ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისი სახელმწიფო უნივერსიტეტის
სოციალურ და პოლიტიკურ მეცნიერებათა ფაკულტეტი

სახელმწიფო მართვა და საჯარო პოლიტიკის პროგრამა

თამთა თოიძე

ბენეფიციარების მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამაზე დამოკიდებულების გამომწვევი ფაქტორები

ნაშრომი შესრულებულია საჯარო პოლიტიკის მაგისტრის აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად

ხელმძღვანელი: ნანა მაჭარაშვილი
ასოცირებული პროფესორი
პროგრამის ხელმძღვანელი

თბილისი, 2019

სარჩევი

რეზიუმე

1. შესავალი 6

2. თეორიული ჩარჩო 15

3. ლიტერატურის მიმოხილვა 19

4. სოციალური დაცვის მოდელები 23

5. მიზნობრივი სოციალური დახმარების არსებული პოლიტიკა და პროგრამის დიზაინი საქართველოში 33

6. კვლევის შედეგების ანალიზი და რეკომენდაციები 42

7. დასკვნა 49

გამოყენებული ლიტერატურა: 51

რეზიუმე

დღესდღეობით, მსოფლიოს განვითარებული თუ განვითარებადი ქვეყანა, ცდილობს მოსახლეობის სოციალური დაცვის უზრუნველყოფას, რისთვისაც აფინანსებენ სხვადასხვა პროგრამასა თუ პროექტს. ნაშრომში „ბენეფიციარების მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამაზე დამოკიდებულების გამომწვევი ფაქტორები“ ძირითადად განხილულია სოციალური დაცვის ერთ-ერთი სახის - ფულადი სოციალური დახმარების (საარსებო შემწეობის) პროგრამა.

ფულადი სოციალური დახმარების მიზანს სიღარიბის ზღვარს მიღმა მყოფი პირების დახმარება წაროადგენს, გარდა ამისა საარსებო შემწეობის გაცემა მიზნად ისახავს ფენებს შორის უთანასწორობის შემცირებას. მიუხედავად იმისა, რომ პროგრამის მიზანი კეთილშობილურია და ღარიბი და მოწყვლადი ჯგუფების დახმარებისთვის მნიშვნელოვან ფაქტორს წარმოადგენს, მეორე მხრივ ფულადი სოციალური დახმარების გაცემა გარკვეულ რისკებს მოიცავს, რადგან ხშირ შემთხვევაში იწვევს პროგრამის ბენეფიციარების პროგრამაზე დამოკიდებულებას, რის გამოც ხშირად შრომისუნარიანი ბენეფიციარები სამუშაოს ძებნის ნაცვლად, ელოდებიან კეთილდღეობის პროგრამიდან მიღებულ შემოსავალს და სარგებელს.

აღნიშნული საკითხი საქართველოშიც აქტუალურია. საქართველოში სიღარიბის უთანასწორობის დონის (ჯინის კოეფიციენტი) მაღალი მაჩვენებელია, შესაბამისად ყოველწლიურად იზრდება მოსახლეობის სოციალური დაცვისთვის ბიუჯეტიდან გამოყოფილი თანხები.

საქართველოში სიღარიბის ზღვარს ქვეოთ მყოფი მოსახლეობის დასახმარებლად შემუშავებულია მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამა, რომელიც სარეიტინგო ქულის მიხედვით გაიცემა ბენეფიციარებზე, ხშირად ბენეფიციარები არიან შრომისუნარიანი პირებიც. აღნიშნული საკითხი პრობლემურია, რადგან პროგრამის დიზაინი შრომისუნარიან

ბენეფიციარებაში შრომით დემოტივაციას იწვევს, შესაბამისად ისინი დამოკიდებულები ხდებიან სოციალურ დახმარებაზე. ყოველივე ამას ადასტურებს მსოფლიო ბანკის და სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის კვლევები, რომლებმაც ნათელი გახადეს, რომ ბენეფიციარები დამოკიდებულები არიან სოციალურ პროგრამებზე. მოცემული კვლევის სიახლეს წარმოადგენს სწორედ ის ფაქტი, რომ ზემოთ ხსენებული საკითხის შესასწავლა და ფაქტორების იდენტიფიცირება, თვითონ ბენეფიციარების საკითხის მიმართ დამოკიდებულებების კვლევით განხორციელდა და არა მხოლოდ კანონმდებლობის და სტატისტიკური მონაცემების საშუალებით.

აქედან გამომდინარე კვლევის მიზანს წარმოადგენს იმ ფაქტორების იდენტიფიცირება, რაც განაპირობებს ბენეფიციარების მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამაზე დამოკიდებულებას. საკვლევი საკითხის სიღრმისეულად შესწავლისთვის და ინდივიდების დამოკიდებულებების კვლევებისთვის გამოვიყენეთ თვისებრივი კვლევის მეთოდები. კვლევის ფარგლებში შესწავლილია აღმოსავლეთ ევროპისა და ცენტრალური აზიის ქვეყნების გამოცდილება, თუ როგორ ახერხებენ თავიდან აიცილონ ბენეფიციარების დამოკიდებულება სოციალური დახმარების პროგრამაზე, რის მიხედვითაც შევიმუშავეთ რეკომენდაციები, არსებული პროგრამის გაუმჯობესებისათვის.

კვლევის შედეგების მიხედვით დადასტურდა დაშვება, ბენეფიციარების მიზნობრივ სოციალურ დახმარებაზე დამოკიდებულებას განაპირობებს, ასრსებული პროგრამის დიზაინი, რომელიც ვერ უზრუნველყოფს ბენეფიციარებში შრომითი მოტივაციის ამაღლებას.

კვლევის შედეგები მნიშვნელოვანია, სოციალური დახმარების პროგრამის დახვეწისთვის, კვლევაში წარმოდგენილი რეკომენდაციების საფუძველზე შესაძლებელია პროგრამის დიზაინის ისე ჩამყალიბება, რომ თავიდან ავიცილოთ ბენეფიციარების დამოკიდებულება კეთილდრეობის პროგრამებზე.

RESUME

Nowadays, the developed or developing countries of the world seeks to provide social

security for which they financed various programs or projects. Research which is named "Factors determining dependence of employable beneficiaries on targeted social assistance program" there is described one of main type of social protection which is the program of financial allowances.

The purpose of monetary social assistance is to help the people who are living below the poverty line, besides subsidizing allowance aims to reduce inequality between layers. Although the purpose of the program is noble and is the important factor helping poor and vulnerable groups it also includes certain risks because in many cases beneficiaries are becoming dependent on the program of financial allowances and instead of finding job they are only looking for income and benefit from the program.

This issue is also relevant in Georgia there is high level of inequality and poverty accordingly, funds from the budget for social protection of the population is annually increased.

The program of the social help was developed to help the population below the poverty line in Georgia which will be given to beneficiaries according to their ratings. This question is problematic because beneficiaries who are eligible for work become dependent on the social assistance. All this is confirmed by researches made by World Bank and the State control in which it is accurately specified that beneficiaries depend on social programs. The novelty of this research is that studying of the above-stated facts and identification of the facts was carried out by studying of the relation to a problem of beneficiaries, and not just by means of the legislation and statistical data.

Objective of the research is identification of factors which causes addiction of the beneficiary on social assistance program.We used qualitative research methods for the purpose to study attitudes of individuals about given issue. Within the research experience of Eastern Europe and Central Asia was studied to help to prevention of addiction beneficiaries to the program of the social help, also were made recommendations about improvement of the existing program.

According to results of a research, addiction of beneficiaries is explained by the issues of social help program which does not gives increasing guarantee of work motivation in beneficiaries. Results of a research are important for improvement of the program of the social assistance. On the recommendations submitted by research it is possible to develop design of the program to avoid the relation and addiction of beneficiaries on the social assistance program.

1. შესავალი

თანამედროვე სამყაროში მოსახლეობის სოციალური დაცვა პრიორიტეტულ საკითხს წარმოადგენს, დღესდღეობით თითქმის ყველა განვითარებული თუ განვითარებადი ქვეყნის სახელმწიფო პოლიტიკაში სოციალური საკითხები უფრო და უფრო მნიშვნელოვან ადგილს იკავებს, რომლის მიზანს მოსახლეობის მოწყვლადი ნაწილის - ღარიბი და დაუცველი ოჯახების დახმარება წარმოადგენს. ქვეყნები ერთმანეთისგან განსხვავდებიან სოციალური დაცვის სისტემებით, ისინი სხვადასხვა პროექტითა თუ პროგრამით ცდილობენ მოსახლეობის ღარიბი ნაწილი დაიცვან უკიდურესი გაჭირვებისაგან. სოციალური დაცვის სისტემების არსებობა ხელს უწყობს საზოგადოებაში არსებული უთანასწორობის შემცირებას.

სტატისტიკის ეროვნული სააგენტოს მონაცემებით საქართველოში სიღარიბის დონის[1] მაჩვენებელი და ჯინის კოეფიციენტი[2] (2018 წლის მონაცემებით 0,42) საკმაოდ მაღალია. აღსანიშნავია, რომ 2018 წლის მონაცემებით, სიღარიბის აბსოლუტურ ზღვარს ქვევით მყოფი მოსახლეობის წილი მთლიანი მოსახლეობის 20,1%-ია, რაც ნამდვილად საგანგაშო მაჩვენებელია (საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური). შესაბამისად, სოციალურ დაცვასთან დაკავშირებული საკითხები ქართული პოლიტიკისთვისაც პრიორიტეტულია. საზოგადოებაში არსებული სოციალური უთანასწორობის აღმოსაფხვრელად ყოველწლიურად იზრდება სოციალური საკითხებისთვის გამოყოფილი ფულადი სახსრები სხვადასხვა პროექტისა და პროგრამის დაფინანსებისთვის.

საქართველოში, სოციალური დახმარების ერთ-ერთ სახეს წარმოადგენს სიღარიბის ზღვარს მიღმა მყოფი ოჯახებისთვის საარსებო ფულადი დახმარების უზრუნველყოფა - მიზნობრივი სოციალური დახმარება. კანონმდებლობის მიხედვით, საარსებო შემწეობა არის ფულადი სოციალური დახმარება, რომელიც გაიცემა ღატაკ ოჯახებზე სოციალური და ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესებისთვის, ნებისმიერ ოჯახს საჭიროების შემთხვევაში უფლება აქვს მოითხოვოს საარსებო შემწეობა (კანონი). კვლევის მიზნებიდან გამომდინარე აუცილებელია აღინიშნოს, რომ ბენეფიციარი ოჯახების წევრები ხშირად არიან შრომისუნარიანი პირებიც, რომლებიც ასევე დამოკიდებული არიან საარსებო შემწეობაზე.

მართალია, საარსებო შემწეობა, ზოგადად სოციალური დაცვის პროგრამები, მიზნად ისახავს სოციალურად დაუცველი ოჯახების თუ პირების დახმარებას, სიღარიბის დონის და საზოგადოებაში არსებული უთანასწორების მაჩვენებლის შემცირებას. თუმცა, მეორე მხრივ, ის გარკვეულ რისკებთან არის დაკავშირებული, რადგან სოციალური დახმარების პროგრამები ხშირად უარყოფით გავლენას ახდენს შრომის ბაზარსა და ბენეფიციართა

---

[1] სიღარიბის დონე - ღარიბების რაოდენობის ინდექსი, ღარიბი მოსახლეობის წილი მთელ მოსახლეობაში.

[2] ჯინის კოეფიციენტი - მონაცემების გაფანტულობის საზომი. ჯინის ინდექსი ზომავს უთანაბრობას მონაცემთა განაწილებაში. ინდექსის მნიშვნელობა 0 უთითებს, რომ უთანაბრობა არ არსებობს, ხოლო 1 უთითებს, რომ უთანაბრობა მაქსიმალურია.

შრომით მოტივაციაზე, რადგან შესაძლებელია ბენეფიციარები სოციალურ დახმარებაზე გახდნენ დამოკიდებული.

საქართველოში აღნიშნული საკითხი პრობლემატურია, რადგან ხშირად შრომისუნარიანი ბენეფიციარები, დამოკიდებულები არიან საარსებო შემწეობაზე სრულად და არ ცდილობენ რაიმე სახის შრომაში ჩართვას, რასაც კვლევებიც ადასტურებს, მაგალითად 2015 წელს, მსოფლიო ბანკმა ჩაატარა კვლევა - მიზნობრივი სოციალური დახმარების გავლენა შრომის ბაზარზე საქართველოში, რომლის მიხედვითაც ბენეფიციართა საარსებო შემწეობით უზურნველყოფის პროგრამა მათი ძირითადი ნაწილისთვის ქმნის შრომით დემოტივაციას. (Barbara Kits, 2015)

ამასთანავე საქართველოს მთავრობის „საქართველოს შრომის ბაზრის ფორმირების სახელმწიფო სტრატეგიისა და საქართველოს შრომის ბაზრის ფორმირების სახელმწიფო სტრატეგიის სამოქმედო გეგმის“ მიხედვით საქართველოში უმუშევრობის გამომწვევ მთავარ მიზეზად მოსახლეობისთვის მიგრანტთა ფულადი გზავნილები და სოციალურ დახმარებებზე დამოკიდებულება და აქედან გამომდინარე, სამუშაოს მაძიებელთა პასიურობა სახელდება (საქართველოს მთავრობა, 2013). აღნიშნული დოკუმენტი კიდევ ერთხელ ადასტურებს თემის აქტუალობას, საქართველოში სიღარიბის გამომწვევ ძირითად მიზეზს უმუშევრობა წარმოადგენს, შესაბამისად მნიშვნელოვანია იმ ფაქტორების იდენტიფიცირება, რაც იწვევს ბენეფიციარების სოციალურ დახმარებაზე დამოკიდებულებას, შრომით პასიურობას. ყოველივე ეს კი, შესაბამისი რეკომენდაციების შემუშავებაში დაგვეხმარება.

ზოგადად, სოციალური საკითხები თუ პროგრამები მეტ წილად განპირობებელია ქვეყანაში არსებული სოციალური, პოლიტიკური და ეკონომიკური მდგომარეობიდან, შესაბამისად ის დამოკიდებულია ქვეყანაში მომხდარი ცვლილებების მიმართ. აქედან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია, სოციალური დახმარების სისტემა ისე იყოს შემუშავებული, რომ ითვალისწინებდეს ყველა იმ ფაქტორს, რაც მის ეფექტიანობაზე ახდენს გავლენას.

აქედან გამომდინარე, მნიშვნელოვანი და აუცილებელია სოციალური დაცვის საკითხების მუდმივი კვლევა არსებულ რეალობასთან მიმართებაში.

გამომდინარე იქედან, რომ საარსებო შემწეობა სოციალური დაცვის ერთ-ერთი მთავარი ელემენტია, მასზე მნიშნელოვნად არის დამოკიდებული ქვეყანაში სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესება და საზოგადოებაში არსებული უთანასწორობის მაჩვენებლის შემცირება. სწორედ ამიტომ, აღნიშნული საკითხის კვლევა პრაქტიკული თვალსაზრისით ძალიან მნიშვნელოვანია.

აღსანიშნავია, რომ დღესდღეობით საქართველოში, არ არის ბევრი კვლევა ჩატარებული მიზნობრივი სოციალური დახმარების და მასზე დამოკიდებულების გამომწვევი ფაქტორების შესახებ. არსებული კვლევები ძირითადად იკვლევს მიზნობრივი სოციალური დახმარების გავლენას შრომით მოტივაციაზე და სახელმწიფო პოლიტიკას, თუ რამდენადაა ორიენტირებული ის ბენეფიციარებში შრომითი დემოტივაციის შემცირებასა და პრევენციაზე. პირველ რიგში კი, მნიშვნელოვანია სიღრმისეულად შევისწავლოთ მიზნობრივ საარსებო მინიმუმზე მოსახლეობის დამოკიდებულების გამომწვევი მიზეზები და ფაქტორები, თუ რატომ ანიჭებენ უპირატესობას, რომ სოციალურ დახმარებაზე იყვნენ დამოკიდებული, ვიდრე შეეცადონ დასაქმებას. ასევე, მნიშვნელოვანია, ვნახოთ, როგორ ებრძვიან აღნიშნულ საფრთხეს სხვა ქვეყნებში და რა სახით გაიცემა სოციალური დახმარებები დამოკიდებულების თავიდან ასაცილებლად. კვლევის მიგნებები კი დაგვეხმარება რეკომენდაციების შემუშავებაში, რომელიც შემდგომ სოციალური პოლიტიკის შემუშავებაში შეიძლება იქნას გამოყენებული.

კვლევა დაფუძნებულია ქართველი და უცხოელი მეცნიერების ფუნდამენტურ ნაშრომებზე. ასევე, გამოყენებულია სხვადასხვა საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ საქართველოში ჩატარებული კვლევების მასალები. ინფორმაცია მოპოვებულია საქართველოში მოქმედი კანონებიდან, რომელიც დაკავშირებულია სოციალური დაცვის და კონკრეტულად საარსებო შემწეობასთან არსებულ მოდელთან. ასევე, კვლევაში

გამოყენებულია შესასწავლ საკითხთან დაკავშირებული სტატისტიკური მონაცემები, რომელიც განთავსებული იყო საქართველოს სტატისტიკის სამსახურის და სოციალური მომსახურების სააგენტოს ოფიციალურ ვებ-გვერდზე.

საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სააგენტოს მონაცემების მიხედვით საარსებო შემწეობის მიმღები მოსახლეობის რაოდენობა ყოველწლიურად იზრდება. გამომდინარე იქედან, რომ სოციალური მიზნებისთვის გამოყოფილი ფულადი სახსრები და ბენეფიციართა რაოდენობა მზარდი ტენდენციით ხასიათდება, მნიშვნელოვანია სოციალური დახმარების პროგრამებში გათვალისწინებული იყოს შრომით მოტივაციასა თუ დემოტივაციაზე მოქმედი ფაქტორები.

წინამდებარე სამაგისტრო ნაშრომის მიზანს წარმოადგენს იმ ფაქტორების იდენტიფიცირება, რომელიც შრომისუნარიანი ბენეფიციარების მიზნობრივ სოციალურ დახმარებაზე დამოკიდებულებას იწვევს.

მიზნის რეალიზაციისათვის დასახული იქნა შემდეგი ამოცანები:

- სოციალური დაცვის სხვადასხვა მოდელის გაანალიზება;
- სხვა ქვეყნებში არსებული სოციალური დაცვის და საარსებო შემწეობის გაცემის ეტაპების და თავისებურებების შესწავლა;
- ქვეყანაში არსებული სოციალური დახმარების პროგრამის მახასიათებლები, რაც განაპირობებს შრომით დემოტივაციას;
- ბენეფიციარების მიზნობრივ დახმარებაზე დამოკიდებულებების გამომწვევი მიზეზების და თავისებურებების კვლევა;
- სხვა ქვეყნების მაგალითზე რეკომენდაციების შემუშავება.

აქედან გამომდინარე, მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამის შეფასებისთვის საკვლევი კითხვა იქნება:

1) რა იწვევს ბენეფიციარების საარსებო შემწეობაზე დამოკიდებულებას?

ხოლო ქვე-კითხვები იქნება:

1) ქვეყანაში არსებული სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეოების რა მახასიათებელი განაპირობებს ბენეფიციარების სოციალურ დამხარებაზე დამოკიდებულებას?

2) საარსებო შემწეობის არსებული სისტემა და დიზაინი, რამდენად უზრუნველყოფს ბენეფიციარების დახმარებაზე დამოკიდებულების და შრომითი დემოტივაციის შემცირებას?

3) როგორ ხდება სოციალურ კეთილდღეობაზე ბენეფიციარების დამოკიდებულების რეგულირება საზღვარგარეთის ქვეყნებში.

კვლევის კითხვებიდან გამომდინარე კვლევის ძირითადი დაშვება ჩამოყალიბდება შემდეგნაირად:

მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამის ხასიათი ხელს უწყობს შრომისუნარიანი ბენეფიციარების დამოკიდებულებას აღნიშნულ პროგრამაზე.

ასევე, გამოიყოფა რამოდენიმე ქვე-დაშვება:

1) შრომისუნარიანი პირების საარსებო შემწეობაზე დამოკიდებულებას განაპირობებს სამუშაო ადგილების ნაკლებობა ან/და დაბალ ანაზღაურებიანი სამუშაო ადგილები.

2) მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამის დიზაინი ვერ უზრუნველყოფს შრომითი დემოტივაციის შემცირებას ბენეფიციარებში.

3) საზღვარგარეთის ქვეყნებში შრომისუნარიანი ბენეფიციარებისთვის, სოციალური დახმარების მიღებისთვის შეზღუდვების დაწესება ამცირებს მათ დამოკიდებულებას სოციალურ პროგრამებზე.

კვლევის საგანი: მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამის თავისებურებები და კანონმდებლობის ხარვეზები, ბენეფიციართა საარსებო შემწეობაზე დამოკიდებულების გამომწვევი ფაქტორები, სხვა ქვეყნების პრაქტიკა, შრომისუნარიანი ბენეფიციარების სოციალურ დახმარებაზე დამოკიდებულების შემცირების საკითხში.

კვლევის ობიექტი: ერთის მხრივ სოციალური მომსახურების სააგენტოს მიერ გაწეული მუშაობა; საარსებო შემწეობის არსებული მოდელი, მეორეს მხრივ სიღარიბის ზღვარს ქვემოთ მყოფი მოსახლეობა, შრომისუნარიანი ბენეფიციარები, რომლებიც სოციალურ დახმარებას იღებენ.

კვლევა ჩავატარეთ თვისებრივი მეთოდების გამოყენებით. როგორც ვიცით, თვისებრივი კვლევის მიზანს წარმოადგენს ინდივიდების, ჯგუფების და კულტურების სოციალური რეალობის შესწავლა, როგორც მას აღიქვამენ მონაწილეები. მოკლედ რომ ვთქვათ, ადამიანების და ჯგუფების შესწავლა ბუნებრივ გარემოში ხდება. თვისებრივი მიდგომა არის ერთგვარი ამხსნელი და ცდილობს განმარტოს „როგორ“ და „რატომ“ ხდება კონკრეტული ფენომენი, ან ქცევა, როგორ მოქმედებს ის კონკრეტულ კონტექსტში. (McLeod, 2017) გამომდინარე იქედან, რომ კვლევის ფარგლებში აუცილებელი იყო გვეკვლია თვითონ ბენეფიციარების დამოკიდებულებები აღნიშნული ფენომენის მიმართ, თუ რატომ ხდებიან ისინი მიზნობრივ სოციალურ დახმარებაზე დამოკიდებული. კვლევის თვისებრივი მეთოდი ოპტიმალური არჩევანია, რადგან საშუალება მოგვცა ბუნებრივ გარემოში შეგვესწავლა ამა თუ იმ ფენომენის განმაპირობებელი ფაქტორები.

კვლევის მიზნებიდან და სიღრმისეული ანალიზის საჭიროებიდან გამომდინარე, მონაცემები არასტრუქტურირებული სიღრმისეული კითხვების საშუალებით შევაგროვეთ, რათა სრულად მომხდარიყო იმ ფაქტორების იდენტიფიცირება, რაც ბენეფიციარების საარსებო შემწეობაზე დამოკიდებულებას იწვევს და ამაღლებს შრომით დემოტივაციას. კვლევის პროცესში მაქსიმალურად იყო რესპოდენტთა ანონიმურობა დაცული, რამაც საშუალება მოგვცა მიგვეღო გულახდილი პასუხები და შედეგების მაღალი სანდოობა.

კვლევის ფარგლებში ასევე გავაანალიზეთ ქართველი და უცხოელი მეცნიერების ნაშრომები ფენომენის სრულად შესწავლისთვის. ასევე, გავაანალიზეთ სოციალურ დაცვასა და კონკრეტულად მიზნობრივ სოციალურ დახმარებასთან დაკაშირებული კანონები და დადგენილებები. განვიხილეთ სხვა ქვეყნების პრაქტიკა საარსებო შემწეობის და სოციალური

დახმარების საკითხებთან დაკავშირებით, რათა განგვესაზღვრა ის საშუალებები, რითიც ებრძვიან შრომით დემოტივაციას ბენეფიციარებში. კვლევის მიზნებიდან გამომდინარე, დავამუშავეთ საკვლევ საკითხთან არსებული სტატისტიკური მონაცემები, რომელიც განთავსებულია საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის და სოციალური მომსახურების სააგენტოს ვებ-გვერდზე.

მეორეული წყაროების ანალიზისას გამოიყოფა რამდენიმე ძირითადი თემა:

- შრომისუნარიანი ბენეფიციარის და სოციალურ დახმარებაზე დამოკიდებულების ცნებების კონცეპტუალიზაცია;
- მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამის ანალიზი;
- საზღვარგარეთის ქვეყნების საარსებო შემწეობის პროგრის ანალიზი.

კვლევის ფარგლებში გამოვიყენეთ მიზნობრივი შერჩევა, რადგან საჭირო იყო რესპოდენტების შერჩევა მომხდარიყო კონკრეტული სოციალური ჯგუფიდან _ სიღარიბის ზღვარს ქვემოთ მყოფი მოსახლეობა, რომელიც სარეიტინგო ქულის შესაბამისად იღებს ფულად სოციალურ დახმარებას, განსაკუთრებით ოჯახები სადაც, შრომისუნარიანი წევრები არიან. რესპოდენტების შერჩევა მოხდა თოვლის გუნდის პრინციპის გამოყენებით, რადგან ვიფიქრეთ, რომ ასე უფრო გულახდილები იქნებოდნენ ისინი.

საკვლევი საკითხიდან გამომდინარე, დამოუკიდებელ ცვლადად განისაზღვრა _ სოციალური დახმარების პროგრამის ხასიათი, ხოლო დამოკიდებულ ცვლადად - შრომისუნარიანი ბენეფიციარების პროგრამაზე დამოკიდებულება.

სოციალური დახმარების ხასიათის განსაზღვრისთვის შემდეგი ინდიკატორები დაგვეხმარა: დახმარების გაცემის პერიოდი, ბენეფიციარების შერჩევის მახასიათებლები, დახმარების გაცემის შეზღუდვები.

კვლევის მიზნებიდან გამომდინარე, მიზნობრივი სოციალური დახმარების მიმღებ შრომისუნარიან პირებად განისაზღვრენ 16 წელს ზემოთ შრომისუნარიანი პირები,

რომლებიც „სოციალურად დაუცველი ოჯახების სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის შეფასების წესის დამტკიცების თაობაზე“ მინისტრის ბრძანების მიხედვით არ განეკუთვნებიან შემდეგ კატეგორიას:

„ა) სარეცელს მიჯაჭვული/ლოგინად ჩავარდნილი;

ბ) დაუხმარებლად გადაადგილება არ შეუძლია და/ან საჭიროებს მომვლელს;

გ) მკვეთრად გამოხატული შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირი (I ჯგუფი);

დ) მნიშვნელოვნად გამოხატული შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირი (II ჯგუფი);

ე) ფსიქოსოციალური საჭიროების მქონე პირი;

ვ) საპენსიო ასაკს მიღწეული პირი (ქალი – 60 წელი, მამაკაცი – 65 წელი) (საქართველოს შრომის, 2010).

შრომისუნარიანი ბენეფიციარების პროგრამაზე დამოკიდებულება შეიძლება განისაზღროს: შრომისუნარიანი ბენეფიციარების რა რაოდენობა იღებს სხვადასხვა სახის სოციალურ დახმარებას, რა ხანგრძლივობით (რამდენი ხანია იღებს სოციალურ დახმარებას), ჩართულია თუ არა დასაქმების ან პროფესიული განვითარების პროგრამებში (რამდენად ცდილობს სამუშაოს პოვნას), აქვს თუ არა შემოსავლის ალტერნატიული გზა.

გარდა ამისა, მომავალი კვლევებისთვის, განვრცობისთვის და თემის სრულყოფილად გაანალიზებისათვის კვლევები ჩატარდა კიდევ 2 სამიზნე ჯგუფთან: აღნიშნული სფეროს ექპერტებთან, რაც დაგვეხმარა უკეთ დაგვენახა ამ სფეროში არსებული პრობლემები და მიზნობრივ სოციალურ დახმარებასთან დაკავშირებით სახელმწიფო პოლიტიკის ხარვეზები. მეორე სამიზნე ჯგუფს წარმოადგენდნენ ის სახელმწიფო უწყებები, რომლებიც ჩართული არიან ამ პრობლემის მოგვარებაში და პასუხიმგებელნი არიან პოლიტიკის სწორად შემუშავებასა და წარმართვაზე.

ნაშრომი დაყოფილია 8 თავად და 2 ქვეთავად.

2. თეორიული ჩარჩო

კეთილდღეობის (სოციალური) პროგრამები მნიშვნელოვან როლს თამაშობს დაბალ-შემოსავლიანი ოჯახებისა და ინდივიდებისათვის მოკლევადიანი და გრძელვადიანი დახმარების უზრუნველყოფაში. სოციალური დახმარება არის ერთგვარი პასუხი უკიდურესად გაჭირვებული ადამიანების დაუცველობისა და მოწყვლადობის წინააღმდეგ. ფაქტები ცხადყოფს, რომ სოციალური დახმარება არა მხოლოდ იცავს ხალხს უკიდურესი სიღარიბისგან, არამედ ის ეხმარება ადამიანებს განვითარებაში, აძლევს შესაძლებლობებს სიღარიბის დასაძლევად და ხელს უშლის სიღარიბის თაობებზე გადასვლას. თუმცა, მეორე მხრივ, სოციალური დახმარების გაცემა გარკვეულ წინააღმდეგობებსაც მოიცავს, ძირითადად „დამოკიდებულების სინდრომის“ ირგვლივ, რაც გულისხმობს ბენეფიციარების მუდმივ დამოკიდებულებას დახმარებაზე და მდგომარეობის გაუმჯობესების სურვილის დაკარგვას. (Andrew Shepherd, 2011)

გამომდინარე იქედან, რომ საკვლევი საკითხი ეხება კეთილდღეობის, სოციალური დახმარების ერთ-ერთ სახეზე საარსებო შემწეობაზე დამოკიდებულებას და მის გამომწვევ ფაქტორებს, პირადაპირ უკავშირდება აღნიშნულ თეორიას, შესაბამისად „კეთილდღეობაზე დამოკიდებულების“ თეორია დაგვეხმარა აღნიშნული ფენომენის უკეთ გააზრებაში და იმ ინდიკატორების განსაზღვრაში, რითიც შეგვიძლია გავზომოთ ბენეფიციარების დამოკიდებულება სოციალურ დახმარებაზე და ასევე, გამომწვევი ფაქტორების იდენტიფიცირებაში. მოკლედ, რომ ვთქვათ „დამოკიდებულების თეორიის“ გაანალიზება დაგვეხმარა საკვლევი საკითხის შესწავლასა და გაანალიზებაში.

ხშირად ისმის კითხვა, თუ როგორ უნდა დაეხმაროს სახელმწიფო სიღარიბის ზღვარს ქვემოთ მყოფ მოქალაქეებს. ბოლო რამდენიმე ათწლეულის განმავლობაში გაიზარდა სოციალური დახმარების პროგრამებისთვის გამოყოფილი მთლიანი ხარჯები, თუმცა პარალელურად გაზიარდა დაბალი კლასის (ღარიბი) ოჯახები, სადაც მუდმივად მაღალი

სიღარიბის მაჩვენებელია. სწორედ ამიტომ, 1986 წელს პრეზიდენტმა რეიგანმა განაცხადა, რომ სიღარიბის პროგრამები ქმნიდა „დამოკიდებულების ობობას ქსელს“ და ხელს უწყობდა კეთილდღეობის კულტურის გავრცელებას. (Greg J. Duncan, 2016)

თვითონ კეთილდღეობაზე დამოკიდებულების ფენომენი მომდინარეობს აშშ-დან და შემდგომ უკვე ვრცელდება ავსტრალიაში. აშშ-ში დიდი ხანია გავრცელებულია აზრი, რომ სოციალური დახმარების მიმღები ბენეფიციარი წყვეტს სამუშაოს მოძებნას და აღარ ცდილობს საკუთარი სირთულეების თუ პრობლემების გადაჭრას. შესაბამისად, კეთილდღეობის პროგრამები ხშირად აღიქმებოდა როგორც ბენეფიციართა მორალური სიმტკიცის შესუსტების საშუალება. თუმცა, ეს გავრცელებული რწმენა ძირითადად გამომდინარეობდა მთავრობათა კეთილდღეობის პოლიტიკის ადრეული ფორმებისგან, რომელიც იყო მჭიდროდ შეზღუდული და ვიწროდ მიზანმიმართული, მხოლოდ მცირე ჯგუფებს ეხებოდა, რადგან შერჩეულთა მცირე ნაწილი ხვდებოდა კატეგორიაში „დამსახურებული ღარიბი“ უფრო დიდი რაოდენობა მიიჩნეოდა „არადამსახურებულად“ და შესაბამისად მათზე არ გაიცემოდა დახმარება. (Katz, 1996) დიდი დეპრესის შემდეგ, როცა გავრცელდა სოციალური და ადამიანის უფლებათა კონცეფციები, დაიწყო ისეთი კეთილდღეობის პროგრამების შემუშავება, რომელიც მიზნად ისახავდა ყველა ღარიბი ადამიანის დახმარებას და არა მხოლოდ „დამსახურებული ღარიბი“. მიუხედავად ამ ცვლილებისა „ამერიკული კეთილდღეობის სახელმწიფოს მამა“ რუზველტი მაინც აქტიურად საუბრობდა სოციალური დახმარების უარყოფით გავლენაზე. (O’Connor, 2001)

მოკლედ, რომ ვთქვათ კეთილდღეობის პროგრამები მაინც განიხილებოდა, როგორც დროებითი გადაწყვეტილება და გამოსავალი უკიდურეს სიღარიბესთან საბრძოლველად. რუზველტის აზრით სოციალურმა პროგრამებმა ადამიანებს ჩამოუყალიბა მსოფლმხედველობა, რომელიც სამუშაოს და შემოსავალს ერთმანეთისგან აცალკევებდა, შემოსავლის მიღებისთვის სამუშაოს პოვნა და მუშაობა აღარ იყო საჭირო. ამიტომ რუზველტი სხვადასხვა გზით ცდილობდა საჯარო სამუშაოებზე ხალხის მიზიდვას და არ

საუბრობდა “გარანტირირებული მინიმალური შემოსავლის“ სტრატეგიებზე. დიდი დეპრესიის პერიოდი ამერიკაში ხასიათდებოდა სამუშაოს მართვის ცენტრალურობით და კეთილდღეობის პროგრამის მიმართ სკეპტიციზმით. (Davies, 1996) მოგვიანებით, მზარდი ეჭვი კეთილდღეობის პროგრამების უარყოფით გავლენაზე თანდათან შემცირდა. კეთილდღეობის პროგრამები დროთა განმავლობაში გაფართოვდა და უფრო მეტი ჯგუფისთვის გახდა სახელმწიფო დახმარება ხელმისაწვდომი. ეს გაფართოება ძირითადად დამახასიათებელი იყო ჯონსონის ადმინისტრაციის პერიოდში (1963-1969).

თუმცა, მოგვიანებით 1980-იან წლებში დამოკიდებულების საკითხი კეთილდღეობის რეფორმის საკითხში კიდევ ერთხელ გახდა დომინანტური ამერიკაში. George Gilder და Charles Murray, 2 პოლემისტიკი, რომლებმაც ეფექტურად შეუწყვეს ხელი იდეას, რომ კეთილდღეობის პროგრამები ქმნიდა სიღარიბეზე დამოკიდებულებას.

აშშ-ს ჯანმრთელობის და სოციალური დაცვის დეპარტამენტი კეთილდღეობაზე დამოკიდებულების 10 ინდიკატორს განსაზღვრავს, ესენია:

1. დამოკიდებულების ხარისხი - რომელიც აღნიშნავს, თუ რამდენი პროცენტია სოციალური დახმარებით მიღებული სარგებელი მთლიანი შემოსავლის. თუ ის 50%-ზე მაღალია, ბენეფიციარი ითვლება სოციალურ დახარებაზე დამოკიდებულად;
2. ბენეფიციარები, რომელიც იღებენ საარსებო დახარებას და წარმოადგენენ სამუშაო ძალას, ოჯახებში, ბენეფიციართა რამდენი პროცენტია შრომაში ჩართული;
3. ბენეფიციართა რაოდენობა, ვინც იღებს სოციალურ დახმარებას, მოსახლეობის რამდენი პროცენტი იღებს სხვადასხვა სახის სოციალურ დახმარებას;
4. სოციალურ დახმარების პროგრამაში მონაწილეთა მაჩვენებელი - მოსახლეობის რამდენი პროცენტი ითხოვს სოციალურ დახმარებას;
5. რამდენიმე პროგრამის მიმღები პირები, იმ ბენეფიციართა პროცენტული მაჩვენებელი, ვინც მინიმუმ 2 სახის დახმარებას იღებას;

6. დამოკიდებულების ტრანსფორმაცია, რომელიც ბენეფიციარებს არღვევს დემოგრაფიული მახასიათებლებით და შემოსავლის დონით, რომელსაც სოციალური დახმარება წარმოადგენდა მათთვის წინა წელს;

7. პროგრამის ხანგრძლობა - რამდენი ხანი იღებს სოციალურ დახმარებას;

8. პროგრამის ხანგრძლივობა შრომის ძალის არ ქონის დროს, რომელი ზომავს თუ რამდენი ხანი იყო ბენეფიციარი, რომლის ოჯახის წევრი არ მუშაობს დამოკიდებულ დახმარებაზე;

9. ხანგრძლივ პერიოდიანი მიმღები რამდენი ხანი იღებს დახმრებას;

10. შემთხვევები, რომელიც ასოცირებულია პროგრამის დაწყებასთან ან დასრულებასთან, მათ შორის ინდივიდუალური და ოჯახის შემოსავლის გაზრდა, ქორწინება, ბავშვები, სხვა დახმარებაზე გადასვლა და ა.შ. (OFFICE OF THE ASSISTANT SECRETARY FOR PLANNING AND EVALUATION, 2008).

კეთილდღეობაზე დამოკიდებულების ყველა განმარტებას აქვს გარკვეული შეზღუდვა. აღსანიშნავია, რომ დამოკიდებულების ყველა ასპექტის გაზომვა ვერ მოხერხდება ერთი საზომით, როცა ვსაუბრობთ კეთილდღეობაზე დამოკიდებულებაზე, აუცილებელია, გავითვალისწინოთ რამდენიმე ინდიკატორის ერთობლიობა.

დღესდღეობით, გამოიყო ეკონომისტთა ცალკე ჯგუფი, რომელიც აღნიშნავს, რომ კეთილდღეობის პროგრამების მიმართ სკეპტიკური დამოკიდებულება არასწორია და სწორად შედგენილ სიღარიბის საწინააღმდეგო პროგრამებს, როგორიცაა მიღებული საშემოსავლო გადასახადის კრედიტი, პირიქით რეალურად ზრდის შრომაში ჩართულთა რაოდენობას. კიდევ უფრო მეტი 2015 წელს ღარიბი ქვეყნების ფულადი პროგრამების მეტა კვლევამ ვერ აჩვენა „რაიმე სისტემური მტკიცებულება, რომ ფულის გადაცემის პროგრამები ბენეფიციარებს უკარგავს მუშაობის ენთუზიაზმს“, კვლევა ჩატარდა 7 სხვადასხვა ქვეყანაში; მექსიკა, ნიკარაგუა, ჰონდურასი, ფილიპინები, ინდონეზია და მაროკო. (THOMPSON, 2018)

შეჯამების სახით შეიძლება ითქვას, რომ კეთილდღეობაზე დამოკიდებულების თეორია მომდინარეობს აშშ-დან და მოგვიანებით სხვა ქვეყნებში დაიწყო გავრცელება. ის წარმოადგენს კეთილდღეობის და სოციალური დახმარების პროგრამების კრიტიკის ერთ-ერთ სახეს, რადგან პროგრამის ხასიათმა შეიძლება განაპირობოს ბენეფიციარების დამოკიდებულება ამ პროგრამაზე, რის შედეგაც ისინი კარგავენ ენთუზიაზმს სამუშაოს ძებნისთვის და სირთულეების გადალახვას დამოუკიდებლად არ ცდილობენ. მართალია, ბოლო პერიოდში, ზოგიერთი ეკონომისტი ეწინააღმდეგება ამ თეორიას და აღნიშავენ, რომ კეთილდღეობის პროგრამებს არ აქვს ასეთი უარყოფითი გავლენა ბენეფიციარებზე, თუმცა ისინიც ხაზს უსვამენ დეტალს, რომ დამოკიდებულების თავიდან აცილება შესაძლებელია სწორად შედგენილი სოციალური დახმარების პროგრამით.

3. ლიტერატურის მიმოხილვა

კვლევის ფარგლებში შესწავლილ იქნა საკვლევ საკითხთან დაკავშირებული სხვადასხვა ლიტერატურა, სტრატეგიული დოკუმენტები თუ კვლევები, მათგან ყურადღება გამახვილებულია რამდენიმე ძირითადი დოკუმენტზე, რომლის ანალიზი საკითხის შესწავლას გაამარტივებს.

1993 წელს Chris Bisaillon-მა ჩაატარა კვლევა „კეთილდღეობაზე დამოკიდებულების მიზეზები და შედეგები “. კვლევა შეისწავლის კეთილდღეობის სისტემის გავლენას სამუშაო ინიციატივაზე. კვლევის ფარგლებში დამუშავდა და გაანალიზდა 12,800 ახალგაზრდის მონაცემი. ნაშრომში საკითხის ანალიზისთვის გამოყენებულია ორი თეორია: შრომის მიწოდების ნეოკლასიკური თეორია და ჩარლზ მურის თეორია „welfare-disincentive“. ნაშრომის ემპირიულ ნაწილს ორი მიზანი აქვს, პირველი ეს არის კეთილდღეობაზე დამოკიდებულებასთან დაკავშირებული დამოკიდებულებების და ფონური მახასიათებლების იდენტიფიცირება, ხოლო მეორე მიზანია განისაზღვროს 1980-იანი წლების დასაწყისში სოციალურ პროგრამაზე დამოკიდებულების გავლენა მუშაობაში ჩართვაზე, სიღარიბესა და შემოსავალზე, გვიან 1980-იან წლებში. (Bisaillon, 1993)

ნაშრომის ანალიზი ძირითადად ეფუძნება შრომის მიწოდების ნეოკლასიკურ თეორიას. ამ თეორიის ფარგლებში ჩარლზ მურმა განავითარა welfare-disincentive-ის თეორია. მურის თეორია განმარტავს თუ როგორ მოქმედს სოციალური პოლიტიკა ადამიანთა ქცევაზე სხვადასვა გარემოში და ეკონომიკურ მდგომარეობაში.

მური ამტკიცებდა 2 რამეს: 1) ადამიანების პასუხობენ წახალისებებს და ინიციატივების შემცირებებს; 2) ადამიანები არ არიან თანდაყოლილად შრომისმოყვარეები ან მორალურები.

შესაბამისად, როცა არ არსებობს საპირისპირო ზეგავლენის ინსტრუმენტი ადამიანები თავს არიდებენ მუშაობას და ხდებიან ამორალურები. მურს სჯერა, რომ სხვადასხვა სოციალური პოლიტიკის გამო ინდივიდთა მზარდი რაოდენობა ხდება კეთილდღეობაზე დამოკიდებული, რომ აღნიშნული პოლიტიკა პირდაპირ და ირიბად ცვლის ინიციატივებს და უპირატესობებს. მოკლედ, რომ ვთქვათ ის თვლის, რომ კეთილდღეობის პოლიტიკა იწვევს შრომის ინიციატივის შემცირებას და მასზე დამოკიდებულებას. (Bisaillon, 1993)

კვლევამ აჩვენა, რომ კეთილდღეობაზე დამოკიდებულებას განაპირობებს ადამიანის კაპიტალის დონე, ასევე შედეგები აჩვენებს, რომ ეკონომიკურად დაუცველთათვის მეტი განათლების მიცემით შესაძლებელია შემცირდეს კეთილდღეობაზე დამოკიდებულება და გაიზარდოს სამუშაო საათები და ოჯახების შემოსავალი. ამის მიხედვით თუ ვიმსჯელებთ, ხშირად სოციალურ პროგრამებზე დამოკიდებულებას იწვევს განათლების ნაკლებობა და ადამიანის კაპიტალის დაბალი დონე.

კვლევის მეორე ნაწილში, ასევე დადასტურდა კვლევის ჰიპოთეზა და აჩვენა, რომ ინდივიდები, რომლებიც ადრეულ 1980-იან წლებში იყვნენ სოციალურ დახმარებაზე დამოკიდებული, ჰქონდა ეკონომიკური სირთულეები გვიან 1980-იან წლებში, რაც გამოიხატებოდა სიღარიბის მაღალ მაჩვენებელში, დაბალ შემოსავალში, სამუშაოს მიწოდების ნაკლებ საათებში. (Bisaillon, 1993)

როგორც თეორიულ ნაწილში ვნახეთ, კეთილდღეობაზე დამოკიდებულება ხშირად განპირობებულია თვითონ სოციალური პოლიტიკის ხასიათით და სწორად შედგენილ პროგრამას შეუძლია თავიდან აგვაცილოს ბენეფიციარების დამოკიდებულება კეთილდღეობაზე. ამ მხრივ 2014 წელს საინტერესო კვლევა ჩაატარა ვალფანგ ოჰელმა - სამუშაო პირველ რიგში („work-first“) პროგრამების საშუალებით კეთილდღეობიდან სამუშაო გამოცდილებამდე შერჩეულ ქვეყნებში.

აღნიშნულ კვლევაში განხილულია „work-first“ პროგრამების (სამუშაოს ძიებაში დახმარება და სამუშაო კეთილდღეობა (workfare)) შედეგები კეთილდღეობის პროგრამების ბენეფიციარებისთვის აშშ-ში, გაერთიანებულ სამეფოში, დანიაში, ჰოლანდიაში და გერმანიაში. ნაშრომში შედარებულია სპეციკური პროგრამების ელემენტების ეფექტურობა კეთილდღეობაზე დამოკიდებულებიდან მუშაობაზე გადასვლაში.

კვლევაში აღნიშნულია, რომ ბოლო 2 ათწლეულის განმავლობაში აღნიშნულ ქვეყნებში შეიცვალა სოციალური დაცვის ხასიათი, გატარდა რეფორმები და პასიურიდან აქტიურ პოლიტიკაზე გადავიდნენ, რაც მიზნად ისახავს სოციალური დახარების ბენეფიციარების ჩვეულებრივ სამუშაო ბაზარზე ჩართვას. ეს კეთილდღეობიდან-სამუშაომდე პოლიტიკა მოიცავს: ფინანსურ სტიმულს, work-first ზომებს, გადამზადებას, უნარების განვითარებას და შრომის მხარდაჭერის სუბსიდიებს. კეთილდღეობიდან-სამუშაომდე პოლიტიკის შეფასება ნაშრომში მოხდა პოლიტიკის ყველა საზომის კომბინირებული გავლენის გაზომვით.

აღნიშნული პოლიტიკის ეფექტურობის შეფასებისათვის მკვლევარმა გამოიყენა რამდენიმე მეთოდი. მთლიანი ანალიზი ზომავს ამ პოლიტიკის გავლენას მაკროეკონომიკურ ინდიკატორებზე (როგორიცაა დასაქმების მაჩვენებელი). ეფექტურების გაზომვა ხდება ინდივიდუალური მონაცემების საფუძველზე.

ძირითადად გამოყენებულია 3 მიკრო-ეკონომიკური მიდგომა აღნიშნული პოლიტიკის ეფექტურობის შესასწავლად. პირველი იყო იმ ბენეფიციარების განზრახვების შესწავლა,

რომლებმაც კეთილდღეობის პროგრამები დატოვეს და ჩაერთნენ კეთილდღეობიდან-სამუშაომდე პოლიტიკაში, რომლის შესასწავლად ავტორმა გამოიყენა ადინისტრაციული და დაკვირვებით შეგროვებული მონაცემები.

კეთილდღეობიდან-დასაქმებამდე პროგრამის ეფექტურობის შესწავლის მეორე მიდგომა იყო სოციალური ექპერიმენტი, ამ შემთხვევაში, ექსპერმენტალური (ბენეფიციარები, რომლებიც ჩაერთნენ ახალ პროგრამაში) და კონტროლ ჯგუფის (ბენეფიციართა ჯგუფი, რომელიც არ იღებს ახალი პროგრამის სარგებელს) შედეგებს შორის განსხვავება იქნა გამოყენებული პროგრამის ეფექტურობის გასაზომად.

შეფასების მესამე მიდგომად გამოყენებულია ეკონომეტრიკული შეფასება, სოციალური ექპერიმენტისგან განსხვავებით ეს დაფუძნებულია არა-ექსპერიმენტალური მონაცემების შეგროვებაზე. ამ შემთხვევაში შეფასება ხდება ბუნებრივ გარემოში და მონაწილეების შერჩევა ხდება პროგრამაში ჩართული პირებიდან და მსგავსი მონაწილის პოვნა ხდება არამონაწილე ბენეფიციარების ჯგუფიდან. ამ შემთხვევაში მთავარ სირთულეს შერჩევის პროცესი წარმოადგენს და სხვადასხვა ჯგუფში ერთმანეთის მსგავსი მონაწილეების შერჩევა, რისთვისაც გათვალისწინებული უნდა იყოს ყველა მახასიათებელი და ზეგავლენის მოხდენის ფაქტორი.

აღნიშნული კვლევის შედეგად რამდენიმე დასკვნის გაკეთებაა შესაძლებელი: არასავალდებულო სამუშაოს ძიებაში დახმარებას აქვს თავისი შეზრუდვები, რადგან ბევრი არ იყენებს ამ მომსახურებას, თუმცა მონაწილეები წარმატებით პოულობენ სამსახურს. სანქციების დაკისრებას კეთილდღეობის ბენეფიციარებზე, როლებიც არ არიან ჩართული სამუშაოს ძიებაში, ასევე, მონიტორინგს და კეთილდღეობის აგენტების კონსულტაციებს აქვს დადებითი გავლენა სამუშაოს მაძიებელი პროგრამების მონაწილეებზე და მათ ქცევაზე. ის აჩქარებს კეთილდღეობიდან სამუშაოზე გადასვლის პროცესს.

აღნიშნული კვლევების გაანალიზებამ საშუალება მოგვცა, კიდევ უფრო კარგად წარმოგვეჩინა, რომ სოციალური დახმარების ხასიათი განაპირობებს ბენეფიციარების მასზე

დამოკიდებულებას, შესაბამისად თუ არ იქნება პროგრამის დიზაინში ჩადებული რაიმე სახის შეზღუდვა სოციალური დახმარების გაცემის პირობებში, ბენეფიციარები ხდებიან საარსებო შემწეობაზე დამოკიდებულებები, რასაც, საბოლოო ჯამში, მივყავართ ცუდ შედეგებამდე და სიღარიბის მაჩვენებლის შემცირების ნაცვლად ვიღებთ, შრომისუნარიან ბენეფიციარებს, რომლებიც მუშაობაში ჩართვის ნაცვლად კმაყოფილდებიან სოციალური დახმარებით მიღებული შემოსავლით.

4. სოციალური დაცვის მოდელები

4.1 ზოგადი ინფორმაცია სოციალური დაცვის და მისი მოდელების შესახებ

საზოგადოებებს განვითარების ყველა ეტაპზე სოციალურ რისკებთან უწევდათ ბრძოლა. სოციალური რისკები გავლენას ახდენს მოსახლეობის ცხოვრების დონესა და სტანდარტზე, საბოლოოდ კი საზოგადოების ნაწილს მძიმე სოციალურ-ეკონომიკურ გარემოში უწევს ცხოვრება. თანამედროვე სამყაროში, მოსახლეობის სოციალური რისკებისგან დაცვა და ყველა ადამიანისთვის ცხოვრების მინიმალური სტანდარტების უზრუნველყოფა სახელმწიფოების ვალდებულებას წარმოადგენს.

დღესდღეობით, საჯარო პოლიტიკათა დიდი ნაწილი მიზნად ისახავს მოსახლეობის ანდა გარკვეული ჯგუფების სოციალური რისკებისგან დაცვას და მათთვის სოციალური

კეთილდღეობის უზრუნველყოფას. ტერმინს სოციალური დაცვა მსოფლიოში აქტიურად იყენებენ და სოციალურ უსაფრთხოებასთან ასოცირდება. (Standing, 2007) თვითონ ტერმინი, გულისხობს სოციალური პროგრამების ჯგუფს, რომელიც ოჯახების სიღარიბისგან დასაცავად ფულადი სახსრების გადარიცხვას უზრუნველყოფს.

ტერმინი „სოციალური დაცვა“ პირველად ამერიკის შეერთებულ შტატებში გამოიყენეს 1935 წელს სოციალური დაცვის კანონში, რომლის მიხედვითაც ქვეყანას გარკვეული ვალდებულებები დაეკისრა, კონკრეტულად ხანდაზმულობის, სიკვდილის, ინვალიდობის და უმუშევრობის შემთხვევებზე დაზღვევის სქემა უნდა შეემუშავებინათ და გამოეყენებინათ. დღესდღეობით ეს ტერმინი გაცილებით ფართო მნიშნელობისაა ვიდრე ამას თავის დროზე გულისხმობდნენ და ფართოდ გამოიყენება, როგორც ქვეყნების, ისე საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ (მელოიანი-ფუტკარაძე, 2013).

თანამედროვე სამყაროში სოციალური დაცვის პოლიტიკა ძირითადად 2 სახისაა:

- ✓ სოციალური დაზღვევის პოლიტიკა,
- ✓ ჯანმრთელობის დაზღვევის პოლიტიკა

რომელთა მიზანს წარმოადგენს ოჯახებისთვის იმ ტვირთის შემცირება, რაც ჯანმრთელობაზე მოულოდნელი ხარჯების გაწევით ან ოჯახის წევრის ავადმყოფობის, უმუშევრობის, უნარშეზღუდულობის, ორსულობა - მშობიარობის შემდგომ შვებულების, ასაკის ან სიკვდილის გამო ოჯახის შემოსავლის დაკარგვის შემთხვევაში ექმნებათ. (Pham Anh Tuyet, 2009)

სოციალური დახმარების პოლიტიკა მიზნად ისახავს, დაეხმაროს ოჯახებს ძირითადი საჭიროებების დაკმაყოფილებაში და თავიდან ააცილოს უკიდურესი გაჭირვება. S. Sumarto, A. Suryahadi, L. Pritchett ამას შემდეგნაირად აღწერენ, სოციალური დაცვის პოლიტიკა ჰგავს თოკს, რომელიც ეხმარება ხალხს, შემოსავლის დაკარგვით გამოწვეული რისკების შემცირებაში, ხოლო სოციალური დახმარების პოლიტიკა არის რგოლი, რომელიც ადამიანებს სიღარიბეში ან უკიდურეს სიღარიბეში ჩაძირვისგან იცავს. (S. Sumarto, 2000)

სოციალური დაცვის პოლიტიკა გამომდინარეობას ადამიანის ძირითადი უფლებებიდან, რომ იყვნენ დაცული.

სოციალური დაცვის პროგრამები ერთმანეთისგან განსხვავდებაა, თუმცა ყველა მათგანი გამომდინარეობს ბენეფიციართა საჭიროებებიდან, ის შეიძლება იყოს შემდეგი სახის: უმუშევრობის დაზღვევა, ხანდაზმულობისთვის პენსია, საარსებო შემწეობა, მარტოხელა დედების დახმარება, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებისთვის განკუთვნილი სოციალური პროგრამები და სხვა.

სოციალური დაცვის პროგრამები შესაძლებელია იყოს: უნივერსალური ან მიზნობრივი - პრინციპში, უნივერსალური პროგრამები მოიცავს ყველა მოქალაქეს ან კონკრეტული ჯგუფის ყველა წევრს. მიზნობრივი პროგრამები გამიზნულია სპეციფიკური ჯგუფებისათის, როგორც წესი ღარიბებისა ან სხვა პირებისთვის ვინც უფრო მეტად განიცდის სოციალური რისკების გავლენას. მიზნობრივი ჯგუფები განსაზღვრის 3 ძირითადი მეთოდი გამოიყენება: group targeting გულისხმობს სოციალური დახმარების სპეციფიკურ ჯგუფებზე გაცემას, means testing - შემოსავლებსა და აქტივებზე დაფუძნებით განსაზღვრული ჯგუფების შერჩევა და თვითშერჩევა (*self-selectio).* ზოგიერთ ქვეყანაში ასევე გამოიყენება გეოგრაფიული მიზნობრიობა, რომელიც ეფუძნება ზოგიერთ არეალში სიღარიბის დონეს. (WIEGO)

სოციალური დაცვის სისტემები მრავალფეროვანია და ქვეყნებში არსებული პრაქტიკა ერთმანეთისგან განსხვავდებიან, ამ განსხვავებას ძირითადად განაპირობებს ქვეყნების სხვადასხვა მახასიათებლები, როგორიცაა: მათი გეოგრაფიული მდებარეობა, ქვეყანაში არსებული სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობა, სახელმწიფო მოწყობის ფორმა, ტრადიციები და ისტორიული გამოცდილება.

განასხვავებენ სოციალური დაცვის, სოციალური კეთიდღეობის 3 მოდელს: ლიბერალური, კონტინენტური და სკანდინავიური. თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ 3-ვე მოდელის მიზანია ბენეფიციარებს საჭიროებაზე დაფუძნებული სოციალური დახმარება მიაწოდოს. დაწვრილებით თითოეული მათგანი დაწვრილებით:

1) **კონტინენტური მოდელი** - ეფუძნება გერმანიის კანცლერის ოტო ფონ ბისმარკის იდეებს, სწორედ ამიტომ, ხშირად, ამ მოდელს ბისმარკისეულსაც უწოდებენ. სწორედ ბისმარკმა ჩამოაყალიბა სოციალური დაზღვევის 3 ძირითადი ტიპი, რომელიც დღემდე მოქმედებს (Palier, 2010, pp. 35-72), ესენია:

1. სიბერის და ინვალიდობის დაზღვევა;

2. ავადმყოფობის დაზღვევა;

3. წარმოებაში უბედური შემთხვევებისგან დაზღვევა.

კონტინენტური მოდელის შემთხვევაში, პროფესიული საქმიანობის ხანგრძლივობა, სტატუსი განაპირობებს სოციალური დაცვის დონეს, მოდელისთვის დამახასიათებელია პროფესიული სოლიდარობა ანუ, სადაზღვევო ფონდში კონტრიბიუციები შეაქვს, როგორც დაქირავებულ მუშახელს, ისე დამქირავებელს და ხელფასის მიხედვით დაითვლება. შესაბამისად, სადაზღვევო ფონდში კონტრიბუციების შეტანა შემოსავლების ოდენობაზეა დამოკიდებული. კონტინენტური მოდელის შემთხვევაში სადაზღვევო სისტემების სახელმწიფო ბიუჯეტიდან დაფინანსება არ ხდება.

კონტინენტური მოდელის ქვეყნებში, სოციალური დაზღვევა იყოფა სავალდებულო და კერძო დაზღვევის ქვესისტემებად. დაზღვევა მოიცავს შემდეგ მიმართულებებს: სამედიცინო და საპენსიო დაზღვევა, ინვალიდობის დაზღვევა, უმუშევრობისა და უბედური შემთხვევისაგან დაზღვევა.

თუმცა, დღესდღეობით კონტინენტური მოდელი მხოლოდ ამ პრინციპს არ ემყარება და სოციალური დახმარების სისტემის მეშვეობით ხორციელდება საზოგადოების იმ ნაწილის მხარდაჭერა, რომლებსაც გარკვეული მიზეზების გამო არ აქვთ საშუალება მიიღონ სადაზღვევო სოციალური ანაზღაურება, ხოლო პირს თვითონ არ შეუძლია გაუმკლავდეს ყოფით პრობლემებს. სოციალური დახმარება, ასევე გაიცემა, იმ შემთხვევაში, როცა

სოციალური კონტრიბუცია ამოიწურება და პირს მაინც აქვს დახმარების მიღების საჭიროება. (The SensAge project);

სკანდინავიური მოდელი - მისი მთავარი მახასიათებელი უნივერსალურობაა, იგი მოსახლეობის ყველა ფენას მოიცავს, მეორე მნიშვნელოვანი დამახასიათებელი პრინციპი არის სოლიდარობა, რომლის თანახმადაც ყველა მოქალაქე, სოციალური სტატუსის მიუხედავად, თანაბრად მონაწილეობს სოციალური დაცვის სისტემების დაფინანსებაში, თავისი შემოსავლის შესაბამისი წვლილის შეტანით. შესაბამისად სოციალური დაცვის ძირითადი წყარო ერთიანი საშემოსავლო სისტემაა.

მაღალი გადასახადები, სახელმწიფოს საშუალებას აძლევს უზრველყოს თანასწორობა და საყოველთაობა ქვეყანაში, რომ ყველასათვის ერთანაირი სერვისები იყოს მისაწვდომი. თუმცა, აღსანიშნავია, სურვილის შემთხვევაში მოქალაქეებს შეუძლიათ ქონდეთ სადაზღვევო ფონდებიც და შეჰქონდეთ კონტრიბუციები. (Stephens, 1995)

ლიბერალური მოდელი - ეფუძნება ბევერიჯის მოხსენებას, რომელიც მან 1942 წელს წარუდგინა ხელისუფლებას. სოციალური დაცვის სისტემა, რომელსაც ბევერიჯი უჭერდა მხარს საყოველთაობის პრინციპს ეფუძნებოდა - „თანაბარი შემწეობა - თანაბარი შენატანების წილ“, რომლის მიხედვითაც დახმარება უნდა გადანაწილებულიყო ყველა მოქალაქეზე, რომელსაც დახმარება ესაჭიროებოდა, რისთვისაც იყენებდნენ ტარგეტირების პრინციპს, ეს არის ბენეფიტების გაცემის პრინციპი, როდესაც ბენეფიტი გაიცემა მოქალაქის ეკონომიკური მდგომარეობის შეფასების საფუძველზე. მეორე მხრივ, ბევერიჯის მიხედვით დაცული უნდა ყოფილიყო სოციალური მომსახურების ერთგვაროვნების პრინციპი, რაც პენსიების დახმარებების ოდენობისა და მათი გაცემის პირობების თანაბრობაში აისახებოდა. (Holborn, 2017)

შედგომ ლიბერალურ მოდელში გარკვეული ცვლილებები შევიდა, დღეს ლიბერალური მოდელის შემთხვევაში სოციალური დაცვის სისტემების დაფინანსება ხორციელდება როგორც სადაზღვევო შენატანების, ისე საერთო საგადასახადო

მოსაკრებლის ხარჯზე. ოჯახებისათვის განკუთვნილი შემწეობები და ჯანმრთელობის დაცვა ფინანსდება სახელმწიფო ბიუჯეტიდან, ხოლო სოციალური შემწეობები - ქირით მომუშავეთა და დამქირავებელთა სადაზღვევო შენატანების ხარჯზე. თუმცა, გამომდინარე იქედან ბევერიჯის იდეის მთავარი პრინციპი იყო „თანაბარი შემწეობა - თანაბარი შენატანების წილ“, უმეტეს შემთხვევებში, დაცულია პენსიებისა და შემწეობების თანაბრობა. (Hills, 1998)

სოციალური დაცვის თითოეულ მოდელს აქვს თავისი, როგორც დადებითი, ისე სუსტი მხარეები, ქვეყნები თავიანთი იდეოლოგიური შეხედულებების მიხედვით ირჩევენ, თუ რომელი მოდელის მიხედვით დაგეგმონ სოციალური პოლიტიკა თავიანთ ქვეყანაში, რაც მთავარია სამივე მოდელი მაქსიმალურად ცდილობს გამოვიდეს მოსახლეობის საჭიროებებიდან.

4.2 სოციალური დახმარების პროგრამების მოდელები საზღვარგარეთის ქვეყნებში

მსოფლიოში, ქვეყნების უმეტესობა ცდილობს დაიცვას მათი ყველაზე ღარიბი და ყველაზე დაუცველი ოჯახები განადგურებისგან, სწორედ ამიტომ ისინი უზრუნველყოფენ სხვადასხვა სახის დახმარებას. მნიშვნელოვანია, კვლევის ფარგლებში გაანალიზდეს სხვა ქვეყნების გამოცდილება, რათა ვნახოთ ამ ქვეყნებში სოციალური დახმარების პროგრამის

რა მახასიათებლები განაპირობებს, რომ ბენეფიციარები სოციალურ პროგრამებზე დამოკიდებულები არ ხდებიან.

კვლევის ფარგლებში გავაანალიზეთ ცენტრალური აზიის და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების სოციალური დახმარების პროგრამები, რადგან გამომდინარე იქედან, რომ სხვადასხვა სახის სოციალური დახმარების გაცემა, საქართველოს მსგავსად დაიწყო 1990-იან წლებში, მას შემდეგ რაც საბჭოთა კავშირი დაიშალა. ყველა ეს ქვეყანა ეკონომიკური ტრანზაქციის ეტაპზე გადავიდნენ და დღემდე ამ პროცესებს გადიან, შესაბამისად სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობა შეიძლება ითქვას, რომ ერთმანეთის მსგავსია.

აღმოსავლეთ ევროპის და ცენტრალური აზიის 30 ქვეყნიდან 28-ში მოქმედებს შემოსავლების მხარდამჭერი პროგრამები. შემოსავლების მიხედვით ბენეფიციარების განსაზღვრა და მინიმალური საშემოსავლო გარანტიები არის ყველაზე გავრცელებული გზა დახმარების მიმღები პირების და სარგებლის დონის განსაზღვრისთვის. (Emil Tesliuc, 2014)

აღნიშნულ რეგიონში ფულადი სოციალური დახმარება წარმოადგენს მიზნობრივ პროგრამას იმ ინდივიდებისთვის, რომლებისაც არ აქვთ წვდომა სხვა სოციალური დახმარების პროგრამებზე და ვინც არ იღებს შემოსავალს დასაქმებიდან. მინიმალური შემოსავლის მხარდაწერის პროგრამებს შეიძლება დაემატოს სხვა საჯარო ტრანსფერები იქნება ეს კონტრიბუტურული (მაგალითად, ასაკობრივი პენსია) ან არაკონტრიბუტურული (მაგ. ბავშვის შეღავათები) ასევე, სამუშაოდან არასაკმარისი შემოსავლის მიღების დროს ბენეფიციარები იღებენ დამატებით დახმარებას მინიმალური საშემოსავლო სტანდარტის განსაზღვრის მიხედვით. (Emil Tesliuc, Income Support for the Poorest A Review of Experience in Eastern Europe and Central Asia, 2014)

აღმოსავლეთ ევროპასა და ცენტრალურ აზიაში მთლიანი სოციალური დახმარების დანახარჯები მაღალია, საშუალო მშპ-ს 10%, აქედან 8% განკუთვნილია სოციალური დაზღვევისთვის (ძირითადად პენსიითვის) და დაახლოებით 2% სოციალური დახმარებისთვის (მინიმალური შემოსავლის პროგრამებიც ამის ნაწილია). ვაიგანმა და

გროშმა გამოიკვლიეს, რომ სოციალური დაცვის საშუალო დანახარჯები მთლიან შიდა პროდუქტთან მიმართებაში აღმოსავლეთ ევროპის და ცენტრალური აზიის ქვეყნებში მეორე ადგილზეა, ეკონომიკური თანამშრომლობის და განვითარების ორგანიზაციის ((OECD) ქვეყნების შემდეგ. (Emil Tesliuc, Income Support for the Poorest - A Review of Experience in Eastern Europe and Central Asia, 2014)

აღმოსავლეთ ევროპის და ცენტრალური აზიის ქვეყნებში ბევრი სახის სოციალური დახმარების პროგრამაა, მათ შორის: შემოსავლების მხარდამჭერა ღარიბთა და დაუცველთათვის, ინვალიდობის და ბავშვის შეღავათები ოჯახებისთვის, ომის ვეტერანების დახმარება, სოციალური პენსია და სხვა.

როგორც უკვე აღვნიშნეთ, მინიმალური შემოსავლის პროგრამები მიზანიმიმართულია სიღარიბესთან ბრძოლისთვის, პრინციპში, მიზნობრივი სოციალური დახმარების ბენეფიციარების რაოდენობა უნდა შეესაბამებოდეს ღარიბი მოსახლეობის რაოდენობას. აღსანიშნავია, რომ ქვეყნები ერთმანეთისგან ასევე განსხვავდებიან იმით, თუ როგორ განმარტავენ ისინი სიღარიბეს. მთლიანობაში სოციალური დახმარების სისტემებს ამ ქვეყნებში აქვს მნიშნელოვანი გავლენა სიღარიბეზე, შედეგად შეიძლება ითქვას რომ შეზღუდული ბიუჯეტის პირობებშიც ეხმარებიან ისინი ბენეფიციარებს. აქედან გამომდინარე, შემოსავლის მხარდაჭერის პროგრამები ერთ-ერთ ყველაზე ეფექტურ ტრანსფერად რჩება ღარიბებისათვის.

მაგრამ, როგორც აღვნიშნეთ სოციალური დახმარებები ბენეფიციარებში იწვევს მასზე დამოკიდებულებას და შრომით დემოტივაციას. კვლევის მიზნებიდან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია, ვნახოთ აღმოსავლეთ ევროპის და ცენტრალური აზიის ქვეყნებში სოციალური დახმარების პროგრამის რა მახასიათებელი განაპირობებს პროგრამის წარმატებას და ბენეფიციარები რატომ ხდებიან მასზე დამოკიდებული. აღსანიშნავია ისიც, რომ ამ ქვეყნებში მიზნობრივი სოციალური დახმარების დიზაინი მსგავსია საქართველოში არსებული ფორმისა, მხოლოდ მცირედი განსხვავებებია.

მსოფლიოს ბევრ ქვეყანაში, ასევე აღმოსავლეთ ევროპის და ცენტრალური აზიის ქვეყნებში სოციალური დახმარების გაცემა გარკვეული პირობით ხდება. ერთის მხრივ, ეს პირობა გულისხმობს, პროგრამის შრომისუნარიანი ბენეფიციარებისთვის დასაქმების პროგრამებში მონაწილეობის სავალდებულოობას, ისინი აუცილებლად უნდა დარეგისტრირდნენ დასაქმების მაძიებელ პირთა ბაზაში, შემდგომ მათი უნარების და შესაძლებლობების შესაბამისი ვაკანსიის არსებობისას უნდა დათანხმდნენ შეთავაზებულ სამსახურს, თუ ისინი უარს იტყვიან შეთავაზებაზე კარგავენ სოციალური დახმარების მიღების უფლებასაც.

გარდა ამისა, ზოგიერთ ქვეყანაში არსებობს უფრო ფორმალური მოთხოვნებიც და ბენეფიციარებს, ამ შემთხვევაში მოეთხოვებათ ჩაერთონ საზოგადოებრივ საქმიანობებში, მონაწილეობა მიიღონ ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ დაგეგმილ პროექტებსა და პროგრამებში. აღნიშნულის უკეთ საჩვენებლად, ქვემოთ ცხრილში, წარმოდგენილია სხვადასხვა ქვეყანაში სოციალური დახმარების მიღებისთვის ბენეფიციარებისთვის დადგენილი პირობები და მოთხოვნები. (სახელმწიფო აუდიტის სამსახური, 2016)

4.1. შრომისუნარიანი ბენეფიციარებისთვის დადგენილი მოთხოვნები სოციალური დახმარების მისაღებად.

ქვეყანა	დასაქმების პროგრამაში ჩართვის მოთხოვნა	საზოგადოებრივ საქმიანობაში ჩართვის

		მოთხოვნა
ლიტვა	+	+
რუმინეთი	+	+
სომხეთი	+	–
ალბანეთი	+	+
ყირგიზეთი	+	-
ბულგარეთი	+	+

სწორედ, სოციალური დახმარების გაცემისთვის გარკვეული პირობების დადება ეხმარება ქვეყნებს დამოკიდებულების თავიდან აცილებაში. თეორიული ჩარჩოს მიმოხილვის დროსაც აღვნიშნეთ, რომ სწორედ სოციალური დახმარების პროგრამის დიზაინია ის მთავარი გასაღები, რითაც შეგვიძლია კეთილდღეობაზე დამოკიდებულების შემცირება ანდა სრულიად აღმოფხვრა.

5. მიზნობრივი სოციალური დახმარების არსებული პოლიტიკა და პროგრამის დიზაინი საქართველოში

საქართველოს მთავრობის სტრატეგიაში - „საქართველო 2020“ ხაზგასმულია სიღარიბის დონის და უთანასწორობის მაღალი მაჩვენებელი, რომელთა ბრძოლის მექანიზმად დასახელებულია უმუშევრობის პრობლემის აღმოფხვრა და დასაქმება, თუმცა, ამასთანავე, მოკლევადიან პერიოდში ღატაკი ოჯახების დასახმარებლად, სოციალური დახმარების გაცემასთან დაკავშირებით, სახელმწიფო პასუხისმგებლობა. თუმცა, არსებული სოციალური დახმარების პროგრამები შეიძლება ითქვას, რომ უფრო მეტად ზრდის უმუშევართა რაოდენობას და შრომით დემოტივაციასაც კი, რასაც შემდეგ განხილული კვლევები ადასტურებს. შესაბამისად, ხშირ შემთხვევაში ეს მოკლევადიანი პერიოდი, რასაც სტრატეგიული დოკუმენტის მიხედვით სოციალური დახმარების გაცემის პირობა ითვალისწინებს, ხდება გრძელვადიანი და ოჯახების მუდმივი შემოსავალი, მოკლედ რომ ვთქვათ, ბენეფიციარი ოჯახები დამოკიდებული ხდებიან სოციალურ შემწეობაზე.

აღსანიშნავია, რომ დოკუმენტში, ასევე საუბარია პოლიტიკის იმ მიმართულებებზე და სტრატეგიებზე, რაც აუცილებელია სოციალური დახმარების პროგრამების სრულყოფისთვის (საქართველოს მთავრობა, 2014).

პირველ რიგში, მნიშვნელოვანია, გავაანალიზოთ, არსებული მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამა, მისი დიზაინი და მახასიათებლები.

საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო (შემდგომში სამინისტრო) წარმოადგენს მთავარ უწყებას, რომელიც სოციალური დაცვის საკითხებს ხელმძღვანელობს, თუმცა უშუალოდ სოციალურ და ჯანმრთელობის სახელმწიფო პროგრამებს ადმინისტრირებას და კოორდინაციას, სამინისტროს დაქვემდებარებაში მყოფი საჯარო სამართლის იურიდიული პირი - სოციალური მომსახურების სააგენტო (შემდგომში სააგენტო) უზრუნველყოფს, რომლის კონპეტენციაა ბენეფიციარებისთვის სოციალური დახმარების, ჯანდაცვისა და

სოციალური სახელმწიფო პროგრამების მაქსიმალურად მიწოდება. სააგენტოს მთავარ მიზანს წარმოადგენს მოსახლეების სოციალურად დაუცველი ფენის მხარდაჭერა და მათთვის მაღალი ხარისხის მოქნილი და სწრაფი მომსახურების გაწევა, რათა თითოეულმა მათგანმა თავი საზოგადოების სრულუფლებიან წევრად იგრძნოს (სოციალური მომსახურების სააგენტო).

სოციალური დახმარების შესახებ საქართველოს კანონის მიხედვით, გამოიყოფა სოციალური დახმარების შემდეგი სახეები:

1) საარსებო შემწეობა;

2) რეინტეგრაციის შემწეობა;

3) მინდობით აღზრდის ანაზღაურება;

4) სრულწლოვანზე ოჯახური მზრუნველობის ანაზღაურება;

5) არაფულადი სოციალური დამხარება;

6) სოციალური პაკეტი.

საქართველოში სოციალური დახმარება გაიცემა საქართველოში კანონიერ საფუძველზე მუდმივად მცხოვრებ პირებზე, რომლებსაც აქვთ სპეციალური მზრუნელობის საჭიროება, ან არის ღარიბი ოჯახი ან უსახლკარო პირი (საქართველოს პარლამენტი, 2006).

სოციალური დაცვის პროგრამის _ ფულადი სოციალური დახმარება (საარსებო შემწეობის პროგრამა) მიზანს წარმოადგენს სიღარიბის ზღვარს მიღმა მყოფი ოჯახების სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესება.

თვითონ ფულადი სოციალური დახმარების რაოდენობა განისაზღვრება საქართველოს მთავრობის, ხოლო მისი დანიშვნის, შეწყვეტის, შეჩერების, განახლების წესი და მის გაცემასთან დაკავშირებული სხვა საკითხები რეგულირდება მინისტრის ბრძანებით (საქართველოს პარლამენტი, 2006).

ყველა ოჯახს, საჭიროების მიხედვით, უფლება აქვს მოითხოვოს ფულადი სოციალური დახმარების პროგრამაში ჩართვა. სოციალურად დაუცველი ოჯახების მონაცემთა ერთიან ბაზაში მოსახვედრად საჭიროების მქონე ოჯახება უნდა მიმართონ სოციალური მომსახურების სააგენტოს ტერიტორიულ სამსახურებს საცხოვრებელი ადგილის მიხედვით და შეავსონ დადგენილი ფორმა. აღსანიშნავია ისიც, რომ სერვისის ხელმისაწვდომობის გაზრდისთვის, იმ ოჯახებს, რომლის ყველა წევრი შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირია, განაცხადის ონლაინ შევსება შეუძლია. სოციალურ დაუცველთა ოჯახების ერთიან მონაცემთა ბაზაში რეგისტრირებული ოჯახებიდან სოციალურ დახმარებას იღებენ ის ოჯახები, რომელთა სარეიტინგო ქულა 100,000-ზე დაბალია. (იმედი NEWS, 2018)

სარეიტინგო ქულა ოჯახების სიღარიბის მაჩვენებლის საზომია, ოჯახებს მდგომარეობის შესაბამისი სარეიტინგო ქულა ენიჭება დაბალი სარეიტინგო ქულა აღნიშნავს, რომ ოჯახი ღატაკია, ხოლო რაც უფრო მაღალია სარეიტინგო ქულა ნიშნავს, რომ სიღარიბის მაჩვენებელი უფრო დაბალია. (სახელმწიფო აუდიტის სამსახური, 2016)

სოციალურად დაუცველთა ოჯახების ერთიან ბაზაში რეგისტრაციიდან 1 თვეში სოციალური მუშაკი ვალდებულია, მივიდეს რეგისტრირებულ ოჯახებში სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის შესაფასებად. სარეიტინგო ქულა სოციალურად დაუცველი ოჯახების (შინამეურნეობების) სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის შეფასების მეთოდოლოგიით[3] განისაზღვრება.

მეთოდოლოგიის მიხედვით სოციალური მუშაკი ავსებს ოჯახურ დეკლარაციას, რომელიც შეიცავს ინფორმაციას რეგიონული, დემოგრაფიული, ეკონომიკური და სოციალური მახასიათებლების შესახებ, როგორიცაა: სამუშაო ადგილი, უძრავ-მოძრავი ქონება, განათლების შესახებ ინფორმაცია და ა.შ. ხოლო საოჯახო დეკლარაციის შევსებიდან

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

30 დღეში, კომპიუტერული პროგრამა ითვლის სარეიტინგო ქულას, რომელიც განსაზღვრავს ფულადი სოციალური დახმარების რაოდენობას. (ურუშიძე, 2018)

მოქმედი მეთოდოლოგიით შეფასებულ სოციალურად დაუცველ ოჯახებზე გათვალისწინებულია საარსებო შემწეობის ოდენობები, გრაფიკულად ასე გამოიყურება: (სოციალური მომსახურების სააგენტო)

ცხრილი 3.1 დახმარების ოდენობა სარეიტინგო ქულის მიხედვით

ოჯახის სარეიტინგო ქულა	დახმარების ოდენობა
0-30,000	60 ლარი ოჯახის ყველა წევრზე
30,001-57,000	50 ლარი ოჯახის ყველა წევრზე
57,001-60,000	40 ლარი ოჯახის ყველა წევრზე
60,001-65000	30 ლარი ოჯახის ყველა წევრზე

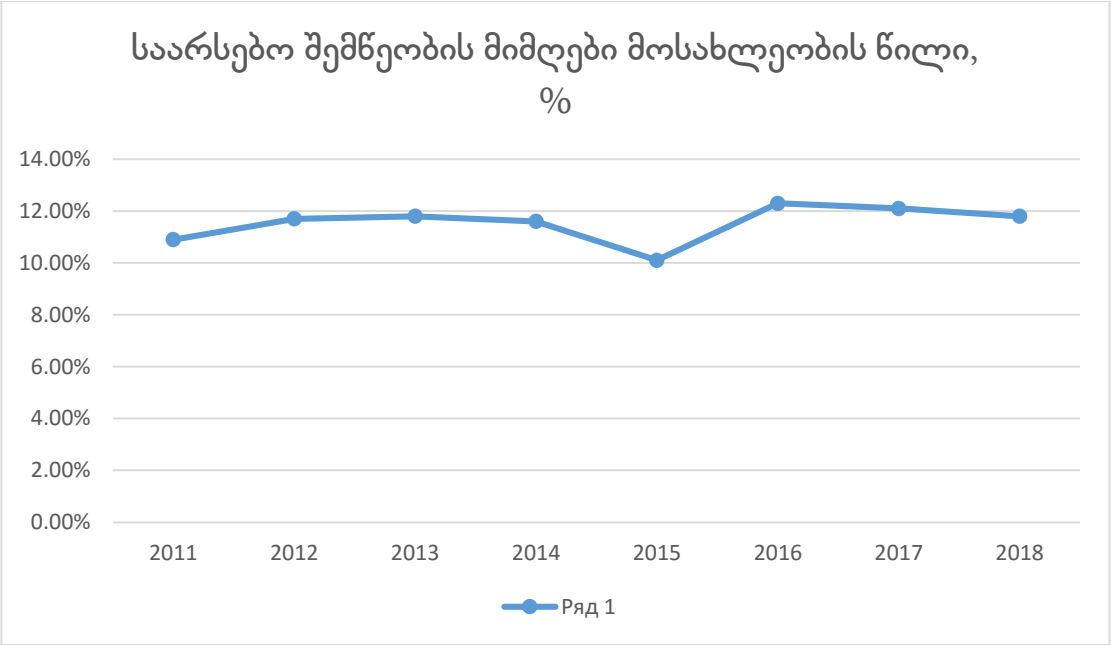
ფულად დახმარებას ოჯახი, საარსებო შემწეობის დანიშვნის პროდეცურების დასრულების მეორე თვეს იღებს.

საქსტატის მონაცემების მიხედვით, საარსებო შემწეობის მიმღები მოსახლეობის რაოდენობა ყოველწლიურად იზრდება, ყველაზე მაღალი მაჩვენებელი კი 2016 წელს დაფიქსირდა (12,3%) , თუმცა მას შემდეგ მომხდარი ცვლილება არც თუ ისე მაღალია (11,8%), მონაცემებით ასევე ირკვევა, რომ მუნიციპალიტეტების მიხედვით საარსებო შემწეობის მიმღები ოჯახების რაოდენობა განსაკუთრებით მაღალია თბილისსა და იმერეთის რეგიონში. (საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური)

ქვემოთ მოცემულ პირველ გრაფიკზე ასახულია 2011-2018 წელბში საარსებო შემწეობის მიმღები მოსახლეობის წილი მთლიან მოსახლეობასთან მიმართებით (საქართველოს

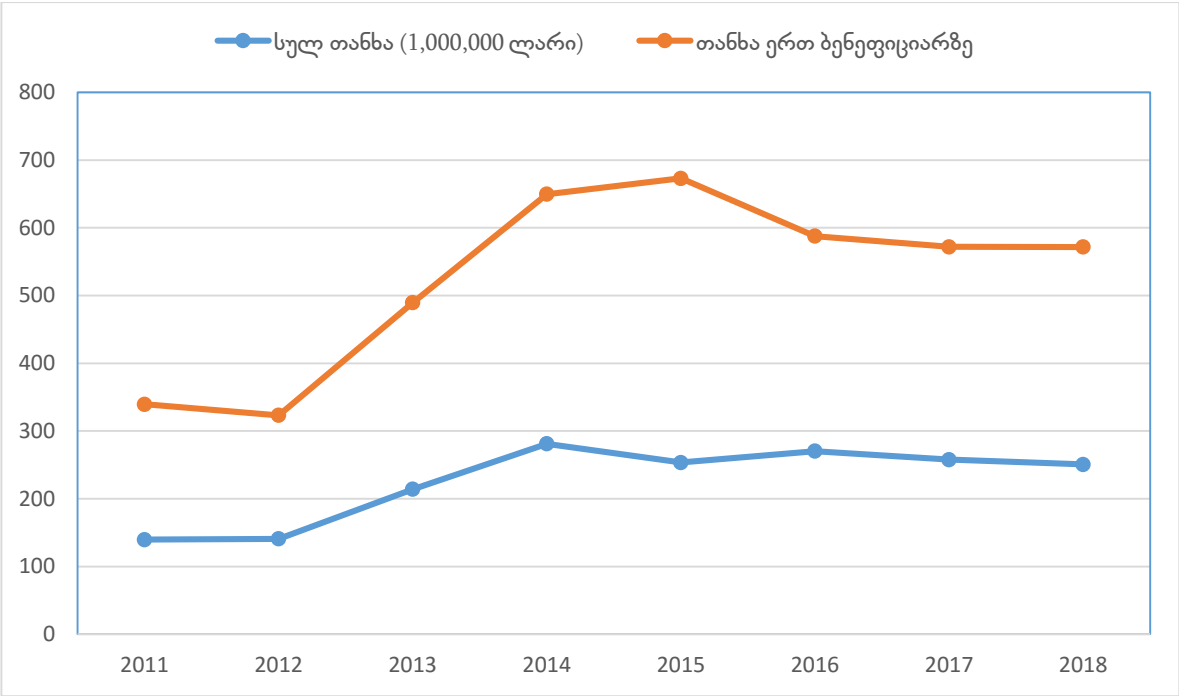
სტატისტიკის ეროვნული სამსახური), ხოლო მეორე გრაფიკზე ამ პერიოდის განმავლობაში ბენეფიციარებზე წლის განმავლობაში ჯამურად გაცემული და ერთ პირზე ჯამურად გაცემული თანხაა გამოსახული[4] (სოციალური მომსახურების სააგენტო):

გრაფიკი 1.1 საარსებო შემწეობის მიმღები მოსახლეობის წილი



გრაფიკი 1.2 ბენეფიციარებზე გადარიცხული თანხები

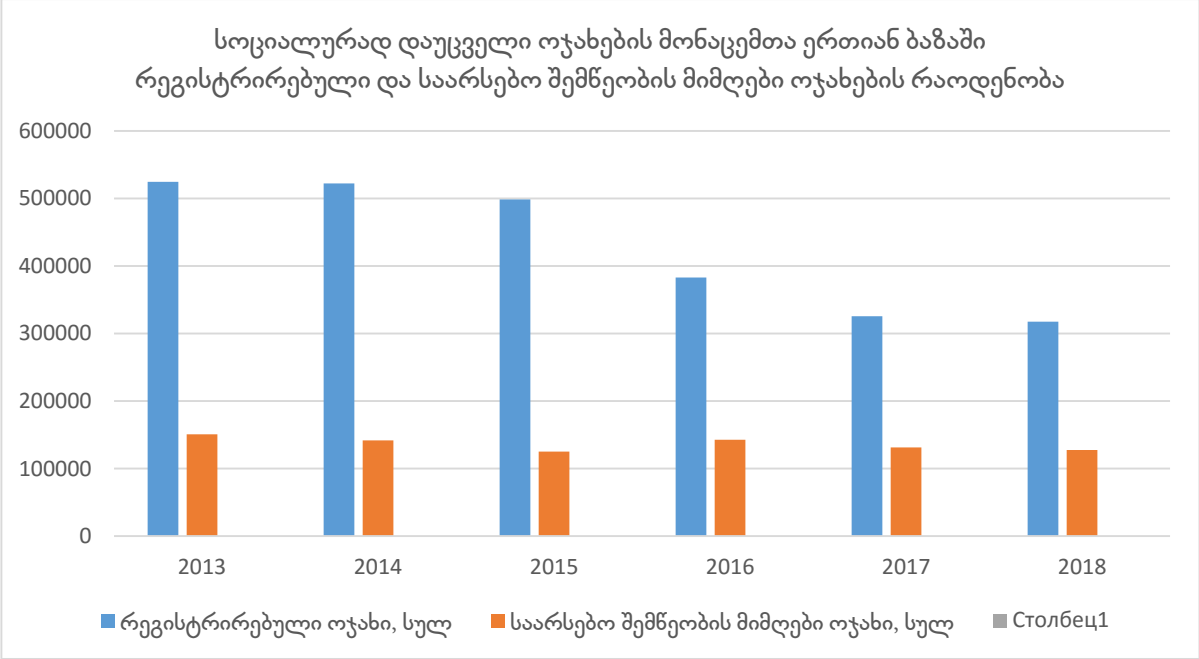
[4] ცალკეულ ოჯახებზე დარიცხული თანხის საშუალო მაჩვენებელი დაანგარიშებული კონკრეტულ წელს ბენეფიციარებზე დარიცხული ჯამური თანხის ამავე წლის განმავლობაში ბაზაში მყოფი ბენეფიციართა რაოდენობაზე შეფარდებით.



პირველი გრაფიკიდან ნათლად ჩანს, რომ ბენეფიციართა წილი მოსახლეობაში მზარდი ტენდენციით გამოირჩევა, ხოლო მეორე გრაფიკიდან ჩანს, რომ ბენეფიციართა დასახმარებლად გამოყოფილი ჯამური თანხა 2015-2018 წლებში თითქმის უცვლელია, თუმცა, 15%-ით შემცირდა ერთ ბენეფიციარზე გაცემული თანხა, აღნიშნული კი განპირობებული იყო ამ პერიოდში ბენეფიციართა რაოდენობის გაზრდით.

მნიშვნელოვანია ასევე, განვიხილოთ, რომ სოციალურ დახმარებაზე მოთხოვნა გაცილებით მაღალია, ვიდრე ოჯახების რაოდენობა, რომელიც ამ დახმარებას იღებს, განსხვავება ამ მაჩვენებელებს შორის თვალშისაცემია. საქსტატის მონაცემების მიხედვით 2013 წლიდან 2019 წლამდე, სოციალურად დაუცველი ოჯახების მონაცემთა ერთიან ბაზაში რეგისტრირებული და საარსებო შემწეობის მიმღები ოჯახების რაოდენობას შორის განსხვავება გრაფიკულად ასე გამოისახება:

დიაგრამა 5.1. სოციალურად დაუცველი ოჯახების მონაცემთა ერთიან ბაზაში რეგისტრირებული და საარსებო შემწეობის მიმღები ოჯახების რაოდენობა



აღსანიშნავია ისიც, რომ ბენეფიციარები სარეიტინგო ქულის მიხედვით, საარსებო შემწეობის გარდა, სხვა სახის სოციალურ დახმარებებსაც იღებენ, რადგან სხვადასხვა უწყებები და დაწესებულები, საკუთარი რეგულირების ფარგლებში არსებულ სოციალური დახმარებების სამიზნე ჯგუფის განსაზღვრელ ინდიკატორად სარეიტინგო ქულას მიიჩნევენ. ამავე საფუძვლით ბენეფიციარები სარგებლობენ სხვადასხვა შეღავათებით მომსახურებებზე, მათ შორის: უფასო სამგზავრო ბარათი და შეღავათიან ფასად მგზავრობა, უფასო სასადილოების მომსახურება, უფასო საგანმანათლებლო კურსები და ა.შ. შესაბამისად, ბუნებრივია, რომ ბენეფიციარები დამოკიდებულები ხდებიან სოციალურ დახმარებებზე და არ ცდილობენ არსებული მდგომარეობის შეცვლას. მიუხედავად იმისა, რომ ბენეფიციართა შორის არიან შრომისუნარიანი პირებიც, ისინი მაინც დამოკიდებულები არიან საარსებო შემწეობაზე, შესაძლოა ითქვას, რომ სოციალური დახმარების ოდენობა ბენეფიციართა შრომით მოტივაციაზე უარყოფით გავლენას ახდენას. (სახელმწიფო აუდიტის სამსახური, 2016)

აღსანიშნავია, ასევე, რომ არსებული სისტემა ასევე გავლენას ახდენს ბენეფიციართა მიერ შინამეურნეობებში დასაქმებაზეც, რადგან სარეიტინგო ქულის დაანგარიშების დროს

გათვალისწინებულია შინამეურნეობებიც, საიდანაც ნატურალური სახით იღებენ შემოსავალს ოჯახები ანუ კანონმდებლობის მიხედვით ისინი ითვლებიან დასაქმებულად (საქართველოს მთავრობა, 2014). აქედან გამომდინარე კი, ადამიანებისთვის სამუშაოს დაწყება თუ სოფლის-მეურნეობაში აქტიურად ჩართვა, ხშირად პირდაპირ ასოცირდება საარსებო ფულადი დახმარების დაკარგვასთან. ყოველივე ეს ხელს უწყობს არაფორმალური შრომის, ჩრდილოვანი ეკონომიკის განვითარებას, რადგან სოციალურად დაუცველი ოჯახების შრომისუნარიანი წევრები ფარულად მუშაობენ და შესაბამისად იღებენ, როგორც საარსებო შემწეობას, ისე ხელფასს არაფორმალური სამუშაოდან.

აღსანიშნავია, რომ საქართველოში არ არსებობს უმუშევრობის დაზღვევა, შესაბამისად ხშირია შემთხვევა, როცა მიზნობრივ სოციალურ დახმარებას ამ ფუნქციასაც უთავსებენ. თუმცა, როგორც ვნახეთ, უმუშევრობის დაზღვევისგან განსხვავებით, რომელიც შრომით პოტენციალს ზრდის, საარსებო შემწეობის გაცემისას საქმე გვაქვს შრომით დემოტივაციასთან. აქედან გამომდინარე, შეიძლება ითქვას, რომ საარსებო შემწეობა ზრდის უმუშევართა რაოდენობას და არა პირიქით. შესაძლებელია ითქვას, რომ არსებული სოციალური დახმარების პროგრამის დიზაინი იწვევს ბენეფიციარების კეთილდღეობის პროგრამებზე დამოკიდებულებას, რასაც ადასტურებს საქართველოში ჩატარებული კვლევები.

მსოფლიო ბანკმა საქართველოში არა ერთი მნიშვნელოვანი კვლევა ჩაატარა, საკვლევ თემასთან დაკავშირებით აღსანიშნავია, „სოციალური დაცვა და შრომის გლობალური პრაქტიკასთან“ დაკავშირებული ნაშრომების სერიის ფარგლებში, 2015 წელს ჩაატარებული კვლევა - მიზნობრივი სოციალური დახმარების გავლენა შრომის ბაზარზე საქართველოში. კვლევის ფარგლებში შეისწავლეს სოციალური დახმარების პროგრამების გავლენა სამუშაო ძალაში ჩართულობაზე, კერძოდ ნაშრომში შეფასებულია „მიზნობრივი სოციალური დახმარების“ პროგრამის გავლენა შრომით მოტივაციაზე.

კვლევაში აღნიშნულია, რომ 2013 წლის შემდეგ საქართველოში განსაკუთრებით გაიზარდა გაცემული მიზნობრივი სოციალური დახმარების რაოდენობა. შეგროვებული მონაცემების ანალიზის შედეგად დაადგინეს, რომ ბენეფიციართა საარსებო შემწეობით უზრუნველყოფის პროგრამა მათი ძირითადი ნაწილისთვის, მართლაც ქმნიდა შრომით დემოტივაციას, განსაკუთრებით კი ბენეფიციარი ქალებისათვის. (Barbara Kits, 2015)

მოგვიანებით, მსოფლიო ბანკის კვლევაზე დაყრდნობით, 2016 წელს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა ჩაატარა კვლევა - საარსებო შემწეობის მიმღები შრომისუნარიანი ბენეფიციარების სოციალურ დახმარებებზე დამოკიდებულების შემცირება. კვლევის ფარგლებში, სახელმწიფო აუდიტმა შეისწავლა რამდენად უწყობს ხელს მოსახლეობის საარსებო შემწეობით უზრუნველყოფის პროგრამა და მასთან დაკავშირებული სხვა სოციალური დახმარების ღონისძიებები პროგრამის ბენეფიციარებში შესაძლო შრომითი დემოტივაციის გამომწვევი ფაქტორების შემცირებასა და პრევენციას, რამდენად ქმნის ბენეფიციარებისათვის შრომითი მოტივაციის წინაპირობებს.

სახელმწიფო აუდიტის მიერ ჩატარებულ კვლევაში ჩანს, რომ შრომისუნარიანი ბენეფიციარები, ხანგრძლივი პერიოდით, 5 წელზე მეტია, იღებენ მიზნობრივ სოციალურ დახმარებას, გარდა ამისა, ისინი არსებულ პროგრამაში ჩართვით ირებენ სხვადასხვა დახმარებას ადგილობრივი თვითმართველობის მიერ და სარგებლობენ გარკვეული შეღავათებით, რაც გულისხმობს, რომ მათი შემოსავლის ძირითადი ნაწილი დამოკიდებულია სოციალურ დახმარებაზე, ეს ინდიკატორები კიდევ ერთხელ ხაზს უსმევს ბენეფიციარების დამოკიდებულებას კეთილდრეობის პროგრამებზე.

კვლევაში აღნიშნულია, რომ ბენეფიციარებში შესაძლო შრომითი დემოტივაციის გამომწვევი ფაქტორების შემცირებისათვის მნიშნელოვანია აღნიშნული გათვალიწინებული იქნას სოციალური დახმარების პროგრამის დიზაინში. თუმცა, კვლევის შედეგების მიხედვით ქვეყანაში არ არსებობს, რაიმე სახის სტრატეგიული დოკუმენტაცია, რაც შეამცირებს სოციალურ დახმარებაზე დამოკიდებულებას და გაზრდის შრომით მოტივაციას

ბენეფიციარებში. უფრო მეტიც არ არსებობს ზუსტი ინფორმაცია იმ დახმარებების შესახებ, რასაც ბენეფიციარები სხვა უწყებებიდან იღებენ. შესაბამისად, სახელმწიფო, ბენეფიციარებს, ვერ აძლევს გარანტიას, რომ მათი დასაქმების შემთხვევაში არ შემცირდება ოჯახის დახმარების ჯამური ოდენობა. (სახელმწიფო აუდიტის სამსახური, 2016)

აღნიშნული კვლევების საფუძველზე, აშკარაა რომ ბენეფიციარებში ნამდვილად არის კეთილდღეობაზე დამოკიდებულების სინდრომი.

6. კვლევის შედეგების ანალიზი

კვლევის მთავარ მიზანს წარმოადგენდა იმ ფაქტორების იდენტიფიცირება, რომელიც განაპირობებს სოციალური დახმარების პროგრამის ბენეფიციარების აღნიშნულ პროგრამაზე დამოკიდებულებას, კვლევის სიახლეს წარმოადგენს მოცემული საკითხის შესწავლა თვითონ ბენეფიციარების დამოკიდებულების მიხედვით.

კვლევის მიზენბიდან გამომდინარე, საკითხის შესასწავლად გამოვიყენეთ თვისებრივი კვლევის მეთოდები, რათა სიღრმისეულად შეგვესწავლა აღნიშნული საკითხი და გაგვეანალიზებინა, თუ რატომ ხდება და რა იწვევს ბენეფიციარებში მიზნობრივ სოციალურ დახმარებაზე დამოკიდებულებას.

კვლევის ფარგლებში გაანალიზდა საკითხთან დაკავშირებული თეორიული მასალა, სხვადასხვა მკვლევარის სამეცნიერო ნაშრომი, ასევე გაანალიზებულია საქართველოში მოქმედი საკნონმდებლო რეგულაციები და საქსტატის თუ სოციალური მომსახურების სააგენტოს სხვადასხვა მონაცემები.

კვლევის ფარგლებში ასევე შემუშავებული იქნა, რამდენიმე ქვე-კითხვა, რომელიც აუცილებელია საკითხის სრულად შესწავლისთვის, აუცილებელია მოხდეს იმ სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის განსაზღვრვა, რაც ბენეფიციარებს აღნიშნულ პროგრამაზე დამოკიდებულებს ხდის. ამ კითხვაზე პასუხის გასაცემად, გამოვიყენეთ, როგორც ინტერვიუდან მიღებული შედეგები ასევე საქართველოს სტრატეგიული დოკუმენტები.

მეორე ეტაპია გავაანალიზოთ, თვითონ პროგრამის დიზაინი, თუ რამდენად უზრუნველყოფს და რამდენად შეუძლია თავიდან აიცილოს ბენეფიციარების დახმარებაზე დამოკიდებულების და შრომითი დემოტივაცია, ამ თემასთან დაკავშირებით სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა ჩაატარა კვლევა და სწორედ ამ კვლევის შედეგებით შეგვიძლია ვიხელმძღვანელოთ აღნიშნულის განსაზღვრისთვის.

ასევე მნიშვნელოვანია სხვა ქვეყნების მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამების გაანალიზება, მახასიათებლების იდენტიფირება და საჭირო რეკომენდაციების შემუშავება.

კვლევის ფარგლებში გამოიკითხა 12 რესპოდენტი, რომლის შერჩევა მოხდა მიზნობრივად თოვლის გუნდის პრინციპის გამოყენებით. გამომდინარე იქედან, რომ კვლევის სიახლეს წარმოადგენს აღნიშნული საკითხის რესოდენტების დამოკიდებულების მიხედვით შესწავლა. ინტერვიუები ჩატარდა მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამის

შრომისუნარიან ბენეფიციარებთან (შრომისუნარიანი ბენეფიციარის განმარტება იხ. ზემოთ). მართალია რესპოდენტების რაოდენობა არ არის დიდი, თუმცა გამომდინარე იქედან, რომ მათი პასუხები ერთმანეთის მსგავსი და ხშირად იდენტურიც კი იყო, შეიძლება ითქვას, რომ კვლევის შედეგები ავლენს ძირითად ტენდენციებს და იდენტიფიცირებული ფაქტორების განვრცობა შეიძლება სხვა შრომისუნარიან ბენეფიციარებზეც.

როგორც, თეორიულ ნაწილში აღვნიშნეთ საქართველოს მთავრობის სტრატეგიული დოკუმენტის მიხედვით საქართველოში სიღარიბის გამომწვევ მთავარ მიზეზად სახელდება უმუშევრობა, შესაბამისად სიღარიბესათან ბრძოლის ძირითადად მექანიზმად დასახებულია დასაქმების ხელშეწყობა, მიუხედადვ ამისა სახელმწიფო ნაკლებად ახორციელბს დასაქმების აქტიურ პოლიტიკას და შემოიფარგლება უმუშევართათვის სოციალური დახმარების გაცემით.

რესპოდენტები საუბრობდნენ სამუშაოს პოვნის რთულ გზებსა და არასათანადო ანაზღაურებაზე, მართალია შექმნილია სახელმწიფო დასაქების პროგრამა, ასევე არის Work-net დასაქების საიტი, რომლის მიზანსაც წარმოადგენს სამუშაოს მაძიებელთა დახმარებას, თუმცა როგორც რეპოსდენტები აღნიშნავენ, ხშირ შემთხვევაში შემოთავაზებული სამუშაო ან არ შეესაბამება მათ უნარებსა და შესაძლებელბობებს ან არის არასათანადო ანაზღაურება, მაგალითად ერთ-ერთმა რესპოდენტმა განაცხადა, რომ „სამუშაოს დაწყებისთვის დავრეგისტრირდი, სამსახურის მაძიებლად, თუმცა შემოთავაზებული სამსახურის ანაზღაურება სოციალური დახმარებით მიღებული შემოსავლისგან დიდად არ განსხვავდება, შესაბამისად ვამჯობინე ვაკანსიაზე უარის თქმა“, ასევე რესპოდენთთან ნაწილმა აღნიშნა, რომ ისინი დამოუკიდებლად ცდილობენ სამუშაოს მოძიებას, თუმცა იგივე პრობლემასთან ამ შემთხვევაში გვაქვს საქმე, გარდა ამისა ერთ-ერთმა რესპოდენტმა აღნიშნა, რომ „რამდენჯერმე სხვადასხვა ადგილას ვცადე მუშაობის დაწყება, თუმცა ანაზღაურება არ იყო მაღალი, ხოლო სამუშაო იყო რთული, ამიტომ მალევე წამოვედი ამ სამსახურებიდან. აღნიშნული საშუალებას გვაძლევს საქართველოში არსებული

სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის შესახებ რადენიმე დასკვნის გაკეთების შესაძლებლობას, პირველ რიგში სამუშაო ადგილების ნაკლებობას აქვს ადგილი, შრომისუნარიანი პირებისთვის სამუშაოს პოვნა რთული პროცედურაა, არის პრობლემები შრომის უფლებებთან დაკავშირებით, რადგან ხშირ შემთხვევაში, როგორც კვლევა აჩვენა ანაზღაურება შრომის შესაფერისი არ არის, შესაბამისად ბენეფიციარებისთვის უფრო მოსახერხებელია სოციალური დახმარებით მირებული შემოსავალზე იყვნენ დამოკიდებული. მეორე მხრივ პრობლემატურია თვითონ შრომისუარიანი პირების პროფესიული უნარები, რადგან ხშირად ისინი სამუშაო მოთხოვნილებებს ვერ აკმაყოფილებენ, რაც კიდევ ერთ დამაბრკოლებელ ფაქტორს წაროადგენს.

რესპოდენტებთან საუბრისას Work-net-ის მუშაობის მიმართ სკეპტიკური დამოკიდებულება გამოიკვეთა, აღსანიშნავია, რომ საიტზე დარეგსტრირების მოთხოვნა შედის შრომისუნარიანი ბენეფიციარის უფლება-მოვალეობებში, თუმცა ის სავალდებულო ხასიათის არაა. ხოლო როგორც ლიტერატურის მიმოხილვისას ვნახეთ, იძულების მექანიზმს გაციელებით დადებითი და უკეთესი შედეგის მოტანა შეუძლია. შეიძლება ითქვას, რომ სამუშაობს მაძიებლად დარეგისტიტრირების არასავალდებულო ხასიათი და ასევე, ბენეფიციარებისთვის უარის თქმის შესაძლებლობა არის ის ფაქტორი, რომელიც ბენეფიციარებს აძლევს საშუალებას იყვნენ კეთილდღეობის პროგრამაზე დამოკიდებული.

ინტერვიურებთან საუბრისას ვეცადეთ გაგვერკვია, თუ რამდენად რთულ პროცედურებთანაა დაკვშირებული საარსებო შემწეობის მისაღებად დარეგისტრირებიდან საბოლოოდ მის დანიშვნამდე. როგორც თეორიული ნაწილის განხილვისას ვნახეთ, განსხვავება მონაცემთა ერთაინ ბაზაში რეგისტრირებულ და საარსებო შემწობის მიმღებ ოჯახების რაოდენობას შორის საკმაოდ მაღალია, აღნიშნულით შესაძლებელია ვივარაუდოთ, რომ ქვეყანაში სიღარიბის მაღალი დონეა, საზოგადოების დიდ ნაწილი მიდრეკილია რომ სოციალურ დახმარებაზე იყვნენ დამოკიდებული და ეს წარმოადგენდეს

მათი შემოსავლის წყაროს. ასევე შესაძლებელია ეს გამომდიანრეობდეს მეთოდოლოგიის სიმკაცრეს და პროცედურის სირთულეს.

პროცედურასთან დაკავშრებით საუბრისას, გამოიკვეთა ტენდენცია, რომ ბენეფიციარებს არ აქვთ სრული ინფორმაცია სარეიტინგო ქულაზე მოქმედ ფაქტორებზე, მათთვის შინამეურნეობების ქონა და ნებისმიერი სამსახური დაწყება ასოცირდება საარსებო შემწეობი დაკარგვასთან. გარდა ამისა რესპოდენტები საუბრობენ განაცხადის შეტანიდან სარეიტინგო ქულის განსაზღვვრამდე და შემდეგ ფულადი დახმარების დარიცხვამდე რამდენიმე თვე გადის, რის გამოც ისინი მაქსიმალურად ცდილობენ არ დაკარგონ საარსებო შემწეობა და რადგან საჭიროების შემთხვევაში ხელახლა დანიშვნას კიდევ ერთხელ სჭირდება რამდენიმე თვიანი ლოდინი.

გარდა ამისა, რესპოდენტები აღნიშნავდნენ, რომ სარეიტინგო ქულის საშუალებით მიზნორბირვი სოციალური დახმარების გარდა სხვა დახმარებებსაც იღებენ სხვადასხვა ორგანოდან და ადგილობრივი თვითმართელობიდან, კანონმდებლობის ეს დეტალი, რომ რამდენიმე დახმარების ერთდროულად გაცემა შესაძებელია ბენეფიციარზე კიდევ ერთი მიზეზია, რომელიც მათ დამოკიდებულებას იწვევს კეთილდღეობის პროგრამებზე.

კვლევის მთავარი დაშვება იყო, რომ მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამის ხასიათი ხელს უწყობს შრომისუნარიანი ბენეფიციარების დამოკიდებულებას აღნიშნულ პროგრამაზე, კვლევის შედეგებმა დაადასტურა ეს დაშვება, და მართლაც სოციალური დახმარების ხასიათი განსაზღვრავს ბენეფიციართა პროგრამაზე დამოკიდებულებას, რადგან პროგრამის დიზაინი არ მოიცავს რაიმე სახის ვალდებულებას ან პირობას, რომელიც შეზღუდავს სოციალურ დახმარების გაცემას ბენეფიციარებზე, სოციალური დახმარების დანიშვნის პროცედირა დროშია გაწელილი და დაკარგვის შემთხვევაში იგივე გზის გავლა ხელახლა გიწევს, მოსახლეობაში არის ინფორმაციის ნალკებობა სარეიტინგო ქულაზე მოქმედი ფაქტორების შესახებ.

კვლევის მიზნებიდან გამომდინარე მნიშვნელოვანი იყო საზღვარგარეთის ქვეყნების პროგრამის ანალიზი, რათა გვენახა როგორ ახერხებენ ისინი თავიდან აიცილონ ბენეფიციარების საარსებო შემწეობაზე დამოკიდებულება. გავანალიზეთ აღმოსავლეთ ევროპის და ცენტრალური აზიის მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამის მახასიათებლები, როგორც ვნახეთ, ამ ქვეყნების პროგრამა არის საქართველოში არსებული პროგრამის დიზაინის მსგავსი, რადგან დახმარების გაცემა ხდება შემოსავლების შეფასებაზე დაყრდნობით, საქართელოს მსგავსად ეს ქვეყნებიც ეკონომიკური ტრანზაქციის ეტაპზე არიან, შესაბამისად სოციალურ-ეკონომიკური მახასიათებლებიც ერთმანეთის მსგავსია, მთავარი მახასიათებელი, რაც განასხვავებს მათ საქართველოში არსებული სისტემისგან, არის პროგრამის დიზაინში არსებული პირობითობა, სწორედ ეს ეხმარება ამ ქვეყნებს დამოკიდებულების თავიდან აცილებაში. პირობითობა გულისხმობს შემდეგს, ასე შრომისუნარიან ბენეფიციარებს სახელმწიფო ავალდებულებს დასაქმების პროგრამებში ჩართვას და მათ არ აქვთ შეთავაზებულ სამსახურზე უარის თქმია უფლება, უფრო მეტიც ზოგიერთ ქვეყანაში ბენეფიციარები ვალდებულები არიან აქტიურად ჩაერთონ საზოგადოებისათვის სასარგებლო საქმიანობაში.

კვლევის შედეგებმა კიდევ ერთხელ აჩვენა, კვლევის მნიშვნელობა,რადგან გამოვლენილი ფაქტორების მიხედვით შემუშავებული რეკომენდაციები ხელს შეუწყობს პროგრამის დახვეწას, საბოლოო ჯამში კი ბენეფიციარები ნაკლებად იქნებია დამოკიდებული სოციალურ დახმარებაზე და გაეზრდებათ შრომითი მოტივაცია.

7. რეკომენდაციები

როგორც კვლევის შესავალშივე აღვნიშნეთ, კვლევის მიზანს წარმოადგენს, ბენეფიციარების მიზნორბრივ სოციალურ დახმარებაზე დამოკიდებულების განმაპირობებელი ფაქტორების იდენტიფიცირება, სხვა ქვეყნების მაგალითების გაანალიზება და რეკომენდაციების შემუშავება, თუ როგორ არის შესაძლებელი ბენეფიციარებში კეთილდღეობაზე დამოკიდებულების სინდრომის თავიდან აცილება.

კვლევის შედეგების ანალიზის და საზღვარგაარეთის ქვეყნების მაგალითის ანალიზის საფუძველზე, რადენიმე ძირითად რეკომენდაციის შემუშავებაა შესაძლებელი:

1. მნიშვნელოვანია, გაიზარდოს ბენეფიციარების ინფორმირებულობა სარეიტინგო ქულის განსაზღვრაზე მოქმედი ფაქტორების შესახებ;
2. უნდა მოხდეს იმ შეღავათების და დახმარებების სრული გაანალიზება, რასაც ერთდროულად იღებს ბენეფიციარი;
3. მნიშვნელოვანია საარსებო შემწეობის დანიშვნის პროცედურების ადმინისტრაციული დროის მაქსიმალურად შემცირება;
4. მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამაში რაიმე პირობითობის ჩადება, რომელსაც ექნება სავალდებულო ხასიათი, შესაძლოა იყოს: დასაქმების პროგრამებში ანდა საზოგადოებისთვის სასარგებლო საქმიანობაში აქტიური ჩართვა;
5. დასაქმების უფრო მეტი აქტიური პოლიტიკის გატარება, რაც ხელს შეუწყობს სამსახურის მაძიებლების უნარ-ჩვევების განვითარებას და სამუშაო ბაზართან შესაბამისს გახდის.
6. ასევე აუცილებელია, მუდმივი მონიტორინგი, თუ რამდენად არის შრომისუნარიანი ბენეფიციარი სამუშაოს ძიების პროცესში ჩართული.

8. დასკვნა

ნაშრომში განხილულია ბენეფიციარების მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამაზე დამოკიდებულების გამომწვევი ფაქტორები, საკვლევი საკითხი გაანალიზებულია თვისებრივი კვლევის მეთოდების გამოყენებით.

საკითხის სრულად შესწავლისთვის და უკეთ გაანალიზებისათვის ნაშრომში განხილულია „კეთილდღეობაზე დამოკიდებულების“ თეორია და ამ თემასთან დაკავშირებული კვლევები, რომლებიც ეხმიანება ჩვენი კვლევის დაშვებებს.

ასევე ნაშრომში შესწავლილი და განხილულია სოციალური დაცვის სხვადასხვა მოდელები, რომელსაც იდეოლოგიური საფუძველი განაპირობებს, შემდეგ კი გაანალიზებული კონკრეტულად აღმოსავლეთ ევროპისა და ცენტრალური აზიის ქვეყნებში მოქმედი სოციალური დახმარების პროგრამის დიზაინი, მოცემული რეგიონის არჩევანი განაპირობა, იმ ფაქტორმა, რომ ამ ქვეყნებში საქართველოში არსებული მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამის მსგავსი დიზაინის პროგრამები აქვთ, გარადა ამისა ისინიც იმყოფებიან ეკონომიკური ტრანზაქციის ეტაპზე, რაც გულისხმობს საბჭოთა კავშირის გეგმიური ეკონომიკიდან საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლას, შესაბამისად აღნიშნულ ქვეყნებში საქართველოს მსგავსი სოციალ-ეკონომიკური მდგომარეობაა. აღნიშნულის განალიზება გვეხმარება რეკომენდაციების შემუშავებაში, თუ როგორ ავირიდოთ თავიდან ბენეფიციარების კეთილდრეობის პროგრამებზე დამოკიდებულბა.

აღნიშნულ კვლევაში ასევე გაანალიზებულია დღესდღეობით საქართველოში არსებული მიზნობრივი სოციალური დახმარება, კვლევის ძირითად დაშვებას წარმოადგენდა: მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამის ხასიათი ხელს უწყობს

შრომისუნარიანი ბენეფიციარების დამოკიდებულებას აღნიშნულ პროგრამაზე, რაც კვლევის შედეგების და რესპოდენტების ინფორმაციის დამუშავების საფუძველზე დადასტურდა კიდეც.

მას შემდეგ, რაც მოხდა კეთილდღეობის პროგრამებზე დამოკიდებულების გამომწვევი ფაქტორების ზუსტი იდენტიფიცირება, და გავანაალიზეთ თუ როგორ ხდებოდა ამ დამოკიდებულების თავიდან აცილება საზღვარგარეთის ქვეყნებში, შევიმუშავებული იქნა გარკვეული რეკომენდაციები, რომლის გათვალისწინება ხელს შეუწყობს მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამის დახვეწას, ხელს შეუწყოს ბენეფიციარებში შრომითი მოტივაციის გაზრდას, ხოლო საბოლოო ჯამში ეს შეამცირებს უმუშევრობის რაოდენობას, რაც როგორც აღვნიშნეთ სიღარიბის გამომწვევ მთავარ მიზეზად ითველბა.

კვლევის შედეგები და რეკომენდაციები მნიშვნელოვანია საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროსთვის, საქართველოს მთავრობისა და პარლამენტისთვის, რათა მოხდეს სოციალური დაცვის სისტემის გაუმჯობესება.

გამოყენებული ლიტერატურა:

Andrew Shepherd, D. W. (2011). *Social assistance and the 'dependency syndrome'.*

Barbara Kits, I. S.-D. (2015). *The Impact of Targeted Social Assistance on Labor Market in Georgia.* World Bank.

Bisaillon, C. (1993). *Causes and Effects of Welfare Dependency.* Illinois Wesleyan University.

Davies, G. (1996). *From Opportunity to Entitlement: The Transformation and Decline of Great Society Liberalism.* Lawrence: University Pressof Kansas.

Emil Tesliuc, L. P. (2014). *Income Support for the Poorest - A Review of Experience in Eastern Europe and Central Asia.* ვაშინგტონი: International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.

Emil Tesliuc, L. P. (2014). *Income Support for the Poorest A Review of Experience in Eastern Europe and Central Asia.* Washington: International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.

Greg J. Duncan, M. S. (2016). *Welfare Dependence within and across Generations.* American Association for the Advancement of Science.

Hills, J. (1998). *Thatcherism, New Labour and the Welfare State.*

Holborn, M. (2017). *www.theguardian.com.* Retrieved from www.theguardian.com: https://www.theguardian.com/gnmeducationcentre/from-the-archive-blog/2017/nov/01/beveridge-report-archive-1942

Katz, M. (1996). *In rhe Shadow ofthe Poorhouse: A Social History of Welfare in America.* New York: Basic Books.

McLeod, S. (2017). *simplypsychology.org.* Retrieved from simplypsychology.org: https://www.simplypsychology.org/qualitative-quantitative.html

O'Connor, B. (2001). THE INTELLECTUAL ORIGINS OF 'WELFARE DEPENDENCY'. *Australian Journal of Social Issues*, 221-236.

OFFICE OF THE ASSISTANT SECRETARY FOR PLANNING AND EVALUATION. (2008). *https://aspe.hhs.gov.* Retrieved from https://aspe.hhs.gov: https://aspe.hhs.gov/report/indicators-welfare-dependence-annual-report-congress-2008/chapter-ii-indicators-dependence

Palier, B. (2010). *A Long Goodbye To Bismarck?* Amsterdam University Pres.

Pham Anh Tuyet, P. C. (2009). Social assistance – Cash transfers Potential impact of Decision 67. Vietname.

S. Sumarto, A. S. (2000). *World Bank Policy Research Working Paper 2436 - Safety Nets and Safety Ropes.* East Asia and Pacific Region: The World Bank - East Asia and Pacific Region.

Standing, G. (2007). Social Protection. *Development in Practice*, 2.

Stephens, J. D. (1995). Preserving the Social Democratic Welfare State. *Nordic Journal of Political Economy*.

The SensAge project. (n.d.). *www.easpd.eu.* Retrieved from www.easpd.eu: https://www.easpd.eu/sites/default/files/sites/default/files/SensAge/d4-social_welfare_systems_across_europe.pdf

THOMPSON, D. (2018, 03 08). *Busting the Myth of 'Welfare Makes People Lazy'.* Retrieved from www.theatlantic.com: https://www.theatlantic.com/business/archive/2018/03/welfare-childhood/555119/

WIEGO . (n.d.). *http://www.wiego.org/.* Retrieved from http://www.wiego.org/print/informal-economy/typology-social-protection-programmes

იმედი NEWS. (2018, 06 13). რა შემთხვევაში ინიშნება ფულადი სოციალური დახმარება. თბილისი.

მელოიანი-ფუტკარაძე, ლ. (2013). *სოციალური დაზღვევის როლი მოსახლეობის სოციალური რისკებისაგან დაცვაში.* ბათუმი.

საქართველოს მთავრობა. (2013). *საქართველოს მთავრობის N199 დადგენილება - საქართველოს შრომის ბაზრის ფორმირების სახელმწიფო სტრატეგიისა და საქართველოს შრომის ბაზრის ფორმირების სახელმწიფო სტრატეგიის რეალიზაციის 2013-2014 წლების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ.* თბილისი.

საქართველოს მთავრობა. (2014). საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგია - საქართველო 2020. თბილისი, საქართველო.

საქართველოს მთავრობა. (2014). სოციალურად დაუცველი ოჯახების (შინამეურნეობების) სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის შეფასების მეთოდოლოგიის დამტკიცების შესახებ.

საქართველოს პარლამენტი. (2006). საქართველოს კანონი სოციალური დახმარების შესახებ.

საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური. (n.d.). Retrieved from www.geostat.ge: https://www.geostat.ge/ka/modules/categories/192/tskhovrebis-done

საქართველოს შრომის, ჯ. დ. (2010). *სოციალურად დაუცველი ოჯახების სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის შეფასების წესის დამტკიცების თაობაზე.* თბილისი.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური. (2016). *საარსებო შემწეობის მიმღები შრომისუნარიანი ბენეფიციარების სოციალურ დახმარებებზე დამოკიდებულების შემცირება.*

სოციალური მომსახურების სააგენტო. (n.d.). *http://ssa.gov.ge/.* Retrieved from http://ssa.gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=610)

ურუშიძე, ა. (2018). *http://qronikaplus.ge.* Retrieved from http://qronikaplus.ge/?p=16384&fbclid=IwAR3F6PMxGgSRPJ084PhwyKz7LAGlFp1gb6dFtT3k6T6e-H1uVXGjfex5y0U

დანართი 1

კითხვარი:

1. რამდენი ხანია იღებთ სოციალურ დახმარებას?
   - 1-5 წლამდე;
   - 5 წელზე მეტი
2. რამდენი შრომისუნარიანი წევრია თქვენ ოჯახში?
3. სოციალური დახმარების მიღებისთვის საჭირო პროცედურების გავლისას რა სირთულეები შეგხვდათ?
4. განაცხადის გაკეთებიდან რამდენ ხანში დაგენიშნათ სოციალური დახმარება?
5. რა ინფორმაცია გაქვთ, რა ახდენს გავლენას სარეიტიგო ქულაზე?
6. გაქვთ თუ არა სხვა სახით შემოსავალის მიღების შესაძლებლობა?
7. გაქვთ თუ არა შინამეურნეობა? და ღებულობთ თუ არა იქედან რაიმე სახის დახმარებას?
8. ხართ თუ არა დარეგისტრირებული Work-net-ის საიტზე?
9. გქონიათ თუ არა ამ პერიოდის განმავლობაში სამუშაო შემოთავაზება?
10. შემოთვაზებული სამსახური რამდენად შეესაბამებოდა თქვენს უნარებს და შესაძლებლობებს?
11. შემოთავაზებული სამსახურის ანაზღაურება, რამდენად იყო დამაკმაყოფილებელი?
12. რატომ გითქვამთ შემოთავაზებულ სამსახურზე უარი?

13. თქვენი აზრით რა გიშლით ხელს სამუშაოს დაწყებაში?
14. თავად თუ გიცდიათ სამსახური მოძებნა?
15. რამ შეგიშალათ ხელი სამსახურის პოვნაში?
16. მიზნობრივი ფულადი სოციალური დახმარების გარდა იღებთ თუ არა რაიმე სახის დახმარებას? თუ კი, რა სახის დახმარებას?

დანართი 2

Tbilisi Ivane Javakhishvili State University

Tamta Toidze

Factors determining dependence of employable beneficiaries on targeted social assistance program

Public Administration and Public Policy

Master's thesis is done to obtain Master's degree in Public Administration and Public Policy

The head of the thesis: Nana Macharashvili
Associate Professor
Head of the Program

Tbilisi, 2019