეფექტურ გზას წარმოადგენს სხვადასხვა ინტერესის მედიაციისა და მიღებული გადაწყვეტილებებისთვის ძირითადი სოციალური პარტნიორების მხარდაჭერის უზრუნველსაყოფად.

მთელ მსოფლიოში ფუნდამენტური პრაქტიკაა დასაქმებულთა და დამსაქმებელთა წარმომადგენლების ჩართულობა სოციალური უსაფრთხოების სისტემების მმართველ სტრუქტურებში, როდესაც საქმე ეხება ძირითადი სქემების პარამეტრების ფორმირებას, ადმინისტრაციული რეგულაციების განსაზღვრასა და მართებული ფინანსური მენეჯმენტის უზრუნველყოფას. მეტიც, სამმხრივი წარმომადგენლობა სოციალური უსაფრთხოების ფონდის მენეჯმენტის ძირითადი კომპონენტია, როგორც ეს დეკლარირებულია ILO-ის 102-ე კონვენციაში (მუხლი 6).

როდესაც ხელმისაწვდომია სხვადასხვა დაინტერესებული მხარის სოციალურ დაცვაში ჩართვის ოფიციალური არხები, არამარტო მოსალოდნელია გადაწყვეტილებების მიღება, არამედ მიღებული გადაწყვეტილებები მდგრადია. გარდა ამისა, სოციალური უსაფრთხოების სისტემის სამმხრივი მმართველობით შესაძლებელია მთავრობის პოლიტიკისა და ადმინისტრაციული სტრუქტურებისადმი სოციალური პარტნიორების ნდობის მოპოვებაც, რამაც დადებითად, შეიძლება, იმოქმედოს სხვა სექტორებზეც.

წყარო: ILO (1952, 2020)

დახმარების გაცემა, რომელზე პასუხისმგებლობაც დამსაქმებელს აკისრია, არაკოორდინირებულად, სამინისტროს ოდნავ შესამჩნევი ზედამხედველობით ხორციელდება. დროებითი შრომისუუნარობის ფულად დახმარებას დამსაქმებელი უშუალოდ უხდის დასაქმებულს, ხოლო სამუშაო ადგილზე უბედური შემთხვევის ფულადი კომპენსაციის მოთხოვნის შემთხვევაში გადაწყვეტილება ადგილზე, კონკრეტული შემთხვევიდან გამომდინარე მიიღება და პროცედურის წარმართვისათვის არ არსებობს კონკრეტული ეროვნული ინსტრუქცია და გზამკვლევი — თანხა, ასევე, დამსაქმებლის მხრიდან უშუალოდ მომჩივანს ერიცხება. ფაქტობრივად, სრულიად სამართლიანად შეიძლება ითქვას, რომ ამ სახის სარგებელი სოციალური დაცვისა და უსაფრთხოების შესახებ ეროვნულ დონეზე მიმდინარე მსჯელობებში თითქმის არ არის წარმოდგენილი. მეტიც, მათ შრომის პოლიტიკის კატეგორიაში ათავსებენ, თუმცა, ისიც აღსანიშნავია, რომ არსებულ შეთანხმებებში გარკვეული ცვლილებებიც შეინიშნება - იგულისხმება სამუშაო ადგილზე უბედური შემთხვევის სავალდებულო დაზღვევის სისტემის შექმნა.

უნდა ითქვას, რომ მუნიციპალიტეტებიც ახდენენ მთელი რიგი ისეთი დახმარების ადმინისტრირებას, როგორიცაა ეროვნული დონის დახმარებები, მაგრამ არ არსებობს ინფორმაციის ცენტრალიზებული რეპოზიტორი, რომელიც მათი საქმიანობისთვის თვალის მიდევნების ან შეფასების შესაძლებლობას მოგვცემდა. ეროვნულ და ადგილობრივ დონეზე საქმიანობის არაკოორდინირებულობა სოციალური დაც-

ვის სისტემის საერთო მმართველობის ძირითად სისუსტედაა მიჩნეული.[64] აქედან გამომდინარე, არსებობს რისკი იმისა, რომ გარკვეული უთანასწორობა და ფუნქციათა თანხვედრა გამოვლინდეს უკეთ და უარესად ფუნქციონირებად რეგიონებსა და კონკრეტულ ლოკაციებს შორის. ასევე, არის შანსი, რომ ეროვნულ დონეზე ზოგ ადამიანს გარკვეულ დახმარებაზე შეუწყდეს წვდომა.[65]

2.4.2 ადმინისტრირება და ანგარიშვალდებულება

მიუხედავად იმისა, რომ სოციალური მომსახურების სააგენტოს ფარგლებში ზოგადი ადმინისტრაციული სტრუქტურა შედარებით ძლიერია, მაინც შესამჩნევია ზოგიერთი ხარვეზი და ინსტიტუციური „ბრმა ლაქა“ — განსაკუთრებით, გარკვეული დახმარებების ადმინისტრირებასთან დაკავშირებით, რომელიც მოსახლეობის სოციალური უსაფრთხოების უფლებების შენარჩუნებასა და უზრუნველყოფაზე მთავრობის ანგარიშვალდებულებას აფერხებს. სოციალური მომსახურების სააგენტო, როგორც ცენტრალური ადმინისტრაციული ერთეული, მოწინავე ხაზზე მყოფი სტრუქტურაა, რომელსაც სოციალური დაცვის სისტემის ფარგლებში მთავრობის სახელით უწევს მოქალაქეებთან და რეზიდენტებთან ურთიერთობა. მოქალაქეების კმაყოფილება სოციალური დაცვის სისტემით და მისდამი ნდობა დამოკიდებულია სოციალური მომსახურების სააგენტოს უნარზე, ეფექტიანად და გამჭვირვალედ გამოიყენოს მიღებული უკუკავშირი და კონკრეტული ნაბიჯები გადადგას ადმინისტრაციული პროცედურების კონკრეტული მხარეების გასაუმჯობესებლად. თუმცა, სოციალური მომსახურების სააგენტოს კომპეტენციების ფარგლებს მიღმა მომსახურების შემთხვევაშიც კი, არსებითი მნიშვნელობა აქვს იმას, რომ ადმინისტრატორებსა და პოლიტიკოსებს შორის არსებობდეს ადეკვატური საკომუნიკაციო არხები, რათა შესაძლებელი იყოს პოლიტიკის დიზაინის შესახებ საკითხების მოგვარება უფლებამოსილ ავტორიტეტებთან. ეს მართებულია როგორც ცხოვრების ციკლის, ისე მის მიღმა გაცემული დახმარებების, მაგალითად, მიზნობრივი სოციალური დახმარების შემთხვევაში. აქვე ისიც უნდა ითქვას, რომ ვინაიდან სიღარიბესთან ბრძოლა უმძიმეს ადმინისტრაციულ ტვირთს სახელმწიფოს აკისრებს და, სქემის მიხედვით, გამორიცხავს სხვა მხრივ დახმარების მიღებაზე უფლებამოსილ ადამიანებს, მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამა განსაკუთრებით მოწყვლადია კრიტიკისადმი.

მიუხედავად მტკიცებისა, რომ, ზოგადად, გაუმჯობესდა დახმარება და სერვისის მიწოდება[66], განსაკუთრებით, ბოლო ათწლეულში, კვლავ შეინიშნება ზოგიერთი მნიშვნელოვანი ხარვეზი: პირველი, როდესაც მოქალაქეებს უშუალოდ სოციალური მომსახურების სააგენტოს ფილიალებში შეუძლიათ პრეტენზიების გაცხადება, ბუნდოვანია, არსებობს თუ არა ამგვარი საჩივრებისა და პრეტენზიების განხილვისა და მოგვარების ფორმალიზებული მექანიზმი ცალკეული პროგრამების ან მთლიანად სააგენტოს ფარგლებში. დევნილთა სამინისტროში არის შიდა აუდიტის სამსახური, რომელიც, სოციალური მომსახურების სააგენტოს კონტროლის დეპარტამენტთან ერთად, თვალ-ყურს ადევნებს პროგრამის შესრულების ოფიციალურად განსაზღვრული კონკრეტული ინდიკატორების მიღწევას, თუმცა, არსად ჩანს, რამდენად მოიცავს პროგრამის ფუნქციონირების შეფასება პრეტენზიების/საჩივრების მოგვარების შესახებ ინფორმაციის ანალიზს. აპლიკანტებსა და ბენეფიციარებს შეუძლიათ, წერილობითი საჩივრით მიმართონ სოციალური მომსახურების სააგენტოს რეგიონულ ოფისებს, ან ფორმალური საჩივარი შეიტანონ საქართველოს სახალხო დამცველის (ომბუდსმენის) ოფისში, რომელიც მათი სახელით იდავებს, თუმცა, როგორც გამოცდილება აჩვენებს, ბევრ შემთხვევაში, წარუმატებლად.[67]

66 ეს ზოგადი შთაბეჭდილება ინტერვიუების მსვლელობისას ყველა წყარომ დაადასტურა.

67 მაგალითად, ანტიდისკრიმინაციულ შემთხვევებში საქმე აღიძრა და მოგებულიც იქნა ბევრ, სხვათა შორის, მუდმივი რეზიდენტების, დაუქორწინებელი მომჩივანებისა (მაგალითად, ზოგიერთი მუნიციპალიტეტი ქორწინების მოწმობას სთხოვდა ბავშვებიან ოჯახებს იმის მიუხედავად, რომ მოთხოვნათა ჩამონათვალში ეს არ იყო) და სუროგატი დედების სახელით, რომლებსაც უარი უთხრეს დეკრეტულ შვებულებაზე. წყარო: ომბუდსმენის ოფისთან ინტერვიუ. ასევე, იხ. http://www.ombudsman.ge/.

ცხოვრების ციკლის დახმარება

ცხოვრების ციკლის დახმარება, როგორც ჩანს, ზოგადად, კარგად იმართება მას შემდეგ, რაც პოტენციური ბენეფიციარი დახმარებას მოითხოვს. სოციალური მომსახურების სააგენტო ყურადღებას იმაზე ამახვილებს, რომ ფულადი დახმარება დროულად მიეწოდოთ აპლიკანტებს, რომლებიც პროგრამაში ჩართვისთვის აუცილებელ და საკმარის კრიტერიუმებს აკმაყოფილებენ. თუმცა, ნაკლები ყურადღება ეთმობა მათ იდენტიფიცირებას, ვინც, შესაძლოა, მოთხოვნებს აკმაყოფილებს, მაგრამ ამის შესახებ არ განუცხადებია. ასევე, შედარებით უყურადღებოდ რჩება გასაჩივრებისა და მიღებულ საჩივრებზე რეაგირების მექანიზმი. ბევრი ასეთი საკითხი თვითშერჩევისა და კონკრეტული მოთხოვნის საფუძველზე გვარდება, რაც ცნობიერების ამაღლებაზე მიმართულ ღონისძიებებზე არასაკმარის ინვესტიციას ან, ანგარიშვალდებულების გაძლიერების მიზნით, მონიტორინგის სათანადო მექანიზმების არარსებობას უკავშირდება.

მაგალითად, ორსულობისა და მშობიარობის სახელმწიფო დახმარების გაცემის ადმინისტრირება პასიურად ხორციელდება. მიუხედავად იმისა, რომ შეიძლება, საკმაოდ ჭირდეს მონაცემების შეგროვება გაცემული დახმარების ოდენობისა და ბენეფიციართა ვინაობის შესახებ,[68] პრეტენზიები და საჩივრები დაკმაყოფილებულია, ფულადი დახმარება კი წმინდად „მოთხოვნის" საფუძველზე გაიცემა. ამჟამად არ არსებობს ფარულ ბენეფიციართა პოპულაციის შეფასების მექანიზმი, რაც იმის შეფასებას აძნელებს, მოცულია თუ არა და რამდენად მოცულია მიზნობრივი პოპულაცია. არც რაიმე პროგრამა ხორციელდება, რომელიც ინფორმაციის გავრცელებასა და ორსული ქალებისთვის თავიანთი უფლებების გაცნობაზე იქნებოდა მიმართული, თუმცა, როგორც ჩანს, ადამიანები მაინც საკმაოდ კარგად არიან ინფორმირებულნი. მთლიანობაში, ორსულობისა და მშობიარობის დახმარების გაცემის შესახებ ინფორმაციული პოლიტიკის, ანგარიშგების მოთხოვნებისა და განსაზღვრული სამიზნე პოპულაციის უქონლობიდან გამომდინარე, უცნობია იმ ადამიანთა რაოდენობა, რომელიც კუთვნილი ანაზღაურებადი დეკრეტული შვებულებით ვერ სარგებლობს. ჩვენი შეფასებით, ასეთ ადამიანთა რიცხვი საკმაოდ მცირეა (იხ. ქვეთავი 4.3.1).[69] ასეთივე მწირია საჯარო მოსამსახურეთა მიერ ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლისთვის განკუთვნილი შვებულებით სარგებლობის შესახებ მონაცემები, რადგან დამსაქმებლები (ცალკეული სამინისტროები, დეპარტამენტები და სააგენტოები) თავად არიან პასუხისმგებელნი ამ დახმარების მართვასა და გაცემაზე, თუმცა ზედამხედველობის არც ერთი ორგანოს წინაშე ანგარიშგების ვალდებულება არ აქვთ.

რაც შეეხება შშმ პირთათვის განკუთვნილ დახმარებას, პოტენციური ბენეფიციარების შეფასებას დამტკიცებული სამედიცინო პერსონალი დევნილთა სამინისტროს მიერ გაცემული ინსტრუქციების მიხედვით ახორციელებს.[70] პოტენციური ბენეფიციარის შეფასების შემდეგ, სოციალური მომსახურების სააგენტომ 10 დღის განმავლობაში ავტომატურად უნდა მიიღოს და დაამტკიცოს დახმარებაზე განაცხადი. სამინისტრომ ერთჯერადი საინფორმაციო კამპანია განახორციელა. მაგალითად, სოციალური უზრუნველყოფის პოლიტიკის დეპარტამენტმა 2018 და 2019 წლებში ეთნიკურად არაქართველ მოსახლეობაში საინფორმაციო კამპანია ჩაატარა. გარდა ამისა, რამდენიმე ენაზე მომზადდა და სოციალური მომსახურების სააგენტოს ადგილობრივი ოფისებისა და სხვა ინსტიტუციების მეშვეობით გავრცელდა შშმ პირებისთვის განკუთვნილი რესურსების შესახებ საინფორმაციო მასალები.[71] როგორც ჩანს, სამინისტროს არ განუხორციელებია სისტემატური საინფორმაციო კამპანია, რათა ადამიანებს მეტი სცოდნოდათ საკუთარი უფლებების თაობაზე. შესაძლო დახმარების შესახებ ინფორმაციის ძირითად წყაროს, როგორც წესი, სამედიცინო პროფესიონალთა შეფასების მიზნით შეხვედრა წარმოადგენს. აქედან გამომდინარე, მათ, ვინც, შეიძლება, შეფასება არ მოითხოვოს (მაგალითად, ცოდნის ან რესურსების უქონლობის, ან სტიგმის გამო), საკუთარი უფლებების შესახებ არც არაფერი ეცოდინებათ.

---

68 შესაბამისობის კრიტერიუმები შეჯამებულია დანართში N1

69 როგორც კვლევა აჩვენებს, დამსაქმებლები პატივისცემით ეპყრობიან სამუშაო ადგილის შენარჩუნებით შვებულებას, შესაბამისად, შედარებით მაღალია სახელმწიფო ანაზღაურებადი დეკრეტული შვებულებით მოსარგებლე მუშაკთა მაჩვენებელი. იხ. ქვეთავი 4.3.

70 ამ შეფასების უფლებას სამედიცინო ინსტიტუტები და პროფესიონალები ავტორიზაციის შედეგად იღებენ, რომელსაც დევნილთა სამინისტროს დაქვემდებარებაში მყოფი სამედიცინო და ფარმაცევტული აქტივობების მარეგულირებელი სააგენტო ახორციელებს.

71 ცნობიერების ამაღლების შესახებ კითხვებზე დევნილთა სამინისტროდან მიღებული წერილობითი პასუხი.

ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის დახმარების მსგავსად, შშმ პირთათვის განკუთვნილი დახმარება უპრობლემოდ გაიცემა მას შემდეგ, რაც ინდივიდი შეფასდება როგორ შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე, თუმცა სოციალური მომსახურების სააგენტოსთვის, ფაქტობრივად, უცნობია, შშმ პირთა ლატენტური პოპულაციის მოცულობა, რომელიც, შესაძლოა, არ შეფასებულა, მაგრამ რეალურად შეზღუდული შესაძლებლობებით ცხოვრობს. შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთა შეფასების პროცესის ეფექტიანობის მონიტორინგის მექანიზმის უქონლობის გამო, უბრალოდ, არ არსებობს ინფორმაცია გარკვეული რაოდენობის ადამიანების შესახებ, რომლებსაც დახმარება ეკუთვნის, მაგრამ სისტემის მიღმა არიან დარჩენილი.[72] არ არსებობს მოსახლეობის რეპრეზენტაციული ფართომასშტაბიანი კვლევა, რომელზე დაყრდნობითაც შეფასდებოდა შშმ პოპულაციის რეალური მოცულობა. შინამეურნეობის ინტეგრირებულ კვლევაში მხოლოდ უკვე შეფასებულ შშმ პირთა შესახებ გროვდება ინფორმაცია. ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის დახმარების მსგავსად, ვინაიდან თვითდინებით მოსულ აპლიკანტთა პარალელურად, მონაცემები არ გროვდება პოტენციური სამიზნე პოპულაციის მოცულობის მონიტორინგისთვის, შშმ პირთა დახმარების მიღებაზე უფლებამოსილ ინდივიდთა გამორიცხვის რისკი იზრდება.

დამსაქმებლის პასუხისმგებლობის (ავადმყოფობის გამო ანაზღაურებადი შვებულების ან სამუშაო ადგილზე მომხდარი უბედური შემთხვევის ფულადი კომპენსაციის) სქემებში აღსრულება და დავის გადაწყვეტა (მაგალითად, ფულადი დახმარების გაცემაზე უარის თქმის ან ცრუ ავადმყოფობის შესახებ განცხადების გამო) სასამართლო სისტემის გავლით ხდება და არა დევნილთა სამინისტროზე მიბმული სპეციფიკური შრომის აღსრულების ტრიბუნალის მეშვეობით, რაც მიღებული პრაქტიკაა ბევრ ქვეყანაში. სამინისტრო არ ცდილობს დამსაქმებელთა იძულებას ან რამენაირად მათი საქმიანობისთვის თვალ-ყურის დევნებას, თუმცა ეს ვითარება ნამდვილად შეიცვლება, როდესაც ახალი კანონმდებლობა და რეგულაციები ამოქმედდება და, შესაბამისად, შრომის ინსპექტორებიც გააქტიურდებიან.[73]

რაც შეეხება ავადმყოფობის გამო ანაზღაურებად შვებულებას, არც მონაცემთა შეგროვების ან მოთხოვნის რაიმე თვალსაჩინო მცდელობა ფიქსირდება და არც პასუხისმგებლობის აღების მექანიზმი სამინისტროში, რომელიც დამსაქმებელს დროებითი შრომისუუნარობის ფულადი ანაზღაურების გაცემას აიძულებდა. ამდენად, მთავრობამ არაფერი იცის იმის თაობაზე, გასცემს თუ არა დამსაქმებელი ამ დახმარებას და თუ გასცემს, რა პერიოდზე, რა პირობებითა და რა ტიპის ბენეფიციარებზე.

დაბოლოს, განსაკუთრებით მოიკოჭლებს სამუშაო ადგილზე უბედური შემთხვევის კომპენსაციის მარეგულირებელი და აღმასრულებელი ჩარჩო, თუმცა ვითარება აუცილებლად გამოსწორდება სამუშაო ადგილზე უბედური შემთხვევის სავალდებულო დაზღვევის შემოღების შემდეგ. აღსანიშნავია, რომ ამჟამად, სასამართლო იღებს გადაწყვეტილებას როგორც სამუშაოს შესრულებასთან დაკავშირებულ ინციდენტებსა და დაავადებებზე დამსაქმებელთა პასუხისმგებლობის, ისე კომპენსაციის ოდენობის შესახებ, ვინაიდან არ არსებობს არანაირი რეგულაცია ან მითითება დახმარების/კომპენსაციის ადეკვატურობის თაობაზე გარდა იმისა, რასაც სასამართლო აკისრებს დამსაქმებელს ყოველი კონკრეტული განსახილველი საქმის ფარგლებში.

ცხოვრების ციკლის მიღმა დახმარება

ეჭვგარეშეა, რომ მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამის (სოციალური შემწეობის) ადმინისტრირება, რომელიც კომპლექსური მონაცემების შეგროვებასა და ინფორმაციის მართვას მოითხოვს, სოციალური მომსახურების სააგენტოს სოციალური დაცვის უზრუნველყოფის აპარატის მთავარ ამოცანად იქცა. კანონის მიხედვით, შინამეურნეობა ყოველ ოთხ წელიწადში ერთხელ მაინც უნდა შეფასდეს და მიენიჭოს შესაბამისი ქულა, თუმცა მათი ხელახალი შეფასება მაშინაც შეიძლება, თუ სოციალური სერვისები ამის საჭიროებას გადაწყვეტენ. შესაბამისად, პრაქტიკა აჩვენებს, რომ ოჯახებს უფრო ხშირად აფასებენ, ვიდრე ოთხ წელი-

72 იხ. ქვეთავი 3.3 და 4.3.

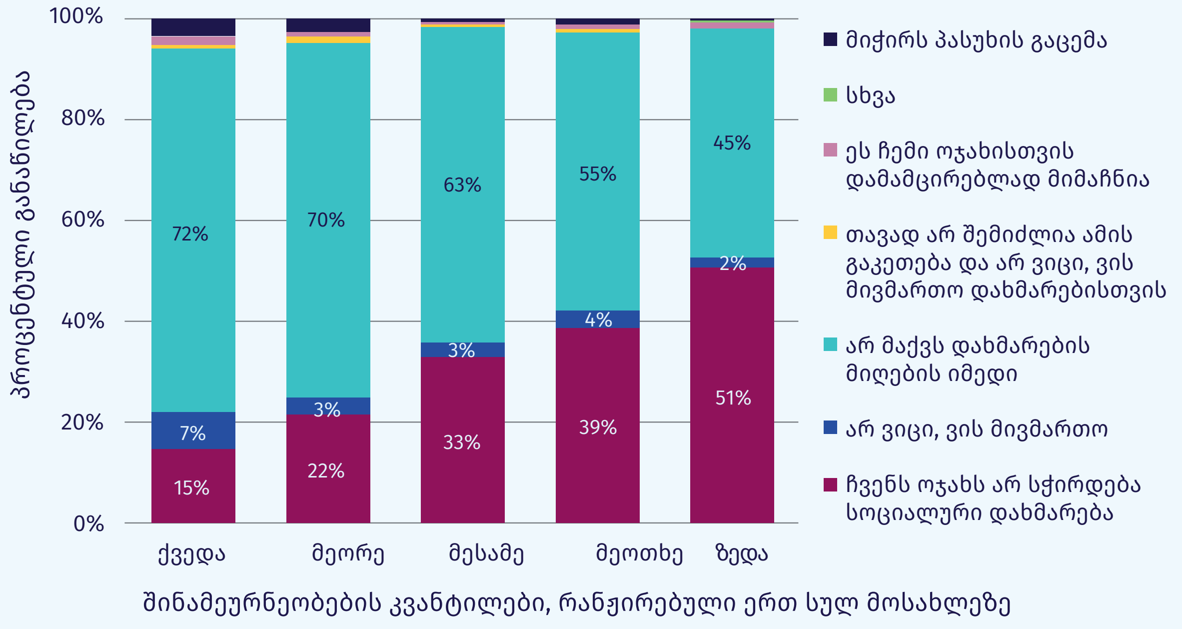
73 იხ. ქვეთავი 4.1.2 და დანართი N3.

წადში ერთხელ.[74] პოტენციურ ბენეფიციარებს შეუძლიათ, თავად მიმართონ სააგენტოს, ან სოციალურმა მუშაკმა გააკეთოს ეს. მოსახლეობა კარგად არის ინფორმირებული პროგრამის შესახებ, მაგრამ შეუძლებელია ამ ფაქტის ემპირიული მტკიცებულებით გამყარება და, ასევე, აუცილებლად იარსებებენ ადამიანები დაშორებულ რეგიონებში ან სხვა მხრივ მარგინალიზებული ინდივიდები, რომლებსაც არაფერი ეცოდინებათ არც პროგრამის და არც მასში მონაწილეობის და შესაბამისი შეფასების შესაძლებლობის შესახებ.[75]

ზოგიერთი გამოწვევა, ერთი შეხედვით, ადმინისტრაციულია თავისი ბუნებით და მაღალი რანგის პოლიტიკურ მოწყობას უკავშირდება. როგორც უკვე ითქვა, საუკეთესოდ ადმინისტრირებული არაპირდაპირი შეფასების ფორმულის შემთხვევაშიც კი დიდია იმის ალბათობა, რომ ადამიანები პროგრამიდან შეცდომით გამოირიცხონ. ეს ფაქტი და სიღარიბის მიზნობრივ პროგრამებში (როგორიცაა მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამა, TSA) ჩართვის კრიტერიუმებთან პოტენციურ ბენეფიციართა შესაბამისობის განსაზღვრის უაღრესად ავტომატიზებული სისტემები ერთობლივად განამტკიცებს სახელმწიფოსგან დაშორების, გათიშულობის განცდას. მაშასადამე, გასაკვირი არ არის, რომ სოციალური მომსახურების სააგენტოში შესულ საჩივართა უმრავლესობა სწორედ მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამის (სოციალური შემწეობის) ადმინისტრირებას შეეხება. პროგრამაში ჩართვის კრიტერიუმების დაკმაყოფილების შეფასების გართულებული წესების გამო, ადამიანებმა, შეიძლება, უარიც კი თქვან დახმარების მიღებაზე. ფაქტობრივად, სოციალური მომსახურების სააგენტოსა და ომბუდსმენის ოფისის წარმომადგენლებთან ინტერვიუებმა ცხადყო, რომ ადამიანები, პირველ რიგში, იმას უჩივიან, რომ ვერ იგებენ, რატომ ეთქვათ დახმარებაზე უარი.[76] ომბუდსმენის ოფისმა ცალკე გამოყო ორი მომენტი: (ა) რეციპიენტები ვერ ახერხებენ სოციალური მუშაკების მიერ მათი შეფასების ვალიდაციას და (ბ) მოქალაქეებს არ ესმით ავტომატიზებული პროცესის არსი, რომელიც კომპიუტერიზებულია და თითოეული შინამეურნეობისთვის კოეფიციენტის მინიჭებას ეფუძნება.[77]

▸ სურათი N 2.13:

სოციალური მომსახურების სააგენტოდან დახმარების მისაღებად განაცხადის არ შეტანის მიზეზები, კვანტილების მიხედვით, 2018 წელი



წყარო: 2018 წლის შინამეურნეობების ინტეგრირებული კვლევის ანალიზზე დაყრდნობით.

74 სოციალურმა სერვისებმა, შესაძლოა, გადაწყვიტონ, რომ ბენეფიციარი პროგრამაში ჩართვის კრიტერიუმებს აღარ შეესაბამება, თუკი აღარავინ ცხოვრობს ფიქსირებულ საცხოვრებელ ადგილზე სამი ვიზიტის შემდეგ, ან თუ წარმოდგენილი არ იქნება ფიქსირებული კომუნალური გადასახადების გადახდის მტკიცებულება. წყარო: ინტერვიუები ომბუდსმენის ოფისისა და სოციალური მომსახურების სააგენტოს წარმომადგენლებთან.

75 ფაქტობრივად, ომბუდსმენის ოფისმა აღნიშნა, რომ, მაგალითად, არ ხდება უსახლკარო ადამიანების შეფასება.

76 სოციალური მომსახურების სააგენტოსა და ომბუდსმენის ოფისის წარმომადგენლებთან ინტერვიუ.

77 ომბუდსმენის ოფისთან ინტერვიუ.

მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოში შედარებით ბევრი ადამიანი ითხოვს სოციალურ შემწეობას (დაახლოებით მთელი მოსახლეობის ნახევარი), მაინც დიდია იმ ადამიანთა რიცხვი, რომლებიც მოწყვლადნი არიან და დახმარებას საჭიროებენ, მაგრამ არ ითხოვენ.[78] სურათი N 2.13 გვიჩვენებს მიზეზებს, რომლებიც ადამიანებს უბიძგებს, არ მოითხოვონ სოციალური შემწეობა სოციალური მომსახურების სააგენტოსგან. ქვედა ორ კვანტილში მოხვედრილ რესპონდენტთა 70-მა პროცენტმა მონიშნა პასუხი „არ მაქვს დახმარების მიღების იმედი“. ეს იმას ნიშნავს, რომ ცხადად აღქმული საჭიროების მიუხედავად, მათ პროგრამაში ჩართვის მოლოდინი არ აქვთ.

გარკვეული ემპირიული მტკიცებულება არსებობს იმისა, რომ უკუკავშირის მექანიზმებმა გააუმჯობესა პროგრამის ადმინისტრირება და, ზოგ შემთხვევაში, პოლიტიკაშიც შეიტანა ცვლილებები. მაგალითად, ომბუდსმენის ოფისის წარმომადგენელმა აღნიშნა, რომ ძირითადი უკმაყოფილება, რომელსაც ბევრი ადამიანი გამოთქვამს, უკავშირდება ფაქტს, რომ სამუშაო ასაკის ბევრ ადამიანს უწყდება დახმარება, როდესაც ისინი მუშაობას იწყებენ, რაც ხშირად სეზონური სამუშაოების შემთხვევაში ხდება. ამ საკითხმა პოლიტიკოსებამდე მიაღწია და შედეგად რეგულაციები შეიცვალა. ამჟამად მოქმედი რეგულაციების მიხედვით, ადამიანებს უფლება აქვთ, სოციალური შემწეობის მიღება სამსახურის დაწყებიდან ერთი წლის განმავლობაში გააგრძელონ.[79] მთლიანობაში, როგორც ჩანს, მთავრობა გულისყურით ეკიდება და რეაგირებს მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამის გაუმჯობესებისკენ მოწოდებებზე. მაგალითად, არაპირდაპირი შეფასების ფორმულა რამდენჯერმე გადაისინჯა. ასევე, მთავრობა იყო პირველი, ვინც პროგრამის ადმინისტრირების გამჭვირვალობისა და სიზუსტის საკითხებით დაინტერესდა.[80] თუმცა, ისიც უნდა ითქვას, რომ თუ სრულიად გასაგები და ცნობილია განხორციელებულ ცვლილებებში დონორებისა და განვითარების პარტნიორების მხრიდან პროგრამის მრავალჯერადი შეფასებისა და ზეწოლის წვლილი, არაფერია ცნობილი ამ პროცესში მოქალაქეებისგან მიღებული უკუკავშირის შესახებ.

2.5 შეჯამება

საქართველოს სოციალური უსაფრთხოების სისტემა, რომელიც, უპირატესად, გადასახადებით ფინანსდება, ისტორიული რხევებისა და ცვლილებების კვალს ატარებს. ამჟამად ის ცხოვრების ციკლის და მის მიღმა დახმარებების ნაზავს წარმოადგენს (იხ. სურათი N 2.6), რომელშიც შედის ცხოვრების ციკლის ძირითადი დახმარებების (მაგალითად, ხანდაზმულობისა და შეზღუდული შესაძლებლობების) არსებითად უნივერსალური უზრუნველყოფა; ზოგიერთი სხვა კონკრეტული დახმარება, რომლის გაცემაც დამსაქმებლის პასუხისმგებლობაა (მაგალითად, დროებითი შრომისუუნარობის ანაზღაურებადი შვებულება და სამუშაო ადგილზე უბედური შემთხვევისგან დაცვა); და სიღარიბის მიზნობრივი პროგრამა, რომელიც იმათი მოცვის მცდელობაა, ვინც ღარიბად ითვლება (მაგალითად, მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამა და ბავშვთა დახმარების პროგრამა). ამასთან, სისტემაში წარმოდგენილი არ არის ისეთი მნიშვნელოვანი ძირითადი ცხოვრების ციკლის გასაცემლები, რომლებიც ILO-ს 102-ე კონვენციითაა განსაზღვრული, კერძოდ, (ჯერჯერობით) არ არსებობს სამუშაო ადგილზე უბედური შემთხვევის დაზღვევის სქემა, უმუშევრობის დაზღვევა და ცოცხლად დარჩენილთა დახმარება მოზრდილებისთვის. ასევე, დაბალია დროებითი შრომისუუნარობისა და ორსულობა/მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის ფულადი დახმარების მოცვა, მექანიზმი კი — სუსტი.

საქართველოს მთავრობას უკვე აქვს სოლიდური პოლიტიკური და ადმინისტრაციული სისტემა ცხოვრების ციკლის ძირითადი დახმარების უნივერსალურად გასაცემად; თუმცა, ჯერ კიდევ არსებობს მთელი რიგი ადმინისტრაციული „ბრმა ლაქებისა“, განსაკუთრებით შეზღუდული შესაძლებლობების, დროებითი შრომისუუნარობის და ორსულობა/მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის დახმარების მიმართულებით, რაც სისტემის ერთიან მმართველობასა და სოციალურ უსაფრთხოებაზე უფლების აღსრულებას სხვადასხვა გამოწვევის

78 Baum et al. (2016).
79 დევნილთა მინისტრის მოადგილესთან და ომბუდსმენის ოფისთან ინტერვიუები.
80 სოციალური დაცვის შესახებ ურთიერთინფორმირების სისტემა (ბოლო წლები).

წინაშე აყენებს. აღსანიშნავია, რომ ყველაზე დიდ უკმაყოფილებას მოქალაქეები, ძირითადად, მაინც სიღარიბის აღმოფხვრაზე მიმართული სოციალური შემწეობის (TSA) მიღებასთან დაკავშირებით გამოთქვამენ იმისდა მიუხედავად, რომ ანგარიშთა უმრავლესობის თანახმად, ეს პროგრამა კარგად ადმინისტრირდება. სავარაუდოდ, ეს პროგრამის დიზაინს უფრო უკავშირდება, ვიდრე ადმინისტრირების ხარვეზებს, რომელშიც უზუსტესი არაპირდაპირი შეფასების ფორმულითაც კი მაინც ძალიან დიდია პოტენციურ ბენეფიციართა შეცდომით გამორიცხვა.

უნივერსალური პრინციპები რომ ცხოვრების ციკლის სხვა გაუთვალისწინებელ მოვლენებზეც გავრცელდეს, მაგალითად, ბავშვის ანდა თუნდაც ორსულობისა და მშობიარობის დახმარება, მომსახურების ზოგადად ეფექტიანი ინფრასტრუქტურისა და მეთოდოლოგიის პოტენციალი სრულად უნდა გამოვიყენოთ, თუმცა ისეთი მოკლევადიანი დახმარებების ერთობლივი დაფინანსების შესაძლებლობაც უნდა განიხილებოდეს, როგორიც ორსულობისა და მშობიარობის დახმარება და უმუშევრობის შემწეობაა. მნიშვნელოვანია, რომ მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამის მსგავსი ცხოვრების ციკლის მიღმა პროგრამები,[81] რომლებიც სიღარიბის წინააღმდეგ გატარებულ უკიდურეს ზომას წარმოადგენენ, ვერ ჩაანაცვლებს ცხოვრების ციკლის დახმარების უზრუნველყოფას და მათი მოცვის მიღმა ყოველთვის დარჩება საჭიროების მქონე ადამიანთა მნიშვნელოვანი რიცხვი.

შემდეგ თავებში შემოთავაზებულია როგორც არსებული სისტემის მიერ ბავშვების, სამუშაო ასაკისა და ხანდაზმული ადამიანების (ჰორიზონტალური და ვერტიკალური) მოცვის მოკლე შეფასება, ისე — ცხოვრების განმავლობაში ჯანმრთელობაზე მიმართული ხელმისაწვდომი დახმარებები.

81 ცხოვრების ციკლის მიღმა სქემების კანონით დადგენილი მახასიათებლების შეჯამებისთვის იხ. დანართი N2.

▶ 3. ბავშვთა სოციალური დაცვა საქართველოში

მყარი ემპირიული მტკიცებულებების მიხედვით, გარდა იმისა, რომ ეროვნული სოციალური დაცვის ზღვრების განვითარებისთვის საერთაშორისო რეკომენდაციების ფუნდამენტური მდგენელია, ბავშვებსა და ოჯახებში ინვესტირება, ზოგადად, კარგია საზოგადოებისა და ეკონომიკისთვის.[82] ბავშვებს არამარტო სოციალური უსაფრთხოების ფუნდამენტური უფლება აქვთ (იხ. ჩანართი N 3.1), არამედ მომავალ სამუშაო ძალას, გადასახადების გადამხდელებსა და მომვლელებს წარმოადგენენ. ბავშვთა დახმარება მშობლებისთვის შვილების აღზრდის ხარჯების შემსუბუქების ძირითადი კოლექტიური ინსტრუმენტია, რომლითაც შინამეურნეობას სხვა ინვესტიციებისთვის უთავისუფლდება ფინანსური რესურსები.

3.1 ბავშვებისთვის განკუთვნილი დახმარების კონტექსტი და მიმოხილვა

3.1.1 ბავშვთა სიღარიბის მაღალი მაჩვენებელი და ბავშვების დახმარებისთვის გამოყოფილი მცირე თანხები

როგორც სურათი N 3.1 გვიჩვენებს, საქართველოში, სამწუხაროდ, სხვა ასაკობრივ ჯგუფებზე მეტად, ბავშვები უნდა მივიჩნიოთ ღარიბად. 2016-2017 წლებში კეთილდღეობის მაჩვენებლის კლების ძირითადმა სიმძიმემ სწორედ ბავშვების მხრებზე გადაიარა. ამ პერიოდში სიღარიბის ზღვარს ქვემოთ შემოსავლის მქონე მოსახლეობის წილი 1.7 პროცენტით გაიზარდა, ღარიბ შინამეურნეობებში მცხოვრებ ბავშვთა წილმა კი 26.8 პროცენტიდან 31.6 პროცენტამდე მოიმატა.[83] ბავშვებში მნიშვნელოვნად გაიზარდა უკიდურესი სიღარიბის მაჩვენებელი — ქალაქებში 5.4 და სოფლად 3. 2 პროცენტით. გარდა ამისა, ყველა ბავშვისთვის იმატა სიღარიბის ზოგადმა მაჩვენებელმაც 21.7-დან 27.6 პროცენტამდე.[84]

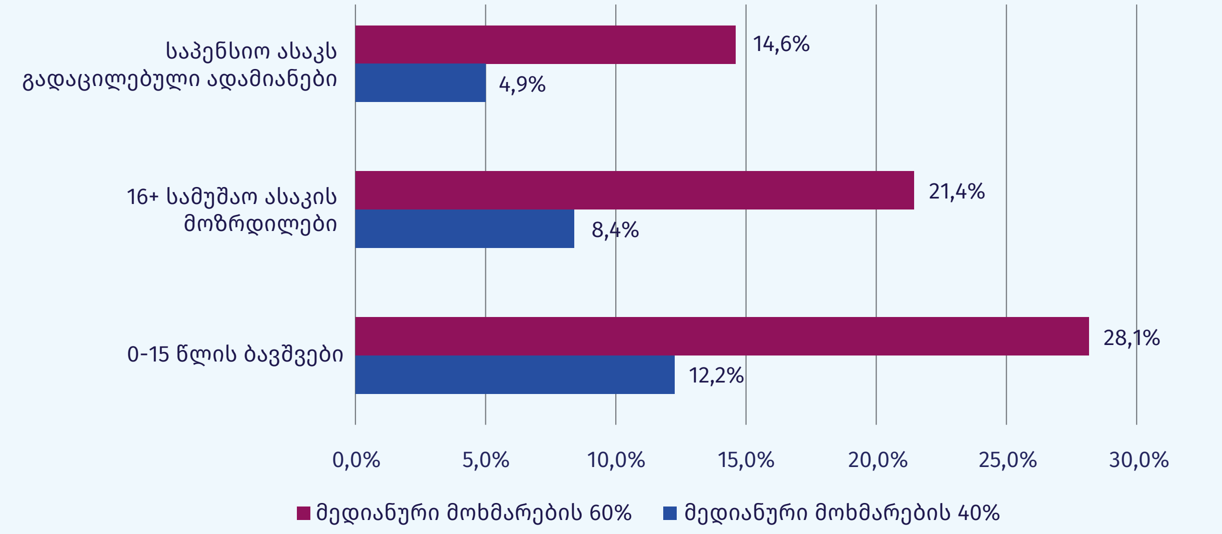
2018 წლის შინამეურნეობების ინტეგრირებული კვლევის შედეგების ანალიზის მიხედვით, ბავშვების დაახლოებით 12 პროცენტი (13.3% გოგოები და 11.4% ბიჭები) მედიანური მოხმარების 40 პროცენტზე (ფარდობითი სიღარიბის ზღვარს) ქვემოთ ცხოვრობს მაშინ, როცა სამუშაო ასაკის ადამიანებისთვის ეს მაჩვენებელი 8 პროცენტს (7.9 პროცენტი ქალებისთვის და 8.9 პროცენტი კაცებისთვის), ხოლო საპენსიო ასაკს გადაცილებული ადამიანებისთვის 5 პროცენტს (ქალების 4.9 და კაცების 4.7 პროცენტი) შეადგენს. ანალოგიურად, საქართველოში ბავშვების თითქმის 30 პროცენტი (გოგოების 29.9 და ბიჭების 26.5 პროცენტი) მედიანური მოხმარების 60 პროცენტზე ქვემოთ ცხოვრობს და ვითარება მნიშვნელოვნად უარესია, ვიდრე ნებისმიერ სხვა ასაკობრივ ჯგუფში.[85] აქედან გამომდინარე, სოციალური დაცვის მეშვეობით მათი კეთილდღეობის უზრუნველყოფა სახელმწიფოს ძირითად საზრუნავს უნდა წარმოადგენდეს.

გლობალური ემპირიული მტკიცებულების მიხედვით, ოჯახებისთვის საზოგადოების მიერ გაღებული ხარჯები მნიშვნელოვნად უწყობს ხელს ბავშვებისა და ოჯახების სიღარიბის დაძლევას. ყველაზე გულუხვი და ოჯახებისადმი კეთილად განწყობილი სოციალური უსაფრთხოების სისტემების მქონე ქვეყნებს, როგორებიცაა ფინეთი, ისლანდია, ნიდერლანდები, ნორვეგია და შვედეთი, უმაღლესი პოზიციები უკავიათ

82 ILO და UNICEF (2019).
83 UNICEF (2018b).
84 იქვე.
85 ასევე, იხ. სურათი N5.1, რომელზეც მოცემულია სიღარიბის მაჩვენებლები ხუთწლიანი შუალედებით ასაკობრივი ჯგუფებისა და სქესის მიხედვით.

▸ სურათი N 3.1:

შედარებით სიღარიბეში მცხოვრები (მედიანის 40 და 60 პროცენტთან გათანაბრებულზე დაბალი მოხმარების მქონე შინამეურნეობები) მოსახლეობის პროცენტული წილი, ასაკობრივი ჯგუფების მიხედვით, 2018 წელი

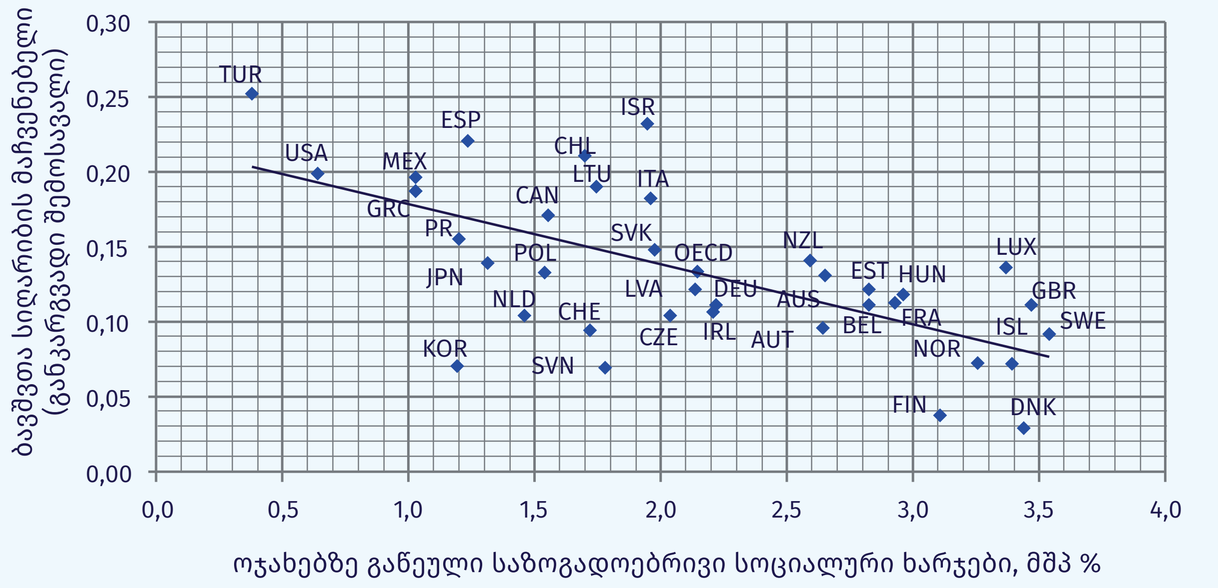


წყარო: 2018 წლის შინამეურნეობების ინტეგრირებულ კვლევაზე დაყრდნობით.

UNICEF-ის ბავშვთა კეთილდღეობის მრავალგანზომილებიანი ინდექსის რეიტინგში.[86] ანალოგიურად, OECD წევრ ქვეყნებს, რომლებიც სხვა ქვეყნებთან შედარებით, მეტს ხარჯავენ ოჯახების დახმარებაზე, ბავშვთა სიღარიბის შედარებით დაბალი მაჩვენებლები აქვთ, როგორც ამას სურათი N 3.2 გვიჩვენებს.

▸ სურათი N 3.2:

ბავშვთა სიღარიბის მაჩვენებლები და საზოგადოების მიერ გაღებული ხარჯები ბავშვის/ოჯახის ფულად დახმარებაზე და საგადასახადო შეღავათები ბავშვებისთვის, OECD ქვეყნები, 2015 წლის ან ბოლო ხელმისაწვდომი წლის ინფორმაციით



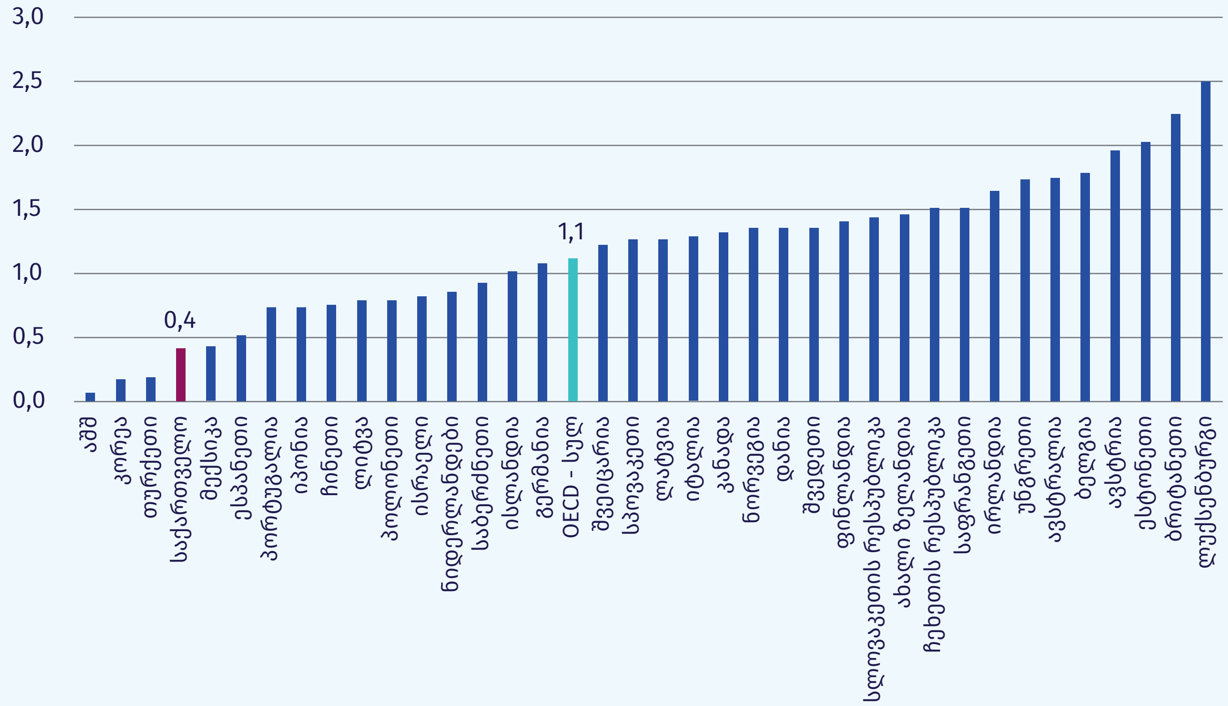
წყარო: აღებულია წყაროდან OECD (2019, სურათი 3.B).

86 იხ „ბავშვის განვითარების საერთაშორისო ცენტრი“ (2013).

საქართველო ამჟამად გაცილებით ნაკლებს ხარჯავს კონკრეტულად ბავშვებისთვის განკუთვნილი დახმარებისთვის, ვიდრე მაღალშემოსავლიანი ქვეყნები, რაც, სავარაუდოდ, ხსნის კიდეც ბავშვთა სიღარიბის მაღალ მაჩვენებლებს. მაგალითად, OECD-ის ქვეყნები საშუალოდ მთლიანი შიდა პროდუქტის (მშპ) დაახლოებით 1.1 პროცენტს ხარჯავენ „ოჯახის შემწეობის“ ან ბავშვებიანი ოჯახებისთვის ფულადი დახმარების გასაცემად, იქნება ეს გადასახადებით დაფინანსებული თუ შენატანებით შედგენილი დახმარება.[87] როგორც სურათი N 3.3 გვიჩვენებს, 2019 წელს საქართველომ მხოლოდ ბავშვთა დახმარების პროგრამისთვის მშპ-ის დაახლოებით 0.17 პროცენტი გაიღო და მიუხედავად იმისა, რომ ეს მაჩვენებელი მშპ-ის 0.38 პროცენტამდე მატულობს, როდესაც თითოეული ბავშვისთვის განკუთვნილი გასაცემელიც ემატება[88], ხოლო 0.41 პროცენტამდე, როცა კერძო სექტორის დეკრეტული შვებულების ფულადი დახმარებაც გათვალისწინებულია, მიღებული ოდენობა მაინც საკმაოდ შორს არის OECD ქვეყნებში ბავშვზე ან ოჯახზე გაცემული ფულადი დახმარების საშუალო რაოდენობისგან.[89]

▸ სურათი N 3.3:

ოჯახების დახმარებაზე
გახარჯული თანხები OECD ქვეყნებსა (2015) და საქართველოში (2019) (მშპ-ის პროცენტის სახით)



წყარო: OECD-ის სოციალური ხარჯების (SOCX) მონაცემთა ბაზა.
შენიშვნა: პოლონეთის მონაცემები 2014 წლისაა. OECD-ის მონაცემთა ბაზაში წარმოდგენილი ოჯახებისთვის ფულადი დახმარება მოიცავს ორსულობა-მშობიარობა-დეკრეტულ დახმარებასა და როგორც გადასახადებით დაფინანსებულ, ისე სოციალური დაზღვევის პროგრამებს.

87 OECD (2019), OECD-ის სოციალური ხარჯების მონაცემთა ბაზაზე დაყრდნობით: https://www.oecd.org/social/expenditure.htm.

88 საქართველოში თითოეული ბავშვის დახმარებაზე გაღებული ხარჯების ასეთი კალკულაცია მოიცავს: მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამის ფარგლებში თითოეული ინდივიდისთვის განკუთვნილ ფულად ტრანსფერს შინამეურნეობაში მცხოვრები ბავშვებისთვის (მშპ-ის 0.14%); ცოცხლად დარჩენილთა დახმარების სოციალურ პაკეტს (მშპ-ის 0.06%); მაღალმთიან დასახლებებში პირველი, მეორე და მესამე დაბადებული ბავშვისთვის განკუთვნილ დახმარებას (მშპ-ის 0.02%) და რეინტეგრაციის დახმარებას (რომელიც უმნიშვნელოა). მონაცემები სოციალური მომსახურების სააგენტოს ეკუთვნის.

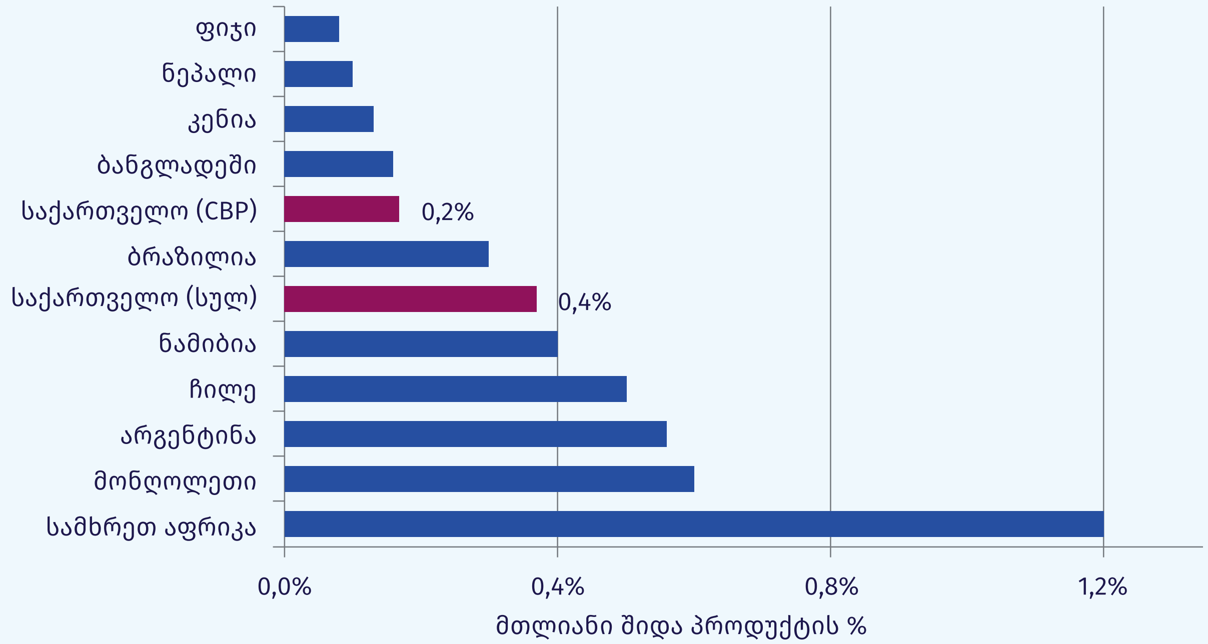
89 ძნელია სხვადასხვა ქვეყანაში ბავშვებისა და ოჯახების დახმარებაზე გაწეული ხარჯების შეფასება და ერთმანეთთან შედარება, რადგან პროგრამების დიზაინი მნიშვნელოვნად იცვლება ქვეყნის მიხედვით. თუ ოჯახების ფულადი დახმარების აგრეგირებულ OECD SOCX მაჩვენებლებში გათვალისწინებულია ორსულობა-მშობიარობისა და დეკრეტული შვებულების დახმარება, ის, თუ ოჯახის მთლიანი ხარჯის რა წილი მოდის ამაზე და რამდენს იღებს ოჯახი კონკრეტულად ბავშვისთვის, მნიშვნელოვნად იცვლება ქვეყნების მიხედვით. მაგალითად, შვეიცარიაში ოჯახზე გაცემული ფულადი დახმარების დაახლოებით 11 პროცენტს შეადგენს ორსულობა-მშობიარობა-დეკრეტული შვებულების ფულადი ანაზღაურება მაშინ, როცა პორტუგალიაში ეს მაჩვენებელი მთლიანი დახმარების მესამედზე მეტია. იხ. https://data.oecd.org/socialexp/family-benefitspublic-spending.htm.

საქართველო ბავშვებისთვის განკუთვნილი დახმარების მეშვეობით ბავშვებში შედარებით ნაკლებ ინვეს-ტიციას ახორციელებს, ვიდრე განვითარების მსგავს დონეზე მყოფი სხვა ქვეყნები, როგორც ამას სურათი N 3.4 გვიჩვენებს. CBP-ის ბოლოდროინდელი ზრდის მიუხედავად, საქართველო მცირე თანხას დებს ბავშვთა დახმარებაში, მაგალითად, არგენტინასა და მონღოლეთთან შედარებით, რომლებიც მშპ-ის დაახლოებით 0.6 პროცენტს იხდიან, და, ასევე, სამხრეთ აფრიკასთან შედარებით, რომელიც გაცილებით მეტს (მშპ-ის 1.2 პროცენტის) ინვესტიციას ახორციელებს ბავშვის მხარდაჭერის გრანტში. ეს პროგრამა ბავშვების 70 პროცენტს მოიცავს და ძალიან ეფექტური აღმოჩნდა ბავშვთა სიღარიბის შემცირებისა და ბავშვებისთვის შედეგების გაუმჯობესების თვალსაზრისით.[90]

როგორც OECD ქვეყნების გამოცდილება აჩვენებს, უკეთესი მომავლისთვის ბავშვთა სიღარიბის დაძლევა და ბავშვების მრავალგანზომილებიანი საჭიროებების დაკმაყოფილება, ბავშვთა დახმარების გაფართოების მიზნით, ერთობლივ ინვესტიციებს მოითხოვს.

▸ სურათი N 3.4:

ბავშვის (ფულად) დახმარებაზე გაწეული ხარჯი დაბალ- და საშუალო შემოსავლიან ქვეყნებში (მშპ-ის პროცენტი)



წყარო: სხვადასხვა, საქართველოს მაჩვენებლები სოციალური მომსახურების სააგენტოს მონაცემებს ეფუძნება.

3.1.2 ბავშვებისთვის განკუთვნილი სოციალური დაცვის ძირითადი სქემები

საქართველოს მთავრობამ ბავშვთა უფლებების დაცვისადმი სრული მზაობა და მოტივაცია გამოხატა. ამ უფლებათა შორისაა უფლება სოციალურ დაცვაზეც. ამის დემონსტრირებას წარმოადგენს 2019 წელს ბავშვთა უფლებების კოდექსის მიღება (იხ. ჩანართი N 3.1).[91] გარდა ამისა, მთავრობამ აღიარა ბავშვის ინტერესების გათვალისწინებით განხორციელებული სოციალური დაცვის საჭიროება და ამის ილუსტრაციაა ბავშვზე მიმართული დახმარება CBP, რომელიც 2015 წლიდან მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამის ნაწილია და, ასევე, ახლახან მიღებული გადაწყვეტილება ამ დახმარების გახუთმაგების თაობაზე - 15 წლამდე ასაკის თითოეული ბავშვისთვის 10 ლარის ნაცვლად სათანადო ოჯახებს 50 ლარი ეძლევათ.

90 Kidd and Athias (2019).
91 UNICEF (2019).

ჩანართი N 3.1. ბავშვთა უფლებების დაცვა საქართველოში

ბავშვთა უფლებების კოდექსი საქართველოს პარლამენტმა 2019 წლის სექტემბერში მიიღო. ეს ამომწურავი სამართლებრივი დოკუმენტია, რომელიც იცავს ბავშვების უფლებებსა და თავისუფლებებს და მათი რეალიზაციის გარანტს წარმოადგენს; ასევე, იცავს მათ სიღარიბისა და ძალადობისგან. კოდექსი მოიცავს ყველა უფლებასა და თავისუფლებას, რომელიც აღწერილია გაეროს 1989 წლის ბავშვთა უფლებების კონვენციაში, სოციალურ დაცვაზე განსაკუთრებული ფოკუსის ჩათვლით. როგორც სახელმწიფო პოლიტიკის დოკუმენტმა, ამ კოდექსმა უნდა უზრუნველყოს სამუშაო ჩარჩო, რომლის ფარგლებშიც უნდა განხორციელდეს ბავშვების უფლება სოციალურ დაცვაზე. მასში მოცემულია ის კონკრეტული მექანიზმები, რომლითაც განიხილება ბავშვისა და მისი ოჯახის საჭიროებები და ინდივიდუალური გარემოებები იმისათვის, რომ ბავშვის კეთილდღეობაზე ზრუნვაზე პასუხისმგებლობა სახელმწიფომ აიღოს, თუკი ამას ოჯახი ვერ ახერხებს.

მიუხედავად ყოველივე ზემოთ თქმულისა, დღეისათვის ბავშვებზე მიმართული პოლიტიკა საქართველოში, უპირატესად, სიღარიბესთან ბრძოლის ლოგიკას ეფუძნება, როდესაც ბევრ მოწყვლად ბავშვს ტოვებს სისტემის მიღმა. 2015 წელს CBP-ის დანერგვამდე, TSA-ის შეფასება ცხადყოფდა, რომ ბავშვებიან ღარიბ შინამეურნეობებს მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამაში მოხვედრის უფრო ნაკლები შანსი ჰქონდათ, ვიდრე უშვილო ღარიბ შინამეურნეობებს. მიუხედავად იმისა, რომ ფორმულის რეფორმირება ამ საკითხის გამოსწორებას ისახავდა მიზნად, მნიშვნელოვანი ხარვეზები კვლავაც სახეზეა.[92]

უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველო ნამდვილად გამოირჩევა დაბალ- და საშუალოშემოსავლიან ქვეყნებს შორის იმით, რომ შშმ პირის სტატუსის მქონე ბავშვებს უნივერსალურ დახმარებას სთავაზობს, აცნობიერებს რა, რომ შეზღუდული შესაძლებლობებიდან გამომდინარე, ბავშვებსა და მათ ოჯახებს დამატებითი ხარჯები აქვთ. გარდა ამისა, სოციალურ პაკეტში შემავალი შშმ ბავშვთა დახმარება მაქსიმალური ოდენობით (თვეში 220 ლარი) გაიცემა განურჩევლად ბავშვის შეზღუდული შესაძლებლობის ხარისხისა თუ შშმპ ჯგუფისადმი მიკუთვნებულობისა, რაც შშმ ბავშვის გაზრდისათვის საჭირო დამატებითი ხარჯების უბრალოდ კომპენსაციის საზღვრებს სცდება.

საქართველოში მოქმედი დახმარებების სისტემის კიდევ ერთი განმასხვავებელი მახასიათებელი ის არის, რომ ცოცხლად დარჩენილთა შემწეობა მხოლოდ ბავშვებისთვის გაიცემა. სოციალურ პაკეტში შედის „ოჯახის მარჩენალის გარდაცვალების" შემწეობა, რომელიც ეძლევა გარდაცვალების გამო ერთი ან ორივე მშობლის გარეშე დარჩენილ ყველა 18 წლამდე ასაკის ბავშვს. მსოფლიოს ქვეყანათა უმრავლესობაში დახმარებას ის სრულწლოვანი ცოცხლად დარჩენილები იღებენ, რომლებმაც არამარტო პარტნიორი ან მეუღლე დაკარგეს, არამედ, რაც მნიშვნელოვანია, მისი სამსახურიდან მიღებული შემოსავალი, პენსია ან სხვა დახმარებაც დაკარგეს, რომელიც გარდაცვლილ პარტნიორს/მეუღლეს შინამეურნეობაში შეჰქონდა. ეს მნიშვნელოვანი ხარვეზია სოციალური უსაფრთხოების უზრუნველყოფის სისტემაში, რომელიც განსაკუთრებით არათანაბრად მოქმედებს ქალებზე, ვინაიდან მათგან უფრო ნაკლებადაა მოსალოდნელი საკუთარი შემოსავლის გენერირება და, ზოგადად, საშუალოდ უფრო ნაკლები შემოსავალი აქვთ, ვიდრე კაცებს. გარდა ამისა, ქვრივების უდიდეს ნაწილს (86 პროცენტს) სწორედ ქალები შეადგენენ. და მაინც, ამ ქვეთავში ბავშვების სამართლებრივ და ეფექტიან მოცვას ცოცხლად დარჩენილთა ჭრილში მიმოვიხილავთ.

საქართველოში თითოეულ ბავშვზე გაცემული ფულადი დახმარება, რომელიც ძირითადი სოციალური დაცვის შემოსავლის სახით ირიცხება, მოიცავს:

92 Baum et al. (2016).

- საჭიროებების შეფასების საფუძველზე გაცემულ ბავშვთა დახმარებას, რომელიც ირიცხება CBP-ის მეშვეობით, მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამის ფარგლებში;
- შშმპ სტატუსის მქონე ბავშვებისთვის განკუთვნილ უნივერსალურ დახმარებას, რომელიც ირიცხება სოციალური პაკეტის ნაწილის სახით;
- ობლობის შემწეობას, რომელიც ცნობილია, როგორც ცოცხლად დარჩენილთა დახმარება და ირიცხება სოციალური პაკეტის ნაწილის სახით.

საქართველოს ბავშვებისთვის განკუთვნილი ცხოვრების ციკლის დახმარების ძირითადი ნორმატიული მახასიათებლების შეჯამებას ცხრილი N 3.1 გვთავაზობს.

შემდეგ ქვეთავში წარმოდგენილია შეფასება იმისა, თუ როგორია ბავშვების სამართლებრივი მოცვა, რამდენად ეფექტურია არსებული პროგრამები ბავშვებზე წვდომის თვალსაზრისით და რამდენად შეესაბამება ისინი სხვადასხვა ეროვნულ და საერთაშორისო ნიშნულს.

3.2 ბავშვების სამართლებრივი მოცვა

საქართველოში არ არსებობს ბავშვთა უნივერსალური დახმარება. აქედან გამომდინარე, ბავშვებს შეუძლიათ სოციალური ტრანსფერების მიღება, თუ მათი ოჯახების შემოსავალი გარკვეული ზღვრის ქვემოთ ხვდება, ან თუ ობლდებიან ან შშმ პირები ხდებიან. სამართლებრივი მოცვა, ზოგადად, გულისხმობს პოპულაციის მოცულობასა და ბუნებას, რომელსაც კანონის ან დადგენილების მიხედვით, სამართლებრივად ან „ტექნიკურად" მოიცავს თითოეული ცალკეული პროგრამა; თუმცა როდესაც რეგულაციები ზედმეტად ხისტია, შეიძლება, გამართლებული იყოს უფრო ფართო და ინტუიტური მიდგომის გამოყენება.

ბავშვთა დახმარება (CBP)

ბავშვთა დახმარების პროგრამა ყველაზე მასშტაბური პროგრამაა საქართველოში, რომელიც ბავშვებს ფინანსურ დახმარებას უწევს. ვინაიდან ეს პროგრამა, კანონის მიხედვით, იმ ბავშვებისთვისაა განკუთვნილი, რომელთა შინამეურნეობებსაც არაპირდაპირი შეფასების ფორმულით 100.000 ქულამდე უგროვდებათ, ტექნიკურად რომ ვთქვათ, ბავშვთა დახმარების პროგრამით მოსარგებლე ბავშვების პოპულაციის მოცულობა მეტწილად თანხვდება იმ ბავშვების რაოდენობას, რომლებიც უკვე იღებენ დახმარებას. სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, სამართლებრივად მოცული პოპულაცია არ განსხვავდება რეალურად პრაქტიკაში მოცული პოპულაციისგან. სოციალური მომსახურების სააგენტოს ადმინისტრაციული მონაცემების მიხედვით, 2019 წელს დახმარებას 137,505 ბავშვი იღებდა. 2018 წლის შინამეურნეობების ინტეგრირებული კვლევის შედეგების ანალიზი ცხადყოფს, რომ ბავშვის სრული ოდენობის 14 პროცენტი აღნიშნავს, რომ დახმარებას იღებს.

თუ ბავშვთა დახმარების პროგრამის სამიზნე ბავშვთა პოპულაციის უფრო ფართო განსაზღვრებას გამოვიყენებთ, შეიძლება დავუშვათ, როცა დახმარების მიზანი იმის უზრუნველყოფაა, რომ არც ერთი ბავშვი სიღარიბის ზღვარს ქვემოთ არ რჩებოდეს, მაშინ სამიზნე პოპულაციის მოცულობა უტოლდება ამჟამად ღარიბად შეფასებული ბავშვების პოპულაციის მოცულობას. როგორც სურათი N 3.1 გვიჩვენებს, საქართველოს ბავშვების დაახლოებით 12.2 პროცენტი მედიანური შემოსავლის 40 პროცენტის ქვემოთ ცხოვრობს, 28.1 პროცენტი კი - მედიანური შემოსავლის 60 პროცენტის ქვემოთ. მაშასადამე, გონივრული იქნება დაშვება, რომ ბავშვთა დახმარების პროგრამა ბავშვების ქვედა 12-28 პროცენტს (სიღარიბის გამოყენებული ზღვრის შესაბამისად) მაინც უნდა მოიცავდეს.[95]

95 თუმცა, დახმარების მიღებამდე შეფასებული სიღარიბის მაჩვენებელი (და, მაშასადამე, სამიზნე მოცვა) კიდევ უფრო მაღალი უნდა ყოფილიყო.

▸ ცხრილი N 3.1:

ცხოვრების ციკლის სოციალური უსაფრთხოების სქემები ბავშვებისთვის საქართველოში

ბავშვებისთვის განკუთვნილი ძირითადი სქემების ნორმატიული მახასიათებლები							
სქემა	სქემის ტიპი	მარეგული-რებელი ჩარჩო	სამართლებ რივად მოცული პოპულაცია	დაფინანს ების წყარო	დასაკმაყოფილ ებელი პირობები	დახმარების აღწერა	ადმინისტრა-ციული პასუხისმგებ-ლობა
ბავშვთა დახმარების პროგრამა[93]	საჭიროებებზე დაფუძნებული, არ საჭიროებს შენატანებს	საქართველოს კანონი სოციალური დახმარების შესახებ (2006)	საქართველოს კანონიერი რეზიდენტები	სახელმწიფო ბიუჯეტი	თითოეულ ბავშვზე 50 ლარი თვეში	სოციალური მომსახურების სააგენტო	სოციალური მომსახურების სააგენტო
შშმპ სტატუსის მქონე ბავშვთა დახმარება (სოციალური პაკეტი)[94]	უნივერსალური (არ არის საჭიროებებზე დაფუძნებული, არ საჭიროებს შენატანებს)	საქართველოს კანონი სოციალური დახმარების შესახებ (2006)	საქართველოს კანონიერი რეზიდენტები	სახელმწიფო ბიუჯეტი	თითოეულ ბავშვზე 220 ლარი თვეში	სოციალური მომსახურების სააგენტო	სოციალური მომსახურების სააგენტო
ცოცხლად დარჩენილთა დახმარება (სოციალური პაკეტი)	უნივერსალური (არ არის საჭიროებებზე დაფუძნებული, არ საჭიროებს შენატანებს)	საქართველოს კანონი სოციალური დახმარების შესახებ (2006)	საქართველოს კანონიერი რეზიდენტები	სახელმწიფო ბიუჯეტი	თითოეულ ბავშვზე 1 00 ლარი თვეში შემთხვევათა უმრავლესობაში; თითოეულ ბავშვზე 144 ლარამდე თვეში გარკვეული ვეტერანების შვილებისთვის	სოციალური მომსახურების სააგენტო	სოციალური მომსახურების სააგენტო

93 TSA-ის კომპონენტი.

94 შშმპ სტატუსის მქონე ინდივიდებისთვის განკუთვნილი სოციალური პაკეტის კომპონენტი.

შშმ პირთა და ცოცხლად დარჩენილთა დახმარება (სოციალური პაკეტი)

სხვა სახის უნივერსალური დახმარება ეძლევათ იმ ბავშვებს, რომლებიც გარკვეულ კატეგორიებში ხვდებიან. ეს კატეგორიებია: ობლები (ერთი ან ორივე მშობლით), 18 წლამდე ასაკში შშმ პირად შეფასებული ბავშვები და ბავშვები, რომლებიც იძულებით ადგილნაცვალი ოჯახების (დევნილთა) წევრები არიან. შესაბამისად, ამ ჯგუფების სამართლებრივი მოცვა ბავშვთა პოპულაციასთან მიმართებაში მათ მოცულობაზეა დამოკიდებული.

თეორიულად, საქართველოში ყველა შშმ ბავშვი უფლებამოსილია, მიიღოს სოციალურ პაკეტში შემავალი ფულადი დახმარება. რეგულაციების მიხედვით, ბავშვები ჯერ ოფიციალურად უნდა შეფასდნენ, როგორც შშმ პირები და მხოლოდ ამის შემდეგ შეუძლიათ დახმარების მოთხოვნა. შეზღუდული შესაძლებლობების შეფასების პროცესი საქართველოში ისტორიულად წმინდად სამედიცინო შეფასების საფუძველზე ხორციელდებოდა, თუმცა მთავრობა მუშაობს პარტნიორებთან, მათ შორის, UNICEF-თან, „შეზღუდული შესაძლებლობების სოციალურ მოდელზე" გადასვლის მიმართულებით. ამ მიდგომის მიხედვით, გასათვალისწინებელია თითოეული ბავშვის ინდივიდუალური ფუნქციონალური საჭიროებები და უნარები, რათა მათ საზოგადოებასა და ეკონომიკაში სრულფასოვნად მონაწილეობის შესაძლებლობა მიეცეთ.[96] თუმცა, UNICEF-ის მიხედვით, სოციალური დახმარებებისა და სერვისებზე წვდომის არარსებობისა და, ასევე, გამორიცხვის ან დისკრიმინაციის გამო, შშმ ბავშვთა მნიშვნელოვანი რაოდენობა ჯერაც „უჩინარია" საქართველოში.[97] ფაქტობრივად, UNICEF მიიჩნევს, რომ ეფექტიანი პოლიტიკისა და პროგრამების განვითარების ძირითად გამოწვევას შშმ ბავშვთა რაოდენობის შესახებ სანდო სტატისტიკის არარსებობა წარმოადგენს.[98] Global Burden of Disease-ის მიხედვით, მსოფლიოში 0-14 წლის ბავშვების შეფასებულ 5 პროცენტს გარკვეული ხარისხის შეზღუდული შესაძლებლობა აღენიშნებათ, რომელთა შეფასებული 0.7 პროცენტი ხვდება კატეგორიაში „მძიმე" შეზღუდული შესაძლებლობები.[99]

ანალოგიურად, სამართლებრივი მოცვის კუთხით, ყველა ბავშვს, რომელსაც ერთი ან ორივე მშობელი გარდაცვლილი ჰყავს, სოციალური პაკეტის ფარგლებში ე. წ. „მარჩენალის გარდაცვალების" დახმარების მიღების უფლება აქვს. თუმცა, შინამეურნეობების ინტეგრირებულ კვლევაში არ გროვდება ინფორმაცია ბავშვების მშობლების სტატუსის შესახებ. ამასთან, დემოგრაფიის ნაწილში ცალკე არ არის გამოყოფილი სტატუსი „ობოლი", რომელიც იმ ბავშვებს მიენიჭებოდათ, ვისაც ერთი ან ორივე მშობელი დაკარგული ჰყავთ. ამიტომ ვერაფერს ვამბობთ სამიზნე პოპულაციის მოცულობისა და, სოციალური მომსახურების სააგენტოს მონაცემების მიხედვით, დახმარების მიმღებ რეალურ ბენეფიციართა რაოდენობასთან მისი მიმართების შესახებ.[100]

ცხრილი N 3.2 აჯამებს ბავშვების სამართლებრივ მოცვას ცხოვრების ციკლის სოციალური დაცვის სამი ძირითადი სქემის მიხედვით, რომელიც ამჟამად ოპერირებს საქართველოში.

96 UNICEF (2018a).

97 იქვე.

98 იქვე.

99 WHO and World Bank (2018).

100 არის მცდელობა, რომ მარტოხელა დედები ცალკე კატეგორიის სახით დაარეგისტრირონ, მაგრამ არაფერი მიუთითებს იმაზე, რომ ამ სტატუსისა და სოციალური პაკეტით გათვალისწინებული ან რაიმე სხვა სახის დახმარების მიღების ერთმანეთთან დაკავშირების გეგმა არსებობდეს (წყარო: ინტერვიუ „კარიტასის" წარმომადგენელთან). ანალოგიურად, 2018 წლის შინამეურნეობების ინტეგრირებულ კვლევაში სტატუსის ნაწილში წარმოდგენილი იყო ცალკე კატეგორია 16 წლამდე ასაკის ბავშვის მარტოხელა მშობლებისთვის, მაგრამ ეს კატეგორია არც ერთ რესპონდენტს არ მოუნიშნავს.

3.3 ბავშვთა ეფექტიანი მოცვა

განხორციელებასა და ადმინისტრირებასთან დაკავშირებული გამოწვევების გამო, რეალურად მოცულ ბავშვთა მოსახლეობის ბუნება და ოდენობა, შესაძლოა, მნიშვნელოვნად უფრო ნაკლები იყოს, ვიდრე სამართლებრივად მოცულისა. მთლიანობაში, 2018 წელს საქართველოში ყოველი ხუთიდან მხოლოდ ერთი ბავშვი (21 პროცენტი) იღებდა რაიმე სახის სოციალური დაცვის დახმარებას (იხ. სურათი N 2.5).[101] ამ ქვეთავში უფრო დაწვრილებით მიმოვიხილავთ ცხოვრების ციკლის სამი ძირითადი დახმარების მიმღები ბავშვების „ეფექტიან მოცვას“.

▸ ცხრილი N 3.2:

იმ ბავშვების პროცენტული ოდენობა, რომლებსაც მოიცავს ცხოვრების ციკლის სამი მთავარი სქემა საქართველოში

მოცვა	ბავშვთა დახმარების პროგრამა (CBP)	შშმ ბავშვთა დახმარება (სოციალური პაკეტი)	ცოცხლად დარჩენილთა დახმარება
სამიზნე ჯგუფი	ისეთ შინამეურნეობებში მცხოვრები 16 წლამდე ასაკის ყველა ბავშვი, რომელთაც PMT-ის მიხედვით 100.000 ქულამდე აქვთ	შშმ ბავშვები (შეფასებული, როგორც I, II ან III ჯგუფის შშმ პირი)	ბავშვები, რომლებსაც ერთი ან ორივე მშობელი გარდაცვლილი ჰყავთ.
ყველა ბავშვის წილი	ბავშვების 14%	ბავშვთა პოპულაციაში შშმბ სტატუსის მქონე ბავშვების რეალური წილი უცნობია; გლობალური შეფასებით, ეს დაახლოებით 5 პროცენტია.	უცნობია, მოსახლეობის რა წილს შეადგენენ ობლები.

3.3.1 ჰორიზონტალური მოცვა

ბავშვთა დახმარება (CBP)

2018 წლის შინამეურნეობების ინტეგრირებული კვლევის მიხედვით, საქართველოში ბავშვების დაახლოებით 14 პროცენტი ჩართულია ბავშვთა დახმარების პროგრამაში, რომელთაგან 2.4 პროცენტი კვლევის მომენტისთვის არ ცხოვრობდა მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამაში მონაწილეობის უფლებამოსილების მქონე შინამეურნეობებში (ანუ მათი ქულა არაპირდაპირი შეფასების ფორმულის მიხედვით, 65,000-დან 100,000-მდე ფარგლებში მერყეობდა), 11.6 პროცენტი კი ისეთი შინამეურნეობის წევრი იყო, რომელიც ორივე პროგრამით (TSA და CBP) გათვალისწინებულ დახმარებას იღებდა.

მას შემდეგ, რაც გაუმჯობესდა და დაიხვეწა არაპირდაპირი შეფასების ფორმულა, ბავშვთა დახმარების პროგრამის სასურველმა „ეფექტიანობამაც“ იმატა, როგორც ამას სურათი N 3.5 გვიჩვენებს. როგორც სურათიდან ჩანს, დახმარების მიმღებნი, უპირატესად, დაბალი კეთილდღეობის დეცილებისკენ იყრიან თავს მაშინ,

101 2018 წლის შინამეურნეობების ინტეგრირებული კვლევის ანალიზზე დაყრდნობით.

როცა მაღალი შემოსავლის დეცილებში გაერთიანებულ ადამიანთა მხოლოდ მცირე ნაწილი სარგებლობს ამ დახმარებით. (თუმცა, ზედა დეცილებში მყოფ ბავშვებს მაინც სამჯერ მეტი შანსი აქვთ, რომ ბავშვთა დახმარება მიიღონ, ვიდრე VII, VIII და IX დეცილებში მცხოვრებთ). მიუხედავად ამისა, ბავშვთა დახმარების პროგრამა მოხმარების უმდაბლეს დეცილში მყოფ ბავშვთა მხოლოდ 43 პროცენტს, ხოლო II და III დეცილში მყოფთა — 25 და 11.2 პროცენტს ფარავს. აღსანიშნავია, რომ უღარიბეს დეცილში მყოფთა ნახევარზე მეტი პროგრამის გარეთაა დარჩენილი და მოწყვლად პირობებში მცხოვრები გაცილებით ბევრი ბავშვი ვერ არის ბავშვთა დახმარების პროგრამით უზრუნველყოფილი გარანტირებული შემოსავლის იმედად, იმ ფაქტის მიუხედავად, რომ ეს პროგრამა სწორედ ამგვარი ბავშვებისთვის შეიქმნა.

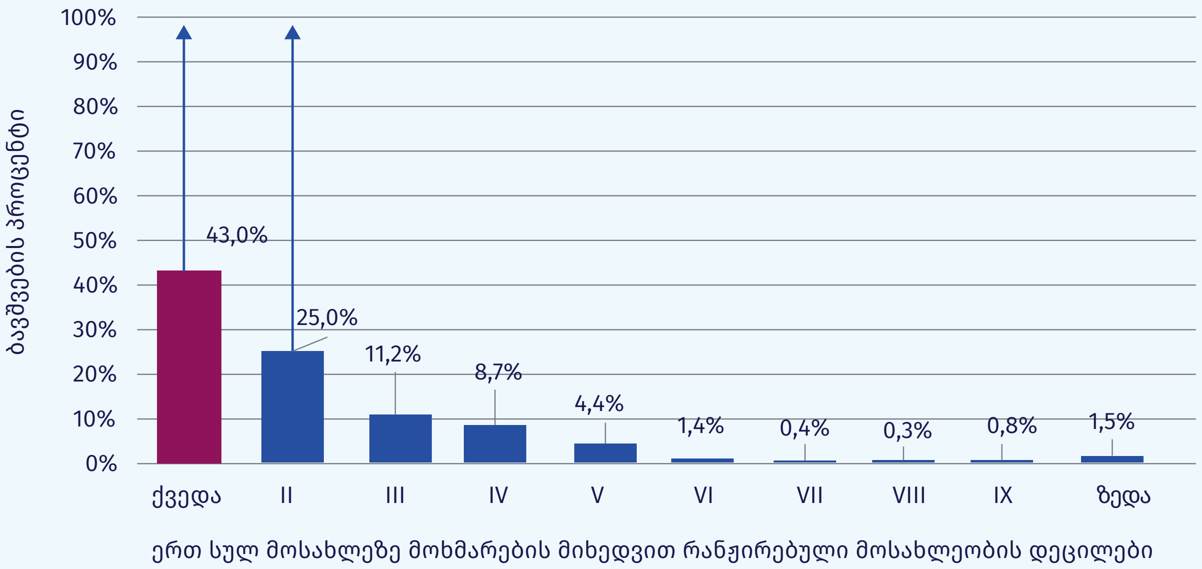
ადმინისტრაციული მონაცემების ანალიზიც ადასტურებს, რომ, აბსოლუტური ტერმინებით რომ ვთქვათ, 2015 წლის შემდეგ (CBP-ის დაწყებიდან) დახმარების მიმღებ ბავშვთა რაოდენობა გაიზარდა მას შემდეგ, რაც, მთავრობის პოლიტიკური მიზნების შესაბამისად, მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამაში მეტად გაითვალისწინეს ბავშვების ინტერესები. თუ 2015 წლისთვის (ბავშვთა დახმარების პროგრამის განხორციელების პირველ წელს) 97.000 16 წლამდე ასაკის ბავშვი იღებდა TSA-ს ან CBP-ს, 2020 წლისთვის დახმარების მისაღებად 140,000-მდე ბავშვი დარეგისტრირდა. გარდა ამისა, ბავშვების მოცვის ასეთი თვალსაჩინო ზრდა, ნაწილობრივ, მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამაში მონაწილე შინამეურნეობების ხარჯზე მოხდა, როგორც ამას სურათი N 3.6 გვიჩვენებს. სურათიდან, ასევე, კარგად ჩანს, რომ იკლო მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამაში მონაწილე შინამეურნეობების რაოდენობამ: 2012 წელს ამ შემწეობას 163,000 შინამეურნეობა იღებდა, 2020 წელს კი მხოლოდ - 120,000.

ბავშვთა დახმარების მიღების ალბათობა, საშუალოდ, მატულობს ასაკთან ერთად, როგორც ამას სურათი N 3.7 გვიჩვენებს: ახალშობილთა მშობლების მხოლოდ 8 პროცენტი ითხოვს ბავშვისთვის განკუთვნილ დახმარებას, თუმცა ეს რიცხვი თითქმის ორმაგდება და დაახლოებით 16 პროცენტს შეადგენს, როდესაც ბავშვები 9 წლის ან უფროსი ასაკის ხდებიან. ეს ცვალებადობა ადმინისტრაციული სირთულეების შედეგები შეიძლება იყოს, მაგალითად, მშობლები გვიან არეგისტრირებდნენ ბავშვებს, ანდა ახალბედა მშობლებმა, შეიძლება, უბრალოდ, არც კი იცოდნენ ამ პროგრამის არსებობის შესახებ.

2018 წლის შინამეურნეობების ინტეგრირებული კვლევა CBP-ის მიმღები სხვადასხვა ეთნიკური წარმომავლობის ბავშვების პროცენტული წილის დიდ ცვალებადობასაც ავლენს (იხ. სურათი N 3.8). ეთნიკური რუსების მეოთხედზე მეტი ცხოვრობს ისეთი PMT ქულის მქონე შინამეურნეობებში, რომელიც მათ დახმარების მიღების უფლებას აძლევს იმისდა მიუხედავად, რომ ეთნიკური რუსები მთლიანი მოსახლეობის მხოლოდ 0.7 პროცენტს შეადგენენ. ამის საპირისპიროდ, ეთნიკური ქართველების დაახლოებით 14 პროცენტს აქვს დახმარების მიღების უფლებამოსილება მაშინ, როცა აფხაზ, ბერძენ და ოს ბავშვებს ყველაზე ნაკლები შანსი აქვთ, რომ CBP-ის მიღებისთვის საჭირო კრიტერიუმები დააკმაყოფილონ. ეს განსხვავებები, ნაწილობრივ, გარკვეული ეთნიკური ჯგუფების მეტად მოწყვლადობის შედეგია, თუმცა იმ ადმინისტრაციული რესურსების ხარვეზებზეც, შეიძლება, მიუთითებდეს, რომელიც კონკრეტული მარგინალიზებული მოსახლეობის წვდომის მიმართულებით არსებობს.

▸ სურათი N 3.5:

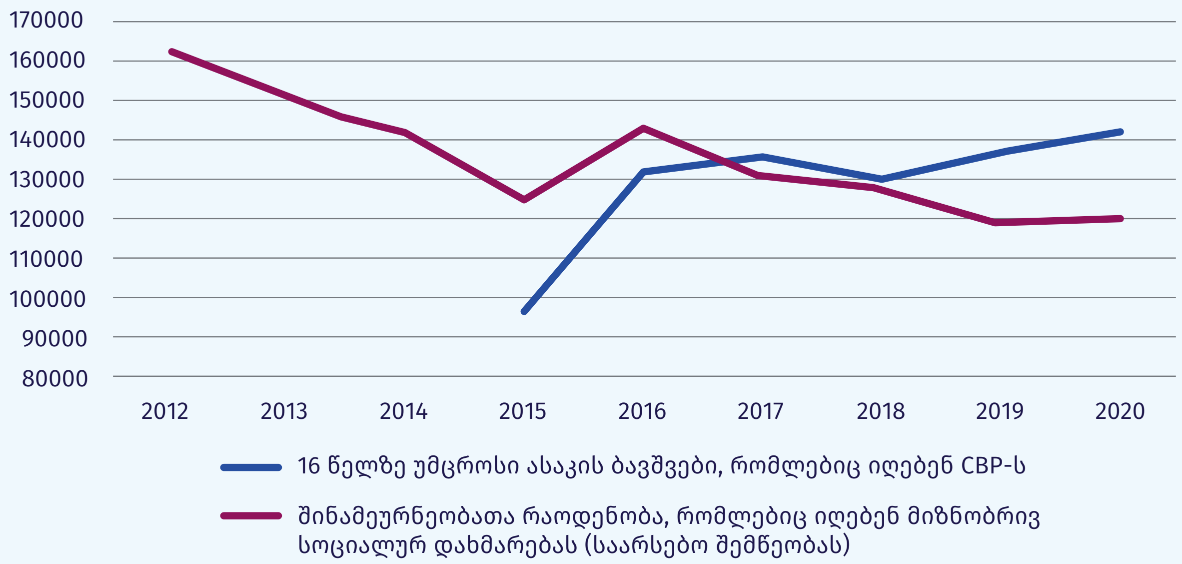
0–15 წლის ასაკის ბავშვების პროცენტული ოდენობა, რომლებიც CBP-ის იღებენ, მოხმარების დეცილების მიხედვით



წყარო: 2018 წლის შინამეურნეობის ინტეგრირებული კვლევის ანალიზი.

▸ სურათი N 3.6:

მიმღები ბავშვებისა და TSA-ის მიმღები შინამეურნეობების რაოდენობის დინამიკა

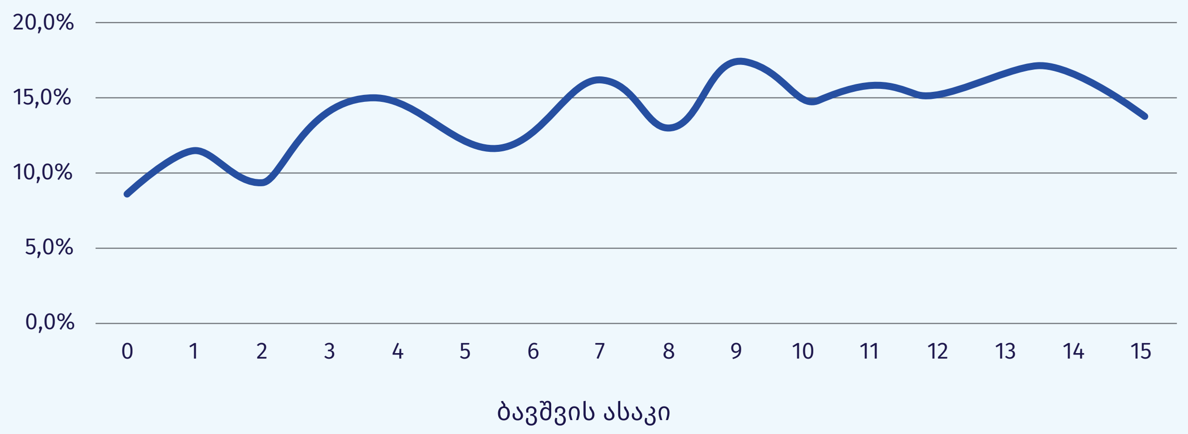


წყარო: სოციალური მომსახურების სააგენტოს ადმინისტრაციული მონაცემები.

რაც შეეხება გენდერულ ჭრილს, ანალიზმა CBP-ის მიმღებთა შორის მხოლოდ მცირედი გენდერული სხვაობა გამოავლინა: გოგოების დაახლოებით 15 და ბიჭების 13 პროცენტი იღებს დახმარებას. ამრიგად, CBP-ის ბენეფიციართა გენდერულ შემადგენლობაში თვალსაჩინო განსხვავება არ ფიქსირდება, რაც გასაკვირი არ არის, რადგან არ არის მოსალოდნელი, რომ ასეთი განსხვავება გამოვლინდება CBP-ის მიმღებ შინამეურნეობებში მცხოვრებ ბავშვებში. ამის საპირისპიროდ, მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამის ბენეფიციართა ნახევარზე მეტს ქალები შეადგენენ, როგორც ამას სურათი N 3.9 გვიჩვენებს და იმაზე მიუთითებს, რომ ხანდაზმულ ქალთა უფრო დიდი ნაწილი ითხოვს TSA-ს (სიცოცხლის მეტი ხანგრძლივობიდან გამომდინარე). ფაქტობრივად, TSA-ის მიმღებ კაცთა მხოლოდ 13 პროცენტია საპენსიო ასაკს გადაცილებული მაშინ, როცა ეს მაჩვენებელი ამავე პროგრამაში ჩართული ქალებისთვის 42 პროცენტს შეადგენს.

▸ სურათი N 3.7:

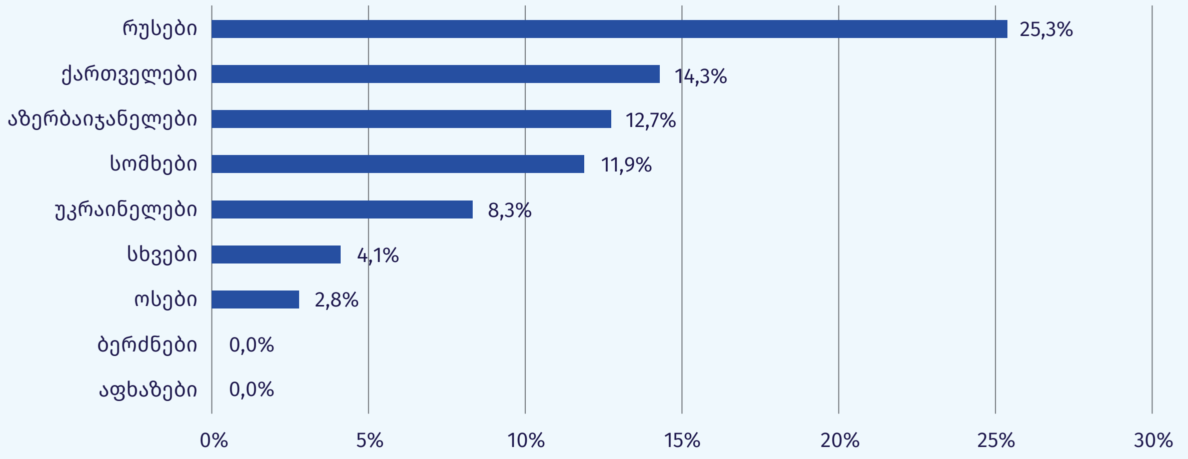
0-15 წლის ბავშვების პროცენტული ოდენობა ასაკის მიხედვით, რომლებიც იღებენ CBP-ს, 2018 წელი



წყარო: 2018 წლის შინამეურნეობების ინტეგრირებული კვლევის ანალიზი.

▸ სურათი N 3.8:

0-15 წლის ბავშვების პროცენტული ოდენობა ასაკის მიხედვით, რომლებიც იღებენ CBP-ს, 2018 წელი

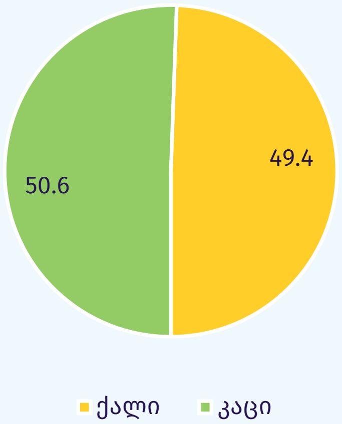


წყარო: 2018 წლის შინამეურნეობების ინტეგრირებულ კვლევაზე დაყრდნობით.

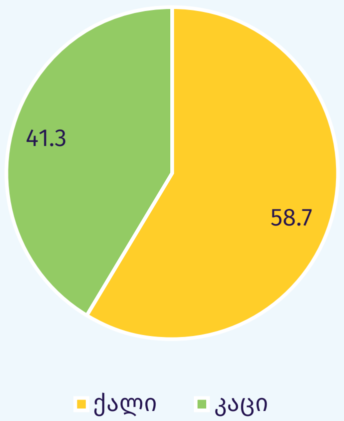
▸ სურათი N 3.9:

ბავშვთა დახმარების პროგრამისა (CBP) და მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამის (TSA) ბენეფიციარების პროცენტული განაწილება, 2018 წელი

CBP-ის გენდერული განაწილება



TSA-ის გენდერული განაწილება



წყარო: 2018 წლის შინამეურნეობების ინტეგრირებულ კვლევაზე დაყრდნობით.

შშმპ დახმარება (სოციალური პაკეტი)

2018 წლის შინამეურნეობების ინტეგრირებული კვლევის ანალიზის მიხედვით, საქართველოს ბავშვების 1 პროცენტზე ნაკლები (0.9%) იღებს შშმ ბავშვებისთვის განკუთვნილ ფულად დახმარებას. ეს მაჩვენებელი თითქმის ყველა ბავშვს (2018 წლის შინამეურნეობის ინტეგრირებული კვლევის მიხედვით, დაახლოებით 99 პროცენტს) აერთიანებს, ვინც ოფიციალურადაა მიჩნეული შშმ პირად, თუმცა გლობალური შეფასების მიხედვით, შშმ ბავშვთა დიდი რაოდენობა, სავარაუდოდ, მაინც უყურადღებოდ არის დარჩენილი.[102]

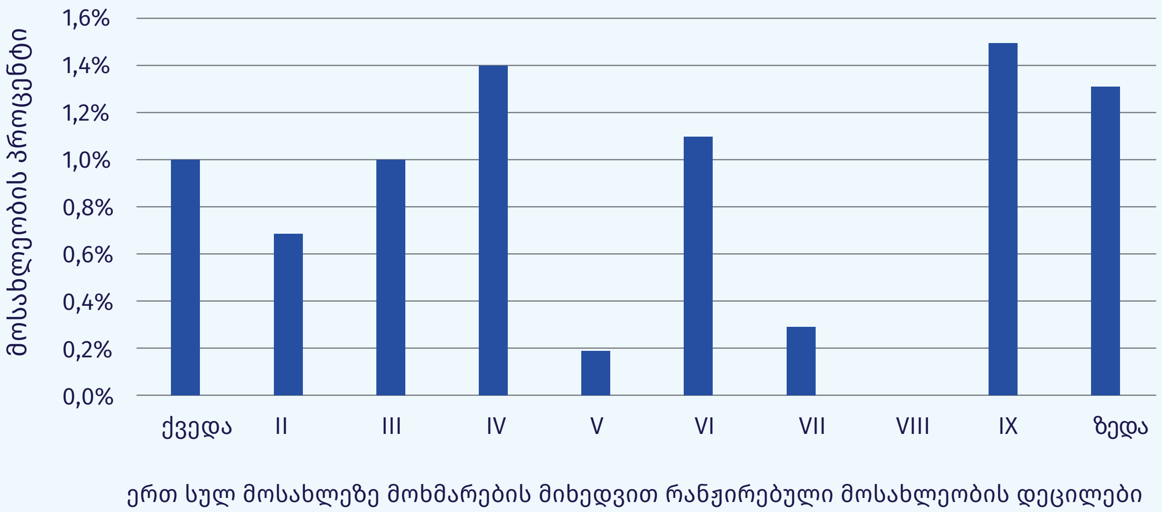
შშმ ბავშვებისთვის განკუთვნილი დახმარების მოთხოვნა მეტ-ნაკლებად გაფანტული განაწილებით ხასიათდება, რაც, ნაწილობრივ, დახმარების უნივერსალურ ბუნებას ასახავს, როგორც ამას სურათი N 3.10 გვიჩვენებს. თუმცა, გლობალური ემპირიული მონაცემები გვაფიქრებინებს, რომ შეზღუდული შესაძლებლობების გავრცელება, როგორც წესი, დაბალშემოსავლიან და მაღალშემოსავლიან კვინტილებში უფრო მაღალია, ვიდრე დანარჩენებში.[103] საქართველოში იმ ბავშვების წილი, რომლებიც შშმ ბავშვებისთვის განკუთვნილ დახმარებას ითხოვენ, უფრო დიდია კეთილდღეობის განაწილების ზედა ბოლოსკენ, ვიდრე ქვედა დეცილებში. ასეთი სურათი, შესაძლოა, რესურსებისა და ცოდნის არათანაბარი გადანაწილების შედეგი იყოს, როდესაც ნაკლებად შეძლებული შინამეურნეობებისგან უფრო ნაკლებად არის მოსალოდნელი, რომ თავიანთი შშმ ბავშვისთვის დახმარება ითხოვონ, იცოდნენ ამგვარი დახმარების არსებობის შესახებ, ანდა დახმარების სათხოვნელად მგზავრობის რესურსები მოეპოვებოდეთ. თუმცა, ეს განსხვავება შეზღუდული შესაძლებლობების მიმართ უარყოფითი დამოკიდებულებების ანარეკლიც შეიძლება იყოს. ამ შემთხვევაში შშმ ბავშვების მშობლები შესაძლო სტიგმატიზირების შიშით არ ითხოვენ დახმარებას.

გარდა იმისა, რომ შშმ ბავშვებისთვის განკუთვნილი დახმარების მიმღებთა რიცხვი გაცილებით ნაკლებია, ვიდრე მისი რეალური საჭიროების მქონეთა, დახმარების განაწილებისას სხვა უთანასწორობებიც შეინიშნება. მაგალითად, გოგოების შემთხვევაში ორნახევარჯერ მეტია შშმპ დახმარების მიღების ალბათობა, ვიდრე ბიჭებისთვის, ვინაიდან გოგოების 1.3 პროცენტი ითხოვს დახმარებას მაშინ, როცა ბიჭების შემთხვევაში ეს მაჩვენებელი მხოლოდ 0.5 პროცენტია. რაც შეეხება სოფლად და ქალაქად მცხოვრებ ბავშვებს, ისინი თანაბრად არიან წარმოდგენილი ბენეფიციართა შორის.

102 WHO and World Bank (2018).
103 იქვე.

▸ სურათი N 3.10:

0-15 წლის ასაკის პოპულაციის პროცენტული წილი, რომელიც შშმ ბავშვის დახმარებას (სოციალურ პაკეტს) იღებს, ერთ სულ მოსახლეზე მოხმარების დეცილების მიხედვით



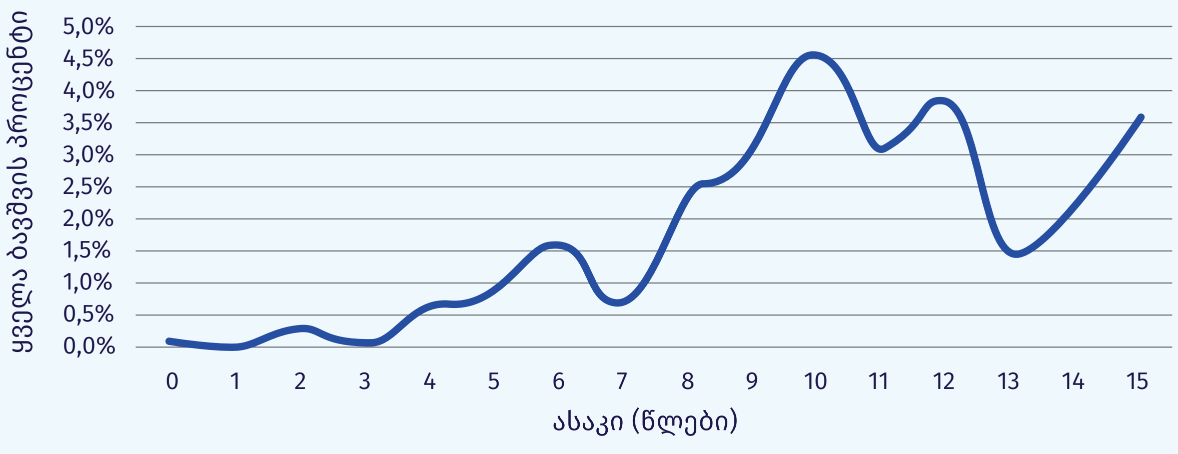
წყარო: 2018 წლის შინამეურნეობების ინტეგრირებულ კვლევაზე დაყრდნობით.

ცოცხლად დარჩენილთა დახმარება (სოციალური პაკეტი)

შინამეურნეობის ინტეგრირებული კვლევის ანალიზი აჩვენებს, რომ საქართველოში ბავშვების 1.8 პროცენტი იღებს იმ ბავშვებისთვის განკუთვნილ დახმარებას, რომლებმაც ერთი ან ორივე მშობელი დაკარგეს. შინამეურნეობებისა და ადმინისტრაციულ მონაცემებზე დაყრდნობით, ცოცხლად დარჩენილთა დახმარების მიმღებთა განაწილების რამდენიმე პატერნი გამოვლინდა. მაგალითად, ალბათობა იმისა, რომ ბავშვი იღებს ცოცხლად დარჩენილთა დახმარებას, მნიშვნელოვნად იზრდება ბავშვის ასაკის მატებასთან ერთად, როგორც ამას სურათი N 3.11 გვიჩვენებს. ასეთი ცვალებადობა უფროსი ასაკის ბავშვების მშობლების მეტი სიკვდილიანობის შედეგი შეიძლება იყოს, რომლებიც თავად ასაკოვანნი არიან და რისკიც მეტი აქვთ.

▸ სურათი N 3.11:

ცოცხლად დარჩენილთა დახმარების (სოციალური პაკეტის) მიმღები ბავშვების პროცენტული წილი, ასაკის მიხედვით, 2018 წელი



წყარო: 2018 წლის შინამეურნეობების ინტეგრირებულ კვლევაზე დაყრდნობით.

ცოცხლად დარჩენილთა დახმარების მიღების ალბათობა ბავშვის საცხოვრებელი ადგილის, ეთნიკური კუთვნილებისა და სხვა მახასიათებლების მიხედვითაც იცვლება, მაგალითად:

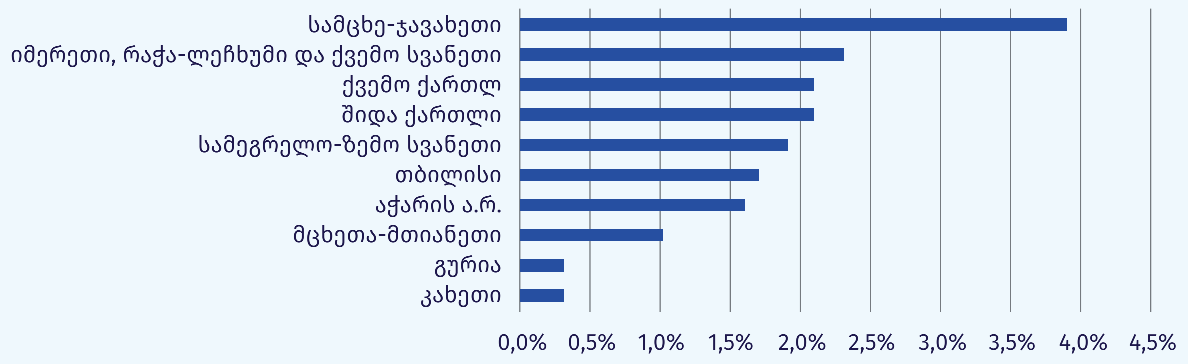
- ეთნიკურად სომეხი ბავშვების 3.1 პროცენტი ითხოვს ცოცხლად დარჩენილთა დახმარებას. ეთნიკურად ქართველი ბავშვებისთვის ეს მაჩვენებელი 1.9 პროცენტია, აზერბაიჯანელი ბავშვებისთვის კი — 0.8 პროცენტი. რაც შეეხება ეთნიკურად აფხაზ, ბერძენ, ოს, რუს ან უკრაინულ ბავშვებს, მათი მხრიდან არც ერთი მოთხოვნა არ ფიქსირდება;
- სოფლად მცხოვრებ ბავშვებს დახმარების მიღების უფრო მეტი შანსი აქვთ (2.1 პროცენტი), ვიდრე ქალაქებში მცხოვრებთ (1.6 პროცენტი);
- იძულებით ადგილ ნაცვალ ბავშვთა (5.7 პროცენტი) და „ქრონიკულ პაციენტთა" (5.5 პროცენტი) წილი, ვინც ცოცხლად დარჩენილთა დახმარებას ითხოვს, სამჯერ და მეტჯერ აღემატება საშუალო მაჩვენებელს.

დაბოლოს, სურათი N 3.12 გვიჩვენებს, რომ ცოცხლად დარჩენილთა დახმარების მიმღებთა განაწილებაში მნიშვნელოვანი განსხვავებები შეაქვს ბენეფიციართა საცხოვრებელ რეგიონს. კერძოდ, სამცხე-ჯავახეთში მცხოვრებ ბავშვს დახმარების მიღების უფრო მეტი შანსი აქვს, ვიდრე, ვთქვათ, გურიასა ან კახეთში მცხოვრებს.

საინტერესოა, რომ ადმინისტრაციული მონაცემების მიხედვით, სოციალური პაკეტის ფარგლებში ცოცხლად დარჩენილთა დახმარების მიმღები ბავშვების რაოდენობა სტაბილურად იკლებს ბოლო ათი წლის განმავლობაში, როგორც ამას სურათი N 3.13 გვიჩვენებს. ეს, შესაძლოა, იმ ფაქტით აიხსნას, რომ ის ბავშვები, რომლებმაც მშობელი შეიარაღებულ კონფლიქტებში დაკარგეს (უკანასკნელი ასეთი კონფლიქტი 2008 წელს მოხდა), თანდათანობით იზრდებიან და პროგრამიდან გადიან.

▸ სურათი N 3.12:

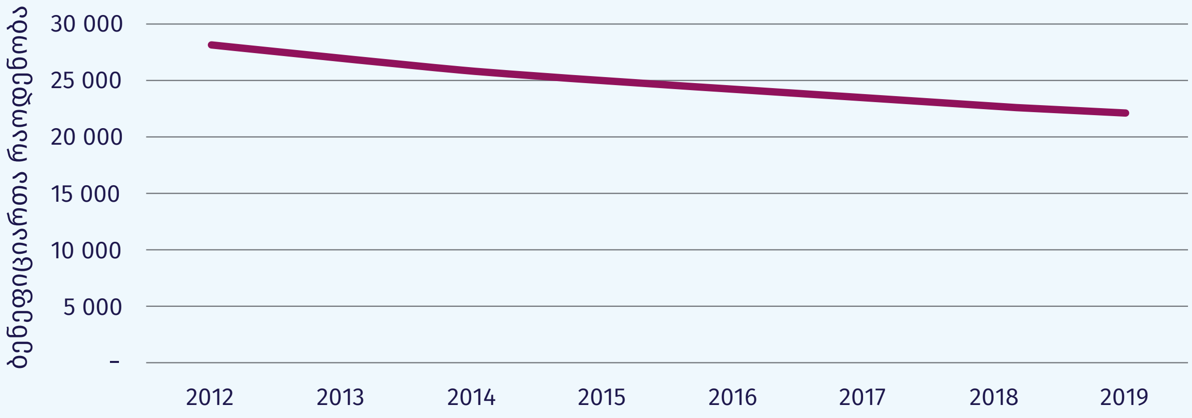
ცოცხლად დარჩენილთა დახმარების მიმღები ბავშვების პროცენტული წილი, რეგიონების მიხედვით, 2018 წელი



წყარო: 2018 წლის შინამეურნეობების ინტეგრირებულ კვლევაზე დაყრდნობით.

▸ სურათი N 3.13:

ცოცხლად დარჩენილთა დახმარების მიმღებ ბავშვთა რაოდენობის დინამიკა, 2012-2019 წლები



წყარო: სოციალური მომსახურების სააგენტოს ადმინისტრაციულ მონაცემებზე დაყრდნობით.

3.3.2 ვერტიკალური მოცვა (ადეკვატურობა)

ბავშვთა დახმარება

▸ ჩანართი N 3.2. ბავშვთათვის განკუთვნილი დახმარების ოდენობის განსაზღვრა დახმარების მიზნებიდან გამომდინარე

ტრადიციულად, ბავშვის დასახმარებლად განკუთვნილი ფულადი დახმარების პირდაპირ მშობლებისთვის დარიცხვის უპირველესი მიზანი მომვლელებისთვის ბავშვების გაზრდის ღირებულების კომპენსირებაა და ეს ჰორიზონტალური გადანაწილების გარკვეული ფორმით მიიღწევა (უშვილო პირებისგან მშობლებს ან მომვლელებს). ამ თვალსაზრისით, ბავშვის დახმარებას იგივე ლოგიკა უდევს საფუძვლად, რაც შშმპ დახმარებას. ის ბავშვის ყოლის გამო გაჩენილი „დამატებითი“ ხარჯების (მხოლოდ ნაწილობრივ) კომპენსირებისთვის არის მოწოდებული და, მაშასადამე, შინამეურნეობას კეთილდღეობის გონივრული სტანდარტის შენარჩუნების საშუალებას აძლევს. თუმცა, მნიშვნელოვანია ითქვას, რომ ბავშვის „ღირებულება“ ბავშვების პატრონი ოჯახებისთვის ხელმისაწვდომი საჯარო და კერძო სერვისების ფარდობითი ნაზავის ფუნქციას წარმოადგენს და არ არსებობს ამგვარი ხარჯების გამოთვლის „სწორი“ ან საერთაშორისო დონეზე საუკეთესოდ აღიარებული პრაქტიკა.[104]

დახმარების ადეკვატური დონეების დაწესება იმთავითვე სუბიექტური საქმიანობაა, მაგრამ როდესაც ბავშვებისთვის განკუთვნილ დახმარებაზე ვსაუბრობთ, განსაკუთრებით ბევრი ხელისშემშლელი ფაქტორი იჩენს თავს, რადგან ბავშვთა და ოჯახების ადეკვატური დახმარების დაწესების საერთაშორისო მითითებები და სახელმძღვანელო პრინციპები ან არასაკმარისად კონკრეტულია, ან ოჯახის მოდელის მოძველებულ და საკამათო განსაზღვრებას (როდესაც ოჯახს ერთი მამრობითი სქესის მარჩენალი ჰყავს) ეყრდნობა. მაგალითად, ILO-ის 102-ე კონვენცია ჩვეულებრივი მამრობითი სქესის მოზრდილი მშრომელის სამპროცენტიან ნიშნულს გვთავაზობს.[105]

104 დახმარების მიზნების მიხედვით, ბავშვთა დახმარების დაწესების რაციონალური არგუმენტაციის შესახებ უფრო სრული მსჯელობისთვის იხ. James and McClanahan (2019).

105 ILO (1952).

თუმცა, ბავშვთათვის განკუთვნილი დახმარების რაციონალური საფუძველი, როგორც წესი, ბავშვების აღზრდის ხარჯების გაზიარების იდეას უკავშირდება, ან თავად ბავშვის საჭიროებებს ითვალისწინებს, როგორც ამას ჩანართი N 3.2 განმარტავს.[106] გარდა ამისა, 102-ე კონვენციაში შემოთავაზებული ნიშნული, როგორც ჩანს, უფრო დაბალია, ვიდრე მსოფლიოს ქვეყნების მიერ რეალურად დახარჯული თანხა (იხ. სურათი N 3.14). მეტიც, 202-ე რეკომენდაცია ბავშვებისთვის ბაზისური შემოსავლის უზრუნველყოფისკენ მოუწოდებს ქვეყნებს, მინიმალური დონის განსაზღვრას კი ცალკეულ ქვეყნებს ანდობს. ქვეყანას, ეროვნული სტანდარტების შესაბამისად, შეუძლია თავად დააწესოს ეს ზღვარი, თუმცა იმის გარანტიას უნდა იძლეოდეს, რომ ბავშვს ექნება წვდომა „საკვებზე, განათლებაზე, ზრუნვასა და სხვა ნებისმიერი სახის აუცილებელ სიკეთეებსა და სერვისებზე."[107] მიუხედავად ამ ნაკლოვანებებისა, უნდა გვახსოვდეს, რომ 102-ე კონვენცია ბავშვთათვის განკუთვნილი დახმარების ოდენობის გამოთვლის ერთადერთი საერთაშორისო სტანდარტია. ამიტომ საჭიროა კონვენციის დონეების ქართულ კონტექსტში მიმოხილვა.

102-ე კონვენციის VII ნაწილი ოჯახისთვის გაწეული, ბავშვებზე გათვლილი დახმარების მინიმალურ სტანდარტს ადგენს. 44-ე მუხლი დახმარების ჯამური ოდენობის გამოთვლის ორ საშუალებას გვთავაზობს: „(ა) ჩვეულებრივი მოზრდილი მამაკაცი მშრომელის შრომის ანაზღაურების 3 პროცენტი... გამრავლებული დაცული პირის ბავშვების ჯამურ რაოდენობაზე; ან (ბ) აღნიშნული შრომის ანაზღაურების 1.5 პროცენტი, გამრავლებული ყველა რეზიდენტი ბავშვის ჯამურ რაოდენობაზე."[108]

ამ ორი გზით გამოთვლილი ორი მაჩვენებელი მონაწილეობითი და არამონაწილეობითი სისტემების ანარეკლია: თუ პირველი, რომლითაც უფრო დიდი თანხა მიიღება, სოციალური დაზღვევის სისტემაში ჩართული მუშაკებისთვის არის განკუთვნილი, მეორე, შედარებით ნაკლებთანხიანი ვერსია, გადასახადებით დაფინანსებულ ბავშვთა დახმარებას შეესატყვისება, რომელიც ყველა რეზიდენტ ბავშვზე გაიცემა.[109] ცხრილი N 3.3 აჯამებს თანხის ოდენობებს, რომლებიც ელემენტარული საქმიანობების შესრულებისთვის საშუალო შრომის ანაზღაურების (ორივეს, ქალებისა და კაცებისთვის) გამოყენებით არის გამოთვლილი.

ცხრილი N 3.3:

ბავშვის დახმარების მინიმალური ადეკვატური დონეები საქართველოში C102-ის მიხედვით

სქემა	არსებული დახმარების თვიური ოდენობა	ელემენტარული საქმიანობებისათვის ნომიმალური საშუალო თვიური ხელფასი (2017)[110]	C102 1.5%-ის მინიმალური სტანდარტი (თვიურად)	C102 3% მინიმალური სტანდარტი (თვიურად)
CBP	50 ლარი ბავშვზე	581.20 ლარი ბავშვზე	8.72 ლარი ბავშვზე	17.44 ლარი ბავშვზე

გასაკვირი არ არის, რომ CBP-ის ოდენობა საქართველოშიც ისევე მნიშვნელოვნად აღემატება ამ მინიმალურ ნიშნულებს, როგორც მსოფლიოს სხვა ქვეყნების უმრავლესობაში. ბავშვთა დახმარების მართებული ოდენობის თაობაზე მკაცრი საერთაშორისო მითითებების არარსებობის პირობებში, სასარგებლო იქნება, რომ საქართველოს გამოცდილება სხვა ქვეყნების გამოცდილებას შევადაროთ, როგორც ამას სურათი N 3.14 გვიჩვენებს.

106 ევროპიდან მიღებული ემპირიული მტკიცებულების სისტემატური მიმოხილვა ცხადყოფს, რომ ბავშვის ფარდობითი ღირებულება უშვილო წყვილის ბიუჯეტის 20-30 პროცენტს ანუ დაახლოებით მეოთხედს შეადგენს. იხ. Letablier et al. (2009).

107 ILO (2012).

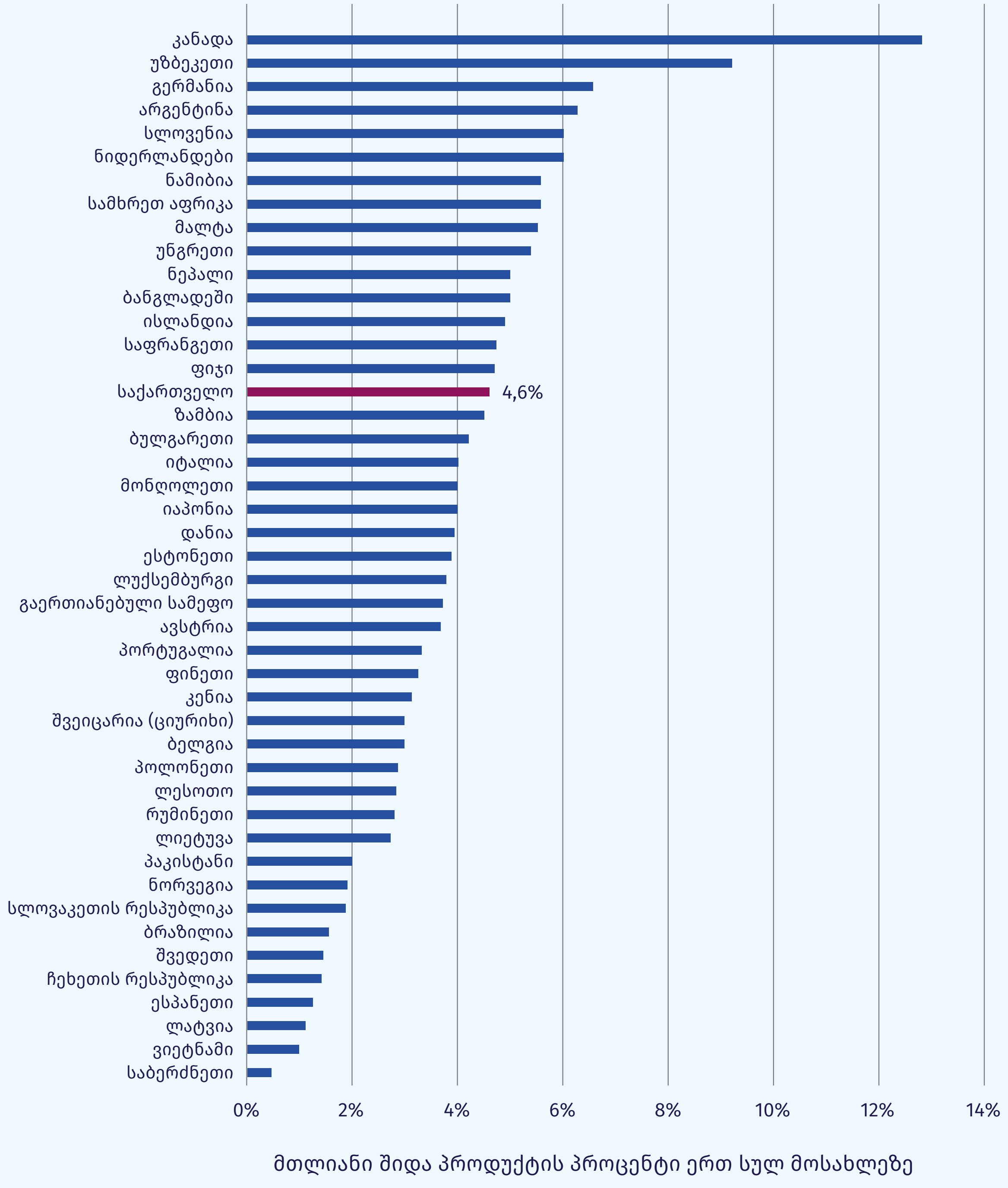
108 ILO (1952).

109 იქვე. 43-ე მუხლის მიხედვით, „43-ე მუხლით განსაზღვრული სარგებელი ერთ დაცულ პირს მაინც დააზღვევს, რომელიც დადგენილი პერიოდის განმავლობაში შეასრულებს შესაბამის პერიოდს, რომელიც შეიძლება იყოს სამი თვე შენატანიდან ან დასაქმებიდან, ან რეზიდენტობის ერთი წელი, როგორც შეიძლება იქნეს განსაზღვრული."

110 ელემენტარული საქმიანობების საშუალო თვიური ნომინალური ხელფასის შესახებ ყველაზე ბოლო ხელმისაწვდომი მონაცემები 2017 წლისაა. ეს ნიშნავს იმას, რომ რეკომენდებული მინიმალური ადეკვატური ოდენობა არასაკმარისადაა შეფასებული. იხ. საქსტატი https://www.geostat.ge/en/modules/ categories/39/wages.

▶ სურათი N 3.14:

მსოფლიოს ქვეყნებში ერთ ბავშვზე მოსული დახმარების ოდენობათა შედარება, ბოლო ხელმისაწვდომი წელი (ერთ სულ მოსახლეზე მშპ-ის პროცენტი)



წყარო: OECD ოჯახის მონაცემთა ბაზა http://www.oecd.org/els/soc/oecdfamilydatabasethefamilysupportcalculator.htm და სხვადასხვა ადგილობრივი წყარო.

შშმპ დახმარება (სოციალური პაკეტი)

შშმ ბავშვებსა და ოჯახებს, რომლებიც მათზე ზრუნავენ, დამატებითი ხარჯების გაღება უწევთ, რათა სრულად ჩაერთონ საზოგადოებრივ ცხოვრებაში.[111] რამდენადაც ჩვენთვის ცნობილია, არ არსებობს ბავშვებზე მორგებული შშმ პირებისთვის კუთვნილი დახმარების ოდენობის შეფასების საერთაშორისო სტანდარტები, ვინაიდან შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის შესაბამის კონვენციებში — 102-ე კონვენციასა და შეზღუდული შესაძლებლობების, ხანდაზმულობისა და ცოცხლად დარჩენილთა დახმარების კონვენციაში (128-ე კონვენცია, 1967 წელი)[112] — გაწერილი სტანდარტები მოზრდილი ადამიანებისთვის განისაზღვრა ისეთი შემთხვევებისთვის, როგორიცაა შეზღუდული შესაძლებლობების გამო დაკარგული ან არასრული შრომის ანაზღაურება (პირველადი) და შეზღუდული შესაძლებლობების ქონის დამატებითი ხარჯები (ქვეთავში 4.3.2 განხილულია მოზრდილი შშმ პირებისთვის განკუთვნილი დახმარების ადეკვატურობის საკითხი). თუმცა, ალბათ, შეგვიძლია დავუშვათ, რომ რადგან შშმ ბავშვთათვის განკუთვნილი დახმარების ოდენობა მოზრდილებისთვის მისადაგებულ უდიდეს ოდენობას (220 ლარი თვეში) შეესატყვისება, დიდია ალბათობა, რომ საზომთა უმრავლესობის მიხედვით, ასეთი დახმარება ადეკვატურად ჩაითვლება.

ევროპაში მოქმედი სისტემების დიდი ნაწილი გარკვეულ ფინანსურ დახმარებას უწევს შშმ ბავშვების მშობლებს.113 თუმცა დახმარების სქემები ძალიან განსხვავდება ერთმანეთისგან: ზოგიერთი დაკარგულ შემოსავალს მეურვეებს უნაზღაურებს, ზოგი შეზღუდული შესაძლებლობების გამო გაჩენილი ხარჯების ასანაზღაურებლად დამატებით შემწეობას გასცემს, ზოგი კი მათ კომბინაციას წარმოადგენს. ასევე, დახმარება შეიძლება გადასახადებით ფინანსდებოდეს, ან სოციალური დაზღვევის სისტემის მეშვეობით ხორციელდებოდეს (რაც უფრო ფართო მოცვასაც ნიშნავს). ხშირად ბავშვთა ან ცოცხლად დარჩენილთა დახმარების მიღების უფლებამოსილ პირთა ზედა ასაკობრივი ზღვარი ისე იცვლება შშმ ბავშვებისთვის, რომ მათზე მზრუნველი ოჯახები კვლავ ახერხებენ აღნიშნული დახმარების შეუფერხებლად მიღებას,[114] ან, ზოგ შემთხვევაში, მატულობს ბავშვისთვის განკუთვნილი დახმარების ოდენობა (როგორც ლატვიაში, მალტასა და ნიდერლანდებში).[115] საქართველოს მსგავსად, რამდენიმე სხვა ქვეყანაც (მაგალითად, ირლანდია, ლუქსემბურგი და გაერთიანებული სამეფო[116]) ფიქსირებული ოდენობის დახმარებას გასცემს განურჩევლად იმისა, თუ რამდენად შეზღუდულია მოცემული პირის შესაძლებლობები. ამასთან, სხვა ქვეყნები (მაგალითად, ლატვია[117]) მხოლოდ შეზღუდული შესაძლებლობების მძიმე შემთხვევებში გასცემენ სპეციფიკურ შემწეობას. თუმცა, ხშირად მხარდაჭერის დონე ბავშვის შეფასებული შეზღუდული შესაძლებლობების ხარისხის მიხედვით იცვლება, როგორც, მაგალითად, ბელგიაში, ბულგარეთში, ესპანეთში, ესტონეთში, ლიეტუვაში, პოლონეთში, პორტუგალიაში, საფრანგეთში, სლოვენიასა და ფინეთში.[118] ზოგიერთი ქვეყანა, როგორებიცაა ხორვატია, დანია, ნორვეგია და სლოვენია, ანაზღაურებად შვებულებასაც უზრუნველყოფს ისეთი მშობლებისთვის, რომლებიც შშმ შვილების მოვლის ვალდებულებების გამო მუშაობას ვერ ახერხებენ. სხვა ქვეყნები კი, მაგალითად, იტალია, ლატვია და პოლონეთი, შეიძლება, სხვადასხვა ტიპის სუბსიდირების გამოყენებით ისეთ სპეციფიკურ დამატებით ხარჯებს ფარავდნენ, როგორიცაა სწავლება და შინ მოვლის სერვისი.

111 James and McClanahan (2019).

112 ILO (1967).

113 ევროპაში აღსანიშნავ გამონაკლისს წარმოადგენენ გერმანია, საბერძნეთი, უნგრეთი და ლიხტენშტეინი. ასევე, შვეიცარიის მხოლოდ ორი კანტონი უზრუნველყოფს დამატებით შემწეობას. იხ. MISSOC (ბოლო წლები).

114 ISSA/SSA-ის (რამდენიმე წლის) ანალიზზე დაყრდნობით.

115 MISSOC-ის (რამდენიმე წლის) ანალიზზე დაყრდნობით.

116 ირლანდიაში 16 წლამდე ასაკის ბავშვებს ყოველთვიურად 309.50 ევროს უხდიან, რაც ერთ სულ მოსახლეზე მშპ-ის 5.36 პროცენტს შეადგენს. ლუქსემბურგში დამატებითი შემწეობა თვეში 200 ევროა, რაც ერთ სულ მოსახლეზე მშპ-ის 2.39 პროცენტია.

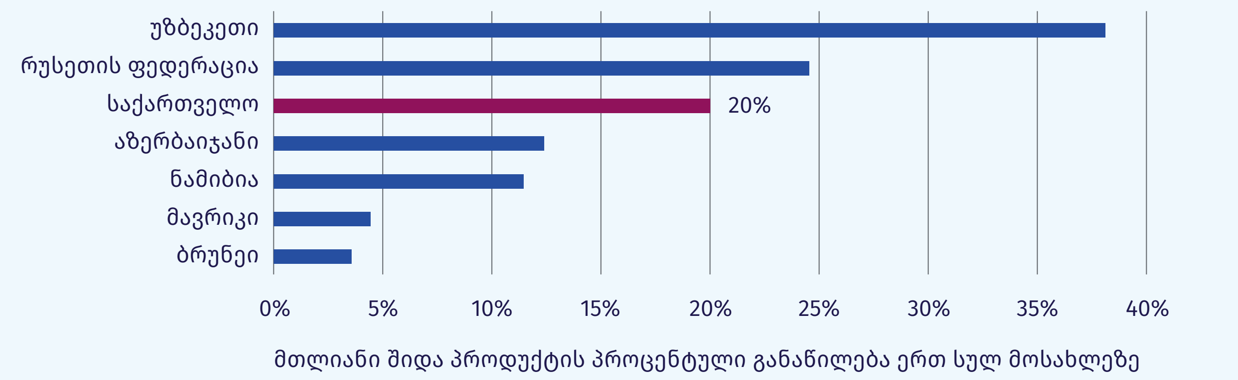
117 ლატვია მძიმე ფიზიკური და ფუნქციონალური დარღვევების მქონე ბავშვებისთვის თვეში 313 ევროს უზრუნველყოფს, რაც ერთ სულ მოსახლეზე მშპ-ის 23.21 პროცენტს შეადგენს. ქვეყანა ტრანსპორტირების თანხასაც გასცემს და ყველა შშმ ბავშვისთვის გაზრდილ დახმარებასაც.

118 ფულადი დახმარების ოდენობის დიაპაზონი ფართოა: ბელგიის ზოგიერთ ნაწილში დაწესებული თვეში 82 ევროდან (ერთ სულ მოსახლეზე მშპ-ის 2.45 პროცენტი) საფრანგეთის 1.121 ევრომდე (ერთ სულ მოსახლეზე მშპ-ის 36.18 პროცენტი).

ანალოგიურად, ძალიან ცოტა დაბალ- და საშუალოშემოსავლიანი ქვეყანა უზრუნველყოფს სპეციფიკურ შემწეობას შშმ ბავშვებისთვის, რომელიც ევროპული სისტემების კომპლექსურობასთან ერთად, დასკვნების გაკეთების შესაძლებლობას ნაკლებად იძლევა. და მაინც სურათი N 3.15, ხელმისაწვდომ მონაცემებზე დაყრდნობით, გვთავაზობს შშმ ბავშვებისთვის გადასახადებით დაფინანსებული გასაცემელის ოდენობებს, როგორც ერთ სულ მოსახლეზე მშპ-ის პროცენტს.

▸ სურათი N 3.15:

ბავშვთა დახმარების ოდენობა ზოგიერთ ქვეყანაში, ბოლო ხელმისაწვდომი წელიწადი (ერთ სულ მოსახლეზე მშპ-ის პროცენტი)



წყარო: Development Pathways (2019), ეროვნულ ადმინისტრაციულ მონაცემებსა და სხვადასხვა მეორეულ წყაროებზე დაყრდნობით.

ამ რამდენიმე მაგალითს შორის საქართველო საკმაოდ კარგ პოზიციას იკავებს, თუმცა, ის ფაქტი, რომ საქართველოში შშმ ბავშვთა დახმარება არამხოლოდ სოციალური პაკეტის ფარგლებში გასაცემელის მაქსიმალურ ოდენობას უტოლდება, არამედ დაკარგული შრომის ანაზღაურების (როგორიცაა ხანდაზმულობის პენსია) ჩასანაცვლებლად შეთავაზებული სხვა დახმარებების ტოლფასიცაა, იმის გარკვევას ართულებს, რეალურად რა მიზანს ემსახურება ეს დახმარება. თუ ის იმ მშობლის ან მეურვის დაკარგული ხელფასის ჩასანაცვლებლადაა მოწოდებული, რომელსაც ბავშვზე უნდა ეზრუნა, ადეკვატურობის თვალსაზრისით, შეიძლება, მართებული იყოს, მაგრამ თუ შეზღუდული შესაძლებლობების დამატებითი ხარჯების დასაფარად გაიცემა, მაშინ სხვა ნიშნული უფრო რელევანტური იქნებოდა.[119]

ცოცხლად დარჩენილთა დახმარება (სოციალური პაკეტი)

როგორც უკვე აღინიშნა, საქართველოში ცოცხლად დარჩენილთა დახმარება მხოლოდ ბავშვებს ერიცხებათ. ეს განსაკუთრებით აძნელებს ამ დახმარების ადეკვატურობის შეფასებას საერთაშორისო კონვენციებსა ან იმ ქვეყნებთან მიმართებაში, სადაც ცოცხლად დარჩენილთა დახმარებას მოზრდილებიც იღებენ. ILO-ის 102-ე კონვენციის რეკომენდაციით, გადასახადებით დაფინანსებულ სისტემაში ცოცხლად დარჩენილთა დახმარების მინიმალური ოდენობა (დონე) არაკვალიფიცირებული მუშახელის ტიპური ხელფასის 40 პროცენტს უნდა შეადგენდეს,[120] თუმცა ეს რეკომენდაცია ცოცხლად დარჩენილი მეუღლისა და ორი შვილის დაცვის უზრუნველსაყოფადაა მოწოდებული. საქართველოს ცოცხლად დარჩენილთა დახმარების ადეკვატურობის შეფასებისას, რომელიც ერთ ბავშვზე გაიცემა, არ არსებობს საერთაშორისო სახელმძღვანელო ინსტრუქციები და მითითებები. თუმცა, 102-ე კონვენციაში შემოთავაზებული ოდენობის მესამედი ერთი ბავშვისთვის მიცემული ცოცხლად დარჩენილთა დახმარების ოდენობას — თვეში 77.50 ლარს გვაძლევს, რაც იმაზე ნაკლებია, ვიდრე საქართველო გასცემს, როგორ ამას ცხრილი N 3.4 გვიჩვენებს.

119 უფრო ზოგადად, შეზღუდული შესაძლებლობების დახმარების ადეკვატურობის შესაფასებელი მართებული ნიშნულების შესახებ დაწვრილებით იხ. ქვეთავი 4.3.2.

120 ILO-ის 102-ე კონვენციაში შემოთავაზებული მინიმალური სტანდარტების დადგენის მეთოდოლოგიისა და დაშვებების შესახებ დაწვრილებით იხ. ქვეთავი 4.3.2 და 5.3.2.

როგორც ყველა სხვა დახმარების შემთხვევაში, ამ დახმარების „ჭეშმარიტი“ ადეკვატურობა იმის მიხედვით უნდა შეფასდეს, თუ რამდენად იცავს ის ცოცხლად დარჩენილ ბავშვს (სულ მცირე) სიღარიბისგან და იდეალურად აძლევს მას ცხოვრების იმ სტანდარტის შენარჩუნების საშუალებას, რომელიც მას მშობლის დაკარგვამდე ჰქონდა. ამ თვალსაზრისით, დახმარება 100 ლარის ოდენობით, რომელიც ხუთჯერ და კიდევ უფრო ნაკლებია არაკვალიფიცირებული მუშახელის საშუალო ხელფასზე, შემთხვევათა უმრავლესობაში ოდნავაც კი ვერ ანაცვლებს იმ შემოსავალს, რომელიც ბავშვმა მშობლის გარდაცვალების ან გაუჩინარების გამო დაკარგა.

ცხრილი N 3.4:

გადარჩენილთა პენსიის (სოციალური პაკეტის) ადეკვატურობა C102 სტანდარტთა მიმართებაში

ეროვნული დახმარება	ეროვნული დახმარების ოდენობა	მარტივი საქმიანობების საშუალო ყოველთვიური ნომინალური ხელფასი (2017)[121]	C102 გადარჩენილთა ადეკვატური პენსია (თვეში)	C102 გადარჩენილთა პენსიის ერთ-მესამედზე დაფუძნებული გადარჩენილთა ადეკვატური პენსია (ერთი ბავშვი)
სოციალური პაკეტი გადარჩენილთა დახმარება	100 ლარი	581.20 ლარი	232.50 ლარი	77.50 ლარი

3.4 შეჯამება

სხვა ასაკობრივ ჯგუფებთან შედარებით, ბავშვების შემთხვევაში უფრო მეტია ალბათობა იმისა, რომ სიღარიბეში ცხოვრობდნენ: ბავშვების დაახლოებით 12 პროცენტი მედიანური მოხმარების 40 პროცენტის ქვემოთ (სიღარიბის ფარდობითი ზღვარი) ცხოვრობს მაშინ, როდესაც ეს მაჩვენებელი მხოლოდ 8 პროცენტს შეადგენს სამუშაო ასაკის მოზრდილთათვის, ხოლო 5 პროცენტს — საპენსიო ასაკს გადაცილებულთათვის. ასევე, გაცილებით ბევრი ბავშვი დგას სიღარიბის რისკის ქვეშ, ვინაიდან მათი თითქმის 30 პროცენტი მედიანური მოხმარების 60 პროცენტის ქვემოთ ცხოვრობს. მაშასადამე, სოციალური დაცვის მეშვეობით მათი კეთილდღეობის უზრუნველყოფა სახელმწიფოს უპირატეს საზრუნავს უნდა წარმოადგენდეს.

მაშინ, როცა საქართველოში მთლიანობაში ყოველი ხუთიდან მხოლოდ ერთი ბავშვი სარგებლობს სოციალური დაცვის დახმარებით, მათი მხოლოდ 14 პროცენტი, უღარიბესი შინამეურნეობების დეცილში მოხვედრილ ბავშვთა ნახევარზე ნაკლების ჩათვლით, იღებს ბავშვთა დახმარებას მთავრობის ფლაგმანი CBP-ის მეშვეობით, რომელიც მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამის ფარგლებში ხორციელდება. ამრიგად, მართალია, მთავრობა ყველაფერს აკეთებს მიზნობრივი ჯგუფის მოსაძიებელი ფორმულის გასაუმჯობესებლად, CBP მაინც ვერ ფარავს მნიშვნელოვანი რაოდენობის, ნამდვილად მოწყვლად ბავშვებს.

ამასთანავე, სოციალური პაკეტის (შშმპ და ცოცხლად დარჩენილთა შემწეობა) ფარგლებში უზრუნველყოფილი ცხოვრების ციკლის დახმარება, როგორც ჩანს, ეფექტიანად აღწევს იმ პირებამდე, რომლებიც ითხოვენ მას (შშმ პირებისთვის განკუთვნილი დახმარების შემთხვევაში კი, იმ პირებამდე, ვინც შშმ პირად იქნება

121 ელემენტარული საქმიანობების საშუალო თვიური ნომინალური ხელფასის შესახებ უახლესი ხელმისაწვდომი მონაცემები 2017 წლისაა. ეს ნიშნავს იმას, რომ რეკომენდებული მინიმალურად ადეკვატური ოდენობა შეფასებულია არასაკმარისად. იხ. საქსტატი https://www.geostat.ge/en/modules/categories/39/wages.

შეფასებული), მაგრამ შშმ ან ცოცხლად დარჩენილ ბავშვთა პოპულაციის რეალური მოცულობის შესახებ ინფორმაციის უქონლობის გამო, ისიც უცნობია, თუ რეალურად რამდენი ისეთი ბავშვია პროგრამის მიღმა დარჩენილი, რომელსაც ამ დახმარების მოთხოვნის სრული, ლეგიტიმური უფლება აქვს, განურჩევლად იმისა, ეს საკუთარი უფლებების შესახებ ცოდნის სიმწირის შედეგია თუ სერვისზე წვდომის სხვა შემაფერხებლებისა. შეფასება, ასევე, აჩვენებს, რომ, მთლიანობაში, ბავშვებისთვის განკუთვნილი არსებული დახმარება ადეკვატურია. მეტწილად, ეს პოლიტიკის ბოლოდროინდელი ცვლილების — CBP-ის საწყისი ოდენობის გახუთმაგების — შედეგია. თუმცა, ადეკვატურობის გასაზომი სანდო და მკაცრი საერთაშორისო სტანდარტების უქონლობის გამო საბოლოო შეფასება შეუძლებელია. ამიტომ ადეკვატურობის შეფასება გაცილებით ეფექტური იქნება ეროვნულ კონტექსტში ბენეფიციართა პოპულაციების გულდასმით შესწავლითა და კვლევა-ძიებით და, ასევე, ეროვნულ დონეზე რელევანტური ნიშნულების ჩარჩოში, რაც საკმაოდ მწირადაა წარმოდგენილი დღევანდელ საქართველოში.

ცხრილი N 3.5 აჯამებს საქართველოში ცხოვრების ციკლის დახმარებების მეშვეობით ბავშვების სამართლებრივ და ეფექტიან მოცვას. შემდეგ თავში სამუშაო ასაკის ადამიანების სოციალური დაცვის შესახებ ვისაუბრებთ.

▸ ცხრილი N 3.5:

საქართველოში ბავშვების სამართლებრივი და ეფექტიანი მოცვის შეჯამება

მოცვის განზომილება		ბავშვთა დახმარების პროგრამა (CBP)	შშმ ბავშვთა დახმარების პროგრამა (სოციალური პაკეტი)	ცოცხლად დარჩენილთა დახმარება (სოციალური პაკეტი)
სამართლებრივი მოცვა	სამიზნე ჯგუფი	16 წლამდე ასაკის ყველა ბავშვი, რომელიც 100.000 PMT ქულის მქონე შინამეურნეობაში ცხოვრობს (ანუ ყველა ღარიბი ბავშვი)	შშმ ბავშვები (I, II ან III ჯგუფის შშმ პირად შეფასებული)	ბავშვები, რომლებსაც ერთი ან ორივე მშობელი გარდაცვლილი ჰყავთ
	ყველა ბავშვიდან წილი	ბავშვების 14% (ანუ ბავშვების უღარიბესი 12%-28%)	ბავშვთა პოპულაციაში შშმ ბავშვების რეალური წილი უცნობია. გლობალური შეფასება დაახლოებით 5%-ს შეადგენს.	პოპულაციაში ობოლ ბავშვთან რეალური წილი უცნობია.
ეფექტიანი მოცვა	ჰორიზონ-ტალური (პოპულაციის მოცულობა)	ყველა ბავშვის 14%, მაგრამ: ▸ მოხმარების უმდაბლეს დეცილში მოხვედრილ ბავშვთა მხოლოდ 43%; ▸ მოხმარების რიგით მეორე უმდაბლეს დეცილში მოხვედრილ ბავშვთა მხოლოდ 25%	ყველა ბავშვის 0.9%, მაგრამ: ▸ თითქმის ყველა (99%) ბავშვი შეფასებულია, როგორც შშმპ; ▸ უცნობია იმ ბავშვების რაოდენობა, ვისაც შეფასება არ გაუვლია.	ყველა ბავშვის 1.8%, მაგრამ: ▸ უცნობია იმ ბავშვების რაოდენობა, რომლებმაც დაკარგეს მშობელი, მაგრამ დახმარება არ მოუთხოვიათ.
	ვერტიკალური (ადეკვატურობა/ დახმარების დონე)	საშუალოდან მაღალი	საშუალოდან მაღალი	საშუალოდან მაღალი

4. სამუშაო ასაკის ადამიანთა სოციალური დაცვა საქართველოში

სამუშაო ასაკის ადამიანები ძლიერი ეკონომიკის მამოძრავებელი ძალაა, თუმცა ისინი, შეიძლება, ნებისმიერ მოცემულ მომენტში დაავადდნენ, შეეზღუდოთ შესაძლებლობები, სამსახური დაკარგონ ან, უბრალოდ, გადაწყვიტონ, რომ ოჯახში მატების დროა. მყარი და ძლიერი სოციალური დაცვის სისტემა, რომელსაც ცხოვრების ციკლის ყველა ამ რისკის გაუვნებელყოფის შეთავაზება შეუძლია, უზრუნველყოფს, რომ მუშაკებს სიღარიბეც აარიდოს და მათ პროდუქტიულობაშიც შეიტანოს წვლილი.

4.1 სამუშაო ასაკის ადამიანებისთვის განკუთვნილი დახმარების კონტექსტი და მიმოხილვა

4.1.1 არაფორმალური დასაქმებისა და უმუშევრობის მაღალი მაჩვენებელი, განსაკუთრებით ახალგაზრდებში

საქართველოს უმუშევრობის ოფიციალური მაჩვენებელი შედარებით ისევ მაღალია (11.6 პროცენტი 2019 წელს), ქვეყნის მზარდი სამუშაო ძალის არათანაბარი სექტორული განაწილება კი კვლავაც გამოწვევად რჩება. 2019 წელს ურბანული უმუშევრობის მაჩვენებელი (17.4 პროცენტი) სამჯერ აღემატებოდა სოფლად მცხოვრებთა მაჩვენებელს (5.5 პროცენტი). ამის მიზეზი, ძირითადად, სასოფლო-სამეურნეო სექტორში დასაქმების არაპროპორციულად მაღალი დონეა, რაც ქვეყნის მთლიანი სამუშაო ძალის 39 პროცენტს შეადგენს.[122] ამასთან, ოფიციალურად უმუშევრობის ოდნავ მეტი შანსი აქვთ კაცებს (13.8 პროცენტი), ვიდრე ქალებს (11.2 პროცენტი).[123]

მნიშვნელოვანია, აღინიშნოს, რომ ახალგაზრდების უმუშევრობაც მატულობს და 2019 წელს 30.9 პროცენტი შეადგინა.[124] მსოფლიო ბანკის მიხედვით, ახალგაზრდების წილმა, რომლებიც არ მუშაობენ, სწავლობენ ან ტრენინგს გადიან, 24.8 პროცენტიდან (2017 წელს) 26.9 პროცენტამდე (2019 წელს) მოიმატა.[125] ამასთან, ამ მდგომარეობაში ახალგაზრდა ქალების აღმოჩენა უფრო მოსალოდნელია, ვიდრე ახალგაზრდა კაცებისა. 2019 წელს 15-24 წლის ქალების 35 პროცენტი არ მუშაობდა, სწავლობდა ან გადიოდა ტრენინგს მაშინ, როცა კაცებისთვის ეს მაჩვენებელი 27 პროცენტს შეადგენდა.[126]

რეგიონის ბევრი სხვა ქვეყნის მსგავსად, საქართველოში მაღალია არაფორმალური დასაქმების დონე, რაც არა მხოლოდ მშრომელებს უქმნის პრობლემებს, არამედ სახელმწიფოსაც უზღუდავს საგადასახო სისტემის მეშვეობით შემოსავლების გაზრდის შესაძლებლობას და, სავარაუდოდ, ასე ქმნის მანკიერ წრეს. ამიტომ მოცვის გაფართოების გასაღებს არაფორმალური დასაქმების საკითხის მოგვარება წარმოადგენს, განურჩევლად იმისა, ეს მონაწილეობითი სქემით მოხდება თუ გადასახადებით დაფინანსებულით.

122 იხ. საქსტატი https://www.geostat.ge/en/modules/categories/38/employment-and-unemployment.
123 UN Women (2020b), 2018 წლის სამუშაო ძალის კვლევის ანალიზზე დაყრდნობით.
124 იხ. ILOSTAT-ის მონაცემთა ბაზა ბმულზე: https://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.1524.ZS?locations=GE.
125 იხ. ILOSTAT-ის მონაცემთა ბაზა ბმულზე: https://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.NEET.ZS?locations=GE.
126 იხ. ILOSTAT-ის მონაცემთა ბაზა ბმულზე: https://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.1524.MA.NE.ZS?locations=GE.

არაფორმალურ ეკონომიკაში დასაქმებულ მუშაკთა პრობლემები კარგად არის დოკუმენტირებული.[127] ზოგადად, უფრო მეტია ალბათობა იმისა, რომ ადამიანებს, რომლებიც არაფორმალურად საქმდებიან, უფრო დაბალი შემოსავალი და განათლების დონე ჰქონდეთ, იყვნენ თვითდასაქმებულნი და არასტანდარტული სამუშაოს შესრულება უწევდეთ, ნახევარ განაკვეთზე მუშაობისა და დროებითი სამუშაოს ჩათვლით. მათ ხშირად არანორმირებული (ძალიან მოკლე ან ზედმეტად გრძელი) სამუშაო დღე აქვთ და მოსალოდნელია, რომ სამსახურეობრივი მოვალეობის შესრულებასთან დაკავშირებული ჯანმრთელობის ან უსაფრთხოების რისკების წინაშე აღმოჩნდნენ. როდესაც სოციალური დაცვა ფორმალურ დასაქმებაზეა მიბმული, არაფორმალურ ეკონომიკაში დასაქმებული ადამიანები, შეიძლება, სოციალური დაცვის ძირითადი სერვისების მიღმა აღმოჩნდნენ. ასეთ ვითარებაში საქართველოში არაფორმალურად დასაქმებული ქალები, შესაძლოა, განსაკუთრებით მოწყვლადნი იყვნენ. მაგალითად, არაფორმალურად დასაქმებული ქალები წელიწადში საშუალოდ იმის დაახლოებით 42 პროცენტს გამოიმუშავებენ, ვიდრე ფორმალურად დასაქმებულები.[128] გარდა ამისა, არაფორმალურად მომუშავე ქალები მოვლა-ზრუნვის თითქმის ყველა არაფორმალურად ანაზღაურებად სამუშაოს (ოჯახში დასაქმება) ასრულებენ, რაც სოციალური დაცვის ელემენტარულ, ბაზისურ სერვისსაც კი არ ითვალისწინებს.[129]

საქართველოში მნიშვნელოვანი არასაკმარისი დასაქმებისა და თვითდასაქმების მაღალი მაჩვენებლები ფორმალური სამუშაო ადგილების არარსებობით აიხსნება. არასასოფლო-სამეურნეო მშრომელთა მესამედზე მეტი არაფორმალურადაა დასაქმებული, არაფორმალური დასაქმების წილი კი მთლიანად არასასოფლო-სამეურნეო დასაქმებაში 33.9 პროცენტიდან (2017 წელს) 36.2 პროცენტამდე (2018 წელს) გაიზარდა, როგორც ამას სურათი N 4.1 გვიჩვენებს. მთლიანობაში, კაცებს უფრო მეტი შანსი აქვთ, არაფორმალურად დასაქმდნენ (41.5 პროცენტი), ვიდრე ქალებს (29.8 პროცენტი), ხოლო სოფლად მცხოვრებ ადამიანებს - უფრო მეტი (40 პროცენტი), ვიდრე ქალაქად მცხოვრებთ (34.6 პროცენტი).

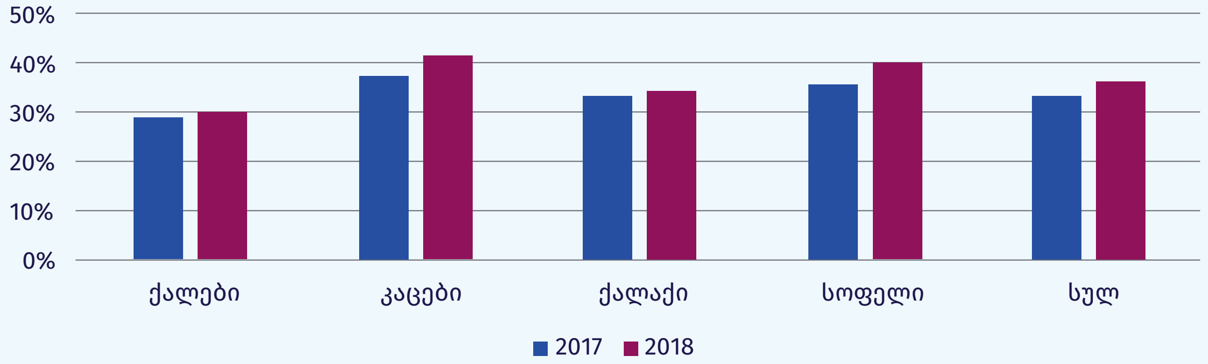
ქალებს განსაკუთრებულ, უნიკალურ გამოწვევებთან უწევთ შეჯახება მათი ცხოვრების კურსისა და უაღრესად გენდერულად შეფერილი შრომის ბაზრის გამო. სინამდვილეში ოფიციალური უმუშევრობისა და არაფორმალურობის მაჩვენებლების უკან კიდევ უფრო კომპლექსური დინამიკა დგას. ქალების შემთხვევაში, ფაქტობრივად, უფრო მოსალოდნელია, რომ აქტიურები არ იყვნენ, ვიდრე კაცები: თუ შრომის ბაზარზე აქტიური კაცების წილი 73.6 პროცენტს შეადგენდა, ეს მაჩვენებელი ქალებისთვის მხოლოდ 55.6 პროცენტი იყო. სამუშაო ძალაში ქალების უფრო ნაკლები მონაწილეობა, მეტწილად, იმით არის განპირობებული, რომ მათ უფრო ხშირად უწევთ მომვლელის/მზრუნველის ფუნქციების შესრულება და ოჯახური ვალდებულებებისა და ბავშვების აღზრდის გამო ანაზღაურებად დასაქმებაზე უარის თქმა.[130] საქართველოში ქალები სამჯერ მეტ დროს უთმობენ არაანაზღაურებადი მოვლის ვალდებულებების შესრულებას, ვიდრე კაცები.[131] ანაზღაურებადი დასაქმების გარეშე გატარებულმა დრომ, შეიძლება, სერიოზულად იმოქმედოს ქალების კარიერული და პროფესიული ზრდის, უფრო მაღალი ხელფასის ქონისა და საკმარისი რესურსის დაგროვების უნარზე იმისათვის, რომ მონაწილეობითი სქემით გათვალისწინებული დახმარების მიღების უფლება მოიპოვონ.[132]

ქალებისა და კაცების უმუშევრობისა და არაფორმალური დასაქმების მაღალი დონე შრომის ბაზარზე უნარების შეუსაბამობითაც, შეიძლება, აიხსნას. სამუშაო ადგილების არარსებობის გამო, სკოლიდან სამსახურის ეტაპზე გადანაცვლება განსაკუთრებით ძირს და, შედეგად, არასაკმარისად გამოიყენება ახალგაზრდა

127 ILO (2018a, 2019).
128 იქვე.
129 UN Women (2018).
130 ILO (2018b).
131 იქვე.
132 ასევე, იხ. ქვეთავი 5.3.2 იმის შესახებ, თუ როგორ მოქმედებს შრომის ბაზრის ეს უთანასწორობა საქართველოში ქალების უნარზე, ადეკვატური დანაზოგი დააგროვონ ახალ, დაგროვებით საპენსიო სისტემაში. ქალად და უმუშევრად ან არააქტიურად ყოფნა უარეს ეკონომიკურ პირობებთან, ცხოვრების დაბალ ხარისხთან და საზოგადოებაში ქალების როლისადმი არაკეთილგანწყობილ დამოკიდებულებებთან ასოცირდება. იხ. UN Women (2018).

▸ სურათი N 4.1:

არაფორმალური დასაქმების წილი არასასოფლო-სამეურნეო დასაქმებაში, 2017 და 2018 წელი



წყარო: საქსტატი.

მშრომელების დიდი პოტენციალი[133]. გარდა ამისა, ბევრი სამუშაო ადგილი, რომელიც პროფესიულ უნარებს მოითხოვს, უმაღლესი განათლების მქონე მუშაკებს უკავიათ. ამიტომ ქვეყანა ე. წ. „ზეგანათლებულობის" გამოწვევის წინაშე დგას, რასაც უმაღლეს განათლებაში ინტენსიური ინვესტირება და, ამავდროულად, მაღალკვალიფიციურ სამუშაო ძალაზე ნაკლები მოთხოვნა ახლავს.[134] ამის გამო იზრდება საქართველოდან გამავალი ფორმალური დასაქმების მაძიებელი ემიგრანტების ნაკადი.[135]

თუ ეს სტრუქტურული გამოწვევები ეკონომიკური და შრომის ბაზრის პოლიტიკის გრძელვადიან და ერთობლივ კომბინაციას საჭიროებს, ამ პროცესში სოციალური უსაფრთხოება ფუნდამენტურ როლს უნდა ასრულებდეს. მაგალითად, უმუშევრობის დაზღვევას, შეიძლება, დიდი მნიშვნელობა ჰქონდეს შემოსავლის დაზღვევის უზრუნველსაყოფად უმუშევრობის პერიოდებში, რაც ადამიანებს ახალი სამუშაოს ძებნის რესურსებსა და თავდაჯერებულობას მისცემს; ასევე, ხელს შეუწყობს საკუთარი საქმის წამოწყებაში ან ახალი უნარების ათვისებაში, რათა ადაპტირდეს და მზარდ და ცვალებად ეკონომიკას აუწყოს ფეხი. ამასთან, მშობლის ადეკვატური და სამართლიანი დახმარებით, სახელმწიფო ოჯახებს შვილებისთვის არამხოლოდ ცხოვრების დასაწყებად კარგ სასტარტო პირობებს სთავაზობს, არამედ იმის უზრუნველყოფასაც ახერხებს, რომ ოჯახებმა დეკრეტული შვებულების პერიოდში ცხოვრების ჩვეული სტანდარტი შეინარჩუნონ და სამსახურში დაბრუნების შესაძლებლობის დაკარგვის თაობაზეც არ ინერვიულონ.

4.1.2 სამუშაო ასაკის ადამიანებისთვის განკუთვნილი სოციალური დაცვის ძირითადი სქემები

ბოლო ათწლეულებში, ასაკოვან ადამიანებთან და ბავშვებთან შედარებით, ნაკლები ყურადღება ეთმობოდა სამუშაო ასაკის ადამიანების სოციალური უსაფრთხოების უზრუნველყოფას. ბავშვების მსგავსად, სოციალური დაცვის პოლიტიკა და პოლიტიკური სივრცე მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამას ეკავა. შეიძლება ვიფიქროთ, რომ ვინაიდან ეს პროგრამა ოჯახებისთვის არის გამიზნული, სამუშაო ასაკის ადამიანებიც ისარგებლებენ, მაგრამ რეალურად, 2018 წლის შინამეურნეობის ინტეგრირებული ანალიზი ცხადყოფს, რომ სამუშაო ასაკის ადამიანებს ამ პროგრამიდან სარგებლის მიღების ყველაზე ნაკლები შანსი

133 Baum et al. (2015).
134 Rutkowski (2013).
135 იხ. საქსტატის ბოლო ხუთი წლის მონაცემები: https://www.geostat.ge/ka/modules/categories/322/migratsia.

ფოტო: ILO/ლევან გორგიჯანიძე

აქვთ: მასში სამუშაო ასაკის ადამიანთა 7.2 პროცენტია ჩართული მაშინ, როცა ასაკოვანი ადამიანებისთვის ეს მაჩვენებელი 8.7 პროცენტს შეადგენს, ბავშვებისთვის კი - 11.6 პროცენტს.[136]

ცხოვრების ისეთი მოწყვლადი ეტაპებისგან განსხვავებით, როგორიც ბავშვობა და ხანდაზმულობაა, სამუშაო ასაკის ადამიანებისთვის განკუთვნილი სოციალური უსაფრთხოების ბევრი დახმარება მხოლოდ მოკლევადიანია. გამონაკლისს გრძელვადიანი შეზღუდული შესაძლებლობები წარმოადგენს. ფაქტობრივად, 102-ე კონვენციაში განსაზღვრული ცხოვრების ციკლის გაუთვალისწინებელი ვითარებებიდან, რომლებიც სამუშაო ასაკის ადამიანებისთვისაა გამიზნული, საქართველო რეგულარულ, პროგნოზირებად ტრანსფერებს მხოლოდ ზოგადი შეზღუდული შესაძლებლობებისთვის უზრუნველყოფს. სინამდვილეში ის ფაქტი, რომ საქართველო შშმ პირებისთვის უნივერსალურ დახმარებას გასცემს, ხშირად შეუმჩნეველი რჩება სოციალური დაცვის სისტემების შედარებით კვლევებში.

ამჟამად, ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის გამო ფულადი დახმარება, სულ მცირე, კერძო სექტორში, არათანაბარი და, მეტწილად, არაადეკვატურია. საჯარო სამსახურში დასაქმებული ქალები ყველაზე უხვ დახმარებას ექვსი თვის სრული ხელფასის ოდენობით იღებენ; ასევე, დამატებით წელს და არაანაზღაურებად შვებულებას სამსახურის გარანტირებული შენარჩუნებით.[137] თუმცა, კერძო სექტორში ფორმალურად დასაქმებულ ქალებს და საჯარო სექტორში დასაქმებულ მუშაკთა უმრავლესობას თითქოს შესთავაზეს სახელმწიფოს ხარჯზე ანაზღაურებადი ექვსთვიანი დეკრეტული შვებულება, თუმცა რეალურად მათ მხოლოდ ერთჯერადად (და არა სისტემატურად, გარკვეული პერიოდულობით) შეუძლიათ 1000 ლარის მიღება. დაბოლოს, შემოსავლის დაზღვევის არანაირი მექანიზმი არ არსებობს თვითდასაქმებული, უმუშევარი ან რაიმე სხვა ფორმით სამუშაო ძალის მიღმა დარჩენილი ქალებისთვის.

136 2018 წლის შინამეურნეობის ინტეგრირებული კვლევის ანალიზზე დაყრდნობით.
137 დარეგულირებულია საჯარო სამსახურის შესახებ კანონით.

სამუშაო ასაკისთვის ჩვეული სხვა გაუთვალისწინებელი მდგომარეობები მხოლოდ მინიმალურადაა მოცული საქართველოში. შრომის კოდექსის მიხედვით, დროებითი შრომისუუნარობის (ავადმყოფობის) შემთხვევაში დასაქმებულებს მხოლოდ შეზღუდული ფულადი დახმარება ეკუთვნით. სამუშაო ადგილზე უბედური შემთხვევის დაზღვევის ახლად შექმნილი სქემა გარკვეული დამსაქმებლებისგან მოითხოვს, რომ კერძო მზღვევლებთან მათ თავად დააზღვიონ საკუთარი თანამშრომლები სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებასთან დაკავშირებული უბედური შემთხვევებისა და დაავადებების რისკისგან, თუმცა ამის ზუსტი პირობები ჯერ არ არის განსაზღვრული. ასევე, როგორც უკვე ითქვა, დღესდღეობით არც უმუშევრობის დაზღვევა არსებობს[138] და არც მოზრდილთა შემწეობა პარტნიორის ან მეუღლის გარდაცვალების გამო შემოსავლის დაკარგვის შემთხვევაში.

საქართველოში სამუშაო ასაკის ადამიანებს ცხოვრების ციკლის შემდეგი დახმარების მიღების მოლოდინი, შეიძლება, ჰქონდეთ:

- შეზღუდული შესაძლებლობების დახმარება (სოციალური პაკეტი);
- ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის დახმარება (სახელმწიფო დახმარება კერძო სექტორსა და არასაჯარო სახელმწიფო სამსახურებში დასაქმებული ქალებისთვის და დამსაქმებლის ვალდებულება საჯარო მოხელეებისთვის);
- დროებითი შრომისუუნარობის გამო ანაზღაურებადი შვებულება (საავადმყოფოს ფურცელი).

ცხრილი N 4.1 სამუშაო ასაკის ადამიანთათვის განკუთვნილი ძირითადი მოქმედი სქემების ნორმატიულ მახასიათებლებს აჯამებს. მასში სამუშაო ადგილზე უბედური შემთხვევის დაზღვევის სქემაც არის წარმოდგენილი, რომელიც უახლოეს მომავალში ამოქმედდება, მაგრამ ვინაიდან ის ჯერ სრულად არ დანერგილა, ეფექტიანი მოცვის შესახებ ქვეთავში მას არ განვიხილავთ. ამასთან, მართალია, პერიოდულად ვახსენებთ საჯარო სექტორისთვის განკუთვნილ დახმარებას, ამ ქვეთავში ყურადღებას კერძო სექტორში დასაქმებული ადამიანებისთვის გაწეულ დახმარებაზე გავამახვილებთ და მსჯელობას საერთაშორისო შედარებისა და ხელმისაწვდომი მონაცემების კონტექსტში წარვმართავთ.

შემდეგ ქვეთავებში შეფასებულია, რამდენად სრულყოფილია სამუშაო ასაკის მოზრდილების სამართლებრივი მოცვა იმ გაუთვალისწინებელი ვითარებების შემთხვევაში, რომლებიც 102-ე კონვენციაშია აღწერილი; ასევე, მიმოხილულია არსებული პროგრამების ეფექტიანობა მოზრდილ ადამიანთა წვდომის ჭრილში, როდესაც მათ ცხოვრებაში ეს გაუთვალისწინებელი ვითარებები იქმნება, და ცხოვრების ციკლის არსებული დახმარების შესაბამისობაც სხვადასხვა ეროვნულ და საერთაშორისო ნიშნულებთან მიმართებაში.

---

138 ბოლო ექვსთვიანი პერიოდისთვის დროებითი უმუშევრობის პროგრამა COVID-19-ით გამოწვეულ კრიზისზე მთავრობის რეაქციის ნაწილს წარმოადგენს.

▶ ცხრილი N 4.1:

ცხოვრების ციკლის სოციალური უსაფრთხოების სქემები სამუშაო ასაკის ადამიანებისთვის საქართველოში

სამუშაო ასაკის პირებისთვის განკუთვნილი ძირითადი სქემების ნორმატიული მახასიათებლები							
სქემა	სქემის ტიპი	მარეგულირებელი ჩარჩო	სამართლებრივად მოცული	ფინანსური უზრუნველყოფა	სქემაში ჩართვის პირობები	დახმარების აღწერა	ადმინისტრაციული პასუხისმგებელი
შშმპ პენსია (სოციალური პაკეტი)	უნივერსალური (საჭიროებების შეფასებაზე არ არის დაფუძნებული, არამონაწილეობითი)	საქართველოს კანონი სოციალური დახმარების შესახებ	საქართველოს კანონიერი რეზიდენტები	სახელმწიფო ბიუჯეტი	შეფასებული უნდა იყოს I, II ან III ჯგუფის შშმ პირად	220 ლარი თვეში მძიმედ შეზღუდული შესაძლებლობებისთვის (I ჯგუფი);[139] 140 ლარი თვეში მნიშვნელოვნად შეზღუდული შესაძლებლობებისთვის (II ჯგუფი); 100 ლარი თვეში III ჯგუფის შშმ პირისთვის, თუ შესაძლებლობები შეზღუდულია ბავშვობიდან	სოციალური მომსახურების სააგენტო
ავადმყოფობის გამო დროებითი ფულადი ანაზღაურება	დამსაქმებლის პასუხისმგებლობა	მინისტრის ბრძანება N87/ნ „დროებითი შრომისუუნარობის გამო დახმარების დანიშვნისა და გაცემის წესის დამტკიცების თაობაზე" დამტკიცების შესახებ (2009) და მინისტრის ბრძანება N2981/ნ „დროებითი შრომისუუნარობის ექსპერტიზის ჩატარების და საავადმყოფო ფურცლის გაცემის წესის შესახებ" (2007)	დასაქმებული პირები	დამსაქმებელი უშუალოდ დასაქმებულს უხდის თანხას	ამჟამად დასაქმებული უნდა იყოს, გავლილი უნდა ჰქონდეს „დროებითი შრომისუუნარობის შეფასება" და წარმოდგენილი უნდა ჰქონდეს საავადმყოფოს ფურცელი	წინა ხელფასის 100% და ნებისმიერი შემწეობა 30 დღემდე პერიოდისთვის (შეიძლება გახანგრძლივდეს გარკვეულ პირობებში)	დამსაქმებლები უშუალოდ დასაქმებულებს უხდიან თანხას
დეკრეტული შვებულება (კერძო სექტორი)[140]	დასაქმებაზე მიბმული	საქართველოს შრომის კოდექსი, თავი VI (2013)	Women employed in the private sector and public-sector workers who are not civil servants	სახელმწიფო ბიუჯეტი დამსაქმებელმა სოციალური მომსახურების სააგენტოში უნდა შეიტანოს განაცხადი ფინანსების მისაღებად	ამჟამად დასაქმებული უნდა იყოს და დაასაბუთოს ორსულობა ან ახალშობილის შვილად აყვანა	ექვსი თვის (183 დღის) სრული ხელფასის ეკვივალენტი ერთჯერადი თანხა ან 1000 ლარი, რომელიც უფრო ნაკლებია	სოციალური მომსახურების სააგენტო
სამუშაო ადგილზე უბედური შემთხვევის დაზღვევა (ჯერ არ არის განხორციე-ლებული)	დამსაქმებლის პასუხისმგებლობა	საქართველოს შრომის კოდექსი, თავი VIII (2013) საქართველოს კანონი შრომის უსაფრთხოების შესახებ (2018, ჯერ არ ამოქმედებულა)	Persons employed in arduous professions as defined by law/ regulation (Decree No. 381)	სავალდებულო დაზღვევა კერძო დამზღვევის მეშვეობით	არ არის დაწესებული მინიმალური საკვალიფიკაციო პერიოდი	სამუშაო ადგილზე უბედური შემთხვევის, ავადმყოფობის (პროფესიული დაავადების ჩათვლით) ან დანაკარგის სრული კომპენსაცია და მკურნალობის ხარჯები (ჯერ არ არის განსაზღვრული პერმანენტული შეზღუდული შესაძლებლობის პენსიის ოდენობა)	დევნილთა სამინისტროს შრომის პირობების ინსპექტირების დეპარტამენტი

139 დიდი ოდენობის დახმარება, შეიძლება, კონკრეტული ომის ვეტერანებს ეძლეოდეთ.

140 საჯარო სამსახურის შესახებ კანონის მიხედვით, საჯარო მოხელეები უფლებამოსილნი არიან, მიიღონ დამსაქმებლის მიერ გაცემული ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის გამო ფულადი ანაზღაურება სრული სახელფასო განაკვეთის ოდენობით (100%) ექვსი თვის განმავლობაში და, ასევე, ორწლიანი შვებულება სამუშაო ადგილის გარანტირებულად შენარჩუნებით.

4.2 სამუშაო ასაკის მოსახლეობის სამართლებრივი მოცვა

სამუშაო ასაკის მოსახლეობის სამართლებრივი მოცვა ან უნივერსალურად (შეზღუდული შესაძლებლობების დახმარება) ხდება, ან ფორმალურად დასაქმებული მოსახლეობით (დროებითი შრომისუუნარობის გამო ანაზღაურებადი ან ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის შვებულებით) შემოიფარგლება. ეს იმას ნიშნავს, რომ არაფორმალურად დასაქმებულ (ან უმუშევარ) ადამიანთა დიდი ნაწილისთვის არ არსებობს ამ გავრცელებული რისკებისგან შემოსავლის დაცვის მექანიზმი. ამიტომ მთელი სიმძიმე ოჯახებსა და თემებზე გადადის და მათ საკუთარი ძალებით უწევთ ამ მოვლენებთან გამკლავება.

შშმპ დახმარება (სოციალური პაკეტი)

შშმ პირებსა და მათ შინამეურნეობებს ცხოვრების უფრო დაბალი სტანდარტი აქვთ, ვიდრე შეზღუდული შესაძლებლობების არმქონე პირებს და მეტი შანსი აქვთ,სიღარიბეში ცხოვრობდნენ (იხ. ჩანართი N 4.1).[141] სისტემური ინსტიტუციური, დამოკიდებულებებიდან და გარემოდან მომდინარე დაბრკოლებები ხელს უშლის შშმ პირებს, სრულად მონაწილეობდნენ ეკონომიკურ და სოციალურ აქტივობებში, რასაც ხშირად განათლებაზე, დასაქმებასა და ჯანდაცვაზე ნაკლები ხელმისაწვდომობა და სოციალურ, ეკონომიკურ და პოლიტიკურ ქსელებში მეტად შეზღუდული ჩართულობა ახლავს.[142] დამატებითი ხარჯები, რომელთა გაწევაც შშმ პირებს უწევთ, მათი შესაძლებლობების რეალიზების უნარზე მოქმედებს, რაც, თავის მხრივ, ადეკვატური შემოსავლის მოპოვების უნარზეც ახდენს გავლენას. როდესაც შშმ პირების საჭიროებები დაკმაყოფილებული ვერ არის, ამით არამხოლოდ მათ ერთმევათ სოციალური უსაფრთხოების უფლება, არამედ ამან, შეიძლება, ეკონომიკაც უკან დახიოს. მაგალითად, დაბალ- და საშუალოშემოსავლიანი 10 ქვეყნის შეფასების მიხედვით, შშმ პირთა საკითხების ეფექტიანად მოუგვარებლობის გამო პროდუქტულობის შემცირების მაჩვენებელი მშპ-ის 1-დან 7 პროცენტამდე, შეიძლება, მერყეობდეს.[143] ამიტომ შშმ პირთა სოციალურ დაცვაში ინვესტირებას სასიცოცხლო მნიშვნელობა აქვს ინკლუზიური და პროდუქტული ეკონომიკისა და საზოგადოების შენებაში.[144]

შეზღუდული შესაძლებლობები უმნიშვნელო გაუარესებიდან, რამაც შეიძლება, ოდნავ გააძვიროს ცხოვრება, შესაძლოა, ზომიერ და მძიმე შეზღუდვებამდე რანჟირებდეს და ეს ცხოვრებისთვის მნიშვნელოვან დამატებით ხარჯებს ნიშნავდეს — მაგალითად, შინამეურნეობებს, რომლებშიც შშმპ ცხოვრობს, მეტი უჯდებოდეს ტრანსპორტი, ჯანდაცვა, გათბობა, სარეცხი, სპეციალური კვების რეჟიმი ან პირადი დამხმარეს ყოლის საჭიროება. შშმპ-ის დახმარება, შეიძლება, მიზნად ისახავდეს (1) შრომის უუნარობის გამო დაკარგული შემოსავლის ჩანაცვლებას; (2) შეზღუდული შესაძლებლობების გამო გაჩენილი დამატებითი ხარჯების დასაფარად დამატებით ფულად მხარდაჭერას; ან (3) ორივეს ერთად.

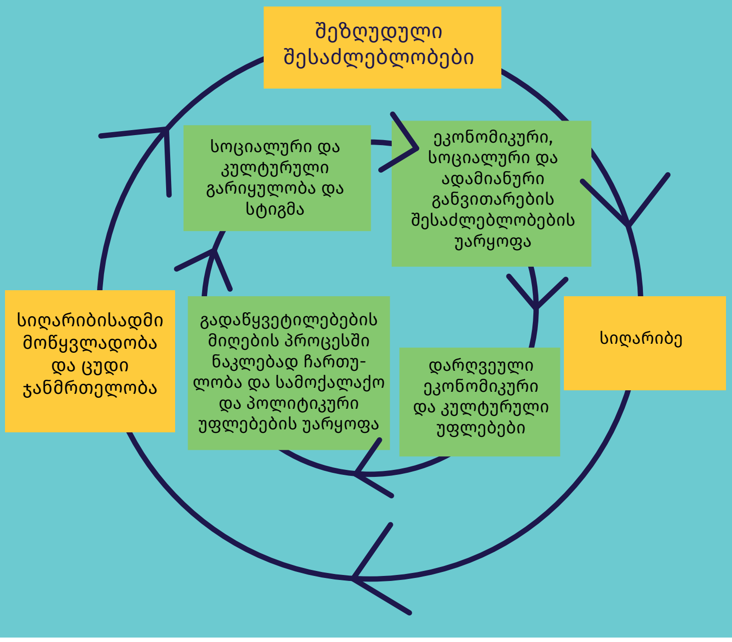
შშმ ბავშვების მსგავსად, საქართველოში სოციალური პაკეტი, სამართლებრივი თვალსაზრისით, უნივერსალურად ფარავს I, II ან III ჯგუფის შშმ პირად შეფასებულ ყველა მოქალაქეს. სოციალური მომსახურების სააგენტოს ადმინისტრაციული მონაცემების მიხედვით, 2018 წელს შშმ პირთათვის განკუთვნილ დახმარებას 126 002 ადამიანი იღებდა, ბავშვების ჩათვლით. შშმ ბავშვების ანალოგიურად, მართებულია დავუშვათ, რომ სამართლებრივად მოცული სამიზნე პოპულაცია, ფაქტობრივად, ყველა შშმ პირია და არა — მხოლოდ ისინი, ვინც ოფიციალური შეფასების პროცესი გაიარა. თუმცა, აუცილებლად არსებობენ ისეთი ადამიანები, რომლებსაც შესაძლო დახმარების მიღების საკუთარი უფლების შესახებ ინფორმაციის უქონლობის, სამედიცინო დახმარების მიღებისთვის საჭირო რესურსების სიმწირისა თუ სტიგმატიზაციის შიშით შეფასების მიღება არ უცდიათ და, მაშასადამე, დახმარების გარეშე რჩებიან. სამწუხაროდ, მწირი მონაცემები შშმ პოპულაციის რეალური მოცულობის შეფასების საშუალებას არ გვაძლევს.[145]

141 WHO and World Bank (2018).
142 Yeo and Moore (2003); Groce et al. (2011); და Trani and Loeb (2012).
143 Buckup (2009); და Banks and Polack (2014).
144 ILO and IDA (2019).
145 ასევე, იხ. ქვეთავი 2.4.2. არ არსებობს კონკრეტულად შეზღუდული შესაძლებლობების ეროვნული კვლევა.

▸ ჩანართი N 4.1. შეზღუდულ შესაძლებლობებსა და სიღარიბეს შორის კავშირი

შეზღუდული შესაძლებლობები და სიღარიბე ერთმანეთს მჭიდროდ უკავშირდება: მათთვის, ვინც სიღარიბეში ცხოვრობს, მეტია ალბათობა იმისა, რომ შეზღუდული შესაძლებლობის მქონენი გახდნენ და, პირიქით, შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირების შემთხვევაში მეტია ალბათობა იმისა, რომ სიღარიბეში ცხოვრობდნენ (იხ. სურათი N 4.2). სიღარიბეში მცხოვრები ადამიანები ღარიბად დარჩენის მაღალი რისკის წინაშე დგანან, რადგან მათ ნაკლებად მიუწვდებათ ხელი ბაზისურ ჯანდაცვაზე და მეტად მოწყვლადნი არიან არასწორი კვებისა და თავიდან აცილებადი დაავადებებისადმი. გარდა ამისა, მეტია ალბათობა, რომ ისინი სახიფათო და დაბინძურებულ გარემოში ცხოვრობდნენ, ცუდი საცხოვრებელი პირობები ჰქონდეთ, ვერ ახერხებდნენ სანიტარული ნორმების დაცვას და სასმელადვარგის წყალზეც ნაკლებად ჰქონდეთ წვდომა. ასევე, მათ, დიდი ალბათობით, პოტენციური სტიქიური უბედურების ზონებში, სახიფათო ტრანსპორტის მოძრაობისა და ძალადობის მაღალი მაჩვენებლის მქონე არეალში უწევთ ცხოვრება. ამრიგად, შეზღუდული შესაძლებლობები და სიღარიბე ერთმანეთს განამტკიცებენ. ამის შედეგად, შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე ადამიანები მეტად მოწყვლადნი და გარიყულები ხდებიან მთელ მსოფლიოში.

სურათი N 4.2: შეზღუდული შესაძლებლობებისა და სიღარიბის ციკლი



ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის გამო დახმარება (სახელმწიფო დახმარება კერძო სექტორისთვის და დამსაქმებლის პასუხისმგებლობა საჯარო სექტორისთვის)

დედობის დაცვა იმის უზრუნველყოფის არსებითი საშუალებაა, რომ ქალებმა სრულად შეძლონ თავიანთი პოტენციალის რეალიზება და შრომის ბაზარზე იმ რწმენით შესვლისა და დარჩენის საშუალება მიეცეთ, რომ დაცული იქნება მათი სამუშაო ადგილი და სამსახურს არ დაკარგავენ დეკრეტული შვებულების დროს. ასეთივე ფუნდამენტური მნიშვნელობა აქვს ბავშვისა და დედის ჯანმრთელობის ხელშეწყობას. ეს უკანასკნელი, სხვა ღონისძიებებთან (როგორიცაა დედობის, მამობისა და ბავშვის მოვლის შვებულება) ერთად,[146] სამუშაო ადგილ-

146 დედობის და მამობის ანაზღაურებადი შვებულება გენდერული ინტერესების სრული გათვალისწინებით აგებული სოციალური პოლიტიკის სისტემის მხოლოდ ერთი ნაწილია. მაგალითისთვის, იხ. UN Women (2019).

ზე დისკრიმინაციის დამარცხებას უწყობს ხელს. როგორც ILO განმარტავს, „დედობის დაცვის კანონმდებლობის მიზანია, ქალებს პროდუქტიული და რეპროდუქტიული როლების წარმატებით კომბინირების საშუალება მისცეს და ხელი შეუწყოს თანასწორ შესაძლებლობებსა და მოპყრობას დასაქმებასა და პროფესიულ საქმიანობაში."[147]

დედობის დაცვა (ფულადი დახმარება) საქართველოში მხოლოდ საჯარო და კერძო (ფორმალურ) სექტორში დასაქმებული ქალებისთვის არის ხელმისაწვდომი. არაფორმალურ ეკონომიკაში (სასოფლო-სამეურნეო სექტორის ჩათვლით) დასაქმებულთა შესახებ ინფორმაცია მწირია. თუ საქსტატის შეფასებით, არასასოფლო-სამეურნეო ქალთა სამუშაო ძალის დაახლოებით 30 პროცენტი არაფორმალურადაა დასაქმებული, ეს მაჩვენებელი კიდევ უფრო მეტი იქნება ყველა 15 წლისა და უფროსი ასაკის დასაქმებული ქალის გათვალისწინებით. 2018 წლის სამუშაო ძალის კვლევის მიხედვით, დაახლოებით 423 000 ქალი სახელმწიფო ან კერძო კომპანიაში მუშაობს, როგორც ამას ცხრილი N 4.2 გვიჩვენებს. ამ ქალებიდან დაახლოებით 256 000 კერძო სექტორშია დასაქმებული[148] და, მაშასადამე, უფლებამოსილნიც არიან, სახელმწიფო დახმარება მიიღონ კერძო სექტორში დასაქმებულთათვის. ამასთან, მათგან დაახლოებით 167 000 საჯარო სექტორში მუშაობს, რომელთა მხოლოდ მცირე წილია საჯარო მოსამსახურე და უფლებამოსილია, ისარგებლოს სრულად ანაზღაურებადი დეკრეტული შვებულებით.[149]

▸ ცხრილი N 4.2:

ქალების რაოდენობა სამუშაო ძალაში, დასაქმების სტატუსის მიხედვით, 2018 წელი

მუშაკის ტიპი	რაოდენობა	წილი (%)
სულ ქალი დასაქმებული	423,472	53
საჯარო სექტორში	*167,097*	*21*
კერძო სექტორში	*256,375*	*32*
ქალი დამსაქმებელი	9,861	1
ქალი ინდივიდუალური მუშაკი	168,656	21
ოჯახის საქმიანობაში დასაქმებული ქალი	201,077	25
ჯამში დასაქმებული	803,065	100
უმუშევარი ქალი	101,581	
შრომის ბაზარზე ქალების ჯამური რაოდენობა	904,646	

წყარო: ILO, 2018 წლის სამუშაო ძალის კვლევაზე დაყრდნობით.

147 ILO (2016a).

148 შეუძლებელია იმის თქმა, ეს ადამიანები კერძო სექტორში ფორმალურად არიან დასაქმებულნი თუ არაფორმალურად. ჩვენ ვუშვებთ, რომ ისინი ფორმალურად არიან დასაქმებულნი.

149 საჯარო სექტორში დასაქმებულთა მხოლოდ 13 პროცენტია საჯარო მოხელე. 2019 წლის სამოქალაქო მომსახურების ბიუროს აქტივობის ანგარიშის მიხედვით, 2019 წელს დაახლოებით 40,000 ადამიანი იყო დასაქმებული, როგორც საჯარო მოხელე (საქართველო, 2019), სულ საჯარო სექტორში დასაქმებულთა ოდენობა კი იმავე წელს 299,000-ს შეადგენდა (იხ. საქსტატის სამუშაო ძალის კვლევის მონაცემები ბმულზე https://www.geostat.ge/en/modules/categories/38/ employment-and-unemployment).

როგორც ცხრილი N 4.2 გვიჩვენებს, დასაქმებული მოსახლეობის თითქმის 53 პროცენტს დაახლოებით 423 000 ქალი შეადგენს, თუმცა თუ უმუშევარ მუშაკებსაც ჩავთვლით, მივიღებთ, რომ ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის გამო ანაზღაურებადი შვებულების სქემაში მდედრობითი სქესის სამუშაო ძალის მხოლოდ 46 პროცენტამდეა ჩართული. დანარჩენი ანუ მდედრობითი სქესის სამუშაო ძალის ნახევარზე მეტი (54 პროცენტი), მათ შორის, ინდივიდუალური მუშაკები, ოჯახში არაანაზღაურებადად დასაქმებული, ოჯახში ანაზღაურებადად მშრომელი (არაფორმალური) და უმუშევარი ქალები აღნიშნული სქემიდან გამორიცხული არიან. გარდა ამისა, როდესაც მხოლოდ რეპროდუქციული ასაკის ქალთა სამიზნე პოპულაციას ვუყურებთ, ამ ასაკობრივ ჯგუფში (დაახლოებით 250 400 15-49 წლის დასაქმებული ქალი) ჩართული პოპულაცია 15-49 წლის ქალთა მთლიანი პოპულაციის მესამედზე ნაკლებს შეადგენს. ეს მაჩვენებელი 28 პროცენტია, თუ საჯარო მოსამსახურეებისთვის განკუთვნილ სქემასაც ჩავთვლით და სახელმწიფო ანაზღაურებადი დეკრეტული შვებულების სქემებსაც, ხოლო 26.5 პროცენტი — თუ მხოლოდ ამ უკანასკნელს ვიგულისხმებთ.

ეს იმას ნიშნავს, რომ მომუშავე ქალების მხოლოდ მცირე ნაწილს შეუძლია რაიმე ფულადი დახმარების მოლოდინი ჰქონდეს და ისიც იმაზე გაცილებით ნაკლების, ვიდრე მშობიარობის შემდგომ მნიშვნელოვან პერიოდში დაკარგული ხელფასის სრულად კომპენსირებაა. ამას სერიოზული მნიშვნელობა აქვს შინამეურნეობების შემოსავალისა და ჯანმრთელობისთვის. ოჯახები უფრო და უფრო მეტად არიან შემოსავლის ამ ორი წყაროს იმედად და ერთ-ერთი მათგანის დაკარგვაც კი, შეიძლება, კატასტროფული იყოს, განსაკუთრებით მათთვის, ვინც ზღვარზე ცხოვრობს. შესაძლოა, ეს სერიოზული დანაკარგი იყოს შინამეურნეობისთვის და, შედეგად, ოჯახების მნიშვნელოვანი ნაწილი სიღარიბეშიც კი აღმოჩნდეს. ამასთან, ოჯახი შემოსავალს ბავშვის განვითარების ყველაზე კრიტიკულ პერიოდში კარგავს, როდესაც მოხმარებაში ცვლილებები, შეიძლება, სერიოზულად აისახოს ბავშვის კოგნიტურ განვითარებაზე.[150] ასევე, ქალებს, რომლებსაც ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის გამო ანაზღაურებადი შვებულება არ ეძლევათ, სამუშაო ადგილიც არა აქვთ დაცული. აქ მოიაზრება ისიც, რომ მათ იმავე სამუშაო ადგილზე დაბრუნების გარანტია არ აქვთ შვებულების შემდეგ, რაც ფორმალური დასაქმების შემთხვევაში კანონითაა დარეგულირებული. მაშასადამე, არაფორმალური სამუშაო ანაზღაურების მქონე ადამიანებს ორსულობა-მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის პერიოდში არამხოლოდ უმცირდებათ შემოსავალი, არამედ სამსახურის დაკარგვის რისკის წინაშეც არიან, რადგან დამსაქმებლებს უპრობლემოდ შეუძლიათ მათი ჩანაცვლება ამ პერიოდში. რაც შეეხებათ უხელფასოდ მომუშავე (თვითდასაქმებულ) და ხელფასზე მომუშავე ადამიანებს, მათთვის გაცილებით რთულია[151] სამსახურში დაბრუნება ბავშვებზე ზრუნვის პარალელურად. დაბოლოს, ის, რომ იძულებულნი არიან, სამსახურში ჯანდაცვის ექსპერტების მიერ რეკომენდებულზე ადრე დაბრუნდნენ, უარყოფითად მოქმედებს იმ ქალების ჯანმრთელობაზე, ვინც, შესაძლოა, ფიზიკურად მზად არ იყოს სამსახურში დასაბრუნებლად და, ასევე, ბავშვებზე, რომლებიც, ნაკლებ სავარაუდოა, რომ[152] ძუძუთი იკვებებოდნენ რეკომენდებული ექვსთვიანი პერიოდის განმავლობაში.

დროებითი შრომისუუნარობის გამო ფულადი დახმარება და სამუშაო ადგილზე უბედური შემთხვევის დაზღვევა

ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის გამო დახმარების მსგავსად, დროებითი შრომისუუნარობის (ავადმყოფობის) გამო შვებულება საქართველოში მხოლოდ ფორმალურად დასაქმებულ ადამიანებს ეძლევათ, რაც არასასოფლო-სამეურნეო სამუშაო ძალის 64 (იხ. სურათი N 4.1) და დასაქმებული მოსახლეობის 51 პროცენტს შეადგენს, როგორც ამას ცხრილი N 4.3 გვიჩვენებს. თუმცა, თუ ამ მონაცემს სამუშაო ძალის წილის სახით შევხედავთ, მაჩვენებელი 44 პროცენტამდე შემცირება.

150 Britto (2017).
151 ILO (2016b). ასევე, იხ. UN Women (2020b).
152 იხ. WHO: https://www.who.int/health-topics/breastfeeding#tab=tab_1.

ცხრილი N 4.3:

მუშაკთა რაოდენობა სამუშაო ძალაში, დასაქმების სტატუსის მიხედვით, 2018 წელი

მუშაკის ტიპი	რაოდენობა	წილი (%)
სულ ქალი დასაქმებული	860,161	51
საჯარო სექტორში	*299,827*	*18*
კერძო სექტორში	*560,334*	*33*
ქალი დამსაქმებელი	33,753	2
ქალი ინდივიდუალური მუშაკი	499,413	29
ოჯახის საქმიანობით დასაქმებული ქალი	299,974	18
ჯამში დასაქმებული	1,693,300	100
უმუშევარი ქალი	245,730	
შრომის ბაზარზე ქალების ჯამური რაოდენობა	1,939,932	

წყარო: ILO, 2018 წლის სამუშაო ძალის კვლევაზე დაყრდნობით.

სამუშაო ადგილზე უბედური შემთხვევის დაზღვევის ახალი სქემა, ერთი შეხედვით, მოიცავს ყველას, ვინც მავნე საქმიანობით არის დაკავებული. სექტორების ჩამონათვალი, რომელთაც მავნე საქმიანობის კატეგორიაში დარეგისტრირება მოეთხოვებათ, წარმოდგენილია დანართში N3, მაგრამ ჯერჯერობით არ ხერხდება იმ პოპულაციისთვის შესაბამისი ნომრის მინიჭება, რომელიც ამ ახალმა კანონმა სამართლებრივად უნდა მოიცვას.[153]

ცხრილი N 4.4 აჯამებს სამუშაო ასაკის ადამიანების სამიზნე პოპულაციასა და სამართლებრივი მოცვის მასშტაბს ცხოვრების ციკლის სამი ძირითადი სქემის საფუძველზე, რომელიც ამჟამად მოქმედებს ქვეყანაში.

153 თუმცა, 2020 წლის მაისის თვისთვის 3105 საწარმო უკვე დარეგისტრირებულ იყო ამ რეესტრში. ასევე, იხ. დანართი N3.

▸ ცხრილი N 4.4:

ცხოვრების ციკლის სქემებით სამართლებრივად მოცული სამუშაო ასაკის ადამიანების პროცენტული წილი საქართველოში

მოცვა	შშმ პირთა დახმარება (სოციალური პაკეტი)	დროებითი შრომისუუ-ნარობის ფულადი დახმარება	ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის გამო დახმარება (კერძო და საჯარო სექტორები)	სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებისას მიღებული დაზიანების დაზღვევა (ჯერ არ განხორციელებულა)
სამიზნე ჯგუფი	სამუშაო ასაკის შშმპ (შეფასებული როგორც I, II ან III ჯგუფის შშმპ)	ყველა ფორმალურად დასაქმებული ადამიანი	ყველა ფორმალურად დასაქმებული ქალი	მავნე საქმიანობით დაკავებული (კანონით განსაზღვრული) ყველა პირი
ყველა სამუშაო ასაკის ადამიანის წილი	სამუშაო ასაკის შშმ პირთა რეალური წილი უცნობია გლობალური შეფასება 15%-დან 19%-ის ფარგლებში მერყეობს (ასაკოვანი ადამიანების ჩათვლით)	სექტორის ჩათვლით) მოსახლეობის 51% სამუშაო ძალის 44%	მდედრობითი სქესის დასაქმებული მოსახლეობის 53% მდედრობითი სქესის სამუშაო ძალის 46% რეპროდუქციული ასაკის მდედრობითი სქესის მთლიანი მოსახლეობის 28%	უცნობია (რეგულაციები შემუშავების პროცესშია)

4.3 სამუშაო ასაკის მოსახლეობის ეფექტიანი მოცვა

2018 წელს საქართველოში, საერთო ჯამში, სამუშაო ასაკის ადამიანების დაახლოებით 14.5 პროცენტი სოციალური დაცვის რომელიმე დახმარებას მაინც იღებდა (იხ. სურათი N 2.5).[154] ამ თავის შემდეგი ქვეთავები იმის შეფასებას ეთმობა, თუ რეალურად რამდენად მოიცავს არსებული პროგრამები თავიანთ სამიზნე პოპულაციას. ამასთან, არ უნდა დაგვავიწყდეს, რომ, სულ მცირე, სამი გაუთვალისწინებელი ვითარება (უმუშევრობა, ცოცხლად დარჩენა და სამუშაო ადგილზე უბედური შემთხვევა) ჯერჯერობით ან არც ერთი სქემით არ არის მოცული, ან უკვე შექმნილი სქემის განხორციელება ჯერ არ დაწყებულა.

4.3.1 ჰორიზონტალური მოცვა

შშმპ დახმარება (სოციალური პაკეტი)

შშმ პირთა დახმარების უნივერსალური სქემა, რომელიც საქართველოში სოციალური პაკეტის ფარგლებში ხორციელდება, ხშირად უყურადღებოდ რჩება საქართველოს სოციალური დაცვის სისტემის ეროვნული და საერთაშორისო შეფასების დროს. და ეს იმისდა მიუხედავად, რომ მას ფუნდამენტურად მნიშვნელოვანი ადგილი უჭირავს შშმ პირთა შემოსავლის უსაფრთხოების უზრუნველყოფაში, რათა ისინი სრულად იყვნენ

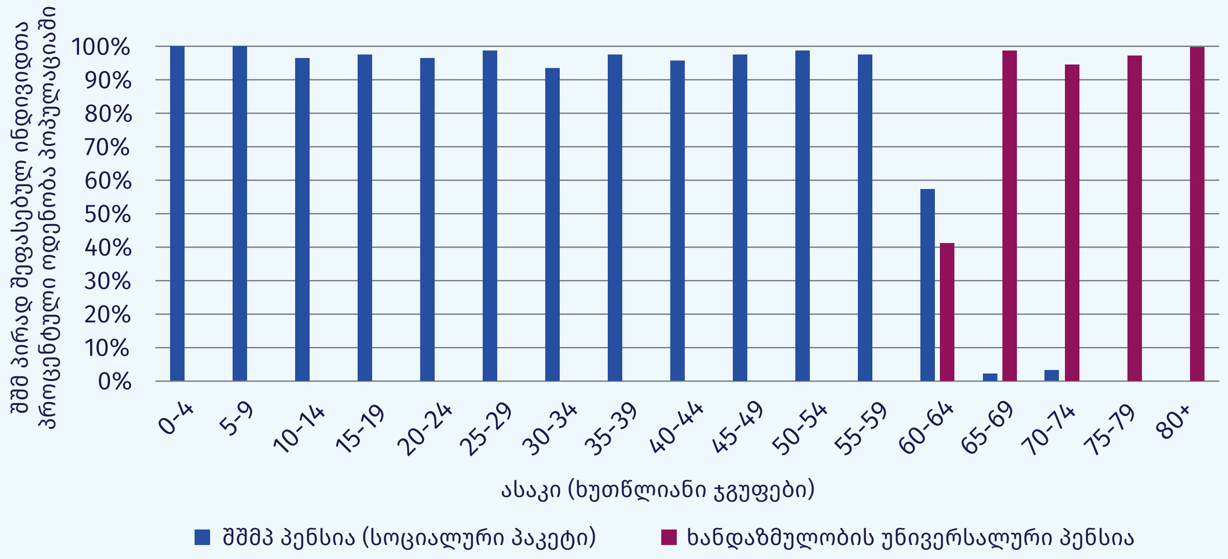
154 2018 წლის შინამეურნეობების ინტეგრირებული კვლევის ანალიზზე დაყრდნობით.

ჩართულნი საზოგადოებასა და ეკონომიკაში. ის, თუ რამდენად ეფექტურია შშმ პირთა დახმარების პროგრამა სამუშაო ასაკის შშმ პირთა წვდომისა და მათი საჭიროებების დაკმაყოფილების თვალსაზრისით, დამოკიდებული იქნება იმაზე, თუ რამდენად შეუძლია სახელმწიფოს შშმ ადამიანების გამოვლენა და შეფასება[155] და, ასევე, სათანადო დახმარების გაწევის ადმინისტრაციულ შესაძლებლობაზე.

მაშინაც კი, როცა სახელმწიფოს ეფექტურად და ეფექტიანად შეუძლია პროცესის წარმართვა, უაღრესად დაბალია ალბათობა იმისა, რომ შეზღუდული შესაძლებლობების შეფასების პროცესით შესაძლებელი იყოს სამუშაო ასაკის შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე ყველა პირის გამოვლენა. თუმცა, როგორც შშმ ბავშვთა დახმარების შემთხვევაში, შეზღუდული მონაცემები შშმ პირთა რეალური რაოდენობის დადგენის საშუალებას არ გვაძლევს. 2018 წლის შინამეურნეობების ინტეგრირებული კვლევის მიხედვით, ბავშვებიდან და სამუშაო ასაკის მოზრდილებიდან შშმ პირად შეფასებულთა უდიდესი ნაწილი შესაბამის დახმარებას იღებს. სურათი N 4.3 რეგისტრირებული იმ შშმ პოპულაციის პროცენტულ წილს (ასაკობრივი ჯგუფების მიხედვით) გვიჩვენებს, რომელიც სოციალური პაკეტის ფარგლებში შშმპ ან ხანდაზმულობის პენსიას იღებს. იმ ადამიანთა წილის მკვეთრი შემცირება, რომლებიც 60 წელს არიან გადაცილებულნი და შშმპ დახმარებას იღებენ, იმ ფაქტის ანარეკლია, რომ მას შემდეგ, რაც ადამიანები პენსიაზე გადიან, სოციალური პაკეტი ხანდაზმულობის პენსიად გარდაიქმნება, ვინაიდან ბევრი ასაკოვანი პენსიონერი, რომელიც შშმ პირად იყო დარეგისტრირებული, ფაქტობრივად, აღარ იღებს შშმ პირთა დახმარებას.[156] აქედან გამომდინარე, 2018 წლის შინამეურნეობის ინტეგრირებული კვლევის მიხედვით, საქართველოში შშმ პენსიონერთა დაახლოებით 95 პროცენტი სამუშაო ასაკის მოქალაქეა.

▸ სურათი N 4.3:

იმ ადამიანების პროცენტული წილი, რომლებიც დარეგისტრირებულნი არიან შშმ პირად და სოციალური პაკეტის ფარგლებში იღებენ შშმპ დახმარებას ან ხანდაზმულობის პენსიას, ასაკის მიხედვით, 2018



წყარო: 2018 წლის შინამეურნეობების ინტეგრირებული კვლევის ანალიზი.

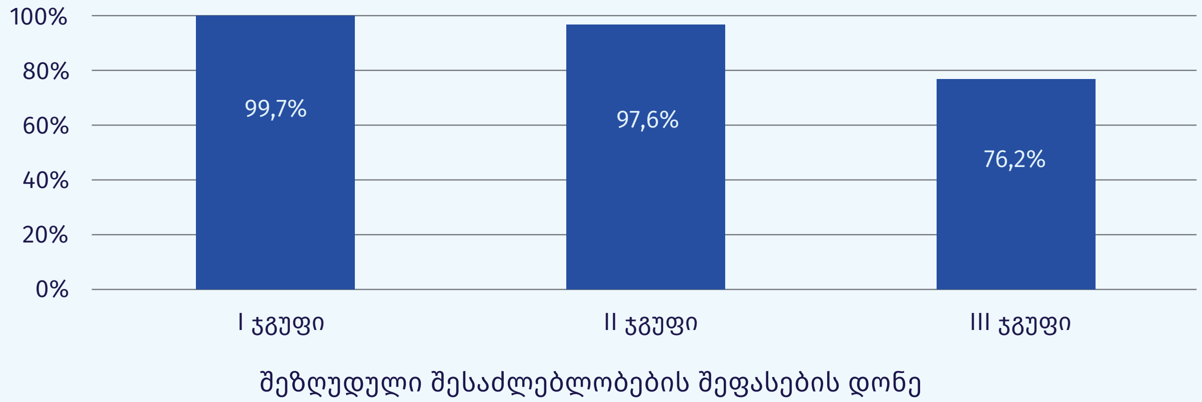
155 საქართველოში შეზღუდული შესაძლებლობების შეფასების პროცესი ისტორიულად წმინდად სამედიცინო შეფასებას ეფუძნებოდა, თუმცა ამჟამად მთავრობა მუშაობს პარტნიორებთან, მათ შორის, UNICEF-თან, „შეზღუდული შესაძლებლობების სოციალური მოდელისკენ“ გადანაცვლებაზე. ეს მოდელი ითვალისწინებს თითოეული ბავშვის ფუნქციონალურ საჭიროებებსა და უნარებს, რათა მათ სრულად შეძლონ საზოგადოებასა და ეკონომიკაში მონაწილეობა. იხ. UNICEF (2018a).

156 შშმპ პენსიის ხანდაზმულობის პენსიად გარდაქმნა ჩვეული მოვლენა არ არის მსოფლიოს სოციალური უსაფრთხოების სისტემებში. ზოგ შემთხვევაში პენსიონერებს შეუძლიათ შშმპ პენსიის შენარჩუნება, თუ ის ხანდაზმულობის პენსიაზე მეტია.

მიუხედავად იმისა, რომ შშმ პირად შეფასებულ ადამიანთა მოცვა საკმაოდ დიდია მათთვის განკუთვნილი დახმარების პროგრამით, ზოგადად, გარკვეული ხარვეზები მაინც შეინიშნება. მაგალითად, მათ, ვინც შეზღუდული შესაძლებლობების ყველაზე მსუბუქი ფორმის მქონედ შეფასდა (III ჯგუფი), დახმარების მიღების ყველაზე ნაკლები შანსი აქვთ. როგორც სურათი N 4.4 გვიჩვენებს, სამუშაო ასაკის I ჯგუფის სტატუსის პრაქტიკულად ყველა (99.7 პროცენტი) და II ჯგუფის სტატუსის თითქმის ყველა (97.6 პროცენტი) მოზრდილი შშმპ პენსიას იღებს, მაგრამ მსუბუქად შეზღუდული შესაძლებლობების მქონედ (III ჯგუფი) მიჩნეულ პირებისთვის ეს მაჩვენებელი მხოლოდ 76 პროცენტს შეადგენს. ეს III ჯგუფი შშმ პირებისთვის განკუთვნილი დახმარების მცირე ზომის (100 ლარი თვეში) შედეგიც შეიძლება იყოს და იმის მცირე ალბათობისაც, რომ ადამიანები, რომლებსაც თავიანთი შეზღუდული შესაძლებლობები ნაწილობრივი შემოსავლის ქონის საშუალებას მაინც აძლევს, ამ დახმარებას მოითხოვენ.

▸ სურათი N 4.4:

იმ მოსახლეობის პროცენტული წილი, რომლებიც შეფასებულნი არიან, როგორც შშმ პირები და შშმ პირებისთვის განკუთვნილ პენსიას (სოციალურ პაკეტს) იღებენ, შეზღუდული შესაძლებლობების სტატუსის მიხედვით, 2018



წყარო: 2018 წლის შინამეურნეობების ინტეგრირებული ანალიზი.

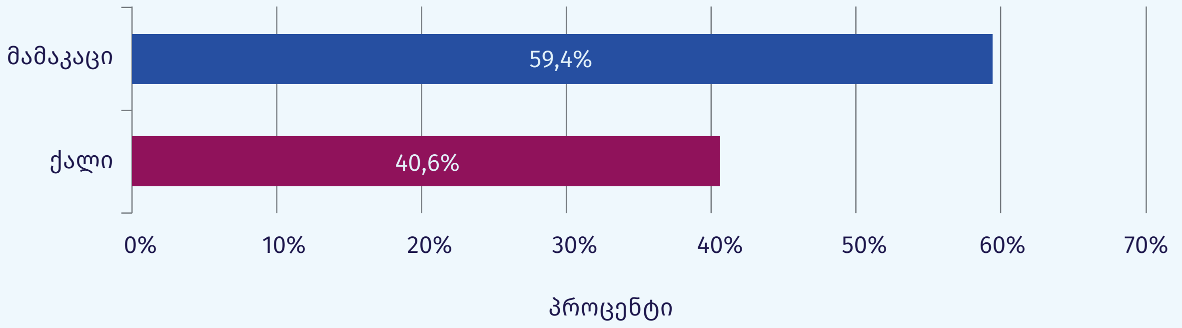
დახმარების მიღებისთვის აუცილებელი კრიტერიუმების დაკმაყოფილებასთან დაკავშირებით გარკვეული წესები არსებობს, რომლებმაც, შესაძლოა, შშმ პირად შეფასებულ ადამიანთა ამ სქემაში ჩართვის თანმდევი მცირე ხარვეზები ახსნას. მაგალითად, II ჯგუფის შშმ პირებს უფლება არა აქვთ, საჯარო სექტორშიც იყვნენ დასაქმებული და დახმარებასაც იღებდნენ (კერძო სექტორში ეს ჯერ კიდევ დასაშვებია), იმ გამონაკლისი შემთხვევების გარდა, თუ ისინი უსინათლონი არიან. III ჯგუფის შშმ პირებსაც ეკრძალებათ საჯარო სექტორში დასაქმება და შშმ პირად ბავშვობიდანვე უნდა იყვნენ შეფასებულნი, რომ მოზრდილობაში შშმპ დახმარების მიღების უფლება ჰქონდეთ.[157]

2018 წლის შინამეურნეობების ინტეგრირებული კვლევა გენდერულ განსხვავებებსაც ავლენს შეზღუდული შესაძლებლობების აღიარების მოთხოვნის თვალსაზრისით. თუ გლობალურად ქალებში უფროა გავრცელებული შეზღუდული შესაძლებლობები, საქართველოში შშმ პენსიონერთა 60 პროცენტი კაცია, ხოლო დანარჩენი 40 პროცენტი - ქალი, როგორც ამას სურათი N 4.5 აჩვენებს. მართალია, ამ განსხვავებას ის ფაქტი ხსნის, რომ ხანდაზმულობის პენსიას (რომელიც 60 წლის ასაკში იწყება) უფრო მეტი ქალი იღებს, ვიდრე კაცი (65 წლიდან), თავისი წვლილი, შესაძლოა, სოციალურ და ადმინისტრაციულ ფაქტორებსაც შეჰქონდეს ისევე, როგორც შრომის ბაზრის სეგრეგაციასა და იმას, რომ რისკებს კაცები უფრო მეტად ექვემდებარებიან.

157 იხ. სოციალური მომსახურების სააგენტოს ვებგვერდი http://ssa.gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=1388.

▶ სურათი N 4.5:

სოციალური პაკეტის ფარგლებში შშმპ დახმარების მიმღებთა პროცენტული განაწილება, სქესის მიხედვით, 2018 წელი



წყარო: 2018 წლის შინამეურნეობების ინტეგრირებული კვლევის ანალიზი.

გარდა ამისა, შშმ პირთა დახმარებასთან მიმართებით, შეიძლება, შემდეგი პატერნები შეინიშნებოდეს:

- სოციალური პაკეტის დახმარების მიღების უფრო მეტი ალბათობა შემოსავლის/მოხმარების განაწილების ქვედა ბოლოში მყოფ ადამიანებს აქვთ — მოხმარების ქვედა დეცილში მოხვედრილთა 4.7 პროცენტი იღებს დახმარებას მაშინ, როცა ზედა დეცილის მხოლოდ 1.8 პროცენტი ხვდება ამ პროგრამაში.[158] ეს პატერნი მაშინაც ნარჩუნდება, როდესაც საქმე ეხება დაბალშემოსავლიან ჯგუფებს, სადაც, ზოგადად, მოსალოდნელია, რომ მეტად იქნება გავრცელებული შეზღუდული შესაძლებლობები.[159]
- სოფლად მცხოვრებთ (3.6 პროცენტს) შშმპ დახმარების მიღების უფრო მეტი შანსი აქვთ, ვიდრე ქალაქად მცხოვრებთ (2,6 პროცენტს),[160] რაც, სავარაუდოდ, რისკების აღმოცენების განსხვავებული პატერნების ანარეკლია.
- კონკრეტული ეთნიკური ჯგუფის ინდივიდებისთვის საშუალოზე მეტია შშმპ დახმარების მიღების ალბათობა. ეს, სავარაუდოდ, იმაზე მიუთითებს, რომ გარკვეული ჯგუფები პოტენციურად მეტად მოწყვლადნი არიან და/ან ნაკლებად აქვთ სერვისებზე წვდომა. მაგალითად, ეთნიკური ოსების 4.6 და ეთნიკური სომხების 4.2 პროცენტი იღებს დახმარებას მაშინ, როცა ეროვნული საშუალო მაჩვენებელი 3 პროცენტს უტოლდება. ასევე, საშუალოზე მნიშვნელოვნად დაბალია შშმპ დახმარების მიღების მაჩვენებელი, მაგალითად, აფხაზური (0 პროცენტი), ბერძნული (0.7 პროცენტი) და უკრაინული (0 პროცენტი) წარმოშობის პირებში.[161]
- ადმინისტრაციული მონაცემების მიხედვით, განუხრელად იზრდება შშმპ პენსიონერთა რაოდენობა: თუ 2012 წელს მათი რიცხვი 122 055 იყო, 2019 წლისთვის უკვე 126 002-ს შეადგენდა.

ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის გამო დახმარება (სახელმწიფო დახმარება კერძო სექტორისთვის და დამსაქმებლის პასუხისმგებლობა საჯარო სექტორისთვის)

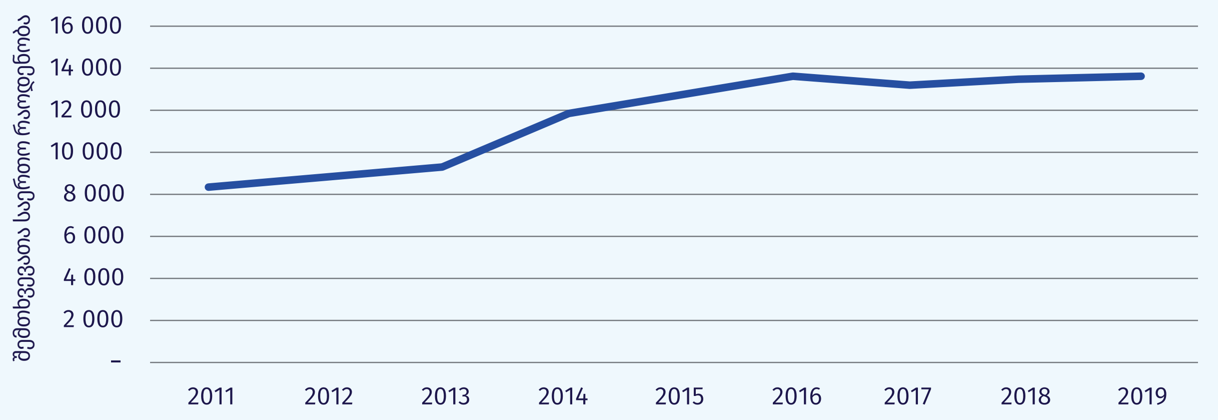
2018 წლის შინამეურნეობების ინტეგრირებული კვლევა იმის ნახვის საშუალებას არ იძლევა, რომელიმე კონკრეტულმა ადამიანმა მიიღო თუ არა ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის გამო დახმარება. ამასთან, ჩვენ ვერ შევძელით საჯარო სექტორში დასაქმებულთათვის გაცემული დახმარების რაოდენობის ან დონის შესახებ ინფორმაციის მოპოვება, ვინაიდან ასეთი ორგანიზაციები დასაქმებულებს თავად უხდიან შესაბამის თანხას და საჯარო სექტორში არსებული დახმარებების ერთიანი მონაცემთა ბაზა არ არსებობს.

158 2018 წლის შინამეურნეობების ინტეგრირებულ კვლევაზე დაყრდნობით.
159 WHO and World Bank (2018).
160 2018 წლის შინამეურნეობების ინტეგრირებულ კვლევაზე დაყრდნობით.
161 იქვე.

სოციალური მომსახურების სააგენტოს ადმინისტრაციულ მონაცემებზე დაყრდნობით, 2019 წელს მხოლოდ 13 609-მა ქალმა მოითხოვა კერძო სექტორში დასაქმებული ქალებისთვის განკუთვნილი სახელმწიფოს მიერ დაფინანსებული ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის დახმარება. ამ რაოდენობამ 2011 წლის შემდეგ მოიმატა, როდესაც ის მხოლოდ 8 500-ს შეადგენდა, როგორც ამას სურათი N 4.6 გვიჩვენებს.

▸ სურათი N 4.6:

კერძო სექტორში დასაქმებულთათვის სოციალური მომსახურების სააგენტოს მიერ 2012-2019 წლებში გაცემული ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის გამო ფულადი დახმარება



წყარო: სოციალური მომსახურების სააგენტოს ადმინისტრაციული მონაცემები.

მართალია, მონაცემები იმის განსაზღვრის საშუალებას არ გვაძლევს, ზუსტად რამდენი ქალია ფორმალურად დასაქმებული კერძო სექტორში, მაგრამ ჩვენი ანალიზის მიხედვით, 15-49 წლის დაახლოებით 237 915 ქალს უნდა მოიცავდეს სამართლებრივად ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის სახელმწიფო დახმარება.[162] ეს 15-49 წლის ასაკის ყველა ქალის დაახლოებით 26.5 პროცენტს შეადგენს. გაეროს მოსახლეობის მონაცემთა ანალიზზე დაყრდნობით, 2018 წელს საქართველოში დაახლოებით 54 000-მა ქალმა იმშობიარა.[163] თუ მთლიანი მოსახლეობის მაჩვენებლებს გამოვიყენებთ მოცულ პოპულაციაში მშობიარობების რიცხვის ექსტრაპოლაციისთვის, მივიღებთ, რომ 2018 წელს ამ დახმარების მიღების უფლებამოსილ ქალთა რაოდენობა — დაახლოებით 14 300 — ოდნავ მეტი იყო, ვიდრე იმ ქალთა რიცხვი (13 600), ვინც იმ წელს მართლაც მიიღო დახმარება. მაშასადამე, დახმარების მიღების მაჩვენებელი საკმაოდ მაღალია (95 პროცენტი), რაც მეტწილად შეესაბამება ეფექტიანი მოცვის მონაცემებს სოციალური მომსახურების სააგენტოს მიერ ადმინისტრირებული სხვა დახმარებების შესახებ.

მიუხედავად იმისა, რომ დახმარებით სარგებლობის მაჩვენებელი საკმაოდ მაღალია, ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის სახელმწიფო დახმარების არასრულად აღების რამდენიმე შესაძლო ახსნა მაინც არსებობს. ზოგიერთმა ქალმა, შეიძლება, არაფერი იცოდეს საკუთარი უფლებების შესახებ, როგორც ეს 2.4.2 ქვეთავშია ახსნილი. ამასთან, ზოგიერთი დასაქმებული, შესაძლოა, ორსულობის, მშობიარობისა და

162 ეს შეფასება შემდეგ მონაცემებსა და დაშვებებს ეყრდნობა: 2018 წლის სამუშაო ძალის კვლევის მიხედვით, ქვეყანაში 250,437 მდედრობითი სქესის დასაქმებულია. სახელმწიფოს მიერ დაფინანსებული ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის გამო დახმარების სქემა გამორიცხავს საჯარო მოხელეებს, რომლებიც საჯარო სექტორში დასაქმებულთა დაახლოებით 13 პროცენტს ან სულ დასაქმებულ ქალთა 5 პროცენტს შეადგენენ. მაშასადამე, ისინი, ვისაც ეს პროგრამა ფარავს, დასაქმებულთა 95 პროცენტს ანუ 237,915 მუშაკს წარმოადგენს.

163 UN World Population Prospects-ის შეფასების მიხედვით, 2018 წელს საქართველოში 53,918-მა ქალმა იმშობიარა.

ბავშვის მოვლის უფრო უხვ დახმარებას იღებდეს თავისი დამსაქმებლისგან (მაგალითად, გავარკვიეთ, რომ ზოგიერთი დამსაქმებელი დასაქმებულს რამდენიმე თვის სრული ხელფასის ოდენობის თანხას აძლევს) და, მაშასადამე, ირჩევდეს, რომ არ მოითხოვოს სახელმწიფო დახმარება. თუმცა, არ არსებობს ხელმისაწვდომი მონაცემები დამსაქმებლების მიერ ანაზღაურებული დეკრეტული შვებულების შესახებ. და ბოლოს, სახელმწიფოს მიერ შეთავაზებულ დახმარებაზე უარის თქმის მიზეზი, შეიძლება, მისი სიმცირე იყოს, რომელიც მაღალშემოსავლიანი დასაქმებულებისთვის სრულიად უმნიშვნელოა (იხ. ქვეთავი 4.3.2).

დროებითი შრომისუუნარობის გამო ანაზღაურებადი შვებულება (დროებითი შრომისუუნარობის დახმარება)

ვინაიდან დროებითი შრომისუუნარობის გამო ფულადი დახმარების გაცემის პროცესს, დევნილთა სამინისტროს მცირე ზედამხედველობით, ცალკეული დამსაქმებლები განაგებენ, ხელმისაწვდომი მონაცემები არ არსებობს იმის შესახებ, თუ რეალურად რამდენი ადამიანი იღებს ამ დახმარებას. ფაქტობრივად, დროებითი შრომისუუნარობის (ავადმყოფობის) გამო ფულადი ანაზღაურების მიღების შესახებ მონაცემთა უქონლობა მხოლოდ საქართველოს პრობლემა კი არ არის, არამედ მთელ მსოფლიოში გავრცელებულ გამოწვევას წარმოადგენს, განსაკუთრებით ისეთი სქემების პირობებში, როდესაც ამ დახმარების გაცემა დამსაქმებლის პასუხისმგებლობაა. 2018 წლის შინამეურეობების ინტეგრირებული კვლევის კითხვარში შეტანილი იყო შეკითხვა დროებითი შრომისუუნარობის გამო ანაზღაურებადი შვებულების (ე. წ. ბიულეტენის ანუ საავადმყოფოს ფურცლის) შესახებ, მაგრამ ამ კითხვამ ვერც ერთი ბენეფიციარი ვერ გამოავლინა. ვერ ვიტყვით, რომ არავის უსარგებლია ბიულეტენით. პირიქით, როგორც ჩანს, არავის უცდია იმის შესახებ მონაცემების შეგროვება, რასაც დამსაქმებლები რეალურად აკეთებენ პრაქტიკაში და ეს მნიშვნელოვნად აძნელებს ამ რეგულაციის აღსრულებას.

4.3.2 ვერტიკალური მოცვა (ადეკვატურობა)

შშმპ დახმარება (სოციალური პაკეტი)

შშმ პირთათვის შესატყვისი დონის დახმარების უზრუნველყოფას არსებითი მნიშვნელობა აქვს მიმღებთა კეთილდღეობის მინიმალური სტანდარტის უზრუნველსაყოფად, რაც მათ განვითარებისა და საზოგადოებაში საკუთარი წვლილის შეტანის საშუალებას აძლევს. ILO-ის 102-ე და 129-ე კონვენცია, შესაბამისად, არაკვალიფიციური მუშახელის საშუალო ხელფასის 45[164] ან 50[165] პროცენტიანი ჩანაცვლების მინიმალურ სტანდარტს ადგენს. ეს ისეთ სქემებს ეხება, რომლებიც გადასახადებით დაფინანსებულ დახმარებას გასცემს პერმანენტული შშმ პირებისთვის, ვისაც შემოსავლიანი დასაქმება არ ხელეწიფებათ.[166] შედარებისთვის, შეზღუდული შესაძლებლობების არმქონე პირებისთვის შემოსავლის ჩამნაცვლებელი დახმარების განაკვეთი 5 პროცენტით ნაკლებია, ასახავს რა კონვენციებში შეზღუდული შესაძლებლობების ქონასთან დაკავშირებული დამატებითი ხარჯების იმპლიციტურ აღიარებას. თუმცა, ისიც უნდა აღინიშნოს, რომ გლობალური ემპირიული მტკიცებულების მიხედვით, შეზღუდული შესაძლებლობების ქონის გამო წარმოქმნილი დამატებითი ხარჯები მნიშვნელოვნად მეტია, ვიდრე 5 პროცენტი და, როგორც წესი, 10-დან 40 პროცენტამდე მერყეობს.[167] მაშასადამე, კონვენციებში წარმოდგენილი სტანდარტები, სავარაუდოდ, არასაკმარისად, არასათანადოდ არის შეფასებული.

---

164 ILO (1952).

165 ILO (1967).

166 დროთა განმავლობაში უფრო და უფრო მეტად იქნა აღიარებული იმ შშმ პირთა მხარდაჭერის საჭიროება, რომლებსაც მუშაობა და შრომის ბაზარზე დარჩენა შეუძლიათ. კონვენციებში აღწერილი არ არის სკალირებული დახმარება შესაძლებლობების მსუბუქი შეზღუდულობის შემთხვევებისთვის, მაგრამ მსოფლიოს ბევრი ქვეყანა, საქართველოს ჩათვლით, შესაძლებლობების სხვადასხვა სიმძიმის შეზღუდულობის მიხედვით, შემოსავლის განსხვავებული ოდენობის ჩანაცვლებას უზრუნველყოფს. ამ ანალიზში შესაძლებლობების შეზღუდვის (ან მუშაობის შესაძლებლობის) სხვადასხვა ხარისხზე იმ დამატებითი ხარჯების მიხედვით ვმსჯელობთ, რომელიც შესაძლებლობების მოცემული სიმძიმით შეზღუდვას უკავშირდება.

167 ემპირიული მტკიცებულების მიხედვით, შეზღუდული შესაძლებლობების ქონასთან დაკავშირებული დამატებითი ხარჯები 10-დან 30 პროცენტამდე შეიძლება მერყეობდეს. მაგალითად, იხ. UN DESA (2018) და James and McClanahan (2019).

ცხრილი N 4.5 შედარებას გვთავაზობს სოციალური პაკეტის ფარგლებში გაცემული შშმპ დახმარების ამჟამად დადგენილ ოდენობას მძიმე (I ჯგუფის) შშმ პირებისთვის, რომლის მინიმალური ადეკვატური ოდენობა 102-ე და 128-ე კონვენციების მიხედვით არის გამოთვლილი. 220 ლარი თვეში, რაც დღეისათვის გაიცემა, იმაზე ნაკლებია, ვიდრე აღნიშნული კონვენციებისთვის მინიმალური მისაღები ოდენობა. ის 102-ე კონვენციით დადგენილი მინიმალური თანხის მხოლოდ 84 პროცენტს შეადგენს, 128-ე კონვენციის მიხედვით კი — მხოლოდ 76 პროცენტს.

▸ ცხრილი N 4.5:

102-ე და 128-ე კონვენციის მიხედვით, მინიმალური ადეკვატური შშმპ დახმარების დონეები საქართველოში

ეროვნული დახმარება	ეროვნული დახმარების ოდენობა	საშუალო თვიური ნომინალური ხელფასი ელემენტარული საქმიანობებისთვის (2017)[168]	C102-ის შესაბამისი შშმპ პენსიის 45% (თვეში)	CC128-ის შესაბამისი შშმპ პენსიის 50% (თვეში)
სოციალური პაკეტის შშმპ დახმარება (I ჯგუფი)	GEL 220	GEL 581.20	GEL 262	GEL 291

გარდა ამისა, მონაწილეობითი დახმარებისთვის 102-ე და 128-ე კონვენციები კიდევ უფრო მაღალ მინიმალურ სტანდარტს აწესებენ, როდესაც ჩამნაცვლებელი თანხის ოდენობა დასაქმებულის წინა შემოსავლების მიხედვით ითვლება. საქართველოში ყველა დასაქმებულის საშუალო ხელფასის (1,068 ლარი 2018 წელს) გამოყენების შემთხვევაში, საშუალო შემოსავლის მქონე ტიპურმა მშრომელმა მინიმუმ 481 (102-ე კონვენციის მიხედვით, საშუალო ხელფასის 45 პროცენტი) და 534 (128-ე კონვენციის მიხედვით, საშუალო ხელფასის 50 პროცენტი) ლარი უნდა მიიღოს. ამჟამად არსებული პენსია თვეში 220 ლარის ოდენობით, იმაზე ნაკლებია, ვიდრე დასახელებული თანხების ნახევარი (მოსალოდნელი მინიმუმის 46 და 41 პროცენტი, შესაბამისად).

სურათი N 4.7 მსოფლიოს ზოგიერთ ქვეყანაში გაცემული ფულადი დახმარების ოდენობას გვიჩვენებს, რომელიც ერთ სულ მოსახლეზე მშპ-ის პროცენტის სახით არის წარმოდგენილი. ამასთან, ჩამონათვალში წარმოდგენილია ის ქვეყნები, სადაც შშმპ დახმარება (ან „შშმპ სოციალური პენსია“) გადასახადებით ფინანსდება. თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ ამ დახმარების ბუნება და მიზანი სრულიად განსხვავებულია სხვადასხვა ქვეყანაში, მაგალითად, შემოსავლის ჩანაცვლება ან დამატებითი ხარჯების ანაზღაურება, და გასაცემელის ოდენობის პირდაპირ შედარება ყოველთვის არ არის შესაძლებელი. მიუხედავად ამისა, საქართველოს შშმპ პენსია, რომელიც ერთ სულ მოსახლეზე მშპ-ის 20 პროცენტს შეადგენს I ჯგუფის (მძიმე) შშმ პირებისთვის, საკმაოდ კარგად გამოიყურება, თუმცა II (ერთ სულ მოსახლეზე მშპ-ის დაახლოებით 13 პროცენტი) და III (ერთ სულ მოსახლეზე მშპ-ის დაახლოებით 9 პროცენტი) ჯგუფებისთვის განკუთვნილი ოდენობა ნაკლებად შთამბეჭდავია ევროპის ქვეყნების დიდი ნაწილის ფონზე (რაც, ზოგ შემთხვევაში, გასაცემელის ოდენობის განაწილების ყველაზე დაბალ ოდენობას წარმოადგენს).

168 ელემენტარული საქმიანობებისთვის საშუალო თვიური ნომინალური ხელფასის შესახებ უახლესი ხელმისაწვდომი მონაცემები 2017 წლისაა, რაც იმას ნიშნავს, რომ რეკომენდებული მინიმალურად ადეკვატური ოდენობა არასაკმარისადაა შეფასებული. იხ. საქსტატის ვებგვერდი ბმულზე https://www.geostat.ge/en/modules/categories/39/wages.

ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის დახმარება (სახელმწიფო დახმარება კერძო სექტორში დასაქმებული და საჯარო სექტორში დასაქმებული არასაჯარო მოხელეებისთვის; ასევე, დამსაქმებლის პასუხისმგებლობა საჯარო მოხელეების წინაშე)

ზოგადი წესის მიხედვით, ერთჯერადი დახმარება, როგორიცაა საქართველოში კერძო სექტორში დასაქმებულთათვის და საჯარო სექტორში არასაჯარო მოხელის პოზიციაზე დასაქმებულთათვის განკუთვნილი ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის სახელმწიფო დახმარება, განმარტებათა უმრავლესობის მიხედვით, სოციალური უსაფრთხოების უზრუნველყოფად არ ითვლება, ვინაიდან ეს არ არის რეგულარული, პროგნოზირებადი შემოსავალი რისკის არსებობის პერიოდში.[169] მიუხედავად იმისა, რომ ამ სახელმწიფო დახმარების მიღების მაჩვენებელი მოსალოდნელზე მაღალია, არსებული მცირე ხარვეზები, შეიძლება, მთელი რიგი ფაქტორებით აიხსნებოდეს. ერთ-ერთი ასეთი ამხსნელი ფაქტორი კერძო სექტორში დასაქმებული ქალების უმრავლესობისთვის, შესაძლოა, დახმარების მცირე ოდენობა იყოს. დახმარების მაქსიმალური ფიქსირებული რაოდენობა 1000 ლარი, ყოველთვიურად ექვს თვეზე გადანაწილების შემთხვევაში, თვეში დაახლოებით 167 ლარს შეადგენს. იმის გათვალისწინებით, რომ 2018 წელს ქალების საშუალო თვიური ხელფასი 822.60 ლარს შეადგენდა, ეს 167 ლარი დასაქმებული ქალის დეკრეტამდელი საშუალო ხელფასის დაახლოებით 20 პროცენტია.[170]

ILO-ის დედობის დაცვის (183-ე) კონვენციის (2000) მიხედვით, ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის დახმარების მინიმალური სტანდარტი ქალის, სულ მცირე, ბოლო 14 კვირის ხელფასის ორ მესამედს უნდა შეადგენდეს.[171] მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს დახმარება ტექნიკურად სცილდება 14 კვირას, თუ გაცემული 1000 ლარი თანაბრად გადანაწილდება 14 კვირაზე, კვირაში 71.40 ლარის ოდენობის დარიცხვას მივიღებთ, რაც უხეშად თვეში 285 ლარს შეადგენს. ეს თანხა საქართველოში საშუალო დასაქმებული ქალის ხელფასის მხოლოდ 35 პროცენტია და მაინც უფრო ნაკლებია, ვიდრე 183-ე კონვენციით რეკომენდებული მინიმალური ორი მესამედი.

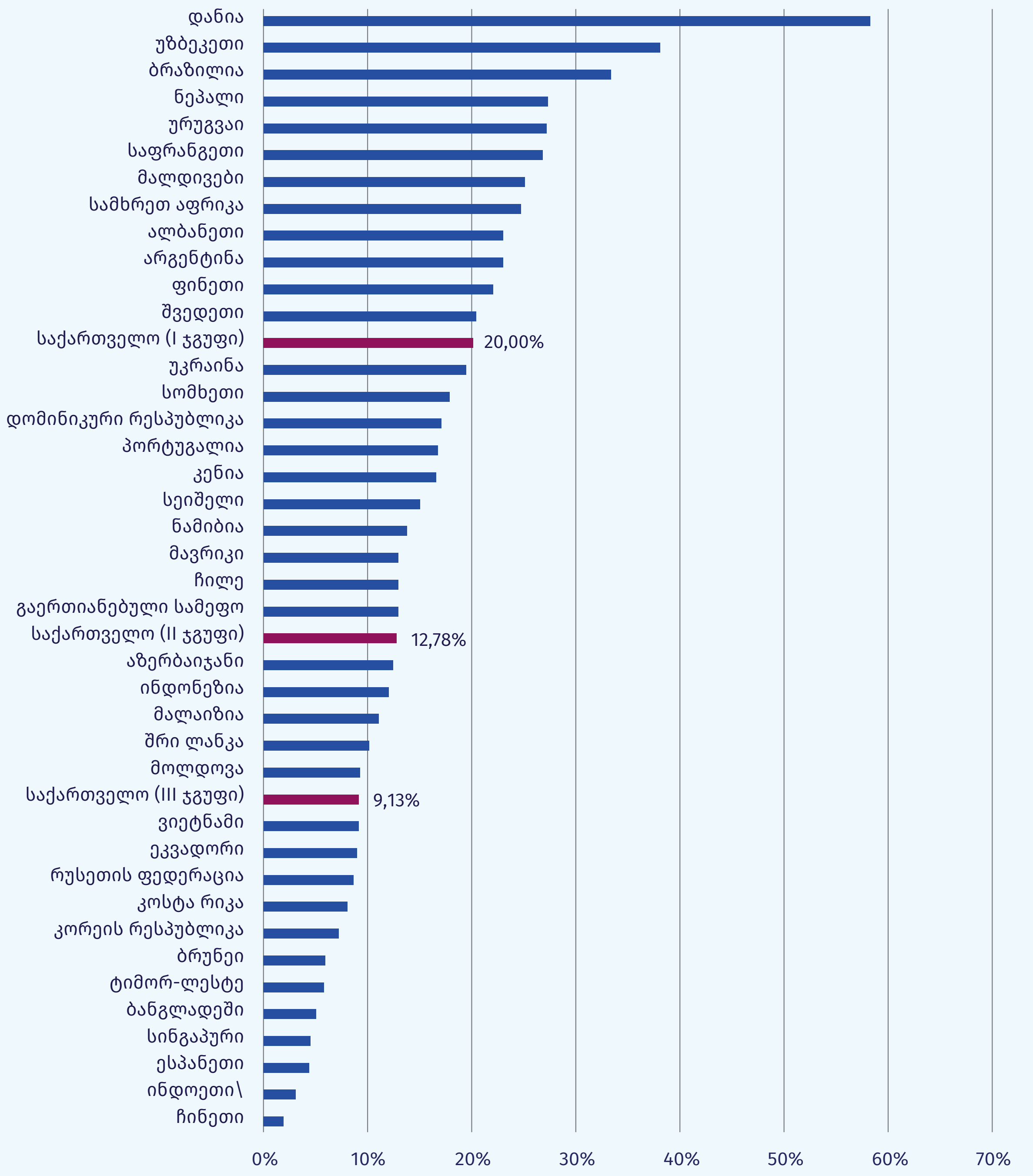
ამ კონვენციის თანდართული 191-ე რეკომენდაცია კონვენციაში დადგენილ მინიმალურ სტანდარტს სცილდება და გვთავაზობს, რომ ანაზღაურებადი შვებულების მინიმალური პერიოდი 18 კვირა იყოს და, „რაც პრაქტიკულია“, ქალებს მთელი შვებულების განმავლობაში ეძლეოდეთ სრული ხელფასი.[172] და ისევ, ტექნიკურად საქართველოში ანაზღაურებადი შვებულების ხანგრძლივობა (ექვსი თვე ანუ 183 დღე) აღემატება რეკომენდირებულ პერიოდს, მაგრამ რადგან დახმარება მცირეა, ის რეკომენდებული ხელფასის მხოლოდ მცირე ნაწილს შეადგენს. ცხადია, იმ ქალების მდგომარეობა, რომლებსაც საშუალო ხელფასზე მეტი შემოსავალი აქვთ, მნიშვნელოვნად უარესია „კონვენციებსა და რეკომენდაციებთან“ მიმართებით.

ცხრილი N 4.6 ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის სახელმწიფო დახმარებისა და საჯარო მოხელეებისთვის განკუთვნილი დახმარების ადეკვატურობასა და ყოველთვიურ ოდენობას აჯამებს, რაც 183 კონვენციითა და 191-ე რეკომენდაციით არის მოთხოვნილი. ამისათვის გამოყენებულია საქსტატის მონაცემები, რომლის მიხედვითაც, 2018 წლისთვის დასაქმებული ქალების საშუალო ხელფასი თვეში 822.60 ლარს შეადგენდა. ხანგრძლივობის თვალსაზრისით, საქართველოში გაცემული დახმარება აჭარბებს როგორც კონვენციით, ისე რეკომენდაციით განსაზღვრულ პერიოდს, თუმცა სახელმწიფო დახმარების მოჭრილი/ფიქსირებული მაქსიმალური ოდენობა იმაზე მიუთითებს, რომ ფორმალურად დასაქმებულ ქალთა უმრავლესობისთვის ის არაეფექტური და არაადეკვატურია.

169 ახალი დაგროვებითი საპენსიო სქემის ფარგლებში დახმარების ადეკვატურობის შესახებ დისკუსიისთვის, ასევე, იხ, ქვეთავი 5.3.2.
170 მიუხედავად იმისა, რომ ნამდვილად არსებობენ ქალები, რომლებსაც ამ თანხაზე ნაკლები შემოსავალი აქვთ და ამ დახმარებით სრული ხელფასის ეკვივალენტს ნამდვილად მიიღებენ, ისინი, სავარაუდოდ, არასაკმარის ანაზღაურებას იღებენ შესრულებული სამუშაოს სანაცვლოდ და არანაირი მინიმალური ადეკვატური ხელფასით არ არიან დაცულნი.
171 ILO (2000a).
172 ILO (2000b).

▸ სურათი N 4.7:

მსოფლიოს ქვეყნებში გადასახადებით დაფინანსებული შშმპ დახმარების ოდენობების შედარება, ბოლო ხელმისაწვდომი წლის მიხედვით (ერთ სულ მოსახლეზე მშპ-ის პროცენტი)



წყარო: სოციალური მომსახურების სააგენტოს ადმინისტრაციული მონაცემები.

ცხრილი N 4.6:

ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის დახმარებების ადეკვატურობა საქართველოში ILO-ის სტანდარტებთან (ათვლის წერტილად აღებულია თვიური შემოსავალი 822.60 ლარის ოდენობით) მიმართებით[173]

ადეკვატუ-რობის განზომილება	ეროვნული გასაცემელი		საერთაშორისო სტანდარტი	
	საჯარო მოხელეთა ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის დახმარება	ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის სახელმწიფო დახმარება კერძო სექტორისა და საჯარო სექტორისთვის, რომელიც არ მუშაობს საჯარო მოხელედ	C183	R191
ოდენობა	შემოსავლების 100% (822.60 ლარი)	შემოსავლების 100%, ჯამში 1000 ლარამდე დახმარება (მაქსიმუმი 167 ლარი თვეში)	შემოსავლების ორი მესამედი (67%) (551. 14 ლარი თვეში)	სრული (100%) შემოსავლები (822.60 ლარი თვეში)
ხანგრძლივობა	183 დღე (6 თვე)	183 დღე (6 თვე)	14 კვირა (3.23 თვე)	18 კვირა (4.15 თვე)

ჩანართი N 4.2. დედობის, მამობისა და მშობლობის შვებულების დაცვის სისტემების მიმოხილვა მსოფლიოს მასშტაბით

170 ქვეყნის ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის კანონმდებლობის სისტემატურ შესწავლაზე დაყრდნობით, რომელიც 2013 წელს განხორციელდა, შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციამ (ILO) აღმოაჩინა, რომ:

- 98 ქვეყანა, სულ მცირე, 14 კვირიან შვებულებას იძლევა;
- 74 ქვეყანა შემოსავლების, სულ მცირე, ორ მესამედს უხდის მოქალაქეს;
- 100-ზე მეტი ქვეყანა სოციალური უსაფრთხოების (მონაწილეობითის ან არამონაწილეობითის) მეშვეობით აფინანსებს დახმარებებს;
- 7 ქვეყანა ითხოვს დამსაქმებლებისგან, რომ უშუალოდ მათ, პირდაპირ დაფარონ ეს ხარჯები;

მიმოხილვის მიხედვით, ბევრი ქვეყანა მამობის შვებულებასაც იძლევა:

- 79 ქვეყანა იძლევა მამობის შვებულებას და მათგან 71 ქვეყანაში ეს ანაზღაურებადი შვებულებაა;
- ზოგადად, მამობის შვებულების ანაზღაურება მუშაკის ადრინდელი შემოსავლების 100 პროცენტს შეადგენს, თუმცა ზოგიერთი გამონაკლისით;
- 46 ქვეყანაში დამსაქმებელი იძლევა დახმარებას;
- 28 ქვეყანაში დახმარება სოციალური უსაფრთხოების სერვისის მეშვეობით გაიცემა;

173 ქალების საშუალო თვიური ნომინალური ხელფასი 2018 წელს (წყარო: საქსტატი).

მშობლის შვებულების პოლიტიკის მიმოხილვამ აჩვენა, რომ:

- 66 ქვეყანა რომელიმე ფორმის მშობლის შვებულებას იძლევა. აქედან 36 ქვეყანა ფულად ანაზღაურებასაც გასცემს;
- ფულადი ანაზღაურება მინიმალური ხელფასის 20 პროცენტიდან (უზბეკეთი) შემოსავლების ორ მესამედამდე (18 ქვეყანა) მერყეობს;
- დახმარება, როგორც წესი, სოციალური უსაფრთხოების სისტემის, ძირითადად, სოციალური დაზღვევის მეშვეობით ფინანსდება;
- კაცები უფრო იშვიათად იღებენ დახმარებას, თუ შვებულების ხანგრძლივობა არაგადაცემადია (ანუ აუცილებლად კაცმა უნდა გამოიყენოს).

დედობის დაცვის გარკვეული კანონმდებლობა მსოფლიოს თითქმის ყველა ქვეყანას აქვს. მათი ბუნება (ანაზღაურება, ხანგრძლივობა, დაფინანსება) ერთმანეთისგან მნიშვნელოვნად განსხვავდება. ქვეყანების ნახევარზე მეტი 183-ე კონვენციით განსაზღვრულ მინიმალურ ხანგრძლივობაზე მეტ დროს აძლევს ქალებს და მხოლოდ ნახევარზე ნაკლები უხდის მათ ჩვეული შემოსავლის ორ მესამედს მაინც (იხ. ჩანართი N 4.2).[174] ქვემოთ წარმოდგენილ მიმოხილვაში, აზიის 45 ქვეყნიდან მხოლოდ ექვსი მათგანი არ უზრუნველყოფს დეკრეტულ შვებულებამდე მიღებული შემოსავლის 100 პროცენტს, დამსაქმებლის პასუხისმგებლობისა და სოციალური დაზღვევის შედარებით თანაბარი ნაზავის მეშვეობით. ევროპაში უფრო მეტი ცვალებადობაა ხელფასის ჩამნაცვლებელი თანხის ოდენობის თვალსაზრისით: ზოგი ქვეყანა ისეთ მცირე თანხას გასცემს, როგორიცაა შემოსავლის 65 (სლოვაკეთი) ან 67 (თურქეთი) პროცენტი. ქვეყნების მესამედზე ოდნავ მეტი (17 ქვეყანა) ხელფასის 70-დან 90 პროცენტამდე ოდენობის დახმარებას იძლევა, დანარჩენები კი 100 პროცენტს იხდიან. რაც შეეხება ანაზღაურებადი შვებულების ხანგრძლივობას, ევროპის ყველა ქვეყანა აჭარბებს, სულ მცირე, კონვენციით მოთხოვნილ 14 კვირას მაშინ, როცა მათი თითქმის ორი მესამედი 18 კვირაზე ანუ 191-ე რეკომენდაციით შემოთავაზებულზე მეტ დროს აძლევს ქალებს.[175]

ბევრი ქვეყანა მამობის და/ან მშობლობის შვებულებასაც უზრუნველყოფს (იხ. ჩანართი N 4.2). ორივე გენდერული ინტერესების გათვალისწინებით აგებული სოციალური დაცვის სისტემის მნიშვნელოვანი ელემენტია. მამობის შვებულება მამისთვის არის განკუთვნილი და ბავშვის დაბადების შემდეგ შედარებით ხანმოკლე პერიოდს სთავაზობს დასაქმებულ კაცს. ამ სახის მხარდაჭერას დასაქმებულები ნაკლებად იყენებენ, თუკი შვებულება არასავალდებულოა. მშობლობის შვებულება, მეორე მხრივ, ხშირად ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის შვებულების შემდეგ პერიოდს გულისხმობს. ამ შვებულებით ან ორიდან ნებისმიერ მშობელს შეუძლია ისარგებლოს, საკუთარი შეხედულებიდან და არჩევანიდან გამომდინარე, ან შეიძლება არაგადაცემადი იყოს, როდესაც თითოეულ მშობელს, თავად გამოსაყენებლად შვებულების დღეების გარკვეული რაოდენობა ეკუთვნის.[176] საზიარო შვებულება, განსაკუთრებით თანაბარი, ორივე მშობლისთვის განკუთვნილი არაგადაცემადი შვებულება, შინამეურნეობაში გენდერული თანასწორობის ხელშეწყობისა და სამუშაო ადგილზე გენდერული დისკრიმინაციის წინააღმდეგ ბრძოლის ერთ-ერთი ყველაზე მძლავრი იარაღია.[177] საქართველო ამჟამად არც ერთ დასახელებულ დახმარებას არ უზრუნველყოფს,[178] რაც იმას ნიშნავს, რომ ბავშვებზე ზრუნვის პასუხისმგებლობა ადრეულ პერიოდში, მათი ცხოვრების პირველ თვეებსა და წლებში, მთლიანად დედებზე გადადის, რამაც, შეიძლება, უარყოფითად იმოქმედოს ამ უკანასკნელთა მონაწილეობაზე შრომის ბაზარში, კარიერული ზრდის შანსებსა და ცხოვრების მანძილზე მიღებულ შემოსავალზე.

174 ILO (2016a).

175 მსოფლიოს ქვეყნებში დედობის დაცვის კანონმდებლობის შესახებ მეტი ინფორმაციისთვის იხ. ILO (2017, ცხრილი N5/8). ასევე, იხ. ILO (2016a).

176 იქვე.

177 Nordic Council of Ministers (2019).

178 თუმცა, ბავშვის მოვლისთვის განკუთვნილი არაანაზღაურებადი შვებულება, რომელიც ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის შვებულების შემდეგ, შეუძლია, აიღოს ქალმა, ვიდრე ბავშვი 5 წლის გახდება, მას, ჯამში, დამატებით 12 სრულ კვირას აძლევს.

დროებითი შრომისუუნარობის (ავადმყოფობის) გამო ანაზღაურებადი შვებულება (საავადმყოფო ფურცელი)

დამსაქმებლის პასუხისმგებლობის მიხედვით, საქართველოში დროებითი შრომისუუნარობის გამო ანაზღაურებადი შვებულების დროს დასაქმებულს 30 დღემდე პერიოდისთვის სრული ხელფასის ოდენობის თანხა ეძლევა. ეს 30 დღე, შეიძლება, გახანგრძლივდეს გარკვეული გარემოებების გათვალისწინებით, სერტიფიცირებული სამედიცინო კომისიის სპეციალური ავტორიზაციის პირობებში. ILO-ის 102 კონვენცია და, შემდგომში, „სამედიცინო ზრუნვისა და ავადმყოფობის დახმარების კონვენცია" (1969, N130) გვთავაზობს სტანდარტების ნაკრებს, რომელსაც, ადეკვატურობის ჭრილში, შეიძლება, შედარდეს საქართველოში მოქმედი დროებითი შრომისუუნარობის გამო ანაზღაურებადი შვებულება. ამ შედარებას ცხრილი N 4.7 აჯამებს.

▸ ცხრილი N 4.7:

დროებითი შრომისუუნარობის (ავადმყოფობის) გამო ფულადი დახმარების ადეკვატურობა საქართველოში ILO-ის სტანდარტებთან მიმართებით

ადეკვატურობის განზომილება	ეროვნული გასაცემელი	C183	R191
ოდენობა	შემოსავლების 100%	შემოსავლების 45%	შემოსავლების 60%
ხანგრძლივობა	30 დღე, შესაძლებელია გახანგრძლივება (მაქსიმუმ 10 თვემდე, გარკვეულ პირობებში)	26 კვირამდე ერთ შემთხვევაზე	52 კვირამდე ერთ შემთხვევაზე

რაც შეეხება ჩამნაცვლებელი თანხის ოდენობას, რეგულაციები საქართველოში, ფაქტობრივად, უფრო მეტს მოიაზრებს, ვიდრე 102-ე და 130-ე კონვენციაში გაწერილი მინიმალური სტანდარტია, ხოლო ხანგრძლივობასთან დაკავშირებით, საქართველოს კანონმდებლობა, როგორც ჩანს, აკმაყოფილებს დახმარების გაცემის პერიოდის შესახებ 102-ე კონვენციაში დადგენილ მინიმალურ სტანდარტებს, თუმცა თითქმის უახლოვდება 130-ე კონვენციით გათვალისწინებულ 52 კვირას.

ზემოთ აღნიშნულის მიუხედავად, დროებითი შრომისუუნარობის გამო ანაზღაურებადი შვებულების შესახებ რეგულაციები და შრომის კოდექსი ერთმანეთთან აშკარა წინააღმდეგობაშია, რაც დასაქმებულებს გარკვეულ შეზღუდვებს უწესებს, როცა საქმე სამედიცინო მიზეზებით გახანგრძლივებული შვებულების აღებაზე მიდგება ხოლმე. საქართველოს შრომის კოდექსის 37(1)-ე მუხლის (ი) პუნქტის მიხედვით, დამსაქმებელს შეუძლია, გახანგრძლივებული სამედიცინო შვებულება შრომითი ხელშეკრულების შეწყვეტის კანონიერ საფუძვლად გამოიყენოს: „ხანგრძლივი შრომისუუნარობა, თუ მისი ვადა აღემატება ზედიზედ 40 კალენდარულ დღეს ან 6 თვის განმავლობაში საერთო ვადა აღემატება 60 კალენდარულ დღეს, ამასთანავე, დასაქმებულს გამოყენებული აქვს ამ კანონის 21-ე მუხლით გათვალისწინებული შვებულება."[179] ბუნდოვანია, როგორ წყდება ეს საკითხი პრაქტიკაში (ან განხილულა თუ არა სასამართლოში), მაგრამ ამ მუხლის გამო ადამიანებმა, შეიძლება, თავი შეიკავონ კანონიერი სამედიცინო შვებულების აღებისგან მაშინაც კი, როდესაც ამის საჭიროებას კომპეტენტური პირები ადასტურებენ.

4.4 შეჯამება

სამუშაო ასაკის ადამიანებს ხელი არ მიუწვდებათ სოციალური დაცვის ძირითად დახმარებებზე, რომელიც მათ ცხოვრების ციკლის ჩვეულ დარტყმებთან, მათ შორის, უმუშევრობასთან, გამკლავების საშუალებას მისცემს. მათთვის, ასევე, მიუწვდომელია ცოცხლად დარჩენილთა დახმარება და, დღევანდელი მოცემულობით, სამუშაოსთან დაკავშირებული ინცინდენტებისა და დაავადებებისგან დაზღვევა. ამასთან, მოცვაში არსებული

179 საქართველო (2013)

სამართლებრივი ხარვეზები ბევრ ადამიანს მაშინაც კი ხელს უშლის პროგრამაში მონაწილეობაში, როდესაც სისტემა, ერთი შეხედვით, დახმარებას გასცემს მათთვის. მიუხედავად ამისა, ჯამური სტატისტიკური მაჩვენებლის მიღმა, რომლის მიხედვით, 2018 წლისთვის დახმარებას მოზრდილი მოსახლეობის მხოლოდ დაახლოებით 14.5 პროცენტი იღებდა, სამუშაო ასაკის მოსახლეობის მოცვის გაცილებით კომპლექსური დინამიკა იმალება.

რაც შეეხება შეზღუდულ შესაძლებლობებს, აქ შედარებით უკეთესად არის საქმე. უნივერსალური დახმარება იმის გარანტიას იძლევა, რომ იმ ადამიანთა უდიდეს ნაწილს, ვისაც ცხოვრება შეზღუდული შესაძლებლობებით უწევს, საკუთარი ცხოვრების ხარისხის გასაუმჯობესებლად სახელმწიფოსგან დახმარების მიღება შეუძლია. შეზღუდული შესაძლებლობების შეფასების პროცესი და ფულადი დახმარების გაცემა ერთმანეთთან მჭიდროდაა დაკავშირებული, თუმცა როდესაც საქმე ნაკლებად შეზღუდულ შესაძლებლობებს ეხება, ხარვეზი დიდია: 2018 წლის შინამეურნეობების ინტეგრირებული კვლევის მიხედვით, დარეგისტრირებული შშმ მოსახლეობის სამი მეოთხედიდან (I ჯგუფი) თითქმის მთელ პოპულაციამდე (II ჯგუფისთვის 97.6 პროცენტი და III ჯგუფისთვის 99.7 პროცენტი) შშმპ დახმარებას იღებდა. სოციალური პაკეტის ფარგლებში შშმპ დახმარების მიმღებთა დაახლოებით 95 პროცენტს სამუშაო ასაკის პირები შეადგენენ. ეს კი იმიტომ ხდება, რომ პენსიაზე გასვლის შემდეგ შშმპ პენსია ხანდაზმულობის პენსიად გარდაიქმნება. როგორც მონაცემები ცხადყოფს, ეს გადასვლა კარგად არის ადმინისტრირებული. უფრო სერიოზული გამოწვევა, რომლის წინაშეც სისტემა დგას, შშმ მოსახლეობის რეალური მოცულობის ზუსტი შეფასების არარსებობაა, რადგან არიან ადამიანები, რომლებსაც შეფასება არ გაუვლიათ სხვადასხვა მიზეზით. ადეკვატურობის თვალსაზრისით, შშმ დახმარება იმაზე ნაკლებია, ვიდრე ILO-ის შესაბამისი კონვენციებითაა რეკომენდებული, ათვლის წერტილად კი აღებულია ელემენტარული საქმიანობების ანაზღაურება. თუმცა, ამჟამად არსებული დახმარებები, გარკვეული პირობებით, საკმაოდ კარგად ეთანადება საერთაშორისო დონეებს.

რაც შეეხება დროებითი შრომისუუნარობის (ავადმყოფობის) და ორსულობა-მშობიარობის დახმარებას, მწირი მონაცემების გამო, სამართლებრივად მოცული მოსახლეობის ზუსტი მოცულობის განსაზღვრა შეუძლებელია, თუმცა ჩვენი შეფასებით, სამუშაო ძალის დაახლოებით ნახევარი ამ რისკებისგან დაცული არ არის, რაც ნამდვილად ერთ-ერთი უდიდესი გამოწვევაა. მათ შორის, ვინც სამართლებრივად არის მოცული, ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის დახმარების შესახებ ადმინისტრაციული მონაცემები ცხადყოფს, რომ საკმაოდ მაღალია დახმარების მიღების სიხშირე. ამასთან, არ არსებობს ანალოგიური მონაცემები დროებითი შრომისუუნარობის დახმარების შესახებ, რის გამოც ეფექტიანი მოცვის შეფასება შეუძლებელია. თუმცა, ნამდვილად უნდა არსებობდნენ მნიშვნელოვანი რაოდენობის ადამიანები, რომლებიც დროებითი შრომისუუნარობის ფულად ანაზღაურებას არ იღებენ იმის მიუხედავად, რომ ამის სრული უფლება აქვთ. ამ დახმარებების ადეკვატურობის თაობაზე შეიძლება ითქვას, რომ ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის სახელმწიფო დახმარება კერძო სექტორში ფორმალურად დასაქმებულ ადამიანებსა და საჯარო სექტორში დასაქმებულთა უმრავლესობას ფარავს, თუმცა მისი ერთჯერადი ბუნებიდან და თანხის მცირე ოდენობიდან გამომდინარე, არაადეკვატურია ქალების საშუალო ხელფასთან შედარებით. ვინაიდან ჯამური თანხა ფიქსირებული და შეზღუდულია, დახმარება ქალების მიერ დაკარგული შემოსავლის მხოლოდ ნაწილს ანაცვლებს და იმაზე გაცილებით ნაკლებია, ვიდრე 183-ე კონვენციით მოთხოვნილი ორი მესამედი. ხანგრძლივობის თვალსაზრისით კი, სახელმწიფო დახმარება (183 დღე) თეორიულად კარგად ეთანადება კონვენციას, მაგრამ, ისევ და ისევ, ერთჯერადი დახმარება დროის ამ პერიოდისთვის თითქმის არარელევანტურია დახმარების მიმღებ ადამიანთა უმრავლესობისთვის. ასევე, არ არსებობს ანაზღაურებადი მამობის შვებულების უზრუნველყოფა. მეორე მხრივ, დროებითი შრომისუუნარობის (ავადმყოფობის) დახმარება შედარებით კარგად ეთანადება შესაბამისი კონვენციების მინიმალურ სტანდარტებს, მაგრამ გარკვეული კითხვები მაინც ჩნდება შრომის კოდექსთან შესაძლო შეუსაბამობებთან დაკავშირებით, რასაც კანონიერ მოთხოვნებზე შემაკავებელი ეფექტი აქვს.

ცხრილი N 4.8 საქართველოს სამუშაო ასაკის მოსახლეობის სამართლებრივ და ეფექტიან მოცვას აჯამებს. შემდეგ თავში კი საქართველოში ხანდაზმულ ადამიანთა სოციალური დაცვის უზრუნველყოფაზე ვისაუბრებთ.

ცხრილი N 4.8:

სამართლებრივი და ეფექტიანი მოცვა საქართველოში

მოცვის განზომილება		შშმპ დახმარება (სოციალური პაკეტი)	ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის დახმარება (სახელმწიფო დახმარება კერძო სექტორისა და საჯარო სექტორის არასაჯარო მოხელეთათვის; ასევე, დამსაქმებლის ვალდებულება საჯარო სექტორში)	დროებითი შრომისუუნარობის გამო ანაზღაურებადი შვებულება (ავადმყოფობის გამო ფულადი დახმარება)	სამუშაო ადგილზე უბედური შემთხვევის დაზღვევა
სამართლებ-რივი მოცვა	სამიზნე ჯგუფი	სამუშაო ასაკის შშმ პირები (შეფასებული, როგორც I, II და III ჯგუფის შშმპ	ყველა ფორმალურად დასაქმებული ქალი	ყველა ფორმალურად დასაქმებული პირი	საშიშ/მავნე პროფესიით (კანონით განსაზღვრული) დასაქმებული ყველა პირი
	სამუშაო ასაკის შშმ პირები (შეფასებული, როგორც I, II და III ჯგუფის შშმპ	სამუშაო ასაკის შშმ პირთა რეალური წილი უცნობია გლობალური შეფასებით, 15%-დან 19%-მდე მერყეობს (ხანდაზმულ ადამიანთა ჩათვლით)	დასაქმებულ ქალთა პოპულაციის 53% მდედრობითი სქესის სამუშაო ძალის 46% რეპროდუქციული ასაკის ქალთა პოპულაციის 28%	დასაქმებული მოსახლეობის 51% სამუშაო ძალის 44%	უცნობია (რეგულაციები შემუშავების პროცესშია)
ეფექტიანი მოცვა	ჰორიზო ნტალური (პოპულაციის მოცულობა)	რეგისტრირებული შმ მოზრდილი მოსახლეობის 80%-100%, დამოკიდებულია შესაძლებლობების შეზღუდულობის ხარისხზე, სამუშაო ასაკის შშმ პირთა რეალური წილი უცნობია	ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის გამო დახმარების მიღების უფლების მქონეთა დაახლოებით 95% ამ დახმარებას ითხოვს	უცნობია (არ არსებობს ხელმისაწვდომი ადმინისტრაციული მონაცემები იმის შესახებ, თუ რეალურად რამდენი ადამიანი იღებს დახმარებას)	-
	ვერტიკალური (ადეკვატურობა/ დახმარების დონე)	საშუალო	დაბალი	Medium to high	-

5. ხანდაზმულ ადამიანთა სოციალური დაცვა საქართველოში

საქართველოს მთავრობამ მნიშვნელოვანი ინვესტიცია ჩადო იმის უზრუნველყოფაში, რომ ხანდაზმულ ადამიანებს ბაზისური სოციალური დაცვა ჰქონოდათ ხანდაზმულობის უნივერსალური პენსიისა და ჯანდაცვაზე წვდომის მეშვეობით. სოციალური პენსია, როგორც სოციალური დაცვის პროგრამების ერთ-ერთი ფლაგმანი, საზოგადოებასა და ეკონომიკაში ინდივიდის მიერ ცხოვრების განმავლობაში შეტანილი წვლილის გათვალისწინებითა და აღიარებით ოპერირებს. თუმცა სოციალური პენსია სოციალური, პოლიტიკური და ეკონომიკური თვალსაზრისითაც გამართლებულია — უფრო ფართო თვალსაზრისით, დახმარებას პენსიონერთა ოჯახები, თემები და მთლიანობაში ეკონომიკა იღებს;[180] მაგრამ ბევრი ადამიანისთვის სოციალური პენსია არასაკმარისია ცხოვრების ისეთი სტანდარტის შესანარჩუნებლად, რომელიც მათ მუშაობის პერიოდში ჰქონდათ. სოციალური პენსია იდეალურ შემთხვევაში მრავალკომპონენტიან ჩარჩოში სხვა ინსტრუმენტების შემავსებელი უნდა იყოს.

5.1 ხანდაზმული ადამიანებისთვის განკუთვნილი სარგებლის კონტექსტი და მიმოხილვა

5.1.1 სიღარიბე ნაკლებია, მაგრამ ბევრი ადამიანი რისკის ქვეშაა მაინც

ასაკის მატებასთან ერთად, მცირდება ადამიანების შრომისუნარიანობა ან შინამეურნეობაში შემოსავლის შეტანის უნარი. 60-64 წლის ქართველების თითქმის 40 პროცენტი ან გადის შრომის ბაზრიდან, ან უმუშევარია. ეს მაჩვენებელი კიდევ უფრო დაბალია უფროს ასაკობრივ ჯგუფებში.[181] შემოსავლის შემცირებისა და ჯანმრთელობასთან დაკავშირებული საჭიროებების მატების პირობებში, არსებითია, რომ ასაკოვან ადამიანებს ხელი მიუწვდებოდეთ შემოსავალსა და სამედიცინო მომსახურებაზე. საქართველოში ეს ორივე ბაზისური ელემენტი უკვე სახეზეა. 65 წლისა და უფროსი ასაკის ნებისმიერ ადამიანს აქვს წვდომა ჯანმრთელობის დაზღვევაზე.[182] ამასთან, საქართველოს უნივერსალური სოციალური პენსია უზრუნველყოფს ბაზისური შემოსავლის უსაფრთხოებას — სოციალური დაცვის „ზღვარს“ — ყველა უფროსი ასაკის ადამიანისთვის და ამით ეხმარება მათ, რომ სიღარიბეში არ აღმოჩნდნენ.

ფაქტობრივად, ძირითადად, ხანდაზმულობის უნივერსალური პენსიის წყალობით, საქართველოში ასაკოვან ადამიანთა ჯგუფში სიღარიბის მაჩვენებელი ყველაზე დაბალია, სხვა ასაკობრივ ჯგუფებთან შედარებით, როგორც ამას სურათი N 5.1 გვიჩვენებს. აბსოლუტური (მედიანური მოხმარების 40 პროცენტზე ქვემოთ) და ფარდობითი (მედიანური მოხმარების 60 პროცენტზე ქვემოთ) სიღარიბის ზღვარს მიღმა მცხოვრებ ადამიანთა პროცენტული ოდენობა მნიშვნელოვნად იკლებს მას შემდეგ, რაც მათ ხანდაზმულობის პენსიის მიღების

180 მაგალითად, უფროსი ასაკის ადამიანებისთვის ჩვეულია საკუთარი პენსიის ბავშვებისა და ახალგაზრდების დასახმარებლად გამოყენება, რაც მომავალ სამუშაო ძალაში ინვესტირებას ნიშნავს. პენსიონერები თავიანთ შემოსავალს ახალი ეკონომიკური აქტივობების გენერირებისთვისაც იყენებენ, მათ დამატებითმა გასავალმა პენსიიდან, შეიძლება, მოთხოვნა და მოხმარების სტიმულირება მოახდინოს; ასევე, პენსიამ, შეიძლება, ხელი შეუწყოს როგორც საჯარო, ისე კერძო დანაზოგებისა და ინვესტიციების შექმნას. მაგალითისთვის, იხ. Kidd and Tran (2017).

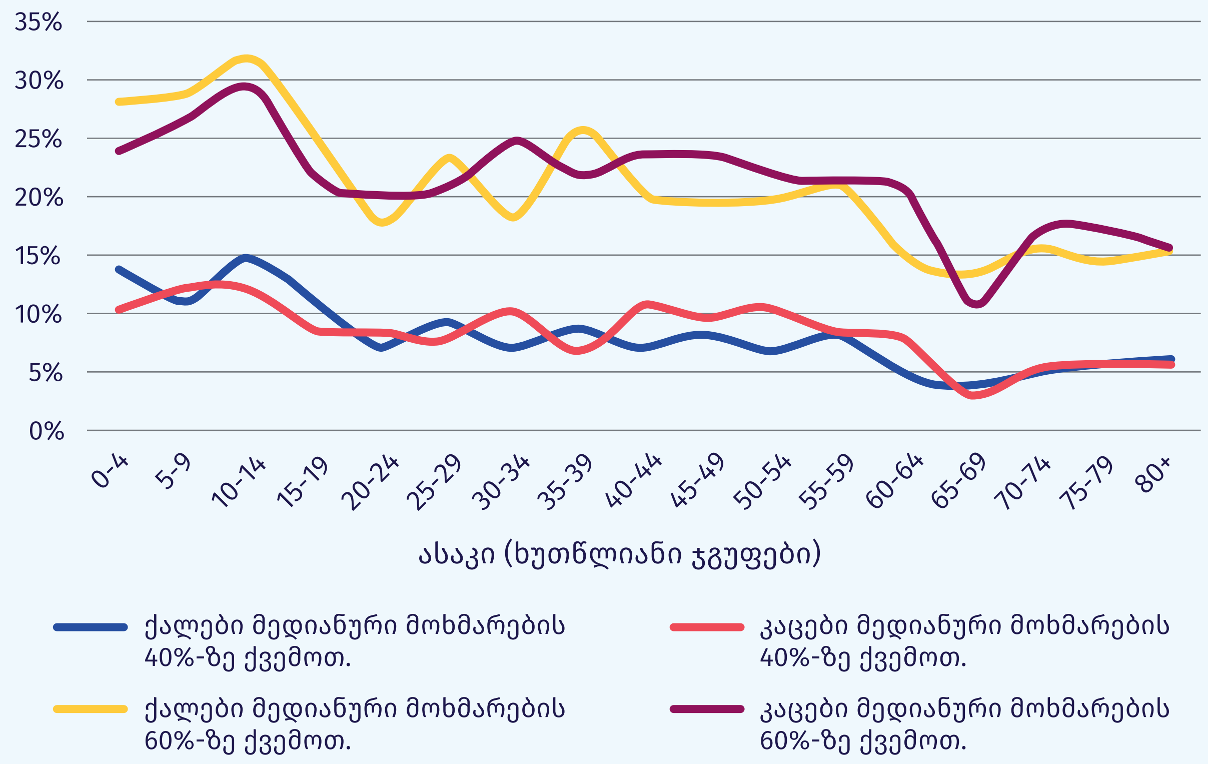
181 საქსტატი. ავტორთა საკუთარი გამოთვლები, რომელიც მთლიანი მოსახლეობისა და სამუშაო ძალის სტატისტიკას ეფუძნება. 2018 წლის მონაცემები.

182 2018 წლის შინამეურნეობების ინტეგრირებული კვლევის ანალიზზე დაყრდნობით.

უფლება უჩნდებათ. ეს ქალებისთვის 60 წელია, მამაკაცებისთვის — 65. და მაინც, ფარდობითი სიღარიბის ზღვართან მიმართებით, ასაკოვანი ადამიანების 5 პროცენტი კვლავ ღარიბად მიიჩნევია, დაახლოებით 15 პროცენტი კი კვლავ მოწყვლადი ანუ „სიღარიბის რისკის" ქვეშაა.[183]

▸ სურათი N 5.1:

შედარებით სიღარიბეში მცხოვრები მოსახლეობის (შინამეურნეობის მედიანური გათანაბრებული მოხმარების 40 და 60 პროცენტი) პროცენტული ოდენობა, ასაკისა და სქესის მიხედვით, 2018 წელი



წყარო: 2018 წლის შინამეურნეობების ინტეგრირებული კვლევის ანალიზი.

სურათი N 5.1 იმასაც აჩვენებს, რომ სიღარიბე და მოწყვლადობა სქესის მიხედვითაც იცვლება, თუმცა ცხოვრების ციკლის სხვადასხვა ეტაპზე სხვადასხვაგვარად. თუ გოგოები გაღარიბების ოდნავ მეტი რისკის წინაშე არიან, ვიდრე ბიჭები, გვიანი სამუშაო ასაკისთვის, პენსიაზე გასვლამდე შებრუნებული ტენდენცია შეინიშნება მათთვის, ვინც მედიანური მოხმარების 40 პროცენტზე ქვემოთ ცხოვრობს, ხანდაზმულ კაცებს (70+) კი ოდნავ მეტი შანსი აქვთ, რომ მედიანური მოხმარების 60 პროცენტის ქვემოთ აღმოჩნდნენ. თუმცა, რადგან ქალები საშუალოდ უფრო დიდხანს ცოცხლობენ, ვიდრე კაცები, ქვრივი მოსახლეობის დაახლოებით 86 პროცენტი ქალები არიან. ვინაიდან ქვეყანაში პენსიონერის გარდაცვალების შემთხვევაში ცოცხლად დარჩენილთა პენსია არ არსებობს, შემოსავლის დაკარგვით, შეიძლება, მკვეთრად შემცირდეს შინამეურნეობის შემოსავალი ცოცხლად დარჩენილი მეუღლისთვის (მაგალითად, შემოსავლის 50 პროცენტი მოაკლდება, თუ ორივე მეუღლის შემოსავლის ერთადერთი წყარო პენსია იყო), შინამეურნეობის შენახვის ხარჯები კი ხშირად დიდად არ იცვლება.

183 საქართველოს ფარდობითი სიღარიბის ზღვარი მეტ-ნაკლებად შეესაბამება იმ მეთოდოლოგიას, რომელიც ევროკავშირში გამოიყენება „სიღარიბის რისკის" გათანაბრებული წმინდა შემოსავლის (სოციალური ტრანსფერების შემდეგ) 60 პროცენტიანი ზღვარის მიღმა მყოფი ადამიანების გამოსავლენად. იხ. ბმული https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/product?code=tessi014.

რეგიონისა და მსოფლიოს ბევრი სხვა ქვეყნის მსგავსად, საქართველოში დაბერებული საზოგადოებაა. 2019 წელს საქართველოს მოსახლეობის მეოთხედზე მეტი 60 წელზე უფროსი ასაკის იყო. მოსახლეობის პროექციის მიხედვით, ხანდაზმული ადამიანების დამოკიდებულების კოეფიციენტი (65 და უფროსი ასაკის მოსახლეობის რაოდენობის შეფარდება 15-64 წლის ადამიანების რიცხვთან), რომელიც 2020 წელს 0.24-ის ფარგლებშია, 2050 წლისთვის 0.36 და 2090 წლისთვის 0.5-ს მიაღწევს. მაშასადამე, დროთა განმავლობაში სამუშაო ასაკის უფრო და უფრო ნაკლები ადამიანი იქნება, ვინც შეინახავს ასაკოვან ადამიანებს. ეს ხაზს უსვამს კომპლექსური საპენსიო სისტემის აწყობაში შეთანხმებული და მუდმივი ინვესტირების საჭიროებას, რომელიც ხანდაზმული ადამიანებისთვის შემოსავლის ადეკვატურ უსაფრთხოებას უზრუნველყოფს.

როგორც 2.2 ქვეთავში აღინიშნა, მართალია, უნივერსალურ ბაზისურ პენსიას დაცვის ბაზისური ზღვრის უზრუნველყოფა შეუძლია, ის მაინც იშვიათად არის საკმარისი იმისათვის, რომ ადამიანებმა ცხოვრების ის სტანდარტი შეინარჩუნონ, რომელიც მათ ცხოვრების შემოსავლიან პერიოდში ჰქონდათ. მაღალი დონის დახმარების ადეკვატურად დასაფინანსებლად, ხშირად საჭირო ხდება სხვა საშუალებების (ჩვეულებრივ, სოციალური დაზღვევის) გამოყენება . საქართველოში ასაკოვანი ადამიანები ამგვარ დამატებით მხარდაჭერას მოკლებულნი არიან.

5.1.2 ხანდაზმული ადამიანებისთვის განკუთვნილი სოციალური დაცვის ძირითადი სქემები

საქართველოში ყველა ქალსა და კაცს შეუძლია ჰქონდეს მოლოდინი, რომ როდესაც 60 (ქალები) ან 65 (კაცები) წელს მიაღწევს, რეგულარული, პროგნოზირებადი ყოველთვიური პენსია ექნება. ემპირიული მონაცემები ცხადყოფს, რომ თითქმის ყველა მათგანი ანუ 2018 წლისთვის 97 პროცენტი საპენსიო სქემაში იყო ჩართული. ეს აღსანიშნავი მიღწევა აჩვენებს, რომ საქართველოს მთავრობა ჭეშმარიტად უნივერსალური პენსიის უზრუნველსაყოფად მზად არის. დახმარება სრულად ფინანსდება სახელმწიფო ბიუჯეტიდან და, როგორც სურათი N 2.11 აჩვენებს, მთავრობის სოციალური დაცვის ხარჯების დაახლოებით 70 პროცენტს შეადგენს. ყოველთვიურმა პენსიამ ახლახან თვეში 220 ლარამდე მოიმატა, რაც ერთ სულ მოსახლეზე მშპ-ის დაახლოებით 20 პროცენტია. პენსიის გაცემას სოციალური მომსახურების სააგენტო უზრუნველყოფს.

გარდა ამისა, 2018 წელს მიღებულ საქართველოს კანონს დაგროვებითი პენსიის შესახებ, ახალი, მონაწილეობითი ელემენტი შეაქვს სოციალური უსაფრთხოების სისტემაში, რაც შედარებით მცირე ზომის შენატანს გულისხმობს,[184] კერძოდ:

- დასაქმებულები: გადასახადების გადახდამდე შემოსავლის 2 პროცენტი;
- დასაქმებულები: გაცემული ხელფასის 2 პროცენტი;
- თვითდასაქმებული: დეკლარირებული შემოსავლის 4 პროცენტი;
- მთავრობა: დასაქმებულის შემოსავლის 1 პროცენტი, თუ დასაქმებულის შემოსავალი თვეში 2000 ლარს აღემატება გადასახადების გადახდამდე, ან 2 პროცენტი, თუ ყოველთვიური შემოსავალი 2000 ლარზე ნაკლებია.

ეს სისტემა განსაზღვრულია, როგორც მონაწილეობითი მოდელი, რომელიც ინდივიდუალურ ანგარიშებს ეფუძნება და საქართველოს ეროვნული ბანკის ლიცენზირებისა და ზედამხედველობის პირობებში პენსიის მმართველი კომპანიების მიერ იმართება. ახლახან შექმნილი სახელმწიფო პენსიის სააგენტო აგროვებს შენატანებს და, შემდგომში, დახმარებას გასცემს. მაშასადამე, უფროსი ასაკის ადამიანების ძირითადი შემოსავლის უზრუნველყოფა მოიცავს:

184 ეს შენატანი შედარებით დაბალია საერთაშორისო სტანდარტების მიხედვით. ევროპაში სავალდებულო სახელმწიფო პენსიისთვის შენატანის ოდენობა გაცილებით მაღალია. იხ. ISSA/SSA (რამდენიმე წელი).

- ხანდაზმულობის უნივერსალურ პენსიას;
- ახალ დაგროვებით პენსიას (სავალდებულო ინდივიდუალური ანგარიში)

ძირითადი ხარვეზი, რომელიც განსაკუთრებით ასაკოვან ქალებზე აისახება, მოზრდილთათვის განკუთვნილი ცოცხლად დარჩენილის პენსიის სრული არარსებობაა.

შემდეგ ქვეთავებში განხილულია სამართლებრივი და ეფექტიანი მოცვა. ასევე, გაანალიზებულია, რამდენად ადეკვატურია ამჟამად მოქმედი (ან, ახალი მონაწილეობითი პენსიის შემთხვევაში, სავარაუდოდ, მომავალში ამოქმედებული) დახმარება.

5.2 სამართლებრივი მოცვა

საქართველოს კანონი სახელმწიფო პენსიის შესახებ, რომელიც ხანდაზმულობის უნივერსალური პენსიას არეგულირებს, მოიცავს ყველა მოქალაქეს, საქართველოს ტერიტორიაზე მინიმუმ 10 წლის განმავლობაში მუდმივად მცხოვრებ მოქალაქეებსა და საქართველოში სტატუსის მქონე მოქალაქეობის არმქონე პირებს. პენსიის მოთხოვნის ერთადერთი კრიტერიუმი ასაკია: ქალებისთვის 60 და კაცებისთვის 65 წელი. ფაქტობრივად, ყველა საპენსიო ასაკს გადაცილებული ადამიანი მოცულია სამართლებრივად. ტექნიკურად, პენსია „პენსიის საჭიროებებს ეფუძნება," რადგან ისინი, ვინც სახელმწიფო კომპენსაციის დახმარებას (განსაკუთრებით ვეტერანებისა და საჯარო მოხელეებისთვის განკუთვნილ სპეციალურ პენსიას) იღებენ, პარალელურად ვერ მიიღებენ უნივერსალურ პენსიას, თუმცა ეს მთელი ასაკოვანი მოსახლეობის მხოლოდ დაახლოებით 0.7 პროცენტს შეეხება.

ცხრილი N 5.1:

ცხოვრების ციკლის სოციალური უსაფრთხოების სქემები ხანდაზმული ადამიანებისთვის საქართველოში

სამუშაო ასაკის მოზრდილებისთვის განკუთვნილი ძირითადი სქემების ნორმატიული მახასიათებლები							
სქემა	სქემის ტიპი	მარეგული რებელი ჩარჩო	სამართლებრივ ად მოცული მოსახლეობა	ფინანსური უზრუნველყოფა	მაკვალიფ იცირებელი პირობები	დახმარების აღწერა	ადმინისტ-რაციული პასუხისმგე-ბელი
ხანდაზმულობის უნივერსა-ლური პენსია	უნივერსალუ-რი (არასა-ჭიროებების შეფასებაზე დაფუძნებული, არამონაწი ლეობითი)	საქართველოს კონსტიტუცია (1995) საქართველოს კანონი სახელმწიფო პენსიების შესახებ (2005)	საქართველოს მოქალაქეები საქართველოში სტატუსის მქონე მოქალაქეობის არმქონე პირები უცხო ქვეყნის მოქალაქეები, რომლებიც მუდმივად (კანონიერად) ცხოვრობენ საქართველოში მინიმუმ 10 წლის განმავლობაში უცხო ქვეყნის მოქალაქეები, რომლებსაც (ორმაგი) მოქალაქეობა მიენიჭათ)[185]	სახელმწიფო ბიუჯეტი	65 (კაცები) ან 60 (ქალები) წლის უნდა იყოს; პარალელურად ვერ მიიღებს სახელმწიფო კომპენსაციას ან აკადემიურ სტიპენდიას	220 ლარი თვეში	სოციალური მომსახურების სააგენტო
დაგროვებითი პენსია (დამხმარე პენსია)	სავალდებულო ინდივიდუ-ალური ანგარიში (განსა-ზღვრული მონაწილე-ობითი)	საქართველოს კანონი დაგროვებითი პენსიის შესახებ (2018)	საქართველოს მოქალაქეები; მოქალაქეობის არმქონე და უცხო ქვეყნის მოქალაქეები, რომლებიც მუდმივად (კანონიერად) ცხოვრობენ საქართველოში (არამოქალაქეების გამოკლებით, როგორც საქართველოს საგადასახადო კოდექსშია განსაზღვრული); სავალდებულოა ყველა კანონიერად დასაქმებული 40 წლამდე ასაკის პირისთვის; ნებაყოფლობითია 40 წლის და უფროსი ასაკის და თვითდასაქმებული პირებისთვის	შენატანების დაფინანსება: ▶ დასაქმებული: თვიური შემოსავლის 2%; ▶ დამსაქმებელი: თვიური ხელფასის 2%; ▶ სახელმწიფო: დასაქმებულის თვიური შემოსავლის 2%, თუ შემოსავალი 2000 ლარზე ნაკლებია, ან 1%, თუ შემოსავალი 2000 ლარს აღემატება გადასახადების დაქვითვამდე; ▶ თვითდასაქმებული პირი: დეკლარირებული შემოსავლების 4% და 1% ან 2% სახელმწიფოს მხრიდან	უნდა იყოს 65 (კაცები) ან 60 (ქალები) წლის, რომ პენსია მიიღოს	ასახავს დასაქმებულის, დამსაქმებლისა და სახელმწიფოს შენატანებს, შეიძლება შეფასდეს ერთჯერადი თანხის საშუალებით, სქემიდან პროგრამულად გამოსვლით, ან ანუიტეტის შეძენით	სახელმწიფო საპენსიო სააგენტო ეროვნული ბანკი (არეგულირებს სახელმწიფო საპენსიო სააგენტოს საინვესტიციო აქტივობას)

185 მხოლოდ ერთ პენსიას უნდა იღებდნენ.

დაგროვებითი პენსია ამჟამად სავალდებულოა მხოლოდ ფორმალურად დასაქმებული ყველა პირისთვის, ხოლო 2018 წლის სექტემბრისთვის (როდესაცეს სისტემა ამოქმედდა) თვითდასაქმებულად დარეგისტრირებული და 40 წლისა და უფროსი ასაკის დასაქმებულთათვის - ნებაყოფლობითი (ავტომატური რეგისტრაციის საფუძველზე, სქემიდან გასვლის შესაძლებლობით).

მსოფლიოს ქვეყანათა უმრავლესობისგან განსხვავებით, საქართველოს, პენსიონერის გარდაცვალების შემთხვევაში, ცოცხლად დარჩენილი მეუღლისთვის ფინანსური დახმარების გაწევის სამართლებრივი ჩარჩო არ გააჩნია. ეს ხარვეზი განსაკუთრებით აისახება ქალებზე, რადგან ისინი კაცებზე მეტ ხანს ცოცხლობენ.

ორივე პროგრამის ძირითად ნორმატიულ მახასიათებლებს ცხრილი N 5.1 აჯამებს.

საქართველოში უნივერსალური პენსიის სქემით სამართლებრივად მოცული მოსახლეობის მოცულობა, პრაქტიკულად ნებისმიერი საზომით, საპენსიო ასაკს გადაცილებულ ადამიანთა 100 პროცენტს შეადგენს. ახალი დაგროვებითი პენსიის სქემისთვის, მოცული მოსახლეობის ოდენობა მოსაცავი პოპულაციის ზომას ასახავს, რადგან სქემის განვითარებასთან ერთად, დაგეგმილია, რომ მასში ჩართვა ყველა ასაკის მუშაკისთვის იქნება სავალდებულო. დღესდღეობით სისტემა საჯარო და კერძო სექტორში დასაქმებული ყველა პირისთვის რომ სავალდებულო იყოს, სამუშაო ძალის დაახლოებით 44 პროცენტს მოიცავდა (იხ. ცხრილი N 4.3). ცხრილი N 5.2 სამართლებრივად მოცული პოპულაციის შეფასებას აჯამებს.

▸ ცხრილი N 5.2:

60 (ქალებისთვის) ან 65 (მამაკაცებისთვის) გადაცილებული მოსახლეობის პროცენტული ოდენობა, ვინც ხანდაზმულობის უნივერსალურ პენსიას იღებს, 2018 წელი

მოცვა	ხანდაზმულობის უნივერსალური პენსია (სახელმწიფო პენსია)	ახალი დაგროვებითი პენსია (სავალდებულო ინდივიდუალური ანგარიში)
სამიზნე ჯგუფი	60 წელს გადაცილებული ყველა ქალი და 65 წელს გადაცილებული ყველა კაცი	ბენეფიციართა პოპულაცია (სამომავლოდ): 60 წელს გადაცილებული ყველა ქალი და 65 წელს გადაცილებული ყველა კაცი შემომტანი მოსახლეობა: ▸ ამჟამად: ყველა საჯარო და კერძო სექტორში დასაქმებული პირი, რომელიც 2018 წელს 40 წელზე ნაკლები ასაკის იყო; ▸ მომავალში: ყველა საჯარო და კერძო სექტორში დასაქმებული პირი
ბენეფიციართა მოცვის კოეფიციენტი: 60 და 65 წელს გადაცილებული მოსახლეობის წილი	100%	უცნობია
შემომტანის მიერ დაფარული თანხის კოეფიციენტი: სამუშაო ძალის წილი	N/A	44%

5.3 ეფექტიანი მოცვა

მთლიანობაში, თითქმის ყველა ასაკოვანი პირი საქართველოში ხანდაზმულობის პენსიას იღებს. მართალია, იმ პოპულაციის მოცულობა, რომლის მოცვასაც უნივერსალური პენსია ისახავს მიზნად, ცნობილია, თუმცა არც ისე ცხადია, რა მოხდება ახალ სავალდებულო დამხმარე პენსიებთან დაკავშირებით. შემდეგ ქვეთავში გაანალიზებულია ხანდაზმულობის პენსიის სახით არსებული ან სამომავლოდ დაგეგმილი დახმარების მოცვის დიაპაზონი და ადეკვატურობა (ან ნაწინასწარმეტყველები ადეკვატურობა).

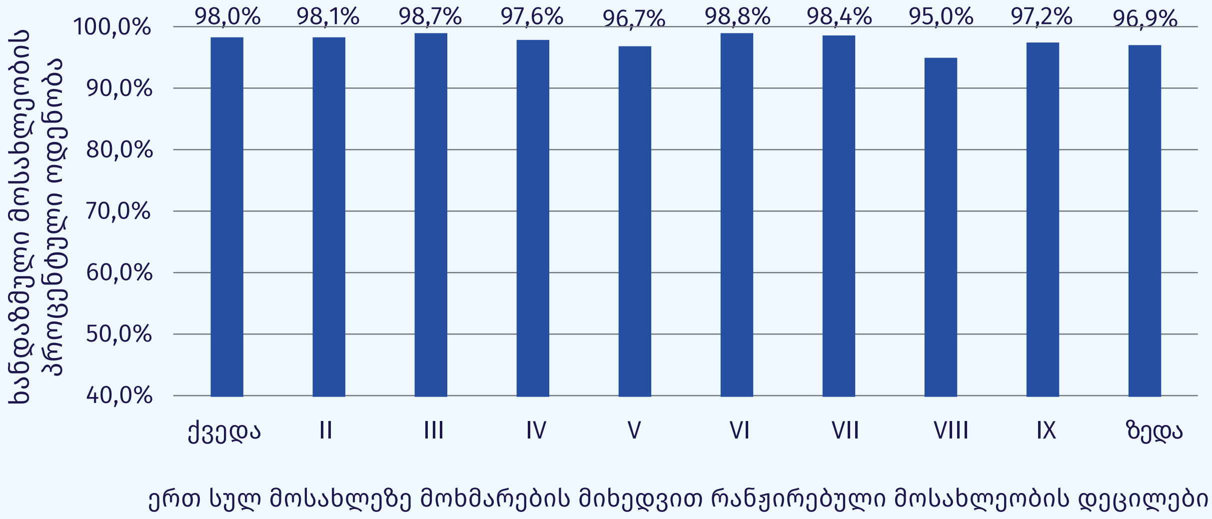
5.3.1 ჰორიზონტალური მოცვა

ხანდაზმულობის საყოველთაო პენსია

საქართველოში ხანდაზმულობის უნივერსალური პენსია პოლიტიკური წარმატების ისტორიაა. 2018 წლის შინამეურნეობების ინტეგრირებული კვლევის მიხედვით, დახმარების მიღების უფლების მქონე ხანდაზმულ პირთა დაახლოებით 97.4 პროცენტი (მათ შორის, ხანდაზმულ ქალთა 98.1 პროცენტი და ხანდაზმულ კაცთა 95.9 პროცენტი) ამ დახმარებას იღებს. ვინაიდან მოცვა ასეთი დიდია, განაწილება მცირედაა გაფანტული: სოფლად და ქალაქად ქვეყნის სხვადასხვა რეგიონში მცხოვრები და ნებისმიერი ოდენობის შემოსავლის მქონე ხანდაზმული კაცები და ქალები (იხ. სურათი N 5.2), დიდი ალბათობით, იღებენ პენსიას, მისი ჭეშმარიტად უნივერსალური ხასიათიდან გამომდინარე. მცირე ხარვეზები მოცვაში, ზოგადად, იმ ხანდაზმული ადამიანების მცირე წილით აიხსნება, რომლებიც სახელმწიფო კომპენსაციის დახმარებას იღებენ და რომლებიც, დიდი ალბათობით, კაცები არიან (მაგალითად, ხანდაზმულ კაცთა 1.8 პროცენტი ვეტერანობის ან სხვა ჯგუფისთვის განკუთვნილ სპეციალურ პენსიას იღებს მაშინ, როცა ეს მაჩვენებელი ხანდაზმული ქალებისთვის მხოლოდ 0.2 პროცენტია).

▸ სურათი N 5.2:

60 (ქალებისთვის) ან 65 (მამაკაცებისთვის) გადაცილებული მოსახლეობის პროცენტული ოდენობა, ვინც ხანდაზმულობის უნივერსალურ პენსიას იღებს, 2018 წელი

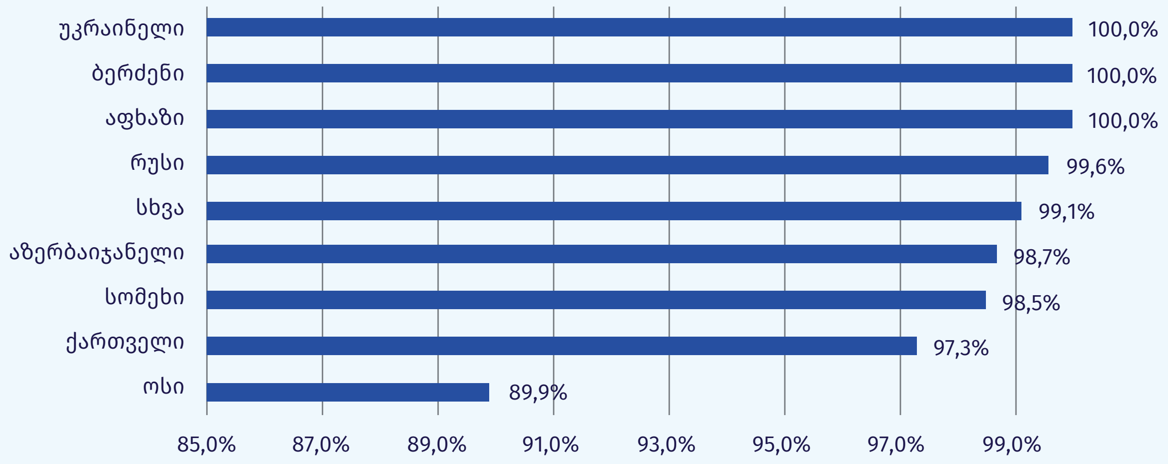


წყარო: 2018 წლის შინამეურნეობების ინტეგრირებული კვლევის ანალიზი.

მიუხედავად ზემოთ თქმულისა, სქემაში მაინც შეინიშნება რამდენიმე ხარვეზი, მათ შორის, ეთნიკური მიკუთვნებულობისა და ოჯახური მდგომარეობის მიხედვით არსებული შესამჩნევი განსხვავებები: მოცვა საშუალოზე ნაკლებია და ეს, ძირითადად, ადმინისტრაციული ბარიერების გამო. მაგალითად, თუ ყველა ხანდაზმული პირის 97 პროცენტი უნივერსალურ პენსიას იღებს, 2018 წლის შინამეურნეობების ინტეგრირებული კვლევის მიხედვით, ეს მაჩვენებელი 89.9 პროცენტამდე მცირდება ეთნიკური ოსების შემთხვევაში, როგორც ამას სურათი N 5.3 აჩვენებს. ამ ხარვეზის მიზეზები უცნობია, თუმცა ეს, შეიძლება, მიგრაციასა და მოქალაქეობასთან დაკავშირებულ კომპლექსურ საკითხებს უკავშირდებოდეს. ამასთან, მარტოხელა და განქორწინებული პირების შემთხვევაში ოდნავ ნაკლებია პენსიის მიღების ალბათობა, 94 და 91 პროცენტი, შესაბამისად (ასევე, იხ. ქვეთავი 5.3.2).[186]

▸ სურათი N 5.3:

60 (ქალები) და 65 (მამაკაცები) წელს გადაცილებული მოსახლეობის პროცენტული ოდენობა, რომელიც ხანდაზმულობის უნივერსალურ პენსიას იღებს, ეთნიკური მიკუთვნებულობის მიხედვით, 2018



წყარო: 2018 წლის შინამეურნეობების ინტეგრირებული კვლევის ანალიზზე დაყრდნობით.

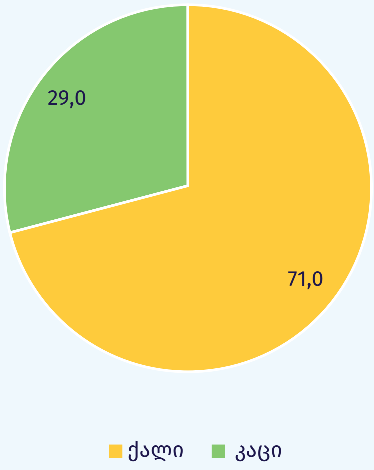
გარდა ამისა, საქართველოში შესამჩნევია მკაფიოდ გენდერული ელფერის მქონე განზომილება ხანდაზმულ ასაკთან მიმართებაში, როგორც ამას სურათი N 5.4 აჩვენებს: ხანდაზმულ პენსიონერთა ორ მესამედზე მეტი (71 პროცენტი) ქალია, მესამედზე ნაკლები კი (29 პროცენტი) — კაცი. ასეთი სხვაობა იმ ფაქტზე მიუთითებს, რომ ქალებს ხუთი წლით ადრე შეუძლიათ პენსიის მოთხოვნა, ვიდრე კაცებს და მათი სიცოცხლის ხანგრძლივობაც მეტია; კერძოდ, დაბადებისას ქალებისთვის ეს 78.4 წელია, კაცებისთვის - 69.8 წელი.[187]

186 მაშინ, როცა მათთვის პენსიის მიღების ალბათობა ნაკლებია, უფრო მეტი შანსი აქვთ, რომ მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამაში ჩართვის კრიტერიუმები დააკმაყოფილონ.

187 საქსტატი. თუმცა, სიცოცხლის ხანგრძლივობაში ასეთი გენდერული სხვაობა მცირდება საპენსიო ასაკისთვის: 60 წლისთვის ქალებში ეს 21.33 (ანუ 81.33) წელია, 65 წლისთვის კაცებში — 13.56 (ანუ 78.56) წელი, რაც იმაზე მიუთითებს, რომ კაცები უფრო ადრეულ ასაკში შეიძლება გარდაიცვალონ ისეთ კონფლიქტურ სიტუაციებში მოხვედრის მეტი შანსის გამო, როგორიც კონფლიქტები და უბედური შემთხვევებია.

▸ სურათი N 5.4:

ხანდაზმულობის უნივერსალური პენსიის მიმღებთა გენდერული განაწილება (პროცენტებში). 2018 წელი



წყარო: 2018 წლის შინამეურნეობების ინტეგრირებული კვლევის ანალიზზე დაყრდნობით.

ახალი დაგროვებითი პენსია (სავალდებულო ინდივიდუალური ანგარიში)

2020 წლის მარტის თვისთვის ახალ საპენსიო სქემაში 990 296 ადამიანი იყო ჩართული, რაც სამუშაო ძალის დაახლოებით ნახევარს (51 პროცენტს) შეადგენს. თუმცა, ადმინისტრაციული და სამუშაო ძალის შესახებ მონაცემების მიხედვით, სქემაში საჯარო ან კერძო სექტორებში ფორმალურად დასაქმებულ ადამიანთა 100 პროცენტია ჩართული. ეს იმაზე მიუთითებს, რომ არსებობს შესაძლებლობა, თვითდასაქმებული ადამიანები საკუთარი სურვილით შევიდნენ სქემაში. 2019 წლის სექტემბრის თვის პირველადი მონაცემები აჩვენებს, რომ სქემაში ჩართულთა დაახლოებით სამი მეოთხედი კერძო სექტორშია დასაქმებული, ერთი მეოთხედი — კი საჯარო სექტორში. დაახლოებით 165 000-მა მუშაკმა, რომელიც 2018 წელს 40 წელზე უფროსი ასაკის იყო, სქემის ამოქმედებიდან პირველი სამი თვის შემდეგ სისტემიდან გასვლა ამჯობინა.

ანგარიშის მომზადების მომენტისთვის არ არსებობდა დასაქმებულთა და თვითდასაქმებულთა, ან გენდერული ნიშნით ჩაშლილი დამატებითი მონაცემები. თუმცა, სამომავლოდ ძალიან მნიშვნელოვანია, რომ მთავრობამ შექმნას მონიტორინგის სისტემა, რომელიც საპენსიო სისტემის მუშაობას თანასწორობის ჭრილში შეაფასებდა, ვინაიდან შენატანების სისტემა, შეიძლება, საფრთხეს უქმნიდეს შრომის ბაზრისა და სოციალური უთანასწორობების არსებული სახით დამკვიდრებას, თუ მათ შესარბილებლად მიზანმიმართული ღონისძიებები არ გატარდა.[188] გენდერული და სხვა უთანასწორობების გაღრმავების რისკი შედარებით მაღალია განსაზღვრული შენატანების ისეთ სისტემებში, როგორიც საქართველოში დაინერგა.[189]

მიუხედავად ამისა, დამატებითი საპენსიო სქემის ამოქმედებისთანავე მასში ჩართვის დადებითი მაჩვენებლები ცხადყოფს, რომ ფირმებისა და დასაქმებულების რეგისტრაციის პირველი ეტაპი წარმატებული გამოდგა. უკვე გაწეულ ძალისხმევასთან ერთად, იმედის მომცემი ნაბიჯებია მთავრობის ახალი ინიციატივებიც, რომლითაც თვითდასაქმებულთა სქემაში შესვლის წახალისებაა დაგეგმილი. ეს არის მათთვის ერთჯერადი COVID-

188 Brimblecombe and McClanahan (2019). საპენსიო სისტემის დიზაინთან დაკავშირებული უთანასწორობების შესახებ უფრო დაწვრილებით იხ. ქვეთავი 5.3.2.

189 Directorate General for Employment, Social Affairs and Inclusion of the European Commission (2018).

19-ის დახმარების, როგორც საგადასახადო ორგანოებში დარეგისტრირების წინაპირობის, შეთავაზება (იხ. ჩანართი 8.1). ამგვარი ღონისძიებებით შესაძლებელი იქნება როგორც მონაწილეობითი სისტემის შემდგომი განვითარება და გაფართოება, ისე — საგადასახადო ბაზის გამდიდრება, რაც გრძელვადიან პერსპექტივაში გაზრდის ფისკალურ სივრცეს სოციალური დაცვის გაფართოებისთვის.

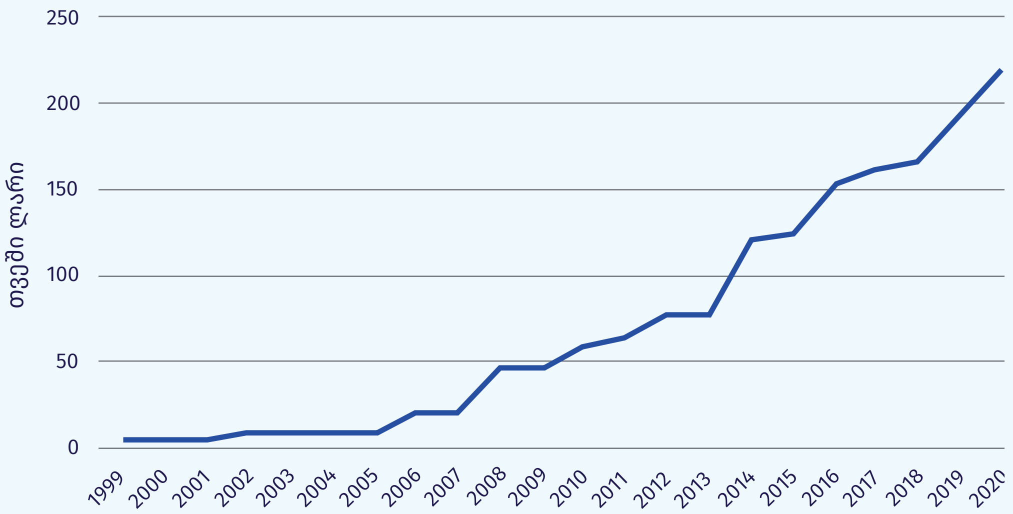
5.3.2 ვერტიკალური მოცვა (ადეკვატურობა)

ხანდაზმულობის უნივერსალური პენსია

ეროვნული და საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისი ხანდაზმულობის პენსიის უზრუნველყოფა სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანია ხანდაზმულ ასაკში ბაზისური შემოსავლის უსაფრთხოების უზრუნველსაყოფად, როგორც ამას სოციალური დაცვის ზღვრების შესახებ ILO-ის 202-ე რეკომენდაცია ითხოვს.[190] ხანდაზმულობის უნივერსალური პენსიის ნომინალური ღირებულება 14 ლარიდან, როდესაც დიფერენცირებული სოციალური დაზღვევის პენსია პირველად გარდაიქმნა ფიქსირებულ ოდენობად 1990-იანი წლების ბოლოსკენ, 2020 წელს 220 ლარამდე გაიზარდა.[191] თუმცა, საქართველოში სხვა სოციალური ტრანსფერების მსგავსად, ხანდაზმულობის უნივერსალურ პენსიას არ გააჩნია ინდექსაციის მექანიზმი მისი რეალური ღირებულების შესანარჩუნებლად იმის მიუხედავად, რომ მთავრობამ ახლახან განაცხადა 2021 წლის იანვრიდან ინდექსაციის, როგორც COVID-19-ზე რეაგირების ანტიკრიზისული გეგმის ნაწილის, შემოტანის შესახებ.[192] საქართველოს მთავრობა ისტორიულად, საჭიროებებიდან გამომდინარე, ზრდიდა პენსიას, რაც პენსიონერებისთვის თეორიულად მნიშვნელოვანი რისკი შეიძლება იყოს. მათ შეუძლიათ დაინახონ, რომ პენსიის მსყიდველობითუნარიანობა დროთა განმავლობაში მნიშვნელოვნად იკლებს, თუ მთავრობა რაიმეს არ მოიმოქმედებს. მათდა საბედნიეროდ, მთავრობამ საკმაოდ აგრესიულად გაზარდა პენსიის ოდენობა დროის მანძილზე, რათა ინფლაციის ტემპს არ ჩამორჩენოდა. სურათი N 5.5 გვიჩვენებს დაწესების დღიდან პენსიის რეალური ღირებულების ზრდას. და მაინც, ინდექსაციის მექანიზმი, რომელიც პენსიის ღირებულებას სისტემატურად მოარგებს ფასებისა და/ან ხელფასების ცვლილებას, მისი გაუფასურებისგან დაცვის კარგი საშუალებაა.

▸ სურათი N 5.5:

სოციალური პენსიის ღირებულება ინფლაციის მიხედვით და 2020 წლის ფასებში გამოხატული, 1999–2020 წწ



წყარო: გასაცემელი თანხის რაოდენობები ISSA/SSA-ს ეფუძნება (რამდენიმე წლის მონაცემს). ერთ სულ მოსახლეზე მშპ-ის რაოდენობა IMF-დან (2019b) არის აღებული.

190 ILO (2012).

191 პენსიის 250 ლარამდე მატება მოსალოდნელია 2020 წლის 1 ივლისიდან.

192 იხ. ჩანართი 8.1.

ILO-ის 102-ე და 128-ე კონვენცია გადასახადებით დაფინანსებული პენსიის დონეების მინიმალურ ჩამნაცვლებელ ოდენობას არაკვალიფიცირებული კაცი მშრომელის გავრცელებული ხელფასის 40[193] და 45[194] პროცენტიან დონეზე ადგენს. ამ ნიშნულთან მისაახლოებლად, შშმპ დახმარების შემთხვევის მსგავსად, საქართველოში ელემენტარული საქმიანობების საშუალო ხელფასი გამოვიყენეთ, რისთვისაც საქსტატის მოწოდებულ უახლოესი წლის (2017) მონაცემებს დავეყრდენით.

ცხრილი N 5.3 გვიჩვენებს, როგორ ეთანადება ამჟამინდელი ხანდაზმულობის უნივერსალური პენსია (სახელმწიფო პენსია) 102-ე და 128-ე კონვენციებით განსაზღვრულ მინიმალურ სტანდარტებს. მთავრობის მიერ ბოლოდროინდელი მატების მიუხედავად, პენსიები ჯერ მაინც ვერ უტოლდება კონვენციებით რეკომენდებულ მინიმალურად ადეკვატურ თვიური დახმარების ოდენობას. 2017 წელს ხანდაზმულობის პენსია, სულ მცირე, თვეში 232 (102-ე კონვენციის მიხედვით) ან 262 (128-ე კონვენციის მიხედვით) ლარი უნდა ყოფილიყო, თუმცა იმ დროისთვის ის მხოლოდ 180 ლარს შეადგენდა თვეში. ახლაც კი, არსებული პენსია რეკომენდებული ოდენობის 94 (102-ე კონვენციის მიხედვით) და 84 (128-ე კონვენციის მიხედვით) პროცენტია.

▸ ცხრილი N 5.3:

მინიმალური ადეკვატური სოციალური პენსიის დონეები საქართველოში 102-ე და 128-ე კონვენციების მიხედვით

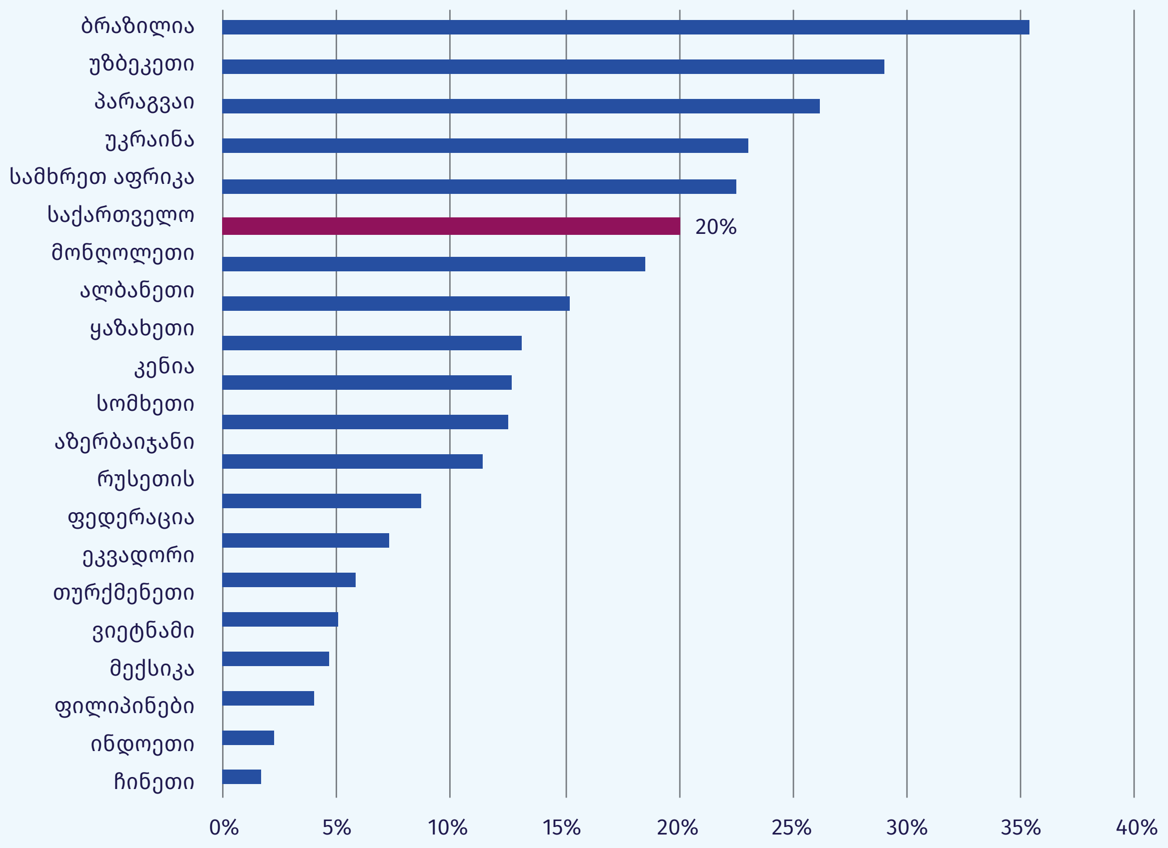
ეროვნული დახმარება	ეროვნული დახმარების ოდენობა (თვეში)	საშუალო თვიური ნომინალური ხელფასი ელემენტარული საქმიანობებისთვის 2017)[195]	C102-ის შესაბამისი სოციალური პენსია 40%-ზე (თვეში)	C128-ის შესაბამისი სოციალური პენსია 45%-ზე (თვეში)
სახელმწიფო პენსია (ხანდაზმულობის უნივერსალური პენსია)	220 ლარი	581.20 ლარი	323.50 ლარი	262 ლარი

თუმცა, სხვა ქვეყნებთან შედარებით, რომლებიც, ასევე, ახდენენ ინვესტირებას გადასახადებით დაფინანსებული ხანდაზმულობის პენსიაში, საქართველოს საპენსიო სისტემა საკმაოდ კარგად მუშაობს, როგორც ამას სურათი N 5.6 გვიჩვენებს. ერთ სულ მოსახლეზე მშპ-ის დაახლოებით 20 პროცენტის ოდენობით, საქართველოს ხანდაზმულობის უნივერსალური პენსია სოლიდურ ადგილს იკავებს გადასახადებით დაფინანსებული ხანდაზმულობის პენსიის მქონე საშუალო შემოსავლიანი ქვეყნების ზედა ეშელონში. საქართველოში პენსია ორჯერ და უფრო მეტჯერ მეტია, ვიდრე რუსეთის ფედერაციის სოციალური პენსია (9 პროცენტი), თითქმის ორჯერ აღემატება მეზობელი აზერბაიჯანისა (11 პროცენტი) და სომხეთის (12 პროცენტი) პენსიებს. ასევე, საკმაოდ აჭარბებს სხვა დასავლეთ და ცენტრალური აზიის ქვეყნებს.

193 ILO (1952).
194 ILO (1967).
195 2017 წლის მონაცემები ელემენტარული საქმიანობებისთვის საშუალო თვიური ნომინალური ხელფასების შესახებ უახლესი ხელმისაწვდომი მონაცემებია. ეს იმას ნიშნავს, რომ რეკომენდებული მინიმალური ადეკვატური ოდენობები არასაკმარისადაა შეფასებული. იხ. საქსტატი https://www.geostat.ge/en/modules/categories/39/wages.

▶ სურათი N 5.6:

ზოგიერთი საშუალო შემოსავლიანი ქვეყნის გადასახადებით დაფინანსებული ხანდაზმულობის პენსიის ოდენობის შედარება (ერთ სულ მოსახლეზე მშპ-ის პროცენტი



წყარო: HelpAge International-ის პენსიების მონაცემთა ბაზა და სხვადასხვა ეროვნული წყარო.

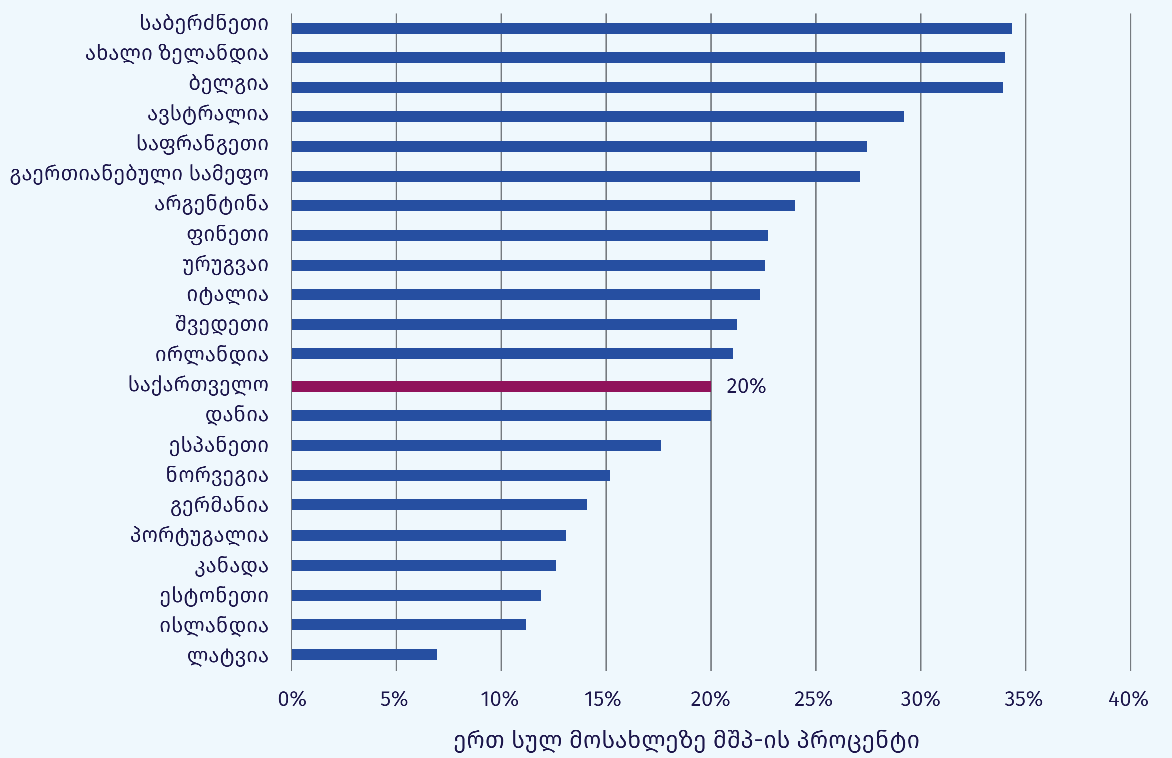
თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ თითქმის ყველა ქვეყანაში[196] გადასახადებით დაფინანსებული სოციალური პენსია სავალდებულო მონაწილეობით პენსიასთან (სოციალურ დაზღვევასთან) ერთად ხორციელდება. მაშასადამე, ვინაიდან ამ ქვეყნებში ბევრი პენსიონერი შემოსავლებთან დაკავშირებული მონაწილეობითი სისტემისგან გაცილებით მაღალი სახელმწიფო პენსიის მიღებასაც ელის, ამიტომ გადასახადებით დაფინანსებული პენსია იმ მინიმალური ოდენობის პენსიად უნდა მივიჩნიოთ, რომლის მიღებასაც პირი ხანდაზმულ ასაკში შეიძლება მოელოდეს. ამის საპირისპიროდ, საქართველოში გადასახადებით დაფინანსებული ხანდაზმულობის პენსია (სახელმწიფო პენსია) კანონით დადგენილ ერთადერთ პენსიას წარმოადგენს, რაც იმას ნიშნავს, რომ საქართველოს ბევრ ხანდაზმულ მოქალაქეს, პენსიაზე გასვლის შემდეგ, უჭირს ცხოვრების იმ სტანდარტის შენარჩუნება, რომელიც მას მანამდე არსებული შემოსავლის პირობებში ჰქონდა, განსაკუთრებით იმ შემთხვევებში, როდესაც სახელმწიფო პენსია მათი შემოსავლის ერთადერთი წყაროა. ახალი სავალდებულო ინდივიდუალური ანგარიშის სისტემა საქართველოში ამ ხარვეზის გამოსასწორებლად არის მოწოდებული, მაგრამ პოლიტიკოსები უნდა აცნობიერებდნენ ყველა შესაძლო შედეგს, რაც მომავალში პენსიის ადეკვატურობის მისაღწევად დაფინანსებული პენსიის სქემის არჩევას მოჰყვება, რადგან ასეთი სისტემები დაბალი შემოსავლის მქონე ადამიანების შეთხვევაში არც ისე კარგად მუშაობს (იხ. ქვემოთ ახალი დაგროვებითი საპენსიო სქემის შესახებ).

196 გამონაკლისია ლესოთო, ნამიბია და სამხრეთ აფრიკა.

საქართველოს ევროკავშირის სტანდარტებთან და პრაქტიკებთან მაქსიმალურად მიახლოებისკენ სწრაფვის გათვალისწინებით, სასარგებლოა საქართველოს პენსიის ოდენობის შედარება ევროპასა და სხვა მაღალშემოსავლიან ქვეყნებში დაწესებულ სოციალურ პენსიასთან. ამასთან, უნდა გვახსოვდეს, რომ ეს ქვეყნები დამატებით, თითქმის უნივერსალურ სახელმწიფო სოციალური დაზღვევის პენსიასაც სთავაზობენ თავიანთ მოქალაქეებს. აღსანიშნავ გამონაკლისს ახალი ზელანდია წარმოადგენს.[197] სურათი N 5.7 გვიჩვენებს, რა ადგილი უკავია საქართველოს პენსიას მაღალშემოსავლიანი ქვეყნების გადასახადებით დაფინანსებულ პენსიებს შორის. ამჯერადაც, საქართველოს საკმაოდ კარგი პოზიცია უჭირავს თავისი 20 პროცენტით, თუმცა უფრო მაღალშემოსავლიანი ქვეყნები უფრო მეტი ოდენობის პენსიას გასცემენ გადასახადებით დაფინანსებულ სოციალურ პენსიასთან ერთად.

▸ სურათი N 5.7:

ზოგიერთი მაღალშემოსავლიანი ქვეყნის გადასახადებით დაფინანსებული ხანდაზმულობის პენსიის ოდენობის შედარება, უკანასკნელი ხელმისაწვდომი წლის მიხედვით (ერთ სულ მოსახლეზე მშპ-ის პროცენტი)



წყარო: HelpAge International-ის პენსიების მონაცემთა ბაზა და სხვადასხვა ეროვნული წყარო.

მიუხედავად საქართველოს უნივერსალური პენსიის, როგორც ბაზისური დახმარების, შედარებითი ეფექტიანობისა, ბევრ პენსიონერს, შეიძლება, დამატებითი მხარდაჭერა ესაჭიროებოდეს, მათი კონკრეტული ოჯახური და საცხოვრებელი პირობებიდან გამომდინარე. 2018 წლის შინამეურნეობების ინტეგრირებული კვლევის ანალიზი ცხადყოფს, რომ საქართველოში ხანდაზმულ ადამიანთა დაახლოებით 9 პროცენტი მიზნობრივ სოციალურ დახმარებასაც იღებს. როგორც სურათი N 5.8 გვიჩვენებს, ალბათობა იმისა, რომ ხანდაზმული პირი მიზნობრივ სოციალურ დახმარებასაც იღებდეს, მნიშვნელოვნადაა დამოკიდებული

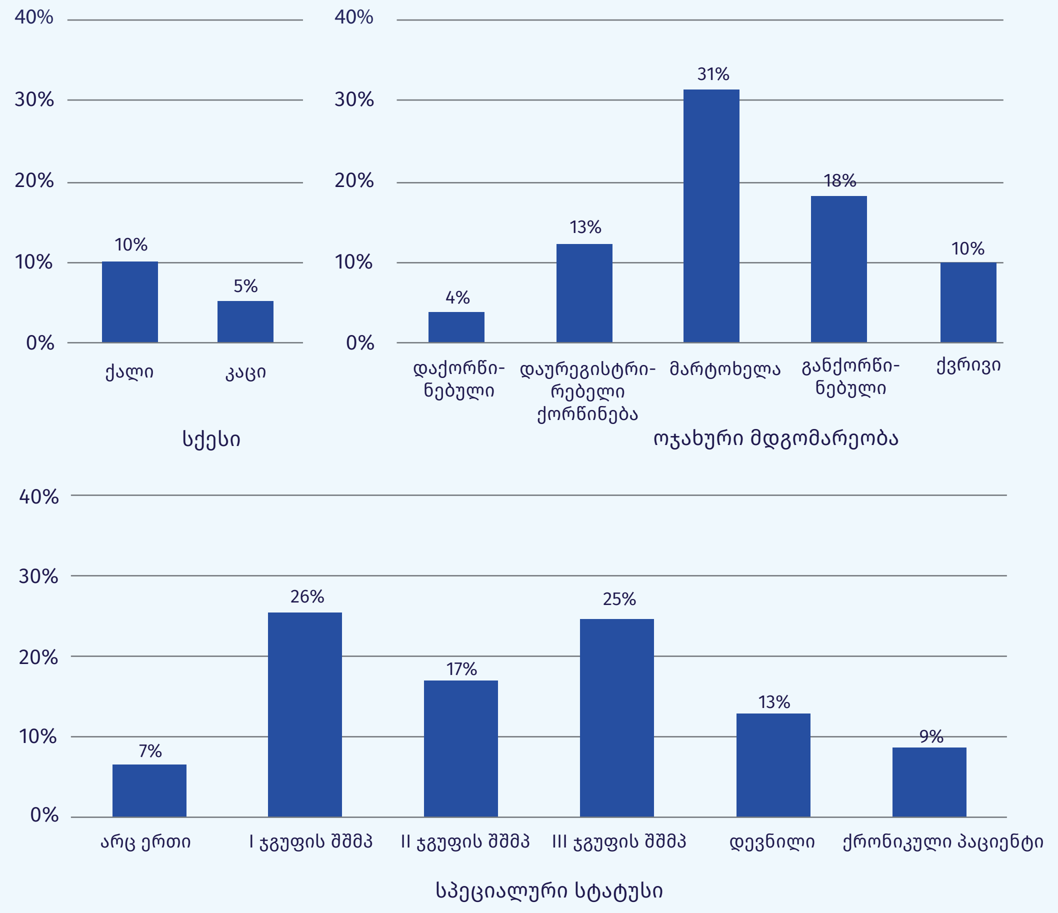
197 ახალი ზელანდია კეთილდღეობის სისტემის დიდ ნაწილს გადასახადებით აფინანსებს, თუმცა დამატებითი პენსიაც აქვს (რომელიც ცნობილია, როგორც ახალი ზელანდიის სუპერენუაცია). ეს ქვაზისავალდებულო პენსიაა, რომელშიც ავტომატურად რთავენ დასაქმებულ პირებს და ისინი თავად უნდა გავიდნენ სქემიდან.

ამ პირის სქესზე, ოჯახურ მდგომარეობასა და შშმ სტატუსზე. სხვა პატერნებს შორის, აღსანიშნავია, რომ ხანდაზმულ ქალებს, ხანდაზმულ კაცებთან შედარებით, ორჯერ მეტი შანსი აქვთ მიზნობრივი სოციალური დახმარების მიღების უფლებისა; ასევე, მარტოხელა ხანდაზმული ადამიანებისთვის, ქორწინებაში მყოფებთან შედარებით, რვაჯერ მეტია ალბათობა იმისა, რომ აღნიშნული დახმარება მიიღონ, ხოლო შშმ ხანდაზმულ პირებს (განურჩევლად იმისა, თუ რომელ შშმპ ჯგუფს განეკუთვნებიან) გაცილებით მეტად დასჭირდებათ მიზნობრივი სოციალური დახმარება, ვიდრე შეზღუდული შესაძლებლობების არმქონე პირებს. ათიდან ერთი ცოცხლად დარჩენილი, ასევე, იძულებულია, რომ მიზნობრივი სოციალური დახმარების იმედად იყოს, რაც ცოცხლად დარჩენილის დახმარების არარსებობის შედეგს წარმოადგენს. ამ უკანასკნელის არარსებობის გამო ქვრივ პენსიონერებს (რომელთაგან 86 პროცენტი ქალია) შინამეურნეობის შენახვა განახევრებული შემოსავლით უწევთ. ეს შედეგები დანამდვილებით მიუთითებს იმაზე, რომ მხოლოდ ხანდაზმულობის პენსია არასაკმარისია ხანდაზმული პირებისთვის, რომლებსაც სხვადასხვა პრობლემა აქვთ მოსაგვარებელი, შეზღუდული შესაძლებლობებით ცხოვრებასთან დაკავშირებული დამატებითი ხარჯების ჩათვლით.

საპენსიო დახმარების მეორე დონის სისტემა, შშმპ და ცოცხლად დარჩენილთა პენსიების ჩათვლით, იმის უზრუნველყოფაზე მიემართება, რომ ამ ხანდაზმულ ადამიანთაგან უფრო მეტს შეეძლოს დამოუკიდებლად ცხოვრება საკუთარი პენსიის სახით მიღებული შემოსავლით და ისეთი უკიდურესი ზომისთვის მიმართვა არ უწევდეთ, როგორიც მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამაა.

▸ სურათი N 5.8:

ხანდაზმული ადამიანების (65+ ასაკის) პროცენტული ოდენობა, რომელიც მიზნობრივ სოციალურ დახმარებას იღებს, სქესის, ოჯახური მდგომარეობისა და სპეციალური სტატუსის მიხედვით



წყარო: 2018 წლის შინამეურნეობების ინტეგრირებულ კვლევაზე დაყრდნობით.

ახალი დაგროვებითი პენსია (სავალდებულო ინდივიდუალური ანგარიში)

შშმპ დახმარების მსგავსად, 102-ე და 128-ე კონვენციებში გაწერილი ხანდაზმულობის მონაწილეობითი პენსიის ადეკვატურობის მინიმალური სტანდარტები უფრო მაღალია, ვიდრე გადასახადებით დაფინანსებული პენსიისა, ვინაიდან ის ათვლის წერტილად დასაქმებულის წინა შემოსავლებს იყენებს. კონვენციების მიხედვით, ხანდაზმულობის პენსია, რომელიც შენატანებით ფინანსირდება, ბოლო 30 სამუშაო წლის განმავლობაში დაზღვეული პირის წინა შემოსავლების 40 (102-ე კონვენცია) ან 45 (128-ე კონვენცია) პროცენტს მაინც უნდა უტოლდებოდეს.

ეს იმას ნიშნავს, რომ ხანდაზმულობის პენსია, რომელიც ახალი დაგროვებითი საპენსიო სქემის მიხედვით გაიცემა მომავალში, იმაზე მნიშვნელოვნად მეტი უნდა იყოს, ვიდრე ამჟამინდელი გადასახადებით დაფინანსებული პენსია. მაგალითად, ადამიანს 2018 წელს თუ საშუალოდ 1068 ლარი ჰქონდა ხელფასი, საკმარისი შენატანი უნდა გააკეთოს (და საკმარისი უკუგებაც უნდა ჰქონდეს ინვესტირებისთვის) იმისათვის, რომ ყოველთვიური ანუიტის დარიცხვა, სულ მცირე, 427 (102-ე კონვენცია) ან 481 (128-ე კონვენცია) ლარის ოდენობით, მინიმალურ სტანდარტს აკმაყოფილებდეს. ეს, შეიძლება, გამოწვევებით აღსავსე ამოცანა აღმოჩნდეს საერთაშორისო ემპირიული მტკიცებულებების კონტექსტში, რომელიც აჩვენებს, რომ დაფინანსებული სქემები, ზოგადად, არც თუ ისე წარმატებულია ადეკვატური პენსიის უზრუნველყოფის თვალსაზრისით, როგორც ამას ჩანართი N 5.1 გვიხსნის.

ILO, რომელიც ისტორიულად განსაზღვრავს ეროვნული სოციალური უსაფრთხოების სისტემების დანერგვის სტანდარტებს, სოციალურ დაზღვევას შემდეგნაირად განმარტავს:

სოციალური დაცვის შენატანებზე დაფუძნებული (მონაწილეობითი) სქემა, რომელიც დაზღვევის მექანიზმის მეშვეობით იძლევა დაცვის გარანტიას, ეფუძნება: (1) შენატანების წინასწარ ანუ დაზღვეული გარემოების დადგომამდე დარიცხვას; (2) *რისკების გაზიარებას ანუ „გაერთიანებას“* და (3) გარანტიის ცნებას. დაზღვეული პირის მიერ (ან მისთვის) გაკეთებული შენატანები ერთიანდება და მიღებული ფონდი მხოლოდ იმ პირების ხარჯების დასაფარად გამოიყენება, რომლებზეც რელევანტური (მკაფიოდ განსაზღვრული) დაზღვეული გარემოება ან გარემოებები ზემოქმედებს. კომერციული დაზღვევისგან განსხვავებით, რომელშიც რისკის პრემია ინდივიდუალურად ითვლება, სოციალურ დაზღვევაში რისკების გაერთიანება სოლიდარობის პრინციპს ეფუძნება.[198]

საქართველოში ახლახან ამოქმედებულის მსგავსი დაფინანსებული სქემები ძალიან არის დამოკიდებული ბაზრის ქცევაზე, კერძოდ, იმაზე, რამდენად მოხერხდება ადეკვატური საპენსიო დახმარების დაფინანსებისთვის საჭირო ამონაგების მიღება. COVID-19-ის პანდემიის გამო დაწყებული მიმდინარე კრიზისი განსაკუთრებით ამძაფრებს ამ საკითხს, ვინაიდან პენსიონერები მთელ მსოფლიოში, ვინც დანაზოგზე დაფუძნებულ სქემაზეა დამოკიდებული, კარგად ხედავენ, როგორ მკვეთრად მცირდება მათი პენსია.

გარდა ამისა, სოციალური დაზღვევის სისტემა რეგულარულ და პროგნოზირებად დარიცხვებს სთავაზობს მოსარგებლეებს დაზღვეულ პერიოდში (იქნება ეს გრძელვადიანი, როგორც ხანდაზმულობის ან შეზღუდული შესაძლებლობების შემთხვევაში თუ მოკლევადიანი, როგორც ორსულობა-მშობიარობის, დროებითი შრომისუუნარობის ან უმუშევრობისას). ზოგიერთი განსაზღვრული შენატანის სისტემები პერიოდული სარგებლის მიღების უფლებას იძლევიან, როგორიცაა თანხის დაგეგმილი გატანა ან ანუიტის შეძენა, თუმცა, ზოგადად, (და ბევრ შემთხვევაში, მხოლოდ) თანხის ერთჯერადად მიღების შესაძლებლობასაც ქმნიან და ეს თანხა დასაქმებულისა და დამსაქმებლის შენატანის ეკვივალენტურია, რასაც სქემის წევრის ანგარიშზე

198 ხაზგასმა დამატებულია. იხ. Glossary” of ILO (2017).

ინვესტიციით მიღებული შემოსავალიც ემატება. საქართველოში მომავალ პენსიონრებს შეუძლიათ აირჩიონ, თავიანთი კუთვნილი თანხა ერთჯერადად გაიტანონ, ან დაგეგმილი გრაფიკის მიხედვით ანდა ანუიტის სახით. დრო აჩვენებს, რამდენი მათგანი აირჩევს პერიოდული დარიცხვის სქემას, თუმცა მთლიანი თანხის ერთიანად გატანის ცდუნება ყოველთვის დიდია, რაც მიმდინარე ხარჯების დაფარვის ან დიდი შენაძენის გაკეთების საშუალებას იძლევა.

გასაცემელი თანხის ერთჯერადად დარიცხვით, ფაქტობრივად, ინდივიდზე გადადის დანაზოგის გონიერი ფინანსური მართვის პასუხისმგებლობა, რაც განსაკუთრებით პრობლემურია ისეთ კონტექსტში, სადაც დაბალია ფინანსური წიგნიერების დონე. საქართველოში ბოლოდროინდელმა გამოკითხვამ ცხადყო, რომ ფინანსური სერვისების გამოყენება მოსახლეობაში ძალიან დაბალია სამხრეთ კავკასიის სხვა ქვეყნებთან შედარებით იმისდა მიუხედავად, რომ რეგიონში საქართველოს საუკეთესო ფინანსური ინფრასტრუქტურა აქვს, როგორიცაა ბანკომატები, ბანკების ფილიალები და სწრაფი გადახდის აპარატები.[199] ამასთან, იმავე კვლევის მიხედვით, ფინანსური მომსახურების გარეშე განსაკუთრებით ღარიბი შინამეურნეობები რჩებიან, რაც გვაფიქრებინებს, რომ დაგროვებითი სქემის ფარგლებში უფრო მწვავედ დადგება პენსიის თვალსაზრისით არსებული უთანასწორობების საკითხი, ვინაიდან საპენსიო შედეგი დამოკიდებულია იმაზე, თუ რამდენად კარგ ფინანსურ გადაწყვეტილებას მიიღებენ სქემის წევრები. მართალია, გამოკითხვას არ გამოუვლენია საქართველოში გენდერული უთანასწორობა ფინანსური ინკლუზიის ინდიკატორების მიხედვით, გლობალურად, ქალები უფრო ნაკლები ფინანსური წიგნიერებით გამოირჩევიან და მეტად არიან მიდრეკილნი რისკებისთვის თავის არიდებისკენ ინვესტიციების შესახებ გადაწყვეტილებების მიღებისას, რასაც პენსიის დაბალი დონეც, შეიძლება, მოჰყვეს.[200]

▸ ჩანართი N 5.1. საპენსიო სქემის ვარიანტების მიმოხილვა

შენატანებზე დაფუძნებული სოციალური უსაფრთხოების სქემის აგებისას ორი იდეალური ვარიანტი არსებობს: (1) **განსაზღვრული სარგებელი (გს)**, რომელიც აკონკრეტებს ყოველთვიური სარგებლის კანონიერი ჩანაცვლების ოდენობას, ან (2) **განსაზღვრული შენატანი (გშ)**, რომელიც აკონკრეტებს სავალდებულო შენატანების ოდენობას, რომლითაც ანგარიშები ფინანსირდება; ამ ანგარიშებზე ხდება თანხის ინვესტირება და ამონაგების მიღება. ამ უკანასკნელს ხშირად **„დაფინანსებულ“** სქემებს უწოდებენ და, როგორც წესი, სავალდებულო ინდივიდუალური ანგარიშებისგან შედგება, რომლებსაც ფონდების კერძო მენეჯერები მართავენ. ამის საპირისპიროდ განსაზღვრული სარგებლის სქემას ხშირად **„სოციალური დაზღვევის“** (ჯვარედინი სუბსიდირებისა და სოლიდარობაზე დაფუძნებული კომპონენტების გამო) ან „pay-as-you-go“ სქემებს (დაფინანსების ისეთი სტრუქტურის გამო, სადაც დღევანდელი მუშაკების შენატანები დღევანდელ პენსიონერებსა და სხვა ბენეფიციარებს აფინანსებს) უწოდებენ.

199 Babych et al. (2018).
200 Brimblecombe and McClanahan (2019); and ISSA (2017).

საპენსიო რეფორმები შეიძლება იყოს **„სტრუქტურული“** (სისტემის გს/გშ ბუნების ცვლილება) ან **„პარამეტრული“** (სქემაში გაწევრიანების კრიტერიუმებისა და წესების, სარგებლის ან შენატანის ოდენობისა და ა. შ. ცვლილება სქემის ბუნების შეუცვლელად). 1980-იანი წლებიდან მოყოლებული, ტრადიციული გს სქემები, დემოგრაფიული ზეწოლის გამო, მდგრადობასთან დაკავშირებული სერიოზული გამოწვევების წინაშე აღმოჩნდნენ, როდესაც სავალდებულო სახელმწიფო და სოციალური დაზღვევის სქემების „პრივატიზაციას“ აიძულებდნენ და მათ განსაზღვრული შენატანების სქემად გარდაქმნიდნენ. არსებობდა იმედი, რომ კერძო მენეჯმენტი ინვესტიციებიდან დიდ ამონაგებს ნახავდა, უფრო ადეკვატურს გახდიდა სარგებელს, კაპიტალის ბაზრებს გააღრმავებდა და მოცვასაც გაზრდიდა. ფაქტობრივად, რეფორმების დიდმა ნაწილმა ვერც ეს მოლოდინები გაამართლა და ვერც ბევრი სხვა, გენდერული თანასწორობის ჩათვლით. კაცებთან შედარებით, ქალებს, საშუალოდ, უფრო ცუდი პოზიცია უკავიათ დაფინანსებულ სისტემებში უფრო დაბალი შემოსავლებისა და მოკლე კარიერის გამო (იხ. ჩანართი N 5.2).

ათწლეულების შემდეგ, აღმოსავლეთ ევროპისა და ლათინური ამერიკის 40 ქვეყნიდან, რომლებმაც საკუთარი ეროვნული საპენსიო სისტემების პრივატიზაცია მოახდინეს, 18-მა ხელახალი რეფორმები გაატარა ანუ **შეაბრუნა პრივატიზაციის პროცესი და სახელმწიფოს დაუბრუნა** სავალდებულო გს სახელმწიფო სოციალური დაზღვევის მოდელები. აღსანიშნავია, რომ თითქმის არც ერთმა მაღალშემოსავლიანმა დემოკრატიულმა ქვეყანამ არ მოახდინა სახელმწიფო პენსიის პრივატიზაცია. ამის ნაცვლად „პარამეტრული“ რეფორმების მიმართულებით წავიდნენ, როგორიცაა პენსიაზე გასვლის ასაკის გადაწევა, ან სარგებლის დონეების ჩასწორება, რაც სოლიდარობის პრინციპზე დაფუძნებული მოწყობის პოპულარულობასა და სიძლიერეზე მიუთითებს. ეს სწორედ ის სისტემაა, რომელსაც საზოგადოებაში ყველასთვის სარგებელი მოაქვს. დაფინანსებულ სისტემებზე ათწლეულების მანძილზე ექსპერიმენტირებით ნასწავლი გაკვეთილების შესახებ დაწვრილებით იხ. Ortiz et al. (2018).

ამასთან, თუ სახელმწიფო (სოციალური დაზღვევის) საპენსიო სისტემები მთლიანობაში ამცირებენ უთანასწორობას იმ მექანიზმების წყალობით, რომლებიც მაღალშემოსავლიანი წევრების მიერ დაბალშემოსავლიან წევრთა (ქალების ჩათვლით) ჯვარედინი სუბსიდირების საშუალებას იძლევა, მაინც არსებობს რისკი იმისა, რომ შრომის ბაზარზე არსებული უთანასწორობა ამ სისტემაშიც შენარჩუნდება, მთლიანობაში საპენსიო გამოსავალზე აისახება და „გენდერულ საპენსიო სხვაობას“ ქმნის. ქალები განსაკუთრებით არასახარბიელო სიტუაციაში აღმოჩნდებიან, როდესაც დახმარება დასაქმების სტატუსზეა მიბმული, რადგან მათ შემთხვევაში უფრო მოსალოდნელია, რომ შრომის ბაზრის მიღმა იყვნენ, უფრო ხანმოკლე ან წყვეტილი კარიერა და დაბალი

ხელფასი ჰქონდეთ.[201] შედეგად კი, სოციალური დაზღვევის სისტემაშიც კი, ქალებს უფრო ნაკლები პენსია აქვთ, ხშირად ვერ ახერხებენ სრული პენსიისთვის საჭირო მინიმალური შენატანის მოთხოვნის დაკმაყოფილებას და მათი მნიშვნელოვანი ნაწილი მინიმალური პენსიის მიღების კრიტერიუმებსაც ვერ აკმაყოფილებს.[202] ამიტომ ბევრმა მაღალ შემოსავლიანმა ქვეყანამ სხვადასხვა ზომა გაატარა ამ უთანასწორობების შესამცირებლად, როგორც ამას ჩანართი N 5.2 გვიჩვენებს.

თუმცა აუცილებლად უნდა აღინიშნოს, რომ შრომის ბაზარზე არსებული უთანასწორობების შემცირებაზე მიმართული ბევრი მაკორექტირებელი ღონისძიება მხოლოდ ისეთი საპენსიო სისტემის პირობებშია შესაძლებელი, ყოველ შემთხვევაში, უფრო ადვილია განსახორციელებლად, რომელიც სოლიდარულობასა და რისკების გაერთიანების პრინციპებს ეფუძნება და ჯვარედინი სუბსიდირების საშუალებას იძლევა. საქართველოში ახალი დაგროვებითი საპენსიო სქემა, როგორც განსაზღვრული შენატანის სისტემა, რისკის ინდივიდუალიზაციას ეფუძნება, ხოლო მჭიდრო კავშირი შენატანსა და მიღებულ სარგებელს შორის დაბალი შემოსავლის მქონე პირებსა და საპენსიო სქემაში ხანმოკლე დროის მანძილზე ჩართულ მუშაკებს, განსაკუთრებით ქალებს, ძალიან არასახარბიელო მდგომარეობაში აყენებს. სამომავლოდ მნიშვნელოვანია, რომ მთავრობამ თვალ-ყური მიადევნოს ამ მოსალოდნელ შედეგებს და მათ შესარბილებლად ისეთი ღონისძიებები განახორციელოს, როგორიც მინიმალური გარანტირებული (სუბსიდირებული) პენსიაა.

▸ ჩანართი N 5.2. საპენსიო სისტემაში გენდერული უთანასწორობის შემცირებაზე მიმართული ღონისძიებები

ვინაიდან შენატანების სისტემები შრომის ბაზარზე არსებული, განსაკუთრებით გენდერული, უთანასწორობების ასახვისკენაა მიდრეკილი, პოლიტიკოსებმა სხვადასხვაგვარი ხერხი უნდა გამოიყენონ მათ შესამცირებლად ან აღმოსაფხვრელად. ასეთი ღონისძიებების ზოგიერთი მაგალითია:

- **კაცებისა და ქალების საპენსიო ასაკის გათანაბრება:** ის, რომ ქალები უფრო ადრე გადიან პენსიაზე, ამცირებს სრული პენსიისთვის საკმარისი რაოდენობის წლების დაგროვების შესაძლებლობას, რასაც პენსიაზე გასვლის შემდეგ უარეს პირობებში ცხოვრება მოჰყვება. კაცებისა და ქალების საპენსიო ასაკის გათანაბრებამ, შეიძლება, შეამციროს ეს უთანასწორობა, მაგრამ ამასთან ერთად, უზრუნველყოფილი უნდა იყოს, რომ საპენსიო ასაკში ცვლილებების შეტანა წინ არ უსწრებდეს საზოგადოებასა და შრომის ბაზარზე მიმდინარე ცვლილებებს;
- **სხვებზე ზრუნვით დაკავებული ადამიანებისთვის ანაზღაურებადი დასაქმების გარეშე გატარებული გარკვეული პერიოდისთვის კრედიტის მიცემა:** ევროპაში ქვეყნების უმრავლესობა შენატანითი პენსიის თვალსაზრისით, გარკვეულ კრედიტს სთავაზობს მოქალაქეებს მშობიარობისა და ბავშვის მოვლისთვის, მაგრამ შედარებით მოკლე პერიოდებისთვის. ჩილესა და ურუგვაიში კრედიტი მომვლელებს/მზრუნველებს ეძლევათ, ცენტრალური აზიის ბევრ ქვეყანაში შემცირებულია საპენსიო ასაკი დედებისთვის, ან დეკრეტული შვებულების პერიოდი შეტანილია ანაზღაურებადი დასაქმების პერიოდის განმარტებაში.
- **„არამონაწილეობითი“ ანუ გადასახადებით დაფინანსებული საპენსიო სისტემის გაძლიერება:** ვინაიდან ქალების შემთხვევაში იმის ალბათობა მეტია, რომ შენატანებზე დაფუძნებულ სქემაში მოიპოვონ სრული პენსიის (ზოგჯერ კი მინიმალური ოდენობისაც კი) მიღების უფლება, საპენსიო სისტემაში არსებული გენდერული უთანასწორობის საკითხის მოგვარების ერთ-ერთი ყველაზე

201 ILO (2016b).
202 Directorate Genera for Employment, Social Affairs and Inclusion of the European Commission (2018).

ეფექტური გზა არამონაწილეობითი საპენსიო სისტემის გაძლიერებაა, რომელშიც პენსიასა და დასაქმების სტატუსს შორის კავშირი ქრება. საქართველოს საპენსიო სისტემა ამას უკვე აკეთებს უნივერსალური პენსიის მეშვეობით.

- **მინიმალური პენსიის მისაღებად საჭირო წლების რაოდენობის შემცირება:** შენატანებზე დაფუძნებული ბევრი საპენსიო სისტემა მინიმალურ გარანტირებულ პენსიას სთავაზობს იმ ადამიანებს, რომლებიც სრული კარიერული პენსიის მისაღებად საჭირო მოთხოვნებს ვერ აკმაყოფილებენ. მინიმალური პენსიის მისაღებად საჭირო წლების რაოდენობის შემცირებამ, შეიძლება, უზრუნველყოს ის, რომ მინიმალურ მოთხოვნებს უფრო მეტი ქალი დააკმაყოფილებს.

წყარო: ეფუძნება Brimblecombe and McClanahan (2019).

განსაზღვრული შენატანების სქემის კიდევ ერთი ნაკლოვანი მხარეა ის, რომ მას, ზოგადად, არ შეუძლია სამუშაო ასაკის ჩვეული რისკებისთვის სოციალური უსაფრთხოების შეთავაზება. ამასთან, პრაქტიკაში, ეს „დაფინანსებული" სქემები, საპენსიოს გარდა, ძალიან იშვიათად გამოიყენება როგორც სოციალური უსაფრთხოების სხვა დახმარების გაცემის მექანიზმი. ფაქტობრივად, მხოლოდ რამდენიმე ქვეყანა იყენებს დაფინანსებულ ინდივიდუალურ ანგარიშებს რაიმე სხვა მიზნებისთვის, გარდა ხანდაზმულობის, შშმპ ან ცოცხლად დარჩენილთა პენსიისა. მაგალითად, ჩილესა და კოლუმბიაში ასეთ სქემას უმუშევრობისთვის იყენებენ, პალაუსა და სინგაპურში კი — ჯანდაცვისთვის, სადაც, შესაბამისად, შემნახველ ანგარიშსა და სარეზერვო ფონდში შენატანის მანდატს იძლევიან. თუმცა, აღსანიშნავია, რომ ყველა ამ დასახელებულ შემთხვევაში ინდივიდუალური ანგარიში სავალდებულო სოციალური დაზღვევის დამატებას წარმოადგენს.[203]

ამის ერთ-ერთი ძირითადი მიზეზი ე. წ. „მოკლევადიანი" სარგებელია, რადგან ისეთი დახმარების გაცემის საჭიროება, როგორებიცაა დროებითი შრომისუუნარობის, ორსულობა-მშობიარობის ან უმუშევრობის დახმარება, დასაქმებული ადამიანის ცხოვრების ადრეულ ეტაპებზე იქმნება; ანუ მანამდე, ვიდრე ის თავის ანგარიშზე, განსაზღვრული შენატანების პირობებით, საკმარისი ბალანსის დაგროვებას მოახერხებს, რათა დასაქმებაში წყვეტის პერიოდებში შემოსავლის ჩანაცვლება შეძლოს. სოციალური დაზღვევა, განსაკუთრებით pay-as-you-go ან განსაზღვრული დახმარების სქემა ამ სოციალური უსაფრთხოების რისკებისგან სათანადოდ დაცვის უზრუნველყოფის ერთადერთი საშუალებაა. თუ საქართველოს მთავრობა უმუშევრობის დაზღვევის სქემის შემოტანას ან სხვა მოკლევადიანი დახმარებების არსებულისგან განსხვავებული გზით დაფინანსებას დააპირებს, სავარაუდოდ, ეროვნული სოციალური დაზღვევის სქემისთვის სოციალური პარტნიორების მხარდაჭერის მოპოვება დასჭირდება.

ამ და სხვა მიზეზების გამო, ბაზისური სახელმწიფო პენსიისთვის დამხმარედ (და არა ჩამნაცვლებლად) ILO მხოლოდ დაფინანსებულ სქემებს აღიარებს.[204] მართალია, ჯერ ძალიან ადრეა იმაზე საუბარი, თუ როგორ იმუშავებს შენატანების სისტემა საქართველოში შემდეგი რამდენიმე ათწლეულის (რადგან პირველი „სრული კარიერის" სარგებელს კიდევ 20-25 წელი ვერ გასცემენ) განმავლობაში, მთავრობამ კარგად უნდა გაითვალისწინოს მთელ მსოფლიოში პენსიის პრივატიზაციის პროცესში ნასწავლი გაკვეთილები. ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი ასეთი გაკვეთილი გარანტირებული, გადასახადებით დაფინანსებული, პირველი დონის საპენსიო სისტემის გაძლიერებაა, რათა პენსიის ოდენობა ეროვნულ დონეზე განსაზღვრული მინიმალური ზღვრის ქვემოთ არ აღმოჩნდეს (იხ. ჩანართი N 2.2). ამ თვალსაზრისით, საქართველოს უკვე სოლიდური საფუძველი აქვს, მაგრამ მნიშვნელოვანია, რომ მთავრობამ გააგრძელოს მისი გაძლიერება ინდექსაციის მექანიზმის შემოტანის მეშვეობით.

203 ISSA/SSA (რამდენიმე წლის) ანალიზზე დაყრდნობით/
204 Duran (2017).

5.4 შეჯამება

საქართველოს ხანდაზმული მოსახლეობის მოცვას, ძირითადად, დადებითი ისტორია აქვს. გარდა იმ იშვიათი გამონაკლისისა, ვინც სახელმწიფო კომპენსაციას იღებს, საქართველოში ყველას შეუძლია ხანდაზმულობის უნივერსალური პენსიის იმედი ჰქონდეს, რომელიც ხანდაზმულ ასაკში ბაზისურ გარანტირებულ შემოსავალს უზრუნველყოფს. ამ მიღწევის მიხედვით, საქართველო გამოირჩევა საერთაშორისო კონტექსტში მსგავსი შემოსავლის ქვეყნებს შორის და, ასევე, კარგი პოზიცია უკავია მაღალშემოსავლიანი ქვეყნების სოციალური პენსიის მიმართ. თუმცა, საპენსიო სისტემა ამჟამად ვერ აძლევს ხანდაზმულ ადამიანთა დიდ ნაწილს იმის საშუალებას, რომ ისეთივე მოხმარების დონე და ცხოვრების სტანდარტები შეინარჩუნოს, როგორიც პენსიაზე გასვლამდე ჰქონდა. ამასთან, მოზრდილებისთვის განკუთვნილი ცოცხლად დარჩენილთა პენსიის არარსებობა ბევრ ხანდაზმულ ადამიანს, განსაკუთრებით ქალებს, დაუცველად ტოვებს.

გარდა ამისა, ხანდაზმულთა მნიშვნელოვანი ნაწილი (დაახლოებით 9 პროცენტი) მიზნობრივ სოციალურ დახმარებასაც იღებს. ხანდაზმულ ქალებს ამ დახმარების მიღების დაახლოებით ორჯერ მეტი შანსი აქვთ, ვიდრე კაცებს; ასევე, ამ დახმარების მიმღებთა კრიტერიუმებს მარტოხელა ხანდაზმულთა თითქმის 30 პროცენტი აკმაყოფილებს მაშინ, როცა ქორწინებაში მყოფი ხანდაზმულებისთვის ეს მაჩვენებელი მხოლოდ 4 პროცენტს შეადგენს. დაბოლოს, მძიმე შშმ ხანდაზმულთა მეოთხედი იღებს მიზნობრივ სოციალურ დახმარებას. ეს შედეგები ნათლად აჩვენებს, რომ მხოლოდ ხანდაზმულობის პენსია საკმარისი არ არის ხანდაზმული ადამიანებისთვის, რომლებიც რამდენიმე თვალსაზრისით არიან დაუცველები. ცხადია, მათ შორის ის ადამიანებიც არიან, ვისაც შეზღუდული შესაძლებლობების გამო დამატებითი ხარჯები აქვთ.

2018 წელს დამატებითი დაგროვებითი საპენსიო სისტემის შემოტანა ამ სიტუაციის გამოსწორებას ისახავს მიზნად პენსიონერთა შემდეგი თაობებისთვის. დასაქმებულთა ამ სქემაში გაწევრიანება ჯერჯერობით წარმატებულია იმის ფონზე, რომ მასში სრულად (100 პროცენტით) არის ჩართული სავალდებულოდ მოსაცავი მოსახლეობა და, ასევე, მათი მცირე ნაწილი, ვისაც გაწევრიანება ნებაყოფლობით შეუძლია. თუმცა, სხვა სქემების მსგავსად, რომლებიც მხოლოდ ფორმალურად დასაქმებულებს მოიცავს, ამ სქემითაც სამუშაო ძალის დაახლოებით ნახევარი იფარება. ეს წარმატება იმაზე მიუთითებს, რომ სახელმწიფოს შეუძლია სოციალური შენატანების დასაქმებულებისგან დაქვითვის სქემის კვლავ შემოღება მაშინაც კი, თუ მონაწილეები სკეპტიკურად არიან განწყობილნი ამ დახმარების მიმართ.

ვინაიდან ამ სისტემით დაგროვილი თანხის გაცემა კიდევ ბევრი წელი არ დაიწყება, მისი ადეკვატურობის შეფასება მხოლოდ თეორიული საქმეა. თუმცა ბოლო რამდენიმე ათწლეულის მანძილზე საპენსიო რეფორმების გლობალური გამოცდილება კარგად აჩვენებს, რომ ახალი საპენსიო სისტემის აწყობისას მოსალოდნელია, რომ ის ბევრად ვერ არგებს დაბალი შემოსავლისა და შედარებით მოკლე კარიერის მქონე ადამიანებს, განსაკუთრებით ქალებს. სწორედ ამიტომ დაფინანსებული პენსია, რომელშიც მისაღები თანხის ოდენობა მჭიდროდ უკავშირდება შენატანების ოდენობას და ჯვარედინი სუბსიდირების საშუალებას არ იძლევა, აძლიერებს შრომის ბაზრის უთანასწორობებს, სადაც ეს უკანასკნელი არსებობს.

საერთაშორისო გამოცდილება, ასევე, აჩვენებს, რომ სისტემა, არსებული სახით, სამუშაო ასაკის მოსახლეობისთვის დამატებითი სარგებლის შემოსატანად არ გამოდგება, როგორც არ უნდა მოისურვოს ეს მთავრობამ. ამის მიზეზი კი ისაა, რომ დაგროვებითი ან დანაზოგებზე დაფუძნებული სქემები იმაზეა დამოკიდებული, თუ რამდენად შეძლებენ თავად დასაქმებულები მნიშვნელოვანი ფონდების მოზიდვას ისეთი გრძელვადიანი რისკების დასაფარად, როგორიცაა პერმანენტულად შეზღუდული შესაძლებლობები ან ხანდაზმულობა. ადრეულ ასაკში შრომის ბაზრისგან გასვლის რისკის (მაგალითად, მშობიარობის, დროებითი შრომისუუნარობის ან უმუშევრობის გამო) წინაშე აღმოჩენის შემთხვევაში, დასაქმებული ფონდების ამოწურვით რისკავს. სამუშაო ასაკის რისკების ფინანსური უზრუნველყოფის მიზნით, სოციალური დაზღვევის სქემა მრავალდონიან ჩარჩოში ალტერნატიული ან დამხმარე სქემის სახით უფრო მართებული იქნებოდა.

ცხრილი N 5.4 საქართველოში ხანდაზმული ადამიანების სამართლებრივ და ეფექტიან მოცვას აჯამებს ცხოვრების ციკლის დახმარების ორი მთავარი მოქმედი სქემის ფარგლებში.

ცხრილი N 5.4:

საქართველოში ხანდაზმული ადამიანების სამართლებრივი და ეფექტიანი მოცვა

მოცვის განზომილება		ხანდაზმულობის უნივერსალური პენსია (სახელმწიფო პენსია)	დაგროვილი პენსია (დამხმარე პენსია)
სამართლებ-რივი მოცვა	სამიზნე ჯგუფი	60 წელს გადაცილებული ყველა ქალი და 65 წელს გადაცილებული ყველა კაცი	მიმღები პოპულაცია (მომავალი): 60 წელს გადაცილებული ყველა ქალი და 65 წელს გადაცილებული ყველა კაცი შემომტანი პოპულაცია: ▶ მიმდინარე: საჯარო და კერძო სექტორში დასაქმებული ყველა ადამიანი, ვინც 2018 წელს 40 წელზე უმცროსი ასაკის იყო; ▶ მომავალი: საჯარო და კერძო სექტორის დასაქმებული ყველა ადამიანი
	ბენეფიციართა მოცვის კოეფიციენტი: 60 ან 65 წელს გადაცილებული მოსახლეობის წილი	100%	უცნობია
	შემომტანის მოცვის კოეფიციენტი: სამუშაო ძალის წილი	N/A	სამუშაო ძალის 44%
ეფექტიანი მოცვა	ჰორიზონტალური (პოპულაციის დიაპაზონი)	ხანდაზმული მოსახლეობის 97.4%	სამუშაო ძალის 51%
	ვერტიკალური (ადეკვატურობა/ დახმარების დონე)	საშუალო	უცნობია, მაგრამ: ▶ ადეკვატურობა პრობლემაა განსაზღვრული შენატანების სქემებში, განსაკუთრებით დაბალშემოსავლიანი ადამიანებისთვის; ▶ პენსიის გაცემის სქემა იმეორებს შრომის ბაზრის უთანასწორობებს, გენდერული უთანასწორობის ჩათვლით.

6. ცხოვრების განმავლობაში ჯანმრთელობის დაცვის სისტემის ხელმისაწვდომობა საქართველოში

საქართველოს მთავრობამ ღიად აღიარა, რომ ჯანდაცვა არის უფლება და მოსახლეობის სრულად მოცვაზე მიმართულ პოლიტიკას აქტიურად ახორციელებს. 2013 წელს ჯანდაცვის უნივერსალური პროგრამის განხორციელების დაწყებიდან დაზღვევის მქონე მოსახლეობის თითქმის 98 პროცენტია მოცული, ამასთან, მოსახლეობის თითქმის 84 პროცენტი სახელმწიფო ჯანმრთელობის დაცვის პროგრამით დაიფარა.[205]

6.1 სამართლებრივი მოცვა

როდესაც 2013 წელს ჯანდაცვის უნივერსალური პროგრამის განხორციელება დაიწყო, ჭეშმარიტად უნივერსალური იყო თავისი ბუნებით, თუმცა 2018 წლიდან ფინანსურ დახმარებას მხოლოდ ის ადამიანები იღებენ, რომელთა წლიური შემოსავალი 40 000 ლარს არ აღემატება. ეს პროგრამა დახმარების სხვადასხვა პაკეტს სთავაზობს მოქალაქეებს, დაფინანსებას კი გადასახადებიდან იღებს, რაც პროვაიდერებისგან მომსახურების პირდაპირ შეძენასა და დაზღვევის შესაძენად ადამიანებზე დაზღვევის ვაუჩერების გაცემას გულისხმობს. ვაუჩერების ადმინისტრირებას სოციალური მომსახურების სააგენტო ახდენს და მოქმედებს, როგორც ჯანდაცვის ერთადერთი შემსყიდველი. სერვისების მრავალფეროვნება/ყოვლისმომცველობა და სადაზღვეო ვაუჩერის სიუხვე, უპირატესად, პიროვნების ასაკსა და შემოსავლის ოდენობაზეა დამოკიდებული.

ჯანდაცვის უნივერსალური პროგრამის ფარგლებში მოსარგებლეებს მეტ-ნაკლებად მრავალფეროვანი „პაკეტების" აღება შეუძლიათ თავიანთი შემოსავლისა და იმის მიხედვით, ხვდებიან თუ არა რომელიმე კონკრეტულ სამიზნე ჯგუფში. ყოვლისმომცველი პაკეტი პირველად ჯანდაცვას, ჰოსპიტალიზაციასა და სხვა სერვისებს ფარავს, პლუს დამატებითი დაზღვევა ეძლევათ 0-6 წლის ბავშვებს, პენსიონერებსა და სხვა კონკრეტულ სპეციფიკურ (მაგალითად, დევნილთა) კატეგორიაში მოხვედრილ ადამიანებს. უფროსი ასაკის ბავშვებმა და სამუშაო ასაკის ადამიანებმა, შემოსავლის შეფასების შემდეგ, შეიძლება, ბაზისური პაკეტი და დამატებითი დაზღვევა მიიღონ, თვითდასაქმებულებმა და სხვა კონკრეტულმა პირებმა კი — სერვისების შეზღუდული პაკეტი და, ასევე, შეზღუდული დაზღვევის ვაუჩერი, რომელიც სასწრაფო გადაუდებელ დახმარებასა და ონკოლოგიურ მკურნალობას ფარავს. ცხრილი N 6.1 უნივერსალური ჯანდაცვის პროგრამის ძირითად მახასიათებლებს, პაკეტებსა და შესაბამისობის კრიტერიუმებს/მოთხოვნებს აჯამებს, ხოლო დანართი N4 — სხვადასხვა სამიზნე ჯგუფებისთვის განკუთვნილ სერვისებსა და მომხმარებელზე დაკისრებულ გადასახადს (სადაც ეს მართებულია).

6.2 ეფექტიანი მოცვა

6.2.1 ჰორიზონტალური მოცვა

დამსაქმებლის მიერ უზრუნველყოფილი ან კერძოდ შეძენილი დაზღვევის მქონეთა ჩათვლით, პრაქტიკულად მთელ მოსახლეობას (98 პროცენტს) წვდომა აქვს ჯანმრთელობის დაზღვევაზე, რაც ნამდვილად სანაქებო მიღწევაა იმ შეზღუდვის, კერძოდ, კეთილდღეობის შეფასების, როგორც პროგრამაში ჩართვის აუცილებელი წინაპირობის მიუხედავად, რომელიც ახლახან დაწესდა მანამდე უნივერსალურ პროგრამაზე. ყველა დაზ-

205 2018 წლის შინამეურნეობების ინტეგრირებული კვლევის ანალიზი.

ღვეული პირიდან საქართველოს თითქმის ჯანმრთელობის დაზღვევის უნივერსალური პროგრამა მოცული მოსახლეობის დაახლოებით 92 პროცენტს ფარავს, როგორც ამას სურათი N 6.1 გვიჩვენებს. დამსაქმებელზე დაფუძნებული ან სხვა კერძო სქემით უზრუნველყოფილი კერძო დაზღვევა დაზღვეული მოსახლეობის მცირე ნაწილს, დაახლოებით 8 პროცენტს შეადგენს. დაზღვეულ მოსახლეობას შორის ხანდაზმული პენსიონერების ჯგუფს მთავრობის მიერ გაცემული ვაუჩერით სარგებლობის ყველაზე დიდი შანსი აქვს (98 პროცენტს) მაშინ, როცა სამუშაო ასაკის ადამიანებისთვის ეს შანსი ყველაზე მცირეა (89 პროცენტი), ხოლო დაზღვეული ბავშვების მნიშვნელოვანი წილი (9.3 პროცენტი) კერძო სქემებითაა უზრუნველყოფილი.

ჯანდაცვის უზრუნველყოფა თითქმის მთლიანად კერძოა საქართველოში, ხოლო სახელმწიფო დაზღვევის შეძენის სუბსიდირებას ახდენს. ჯანდაცვის უნივერსალური პროგრამა (ასევე, ცნობილია, როგორც ჯანმრთელობის დაზღვევის სახელმწიფო პროგრამა) სუბსიდირების მთელი რიგი სხვადასხვა სქემებისგან შედგება, რომლებიც მოსახლეობის სხვადასხვა სეგმენტზეა გათვლილი, მაგრამ შინამეურნეობის სხვა წევრებსაც შეუძლიათ ამ პროგრამით სარგებლობა. როგორც სურათი N 6.2 გვიჩვენებს, პროგრამის ფარგლებში დაზღვეულთა 14.7 პროცენტს 0-5 წლის ბავშვები წარმოადგენენ, დაზღვეული მოსახლეობის 21 პროცენტი უზრუნველყოფილია პენსიონერებისთვის განკუთვნილი ვაუჩერებით და მოსახლეობის დაახლოებით ნახევარი (46 პროცენტი) სხვა ტიპის ჯანმრთელობის დაზღვევის სახელმწიფო დახმარებას იღებს (მაგალითად, დაბალი შემოსავლის მქონე ჯგუფებისთვის, ჯანმრთელობის დაზღვევის არმქონე ან სპეციალურად განსაზღვრული მოწყვლადი ჯგუფებისთვის განკუთვნილი სქემები). მთლიანობაში მოსახლეობის მხოლოდ 3.6 პროცენტია დაზღვეული საკუთარი ხარჯებით და მხოლოდ დაახლოებით 4.4 პროცენტი — დამსაქმებლის მიერ უზრუნველყოფაზე დაფუძნებული სქემებით.

▸ ცხრილი N 6.1:

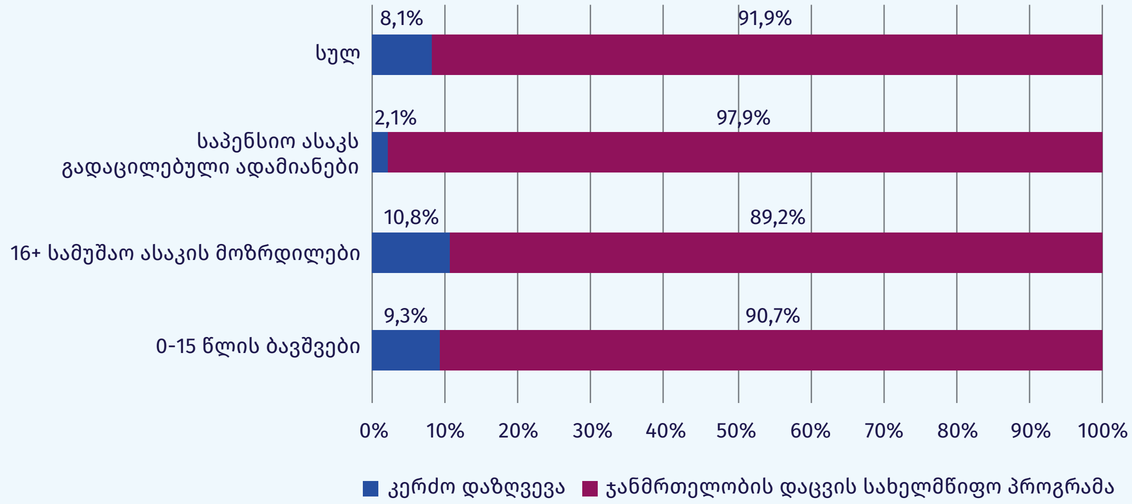
ჯანდაცვისთვის განკუთვნილი დახმარება ცხოვრების ციკლის განმავლობაში საქართველოში

უნივერსალური ჯანდაცვის პროგრამის ნორმატიული მახასიათებლები							
სქემა	სქემის ტიპი	მარეგული-რებელი ჩარჩო	სამართლებრივად მოცული მოსახლეობა	ფინანსური უზრუნველყოფა	პროგრამაში მოხვედრის პირობები	დახმარების აღწერა	ადმინისტრირებაზე პასუხისმგებელი
უნივერსალური ჯანმრთელობის დაცვის პროგრამა (ეროვნული ჯანმრთელობის დაზღვევა)	საჭიროებებზე დაფუძნებული, შენატანების გარეშე	საქართველოს კანონი ჯანმრთელობის დაცვის შესახებ (1997)	საქართველოს მოქალაქეები 40000 ლარამდე წლიური შემოსავლით საქართველოში სტატუსის მქონე მოქალაქეობის არმქონე პირები, რომლებიც მუდმივად (კანონიერად) ცხოვრობენ საქართველოში	სახელმწიფო ბიუჯეტი	არანაირი მინიმალური მოთხოვნილი პერიოდი[206]	სახელმწიფოს მიერ უზრუნველყოფილი ჯანდაცვის სერვისები და პირადი დაზღვევა, რომელიც ვაუჩერის გაცემით არის დაფინანსებული (პაკეტი დამოკიდებულია შემოსავალსა და სპეციალურ სტატუსზე)[207]	სოციალური მომსახურების სააგენტო

206 ბენეფიციართა კატეგორიების აღწერისთვის იხ. დანართი N4.
207 სტატუსისა და შემოსავლის მიხედვით დახმარების დეტალური აღწერისთვის იხ. დანართი N4.

▸ სურათი N 6.1:

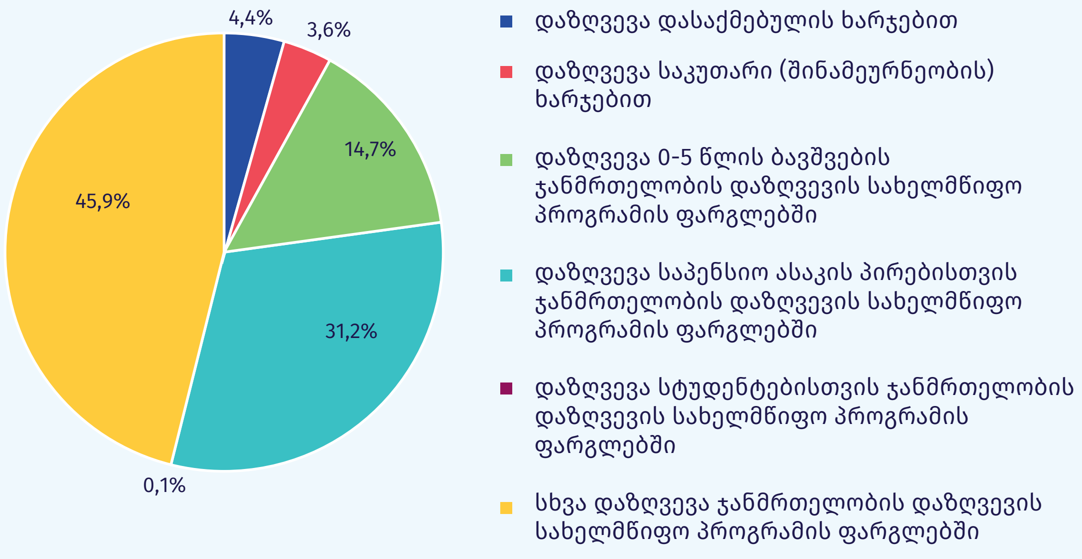
ჯანმრთელობის დაზღვევის მქონე მოსახლეობის პროცენტული ოდენობა, დაზღვევის ტიპისა (ფართოდ განსაზღვრული) და ასაკობრივი ჯგუფის მიხედვით, 2018 წელი



წყარო: 2018 წლის შინამეურნეობის ინტეგრირებული კვლევის ანალიზი

▸ სურათი N 6.2:

ჯანმრთელობის დაზღვევის განაწილება დაზღვევის ტიპის (დაწვრილებით) მიხედვით, 2018 წელი (პროცენტები)



წყარო: 2018 წლის შინამეურნეობების ინტეგრირებული კვლევის საფუძველზე.

თუ ყველა ასაკობრივი ჯგუფის მოცვა მაღალია (იხ. სურათი N 6.3), ახალგაზრდა მოზრდილების მოცვის მაჩვენებელი შედარებით დაბალია: 20-24 წლის ადამიანებისთვის 92 და 25-29 წლის ადამიანებისთვის 94 პროცენტი. მაშინ, როცა არსებობს შემოსავლების მიხედვით განსაზღვრული და კატეგორიების მიხედვით სუბსიდირება, რომელიც ბევრ ზემოთ დასახელებულ ასაკობრივ ჯგუფს მოიცავს, ახალგაზრდა მოზრდილე-ბის ოდნავ ნაკლები მოცვა, შეიძლება, იმით აიხსნას, რომ სუბსიდირება ჯანმრთელობის ასაკის მიხედვით არ ხდება. ამასთანავე, ახალგაზრდობის უმუშევრობის მაღალი მაჩვენებელი იმას ნიშნავს, რომ დიდი რაოდენობით უმუშევარი ახალგაზრდა მოზრდილებისთვის ხელმისაწვდომი არ არის დამსაქმებლის მიერ უზრუნველყოფილი დაზღვევა.

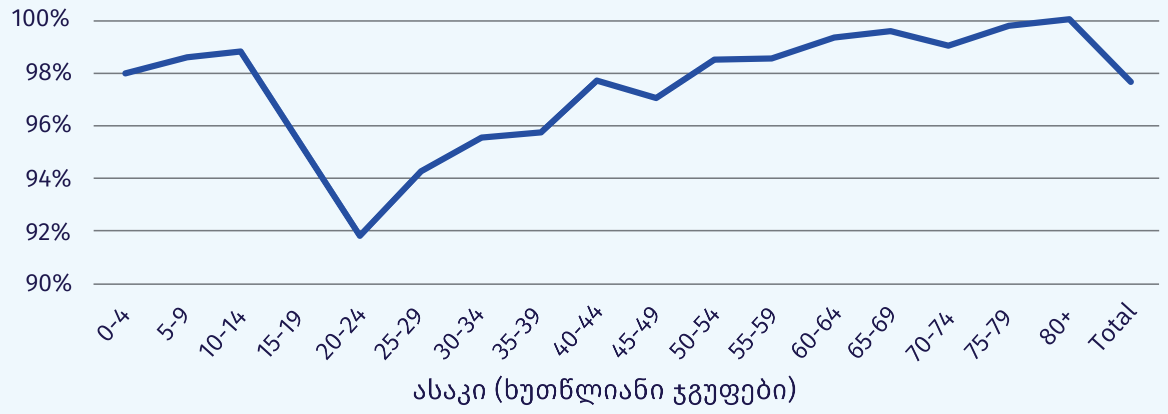
დაბოლოს, ადმინისტრაციული მონაცემების მიხედვით, ჯანდაცვის უნივერსალური პროგრამის ბენეფიციარ-თა დიდ ნაწილს ქალები შეადგენენ. 2019 წელს სახელმწიფო სუბსიდიის სახით დახმარებას 440 435 ქალი და 393 255 კაცი იღებდა.[208] ამ განსხვავების დიდი ნაწილი ხანდაზმულ პენსიონერთა უთანასწორო გენდე-რულ განაწილებას მიეწერება, რომელთა 70 პროცენტი ქალია. ფაქტობრივად, უნივერსალური ჯანდაცვის პროგრამის ვაუჩერით მოსარგებლეთა მხოლოდ დაახლოებით 35 პროცენტია კაცი.[209]

6.2.2 ვერტიკალური მოცვა (ადეკვატურობა)

თუ საქართველოში ფართო ჰორიზონტალური მოცვა ნამდვილად აღსანიშნი მიღწევაა, ჯანდაცვის მიმარ-თულებით დახმარების ადეკვატურობის შეფასებისას ჯერ კიდევ შეინიშნება მნიშვნელოვანი ხარვეზები. მაგალითად, კერძო პირები ჯანმრთელობაზე გაწეული ხარჯების ნახევარზე მეტს ჯერ კიდევ თავად იხდიან. საქართველოში 2017 წელს ჯანმრთელობის დაცვაზე ჯიბიდან გადახდილი თანხა ჯანდაცვის მთლიანი ხარჯების 54 პროცენტს შეადგენდა,[210] რაც გვაფიქრებინებს, რომ, სხვა საკითხებთან ერთად, სახელმწიფოს მიერ დაფინანსებულ ბაზისურ პაკეტს კიდევ ემატება მნიშვნელოვანი თანხა.[211]

▶ სურათი N 6.3:

ჯანმრთელობის დაზღვევის მქონე მოსახლეობის პროცენტული ოდენობა, ასაკის მიხედვით, 2018 წელი



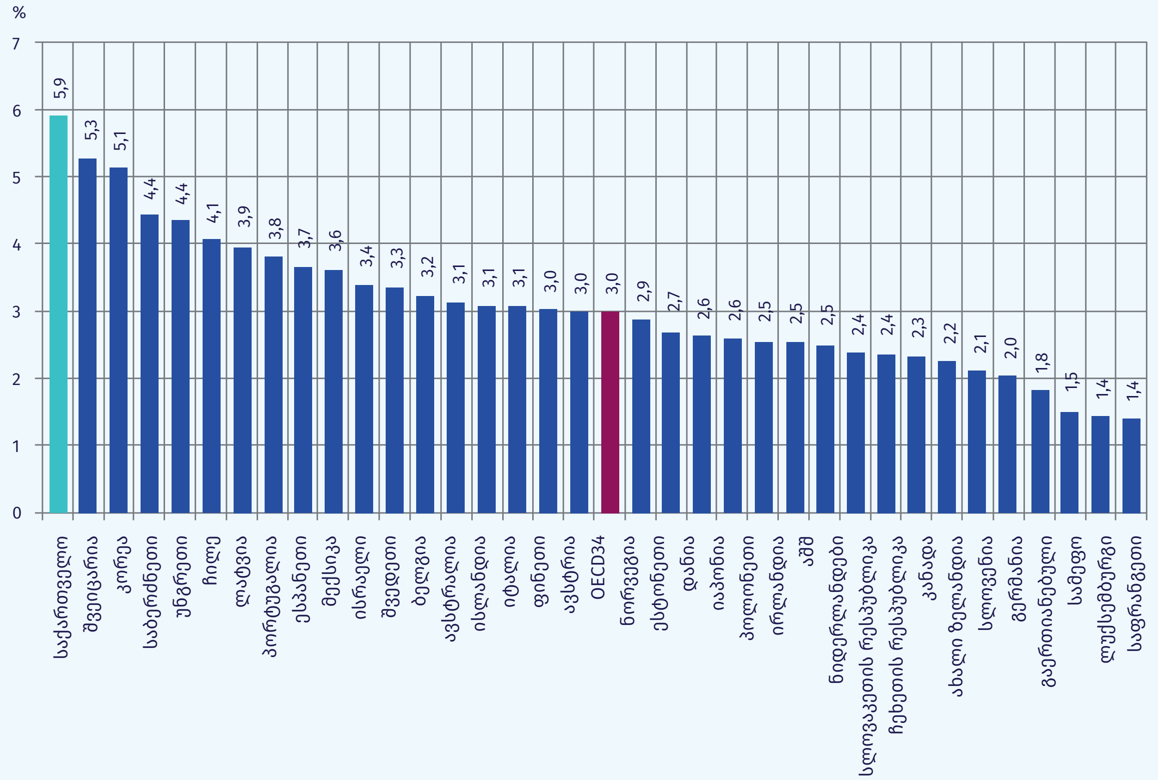
წყარო: 2018 წლის შინამეურნეობის ინტეგრირებულ კვლევაზე დაყრდნობით

208 სოციალური მომსახურების სააგენტოს ადმინისტრაციული მონაცემების ანალიზი.
209 იქვე.
210 საქართველო, დევნილთა სამინისტრო (2018).
211 Richardson and Berdzuli (2017).

ანალოგიურად, შინამეურნეობის მთლიანი მოხმარების წილის სახით გაზომილი, ჯიბიდან გადახდილი თანხა, OECD-ის ქვეყნებთან შედარებით, ძალიან დიდია. საშუალოდ, საქართველოს მოქალაქეების თვიური ხარჯის დაახლოებით 5.0 პროცენტი ჯანდაცვაზე მიდის.[212] OECD-ის ქვეყნებიდან შინამეურნეობების მოხმარების ყველაზე დიდი წილი ჯანდაცვაზე შვეიცარიასა (5.4 პროცენტი) და კორეაში (5.1 პროცენტი) იხარჯება. OECD-ის საშუალო 3 პროცენტია, რაც საქართველოს მოქალაქეების ხარჯების თითქმის ნახევარია, როგორც ამას სურათი N 6.4 აჩვენებს.

▸ სურათი N 6.4:

საკუთარი ჯიბიდან გაწეული სამედიცინო ხარჯები, როგორც წილი შინამეურნეობის ჯამურ მოხმარებაში, 2015 ან უახლოესი ხელმისაწვდომი წელი



წყარო: OECD-ის ანგარიშიდან (2017, სურათი N5.7). საქართველოს მაჩვენებელი 2018 წლის შინამეურნეობების ინტეგრირებული კვლევის ანალიზს ეფუძნება.

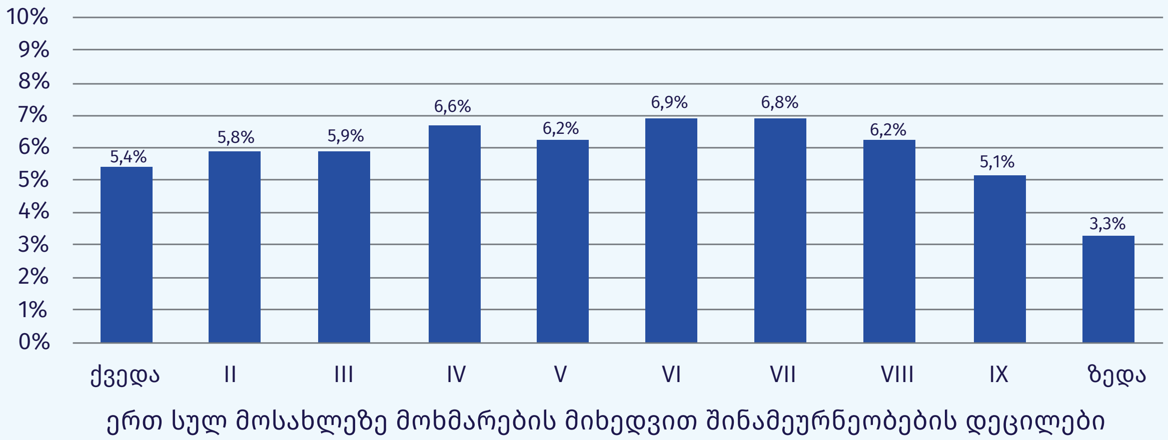
მართალია, საკუთარი ჯიბიდან გაღებული თანხების ოდენობა შედარებით თანაბრადაა განაწილებული შემოსავლების დეცილებს შორის, ყველაზე მძიმე ტვირთად ის მაინც შუა დეცილებში მოხვედრილ ადამიანებს აწევს, როგორც ამას სურათი N 6.5 გვიჩვენებს. ეს შედეგი კარგად ეთანადება სუბსიდიების განაწილებას, რომელიც დაბალშემოსავლიანი დეცილების სასარგებლოდ მეტყველებს. ჯანდაცვაზე გაწეული ხარჯები შინამეურნეობის მოხმარებასთან მიმართებით, ყველაზე ნაკლები მოხმარების ორ უმაღლეს დეცილშია, რაც მაღალი შემოსავლის დეცილებში მნიშვნელოვნად მაღალ მოხმარებაზე მიუთითებს.

ამასთან, შეგვიძლია ვნახოთ, რომ ადამიანებს საშუალოზე მეტი ხარჯის გაღება უწევთ საკუთარი ჯიბიდან, თუ გარკვეულ რეგიონებში ცხოვრობენ, მაგალითად, იმერეთში, რაჭა-ლეჩხუმსა და ქვემო სვანეთში, ან სამცხე-ჯავახეთში, როგორც ამას სურათი N 6.6 გვიჩვენებს. (ხარჯები თბილისშიც მაღალია, მაგრამ მაღალია შემოსავლებიც. ამრიგად, ფარდობითი ტერმინებით თუ ვიტყვით, ხარჯები დაახლოებით ეროვნულ საშუალოს უტოლდება).

212 2018 წლის შინამეურნეობების ინტეგრირებულ კვლევაზე დაყრდნობით.

▸ სურათი N 6.5:

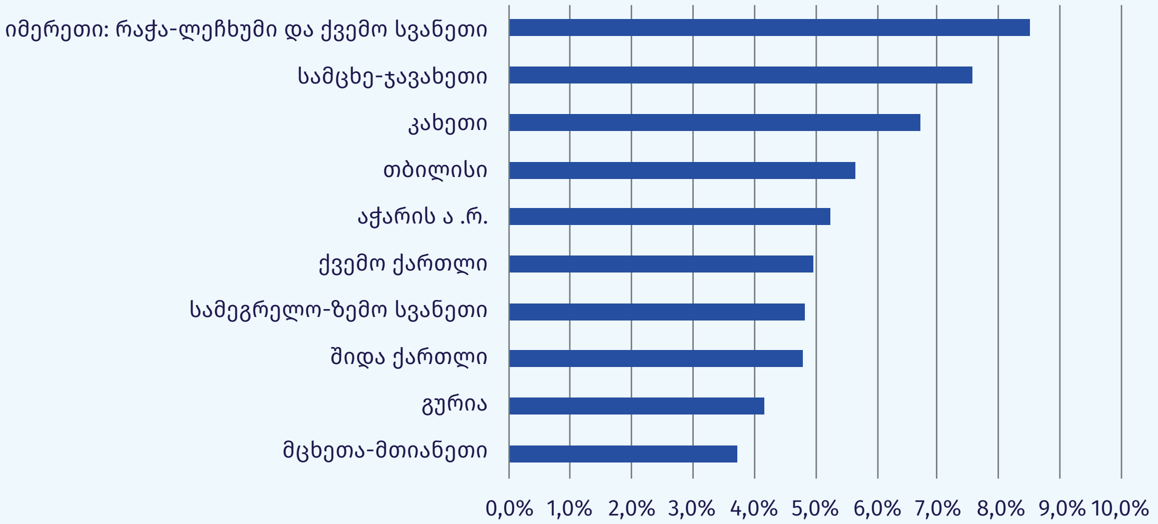
ჯანმრთელობის დაცვაზე შინამეურნეობის მიერ გაწეული მედიანური თვიური ხარჯები, როგორც შინამეურნეობის მოხმარების თვიური ხარჯების პროცენტული წილი, მოხმარების დეცილების მიხედვით, 2018 წელი



წყარო: 2018 წლის შინამეურნეობების ინტეგრირებული კვლევის ანალიზი.

▸ სურათი N 6.6:

ჯანმრთელობის დაცვაზე შინამეურნეობის მიერ გაწეული მედიანური თვიური ხარჯები, როგორც შინამეურნეობის მოხმარების თვიური ხარჯების პროცენტული წილი, რეგიონების მიხედვით, 2018 წელი



წყარო: 2018 წლის შინამეურნეობების ინტეგრირებული კვლევის ანალიზი.

საკუთარი ჯიბიდან ასეთმა დიდმა ხარჯებმა, შეიძლება, სერიოზულად იმოქმედოს იმაზე, თუ რამდენად მიუწვდებათ ადამიანებს ხელი მათთვის საჭირო მომსახურებაზე. ეს განსაკუთრებით მართებულია ქალების შემთხვევაში, რომლებთან მიმართებაშიც მნიშვნელოვანი ხარვეზები არსებობს — დაბალშემოსავლიანი ადამიანებისთვის სისტემა ნაკლებად ფარავს გარკვეულ სერვისებს. მაგალითად, საქართველოში, აღმოსავლეთ ევროპისა და ცენტრალური აზიის სხვა ქვეყნებთან შედარებით, საშუალოზე მაღალია მშობიარობასთან დაკავშირებული სიკვდილიანობა, რაც, ნაწილობრივ, მაღალი ხარისხის ანტენატალური ზრუნვის ნაკლებობითა და მონიტორინგის სუსტი სისტემებით აიხსნება, განსაკუთრებით რეგიონებში მცხოვრების ქალების შემთხვევაში. ამასთან, ჯანდაცვის უნივერსალური პროგრამის ბაზისური პაკეტი არ მოიცავს ქალის რეპროდუქციული და პრევენციული ჯანმრთელობის ზოგიერთ ფუნდამენტურ კომპონენტს, მათ შორის, ოჯახის დაგეგმვის საკითხებზე კონსულტირებასა და კონტრაცეპტივებზე წვდომას.[213]

6.3 შეჯამება

საქართველომ მოახერხა და პრაქტიკულად მთელი მოსახლეობა მოიცვა ჯანმრთელობის დაზღვევით. ქვეყანაში დაზღვევის მქონე ადამიანთა უდიდესი ნაწილი თითქმის უნივერსალური ჯანდაცვის პროგრამის ანუ ჯანმრთელობის დაზღვევის სახელმწიფო პროგრამის ფარგლებშია დაზღვეული. თუმცა, ვერტიკალური განვრცობის (ადეკვატურობის) ამბავი ნაკლებად დადებითია. მაღალ შემოსავლიან ქვეყნებთან შედარებით, თუ შინამეურნეობის ხარჯების წილის სახით შევაფასებთ, საქართველოს მოქალაქეები ჯანდაცვაზე საკუთარი ჯიბიდან საშუალოდ მნიშვნელოვნად მეტს ხარჯავენ, ვიდრე OECD-ის საშუალოა და ეს მაჩვენებელი საქართველოსთვის დაახლოებით 6 პროცენტია. კეთილდღეობის შუათანა დეცილებში მოხვედრილ ადამიანებს ყველაზე მძიმე ტვირთის ზიდვა უწევთ, უფრო ნაკლებ სუბსიდიებზე წვდომის გამო. საქართველოში ჯანდაცვაზე გაწეული საერთო ხარჯების დაახლოებით ნახევარს (54 პროცენტს) კერძო ხარჯები შეადგენს,[214] რაც, სხვა საკითხებთან ერთად, გვაფიქრებინებს, რომ ადამიანები სახელმწიფოს მიერ დაფინანსებულ პაკეტს მნიშვნელოვან თანხას თავად ამატებენ, ვინაიდან ამ პაკეტს ზოგჯერ პრევენციული ჯანმრთელობის ისეთი არსებითი კომპონენტები აკლია, როგორიცაა კონტრაცეპტივები. ამ უკანასკნელთ მოქალაქეები კერძოდ, თავისი ხარჯებით ყიდულობენ.

მაშასადამე, დახმარება, რომელსაც მთავრობა მოქალაქეებს ჯანმრთელობის დაზღვევის სახელმწიფო პროგრამის მეშვეობით სთავაზობს, ადამიანთა უმრავლესობას ჯანდაცვაზე კატასტროფული ხარჯებისგან იცავს, თუმცა, ბევრ ადამიანს, განსაკუთრებით მათ, ვისაც საერთოდ არ ან მხოლოდ მიზერული სუბსიდირება ეკუთვნის, საკუთარ ჯანმრთელობაზე ზრუნვისას მაინც მნიშვნელოვანი ხარჯების გაღება უწევთ.

213 გაეროს ქალთა ორგანიზაცია (2020b).
214 საქართველოს დევნილთა სამინისტრო (2018).

7. სოციალური დაცვა და ქალები და გოგოები საქართველოში: პირველადი შედეგების შეჯამება

უნიკალური ცხოვრების გზისა და შრომის ბაზარზე პოზიციიდან გამომდინარე, ცხოვრების მნიშვნელოვან ეტაპებზე ქალებს უფრო მეტად ესაჭიროებათ სოციალური დაცვის სისტემა. ამ ანგარიშში წარმოდგენილ ანალიზში ის უნიკალური გამოწვევებია გამოკვეთილი, რომელთან გამკლავებაც ქალებს უწევთ, მათი ცხოვრების გზისა და მკვეთრი გენდერული ელფერის მქონე შრომის ბაზრის გამო. ეს უთანასწორობები გენდერული ასპექტის გათვალისწინებით დაგეგმილი და განხორციელებული პოლიტიკით, შეიძლება, შემცირდეს, მათ შორის, სოციალური დაცვის პოლიტიკით. თუმცა, სოციალური დაცვის სისტემა, შესაძლოა, თავად ამძაფრებდეს გენდერულ უთანასწორობას, თუკი გულდასმით არ არის აგებული. გენდერისა და სოციალური დაცვის ურთიერთქმედება კომპლექსურია და ცხოვრების გზით არის გაშუალებული, როდესაც ბავშვობის პერიოდის რისკები სრულიად შეიძლება, განსხვავდებოდეს მოზრდილობაში ან ხანდაზმულობაში წარმოქმნილი რისკებისგან.

ზოგიერთი ძირითადი ხარვეზი და ამ ვითარების მიზეზი სრულიად ნათელია, ზოგი კი უფრო მეტ სიღრმისეულ ანალიზს საჭიროებს. მთლიანობაში, ქალები უფრო მეტ სარგებელს იღებენ სოციალური დაცვის სისტემისგან მთელი ცხოვრების განმავლობაში, ვიდრე კაცები, თუმცა, გამონაკლისს სამუშაო ასაკის ჯგუფი წარმოადგენს. შემდეგ ქვეთავებში შეჯამებულია ძირითადი მიგნებები, რაც მომავალში ისეთი კვლევის დაგეგმვაში გაგვიწევს დახმარებას, რომელიც კონკრეტულად საქართველოს სოციალური უსაფრთხოების სისტემაში კონკრეტული გენდერული დინამიკის შესწავლას დაისახავს მიზნად.

7.1 ბავშვები

საქართველოში გოგოები მთელი რიგი გამოწვევების წინაშე დგანან, განსაკუთრებით მოსახლეობის გარკვეულ სეგმენტებში. ჯერ კიდევ მყარი დამოკიდებულებაა ის, რომ ვაჟიშვილებს უპირატესობას ანიჭებენ ქალიშვილებთან შედარებით, რაც დაბადებისას სქესთა თანაფარდობაშიც აისახება და ნაადრევ ქორწინებებშიც. ასევე, ჯერ კიდევ არ არსებობს ბავშვებზე მორგებული ჯანდაცვის სერვისები და ეს ყველაფერი მნიშვნელოვანი ეკონომიკური სიდუხჭირის პირობებში.[215]

ძირითადი მიგნებები ბავშვების სოციალური დაცვისა და გენდერული კავშირის სასარგებლოდ მეტყველებს:

- მთლიანობაში, გოგოებს მეტი შანსი აქვთ, სიღარიბეში ცხოვრობდნენ, ვიდრე ბიჭებს. სხვაობა განსაკუთრებით შესამჩნევია მცირეწლოვანი (0-4 წელი) და უფროსი ასაკის (10-14 წელი) ბავშვების ასაკობრივ ჯგუფებში;
- თუმცა, მამრობითი და მდედრობითი სქესის ბენეფიციართა განაწილება სიღარიბის აღმოფხვრაზე მიმართულ ბავშვთა დახმარების პროგრამაში შედარებით თანაბარია. რადგან გოგოები ბავშვთა მოსახლეობის 48 პროცენტს შეადგენენ და მათ სიღარიბეში ცხოვრების ოდნავ მეტი შანსი აქვთ, ბავშვთა დახმარების პროგრამის ბენეფიციართა სქესის მიხედვით განაწილებაში შენიღბულია ის ფაქტი, რომ ამ პროგრამის ფარგლებში გოგოებს დახმარების მიღების შანსი უფრო მეტი აქვთ, ვიდრე ბიჭებს (ბავშვთა დახმარებას გოგოების 15 და ბიჭების 13 პროცენტი იღებს);
- სქესობრივი და რეპროდუქციული ჯანდაცვის ძირითადი კომპონენტები, კონტრაცეპტივების ჩათვლით, უნივერსალური დაზღვევის სახელმწიფო პროგრამის არც ერთ პაკეტში არ შედის, რაც დაუცველად ტოვებს ახალგაზრდა და მოზარდ გოგოებს.

215 გაეროს ქალთა ორგანიზაცია (2020b).

Photo: ILO/დავით მძინარიშვილი

7.2 სამუშაო ასაკის ადამიანები

საქართველოში გენდერული უთანასწორობა, როგორც ყველგან სხვაგან, ყველაზე მკვეთრად სამუშაო ასაკში ვლინდება, როდესაც ქალებს სახლის გარეთ და შინ მუშაობის ორმაგი ტვირთის ზიდვა უწევთ. გასაკვირი არ არის, რომ ქალებისთვის მნიშვნელოვნად მეტია შრომის ბაზარზე უმოქმედოდ ყოფნის ალბათობა, ვიდრე კაცებისთვის, ახალგაზრდა ქალებს კი სამუშაოს, განათლების ან სწავლის/ტრენინგის გარეშე ყოფნის მეტი შანსი აქვთ ახალგაზრდა კაცებთან შედარებით. სამუშაო ძალაში ქალების ნაკლები ჩართულობა, მეტწილად, იმის შედეგია, რომ კაცებთან შედარებით, ქალებისგან უფრო მეტია მოლოდინი მოვლის/ზრუნვის ფუნქციების თავის თავზე აღებისა და ანაზღაურებად დასაქმებაში პაუზის გაკეთებისა ოჯახსა და ბავშვზე ზრუნვის გამო. ბევრი ქალი არაფორმალურად მუშაობს და განსაკუთრებით მოწყვლადია გარკვეული ტიპის დასაქმების პირობებში. ეს ისეთი საქმიანობებია, მაგალითად, ოჯახში მუშაობა, რომლებიც ბაზისურ დაცვას არ უზრუნველყოფს. გარდა ამისა, არაფორმალურად დასაქმებული ქალები დაახლოებით 42 პროცენტზე ნაკლებს გამოიმუშავებენ, ვიდრე ფორმალურად დასაქმებულები.[216] ეს დაუცველობა მნიშვნელოვან გენდერულ სახელფასო სხვაობაში აისახება: 2018 წელს, საშუალოდ, ქალების შემოსავლები კაცების შემოსავლების მხოლოდ 64 პროცენტს შეადგენდა. ზოგადად, ბოლო წლებში კაცებს უფრო მეტად ემატებათ ხელფასი, ვიდრე ქალებს.[217]

სოციალური უსაფრთხოების სისტემა, შეიძლება, ამსუბუქებდეს ან აძლიერებდეს შრომის ბაზარზე არსებულ ამ უთანასწორობებს. ეს, მეტწილად, ცალკეული პოლიტიკური ღონისძიებების დიზაინზეა დამოკიდებული. ანალიზი ცხადყოფს, რომ სამუშაო ასაკის ადამიანებისთვის გენდერული და სოციალური დაცვა რამდენიმე გზით ურთიერთქმედებენ ერთმანეთთან:

216 გაეროს ქალთა ორგანიზაცია (2018).
217 გაეროს ქალთა ორგანიზაცია (2020a).

- სამუშაო ასაკის ცხოვრების ციკლის ძირითადი დახმარებები (ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის დაცვა, დროებითი შრომისუუნარობის გამო ანაზღაურებადი შვებულება და დაგროვებითი საპენსიო სისტემის ფარგლებში დანაზოგის შექმნის უფლება) ფორმალურად დასაქმებულთათვის არის განკუთვნილი, რაც დასაქმებული ქალების ნახევარზე მეტს სისტემის მიღმა ტოვებს საქართველოში. ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის შემთხვევაში, რეპროდუქციული ასაკის (15-49 წელი) ქალთა ერთ მესამედზე ნაკლები, შეიძლება, მოელოდეს მშობიარობის შემდგომ თვეებში დახმარების მიღებას;
- ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის დახმარების შემთხვევაში, არააქტიური ან არაფორმალურად დასაქმებული ქალების გამორიცხვა განსაკუთრებით უსამართლოა, რადგან დახმარება სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ფინანსდება, რომელიც საშემოსავლო გადასახადებიდან (რომელსაც ფორმალურად დასაქმებულები იხდიან) მიღებულ მოგებასაც მოიცავს და მომხმარებელთა მიერ გადახდილ გადასახადებსაც, რომლებსაც ყველა იხდის. შედეგად ვიღებთ რეგრესიულ ფინანსურ მოწყობას, რომელშიც, ფაქტობრივად, ფორმალური დასაქმების მიღმა დარჩენილი ადამიანები ახდენენ ფორმალურად დასაქმებული ადამიანების ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის დახმარების სუბსიდირებას;
- კერძო სექტორში დასაქმებულთათვის, ვისაც ეკუთვნის ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის დახმარება და, ასევე, საჯარო სექტორში დასაქმებულთა დიდი ნაწილისთვის (საჯარო მოსამსახურეების ჩათვლით) დახმარების ამჟამინდელი ოდენობა სრულიად შეუსაბამოა: შემთხვევათა უმრავლესობაში ის ქალების მიერ დაკარგული შემოსავლების მხოლოდ ნაწილს ანაცვლებს და გაცილებით ნაკლებია, ვიდრე ILO-ის 183-ე კონვენციით მოთხოვნილი ორი მესამედი;
- დიდია ალბათობა იმისა, რომ ახალი დაგროვებითი პენსიის სქემა გაიმეორებს და გააძლიერებს შრომის ბაზარზე არსებულ გენდერულ უთანასწორობას, დანაზოგებზე დაფუძნებული დიზაინი კი სერიოზულ გამოწვევებს უქმნის ამ სქემის ფარგლებში არსებული უთანასწორობების შემცირებაზე ორიენტირებული ხელახალი გადანაწილების ზომებს;
- სამუშაო ასაკის ადამიანები ერთადერთი ასაკობრივი ჯგუფია, რომელშიც სოციალური დაცვის სისტემისგან დახმარების მიღების ალბათობა კაცებს უფრო მეტი აქვთ, ვიდრე ქალებს (ფულად დახმარებას კაცების 16 და ქალების 13 პროცენტი იღებს). და ეს მიუხედავად იმისა, რომ თეორიულად ქალებისთვის უფრო მეტი დახმარებაა განკუთვნილი, ვიდრე კაცებისთვის (რადგან არ არსებობს მამობის ფულადი დახმარება). ასეთი განსხვავებული მოცვა აიხსნება როგორც ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის დახმარების არაადეკვატური უზრუნველყოფით, ისე — შშმპ ბენეფიციართათვის განკუთვნილი სოციალური პაკეტის უთანაბრო განაწილებით, სადაც მათ უმრავლესობას (60 პროცენტს) კაცები შეადგენენ.

7.3 ხანდაზმული ადამიანები

საქართველოში სიღარიბეში ცხოვრების ყველაზე მცირე ალბათობა, ყველა ასაკობრივ ჯგუფს შორის, ხანდაზმულ ადამიანებს აქვთ. ეს ხანდაზმულობის პენსიისა და უნივერსალური ჯანდაცვის (პენსიონერებისთვის განკუთვნილი დახმარების ყოველმხრივი პაკეტის ჩათვლით) შედეგია, რომელსაც პრაქტიკულად თითქმის ყველა ხანდაზმული იღებს.

ეს ანალიზი სოციალური დაცვის სისტემაში ხანდაზმულ პირთა შორის გენდერულ დინამიკას შეეხება და აქ რამდენიმე მიმართულება უნდა აღინიშნოს:

- თუ არსებობს ცოცხლად დარჩენილთა დახმარება ბავშვებისთვის, მოზრდილები არ არიან უზრუნველყოფილნი სოციალური დაცვით მეუღლის ან პარტნიორის გარდაცვალებისა და მისი შემოსავლის დაკარგვის შემთხვევაში. მოზრდილებისთვის ცოცხლად დარჩენილთა პენსიის უქონლობა განსაკუთრებით

არასახარბიელო სიტუაციაში აყენებს ქალებს. შინამეურნეობების ინტეგრირებული კვლევის მიხედვით, ქვრივთა 86 პროცენტი ქალები არიან, დანარჩენი 14 პროცენტი კი — კაცები, რაც, მეტწილად, ქალების სიცოცხლის მეტი ხანგრძლივობის შედეგია. ყოველი ათი ხანდაზმული ცოცხლად დარჩენილიდან ერთი იღებს მიზნობრივ სოციალურ დახმარებას;

- ბოლო რამდენიმე ათწლეულში განხორციელებული საპენსიო რეფორმების გლობალური გამოცდილება აჩვენებს, რომ ახალი საპენსიო სისტემის შექმნა, სავარაუდოდ, ცუდად აისახება დაბალი შემოსავლისა და უფრო მოკლე კარიერის მქონე ადამიანებზე, განსაკუთრებით ქალებზე. ამის მიზეზი ისაა, რომ დაფინანსებული პენსია, რომელშიც გასაცემელი თანხის ოდენობა მჭიდროდ უკავშირდება შენატანებს და ჯვარედინი სუბსიდირების შესაძლებლობას არ იძლევა, შრომის ბაზარზე არსებულ (სადაც არსებობს, ცხადია) უთანასწორობას ამძაფრებს;
- გარკვეული მანიშნებლების მიხედვით, ხანდაზმულობის პენსია ადეკვატური არ არის, განსაკუთრებით რამდენიმე თვალსაზრისით დაუცველი და მოწყვლადი ადამიანებისთვის. ქალები, რომელთაც უფრო მეტი სიცოცხლის ხანგრძლივობა აქვთ, უფრო დიდხანს არიან უნივერსალური პენსიის იმედად, ვიდრე კაცები. მაშასადამე, ხანდაზმულობის უნივერსალური პენსიის ადეკვატურობა განსაკუთრებით მათთვის არის რელევანტური. ხანდაზმულ ქალებს ორჯერ მეტი ალბათობა აქვთ, ვიდრე ხანდაზმულ კაცებს, რომ მიზნობრივი სოციალური დახმარების იმედად იყვნენ (10 და 5 პროცენტი, შესაბამისად), მაგრამ ეს განსხვავება, მეტწილად, ქალების სიცოცხლის მეტი ხანგრძლივობით აიხსნება, რადგან ხანდაზმულ ქალებსა და კაცებს სიღარიბეში ცხოვრების თანაბარი შანსები აქვთ.

ზემოთ განხილული სხვაობის მიუხედავად, ეროვნული მაჩვენებლების მიხედვით, ზოგადად, სიღარიბის კოეფიციენტი ქალებთან ოდნავ დაბალია. ეს, ძირითადად, იმით აიხსნება, რომ სოციალური დაცვა ოდნავ მეტ ქალს მოიცავს, ვიდრე კაცს, განსაკუთრებით ხანდაზმულ ასაკში.

როგორც ამ ანალიზმა აჩვენა, ცხოვრების გზისა და შრომის ბაზრის გენდერული ბუნება სოციალური დაცვის სისტემისგან მოითხოვს, რომ განსაკუთრებით სენსიტიური იყოს გენდერზე დაფუძნებული უთანასწორობების მიმართ და ამ საკითხს ითვალისწინებდეს. თუმცა, სოციალური დაცვის სისტემა, რომელიც სხვადასხვა ჯგუფსა და თაობას შორის შემოსავლების გადანაწილებაზე ფოკუსირებს, მხოლოდ ერთი კომპონენტია გენდერულად სენსიტიურ ინსტრუმენტთა ფართო ნაკრებში, რომელიც მთავრობებს სტრუქტურული, მათ შორის, შინამეურნეობებში აღმოცენებული, უთანასწორობების აღმოფხვრაში ეხმარება.

მომდევნო თავში მთელი რიგი ზემოთ აღწერილი ხარვეზების გამოსწორების შესაძლო გზებია შემოთავაზებული.

▸ 8. სიცოცხლის განმავლობაში ინკლუზიური სოციალური დაცვის სისტემისკენ სვლა საქართველოში

საქართველოს სოციალური უსაფრთხოების სისტემის მოსახლეობის კეთილდღეობაზე გავლენის უარყოფა შეუძლებელია. ცხოვრების ციკლის ძირითადი დახმარების გარეშე გაცილებით მეტ ადამიანს მოუწევდა სიღარიბეში ან სიღარიბის რისკის ქვეშ ცხოვრება, ვიდრე ამჟამად. მაშინ, როცა COVID-19-ის გამოჩენამ მთელ მსოფლიოზე წარუშლელი კვალი დატოვა, საქართველო უდავოდ უკეთეს პოზიციაში აღმოჩნდა ასეთ უპრეცენდენტო შოკთან გამკლავების თვალსაზრისით, ვიდრე მსგავსი შემოსავლების მქონე სხვა ქვეყნები. ამაში განსაკუთრებული დამსახურება ხანდაზმულთა პენსიასა და უნივერსალურ ჯანდაცვაში ინვესტიციებს მიუძღვის. ამასთან, მთავრობამ მოახერხა მიმდინარე ვითარების საპასუხოდ მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამის გაფართოება, ძირითადად, ადმინისტრაციულ აპარატში ინვესტირების წყალობით.

შემდეგ ქვეთავებში ის გავლენებია მიმოხილული, რომლებიც საქართველოში მოქმედმა სისტემამ იქონია როგორც შინამეურნეობების კეთილდღეობაზე, ისე — ეროვნული კეთილდღეობის ისეთ აგრეგირებულ ინდიკატორებზე, როგორიც სიღარიბე და უთანასწორობაა. ამ თავის დასასრულს შემოთავაზებულია სისტემის შესაძლო გაფართოების მიმართულებები.

8.1 არსებული სისტემის საერთო ეფექტიანობა

სოციალური დაცვის ფარგლებში განხორციელებული ტრანსფერებით მიღებული შემოსავლები ყველაზე პირდაპირი გზაა იმისათვის, რომ მთავრობამ შემოსავლების უსაფრთხოება უზრუნველყოს და სიღარიბისა და უთანასწორობის საკითხები მოაგვაროს. ფაქტობრივად, OECD ქვეყნების მასშტაბით, სამთავრობო ტრანსფერები შემოსავლების გადანაწილების უდიდეს ნაწილს შეადგენენ, გადასახადებთან და სოციალურ შენატანებთან შედარებით.[218]

საქართველოში სოციალური დაცვის ტრანსფერებიდან მიღებული შემოსავალი შინამეურნეობის მთლიანი შემოსავლის მნიშვნელოვანი ნაწილია.[219] საშუალოდ, მთელ მოსახლეობაში შინამეურნეობის შემოსავლის დაახლოებით 28 პროცენტი ამ ტრანსფერებზე მოდის.[220] ხანდაზმულობის უნივერსალური პენსია, სხვა პროგრამებისგან მკვეთრად გამორჩეული, ერთადერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი პროგრამაა, რომელიც საშუალოდ შინამეურნეობის შემოსავლის 21 პროცენტს შეადგენს. სხვა სქემებს გაცილებით ნაკლები მოცვა აქვთ და დარიცხული თანხის ოდენობაც ნაკლებია — აქედან გამომდინარე, შინამეურნეობის მთლიანი შემოსავლის უფრო მცირე ნაწილსაც წარმოადგენენ. მაგალითად, მიზნობრივი სოციალური დახმარება შინამეურნეობის მთლიანი შემოსავლის 4 პროცენტია, ხოლო შშმპ პენსია — 2.5 პროცენტი.

სოციალური დაცვის ფარდობითი მნიშვნელოვნება საგრძნობლად იცვლება სხვადასხვა ასაკობრივ ჯგუფში, რაც იმაზე მიუთითებს, რომ ბავშვებზე, სამუშაო ასაკის ადამიანებსა და ხანდაზმულებზე მიმართული პოლიტიკური ღონისძიებები ერთმანეთისგან ძალიან განსხვავდება. სურათი N 8.1 ცხოვრების ციკლის მანძილზე სოციალური დაცვის ფარდობით მნიშვნელოვნებას გვიჩვენებს. ოფიციალურ საპენსიო ასაკს

218 Causa and Hermansen (2017).
219 შინამეურნეობებმა შემოსავალი, შეიძლება, სხვადასხვა წყაროდან მიიღონ, მათ შორის, საკუთარი შრომით, სასოფლო-სამეურნეო საქმიანობით, საზღვარგარეთ ემიგრაციაში მყოფი ოჯახის წევრებიდან მიღებული ფულადი გზავნილებითა და სამთავრობო ტრანსფერებით.
220 2018 წლის შინამეურნეობის ინტეგრირებული კვლევის ანალიზი.

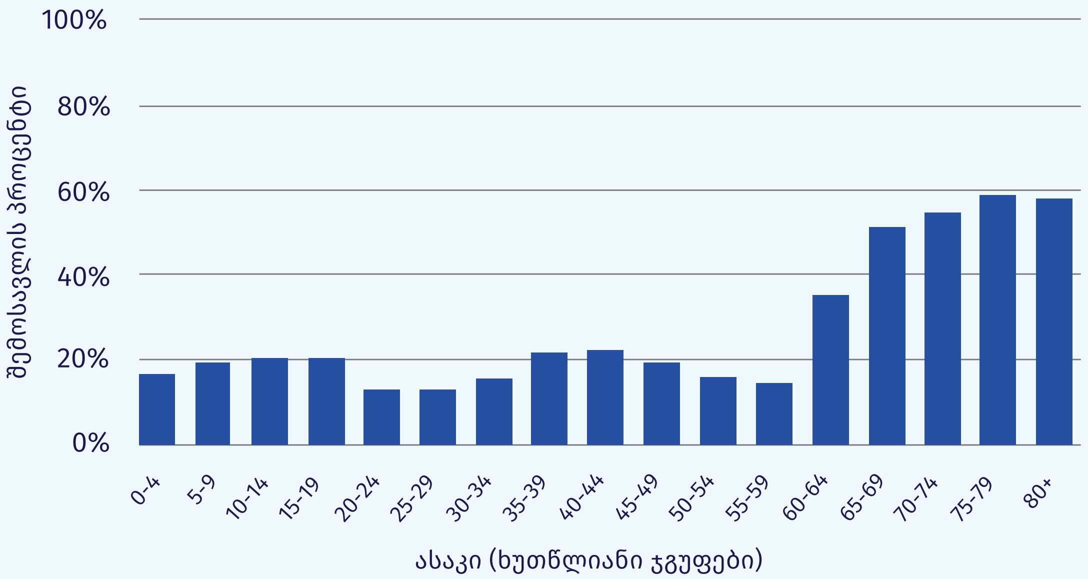
გადაცილებული პირებისთვის შინამეურნეობის მთლიანი შემოსავლის დაახლოებით 54 პროცენტი სოციალური დაცვის ტრანსფერებზე მოდის მაშინ, როცა ბავშვებისა და სამუშაო ასაკის მოზრდილებისთვის ეს მაჩვენებელი მხოლოდ 17 პროცენტია. და კვლავ, ეს ხანდაზმულობის პენსიის სქემის უფრო ფართო მოცვასა და მეტ თანხაზეც მიუთითებს და ხანდაზმული ადამიანების დაბალ ჯამურ შემოსავალზეც, თუმცა ამ ასაკობრივ ჯგუფში მნიშვნელოვანი გენდერული განსხვავებები არ შეინიშნება.

დაბალი შემოსავლის დეცილებში მოხვედრილი ადამიანებისგან უფრო მოსალოდნელია, რომ საკუთარი საჭიროებების დასაკმაყოფილებლად სოციალური დაცვის ფარგლებში განხორციელებულ ტრანსფერებზე იყვნენ დამოკიდებულნი. ფაქტობრივად, სოციალური დაცვის ტრანსფერების მნიშვნელობა მით უფრო იკლებს, რაც უფრო მეტ შემოსავალს იღებს შინამეურნეობა შრომიდან და სხვა წყაროებიდან. სურათი N 8.2 გვიჩვენებს, შინამეურნეობების შემოსავლის საშუალოდ რა ნაწილს შეადგენს სოციალური დაცვის ტრანსფერები კეთილდღეობის მაჩვენებლის განაწილების მიხედვით. მოსახლეობის ქვედა დეცილში მყოფნი შინამეურნეობის შემოსავლის თითქმის ნახევარს სოციალური ტრანსფერებიდან იღებენ მაშინ, როცა ზედა დეცილში ეს მაჩვენებელი 11 პროცენტია. ქალები, საშუალოდ შინამეურნეობის შემოსავლის 30 პროცენტს იღებენ ტრანსფერებიდან, კაცები კი — 24 პროცენტს.

მთლიანობაში სოციალური დაცვის სისტემას მნიშვნელოვანი წვლილი შეაქვს ქვეყანაში შემოსავლებში უთანასწორობის შემცირებაში. ამის კარგი ილუსტრაცია შინამეურნეობის შემოსავლის სოციალური ტრანსფერის გათვალისწინებით და მის გარეშე ჯინის კოეფიციენტის შედარებაა. საზომი 0-დან (იდეალური თანასწორობა) 1-მდე (იდეალური უთანასწორობა) იცვლება. 2018 წელს ჯინის კოეფიციენტი ერთ სულ მოსახლეზე 0.391 იყო, სოციალური დაცვის ფარგლებში მიღებული დახმარების გათვალისწინების გარეშე კი — 0.505. სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, სოციალური დაცვის სისტემის გარეშე შემოსავლის უთანასწორობა თითქმის 30 პროცენტით მაღალი იქნებოდა. და მაინც, ჰორიზონტალურ უთანასწორობებზე სისტემის რეაქცია კომპლექსურია, როგორც ეს VII თავშია ნაჩვენები გენდერულ უთანასწორობასთან მიმართებაში.

▸ სურათი N 8.1:

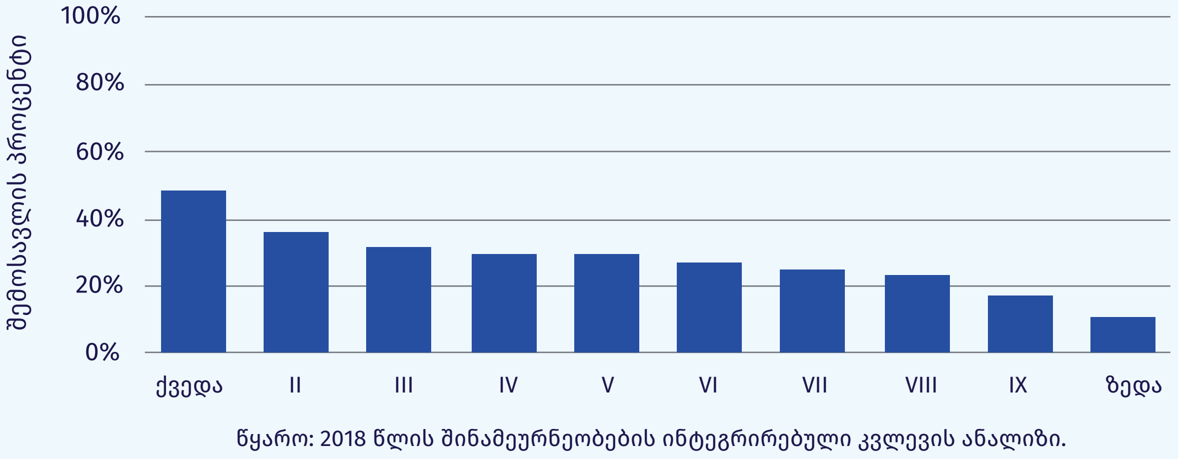
სოციალური დაცვის ტრანსფერებიდან მიღებული საშუალო შემოსავალი, როგორც შინამეურნეობის მთლიანი შემოსავლის წილი, ასაკის მიხედვით, 2018 წელი



წყარო: 2018 წლის შინამეურნეობების ინტეგრირებული კვლევის ანალიზი.

▶ სურათი N 8.2:

სოციალური დაცვის ტრანსფერებიდან მიღებული საშუალო შემოსავალი, როგორც შინამეურნეობის მთლიანი შემოსავლის წილი, დეცილებად წარმოდგენილი პოპულაციის ჯგუფების მიხედვით, 2018

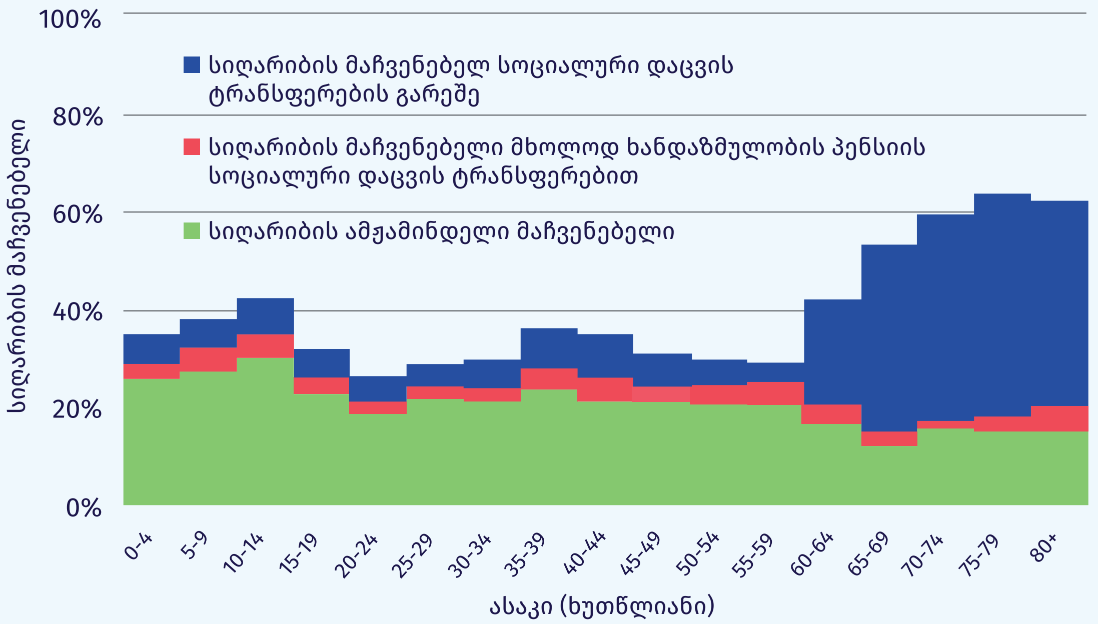


წყარო: 2018 წლის შინამეურნეობების ინტეგრირებული კვლევის ანალიზი.

ანალოგიურად, სოციალური დაცვის სისტემა კრიტიკულ როლს ასრულებს სიღარიბის დონის შემცირებაში. სურათი N 8.3 სხვადასხვა ასაკობრივ ჯგუფში სიღარიბის შეფასების კოეფიციენტს გვიჩვენებს, სოციალური დაცვის სქემების ფარგლებში განხორციელებული ტრანსფერებით მიღებული შემოსავლის გარეშე. სიღარიბის ზღვარი შინამეურნეობის მედიანური გათანაბრებული შემოსავლის 60 პროცენტზე გადის.

▶ სურათი N 8.3:

ფარდობით სიღარიბის ზღვარს (შინამეურნეობის მედიანური გათანაბრებული მოხმარების 60 პროცენტის) ქვემოთ მცხოვრები მოსახლეობის წილის სიმულაცია სოციალური დაცვის ტრანსფერის მეშვეობით შემოსავლის მიღებამდე და მიღების შემდეგ, ასაკის მიხედვით, 2018 წელი



წყარო: 2018 წლის შინამეურნეობების ინტეგრირებული კვლევის ანალიზი.
შენიშვნა: სიღარიბის ზღვარი ფიქსირებულია ტრანსფერების შემდეგ შინამეურნეობის მედიანური გათანაბრებული მოხმარების 60 პროცენტზე.

საბოლოო ჯამში, შეფასების მიხედვით, 2018 წელს სოციალურმა ტრანსფერებმა ეროვნული სიღარიბის მაჩვენებელი გაანახევრა და 40-დან 20 პროცენტამდე შეამცირა. სოციალურმა ტრანსფერებმა ბავშვთა სიღარიბის დონეც შეამცირა 39-დან 28 პროცენტამდე, ხოლო სამუშაო ასაკის მოზრდილებისა — 31-დან 21 პროცენტამდე. სიღარიბის ყველაზე დიდი კლება ხანდაზმულ პირებთან დაფიქსირდა: სოციალური ტრანსფერების გარეშე პენსიონერთა შეფასებული 57 პროცენტი იცხოვრებდა სიღარიბის ზღვარს ქვემოთ მაშინ, როცა ტრანსფერების გათვალისწინებით, ეს მაჩვენებელი მხოლოდ 15 პროცენტია, რაც ხანდაზმულთა სიღარიბის სამი-მეოთხედით შემცირებაზე მიუთითებს.

როგორც წინა კვლევები ცხადყოფს, ფართო მოცვისა და შედარებით დიდი თანხის გამო, ინდიკატორების კლების უდიდესი ნაწილი ხანდაზმულთა პენსიით აიხსნება.[221] ეს კარგად ეთანადება OECD-ის ფარგლებში მიღებულ მონაცემებს, სადაც, ყველა სხვა თანაბარ პირობაში, ტრანსფერის მოცულობა გაცილებით დიდ როლს ასრულებს, ვიდრე დახმარების მიზანმიმართულობა (ან პროგრესირებადობა), რაც ამ შემთხვევაში გადანაწილების მიზნის მიღწევას ემსახურება.[222]

8.2 საქართველოს სოციალური დაცვის ზღვრებში არსებული ხარვეზების გამოსწორება

ILO-ის 202-ე რეკომენდაციის მიხედვით, ეროვნული სოციალური დაცვის ზღვრის მიზანი ბავშვებისთვის, სამუშაო ასაკისა და ხანდაზმული ადამიანებისთვის ბაზისური შემოსავლისა და ჯანმრთელობის დაცვის უზრუნველყოფაა. საქართველოს მოქმედი სოციალური უსაფრთხოების სისტემა უკვე საკმაოდ კარგად ოპერირებს ხანდაზმული მოსახლეობის უდიდეს ნაწილთან და სხვადასხვა ასაკობრივი ჯგუფის შშმ პირებთან მიმართებაში, თუმცა ანალიზმა გარკვეული აღსანიშნი ხარვეზებიც გამოავლინა.

ამრიგად, ანალიზმა საკმაოდ მნიშვნელოვანი ხარვეზები დაგვანახა ბავშვებისა და სამუშაო ასაკის ადამიანების, კერძოდ, ქალების სოციალური დაცვის ზღვრებში, ესენია:

- ბავშვთა დახმარების პროგრამაში ჩართული ბავშვების მცირე რაოდენობა. პროგრამა ყველა ბავშვის მხოლოდ 14 პროცენტს ფარავს, ხოლო ამ ბავშვების ნახევარზე ნაკლები მოხმარების უმდაბლეს დეცილშია;
- ფორმალურად კერძო სექტორში დასაქმებული მუშაკებისთვის ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის არაადეკვატური დახმარება; ასევე, ასეთი დაცვის არარსებობა თვითდასაქმებული და იმ ქალებისთვის, რომლებიც რაიმე სხვა ფორმით იმყოფებიან შრომის ბაზრის მიღმა;
- უმუშევრობის დაზღვევის სქემის არარსებობა, რომელიც მუშაკებს შემოსავლების კატასტროფული დანაკარგისგან დაიცავდა უმუშევრობის პერიოდში;
- სამუშაო ადგილზე უბედური შემთხვევის სავალდებულო დაზღვევის არარსებობა, თუმცა ახლადშექმნილი სქემის დანერგვა მიმდინარე წელს უნდა დაიწყოს.

COVID-19-თან დაკავშირებულმა კრიზისმა ზოგიერთი ამ საკითხთაგანი წინა პლანზე წამოწია. განსაკუთრებით აღსანიშნია ბევრი ბავშვის არასაიმედო მდგომარეობა და უმუშევრობასთან დაკავშირებული ისედაც სერიოზული სიტუაციის გარდაუვალი გაუარესება. კრიზისმა სერიოზული რისკის წინაშე დააყენა ახალგაზრდა ადამიანები, რადგან მათი დასაქმების შესაძლებლობები კიდევ უფრო შემცირდა. ქალებს, არაფორმალური დასაქმების პირობებში მათი მოწყვლადობის გათვალისწინებით, მოვლისა და სხვებზე ზრუნვის ტვირთი მოემატათ, რაც მკაცრი იზოლაციისა და ოჯახში ძალადობის მაღალი დონის გარდაუვალი შედეგია. რაც შეეხება ბავშვებს, სკოლების დახურვის გამო, მნიშვნელოვნად დაზარალდნენ ჯანმრთელობისა და კარგად ყოფნის განცდის თვალსაზრისით.

221 იხ. Kidd and Gelders (2015).
222 Causa et al. (2019).

შექმნილ ვითარებაზე საპასუხოდ, სოციალური დაცვის ინფრასტრუქტურაში ბოლო რამდენიმე ათწლეულში განხორციელებული ინვესტიციის წყალობით, საქართველოს მთავრობამ შეძლო, სწრაფად ემოქმედა და მიეღო მთელი რიგი საგანგებო ზომებისა, რომლებიც COVID-19-ის გლობალური პანდემიის გავლენის შემსუბუქებას ისახავდა მიზნად. ეს პროცესი 2020 წლის აპრილის პირველ რიცხვებში დაიწყო და ექვსი თვე გაგრძელდება. ის მოიცავს უმუშევრობის საგანგებო სქემას, რომელიც დასაქმებულებს ექვსი თვის განმავლობაში ყოველთვიურად 200 ლარით უზრუნველყოფს. გარდა ამისა, თვითდასაქმებულ პირებს, რომლებიც უკვე დარეგისტრირდნენ ან გარკვეულ ვადებში დარეგისტრირდებიან, ერთჯერადად მიეცემათ 300 ლარი. ასევე, დროებით გაფართოვდება მიზნობრივი სოციალური დახმარებისა და ბავშვთა დახმარების მიღების კრიტერიუმები და სხვადასხვა ოდენობის დახმარებას მიიღებენ 65,000-დან 100,000 PMT ქულის მქონე ოჯახები, ხოლო სამ- ან მეტშვილიანი და 100,000-მდე PMT ქულის მქონე ოჯახები, შშმ ბავშვები და მძიმე შშმ პირები — თვეში 100 ლარს 6 თვის განმავლობაში.

ახალი ღონისძიებების მახასიათებლებსა და მთავრობის მიერ თითოეული კომპონენტისთვის ნავარაუდებ მოცვასა და ღირებულებას ჩანართი N 8.1 აჯამებს.

ჩანართი N 8.1. COVID-19-ის საპასუხოდ მთავრობის ბოლო პერიოდში გაცხადებული რეაქცია სოციალური დაცვის მიმართულებით

2020 წლის 24 აპრილს საქართველოს პრემიერ მინისტრმა გიორგი გახარიამ ახალი ხარჯვითი პაკეტის შესახებ განაცხადა, რომელიც კორონავირუსის „ანტიკრიზისული გეგმის" სახელით გახდა ცნობილი და 3.5 მილიონ ლარს (დაახლოებით 1.1 მილიონ აშშ დოლარს) ითვალისწინებდა, აქედან 1.035 მილიონი ლარი საქართველოს მოქალაქეების სოციალური მხარდაჭერისთვის იყო განკუთვნილი. მთელი რიგი ღონისძიებებისა განხორციელდა გეგმის მეორე ეტაპის ფარგლებში, რომელიც აპრილის პირველ რიცხვებში დაიწყო. ეს ღონისძიებები იმ ადამიანების კეთილდღეობის დაცვაზე იყო მიმართული, რომელთა სამსახურსაც ყველაზე მეტად დააზარალებდა კრიზისი და ვინც პანდემიის შედეგად ეკონომიკურ სიდუხჭირეში აღმოჩნდა. ფინანსური მხარდაჭერის მოდელი შემდეგ ღონისძიებებს მოიცავდა:

კონტრაქტით დასაქმებული ადამიანები, რომლებმაც სამსახური დაკარგეს ან უხელფასო შვებულებაში იმყოფებიან:

- მიიღებენ 1,200 ლარის ოდენობით (თვეში 200 ლარს) დახმარებას ექვსი თვის განმავლობაში;
- ეს კომპონენტი დაახლოებით 460 მილიონი ლარი დაჯდება და საქართველოს დაახლოებით 350 000 მოქალაქეს დაეხმარება.

არაფორმალურ სექტორში დასაქმებული და თვითდასაქმებული ადამიანები:

- მიიღებენ ერთჯერად დახმარებას 300 ლარის ოდენობით, თუ დაასაბუთებენ, რომ შემოსავალი დაკარგეს;
- ეს კომპონენტი დაახლოებით 75 მილიონი ლარი დაჯდება.

65,000-დან 100,000 PMT ქულის მქონე ოჯახები:

- ეს ოჯახები მიიღებენ ყოველთვიურ ფულად დახმარებას მხოლოდ ექვსი თვის განმავლობაში;
- ამ დახმარების ოდენობა ოჯახის ზომის მიხედვით გამოითვლება. ერთწევრიანი ოჯახი თვეში 70 ლარს მიიღებს, ორწევრიანი — 90 ლარს, სამწევრიანი ოჯახი — 105 ლარს და ა. შ.
- ეს კომპონენტი დაახლოებით 45 მილიონი ლარი დაჯდება და დაახლოებით 70 000 ოჯახს (100 000 ადამიანს) დაეხმარება.

0-დან 100,000-მდე PMT ქულის მქონე და 16 წლამდე ასაკის სამ- ან მეტშვილიანი ოჯახები:

- ეს ოჯახები მიიღებენ 100 ლარს თვეში მხოლოდ ექვსი თვის განმავლობაში;
- ეს კომპონენტი დაახლოებით 13 მილიონი ლარი დაჯდება და დაახლოებით 21 000 ოჯახს (130 000 ადამიანს) დაეხმარება.

მძიმე შშმ პირები (I ჯგუფი) და შშმ ბავშვები:

- ეს ოჯახები მიიღებენ თვეში 100 ლარს მხოლოდ ექვსი თვის განმავლობაში;
- ეს კომპონენტი დაახლოებით 25,000 მილიონი ლარი დაჯდება და დაახლოებით 40 000 მოქალაქეს დაეხმარება.

გარდა ამისა, პენსიის ინდექსაცია 2021 წლის იანვარში დაიწყება. ყველა პენსია გაიზრდება ინფლაციის კოეფიციენტის ოდენობით მაინც. ამასთან, რეალური ეკონომიკური ზრდის 80 პროცენტი დაემატება ინფლაციის კოეფიციენტს 70 წლის და უფროსი ასაკის პენსიონერებისთვის, განურჩევლად ინფლაციისა და ეკონომიკური ზრდის პარამეტრებისა. არსებობს მოლოდინი, რომ ამ ცვლილებით დაახლოებით 410 000 პენსიონერი ისარგებლებს.

საერთაშორისო პარტნიორებმა კრიზისზე საქართველოს რეაქციის მხარდასაჭერად 3 მილიონი აშშ დოლარი გამოყვეს. პრემიერ მინისტრმა აღნიშნა, რომ საწყისი რაოდენობა, რომელიც სოციალურ დახმარებაზე უნდა დაიხარჯოს, არ დაფარავს კრიზისის შემდგომ ეკონომიკური რეაბილიტაციისთვის საჭირო ხარჯებს. ამ მიმართულებით განსახორციელებელი ღონისძიებები პანდემიის დასრულების შემდეგ შექმნილი ვითარების შესაბამისად განიხილება და გადაისინჯება.

წყარო: საქართველო, ანტიკრიზისული ეკონომიკური გეგმა (2020).

ეს ღონისძიებები ნამდვილად შეარბილებს კრიზისის გავლენას მათზე, ვინც აღნიშნულ დახმარებას მიიღებს, თუმცა ეს შეიძლება საკმარისი არ იყოს, განსაკუთრებით იმ ადამიანების შემთხვევაში, ვინც „მიღმა დარჩენილ შუა მონაკვეთში" აღმოჩნდება ანუ ისინი, ვისაც არ ეკუთვნის მიზნობრივი სოციალური დახმარება და ბავშვთა დახმარება, ან ვინც სხვადასხვა მიზეზის გამო ვერ დაასაბუთებს შემოსავლის დაკარგვას (მაგალითად, ოჯახებში დასაქმებული ქალები, რომლებსაც, ჩვეულებრივ, არ აქვთ კონტრაქტი და შრომის ანაზღაურებას ხელზე, ნაღდი ფულით იღებენ). აქედან გამომდინარე, ისინი თვითდასაქმებულთათვის განკუთვნილ ერთჯერად დახმარებას ვერ მიიღებენ, თუმცა ეკონომიკის ზოგადი შემცირება მნიშვნელოვნად იმოქმედებს მათზე.

გარდა ამისა, დროებით ან საგანგებო ზომებში გათვალისწინებული არ არის ცხოვრების ციკლის ჩვეული რისკების პერმანენტული ბუნება. სინამდვილეში, სოციალური უსაფრთხოების კარგად აწყობილი სისტემა, თავისი არსით მგრძნობიარეა ასეთი დარტყმებისადმი და მათზე მართებულად რეაგირებს. რაც მეტად უნივერსალურია დახმარება და ფართოა მისი მოცვა, მით მეტად პრევენციული და დამცველია სისტემა დარტყმების/შოკების პერიოდებში. ეჭვგარეშეა, მომავალში განხორციელებული ანალიზი აჩვენებს, რომ საქართველოში ხანდაზმულ ადამიანებს ყველაზე ნაკლებად შეეხებოდათ COVID-19-ით გამოწვეული ეკონომიკური დარტყმები, სწორედ რომ ხანდაზმულთა საპენსიო სქემის ფართო მოცვის წყალობით.

ყოველივე ზემოთ თქმულიდან გამომდინარე, გონივრულია, სოციალური დაცვის ზღვრებში არსებული ძირითადი ხარვეზების გამოსწორებაში პერმანენტული ინვესტიციები ჩაიდოს, რათა პანდემიისა და მასთან დაკავშირებული შეზღუდვების დასრულების შემდეგ საქართველოს მოქალაქეები და ეკონომიკა გაცილებით უკეთ მომზადებული შეხვდნენ მომავალ კრიზისს. ამ ხარვეზების გამოსწორების ყველაზე პირდაპირი გზა ცხოვრების ციკლის იმ სამ ძირითად დახმარებაზე ფოკუსირებაა, რომლებიც მანამდე არ იყო წარმოდგენილი საქართველოში, ან მეტწილად არაადეკვატური იყო, კერძოდ:

- **ბავშვთა უნივერსალური დახმარება** 0-15 წლის ყველა ბავშვს უნდა ეძლეოდეს;
- **ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის დახმარების გაფართოებული სქემა** ახალშობილთა ყველა დედას უნდა ფარავდეს და არა მხოლოდ ფორმალურად დასაქმებულებს; ასევე, უნდა გაუმჯობესდეს კერძო სექტორში დასაქმებულთა დახმარების ოდენობა;
- **პერმანენტული უმუშევრობის სქემა** უნდა ფარავდეს უმუშევრობის მინიმალურ ადეკვატურ პერიოდს, 102-ე კონვენციაში შემოთავაზებული მინიმალური სტანდარტების შესაბამისად.

ეს დახმარებები ცხოვრების ციკლის ძირითად ეტაპებზე დაცვას უზრუნველყოფს და საზოგადოებრივი ინვესტიციების ახალგაზრდა თაობებისკენ წარმართვას შეუწყობს ხელს საქართველოს მზარდი ეკონომიკის მხარდასაჭერად.

- მომენტით უნდა ვისარგებლოთ და გაიზარდოს ბავშვთა დახმარება. რაც უფრო მნიშვნელოვანია, „მიღმა დარჩენილი შუა მონაკვეთის“ შვილებიანი სამუშაო ასაკის მშობლები ამით მყისიერად აღმოჩნდებიან სოციალური უსაფრთხოების სისტემაში, რაც მათი კანონიერი უფლებაა. მიზნობრივი სოციალური დახმარებისა და ბავშვთა დახმარების პროგრამების მეშვეობით დახმარების მიღებაზე უარის უარყოფითი გამოცდილების ნაცვლად, მიღებული დადებითი გამოცდილება სისტემისადმი ნდობას განავითარებს და დროთა განმავლობაში ფორმალური შრომისა და გადასახადების გადახდის მეტ სურვილსა და მზაობას გაუჩენს მოსახლეობას;
- ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის დახმარება, რომელიც ამჟამად განკუთვნილი არ არის ფორმალური დასაქმების მიღმა დარჩენილი ახალბედა დედებისთვის, უზრუნველყოფს, რომ არც ერთი დედა სიღარიბეში არ აღმოჩნდეს იმის გამო, რომ შვილი გააჩინა. ამასთან, არსებული სახელმწიფო დახმარება საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისობაში უნდა მოვიდეს, რათა კერძო სექტორში დასაქმებული ათასობით ქალისთვის ადეკვატური დახმარების სახე მიიღოს;
- უმუშევრობის დახმარება უსაფრთხოებას შესთავაზებს მუშაკებს, ვინაიდან ეცოდინებათ, რომ სანამ სამსახურს იპოვიან, მათი ოჯახები უზრუნველყოფილნი იქნებიან. ეს უმუშევრობასთან დაკავშირებულ გვერდით ეფექტებსაც აარიდებს ეკონომიკას, ახალგაზრდა მუშაკების ემიგრაციის ჩათვლით.

აღნიშნული დახმარებები სახელმწიფო შემოსავლებით, სოციალური დაზღვევით ან ამ ორის კომბინაციით, მაგალითად, მრავალდონიანი სქემის გამოყენებით, შეიძლება, დაფინანსდეს (იხ. ჩანართი N 2.2). სოციალური დაზღვევის სისტემა, რომელიც გადასახადებით დაფინანსებული „ზღვრის“ ზედა დონეზე ძევს, საქართველოს მთავრობას ტვირთის გადანაწილების მეტ შესაძლებლობას მისცემს: სოციალური დაცვისთვის საჭირო ფონდების მოზიდვასაც შეძლებს და მოქნილი პოლიტიკური მოდელის აწყობასაც, რომელიც ბაზისური დაცვის გარანტიას იძლევა, ადეკვატურობას უზრუნველყოფს და ფორმალური მუშაობის სტიმულირებასაც ახერხებს.

მაგალითად, მრავალდონიანი სქემა ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის დახმარების შემთხვევაში, შესაძლოა, ბაზისურ დახმარებას მოიცავდეს მათთვის, ვინც ფორმალურად დასაქმებული არ არის (I დონე) და უფრო დიდი მოცულობის, შენატანებით დაფინანსებულ დახმარებას მათთვის, ვისაც დასაქმებით თავისი წვლილი შეაქვს სოციალური დაზღვევის ფონდში (II დონე). კერძო სექტორისთვის განკუთვნილი ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის დახმარება ამჟამად სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ფინანსდება, რაც, თავის მხრივ, ნაწილობრივ, დასაქმებულთა შრომის ანაზღაურების (ხელფასის გაცემამდე დაქვითული) 20 პროცენტიდან მოდის. მსოფლიოს უმეტესი და ევროპის თითქმის ყველა ქვეყნისგან განსხვავებით, საქართველოში დამსაქმებლები ამჟამად არაფერს იხდიან ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის დახმარების სასარგებლოდ.[223] ამ დაქვითული თანხის ნაწილის (ან დამატებითი მცირე შენატანით ამოღებული თანხის) სოციალური დაზღვევის ფონდისკენ წარმართვა, რომელშიც დამსაქმებლებიც შეიტანენ წილს, თვალსაჩინოდ აქცევს ამჟამად იმპლიციტურ ინვესტიციას და შემოსავლებსაც გაზრდის სოციალურ კვლავწარმოებაზე პასუხისმგებლობის დამსაქმებლებისთვის გაზიარებით. შენატანებით დაფინანსებული ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის დახმარება მეტად ადეკვატური იქნება, ვიდრე არსებული

223 მსოფლიოში დედობის დაცვის კანონმდებლობის შესახებ მეტი ინფორმაციისთვის იხ. ILO (2017, ცხრილი N5.B). ასევ, იხ. ILO (2016a).

დახმარება, რაც საქართველოს მეტად დააახლოებს ამ მიმართულებით საერთაშორისო სტანდარტებსა და პრაქტიკასთან. დაბოლოს, უფრო დაბალი განაკვეთის, მაგრამ ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის ადეკვატური დახმარება მათთვის, ვინც ამ მონაწილეობითი სისტემის მიღმაა, სამართლიანი და თანასწორუფლებიანი გზაა იმის უზრუნველსაყოფად, რომ დედობის დაცვა გარანტირებულია, საქართველოში ახალშობილის ყველა დედას მოიცავს და, ამავდროულად, ფორმალურ დასაქმებაში ჩართვასაც წაახალისებს.

ბავშვთა და უმუშევრობის დახმარებაც, შეიძლება, მრავალდონიანი იყოს, თუკი მთავრობას მათი დაფინანსების ალტერნატიული გზების მოძიება მოუწევს, თუმცა ყველა შემთხვევაში, მოსაფიქრებელი იქნება ისეთ სქემა, რომ მიღებული დახმარების ოდენობა ადამიანებს მუშაობისთვის თავის დანებებისკენ არ უბიძგებდეს.[224]

განურჩევლად იმისა, რომელ სქემას აირჩევს მთავრობა, უპირველესი პრიორიტეტი ყველა პირის ცხოვრების ციკლის ძირითადი რისკების უზრუნველყოფა უნდა იყოს, რაც შესაბამისობაში მოდის სოციალური დაცვის ზღვრების შესახებ 102-ე კონვენციასა და 202-ე რეკომენდაციასთან. გაფართოებული ბავშვთა დახმარება, გაფართოებული ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის დახმარება და უმუშევრობის ბაზისური სქემა კარგ საწყის წერტილს წარმოადგენს. როგორც წინასწარი ხარჯთაღრიცხვა აჩვენებს, ამ დახმარებათა პაკეტი უკიდურესად ძვირადღირებული არ უნდა იყოს.

ცხრილი N 8.1 აჯამებს ამ დახმარებების შემოღების ან გაფართოების პოტენციურ ღირებულებას, რომელიც მშპ-ის პროცენტის სახითაა წარმოდგენილი და შემდეგ პარამეტრებს ეყრდნობა:

- თვეში 50 ლარის ოდენობის ბავშვის დახმარება, რომელიც საქართველოში ყველა 0-15 წლის ბავშვს ეძლევა;
- ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის მრავალდონიანი დახმარება, რომელიც მოიცავს:
  - კერძო სექტორში დასაქმებულებისთვის უფრო მეტ თანხას თვეში 575 ლარის ოდენობით (რაც, უხეშად, 2018 წელს ქალების საშუალო ნომინალური ხელფასის 70 პროცენტს უტოლდება) ოთხი (I ვარიანტი) ან ექვსი (II ვარიანტი) თვის განმავლობაში;[225]
  - ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის დახმარების შედარებით დაბალი ტარიფი თვითდასაქმებული და სხვა ქალებისთვის, რომლებიც არ არიან ფორმალურად დასაქმებულნი, თვეში 220 ლარის ოდენობით ოთხი (I ვარიანტი) ან ექვსი (II ვარიანტი) თვის განმავლობაში;[226]
- უმუშევრობის დახმარება თვეში 262 (რაც უხეშად ელემენტარული საქმიანობების საშუალო ანაზღაურების 45 პროცენტს შეადგენს) ან 467 ლარის (რაც, უხეშად, საშუალო ხელფასის 45 პროცენტს შეადგენს) ოდენობით 13 კვირის განმავლობაში.[227]

მნიშვნელოვანია, აღინიშნოს, რომ ხარჯთაღრიცხვა მხოლოდ თითოეული სქემის პოტენციური ღირებულების უხეშ შეფასებას იძლევა, რაც შემდგომ განხილვებსა და პრიორიტეტების განსაზღვრაში დაეხმარება მთავრობას, სოციალური დაცვის სისტემის იმ შეფასების ქრილში, რომელიც ამ ანგარიშშია წარმოდგენილი. საჭიროა დანახარჯების უფრო გულდასმით და დეტალურად შესწავლა, რათა განვითარების ხელშემწყობი ნიუანსირებული პარამეტრებისა და პრიორიტეტების გათვალისწინება შესაძლებელი იყოს.

უფრო კონკრეტულად რომ ვთქვათ, განხორციელების შემთხვევაში, ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის უფრო მაღალი დონის დახმარებაცა და უმუშევრობის დახმარებაც დასაქმებულის ადრინდელ ხელფასს უნდა მიებას, რათა ILO-ის კონვენციებში გაწერილი მინიმალური სტანდარტები დააკმაყოფილოს. ხელფასების შესახებ ზუსტი მონაცემების უქონლობის გამო, საშუალო ხელფასების შესახებ საჯარო

224 იხ. McClanahan and Gelders (2019).

225 ILO-ის 183-ე კონვენციის მიხედვით, დაზღვეულის წინა ხელფასის, სულ მცირე, ორი მესამედის ოდენობის დახმარება 14 კვირის განმავლობაში მაინც უნდა გაიცეს. კონკრეტული ეროვნული მოსაზრებებით, I ვარიანტში ეს ოდნავ მეტია, 70 პროცენტს შეადგენს და ოთხი თვის განმავლობაში გაიცემა და არა — 14 კვირის. II ვარიანტი კი არსებული კანონმდებლობით დადგენილ ექვს თვეს დასჯერდება.

226 თვეში 220 ლარი ხანდაზმული ასაკისა და I ჯგუფის შშმპ დახმარების ტოლია.

227 ILO-ის 102-ე კონვენცია (მუხლი 24 და 67) მოითხოვს, რომ დახმარება უმუშევრობის პერიოდში 13 კვირის განმავლობაში მაინც უნდა გაიცეს და დაზღვეულის წინა შრომის ანაზღაურების 45 პროცენტს უნდა შეადგენდეს.

ინფორმაცია გამოვიყენეთ, რომელშიც გათვალისწინებული არ არის შემოსავლის მიხედვით გამოყოფილი ჯგუფების, გენდერის, სექტორებისა და საქმიანობების შესაბამისად გადანაწილება. ამასთან, თუ მთავრობა სერიოზულად განიხილავს იმის შესაძლებლობას, რომ სოციალური დაზღვევის სქემამ ეს (და პოტენციურად სხვა) რისკები დაფაროს, საჭირო იქნება დეტალური აქტუალური მოდელის შემუშავება, რათა მიმდინარე და სამომავლო დახმარების დასაფინანსებლად საჭირო შენატანების ოდენობა შეფასდეს (ზოგადი საშუალო პრემიის ბაზაზე). ეს წინამდებარე ანგარიშის ფარგლებს სცილდება.

პროგრამის ჯგუფების მოცულობის შეფასება გაეროს World Population Prospects-დან და ILO-ის მიერ უმუშევრობის მოდელირებული შეფასებიდან არის აღებული, ხოლო მშპ-ის მაჩვენებლები — საერთაშორისო სავალუტო ფონდის World Economic Outlook-დან. უნდა აღინიშნოს, რომ ეს მაჩვენებლები COVID-19-ის გლობალური პანდემიის გავლენებს არ ითვალისწინებს , ამიტომ უმუშევრობა და მპშ-ის პროცენტული წილის სახით წარმოდგენილი ხარჯები, სავარაუდოდ, არასაკმარისადაა შეფასებული.

როგორც ცხრილი N 8.1 გვიჩვენებს, ბავშვთა უნივერსალური დახმარება, რომელსაც 0-15 წლის ყველა ბავშვი იღებს, დაახლოებით იმდენივე დაჯდება (მშპ-ის 1 პროცენტი), რამდენსაც მთავრობა ამჟამად ხარჯავს მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამაზე, მაგრამ გაცილებით მეტ შინამეურნეობას მოიცავს, მათ შორის იმათაც, ვინც ნამდვილად ღარიბია, თუმცა არც მიზნობრივ სოციალურ დახმარებას იღებს და არც ბავშვთა დახმარებას. გარდა ამისა, ბავშვთა უნივერსალური დახმარება ეძლევა ყველას, მაგრამ მოჭრილი თანხაა და რედისტრიბუციის ძლიერი ტენდენციით გამოირჩევა. ამიტომ ეს დახმარება, როგორც შემოსავლის წყარო, შედარებით ღარიბი ოჯახებისთვის უფრო მეტ მნიშვნელობას იძენს. ამასთან, ვინაიდან ღარიბ ოჯახებს ხშირად უფრო მეტი შვილიც ჰყავთ, დაგროვილი ჯამური თანხა დიდი ოჯახებისთვის უფრო მეტი იქნება, დამატებითი ბავშვების ყოლის მეტად ეკონომიურობის (შემცირებული მარგინალური ხარჯების) მიუხედავად.[228] მეტიც, პროგრესირებადი პირადი საშემოსავლო გადასახადების მოდელების ფარგლებში, მთავრობებს, როგორც წესი, დახმარების ხარჯების ამოღება და ამით სქემის განხორციელებაზე გაწეული ხარჯების ნაწილობრივ კომპენსირება, საგადასახადო სისტემის მეშვეობით, უფრო მაღალი შემოსავლის მქონე მოქალაქეებისგან შეუძლიათ. ამასთან, ბავშვთა დახმარება უნივერსალური სქემის სახით შეიძლება დაიგეგმოს, თუმცა, ბიუჯეტის შეზღუდვებისა და ხელმისაწვდომი რესურსების შესაბამისად, თანდათანობით დაინერგოს. სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, ბავშვთა უნივერსალური დახმარება თავდაპირველად უმცროსი ასაკის (მაგალითად, 0-3 წლის) ბავშვებზე გაიცეს და ყოველ შემდეგ წელს უფრო მაღალი ასაკობრივი ზღვარი დაწესდეს ამ დახმარების მისაღებად. ასე გარანტირებული იქნება, რომ კუთვნილ დახმარებას პროგრამაში უკვე ჩართული არც ერთი ბავშვი არ დაკარგავს და ნაბიჯ-ნაბიჯ ყველა ის ბავშვიც გაწევრიანდება პროგრამაში, რომელიც მაქსიმალურ დადგენილ ასაკამდე ჯგუფში ხვდება. ასეთი სისტემა წარმატებულად დაინერგა, მაგალითად, სამხრეთ აფრიკაში.

2019 წელს მთავრობამ დაახლოებით 13.6 მილიონი ლარი ანუ მშპ-ის დაახლოებით 0.03 პროცენტი დახარჯა ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის სახელმწიფო დახმარებაზე, რომელიც კერძო სექტორში დასაქმებულებისთვის იყო განკუთვნილი. ამავე დანიშნულების უნივერსალური დახმარების შემოღება, რომელიც, განურჩევლად შრომის ბაზარზე მათი მდგომარეობისა, გარანტირებულად გაეწევა ახალშობილთა ყველა დედას თვეში 220 ლარის ოდენობით 4 თვის განმავლობაში (I ვარიანტი), სახელმწიფოს მშპ-ის პროცენტული ერთეულის ერთ მეათედზე ნაკლები (0.09 პროცენტი) დაუჯდება, 6 თვის (II ვარიანტი) შემთხვევაში კი — დამატებით 0.06 პროცენტი. ამ დამატებითი ხარჯის დაფინანსება სოციალური დაზღვევის შენატანებიდან იქნებოდა შესაძლებელი, თუკი მთავრობა სოციალური დაზღვევის სქემას განიხილავდა, რომელშიც დამსაქმებლები და დასაქმებულები თავ-თავიანთ მინიმალურ (ფინანსურ) წვლილს შეიტანდნენ. ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის მრავალდონიანი დახმარება, რომელზეც ზემოთ ვისაუბრეთ, დაახლოებით მშპ-ის დაახლოებით 0.14 (I ვარიანტი) ან 0.20 (II ვარიანტი) დაუჯდება სახელმწიფოს და საქართველოში ყველა ქალისთვის დედობის დაცვის უფლების გარანტი და ფორმალური დასაქმების ხელშემწყობი იქნება.

228 Donni (2015); და Letablier et al. (2009).

დაბოლოს, პერმანენტული უმუშევრობის დახმარების სქემა, რომელშიც საშუალო ხელფასის 45 პროცენტი (ანუ თვეში დაახლოებით 467 ლარი) გაიცემა 13 კვირის განმავლობაში, ასევე, მშპ-ის 1 პროცენტზე ნაკლები ეღირება. აქვე უნდა ითქვას, რომ ეს შეფასება ეფუძნება დაშვებას, რომ ყველა უმუშევარი პირი ამ დახმარების იმედად დარჩება სრული 13 კვირის განმავლობაში. ეს კი, თავის მხრივ, ნამდვილად გადამეტებული შეფასებაა, ვინაიდან ბევრი ადამიანი გაცილებით ნაკლები დროის განმავლობაში იქნება უმუშევარი.[229] გაცილებით ნაკლები, მშპ-ის 0.52 პროცენტი ეღირება შედარებით მცირე მოცულობის ტრანსფერი — თვეში 262 ლარის (ელემენტარული საქმიანობების საშუალო ანაზღაურების 45 პროცენტის) ოდენობით, რაც უფრო ახლოა საგანგებო უმუშევრობის სქემით გამოყოფილ ოდენობასთან.

▸ ცხრილი N 8.1:

პროგრამის წლიური შეფასებული ღირებულება, 2020 წელი

სქემა	პროგრამის ჯგუფი	შესაბამის პირთა რაოდენობა	თვიური ტრანსფერის ოდენობა (ლარი)	ხანგრძლივობა (თვეები)	წლიური ღირებულება (ათასი ლარი)	მშპ-ის წილი (%)
ბავშვის დახმარება	0-15 წლის ბავშვები	852,025	50	დრო შემოსაზღვრული არ არის	511,215	1.06
ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის დახმარება: I ვარიანტი	I დონე: ახალშობილის ყველა დედა	51,456	220	4	45,281	0.09
	II დონე: ახალშობილის დასაქმებული დედები	14,369	575a	4	20,405	0.04
				Total	65,686	0.14
ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის დახმარება: II ვარიანტი	I დონე: ახალშობილის ყველა დედა	51,456	220	6	67,922	0.14
	II დონე: ახალშობილის დასაქმებული დედები	14,369	575[a]	6	30,607	0.06
				Total	98,529	0.20
უმუშევრობის დახმარება	A ვარიანტი: 15+ ასაკის უმუშევრები	320,518	262	3	251,927	0.52
	B ვარიანტი: 15+ ასაკის უმუშევრები	320,518	467	3	449,046	0.93

დასაქმებულთათვის II დონის დახმარების შეფასებული ღირებულება მოიცავს დამატებით დაფინანსებას, რომელიც I და II დონის დახმარების ოდენობას შორის განსხვავების დასაფინანსებლად არის საჭირო, ანუ თვეში 355 ლარს. ტრანსფერის რეალური ოდენობა, რომელსაც დასაქმებული დედები მიიღებენ ამ სცენარით, თვეში 575 ლარს შეადგენს (220 ლარი + 355 ლარი).

229 თუმცა, საქართველოში უმუშევრობის საშუალო ხანგრძლივობის შესახებ საჯარო ინფორმაცია ხელმისაწვდომი არ არის.

Photo: ILO/დავით მძინარიშვილი

ალბათ, არც ერთი სხვა დახმარების დაფინანსებაში ისეთი მნიშვნელოვანი არ არის დამსაქმებლებისა და დასაქმებულების მონაწილეობა, როგორც სოციალური დაზღვევის ფორმატში უმუშევრობის სქემისთვის ფინანსების მოზიდვაში. ასე სქემის ხარჯებს ის სოციალური პარტნიორები ინაწილებენ, რომლებიც კოლექტიურად, საკუთარ თავზე განიცდიან უმუშევრობის შედეგებს. უმუშევრობის დაზღვევა, განსაკუთრებით აქტიური შრომის ბაზრის პოლიტიკასთან ერთად, მუშაკებს სამუშაოს ძებნის პერიოდში შრომის ბაზართან კავშირების შენარჩუნებაში ეხმარება. დამსაქმებლები დაინტერესებული არიან, რომ ადამიანებმა საჭირო უნარ-ჩვევები არ დაკარგონ. ეს კი მაშინ შეიძლება მოხდეს, როდესაც ადამიანები შრომის ბაზართან კავშირს წყვეტენ, ან, უარესი, სამუშაოს საძიებლად ემიგრაციაში მიდიან. გავრცელებული აზრის მიუხედავად, სოციალური კონტრიბუცია, საბოლოო ჯამში, უმუშევრობის მაღალ დონეს არ უკავშირდება და სქემაში მონაწილე ფირმების შემოსვლებისა და რენტაბელობის გაზრდა რეალურად შეუძლია.[230]

როგორც უკვე ითქვა, საქართველოს სოციალური დაცვის ზღვრების ძირითადი ხარვეზების გამოსწორება მშპ-ის დაახლოებით 2 პროცენტი დაჯდება, მაგრამ ეს ხარჯები, შეიძლება, სოციალურ პარტნიორებს შორის გადანაწილდეს, თუ კარგად განიმარტება და ამაღლდება ცნობიერება იმის შესახებ, თუ რა სარგებელი მოაქვს ცხოვრების ციკლის ინკლუზიურ სოციალურ უსაფრთხოებაში ინვესტირებას ინდივიდების, საზოგადოების, ფირმებისა და მთლიანად ეკონომიკისთვის.

8.3 უფრო მეტად სამართლიანი სისტემისთვის გამოსადეგი დამატებითი ზომები

ზემოთ აღწერილი ინვესტიციები დახმარების ძირითად სქემებში საქართველოს სოციალური დაცვის ზღვრებში არსებული ხარვეზების გამოსასწორებლად არის მოწოდებული, თუმცა წინამდებარე ანგარიში მთელ რიგ ხარვეზებსა და გასაუმჯობესებელ სფეროებზე აკეთებს აქცენტს, განსაკუთრებით იმ მიმართულებებზე,

230 უმუშევრობის დონესა და შენატანების ოდენობას შორის გლობალურად კავშირის არარსებობის შესახებ იხ. ILO/ISSA-ის მონაცემთა პორტალი; მაგალითისთვის იხ. Lee and Torm (2017) ვიეტნამის მცირე და საშუალო ბიზნესში სოციალური უსაფრთხოებისა და ფირმების ფუნქციონირების შესახებ.

სადაც ცხადად შეინიშნება გენდერული უთანასწორობის უარყოფითი გავლენა. ამ ხარვეზების გამოსწორება მთავრობაში სოციალური დაცვის სისტემაში გენდერული ინტერესების მეტად გათვალისწინების შესახებ უფრო ფართომასშტაბიანი საუბრის ნაწილი უნდა იყოს. კერძოდ, ანალიზი შემდეგ ხარვეზებს შეეხება:

- **ცოცხლად დარჩენილთა დახმარების არარსებობა მოზრდილთათვის** ცოცხლად დარჩენილ მეუღლეებს, რომელთა უდიდეს ნაწილს ქალები შეადგენენ, პენსიიდან მიღებული შემოსავლის დაკარგვის რისკის ქვეშ აყენებს. ეს, შეიძლება, სერიოზული დარტყმა იყოს შინამეურნეობის მთლიან შემოსავალზე იმისდა მიუხედავად, რომ შინამეურნეობის შენახვის ხარჯები, შესაძლოა, ოდნავ შეიცვალოს;
- **მამობის ფულადი დახმარების ან საზიარო მშობლობის დახმარების არარსებობა** იმას გვეუბნება, რომ ბავშვების მოვლასა და კეთილდღეობის უზრუნველყოფაზე პასუხისმგებელნი მხოლოდ ქალები არიან. ეს განამტკიცებს გენდერული როლების მიმართ ტრადიციულ ნორმებსა და მოლოდინებს, რომლებიც შრომის ბაზარზეც აისახება და სოციალური დაცვის სისტემის სხვა სფეროებზეც. სწორედ ასე იკვრება მანკიერი წრე;
- **გადანაწილების ისეთი მექანიზმის არარსებობა, როგორიცაა მოვლის/მომვლელის კრედიტი ან მინიმალური გარანტირებული პენსია,** დაგროვებითი პენსიის სისტემაში თითქმის გარდაუვლად გააძლიერებს შრომის ბაზარზე არსებულ უთანასწორობებს, რასაც სერიოზული შედეგი მოჰყვება დაბალი შემოსავლების მქონე ადამიანებისთვის და, კერძოდ, ქალებისთვის, მთელი ცხოვრების მანძილზე უფრო ხანმოკლე კარიერისა და შედარებით დაბალი შემოსავლების გამო;
- რაც შეეხება ადმინისტრაციულ მხარეს, თვითშერჩევასა და მოთხოვნაზე დაფუძნებული პროცესის იმედად ყოფნამ და ანგარიშვალდებულების გაძლიერებაზე მიმართულმა, მასთან დაკავშირებულმა **წარუმატებელმა ინვესტიციამ ცნობიერების ამაღლებასა თუ მონიტორინგის სათანადო მექანიზმებში, მონაცემთა შეგროვებისა და გასაჩივრების სათანადო სტრუქტურების ჩათვლით,** მოცვისა და ხელმისაწვდომობის მართებულად შეფასება შეაფერხა. ამ ადმინისტრაციული ნაკლოვანებების გამო სოციალურად გამორიცხული ჯგუფები დამსახურებული დახმარების გარეშე რჩებიან.

ამ ხარვეზების გამოსწორებაზე მიმართული შესაძლო ღონისძიებებია:

- **ცოცხლად დარჩენილთა არსებული დახმარების პაკეტის გაფართოება,** რომელიც ამჟამად მხოლოდ ბავშვებზეა გათვლილი. პაკეტი მოზრდილ ინდივიდებსაც უნდა მოიცავდეს;
- **მამობის სავალდებულო დახმარების ან მშობლის საზიარო დახმარების შემოღება,** რომლის ერთ ნაწილს მამებისთვის განკუთვნილი არაგადაცემადი შვებულება შეადგენს;
- **დაგროვებითი პენსიის სისტემის ფარგლებში რისკების გაერთიანების მექანიზმის შემოღება,** რაც სხვაზე ზრუნვის/მოვლის გამო ანაზღაურებადი დასაქმების მიღმა გატარებულ დროს გაითვალისწინებდა და მინიმალურ გარანტირებულ პენსიას უზრუნველყოფდა მათთვის, ვინც მოთხოვნილი მინიმალური პერიოდის პირობას დააკმაყოფილებდა;
- **მონიტორინგისა და შეფასების სტრუქტურების სრული შეფასების განხორციელება** დევნილთა სამინისტროსა და სოციალური მომსახურების სააგენტოში, რაც მთავრობას მმართველობისა და ადმინისტრაციული სტრუქტურების კონკრეტული სუსტი მხარეების გამოვლენის საშუალებას მისცემდა და მათი გამოსწორების კონკრეტული გზების მოძიებაშიც დაეხმარებოდა. ეს, თავის მხრივ, არასახარბიელო მდგომარეობაში მყოფ ჯგუფებს სოციალურ უსაფრთხოებაზე საკუთარი უფლების სრულად რეალიზაციის საშუალებას მისცემდა, რაც უკვე წარმოდგენილია სამართლებრივ ჩარჩოში.

ეს ღონისძიებები მთავრობაში გენდერული საჭიროებების გათვალისწინებით აგებული სოციალური დაცვის სისტემის შესახებ უფრო ფართომასშტაბიანი განხილვის ნაწილს უნდა წარმოადგენდეს.

8.4 შეჯამება

საქართველოს სოციალური დაცვის სისტემა უკვე საკმაოდ კარგად მუშაობს, მეტწილად, ხანდაზმულთა პენსიის სიღარიბესა და უთანასწორობაზე ზემოქმედების ხარჯზე. თუმცა სოციალური დაცვის უზრუნველყოფაში ჯერ კიდევ შეინიშნება მნიშვნელოვანი ხარვეზები, განსაკუთრებით ბავშვებისა და სამუშაო ასაკის ადამიანე-ბის მიმართულებით. ამ ხარვეზების გამოსწორებას, ბავშვთა უნივერსალური დახმარების, ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის გაფართოებული სისტემისა და უმუშევრობის სქემის მეშვეობით, ბევრი დრო და ძალისხმევა დასჭირდება, რათა საქართველოში მიზანმიმართულად ნამდვილად არავინ რჩებოდეს უარყოფილი და დაუცველი ცხოვრების ციკლის ჩვეული გარემოებების პერიოდში. ისეთი დამატებითი ღონისძიებები, როგორიცაა ცოცხლად დარჩენილთა დახმარება მოზრდილთათვის, სავალდებულო ანაზ-ღაურებადი შვებულება მამებისთვის, შენატანების ახალ სისტემაში რისკების გაერთიანება და სისტემის მო-ნიტორინგისა და შეფასების მექანიზმების სრული შეფასება, ასევე, თავის წვლილს შეიტანს საქართველოში მეტად სამართლიანი და გენდერულად სენსიტიური სოციალური დაცვის სისტემის განვითარებაში.

გარდა ამისა, ასეთი სისტემა კატასტროფულად ძვირადღირებული არ იქნება. დახმარების სამივე ფორმის დანერგვა მშპ-ის დაახლოებით 2 პროცენტი ეღირება, ნაკლებად ამბიციური ვარიანტები კი, რომლებიც ბაზისურ დაცვას შესთავაზებს მოქალაქეებს, — კიდევ უფრო ნაკლები. ამ დახმარებების ერთობლივი დაფინანსების მექანიზმების პირობებში სახელმწიფოს შეუმცირდება ხარჯები და სოციალური უსაფრთხოების სისტემაც მეტ მხარდაჭერასა და ნდობას მოიპოვებს საზოგადოებასა და სოციალურ პარტნიორებში, რაც სრულიად ეთანადება ისეთ მზარდ ეკონომიკას, როგორიც საქართველოსია.

9. დასკვნები

საქართველოს სოციალური დაცვის სისტემა უკვე საკმაოდ კარგად არის განვითარებული, თუკი მსგავსი შემოსავლების მქონე ბევრ სხვა ქვეყანას შევადარებთ. სისტემის ბევრი ელემენტი ინკლუზიურია და ცხოვრების ციკლის გარემოებებისა და მოვლენების ირგვლივაა ორგანიზებული. თავად სისტემა ხან-დაზმულთა ფართო მოცვით გამოირჩევა, რასაც ხანდაზმულთა პენსიის საშუალებით აღწევს. შშმპ უნივერ-სალური დახმარება კიდევ ერთი მიღწევაა, თუმცა გარკვეული კითხვები მაინც ჩნდება სამიზნე ჯგუფის სრულად წვდომასთან დაკავშირებით. ბავშვთა დახმარების პროგრამის ფარგლებში თითოეულ ცალკეულ ბავშვზე მიმართული დახმარებაც ცხოვრების ციკლის პროგრამების, როგორც ეროვნული სოციალური დაცვის სისტემის ცენტრალური კომპონენტების, გაძლიერების კარგი ილუსტრაციაა.

გარდა ამისა, მთლიანობაში, ქვეყანას საკმარისად კარგი რესურსი აქვს სოციალური დაცვის სისტემის მართვი-სა და ადმინისტრირებისთვის, თუმცა გარკვეული ასპექტების გაუმჯობესება შეიძლება. ამ მიმართულებით აღსანიშნავია მონიტორინგის სისტემის გაძლიერება, არსებული უფლებებისა და შეღავათების, განსა-კუთრებით შეზღუდული შესაძლებლობებისა და დროებითი შრომისუუნარობის დახმარების შესახებ მოსახ-ლეობის ინფორმირების უზრუნველსაყოფად. ასევე, მეტი ყურადღება უნდა ეთმობოდეს ანგარიშგების მექანიზმებს სასამართლოს სისტემისა და ომბუდსმენის ოფისის მიღმა. თუმცა, აუცილებლად უნდა აღი-ნიშნოს, რომ ძირითადი ადმინისტრაციული აპარატი საკმაოდ გამართივებულია, კარგად რეაგირებს და, გარკვეული ხარვეზებით, მაგრამ მეტწილად, ეფექტურია და სამომავლო განვითარებისა და გაფართოების მყარ საფუძველს ქმნის.

მიუხედავად ყველა მიღწევისა, ჯერ კიდევ ძალიან დიდი ნდობით სარგებლობს სიღარიბის აღმოფხვრაზე მიმართული ისეთი და იმთავითვე ნაკლოვანი მექანიზმები, როგორიც არაპირდაპირი შეფასების ფორმულაა, რომელიც შემწეობის საჭიროების მქონე შინამეურნეობების გამოვლენისთვისაა მოწოდებული და ეროვნული სოციალური დაცვის სივრცეში არაპროპორციულად დიდი ადმინისტრაციული და პოლიტიკური რესურსი მიაქვს. ცხოვრების ციკლის მიღმა პროგრამებს, მაგალითად, მიზნობრივ სოციალურ დახმარებას, თავისი კანონიერი ადგილი აქვს სოციალური უსაფრთხოების ნებისმიერ სისტემაში, მაგრამ ის ვერ ჩაანაცვლებს ცხოვრების ციკლის პროგრამებს. ეს უკანასკნელნი ხომ ნებისმიერი მოქალაქისთვისაა შექმნილი, როდესაც მას გარდაუვლად მოუწევს ჩვეული/გავრცელებული რისკის წინაშე დადგომა. ფორმულის გაუმჯობესებისა და პოლიტიკის განხორციელებისთვის საჭირო კარგი ადმინისტრაციული შესაძლებლობების/რესურსების პირობებშიც კი კითხვის ნიშნის ქვეშ დგას ამ მიმართულებით სერიოზული ინვესტიციის სარგებელი.

ეს განსაკუთრებით მართებულია, როდესაც ცხოვრების ციკლის არსებული პროგრამებით მოტანილი სარგებელი სრულიად თვალსაჩინოა და მაინც მნიშვნელოვანი ხარვეზები არსებობს ძირითადი გაუთ-ვალისწინებელი გარემოებების დაზღვევაში. აღსანიშნია ის ხარვეზები, რომლებიც გავლენას ახდენს ბავ-შვებიან ახალგაზრდა ოჯახებზე. მაგალითად, ქალების უმრავლესობას დედობის დაცვის გარანტიები არ აქვს; არ არსებობს უმუშევრობის დაზღვევა, ბავშვთა დახმარება კი ბავშვების პოპულაციის ძალიან მცირე ნაწილს თუ ეძლევა, იმათი ჩათვლით, ვისაც ითვლება, რომ „სჭირდება“ ის.

ამასთან, არსებული დახმარებები ზოგ შემთხვევაში არაადეკვატურია. მაგალითად, ორსულობის, მშო-ბიარობისა და ბავშვის მოვლის დახმარება ქალების საშუალო ხელფასის 20 პროცენტს ძლივს აღწევს. ასე-ვე, საკამათო საკითხად რჩება ხანდაზმულთა დახმარება. მიუხედავად იმისა, რომ მსოფლიოში ბაზისური დონის სხვა სოციალურ პენსიებთან მიმართებაში შედარებით კარგ პოზიციას იკავებს, არსებული პენსია პენსიონერთა უდიდეს ნაწილს ცხოვრების იმავე დონის შენარჩუნების საშუალებას არ აძლევს, რაც პენსიაზე გასვლამდე ჰქონდათ და ნამდვილად არასაკმარისია მათთვის, ვინც რამდენიმე სხვადასხვა მიზეზის გამოა

დაუცველი, როგორებიც არიან, მაგალითად, შშმ ხანდაზმული ადამიანები. ხშირად მათთვის მიზნობრივი სოციალური დახმარება სიღარიბისთვის თავის არიდების ერთადერთი საშუალებაა.

მთავრობის ახლახან ამოქმედებული დაფინანსებული პენსიის სქემა ზოგიერთი დასახელებული საკითხის მოგვარებას ისახავს მიზნად, თუმცა შერჩეულ სქემას რამდენიმე შეზღუდვა აქვს. სხვა მნიშვნელოვანი გამოწვევის გარდა, ეს არის ხელახალი გადანაწილების ანუ ჯვარედინი სუბსიდირების მექანიზმის არარსებობა; შრომის ბაზარზე არსებული უთანასწორობების გამეორებისა და გაძლიერების ტენდენცია; ადეკვატური ამონაგების მისაღებად ბაზრის ქცევის იმედად ყოფნა და სამუშაო ასაკის ან ხანმოკლე რისკებისთვის შემოსავლის უსაფრთხოების შეთავაზების უუნარობა. სისტემის განვითარებასთან ერთად, მნიშვნელოვანია ამ საკითხების წინასწარ განჭვრეტა და ისეთი ღონისძიებების გატარება, რომლებიც შემოსავლის გარკვეულ უსაფრთხოებას უზრუნველყოფს მათთვის, ვინც თავისი წვლილი შეიტანა აქტიური სამუშაო წლების მანძილზე. COVID-19-ის კრიზისმა საქართველოს მთავრობას შესაძლებლობა მისცა, განსაკუთრებული ყურადღებით დაკვირვებოდა წინამდებარე ანგარიშში გამოკვეთილ ხარვეზებს. დროებითი და მიზნობრივი ღონისძიებები, როგორიც მთავრობამ შესთავაზა მოქალაქეებს, დროებით და მიზანმიმართულ შვებას მოიტანს მაშინ, როცა ცხოვრების ციკლის სხვადასხვა ეტაპზე სოციალური უსაფრთხოების საჭიროება პერმანენტულიცაა და უნივერსალურიც. მარტივი, გამოცდილი და რეალური პოლიტიკა, როგორიცაა უმუშევრობისა და დედობის დაზღვევა, ან ბავშვთა უნივერსალური დახმარება, რომლებიც ეტაპობრივად შეიძლება დაინერგოს, შემდეგ კრიზისთან უკეთ გამკლავების საშუალებას კი არ მისცემს საქართველოს მხოლოდ, არამედ მეტად განვითარებული კეთილდღეობის სისტემის გზაზეც დააყენებს, რაც სრულ შესაბამისობაშია ისეთი ქვეყნის მისწრაფებებთან, რომელიც ევროკავშირში გაერთიანებისკენ ისწრაფვის.

დანართი N1. საქართველოში ცხოვრების ციკლის სქემების სამართლებრივი და ეფექტიანი მოცვის შეჯამება

ცხოვრების ციკლის ეტაპი	დახმარება	სამართლებრივი მოცვა		ეფექტიანი მოცვა	
		სამიზნე ჯგუფი	მოსახლეობის წილი	ჰორიზონტალური მოცვა	ვერტიკალური მოცვა (ადეკვატურობა)
ბავშვობა	ბავშვთა დახმარების პროგრამა (CBP)	16 წლამდე ასაკის ყველა ბავშვი, რომელიც PMT-ის მიხედვით 100,000 ქულამდე შეფასებულ შინამეურნეობაში ცხოვრობს (ანუ ყველა ღარიბი ბავშვი)	ყველა ბავშვის 14% (ან ბავშვების ყველაზე ღარიბი 12%-28%)	ყველა ბავშვის 14%, მაგრამ: ▸ მოხმარების ყველაზე ქვედა დეცილის ბავშვების მხოლოდ 43% ▸ რიგით მეორე ყველაზე ქვედა მოხმარების დეცილის მხოლოდ 25%	საშუალოდან მაღალი
	შშმ ბავშვთა დახმარება (სოციალური პაკეტი)	შშმ ბავშვები (I, II ან III ჯგუფის შშმ პირად შეფასებული)	შშმ ბავშვების რეალური წილი ბავშვთა პოპულაციიდან უცნობია; გლობალური შეფასება დაახლოებით 5%-ია.	ყველა ბავშვის 0.9%, მაგრამ: ▸ თითქმის ყველა ბავშვი (99%) შეფასებულია, როგორც შშმპ ▸ უცნობია შეუფასებელი ბავშვების რიცხვი	საშუალოდან მაღალი
	ცოცხლად დარჩენილთა დახმარება (სოციალური პაკეტი)	ბავშვები, რომელთაც ერთი ან ორივე მშობელი გარდაცვლილი ჰყავთ	პოპულაციაში ობოლთა რეალური რაოდენობა უცნობია	ყველა ბავშვის 1.8%, მაგრამ: ▸ უცნობია იმ ბავშვების რაოდენობა, რომლებსაც არ ჰყავთ მშობელი, მაგრამ დახმარება არ მოუთხოვია	საშუალოდან მაღალი
სამუშაო ასაკი	შშმპ დახმარება (სოციალური პაკეტი)	სამუშაო ასაკის შშმპ პენსია (I, II ან III ჯგუფის შშმ პირად შეფასებული)	სამუშაო ასაკის შშმ პირთა რეალური წილი უცნობია გლობალური შეფასება 15%-დან 19%-მდე მერყეობს (ხანდაზმული ადამიანების ჩათვლით)	რეგისტრირებული შშმ მოზრდილი მოსახლეობის 80-100%, შესაძლებლობების შეზღუდვის ხარისხის მიხედვით სამუშაო ასაკის შშმ პირთა რეალური წილი უცნობია	საშუალო

ცხოვრების ციკლის ეტაპი	დახმარება	სამართლებრივი მოცვა		ეფექტიანი მოცვა	
		სამიზნე ჯგუფი	მოსახლეობის წილი	ჰორიზონტალური მოცვა	ვერტიკალური მოცვა (ადეკვატურობა)
სამუშაო ასაკი	ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის დახმარება (სახელმწიფო დახმარება კერძო სექტორისთვის და დამსაქმებლის პასუხისმგებლობა საჯარო სექტორისთვის)	ფორმალურად დასაქმებული ყველა ქალი	დასაქმებული მდედრობითი სქესის მოსახლეობის 53% მდედრობითი სქესის სამუშაო ძალის 46% რეპროდუქციული ასაკის ქალთა სრული მოსახლეობის 28%	დაახლოებით 95%, მაგრამ შეზღუდული მონაცემები ზუსტი შეფასების საშუალებას არ იძლევა	დაბალი
	დროებითი შრომისუუნარობის (ავადმყოფობის) გამო ანაზღაურებადი შვებულება (ბიულეტენი)	ფორმალურად დასაქმებული ყველა პირი	დასაქმებული მოსახლეობის (სასოფლო-სამეურნეო სექტორის ჩათვლით) 51% სამუშაო ძალის 44%	უცნობია (დახმარების აღების შესახებ ადმინისტრაციული მონაცემები ხელმისაწვდომი არ არის)	საშუალოდან მაღალი
	სამუშაო ადგილზე უბედური შემთხვევის დაზღვევა	მავნე საქმიანობით დაკავებული ყველა პირი (კანონით განსაზღვრული)	უცნობია (რეგულაციები შემუშავების პროცესშია)	-	-
ხანდაზმული ასაკი	ხანდაზმულობის უნივერსალური პენსია (სახელმწიფო პენსია)	60 წელს გადაცილებული ყველა ქალი; 65 წელს გადაცილებული ყველა კაცი	ბენეფიციართა მოცვის კოეფიციენტი: 100% კონტრიბუტორთა მოცვის კოეფიციენტი: უცნობია	ხანდაზმული მოსახლეობის 97.4%	საშუალო
	დაგროვებითი პენსია (დამხმარე პენსია)	ბენეფიციარი მოსახლეობა (მომავალში): 60 წელს გადაცილებული ყველა ქალი; 65 წელს გადაცილებული ყველა კაცი კონტრიბუტორი მოსახლეობა: ▸ მიმდინარე: საჯარო და კერძო სექტორში დასაქმებული ყველა პირი, რომელიც 2018 წელს 40 წელზე უმცროსი ასაკის იყო; ▸ მომავალი: საჯარო და კერძო სექტორში დასაქმებული ყველა პირი	ბენეფიციართა მოცვის კოეფიციენტი: უცნობია კონტრიბუტორთა მოცვის კოეფიციენტი: სამუშაო ძალის 44%	სამუშაო ძალის 51%	უცნობია, მაგრამ: ▸ ადეკვატურობა პრობლემაა განსაზღვრული შენატანების სქემაში, განსაკუთრებით დაბალ შემოსავლიანი პირებისთვის; ▸ შრომის ბაზრის უთანასწორობები, გენდერულის ჩათვლით, საპენსიო გამოსავალშიც აისახება.

დანართი N2. დამატებითი (არაცხოვრების ციკლის) სქემები

დამატებითი სოციალური დაცვის სქემების ნორმატიული მახასიათებლები							
ცხოვრების ციკლის ეტაპი	სქემის ტიპი	მარეგულირებელი ჩარჩო	სამართლებრივად მოცული მოსახლეობა	ფინანსური უზრუნველყოფა	სქემაში ჩართვის პირობები	დახმარების აღწერა	ადმინისტრირებაზე პასუხისმგებელი
ვეტერანებისა და სხვა ჯგუფებისთვის განკუთვნილი სპეციალური პენსია (სოციალური პაკეტი)	უნივერსალური (საჭიროებების შეფასების გარეშე, შენატანების გარეშე)	საქართველოს კანონი სოციალური დახმარების შესახებ (2006) საქართველოს კანონი ომის და თავდაცვის ძალების ვეტერანების შესახებ (2018)	საქართველოს მოქალაქეები, რომლებიც ცნობილი იყვნენ ომისა და სამხედრო ძალების ვეტერანებად, მათი მშობლები/შვილები და პოლიტიკური რეპრესიების მსხვერპლად ცნობილი პირები	სახელმწიფო ბიუჯეტი	ცნობილი უნდა იყოს ომის ვეტერანად, გარდაცვლილის მშობლად/შვილად ან პოლიტიკური რეპრესიის მსხვერპლად	თვეში 7-დან 344 ლარამდე (ასაკის, შშმპ სტატუსის, ოჯახური მდგომარეობისა ა. შ. მიხედვით)	სოციალური მომსახურების სააგენტო
დევნილთა დახმარება (სოციალური პაკეტი)	უნივერსალური (საჭიროებების შეფასების გარეშე, შენატანების გარეშე)	საქართველოს კანონი სოციალური დახმარების შესახებ (2006)	საქართველოს მოქალაქეები, რომლებმაც უშუალოდ განიცადეს პოლიტიკური რეპრესიები	სახელმწიფო ბიუჯეტი	ცნობილი უნდა იყოს პოლიტიკური რეპრესიის მსხვერპლად	107-დან 122 ლარამდე (საქართველოს „ტერიტორიული მთლიანობისთვის ბრძოლაში" მონაწილეობის შესაბამისად)	სოციალური მომსახურების სააგენტო
მიზნობრივი სოციალური დახმარება (TSA)	საჭიროებების შეფასებაზე დაფუძნებული, შენატანების გარეშე	საქართველოს კონსტიტუცია (1995) საქართველოს კანონი სოციალური დახმარების შესახებ (2006)	საქართველოში კანონიერად მცხოვრები პირები	სახელმწიფო ბიუჯეტი	შინამეურნეობები, რომელთაც თვეში 100,000-მდე უგროვდებათ	თვეში 60 ლარი თითოეულ შინამეურნეობას, რომელ- საც 30,000-მდე PMT ქულა უგროვდება თვეში 50 ლარი თითოეულ შინამეურნეობას, რომელსაც 30,000-57,000 PMT ქულა უგროვდება თვეში 40 ლარი თითოეულ შინამეურნეობას, რომელსაც 57,000-60,000 PMT ქულა უგროვდება თვეში 30 ლარი თითოეულ შინამეურნეობას, რომელსაც 60,000-65,000 PMT ქულა უგროვდება თვეში 50 ლარი თითოეულ ბავშვზე (0-15 წლის), რომელიც ცხოვრობს შინამეურნეობაში, რომელსაც თვეში100,000 PMT ქულა უგროვდება[231]	სოციალური მომსახურების სააგენტო

231 მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამის „ბავშვობის პერიოდში შემოსავლის უსაფრთხოების" მიზნის ფარგლებში ბავშვის კომპონენტი მოხსენიებულია, როგორც „ბავშვთა დახმარება."

დანართი N3. სამუშაო ადგილზე უბედური შემთხვევის დაზღვევის ახალი სქემა

შრომის ინსპექტირების კანონი და რეგულაციები (პრემიის ოდენობის, დახმარების დონეების მარეგულირებელი დებულებებისა და სხვ. ჩათვლით)	**საქართველოს კანონი შრომის უსაფრთხოების შესახებ – მუხლი 5, პარაგრაფი 9, დამსაქმებლის ვალდებულებები:** დამსაქმებელი ვალდებულია, საკუთარი ხარჯებით მუშაობის პერიოდში დასაქმებული უზრუნველყოს უბედური შემთხვევის დაზღვევით. ამ პუნქტის მოთხოვნა ვრცელდება მომეტებული საფრთხის შემცველ მძიმე, მავნე და საშიშპირობებიან სამუშაო ადგილებზე. ამ კანონის მიზნებისათვის უბედური შემთხვევის დაზღვევის წესები და პროცედურები დგინდება მინისტრის ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით.[232] **შრომის ინსპექციის სამსახურის კომენტარი:** უნდა გამოქვეყნდეს მინისტრის ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი სამუშაო ადგილზე უბედური შემთხვევის დაზღვევის წესებისა და პროცედურების შესახებ. შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის მხარდაჭერის პირობებში, ამ დოკუმენტის მომზადების პროცესში ჩართული იყო საერთაშორისო და ადგილობრივი ექსპერტი; სამუშაო შეხვედრები გაიმართა, ასევე, სადაზღვეო კომპანიების წარმომადგენლებთან. ამრიგად, დოკუმენტი პირველად ვერსიას წარმოადგენს და უახლოეს მომავალში იქნება მიღებული.
ფირმების ჩამონათვალი, რომლებსაც თვითდაზღვევის ვალდებულება აქვთ	ეკონომიკური საქმიანობის რეგისტრის ინფორმაციაზე დაყრდნობით, იუსტიციის სამინისტროს სსიპ საჯარო რეესტრის ეროვნულ სააგენტოში, 2020 წლის 13 მაისის მდგომარეობით, დარეგისტრირებული იყო 3105 ერთეული, როგორც „მომეტებული საფრთხის შემცველი, მძიმე, მავნე და საშიშპირობებიანი სამუშაობის" შემცველი ეკონომიკური საქმიანობით დაკავებული, საქართველოს მთავრობის 2018 წლის 27 ივლისის N381 განკარგულებით დამტკიცებული განსაზღვრების შესაბამისად. მომეტებული საფრთხის შემცველი, მძიმე, მავნე და საშიშპირობებიანი სამუშაოების ჩამონათვალი, რომელთა წარმმართველი ფირმებიც უნდა დარეგისტრირდნენ: 1. მშენებლობასთან და სამშენებლო მასალებთან დაკავშირებული; 2. სამთომოპოვებით მრეწველობასა და კარიერების დამუშავებასთან დაკავშირებული სამუშაოები; 3. რკინის მადნებისა და ფერადი ლითონების წარმოებასთან დაკავშირებული სამუშოები; 4. ელექტროენერგიის, აირის, ორთქლისა და კონდიცირებული ჰაერის მიწოდებასთან დაკავშირებული სამუშაოები; 5. კოქსისა და ნავთობპროდუქტების მოპოვებასთან დაკავშირებული სამუშაოები; 6. ქიმიურ წარმოებასთან დაკავშირებული სამუშაოები; 7. მერქნის დამამუშავებელ წარმოებასთან დაკავშირებული სამუშაოები; 8. მეტყევეობასთან დაკავშირებული სამუშაოები; 9. საფეიქრო და მსუბუქ მრეწველობასთან დაკავშირებული სამუშაოები; 10. კვების პროდუქტების წარმოებასთან დაკავშირებული სამუშაოები; 11. ტრანსპორტთან დაკავშირებული სამუშაოები; 12. საბითუმო და საცალო ვაჭრობასთან დაკავშირებული სამუშაოები (მაგალითად, ავტომობილებითა და მოტოციკლებით საბითუმო და საცალო ვაჭრობასა და მათ რემონტთან დაკავშირებული სამუშაოები; მყარი, თხევადი და აირისებრი სათბობითა და მსგავსი პროდუქტებით საბითუმო ვაჭრობასთან დაკავშირებული სამუშაოები და ა. შ.); 13. წყალმომარაგების, კანალიზაციის, ნარჩენების მართვასა და დაბინძურებისგან გასუფთავებასთან დაკავშირებული სამუშაოები. უნდა აღინიშნოს, რომ მოთხოვნილზე მეტი კომპანიაა დარეგისტრირებული უაღრესად მძიმე, მავნე და საშიშპირობებიანი სამუშაო ადგილის სტატუსით, რადგან, კანონის მიხედვით, მცირე ზომის კაფეც კი, შეიძლება, მძიმე, მავნე და საშიშპირობებიან სამუშაო ადგილად განიხილებოდეს.

232 ხელმისაწვდომია ბმულზე https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4486188?publication=1.

დასაქმებულთა რაოდენობა, ვინც სამართლებრივად უნდა იყოს მოცული	არ არის ხელმისაწვდომი
ფირმების რაოდენობა, რომლებმაც უკვე შეიძინეს დაზღვევა ამ კანონის მიხედვით (თუ რელევანტურია)	შრომის ინსპექციის სამსახურის კომენტარი: არ გვაქვს ზუსტი ინფორმაცია. უკვე განხორციელებული ინსპექტირებით მიღებული მონაცემების მიხედვით, 501 შემოწმებული მძიმე, მავნე და საშიშპირობებიანი სამუშაო ადგილიდან 28 (5 პროცენტი) საწარმოს დაზღვევა არ ჰქონდა.
დასაქმებულთა რაოდენობა, რომლებსაც ის ფირმები აზღვევენ, ვინც უკვე შეიძინა დაზღვევა	

დანართი N4. ჯანმრთელობის დაცვის უნივერსალური პროგრამის სერვისების აღწერა და მომხმარებელზე დაკისრებული ხარჯი

მომსახურების სფერო	სამიზნე ჯგუფი						
	შინამეურნეობები, რომელთა PMT ქულა <70,000, ხელოვნების დამსახურებული მუშაკები, მასწავლებლები	შშმ პირად დარეგისტრირებული ადამიანები, 0-5 წლის ბავშვები, სტუდენტები და პენსიონერები	დაუზღვეველი ვეტერანები	70,000-100,000 MPT ქულის მქონე მოქალაქეები, 6-18 წლის ბავშვები	მოქალაქეები, რომელთაც თვეში 1,000 ლარზე ნაკლები ან არასტაბილური შემოსავალი აქვთ, თვითდასაქმებულნი არიან	მოქალაქეები, რომლებსაც თვეში 1,000 ლარიდან წელიწადში 40,000 ლარამდე შემოსავალი აქვთ	მოქალაქეები, რომლებსაც წელიწადში 40,000 ლარზე მეტი შემოსავალი აქვთ
ამბულატორიული პაციენტის გეგმიური დახმარება	დიახ	დიახ	დიახ	დიახ	დიახ	არა	არა
ამბულატორიული პაციენტის სპეციალისტთან ვიზიტები	დიახ	დიახ	დიახ	დიახ (30%-ის თანაგადახდა)	დიახ (30%-ის თანაგადახდა)	არა	არა
არსებითი მედიკამენტები	დიახ (თუ გამოიყენება)	დიახ (თუ გამოიყენება)	დიახ (ზედა ზღვარი აქვს)	არა	არა	არა	არა
დიაგნოსტიკური კვლევა: ბაზისური ლაბორატორიული ანალიზები	დიახ	დიახ	დიახ	დიახ (30%-ის თანაგადახდა)	დიახ (30%-ის თანაგადახდა)	არა	არა
დიაგნოსტიკური კვლევა: ულტრაბგერა, ეეგ, რენტგენი	დიახ	დიახ (10%-30%-ის თანაგადახდა კომპიუტერული ტომოგრაფიისთვის)	დიახ	დიახ (30%-ის თანაგადახდა)	დიახ (30%-ის თანაგადახდა)	არა	არა
მშობიარობა	დიახ (ზედა ზღვარი აქვს თითო მშობიარობაზე/ საკეისრო კვეთაზე	დიახ (ზედა ზღვარი თითო მშობიარობაზე/ საკეისრო კვეთაზე	დიახ (ზედა ზღვარი თითო მშობიარობაზე/ საკეისრო კვეთაზე	დიახ (ზედა ზღვარი თითო მშობიარობაზე/ საკეისრო კვეთაზე	დიახ (ზედა ზღვარი თითო მშობიარობაზე/ საკეისრო კვეთაზე	დიახ (ზედა ზღვარი თითო მშობიარობაზე/ საკეისრო კვეთაზე	დიახ (ზედა ზღვარი თითო მშობიარობაზე/ საკეისრო კვეთაზე

მომსახურების სფერო	სამიზნე ჯგუფი						
	შინამეურნეობები, რომელთა PMT ქულა <70,000, ხელოვნების დამსახურებული მუშაკები, მასწავლებლები	შშმ პირად დარეგისტრი-რებული ადამიანები, 0-5 წლის ბავშვები, სტუდენტები და პენსიონერები	დაუზღვეველი ვეტერანები	70,000-100,000 MPT ქულის მქონე მოქალაქეები, 6-18 წლის ბავშვები	მოქალაქეები, რომელთაც თვეში 1,000 ლარზე ნაკლები ან არასტაბილური შემოსავალი აქვთ, თვითდასაქმე-ბულნი არიან	მოქალაქეები, რომლებსაც თვეში 1,000 ლარიდან წელიწადში 40,000 ლარამდე შემოსავალი აქვთ	მოქალაქეები, რომლებსაც წელიწადში 40,000 ლარზე მეტი შემოსავალი აქვთ
შერჩევითი ქირურგია	დიახ (თუ გამოიყენება)	დიახ (ზედა ზღვარი აქვს; 10%-ის თანაგადახდა პენსიონერებისთვის; 20%-ის თანაგადახდა 0-5 წლის ბავშვებისთვის და შშმ პირებისთვის)	დიახ (ზედა ზღვარი აქვს)	დიახ (30%-ის თანაგადახდა)	დიახ (30%-ის თანაგადახდა ზედა ზღვრით)	დიახ (30%-ის თანაგადახდა ზედა ზღვრით)	არა
ქიმიო-, ჰორმონალური და რადიაციული თერაპია	დიახ (თუ გამოიყენება)	დიახ (ზედა ზღვარი აქვს; 10%-ის თანაგადახდა პენსიონერებისთვის; 20%-ის თანაგადახდა 0-5 წლის ბავშვებისთვის და შშმ პირებისთვის)	დიახ (ზედა ზღვარი აქვს)	დიახ (20%-ის თანაგადახდა)	დიახ (20%-ის თანაგადახდა)	დიახ (20%-ის თანაგადახდა)	არა
ამბულატორიული პაციენტის სასწრაფო გადაუდებელი დახმარება	დიახ	დიახ	დიახ	დიახ	დიახ (50%-ის თანაგადახდა)	არა	არა
სტაციონალური პაციენტის სასწრაფო გადაუდებელი დახმარება	დიახ	დიახ (ზედა ზღვარი აქვს; 10%-ის თანაგადახდა პენსიონერებისთვის; 20%-ის თანაგადახდა 0-5 წლის ბავშვებისთვის და შშმ პირებისთვის)	დიახ	დიახ (30%-ის თანაგადახდა ზედა ზღვრით)	დიახ (30%-ის თანაგადახდა ზედა ზღვრით)	დიახ (30%-ის თანაგადახდა ზედა ზღვრით)	არა

წყარო: ადაპტირებულია წყაროდან Richardson and Berdzuli (2017).

გამოყენებული ლიტერატურა

Adato, Michelle, and others (2000). *The impact of PROGRESA on women's status and intrahousehold relations: Final Report*. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute.

Babych, Yaroslava, Maya Grigolia, and Davit Keshelava (2018). Financial Inclusion, Financial Literacy, and Financial Education in Georgia. ADBI Working Paper 849. Tokyo: Asian Development Bank Institute.

Banks, Lena M., and Sarah Polack (2014). *The Economic Costs of Exclusion and Gains of Inclusion of People with Disabilities: Evidence from Low and Middle Income Countries*. CBM, International Centre for Evidence in Disability, London School of Hygiene & Tropical Medicine.

Baum, Tinatin, Anastasia Mshvidobadze, and Josefina Posadas (2016). *Continuous Improvement: Strengthening Georgia's Targeted Social Assistance Program*. Washington, D.C.: World Bank Group.

Baum, Tinatin, Anastasia Mshvidobadze, and Hideyuki Tsuruoka (2015). *Reducing Child Poverty in Georgia: A Way Forward*. Tbilisi: UNICEF.

Brimblecombe, Simon, and Shea McClanahan (2019). Improving gender outcomes in social security retirement systems. *Social Policy Administration*, vol. 53, No. 3, pp. 327–42. Available at https:// doi.org/10.1111/spol.12476.

Britto, Pia Rebello (2017). *Early Moments Matter for Every Child*. New York: UNICEF.

Buckup, Sebastian (2009). The price of exclusion: The economic consequences of excluding people with disabilities from the world of work. Employment Working Paper No. 43. Geneva: International Labour Office.

Causa, Orsetta, James Browne, and Anna Vindics (2019). Income redistribution across OECD countries: Main findings and policy implications. OECD Economic Policy Papers No. 23. Paris: OECD Publishing. Available at https://doi.org/10.1787/3b63e61c-en.

Causa, Orsetta, and Mikkel Hermansen (2017). Income redistribution through taxes and transfers across OECD countries. OECD Economics Department Working Papers No. 1453. Paris: OECD Publishing.

Development Pathways (2019). Development Pathways Disability Benefit Database. Available at http:// www.developmentpathways.co.uk/publications/#disability-database. Accessed on 21 February 2020.

Directorate General for Employment, Social Affairs and Inclusion of the European Commission (2018). *The 2018 Pension Adequacy Report: current and future income adequacy in old age in the EU – Volume I*. Brussels: European Commission.

Donni, Olivier (2015). Measuring the cost of children. IZA World of Labor. Available at https://doi. org/10.15185/izawol.132.

Duran, Fabio (2017). *The ILO Multi-Pillar Pension Model: Building equitable and sustainable pension systems*. Geneva: International Labour Office.

Gegeshidze, Archil. (2018). The European Perspective of Georgia: How to Bring Closer the Future. In *Towards Unlocking Georgia's European Perspective*, Archil Gegeshidze, ed. Tbilisi: Levan Mikeladze Foundation and Friedrich-Ebert-Stiftung.

Georgia (2011). Press Release: Georgia Adopts the Economic Liberty Act. Tbilisi, 11 July.

__________ (2013). *Organic Law No. 729-Ils of 12 June 2013 to Amend the Labour Code of Georgia*.

__________ (2014). *Social-economic Development Strategy of Georgia: "GEORGIA 2020"*.

__________ (2018). *Law on Funded Pensions*.

__________ (2019). Civil Service Bureau Activity Report 2019. Tbilisi. Available at http://www.csb.gov.ge/ media/2764/წლიური-ანგარიში-2019.pdf. Accessed on 8 April 2020.

Georgia, Ministry of IDPs (2018). National Health Accounts of Georgia 2017. Tbilisi.

Godar, Sarah, Tato Khundadze, and Achim Truger (2018). *Striving for Shared Prosperity: A proposal for income tax reform in Georgia with the aim of reducing inequality and mobilzing resouces for industrial development – Policy Study*. Tbilisi: Centre for Social Studies and Friedrich-Ebert-Stiftung.

Groce, Nora, and others (2011). Disability and Poverty: The need for a more nuanced understanding of implications for development policy and practice. *Third World Quarterly*, vol. 32, No. 8, pp. 1493– 513. Available at https://doi.org/10.1080/01436597.2011.604520.

Grosh, Margaret E., and Judy L. Baker (1995). Proxy means tests for targeting social programs: Simulations and speculation. Living Standards Measurement Study Working Paper No. 118. Washington, D.C.: World Bank. Available at https://doi.org/10.1596/0-8213-3313-5.

Gugushvili, Dimitri, and Alexis Le Nestour (2019). A detailed analysis of targeted social assistance and child poverty and simulations of the poverty-reducing effects of social transfers. Tbilisi: UNICEF.

ILO (1952). C102 - Social Security (Minimum Standards) Convention, 1952 (No. 102). Available at https:// www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C102. Accessed on 18 February 2020.

___________ (1967). C128 - Invalidity, Old-Age and Survivors' Benefits Convention, 1967 (No. 128). Available at https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:55:0::NO::P55_TYPE,P55_LANG,P55_ DOCUMENT,P55_NODE:CON,en,C128,/Document. Accessed on 22 February 2020.

___________ (2000a). C183 - Maternity Protection Convention, 2000 (No. 183). Available at https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C183. Accessed on 25 February 2020.

___________ (2000b). R191 - Maternity Protection Recommendation, 2000 (No. 191). Available at https:// www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:::NO:12100:P12100_ILO_CODE:R191:NO. Accessed on 25 February 2020.

___________ (2012). R202 - Social Protection Floors Recommendation, 2012 (No. 202). Available at https:// www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R202. Accessed on 25 February 2020.

___________ (2016a). *Maternity and paternity at work: Law and practice across the world*. Geneva: International Labour Office.

___________ (2016b). *Women at Work: Trends 2016*. Geneva: International Labour Office.

___________ (2017). *World Social Protection Report 2017–19: Universal social protection to achieve the Sustainable Development Goals*. Geneva: International Labour Office.

___________ (2018a). *Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture (Third Edition)*. Geneva: International Labour Office.

___________ (2018b). *Care work and care jobs for the future of decent work*. Geneva: International Labour Office.

___________ (2019). *Extending social security to workers in the informal economy: Lessons from international experience – A living document*. Geneva: International Labour Office.

___________ (2020). Social dialogue. Available at https://www.ilo.org/ifpdial/areas-of-work/social-dialogue/ lang--en/index.htm)%20%20a. Accessed on 17 June 2020.

ILO, and IDA (2019). Joint Statement: Towards inclusive social protection systems for the full and effective participation of persons with disabilities.

ILO, and UNICEF (2019). *Towards Universal Social Protection for Children: Achieving SDG 1.3 – ILO-UNICEF Joint Report on Social Protection for Children*. Geneva: ILO; New York: UNICEF.

IMF (2019a). IMF Staff Concludes Visit to Georgia, 17 September 2019. Press Release No. 19/336.

___________ (2019b). World Economic Outlook (October 2019). Available at https://www.imf.org/external/ datamapper/datasets/WEO. Accessed on 17 February 2020.

International Child Development Centre, ed. (2013). Child well-being in rich countries: A comparative overview. Innocenti Report Card 11. Florence: UNICEF Office of Research.

ISSA (2017). *Megatrends and Social Security: Family and Gender*. Geneva.

ISSA/SSA (multiple years). *Social Security Programs Throughout the World*. Geneva: ISSA; Baltimore: Social Security Administration of the United States.

James, Philip, and Shea McClanahan (2019). *Assessing the Adequacy of Tax-financed Social Protection in Viet Nam*. Ha Noi: ILO.

Kidd, Stephen (2015). Establishing Comprehensive National Old Age Pension Systems. No. 8. KfW Development Bank.

Kidd, Stephen, and Diloá Athias (2019). Hit and Miss: An assessment of targeting effectiveness in social protection. Working Paper. Orpington: Development Pathways and Act Church of Sweden.

Kidd, Stephen, and Bjorn Gelders (2015). *Child Wellbeing and Social Security in Georgia: The case for moving to a more inclusive national social security system*. Tbilisi: UNICEF.

Kidd, Stephen, and Anh Tran (2017). *Social Pensions and their Contribution to Economic Growth*. Kampala: Uganda Ministry of Gender, Labour and Social Development.

Knox-Vydmanov, Charles (2014). Why 'The Poor' Don't Exist (And What This Means for Social Protection Policy). Pathways' Perspectives on Social Policy in International Development, No. 16. Orpington: Development Pathways.

Krzyzak, Krystyna (2019). Georgia's auto-enrolment pension law faces constitutional challenge. IPE, 22 January.

Lee, Sangheon, and Nina Torm (2017). Social security and firm performance: The case of Vietnamese SMEs. *International Labour Review*, vol. 156, No. 2, pp. 185–212. Available at https://doi.org/10.1111/ j.1564-913X.2015.00054.x.

Letablier, Marie-Thérèse, and others (2009). *The costs of raising children and the effectiveness of policies to support parenthood in European countries: A literature review*. European Commission.

Mathers, Nicholas, and Rachel Slater (2014). *Social protection and growth: Research synthesis*. Barton, Australia: Department of Foreign Affairs and Trade.

McClanahan, Shea (2019). Who contributes? Re-thinking "Non-contributory" within a citizenship paradigm. Pathways' Perspectives on Social Policy in International Development, No. 28. Orpington: Development Pathways.

McClanahan, Shea, and Bjorn Gelders (2019). *Assessing the potential for multi-tiered child benefits in Viet Nam*. Ha Noi: ILO.

McClanahan, Shea, Rosemary Nantambi-Amiri, and Anja Peebles-Brown (forthcoming). *Building a multitiered social security system in Uganda*. Kampala: Uganda Ministry of Gender, Labour and Social Affairs.

Molyneux, Maxine. 2007. Change and Continuity in Social Protection in Latin America: Mothers at the Service of the State? Gender and Development Programme Paper No. 1. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development.

MISSOC (latest years). Missoc database. Available at https://www.missoc.org/missoc-database/. Accessed on 6 May 2020.

Natali, Luisa, and others (2016). Making Money Work: Unconditional cash transfers allow women to save and re-invest in rural Zambia. Innocenti Working Paper No. 2016-02. Florence: UNICEF Office of Research.

Nordic Council of Ministers (2019). *Shared and paid parental leave: The Nordic Gender Effect at Work*. Copenhagen. Available at https://doi.org/10.6027/NO2019-055.

OECD (2017). Health at a Glance 2017: *OECD Indicators*. Paris: OECD Publishing. Available at https://doi. org/10.1787/ health_glance-2017-en.

___________ (2019). *Social Expenditure Update 2019: Public social spending is high in many OECD countries*. Paris: OECD Publishing.

Ortiz, Isabel, and others, eds. (2018). Reversing Pension Privatizations: *Rebuilding public pension systems in Eastern Europe and Latin America*. Geneva: International Labour Office. Available at https://www.ilo.org/secsoc/information-resources/publications-and-tools/books-and-reports/ WCMS_648574/lang--en/index.htm. Accessed on 22 February 2020.

Richardson, Erica, and Nino Berdzuli (2017). Georgia: Heath system review. *Health Systems in Transition*, vol. 19, No. 4, pp. 1–90.

Rutkowski, Jan (2013). Georgia: Skills Mismatch and Unemployment Labor Market Challenges. Report No. 72824-GE. Washington, D.C.: World Bank Group.

Skoufias, Emmanuel (2005). *PROGRESA and Its Impacts on the Welfare of Rural Households in Mexico*. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute.

Skoufias, Emmanuel, and Bonnie McClafferty (2003). Is PROGRESA working? summary of the results of an evaluation by IFPRI. In *Household decisions, gender, and development: a synthesis of recent research*, Agnes R. Quisumbing, ed. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute.

Trani, Jean-Francois, and Mitchell Loeb (2012). Poverty and disability: A vicious circle? Evidence from Afghanistan and Zambia. *Journal of International Development*, vol. 24, No. S1. Available at https:/doi.org/10.1002/jid.1709.

UN DESA (2018). *Realization of the Sustainable Development Goals By, For and With Persons with Disabilities: UN Flagship Report on Disability and Development 2018*. New York.

UN Women (2018). *Women's Economic Inactivity and Engagement in the Informal Sector in Georgia: Causes and consequences*. Tbilisi.

__________ (2019). P*rogress of the world's women 2019–2020: Families in a changing world*. New York.

__________ (2020a). *Analysis of the Gender Pay Gap and Gender Inequality in the Labour Market in Georgia*. Tbilisi.

__________ (2020b). *Country Gender Equality Profile of Georgia*. Tbilisi.

UNICEF (2018a). UNICEF in Georgia Newsletter. No. 1 (No. 20). Tbilisi.

__________ (2018b). The Well-Being of Children and their Families in Georgia: Georgia Welfare Monitoring Survey Fifth Stage 2017. Welfare Monitoring Survey Series, Survey Analysis No. 5. Tbilisi.

__________ (2019). Press Release: UNICEF welcomes the adoption of the historic Code on the Rights of the Child in Georgia. Tbilisi, 20 September.

WHO (2018). *Quality of primary health care in Georgia*. Copenhagen: WHO Regional Office for Europe.

WHO, and World Bank (2018). *World Report on Disability.* Geneva: WHO; Washington, D.C.: World Bank.

World Bank (2019). *World Development Report 2019: The Changing Nature of Work*. Available at https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2019. Accessed on 22 February 2020.

World Bank Group (2019). *Poverty & Equity Brief: Georgia*.

Yeo, Rebecca, and Karen Moore (2003). Including Disabled People in Poverty Reduction Work: "Nothing About Us, Without Us". World Development, vol. 31, No. 3, pp. 571–590. Available at https://doi. org/10.1016/S0305-750X(02)00218-8.

- საკონტროლო ინფორმაცია:

შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის
აღმოსავლეთ ევროპასა და ცენტრალურ აზიაში
პეტროვკას ქ. N15, ოფისი N23
107031, მოსკოვი, რუსეთი
T: +7 495 933 08 10
F: +7 495 933 08 20
E: moscow@ilo.org
ilo.org/moscow