

განმარტებითი ბარათი

“სოციალური დახმარების სისტემის შესახებ” საქართველოს კანონპროექტზე

ა) ზოგადი ინფორმაცია კანონპროექტის შესახებ

ა.ა) კანონპროექტის მიღების მიზეზი:

კანონპროექტის მიღების მიზეზი მდგომარეობს ქვეყანაში სოციალური დახმარებების სისტემის საკანონმდებლო რეგულირებაში. დღეს მოქმედი ფულადი და არაფულადი სოციალური დახმარებები მიმოფანტულია საქართველოს სხვადასხვა საკანონმდებლო აქტებში და როგორც წესი მორგებულია ამა თუ იმ კატეგორიას მიკუთვნებულ პირთა წრეს, რაც შეუსაბამობაში მოდის სოციალური დახმარებების მიზნობრივი გადანაწილების თვალსაზრისით საქართველოს მთავრობის მიერ აღებულ კურსთან.

გარდა ამისა, კანონპროექტის მიღების მიზეზი, აგრეთვე მდგომარეობს საქვეყნო მზრუნველობის საჭიროების მქონე პირების, უსახლკარო პირებისა და ლატაკი ოჯახებისათვის სოციალური დახმარების გაწევის ფორმებისა და მეთოდების (ფულადი და არაფულადი სოციალური დახმარებები) განსაზღვრაში. უნდა აღინიშნოს, რომ მოსახლეობისა და ხშირად, ხელისუფლების სხვადასხვა ორგანოების მხრიდან „სოციალური დახმარების“ ცნება გაგებულ იყო როგორც ადამიანის უფლება, რაც არ შეესაბამება თავად „სოციალური დახმარების“ ცნების შინაარსობრივ დატვირთვას. აღნიშნული კანონპროექტი განმარტავს სოციალურ დახმარებას როგორც ხელისუფლების „საჩუქარს“ ამ კანონპროექტით განსაზღვრული ფენებისათვის.

ა.ბ) კანონპროექტის მიზანი

ამ კანონის მიზანია სოციალური დახმარების ახლებური სისტემის ჩამოყალიბებით მოსახლეობის მიზნობრივი დახმარებით უზრუნველყოფა.

აღნიშნულის განსახორციელებლად აუცილებელია სფეროში წარმოშობილ სამართლებრივ ურთიერთობათა გადაჭრა სოციალური დახმარების სფეროში განსაზღვრული პრინციპების გამოყენებით, რასაც ვეფიქრობთ ხელს შეუწყობს

სხვადასხვა აქტებით რეგულირებულ სოციალურ დახმარებათა ერთ საკანონმდებლო აქტში სისტემატიზაცია.

"სოციალური დახმარების სისტემის შესახებ" საქართველოს კანონის პროექტის დებულებები მიესადაგება სახელმწიფოს მიერ სოციალურ სფეროში განსაზღვრულ პოლიტიკას. კერძოდ, ჩვენი ქვეყნისათვის პრიორიტეტულია სოციალური დახმარებით საზოგადოების იმ ფენის უზრუნველყოფა, რომლისთვისაც ეს უკიდურესად აუცილებელია, განსხვავებით ადრე მოქმედი კანონმდებლობისაგან, რომლის მიხედვითაც სოციალურ დახმარებას იღებდა ამა თუ იმ კატეგორიას მიკუთვნებული პირი, მიუხედავად მისთვის ასეთი დახმარების აუცილებლობისა.

წინამდებარე კანონპროექტით შემოთავაზებულ სიახლეს წარმოადგენს სწორედ „სოციალური დახმარების“, როგორც სამართლებრივი ტერმინის ახლებურად წარმოჩენა. კერძოდ, სოციალური დახმარება განისაზღვრა, როგორც საჭიროების შეფასებაზე დაფუძნებული სახელმწიფო მხარდაჭერა და არა როგორც კანონით გარანტირებული უპირობო უფლების აღიარება.

ა.გ) კანონპროექტის ძირითადი არსი

კანონპროექტის პირველი თავი ეთმობა ზოგად დებულებებს, კანონის რეგულირების სფეროს, ტერმინთა განმარტებებსა და კანონის ძირითად პრინციპებს.

კანონპროექტის მიხედვით სოციალური დახმარების ბენეფიციარი შეიძლება იყოს სპეციალური მზრუნველობის საჭიროების მქონე პირი, ლატაკი ოჯახი ან უსახლკარო პირი. სპეციალური მზრუნველობის საჭიროების მქონე პირებში მოიაზრებიან ობოლი და მშობლის მზრუნველობას მოკლებული ბავშვები, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირები და ოჯახის მზრუნველობას მოკლებული, თვითმომსახურების შეზღუდული უნარის მქონე პირი. „ლატაკი ოჯახების“ იდენტიფიცირებისათვის შექმნილია შესაბამისი მეთოდოლოგია, რომლის მიხედვითაც დგინდება ოჯახის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობა. რაც შეეხება „უსახლკარო პირებს“ მათი რეგისტრირება მოხდება შესაბამისი ადგილობრივი თვითმმართველობის (მმართველობის) ორგანოების მიერ,

რომლებმაც უნდა უზრუნველყონ ისინი თავიანთ სამოქმედო ტერიტორიაზე თავშესაფრითა და საკვებით.

კანონის ძირითად პრინციპებად ჩამოყალიბებულია სოციალური დახმარების, როგორც საჭიროების შეფასებაზე დაფუძნებული სახელმწიფო მხარდაჭერის და არა კანონით გარანტირებული უპირობო უფლების აღიარება, რესურსების მიზანმიმართული გადანაწილება და სოციალური მომსახურების ალტერნატიული ფორმების განვითარების ხელშეწყობა.

კანონპროექტის მეორე თავი ეთმობა სოციალური დახმარების სახეებს, მათი მიღების პირობებსა და პრინციპებს. კანონპროექტით განსაზღვრულია ფულადი და არაფულადი სოციალური დახმარების ფორმები.

პროექტით შემოთავაზებულია ფულადი სოციალური დახმარების 5 სახე, ესენია: საარსებო შემწეობა, საყოფაცხოვრებო სუბსიდია, რეინტეგრაციის შემწეობა, შეიღობილობის ანაზღაურება, სრულწლოვანზე საოჯახო მზრუნველობის ანაზღაურება.

სოციალური დახმარების პირველი ორი სახე განკუთვნილია დადგენილი წესით იდენტიფიცირებულ სოციალურად დაუცველი ოჯახებისათვის, რომელთა სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობა დადგენილ ზღვარზე ნაკლებია (ამ დახმარებების მიმღებნი იქნებიან, როგორც კატეგორიას მიკუთვნებულ პირთა ოჯახები – რეპრესირებულები, 9 აპრილის მონაწილეები, ჩერნობილის მონაწილეები, აგრეთვე ამ კატეგორიის არმყოლე ოჯახები).

სოციალური დახმარების სხვა სახეები მიზნად ისახავს ობოლ და მზრუნველობას მოკლებულ ბავშვთა და მოზრდილთა (შეზღუდული შესაძლებლობის სტატუსის მქონე სრულწლოვანი) ინსტიტუციაში მოხვედრის პრევენციასა და დეინსტიტუციონალიზაციის ხელშეწყობას ერთის მხრივ ბავშვის ბიოლოგიურ ოჯახში დაბრუნებით, მეორეს მხრივ, კი შეიღობილად აყვანის გზით. ორივე შემთხვევაში, სახელმწიფო, საქართველოს მთავრობის მიერ დადგენილი წესითა და ოდენობით, გასცემს სოციალურ დახმარებას იმ ოჯახებზე, რომლებიც მოისურვებენ ბავშვის ოჯახურ გარემოში აღზრდას.

რაც შეეხება სოციალურ მომსახურებას (არაფულადი სოციალური დახმარება) უნდა აღინიშნოს, რომ მასში მოაზრებული ყველა სერვისის საკანონმდებლო

დონეზე ზუსტი რეგლამენტაცია პრაქტიკულად შეუძლებელია. ამდენად, წინამდებარე კანონპროექტი ახდენს არაფულადი სოციალური დახმარების მხოლოდ აღიარებას, რაც კომპეტენტური პირებს (სოციალურ მუშაკებს) მისცემს საშუალებას კონკრეტულ შემთხვევაში განსაზღვროს გასაწევი არაფულადი სოციალური დახმარების სახე. უნდა აღინიშნოს, რომ კანონპროექტის მიხედვით არაფულადი სოციალური დახმარების მიძღვნილი შეიძლება გახდეს არა მხოლოდ კანონპროექტით შემოთავაზებული „ბენეფიციარი“, არამედ განსაზღვრული რისკის ქვეშ მყოფი ბავშვიც, რომლის ოჯახშიც არსებულმა მდგომარეობამ შესაძლოა გამოიწვიოს ბავშვის მზრუნველობამოკლებულად ცნობა.

კანონპროექტის მესამე თავში ასახულია სპეციალიზებული დაწესებულების საქმიანობის მიმართულებები, ლიცენზირებისა და დაფინანსების საკითხები. პროექტის მიხედვით, ლიცენზირებას ექვემდებარება მხოლოდ ის სპეციალიზებული დაწესებულება, რომელიც ახორციელებს სადღეღამისო მომსახურებას. მე-14 მუხლი, რომელიც შეეხება სპეციალიზებული დაწესებულებების ლიცენზირებას, ძალაში შედის 2007 წლის პირველი სექტემბრიდან, რადგან სამინისტროს მიერ 2007 წლის პირველ იანვრამდე მომზადებული უნდა იქნას სპეციალიზებული დაწესებულებების სალიცენზიო პირობების შესახებ კანონპროექტი. რაც შეეხება, დაფინანსებას, სრულ სახელმწიფო კმაყოფაზე იმყოფებიან კანონით დადგენილი წესით იდენტიფიცირებული სოციალურად დაუცველი ოჯახის წევრები, სხვა შემთხვევაში ხორციელდება თანადაფინანსება, რომლის წყაროც შეიძლება იყოს სახელმწიფო ბიუჯეტი, ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტი, ადგილობრივი ბიუჯეტი, ბენეფიციარის ან მისი წარმომადგენლის მიერ გაღებული თანხები ან/და კანონმდებლობით გათვალისწინებული სხვა წყაროები. სპეციალიზებულ დაწესებულებაში მოთავსების, აგრეთვე დაფინანსების (თანადაფინანსების) წესი და პირობები განისაზღვრება მინისტრის ბრძანებით.

კანონპროექტი არ ითვალისწინებს სპეციალიზებულ დაწესებულებათა კონკრეტულ ჩამონათვალს, რამდენადაც, ვფიქრობთ, დაწესებულებათა დეტალური კონკრეტიზაცია სამომავლოდ შესაძლებელია მოგვევლინოს, როგორც განსხვავებული კერძო ინიციატივების შემზღვეველი გარემოება. პროექტში აქცენტი გადატანილია სპეციალიზებული დაწესებულების საქმიანობაზე:

სპეციალიზებული დაწესებულება უნდა ახორციელებდეს სოციალურ მომსახურებას ბავშვებზე (მათ შორის შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე ბავშვებზე), შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებზე და/ან ხანდაზმულებზე სადღეღამისო ან/და დღე-ღამის განსაზღვრულ პერიოდში.

კანონპროექტის მეოთხე თავში რეგლამენტირებულია სოციალური დახმარების სისტემაში მონაწილე მხარეთა კომპეტენციები და უფლება-მოვალეობები.

კანონპროექტის მეხუთე თავში მოცემულია ფულადი სოციალური დახმარების თაობაზე მიღებული გადაწყვეტილების გასაჩივრების წესი. აღნიშნულის თანახმად, სოციალური დახმარების დანიშვნაზე უარის შესახებ გადაწყვეტილება ჯერ საჩივრდება სააგენტოს ტერიტორიულ ან ცენტრალურ ორგანოში და შემდეგ სამინისტროში. ამ უკანასკნელის მიერ გამოტანილი გადაწყვეტილება ხდება საბოლოო, რამდენადაც სოციალური დახმარების დანიშვნა ეფუძნება სპეციალურ მეთოდოლოგიას და რეალურად გადაწყვეტილებას იღებს კომპიუტერული პროგრამა და არა კონკრეტული სუბიექტი. ამდენად, გასაჩივრების არსი შეიძლება იყოს მხოლოდ ამ მექანიზმის ტექნიკური (გადაწყვეტილების გამოტანის დაგვიანება, პროცედურული შეცდომები და ა.შ.) და არა შინაარსობრივი მხარე, რომელიც ეყრდნობა მხოლოდ განმცხადებლის რეალურ, ყოფით მდგომარეობას.

კანონპროექტის მეექვსე თავი ეთმობა სოციალური დახმარებების დაფინანსების წყაროებს, სადაც გამოიყენება როგორც სახელმწიფო, ისე არასახელმწიფო სახსრები და თავად ბენეფიციარების შენატანებიც.

კანონპროექტის მეშვიდე თავი ეთმობა გარდამავალ დებულებებს. კანონპროექტის მიხედვით მეურვეობისა და მზრუნველობის ორგანოდ განისაზღვრება სსიპ „სოციალური დახმარებისა და დასაქმების სახელმწიფო სააგენტო“ 2008 წლის 1 ივნისიდან, ხოლო ამ კონკრეტულ თარიღამდე ამ ფუნქციებს ისევ იკისრებს საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო.

ა) კანონპროექტის ფინანსური დასაბუთება

ბ.ა) კანონპროექტის მიღებასთან დაკავშირებით აუცილებელი ხარჯების დაფინანსების წყარო:

სოციალური დახმარების დაფინანსება ხდება შემდეგი წყაროებიდან:

1. სახელმწიფო ბიუჯეტი;
2. ადგილობრივი ბიუჯეტი;
3. ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტი;
4. შემოწირულობები;
5. ბენეფიციარის ან მისი წარმომადგენლის მიერ გადახდილი თანხები;

ბ.ბ) კანონპროექტის გავლენა ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილზე:

კანონპროექტის მიღება არ იქონიებს გავლენას ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილზე.

ბ.გ) კანონპროექტის გავლენა ბიუჯეტის ხარჯვით ნაწილზე:

კანონპროექტის მიღება არ უკავშირდება დამატებითი საბიუჯეტო სახსრების გამოყოფას. როგორც ზემოთ უკვე აღნიშნეთ „სოციალური დახმარება“ არ არის უფლება, რაც გამორიცხავს მის გასაცემლად არაპროგნოზირებადი ხარჯების გათვალისწინებას. სოციალური დახმარებებისათვის განკუთვნილი სახსრები აისახება შესაბამისი წლის სახელმწიფო ბიუჯეტიდან კონკრეტულად მხარჯავი დაწესებულებისათვის გამოყოფილი ჭერის ფარგლებში.

ბ.დ) სახელმწიფოს ახალი ფინანსური ვალდებულებები:

კანონპროექტის მიღება არ უკავშირდება სახელმწიფოს მიერ ახალი ფინანსური ვალდებულებების აღებას.

ბ.ე) კანონპროექტის მოსალოდნელი ფინანსური შედეგები იმ პირთათვის, რომელთა მიმართაც ვრცელდება კანონპროექტის მოქმედება:

მიზნობრივი სოციალური დახმარების გაწევის შემთხვევაში, ცვლილებები მოხდება არსებულ და ახალ ბენეფიციარებს შორის, ვინაიდან სოციალურ დახმარებას მიიღებს

ის პირი (ოჯახი), ვინც დააკმაყოფილებს კანონპროექტით გათვალისწინებულ კრიტერიუმებს.

ბ.ვ) კანონპროექტით დადგენილი გადასახადის, მოსაკრებლის ან სხვა სახის გადასახდელის ოდენობის განსზღვრის წესი:

კანონპროექტი არ ითვალისწინებს გადასახადის, მოსაკრებლის ან სხვა სახის გადასახდელის ოდენობის განსაზღვრას.

გ) კანონპროექტის მიმართება საერთაშორისო სამართლებრივ სტანდარტებთან: კანონპროექტი არ ეწინააღმდეგება საერთაშორისო სამართლებრივ სტანდარტებს.

გ.ა) კანონპროექტის მიმართება ევროკავშირის დირექტივებთან: კანონპროექტი შეესაბამება ევროკავშირის დირექტივებს.

გ.ბ) კანონპროექტის მიმართება საერთაშორისო ორგანიზაციებში საქართველოს წევრობასთან დაკავშირებულ ვალდებულებებთან:

კანონპროექტი არ ეხება საერთაშორისო ორგანიზაციებში საქართველოს წევრობასთან დაკავშირებულ ვალდებულებებს.

გ.გ) კანონპროექტის მიმართება საქართველოს ორმხრივ და მრავალმხრივ ხელშეკრულებებთან:

კანონპროექტი არ ეხება საქართველოს ორმხრივ და მრავალმხრივ ხელშეკრულებებს.

დ) კანონპროექტის მომზადების პროცესში მიღებული კონსულტაციები

დ.ა) სახელმწიფო, არასახელმწიფო ან/და საერთაშორისო ორგანიზაცია/დაწესებულება, ექსპერტები, რომლებმაც მონაწილეობა მიიღეს კანონპროექტის შემუშავებაში, ასეთის არსებობის შემთხვევაში:

კანონპროექტი შეთანხმებულია ყველა დაინტერესებულ უწყებასთან, მათ შორის: საგარეო საქმეთა, შინაგან საქმეთა, ფინანსთა, თავდაცვის, ლტოლვილთა და

განსახლების სამინისტროებთან, აგრეთვე ბავშვთა დაცვისა და დენსტიტუციონალიზაციის სამთავრობო კომისიასთან.

კანონპროექტის შეუშავებაში მონაწილეობა მიიღო ევროკავშირის ექსპერტმა სოციალურ საკითხებში ივორ ტომეშმა.

დ.ბ) კანონპროექტის შეუშავებაში მონაწილე ორგანიზაციის ან/და ექსპერტის შეფასება კანონპროექტის მიმართ, ასეთის არსებობის შემთხვევაში:

კანონპროექტის პრინციპები მოწონებულია ჯანდაცვის და სოციალურ საკითხებში ევროკავშირის კონსულტანტის ივორ ტომეშის მიერ.

დ.გ) კანონპროექტის ავტორები არიან: საქართველოს შრომის, ჯანმრელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო და საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო.

დ.დ) კანონპროექტის ინიციატორია საქართველოს მთავრობა.