



ევროკავშირი  
საქართველოსთვის



**ადამიანის უფლებებზე  
დაფუძნებული  
მეთოდის გამოყენებით  
სამცხე-ჯავახეთსა  
და ქვემო ქართლში  
არსებული სოციალური  
სერვისების კონტექსტის  
ანალიზი**



კვლევა მომზადებულია ევროკავშირის მიერ მხარდაჭერილი პროექტის „სამოქალაქო საზოგადოების გაძლიერება ინკლუზიური და მწვანე პოსტ-კოვიდ აღდგენისთვის“ ფარგლებში, რომელსაც ახორციელებს CENN, და ის, შესაძლოა, არ გამოხატავდეს ევროკავშირის შეხედულებებს.

**კვლევის ავტორი:** სოციალური კვლევისა და ანალიზის ინსტიტუტი (ISSA)

07/2022

# სარჩევი

<b>რეზიუმე .....</b>	<b>4</b>
<b>მეთოდოლოგია . .....</b>	<b>5</b>
ადამიანის უფლებებზე დაფუძნებული მიდგომა (HRBA).....	5
თვისებრივი კვლევა .....	7
<b>თავი 1. ადამიანის უფლებებზე დაფუძნებული მიდგომის ანალიზი სოციალური სერვისების ჭრილში საერთაშორისო, ეროვნული და ადგილობრივი კანონმდებლობისა და არსებული პრაქტიკის საფუძველზე .....</b>	<b>8</b>
1.1 სოციალური სერვისების საჭიროების მქონე, უფლებების მატარებელი და პასუხისმგებლობის მქონე ჯგუფების იდენტიფიცირება.....	8
1.2.საქართველოს ვალდებულებები, საერთაშორისო კონტექსტში, უფლებების მატარებელი ჯგუფების მიმართ .....	27
1.3.საქართველოს ეროვნულ საკანონმდებლო ჩარჩო უფლებების მატარებელი ჯგუფების მიმართ.....	29
1.4.საქართველოში არსებული სოციალური სერვისები, ცენტრალურ და ადგილობრივ დონეზე, უფლებების მატარებელი ჯგუფების მიმართ.....	32
1.5.ადამიანის უფლებებზე დაფუძნებული მიდგომის ხუთი ძირითადი სამუშაო პრინციპის გათვალისწინებით მოქმედი კანონმდებლობისა და არსებული პრაქტიკის ანალიზი.....	54
<b>თავი 2. სამიზნე მუნიციპალიტეტებში არსებული კომუნალური ინფრასტრუქტურის შეფასება.....</b>	<b>71</b>
<b>თავი 3. კლიმატის ცვლილებები და მისით გამოწვეული ჯანმრთელობის პრობლემები.....</b>	<b>72</b>
<b>თავი 4. ძირითადი მიგნებები და რეკომენდაციები .....</b>	<b>74</b>
<b>დანართი #1 ფოკუს-ჯგუფში მონაწილე ორგანიზაციების სია .....</b>	<b>77</b>
<b>დანართი #2 თვისებრივი კვლევის ფარგლებში გამოყენებული ინსტრუმენტები .....</b>	<b>77</b>

## რეზიუმე

კონტექსტის ანალიზის დოკუმენტმა ადამიანის უფლებებზე დაფუძნებული მიდგომით შეაფასა სამცხე-ჯავახეთისა (ახალციხის, ნინოწმინდის მუნიციპალიტეტები) და ქვემო ქართლის (ბოლნისის, გარდაბნის, დმანისის, თეთრიწყაროს, მარნეულის, წალკის მუნიციპალიტეტები) სოციალური სერვისების დაგეგმარების, განხორციელებისა და ანგარიშგების სამართლებრივი და არსებული პრაქტიკა.

ანალიზის დოკუმენტის საფუძველს წარმოადგენდა ადამიანის უფლებათა ის სამართლებრივი და ინსტიტუციური ჩარჩო, რომელსაც იზიარებს საქართველოს მთავრობა საერთაშორისო ვალდებულებების ნაწილში და რომელთა აღსრულებაზეც პასუხისმგებელი არიან როგორც ცენტრალური, ასევე ადგილობრივი თვითმმართველობები. დოკუმენტი აანალიზებს ადგილობრივ მუნიციპალიტეტებში არსებულ, ცენტრალური ხელისუფლების დელეგირებულ პროგრამებს სოციალური სერვისების ჭრილში (ადგილობრივი და ცენტრალური ხელისუფლება ადამიანის უფლებებზე დაფუძნებული მიდგომის მიხედვით არის წარმოდგენილი, როგორც პასუხისმგებლობის მატარებელი ჯგუფი) და ამ პროგრამების მიმართ სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების, შერიგებისა და სამოქალაქო თანასწორობის საკითხებში საქართველოს სახელმწიფო მინისტრის აპარატის, საქართველოს სახალხო დამცველის, დამოკიდებულებას; სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები წარმოდგენილი არიან, როგორც უფლებების მატარებელი ჯგუფი. კონტექსტის ანალიზში ასევე ასახულია უფლებების მატარებელ და პასუხისმგებლობის მქონე ჯგუფებთან ჩატარებული ფოკუს-ჯგუფისა და სამი ჩაღრმავებული ინტერვიუს შედეგები. ამასთან, დოკუმენტში ასახულია სამიზნე მუნიციპალიტეტების მოსახლეობასთან ჩატარებული რაოდენობრივი კვლევის შედეგებიც.

კონტექსტის ანალიზი ძირითადი მიგნებების სახით აჯამებს ადგილობრივ დონეზე იმ პრობლემებს, რომლებსაც აწყდებიან უფლებების მატარებელი ჯგუფები საკუთარი უფლებების რეალიზებისას და აყალიბებს შესაბამის რეკომენდაციებს პასუხისმგებლობის მატარებელ ჯგუფებზე ამ უფლებების აღსრულების მექანიზმების დახვეწის მიზნით.

## მეთოდოლოგია

კონტექსტის ანალიზის მიზანს წარმოადგენდა ადამიანის უფლებებზე დაფუძნებული მიდგომის (Human Rights Based Approach – HRBA) 5 ძირითად პრინციპზე დაყრდნობით, ქვეყნის ეროვნულ და ადგილობრივ დონეზე (სამცხე-ჯავახეთსა და ქვემო ქართლში), სოციალური სერვისებით უზრუნველყოფის თვალსაზრისით, სამართლებრივი და არსებული პრაქტიკის ანალიზი. კონტექსტის ანალიზის ფარგლებში მიმოხილულ იქნა საერთაშორისო, ეროვნული და ადგილობრივი სამართლებრივი დოკუმენტები, რომლებიც დაუკავშირდა ადამიანის უფლებებზე დაფუძნებულ ძირითად პრინციპებს. ასევე, არსებული პრაქტიკის უკეთ გაცნობის მიზნით ჩატარდა ფოკუს-ჯგუფი სამიზნე მუნიციპალიტეტებში, რის შედეგადაც მომზადდა შესაბამისი დასკვნები და რეკომენდაციები.

## ადამიანის უფლებებზე დაფუძნებული მიდგომა (HRBA)

ადამიანის უფლებებზე დაფუძნებული მიდგომა (შემდგომში - HRBA) არის ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სამართლის საფუძვლებზე შემუშავებული კონცეპტუალური ჩარჩო, რომელიც გამოიყენება როგორც ადვოკატირების, ასევე სამართალწარმოებისა და მიზნობრივი პროგრამების შემუშავების დროს<sup>1</sup>. HRBA მიდგომით შესაძლებელია გამოაშკარავდეს ვალდებულებების, უთანასწორობის, მოწყვლადობის, დისკრიმინაციული მიდგომები როგორც საკანონმდებლო ჩარჩოში, ასევე არსებულ პრაქტიკაში. HRBA ძირითადი სამუშაო პრინციპები ეფუძნება ადამიანის უფლებათა ისეთ სტანდარტებსა და პრინციპებს, როგორებიცაა: გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაცია<sup>2</sup> (1948), ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის კონვენცია<sup>3</sup> (1950) და ევროპის კავშირის ძირითად უფლებათა ქარტია<sup>4</sup> (2000).

HRBA პოლიტიკის ფორმირებისას ადგენს ორი მხრის შესაბამისობას:

- **უფლებების მატარებლები (rights holders)** - ადამიანთა ჯგუფები (განსაკუთრებით მოწყვლად მდგომარეობაში მყოფი ადამიანები) და მათი ინტერესების დამცველი სამოქალაქო ორგანიზაციები, რომლებიც ინფორმირებულნი უნდა იყვნენ საკუთარი უფლებების შესახებ, ჰქონდეთ ამ უფლებების რეალიზების შესაბამისი შესაძლებლობები და, ადამიანის საყოველთაოდ აღიარებული უფლებების გათვალისწინებით, დაცული იყვნენ ძალადობისა და დისკრიმინაციის ყველა ფორმისგან.

1 European Commission, Applying the Human Rights Based Approach to international partnerships, Brussels, 30.6.2021 - [https://international-partnerships.ec.europa.eu/system/files/2021-07/swd-2021-human-right-based-approach\\_en.pdf](https://international-partnerships.ec.europa.eu/system/files/2021-07/swd-2021-human-right-based-approach_en.pdf)

2 ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაცია, გაეროს გენერალური ასამბლეა, 1948 - <https://www.supremecourt.ge/files/upload-file/pdf/aqtebi3.pdf>

3 ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის კონვენცია, ევროპის საბჭო, 1950 - <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1208370?publication=0>

4 ევროპის კავშირის ძირითად უფლებათა ქარტია, ევროპის საბჭო, 2000 - [https://www.echr.coe.int/documents/handbook\\_non\\_discr\\_law\\_kat.pdf](https://www.echr.coe.int/documents/handbook_non_discr_law_kat.pdf)

→ **პასუხისმგებლობის მატარებლები (duty bearers)** - სახელმწიფო - ცენტრალური და ადგილობრივი - ინსტიტუტები, რომელთაც აქვთ ვალდებულება პატივი სცენ, დაიცვან და უზრუნველყონ ადამიანის საყოველთაოდ აღიარებული უფლებები.

ადამიანის უფლებებზე დაფუძნებული მიდგომა ეყრდნობა ხუთ ძირითად სამუშაო პრინციპს, რომლებიც PANEL (Participation, Accountability, Non-discrimination and Equality, Empowerment, Legality) სახელით არის ცნობილი.

→ **მონაწილეობა (Participation)** - ადამიანებს აქვთ უფლება ჩაერთონ იმ გადაწყვეტილებების მიღებაში, რომლებიც უშუალოდ ეხება მათ უფლებებსა და კეთილდღეობას და/ან უფლება აქვთ ჩართონ სხვა ადამიანები, რომლებიც გადაწყვეტილების მიღებაში დაეხმარებათ. მონაწილეობა უნდა იყოს აქტიური, დამოუკიდებელი, გააზრებული და ხელმისაწვდომი, მათ შორის იგულისხმება ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობაც იმ ფორმითა და ენით, რომელიც გასაგებია სამიზნე ჯგუფებისთვის.

→ **ანგარიშვალდებულება (Accountability)** - გულისხმობს ადამიანის უფლებათა სტანდარტების ეფექტიან მონიტორინგს, ასევე ადამიანის უფლებათა დარღვევის ფაქტების აღკვეთის ეფექტიან მექანიზმებს.

→ **დისკრიმინაციის აკრძალვა და თანასწორობა (Non-discrimination and Equality)** - ასაკით, გენდერული იდენტობით, სექსუალური ორიენტაციით, ეთნიკური კუთვნილებით, ჯანმრთელობის მდგომარეობით, ეკონომიკური მდგომარეობით ან სხვა ნიშნით დისკრიმინაციის ყველანაირი ფორმის აკრძალვა. განსაკუთრებული აქცენტი უნდა გაკეთდეს მონყვლად მდგომარეობაში მყოფი ადამიანების იდენტიფიცირებაზე, რომელთა წინაშე არსებობს დამატებითი ბარიერები საკუთარი უფლებების რეალიზებისთვის.

→ **გაძლიერება (Empowerment)** - ადამიანები და მათი უფლებების დამცველი ჯგუფები ინფორმირებულნი უნდა იყვნენ საკუთარი უფლებების შესახებ და მოიპოვონ მხარდაჭერა პოლიტიკისა და პრაქტიკის ფორმირებისას, რომელიც პირდაპირ გავლენას ახდენს მათი უფლებების რეალიზებაზე.

→ **კანონთან შესაბამისობა (Legality)** - ადამიანის საყოველთაოდ აღიარებული უფლებები ჰარმონიულად უნდა ერწყმოდეს ეროვნულ და საერთაშორისო კანონებს ადამიანის უფლებების დაცვის შესახებ.

## თვისებრივი კვლევა

### **ფოკუს-ჯგუფი:**

კონტექსტის ანალიზის ფარგლებში ჩატარდა ერთი ფოკუს-ჯგუფი უფლებადამცველი ჯგუფების წარმომადგენლებთან, რომლებიც გაერთიანებულნი არიან ადგილობრივ საზოგადოებრივ ორგანიზაციებში.

ფოკუს-ჯგუფი ჩატარდა ონლაინპლატფორმის (zoom) გამოყენებით და მასში მონაწილეობა მიიღეს ხუთი სამოქალაქო ორგანიზაციის წარმომადგენლებმა. ჩაიწერა დისკუსიის აუდიო/ვიდეო მასალები. შეხვედრის დაწყების წინ მონაწილეებს მიეწოდათ ინფორმაცია კვლევის მიზნისა და ამოცანების შესახებ.

### **ჩაღრმავებული ინტერვიუები:**

კონტექსტის ანალიზის ფარგლებში 2 ჩაღრმავებული ინტერვიუ ჩატარდა პასუხისმგებლობის მატარებელ მხარეებთან და 1 ჩაღრმავებული ინტერვიუ - უფლებების მატარებელი ჯგუფის ინტერესების წარმომადგენელ სამოქალაქო ორგანიზაციასთან.

სიღრმისეული ინტერვიუები, ასევე, ჩაიწერა აუდიო/ვიდეო ფორმატით. შეხვედრის დაწყების წინ რესპონდენტებს მიეწოდათ ინფორმაცია კვლევის მიზნისა და ამოცანების შესახებ.

თვისებრივი კვლევის ფარგლებში გამოყენებული ინსტრუმენტები და მონაწილე ორგანიზაციების სია იხილეთ დანართში.

# თავი 1. ადამიანის უფლებებზე დაფუძნებული მდგომარეობის ანალიზი სოციალური სერვისების ჭრილში საერთაშორისო, ეროვნული და ადგილობრივი კანონმდებლობისა და არსებული პრაქტიკის საფუძველზე

1.1 სოციალური სერვისების საჭიროების მქონე, უფლებების მატარებელი და პასუხისმგებლობის მქონე ჯგუფების იდენტიფიცირება

## შესავალი

სოციალური მხარდაჭერა სხვადასხვა ავტორთან სხვადასხვანაირად არის განმარტებული, თუმცა ყველა მათგანისთვის ამოსავალი წერტილია პასუხი კითხვაზე: როგორია საზოგადოების ან ხელისუფლების როლი ინდივიდის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის, ჯანმრთელობის დაცვასა და შენარჩუნებაში?

სოციალური მხარდაჭერა - ეს არის სხვა ადამიანების, აგრეთვე ინსტიტუციების, მხრიდან პიროვნებისთვის სტრესთან გამკლავების მიზნით გაწეული სხვადასხვა ტიპის მხარდაჭერა, იქნება ეს მატერიალური, სოციოემოციური თუ ინფორმაციული.

სოციალური მხარდაჭერა - ეს არის დახმარება, რომელიც მიმართულია სტრესში მყოფი ადამიანისაკენ და რომელიც ამცნობს ამ უკანასკნელს, რომ ის არ არის მარტო, რომ მასზე ფიქრობენ, უყვართ, ზრუნავენ და რომ, ნაცვლად იზოლირებისა და საკუთარ თავში ჩაკეტვისა, იგი გარშემომყოფებთან ურთიერთობასა და ურთიერთვალდებულებების ქსელშია ჩართული.<sup>5</sup>

სოციალური მხარდაჭერის წყაროდ შეიძლება იქცეს ნებისმიერი სახელმწიფო თუ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანო; ასევე ადამიანები, რომლებთანაც გვაქვს კონტაქტი: ოჯახის წევრები, მეგობრები, თანამშრომლები და ა.შ.

სოციალური მხარდაჭერა არის მომსახურება, რომელიც მიზნად ისახავს მოწყვლად მდგომარეობაში მყოფი ადამიანის ან/და ადამიანთა ჯგუფის სოციალური ფუნქციონირების ამაღლებას. კერძოდ, მათი პოტენციალის რეალიზებისთვის ხელსაყრელი პირობების შექმნასა და სოციალურ ინტეგრაციას. სოციალური მომსახურება ორიენტირდება უფლებებისა და პოტენციალის რეალიზებისთვის საჭირო ინდივიდუალური და სოციალური შესაძლებლობების შექმნაზე. შეზღუდული შესაძლებლობები, ხანდაზმულობა, მარტოხელა მშობლობა, ჯანმრთელობის მდგომარეობის გაუარესება, უმუშევრობა, დევნილობა და ა.შ. არის ის ფაქტორები, რომლებიც მოწყვლადობის რისკს ზრდის.

სოციალურ მომსახურებას აქვს ორი ძირითადი მიმართულება:

- ბაზისური საჭიროებების დაკმაყოფილება;
- განვითარებასა და პოტენციალის რეალიზებისკენ მიმართული მხარდაჭერა.

ბაზისური საჭიროებების დაკმაყოფილებისკენ მიმართული მომსახურებები: ზრუნვა, მოვლა,

<sup>5</sup> გერიგი; ზიმბარდო (2009) ფსიქოლოგია და ცხოვრება. თსუ, თბილისი



კვების სუბსიდირება, სოციალური მხარდაჭერის ერთჯერადი სერვისები, ჰიგიენისა და სანიტარიის უზრუნველყოფა და ა.შ.

შესაძლებლობების განვითარებასა და პოტენციალის რეალიზებისკენ მიმართული მომსახურებები: დასაქმების ხელშეწყობა, განათლება და პროფესიული გადამზადება, სოციალური საცხოვრისით უზრუნველყოფა, შრომის ბაზარზე ინტეგრაცია და ა.შ.

ზემოაღნიშნული ბაზისური საჭიროებებისა და შესაძლებლობების განვითარების აუცილებლობაზე მიუთითებს საბაზისო კვლევის შედეგები, რომლებიც რესპონდენტთა სოციალურ და ეკონომიკურ გამოწვევებს გამოკვეთს. სამიზნე მუნიციპალიტეტებში მაცხოვრებლებთან ჩატარებულ ფოკუს-ჯგუფებში მთავარ სოციალურ და ეკონომიკურ პრობლემებად უმუშევრობა, სიღარიბე, პირველადი მოხმარების პროდუქტებზე (სურსათი, მედიკამენტები) ფასების ზრდა და კომუნალური გადასახადების გაძვირება დასახელდა. კვლევამ გამოკვეთა, რომ მოსახლეობის ერთ-ერთი მთავარი პრობლემა უმუშევრობაა, რომელიც განსაკუთრებით მწვავე ფორმით ახალგაზრდებში ვლინდება. ამასთან, ეთნიკური უმცირესობების წარმომადგენელთა ნაწილის შეფასებით, ქართველებთან შედარებით მათ დასაქმების ნაკლები შესაძლებლობა აქვთ სოციალური ინტეგრაციის დაბალი ხარისხის გამო. არსებული რეალობის გათვალისწინებით, მნიშვნელოვანია, მუნიციპალიტეტებმა დასაქმების ხელშეწყობი პროგრამები შეიმუშაონ. რესპონდენტთა შეფასებით, უნდა დაუკავშირდნენ პოტენციურ დამსაქმებლებს, მოეწყოს დასაქმების ფორუმები, რომლებიც რეალური შედეგის მიღწევაზე იქნება ორიენტირებული და მხოლოდ ფორმალური ხასიათი არ ექნება.

ფოკუს-ჯგუფების ფარგლებში შემოსავლების შემდეგი ძირითადი წყაროები გამოიყო: საჯარო და კერძო სამსახურებში დასაქმებით მიღებული შრომითი ანაზღაურება და სახელმწიფო სოციალური დახმარებები; დისკუსიებში მონაწილე სოციალურად დაუცველებმა აღნიშნეს, რომ არსებული ეკონომიკური მდგომარეობის გათვალისწინებით, ერთჯერად სამუშაოზეც საქმდებიან არაფორმალურად. მსგავსი გადაწყვეტილება გამოწვეულია იმ რისკებით, რომ ოფიციალურად დასაქმების შემთხვევაში მათ შესაძლოა სოციალურად დაუცველის სტატუსი დაკარგონ და მცირე, მაგრამ სტაბილური შემოსავლის გარეშე დარჩნენ.

რაოდენობრივი კვლევის მონაცემები აჩვენებს, რომ სამიზნე რეგიონების მოსახლეობა როგორც სუბიექტური აღქმის, ისე ობიექტური მაჩვენებლების (ოჯახების შემოსავლების) მიხედვით, ეკონომიკურად მონყვლადია. კერძოდ, სამცხე-ჯავახეთში გამოკითხულთა უმრავლესობა (70%-მდე), ხოლო ქვემო ქართლში ყოველი მეორე გამოკითხული მიუთითებს, რომ საკუთარი ოჯახების შემოსავლები მხოლოდ საკვებისა და ტანსაცმლის შეძენას ხმარდება (იხ. ცხრილი #1).

## ცხრილი #1

ახლა გაგაცნობთ რამდენიმე დებულებას. გთხოვთ, მითხრათ რომელი ფრაზა აღწერს ყველაზე კარგად თქვენს ოჯახს? (რეგიონის ჭრილი)	სამცხე-ჯავახეთი (N=600)	ქვემო ქართლი (N=600)
საკვებზე გვყოფნის ფული	37.7%	19.5%
ჩვენ საკმარისი ფული გვაქვს საკვებისთვის, მაგრამ ტანსაცმლის და ფეხსაცმლის საყიდლად ფულის დაზოგვა ან სესხება გვინევს	31.2%	28.4%
ჩვენ საკმარისი ფული გვაქვს საკვებისთვის, ყოველდღიური ტანსაცმლისა და ფეხსაცმლისთვის, მაგრამ იმისთვის, რომ შევიძინოთ კარგი ტანსაცმელი, მობილური ტელეფონი, მტვერსასრუტი და სხვა საყოფაცხოვრებო ტექნიკა ფულის დაზოგვა ან სესხება გვინევს	19.3%	34.9%
ჩვენ საკმარისი ფული გვაქვს საკვებისთვის, ყოველდღიური ტანსაცმლისა და ფეხსაცმლისთვის, მაგრამ იმისთვის, რომ შევიძინოთ მანქანა ან ბინა ფულის დაზოგვა ან სესხება გვინევს	10.2%	12.3%
ჩვენ შეგვიძლია ნებისმიერ მომენტში შევიძინოთ ყველაფერი, რაც გვსურს	0.8%	1.4%
უარი პასუხზე / მიჭირს პასუხის გაცემა	0.8%	3.5%

რაც შეეხება კონკრეტულ შემოსავლებს, იმის გათვალისწინებით, რომ (სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის მონაცემებით) სამცხე-ჯავახეთისა და ქვემო ქართლის რეგიონებში ოჯახების საშუალო რაოდენობა დაახლოებით 4 წევრს შეადგენს, ხოლო საარსებო მინიმუმი ამ რაოდენობის ოჯახებისთვის თვეში დაახლოებით 340 ლარია, ოჯახების საშუალო შემოსავლების საფუძველზე (MEAN სამცხე-ჯავახეთში შეადგენს 1070 ლარს, ხოლო ქვემო ქართლში - 893 ლარს) შეიძლება დავასკვნათ, რომ სამიზნე რეგიონების მოსახლეობის უმრავლესობის შემოსავლები საარსებო მინიმუმს აჭარბებს, თუმცა ვერ აღწევს ეკონომიკური მდგომარეობის საშუალო დონეს.

რაოდენობრივმა გამოკითხვამ აჩვენა, აგრეთვე, რომ სამცხე-ჯავახეთის მოსახლეობაში დასაქმებულთა წილი (45%) მნიშვნელოვნად აჭარბებს ქვემო ქართლის რეგიონში (35%) დასაქმებულთა წილს (თვითდასაქმებულების ჩათვლით). შესაბამისად, უმუშევართა წილი უფრო მაღალია ქვემო ქართლში (21%), ვიდრე სამცხე-ჯავახეთში (16%) (იხ. ცხრილი #2). უნდა აღინიშნოს, რომ უმუშევრობის ეს მაჩვენებლები ახლოსაა სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის 2021 წლის მონაცემებთან (ქვემო ქართლი - 25%; სამცხე-ჯავახეთი - 15%).

## ცხრილი #2

რესპონდენტის დასაქმების სტატუსი (იგულისხმება ძირითადი საქმიანობა) (რეგიონის ჭრილი)	სამცხე-ჯავახეთი (N=600)	ქვემო ქართლი (N=600)
დაქირავებული მუშაკი საჯარო სექტორში	18.5%	15.1%
დაქირავებული მუშაკი კერძო სექტორში	12.7%	5.4%
თვითდასაქმებული (სამუშაოს მიმცემი)	3.4%	1.9%
თვითდასაქმებული (მენარმე, მეურნე, პროფესიული საქმიანობით დაკავებული პირი)	10.8%	12.2%

პენსიონერი	18.4%	17.5%
დეკრეტულ შვებულებაში მყოფი	0.1%	-
დიასახლისი	14.6%	22.7%
სტუდენტი	3.9%	1.6%
ამჟამად უმუშევარი	15.6%	18.8%
არასდროს უმუშავია	0.6%	1.9%
სხვა	1.4%	-
უარი პასუხზე	-	3%

საქართველოს კონსტიტუციის მე-5 მუხლის მიხედვით, საქართველო არის სოციალური სახელმწიფო, რომელიც ზრუნავს საზოგადოებაში სოციალური სამართლიანობის, თანასწორობისა და სოლიდარობის პრინციპების ხელშეწყობაზე.<sup>6</sup>

HRBA, ერთი მხრივ, აღიარებს ადამიანის საყოველთაო უფლებებს და, მეორე მხრივ, აკავშირებს მათ ქვეყნის მდგრადი განვითარების ხედვებსა და პრიორიტეტებთან. HRBA-ის თანახმად, უფლებების მატარებელი და პასუხისმგებლობების მქონე ჯგუფების იდენტიფიცირებისას სოციალური სერვისების ჭრილში ყურადღება უნდა მიექცეს არა მარტო არსებულ კანონმდებლობას, რომლის მიხედვითაც განსაზღვრულია შესაბამისი ჯგუფები, არამედ არსებული საქმისწარმოების პრაქტიკას.

### უფლებების მატარებლები (right holders)

ადამიანის უფლებებზე დაფუძნებული მიდგომის პრინციპებისა და საქართველოს საკანონმდებლო ბაზის გათვალისწინებით, იდენტიფიცირებულია სოციალური დახმარების მიღებასა და მონაცვლადობასთან დაკავშირებული **უფლებების მატარებელთა ჯგუფები** და ამ ჯგუფების ინტერესების ხელშეწყობი **სამოქალაქო ორგანიზაციები**.

**უფლებების მატარებელი ჯგუფები:** (ზოგადად, ამ ჯგუფში ერთიანდებიან ადამიანები, სამოქალაქო სექტორი, თუმცა, კვლევის ინტერესებიდან გამომდინარე, აქცენტი კეთდება მონაცვლად მდგომარეობაში მყოფ ადამიანებზე).

„სოციალური დახმარების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-2 მუხლის თანახმად, სახელმწიფოსგან სოციალური დახმარების მიმღებ პირებად განსაზღვრულნი არიან საქართველოში კანონიერ საფუძველზე მუდმივად მცხოვრები - **სპეციალური მზრუნველობის საჭიროების მქონე პირები, ლატაკი ოჯახები და უსახლკარო პირები**.

### **1. სპეციალური მზრუნველობის საჭიროების მქონე პირებად კანონი განსაზღვრავს ქვემოთ ჩამოთვლილ შემდეგ მონაცვლად ჯგუფებს:**

1.1. ობოლი და მშობელთა მზრუნველობამოკლებული ბავშვები;

<sup>6</sup> საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი მე-5 <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/30346?publication=36>

1.2. შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირი - პირი, რომელსაც ეს სტატუსი მინიჭებული აქვს „სამედიცინო-სოციალური ექსპერტიზის შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად;

1.3. ოჯახის მზრუნველობამოკლებული, შეზღუდული უნარის მქონე სრულწლოვანი;

1.4. მარჩენალდაკარგული - ერთ-ერთი ან ორივე გარდაცვლილი მშობლის შვილი (შვილები) 18 წლამდე;

1.5. მიუსაფარი ბავშვი - ქუჩაში მცხოვრები, არასრულწლოვანი ან/და ქუჩაში მომუშავე არასრულწლოვანი, რომელიც ასეთად იდენტიფიცირებულია შესაბამისი უფლებამოსილების მქონე სოციალური მუშაკის მიერ, ბავშვთა დაცვის მიმართვიანობის (რეფერირების) პროცედურების შესაბამისად.

**2. დატაკი ოჯახი (სოციალურად დაუცველი ოჯახი)** - განცალკევებულ საცხოვრებელ ფართობზე მუდმივად მცხოვრები პირი ან პირთა წრე, რომელიც ეწევა ერთობლივ შინასამეურნეო საქმიანობას და რომლის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის მაჩვენებელი საქართველოს მთავრობის მიერ დადგენილ დონეზე ნაკლებია.

**3. უსახლკარო პირი** - მუდმივი, განსაზღვრული საცხოვრებელი ადგილის არმქონე პირი, რომელიც მუნიციპალიტეტში რეგისტრირებულია, როგორც უსახლკარო.

ასევე, საქართველოს კონსტიტუციის მე-11 მუხლისა და დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ კანონის შესაბამისად, იდენტიფიცირებული მოწყვლადი ჯგუფებიც მიეკუთვნებიან უფლებების მატარებელ ჯგუფებს.

**4. ბავშვები** - 18 წლამდე არასრულწლოვანი პირები, რომლებიც ადამიანის უფლებათა დაცვის სფეროში ითვლებიან განსაკუთრებით მოწყვლად ჯგუფად; ეს ჯგუფი სახელმწიფოსთვის განსაკუთრებული ზრუნვის ობიექტია. ბავშვის კეთილდღეობაზე ზრუნვა რეგულირდება საქართველოს კონსტიტუციით, ბავშვთა უფლებების შესახებ კონვენციით და სახელმწიფოს მიერ აღიარებული საერთაშორისო სამართლებრივი აქტებით.

**5. ქალები** - ადამიანის უფლებათა დაცვის სფეროში ქალებიც, ასევე, წარმოადგენენ იმ მოწყვლად ჯგუფს, რომლის მიმართ სისტემური ხასიათი აქვს დისკრიმინაციასა და ძალადობას.

**6. ეროვნული უმცირესობები** - ევროპის საბჭო ადამიანის უფლებათა დაცვის სფეროში განსაკუთრებულ ყურადღებას უთმობს ეროვნულ უმცირესობებს. 2006 წლიდან ძალაში შევიდა „ჩარჩო კონვენცია ეროვნულ უმცირესობათა დაცვის შესახებ“, რომელიც საქართველოს მიერ ნაკისრ საერთაშორისო ხელშეკრულებას წარმოადგენს. ეროვნულ უმცირესობებს საქართველოში რელიგიური და ეთნიკური უმცირესობები წარმოადგენენ.

6.1. რელიგიური უმცირესობები - საქართველოს მოსახლეობის ის ნაწილი, რომელიც არ იდენტიფიცირდება ქართულ მართლმადიდებლურ ეკლესიასთან, მაგალითად, ისლამის (10.7%) და სომხური სამოციქულო ეკლესიის (2.9%) წარმომადგენლები<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, „საქართველოში მოსახლეობის ზოგადი აღწერა 2014“

6.2. ეთნიკური უმცირესობები - საქართველოს მასშტაბით ეთნიკური უმცირესობების ყველაზე დიდ თემს წარმოადგენენ აზერბაიჯანელები (6.3%) და სომხები (4.5%). ისინი, ძირითადად, ცხოვრობენ ქვემო ქართლსა და სამცხე-ჯავახეთის რეგიონებში, სადაც მოსახლეობის უმრავლესობას წარმოადგენენ. მაგალითად, სომეხი თემი სამცხე-ჯავახეთის მოსახლეობის 50.5%-ია, ხოლო მარნეულის მუნიციპალიტეტის (ქვემო ქართლი) მოსახლეობის 83.7% აზერბაიჯანელი თემია. ზოგადად, აზერბაიჯანელი მოსახლეობა ქვემო ქართლის რეგიონის 41.7% შეადგენს.<sup>8</sup>

ასევე, სამცხე-ჯავახეთსა და ქვემო ქართლში არსებული სოციალური სერვისების საბაზისო კვლევის ჩაღრმავებული ინტერვიუების საფუძველზე<sup>9</sup>, ადგილობრივმა თვითმმართველობამ და სამოქალაქო სექტორმა დამატებით, რეგიონისა და არსებული პრაქტიკის სპეციფიკის გათვალისწინებით, გამოყო ქვემოთ ჩამოთვლილი უფლებების მატარებელი შემდეგი ჯგუფები:

7. **ეკომიგრანტები** - სტიქიური უბედურებით დაზარალებული პირები, რომელთაც მოუწიათ თავისი მუდმივი საცხოვრებელი ადგილის მიტოვება<sup>10</sup>.
8. **ხანდაზმულები** - საქართველოს კანონი „სახელმწიფო პენსიის შესახებ“, 2005 - პენსიის მიმღები პირები, რომელთაც შეუსრულდათ 65 წელი (კაცების შემთხვევაში) ან 60 წელი (ქალების შემთხვევაში)<sup>11</sup>.
9. **ღვენილები** - იძულებითი გადაადგილებით გამოწვეული სპეციფიკური საჭიროების მქონე პირი<sup>12</sup>.
10. **მრავალშვილიანი ოჯახები** - პირი, რომელსაც ჰყავს ოთხი ან მეტი 18 წლამდე ასაკის შვილი<sup>13</sup> ან/და ნაშვილები და მინიჭებული აქვს მრავალშვილიანი მშობლის სტატუსი<sup>14</sup>.
11. **მარტოხელა მშობელი** - მარტოხელა დედის ან მარტოხელა მამის სტატუსის მქონე პირი<sup>15</sup>, რომელსაც ჰყავს ქორწინების გარეშე დაბადებული 18 წლამდე ასაკის შვილი, თუ ბავშვის დაბადების მოწმობის ჩანაწერში არ არის შეტანილი მონაცემები ბავშვის მამის ან დედის შესახებ. აგრეთვე პირი, რომელსაც შვილად ჰყავს აყვანილი 18 წლამდე ასაკის ბავშვი და აყვანის მომენტში არ იმყოფებოდა რეგისტრირებულ ქორწინებაში<sup>16</sup>.
12. **ვეტერანები** - მეორე მსოფლიო ომის ვეტერანები და მათთან გათანაბრებული პირები, სხვა

8 საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, „საქართველოში მოსახლეობის ზოგადი აღწერა 2014“

9 იხ. საბაზისო კვლევის ანგარიში

10 საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა მინისტრის 2013 წლის 13 ნოემბრის N779 ბრძანება „სტიქიური მოვლენების შედეგად დაზარალებული და გადაადგილებას დაქვემდებარებული ოჯახების (ეკომიგრანტების) განსახლების პროცედურის, განსახლების კრიტერიუმების, ერთიანი ელექტრონული მონაცემთა ბაზის წარმოების წესის დამტკიცებისა და განსახლების საკითხების მარეგულირებელი კომისიის შესახებ“

11 საქართველოს კანონი „სახელმწიფო პენსიის შესახებ“, 2005

12 საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა დევნილთა შესახებ კანონით, 2014

13 საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის მუხლი 11912, 1997

14 საქართველოს მთავრობის დადგენილება N517 „მრავალშვილიანი მშობლის სოციალური დაცვის უზრუნველყოფის წესის აქ და პირობების განსაზღვრის თაობაზე“, 2018

15 საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის მუხლი 11911, 1997

16 საქართველოს მინისტრის 2015 წლის 16 ივნისის ბრძანება N 79/N01-18/6 შესაბამისად „მარტოხელა მშობლის სტატუსის დადგენისა და შესაბამის პირთა შესახებ მონაცემების წარმოების წესის დამტკიცების შესახებ“

სახელმწიფოს ტერიტორიაზე საბრძოლო მოქმედების ვეტერანები და მათთან გათანაბრებული პირები, საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობის, თავისუფლებისა და დამოუკიდებლობისთვის საბრძოლო მოქმედების ვეტერანები და მათთან გათანაბრებული პირები, თავდაცვის ძალების ვეტერანები<sup>17</sup>.

**13. ჯანმრთელობის დაცვის საჭიროების მქონე ჯგუფები** - ქრონიკული და თანდაყოლილი დაავადებების, ონკოლოგიური პრობლემების, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირები, ხანდაზმულები და სხვა.

**14. ოჯახში ძალადობის მსხვერპლის სტატუსის მქონე პირი** - პირი, რომელსაც ოჯახის სხვა წევრმა შეუზღუდა უფლებები და თავისუფლებები, უგულვებელყოფით ან/და ფიზიკური, ფსიქოლოგიური, ეკონომიკური, სექსუალური ძალადობით ან იძულებით.<sup>18</sup>

**15. სტუდენტი** - პირი, რომელიც ჩაირიცხა და სწავლობს უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებაში ბაკალავრიატის, მაგისტრატურის ან დიპლომირებული სპეციალისტის, ასევე დოქტორანტურის პროგრამის გასაწვლელად.<sup>19</sup>

უფლებების მატარებელი ჯგუფების გარდა, იდენტიფიცირებულია ამ ჯგუფების ინტერესების დამცველი სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები, რომლებიც მუშაობენ სამიზნე რეგიონებში და მონაწილეობა მიიღეს ფოკუს-ჯგუფსა და/ან ჩაღრმავებული ინტერვიუების პროცესში.

პორტალ [www.csogeorgia.org](http://www.csogeorgia.org)-ის მიხედვით, ქვემო ქართლში ოფიციალურად დარეგისტრირებულია სულ 85, ხოლო სამცხე-ჯავახეთში 84 სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაცია, რომლებიც სხვადასხვა მიმართულებით ოპერირებს. პორტალის მიხედვით იდენტიფიცირდა ის სფეროები, რომლებიც მიზნად ისახავს მოწყვლად მდგომარეობაში მყოფი ადამიანების მხარდაჭერას. ქვემოთ მოცემულია ცხრილი, რომელშიც აღწერილია ორგანიზაციების დასახელება, მათი რაოდენობა, სამოქმედო სფერო, მოქმედების არეალი (მუნიციპალიტეტი). პორტალის მიხედვით ერთი ორგანიზაცია შეიძლება ოპერირებდეს ერთზე მეტი მიმართულებით. ცხრილში მითითებული მომუშავე ორგანიზაციების რიცხვი სამოქმედო სფეროების მიხედვით არ არის უნიკალური ორგანიზაციების რაოდენობა - შესაძლოა რომელიმე მათგანი დუბლირებული იყოს სხვა სფეროშიც (იხ. ცხრილი #3).

ცხრილის მიხედვით ქვემო ქართლის ექვსივე სამიზნე მუნიციპალიტეტში წარმოდგენილია ორგანიზაციები, რომლებიც მუშაობს ახალგაზრდულ და ბავშვთა საკითხებზე, ასევე, თვითმმართველობისა და თემის განვითარების მიმართულებით. პორტალის მიხედვით სოციალურ საკითხებზე იდენტიფიცირებულია მხოლოდ 4 ორგანიზაცია 3 სამიზნე მუნიციპალიტეტში (წალკა, გარდაბანი და ბოლნისი), ხოლო ჯანდაცვის მიმართულებით მომუშავე ორგანიზაციები არცერთ მუნიციპალიტეტში არ არიან წარმოდგენილი. სამცხე-ჯავახეთის 2 სამიზნე მუნიციპალიტეტის შემთხვევაში კი ახალციხეში (33) ნინოწმინდასთან (4) შედარებით გაცილებით მეტი ორგანიზა-

17 საქართველოს კანონი ომისა და თავდაცვის ძალების ვეტერანების შესახებ 1995  
18 საქართველოს კანონი ქალთა მიმართ ძალადობის ან/და ოჯახში ძალადობის აღკვეთის, ძალადობის მსხვერპლთა დაცვისა და დახმარების შესახებ, 2017 წ  
19 საქართველოს კანონი უმაღლესი განათლების შესახებ 2004

ცია ოპერირებს. ასევე, საინტერესო ფაქტია, რომ ნინოწმინდაში არ არის იდენტიფიცირებული არცერთი ორგანიზაცია, რომლებიც ლტოლვილებისა და დევნილების საკითხებზე, თვითმმართველობისა და თემის განვითარების, სოციალურ და ჯანდაცვის მიმართულებით მუშაობს (იხ. ცხრილი #3).

### ცხრილი #3

რეგიონი	მუნიციპალიტეტი	სფერო	ორგანიზაციების რაოდენობა	ორგანიზაციის დასახელება
ქვემო ქართლი	გარდაბანი	ადამიანის უფლებები	2	1.საქართველოს ახალგაზრდა აზერბაიჯანელთა კავშირი 2. კასუმლოს ახალგაზრდული ცენტრი
	მარნეული			
ქვემო ქართლი	თეთრიწყარო	ახალგაზრდული და ბავშვთა	36	1.თეთრიწყაროს ახალგაზრდული ცენტრი 2. საქართველოს სამოქალაქო საზოგადოების ასოციაცია
	ნალკა			1.სამართლებრივი საზოგადოება ტოლერანტული მიზნებისთვის 2. სასწავლო ცენტრი "გუმბათი"
	გარდაბანი			1.ახალი ინიციატივა ქვემო ქართლში 2. ვახტანგისის სოლიდარობის ცენტრი 3. „ვექტორი“ 4. ნაზარლოს სათემო ცენტრი 5. საქართველოს წითელი ჯვრის საზოგადოება
	დმანისი			1. ასოციაცია "ლორე" 2. „გადავარჩინოთ კულტურა“ -ახალგაზრდული კლუბი 3. ორგანიზაცია „დმანისელები“ 4. „პირველი ევროპელები“ 5. „ წარმატებული ქალი- ძლიერი საზოგადოება“

	მარნეული			<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ალგეთის სათემო ცენტრი</li> <li>2. ახალგაზრდული განვითარების ცენტრი</li> <li>3. განათლების და განვითარების ცენტრი</li> <li>4. დემოკრატიული არჩევანი „მტრედი“</li> <li>5. დემოკრატიული ჩართულობის ცენტრების ქსელი</li> <li>6. მარნეული ახალგაზრდული ცენტრი</li> <li>7. მოლაოღლის სათემო ცენტრი</li> <li>8. საქართველოს აზერბაიჯანელ ქალთა კავშირი</li> <li>9. საქართველოს ახალგაზრდა აზერბაიჯანელთა კავშირი</li> <li>10. „ტოლერანსი“</li> <li>11. ხულდარას სათემო ცენტრი</li> </ol>
	ბოლნისი			<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ახალგაზრდული ხედვა „კავკასია“</li> <li>2. ბოლნისის ენის სახლი</li> <li>3. ბოლნისის ზრდასრულთა განათლების ცენტრი</li> <li>4. ორგანიზაცია დედები</li> <li>5. საქართველოს წითელი ჯვრის საზოგადოება</li> <li>6. ქვემო ქართლის საზოგადოებრივი საინფორმაციო ცენტრი</li> <li>7. ქვემო ქართლის ქალთა ორგანიზაცია „ერთობა“</li> <li>8. ქვემო ქართლის ქალთა ასოციაცია „ქალთა სამყარო“</li> <li>9. შესაძლებლობები საზღვრების გარეშე</li> </ol>
ქვემო ქართლი	თეთრიწყარო	გენდერი	18	1. თეთრიწყაროს ახალგაზრდული ცენტრი
	დმანისი			<ol style="list-style-type: none"> <li>1. „გადავარჩინოთ კულტურა“- ახალგაზრდული კლუბი</li> <li>2. „წარმატებული ქალი- ძლიერი საზოგადოება“</li> </ol>
	ნალკა			1. ნალკა „ქალთა ოთახი“
	მარნეული			<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ახალგაზრდული განვითარების ცენტრი</li> <li>2. განათლების და განვითარების ცენტრი</li> <li>3. დემოკრატიული კავშირი „მტრედი“</li> <li>4. მარნეულის ახალგაზრდული ცენტრი</li> <li>5. „მარნეული“- დემოკრატ ქალთა ასოციაცია</li> <li>6. საქართველოს აზერბაიჯანელ ქალთა კავშირი</li> <li>7. საქართველოს ახალგაზრდა აზერბაიჯანელთა კავშირი</li> <li>8. ძალადობისგან დაცვის ეროვნული ქსელი</li> <li>9. ხულდარას სათემო ცენტრი</li> </ol>



	ბოლნისი			<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ასოციაცია „დისველის ქალთა საბჭო“</li> <li>2. ბოლნისის ენის სახლი</li> <li>3. სტადსტერკელის სახელობის საქართველოს ქალთა კავშირი</li> <li>4. ქვემო ქართლის ქალთა ასოციაცია „ქალთა სამყარო“</li> <li>5. ქვემო ქართლის ქალთა ასოციაცია „ერთობა“</li> </ol>
ქვემო ქართლი	თეთრიწყარო	ლტოლვილები და დევნილები	3	1. კოდის სათემო განათლების ცენტრი
	გარდაბანი			1. „ლელაშხას მშენებლობა“
	მარნეული			1. შაუმიანის სათემო განათლების ცენტრი
ქვემო ქართლი	თეთრიწყარო	ეკოლოგია	12	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. თეთრიწყაროს ახალგაზრდული ცენტრი</li> <li>2. სათემო ფონდი „კოდორი 2013“</li> <li>3. საქართველოს სამოქალაქო საზოგადოების ასოციაცია</li> </ol>
	დმანისი			<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ასოციაცია „ლორე“</li> <li>2. ორგანიზაცია „დმანისელები“</li> </ol>
	წალკა			1. წალკის ადგილობრივი განვითარების ჯგუფი
	მარნეული			<ol style="list-style-type: none"> <li>1. დემოკრატიული კავშირი „მტრედი“</li> <li>2. მარნეულის ახალგაზრდული ცენტრი</li> </ol>
	ბოლნისი			<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ასოციაცია „დისველი“, ქალთა საბჭო</li> <li>2. სათემო ორგანიზაცია „ქარიმერა“</li> <li>3. ქვემო ქართლის საზოგადოებრივი საინფორმაციო ცენტრი</li> <li>4. ქვემო ქართლის ქალთა ორგანიზაცია „ერთობა“</li> </ol>
ქვემო ქართლი	წალკა	თვითმმართველობა და თემის განვითარება	33	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. „ახალი გუმბათი“</li> <li>2. „ბერთა 2013“</li> <li>3. სასწავლო ცენტრი „გუმბათი“</li> <li>4. „საყდრიონი“</li> <li>5. წალკა „ქალთა ოთახი“</li> </ol>
	გარდაბანი			<ol style="list-style-type: none"> <li>1. „ახალი ინიციატივები ქვემო ქართლში“</li> <li>2. „გამარჯვება“</li> <li>3. „გარეჯელი“</li> <li>4. „ვექტორი“</li> <li>5. „იმედი კრწანისი“</li> <li>6. „მეგობრობა“</li> <li>7. საქართველოს წითელი ჯვრის საზოგადოება</li> </ol>

	დმანისი			<ol style="list-style-type: none"> <li>1. „გადავარჩინოთ კულტურა“- ახალგაზრდული კლუბი</li> <li>2. ორგანიზაცია „დმანისელები“</li> <li>3. „პირველი ევროპელები“</li> </ol>
	თეთრიწყარო			<ol style="list-style-type: none"> <li>1. თეთრიწყაროს ადგილობრივი განვითარების ჯგუფი</li> <li>2. „ირაგა 2013“</li> <li>3. საქართველოს სამოქალაქო საზოგადოების ასოციაცია</li> </ol>
	მარნეული			<ol style="list-style-type: none"> <li>1. აღმამაღლოს სათემო ცენტრი</li> <li>2. განათლების და განვითარების ცენტრი</li> <li>3. დემოკრატიული კავშირი “მტრედი”</li> <li>4. დემოკრატიული ჩართულობის ცენტრების ქსელი</li> <li>5. „მარნეული“- დემოკრატ ქალთა საზოგადოება</li> <li>6. მოლაოღლის სათემო ცენტრი</li> <li>7. საქართველოს აზერბაიჯანელ ქალთა კავშირი</li> <li>8. ქვემო ქართლის განვითარების ინსტიტუტი</li> <li>9. ხულდარას სათემო ცენტრი</li> </ol>
	ბოლნისი			<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ახალგაზრდული ხედვა „კაკკასია“</li> <li>2. ბოლნისის ენის სახლი</li> <li>3. საქართველოს წითელი ჯვრის ასოციაცია</li> <li>4. სტად სტერკელის სახელობის საქართველოს ქალთა კავშირი</li> <li>5. ქვემო ქართლის ქალის ასოციაცია “ქალთა სამყარო”</li> <li>6. ქვემო ქართლის ქალთა ორგანიზაცია “ერთობა”</li> </ol>
ქვემო ქართლი	ნალკა	სოციალური საკითხები	4	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ნალკის ადგილობრივი განვითარების ჯგუფი</li> </ol>
	გარდაბანი			<ol style="list-style-type: none"> <li>1. საქართველოს წითელი ჯვრის საზოგადოება</li> </ol>
	ბოლნისი			<ol style="list-style-type: none"> <li>1. საქართველოს წითელი ჯვრის საზოგადოება</li> <li>2. „შესაძლებლობები საზღვრების გარეშე“</li> </ol>
ქვემო ქართლი		ჯანმრთელობის დაცვა	0	

სამცხე-ჯავახეთი	ახალციხე	ადამიანის უფლებები	12	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. „ახალგაზრდები ჯავახეთის განვითარებისთვის“</li> <li>2. ახალციხის ახალგაზრდული ცენტრი</li> <li>3. დემოკრატ მესხთა კავშირი</li> <li>4. კავშირი „მწვანე ჯვარი“</li> <li>5. საერთაშორისო გამჭვირვალება „საქართველო“</li> <li>6. სამოქალაქო ინიციატივების ასოციაცია</li> <li>7. სამოქალაქო საზოგადოების ფორმირების ხელშემწყობი ცენტრი</li> <li>8. სამცხე-ჯავახეთის რეგიონული ასოციაცია „ტოლერანტი“</li> <li>9. „ქალთა იმედი“</li> <li>10. ძალადობისგან დაცვის ეროვნული ცენტრი</li> </ol>
	ნინოწმინდა			<ol style="list-style-type: none"> <li>1. „მშვიდობის ქარტია“</li> <li>2. სამცხე-ჯავახეთის მომხმარებელთა კავშირი</li> </ol>
სამცხე-ჯავახეთი	ახალციხე	ახალგაზრდული და ბავშვთა	12	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. „ ახალგაზრდები ჯავახეთის განვითარებისთვის“</li> <li>2. ახალციხის ახალგაზრდული ცენტრი</li> <li>3. ახალციხის ზრდასრულთა განათლების ცენტრი</li> <li>4. „დემოკრატ მესხთა კავშირი“</li> <li>5. დემოკრატიული ჩართულობის ცენტრების ქსელი</li> <li>6. კავშირი „მომავალი“</li> <li>7. მწვანე სახლის ასოციაცია</li> <li>8. სამცხე-ჯავახეთის რეგიონული ასოციაცია „ტოლერანტი“</li> <li>9. საქართველოს ბიზნესის განვითარების ცენტრი</li> <li>10. „წინსვლა“</li> </ol>
	ნინოწმინდა			<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ნინოწმინდის ახალგაზრდული ცენტრი</li> <li>2. ქალთა ორგანიზაცია - კავშირი „ფაროსი“</li> </ol>
სამცხე-ჯავახეთი	ახალციხე	გენდერი	6	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. სამოქალაქო ინიციატივების ასოციაცია</li> <li>2. სამცხე-ჯავახეთის დემოკრატ ქალთა საზოგადოება</li> <li>3. სამცხე-ჯავახეთის რეგიონული გარემოსდაცვითი კავშირი „ეკოდახა“</li> <li>4. ძალადობისგან დაცვის ეროვნული ქსელი</li> <li>5. „წინსვლა“</li> </ol>
	ნინოწმინდა			<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ქალთა ორგანიზაცია „კავშირი „ფაროსი“</li> </ol>

სამცხე-ჯავახეთი	ახალციხე	ლტოლოვილები და დევნილები	2	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. სამცხე-ჯავახეთის რეგიონული ასოციაცია „ტოლერანტი“</li> <li>2. საერთაშორისო ჰუმანიტარული კავშირი ასოციაცია „კათარზისი“</li> </ol>
	ნინოწმინდა			
სამცხე-ჯავახეთი	ახალციხე	ეკოლოგია	7	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ბიოლოგიურ მეურნეობათა ასოციაცია „ელკანა“</li> <li>2. გარემოს დაცვის და მდგრადი განვითარების ხელშეწყობი კავშირი</li> <li>3. კავშირი „სამყარო“</li> <li>4. საზოგადოებრივი განვითარების ახალციხის ცენტრი</li> <li>5. სამოქალაქო ინიციატივების ასოციაცია</li> <li>6. სამცხე-ჯავახეთის რეგიონული გარემოსდაცვითი კავშირი „ეკოდახა“</li> </ol>
	ნინოწმინდა			<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ქალთა ორგანიზაცია - კავშირი „ფაროსი“</li> </ol>
სამცხე-ჯავახეთი	ახალციხე	თვითმმართველობა და თემის განვითარება	15	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ახალციხის ზრდასრულთა განათლების ცენტრი</li> <li>2. „ბექგრაუნდი“</li> <li>3. დემოკრატ მესხთა კავშირი</li> <li>4. დემოკრატიული ჩართულობის ცენტრების ქსელი</li> <li>5. „ივლიტა 21“</li> <li>6. კავშირი „ტყემლანა“</li> <li>7. კავშირი „სამყარო“</li> <li>8. რეგიონული განვითარების ასოციაცია</li> <li>9. საზოგადოებრივი განვითარების ახალციხის ცენტრი</li> <li>10. სათემო კავშირი „აბათხევი“</li> <li>11. სათემო კავშირი „იმედი 2009“</li> <li>12. სათემო კავშირი „წყრუთის იმედი“</li> <li>13. სათემო ორგანიზაცია „არგო“</li> <li>14. სათემო ორგანიზაცია „მზის გული“</li> <li>15. სამოქალაქო საზოგადოების ფორმირების ხელშეწყობი ცენტრი</li> </ol>
	ნინოწმინდა			

სამცხე-ჯავახეთი	ახალციხე	სოციალური საკითხები	5	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. მწვანე სახლის ასოციაცია</li> <li>2. საერთაშორისო ჰუმანიტარული კავშირი ასოციაცია "კათარზისი"</li> <li>3. სათემო კავშირი "წყურუთის იმედი"</li> <li>4. საქველმოქმედო ფონდი "ერთად შევძლებთ"</li> <li>5. „ტალიტა კუმი“</li> </ol>
	ნინოწმინდა			
სამცხე-ჯავახეთი	ახალციხე	ჯანმრთელობის დაცვა	5	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. მწვანე სახლის ასოციაცია</li> <li>2. საერთაშორისო ჰუმანიტარული კავშირი ასოციაცია "კათარზისი"</li> <li>3. სამცხე-ჯავახეთის დემოკრატ ქალთა საზოგადოება</li> <li>4. „ტალიტა კუმი“</li> <li>5. „ნინსვლა“</li> </ol>
	ნინოწმინდა			

პროექტის ფარგლებში განხორციელებული საბაზისო კვლევის რაოდენობრივ კომპონენტში გამოკითხვის მონაწილე პირთა უმრავლესობა (94%) მუნიციპალიტეტში არსებული სამოქალაქო ორგანიზაციების შესახებ ინფორმაციას არ ფლობს (სამცხე-ჯავახეთი - 91%, ქვემო ქართლი - 96%). ამავსე ადასტურებს ფოკუს-ჯგუფების შედეგებიც. ქვემო ქართლში მაცხოვრებლებს ქალთა უფლებათა დამცველი ორგანიზაციების შესახებ სმენიათ, რადგან ქალთა ნაადრევი ქორწინება აღნიშნულ რეგიონში ერთ-ერთი წამყვანი საკითხია. რესპონდენტები, ძირითადად, ისეთი ორგანიზაციების შესახებ ფლობენ ინფორმაციას, რომლებიც შეჭირვებულ ოჯახებს მატერიალურად ეხმარებიან, ეთნიკურ უმცირესობებს სთავაზობენ ქართული ენის კურსებს, იურიდიულ მომსახურებას და ა.შ.

გამოკითხვის ფარგლებში აღმოჩნდა, რომ ინფორმირებულ რესპონდენტებს, ბოლო 1 წლის განმავლობაში სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების მიერ შეთავაზებული არცერთი მომსახურებით არ უსარგებლიათ; ძირითად მიზეზად კი მსგავსი სერვისებით სარგებლობის საჭიროების არარსებობა დასახელდა. მეორე მხრივ, გამოიკვეთა, რომ ინფორმირებული რესპონდენტები, უმეტესწილად, სოციალური სერვისებით სარგებლობენ, თუმცა საგულისხმოა, რომ მსგავსი გამოცდილება ქვემო ქართლში გამოკითხულ პირებს არ აქვთ (იხ. ცხრილი #4).

#### ცხრილი #4

ბოლო 1 წლის განმავლობაში სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების მიერ შემოთავაზებული რომელი სერვისით გისარგებლიათ? (რეგიონის ჭრილი)	სამცხე-ჯავახეთი (N=53)	ქვემო ქართლი (N=18)
სოციალური სერვისები	25.5%	-
ჯანდაცვის სერვისები	1.7%	-
შებლდული შესაძლებლობების მქონე პირთა ინტეგრაციაზე მიმართული პროექტები	3.1%	-
ეთნიკური უმცირესობების წარმომადგენლების ინტეგრაციაზე მიმართული პროექტები	1.7%	5.4%
ხანდაზმულთა სოციალურ-კულტურულ აქტივობებში ჩართულობაზე მიმართული პროექტები	-	5.4%
ქალთა გაძლიერებაზე მიმართული პროექტები	-	10.9%
არ მისარგებლია არცერთი სერვისით	57.7%	74.4%
უარი პასუხზე / მიჭირს პასუხის გაცემა	10.3%	3.8%

იმის გათვალისწინებით, რომ სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების შესახებ ინფორმირებული პირები აღიქვამენ სსო-ების საქმიანობისა და მოქალაქეთა მოთხოვნების/საჭიროებების შესაბამისობას, ძირითადად, კმაყოფილნი არიან მუნიციპალიტეტში აღნიშნული ორგანიზაციების მუშაობით (73%) (სამცხე-ჯავახეთი - 89%, ქვემო ქართლი - 58%) (იხ. ცხრილი #5).

#### ცხრილი #5

ზოგადად, რამდენად კმაყოფილი ხართ თქვენს მუნიციპალიტეტში არსებული სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების მუშაობით? (რეგიონის ჭრილი)	სამცხე-ჯავახეთი (N=53)	ქვემო ქართლი (N=18)
სრულიად უკმაყოფილო	1.4%	6%
უფრო უკმაყოფილო, ვიდრე კმაყოფილი	-	6.7%
თანაბრად კმაყოფილი და უკმაყოფილო	8.8%	57.9%
უფრო კმაყოფილი, ვიდრე უკმაყოფილო	51.4%	18.7%
სავსებით კმაყოფილი	36.8%	10.7%
უარი პასუხზე	1.7%	-

სამიზნე მუნიციპალიტეტების მოსახლეობასთან ჩატარებული ფოკუს-ჯგუფების მონაწილეები სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების საქმიანობას მთლიანობაში დადებითად აფასებენ, თუმცა ეთნიკური უმცირესობის წარმომადგენლებმა სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების საქმიანობის უარყოფით მხარეზეც გაამახვილეს ყურადღება და აღნიშნეს, რომ ზოგიერთი ორგანიზაციის მიმართ ნდობა დაბალია, რადგან ისინი აზერბაიჯანულ თემს, მისი რელიგიური იდენტობიდან გამომდინარე, აღიქვამენ, როგორც „ჩამორჩენილს“. აგრეთვე, ცალკეულმა

რესპონდენტებმა აღნიშნეს, რომ მოსახლეობის გარკვეულ ნაწილში სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები ხელისუფლებასთან ოპოზიციაში მყოფ ორგანიზაციებად არიან მიჩნეულნი და ამ მიზეზით მათთან თანამშრომლობას ერიდებიან. ფოკუს-ჯგუფების მონაწილეების აზრით, საზოგადოებრივი ორგანიზაციების საქმიანობა უპირველესად ადგილობრივი მოსახლეობის პრობლემების მოგვარებისკენ უნდა მიმართონ. მნიშვნელოვანია, რომ საზოგადოებრივმა ორგანიზაციებმა მუშაობა გააძლიერონ მუნიციპალიტეტების მერიებსა და საკრებულოებთან და მათ ახალი იდეები და გამოსავლის გზები შესთავაზონ არსებული პრობლემების დასაძლევად.

კონტექსტის ანალიზის ფარგლებში ქვემოთ ჩამოთვლილ ორგანიზაციებთან ფოკუს-ჯგუფი ჩატარდა.

**„ტოლერანტობისა და მრავალფეროვნების ინსტიტუტი“** - მუშაობს ეთნიკურ და რელიგიურ უმცირესობებთან, ასევე მიგრანტებთან. ორგანიზაცია ეწევა საგანმანათლებლო საქმიანობას, იკვლევს და აანალიზებს უმცირესობების დაცვის კუთხით სახელმწიფო პოლიტიკას.

**„დემოკრატიული კვლევის ინსტიტუტი“** - მუშაობს ადამიანის უფლებების დაცვის საკითხზე და ეწევა საგანმანათლებლო საქმიანობას, ამზადებს პოლიტიკის დოკუმენტებს და ადვოკატირებას უწევს ადამიანის უფლებების დაცვას და ყველა სახის არჩევნებს თვალს ადევნებს.

**„ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია“** - მუშაობს ადამიანის უფლებების დაცვის ყველა საკითხზე. ორგანიზაცია ეწევა საგანმანათლებლო საქმიანობას, აქვს სასამართლო საქმისწარმოების პრაქტიკა საქართველოში და მის ფარგლებს გარეთ, ყველა სახის არჩევნებს თვალს ადევნებს, ამზადებს პოლიტიკის დოკუმენტებსა და ალტერნატიულ ანგარიშებს.

**„საფარი“** - მუშაობს ადამიანის უფლებების, ძალადობისა და დისკრიმინაციის საკითხებზე, სამიზნე რეგიონებში ეთნიკურ უმცირესობებთან, განსაკუთრებული აქცენტი აქვს ქალებსა და ბავშვებზე. ორგანიზაცია მუშაობს საგანმანათლებლო და ადვოკატირების კუთხით, მათ შორის, აქვს სასამართლო საქმისწარმოების პრაქტიკაც.

**„სოციალური სამართლიანობის ცენტრი“** - ადამიანის უფლებებსა და სოციალურ სამართლიანობაზე მომუშავე მემარცხენე ორგანიზაციაა. ის მუშაობს სოციალური პოლიტიკის, თანასწორობის, მართლმსაჯულებისა და დემოკრატიის საკითხებზე.

**„ხელმისაწვდომი გარემო ყველასათვის“** - მუშაობს შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების საკითხზე. ორგანიზაცია ეწევა საგანმანათლებლო და ადვოკატირების ტიპის საქმიანობას.

## პასუხისმგებლობის მატარებლები (duty bearers)

მოცემული კონტექსტის ანალიზის ფარგლებში იდენტიფიცირებული იყო პასუხისმგებლობის მატარებელი შემდეგი მხარეები/ინსტიტუციური სტრუქტურები:

### **ცენტრალური დონის სტრუქტურები:**

**საქართველოს მთავრობა** - არის აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანო, რომელიც ახორციელებს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკას. მთავრობა ანგარიშვალდებულია საქართველოს პარლამენტის წინაშე.<sup>20</sup>

**ადამიანის უფლებების უწყებათაშორისი საბჭო** - საქართველოს მთავრობის შექმნილი ინსტიტუტი, რომელიც ადამიანის უფლებათა დაცვის სფეროში განახორციელებს და შეიმუშავებს სახელმწიფო ერთიან პოლიტიკას, სამოქმედო გეგმას და ზედამხედველობს მისი შესრულების კოორდინაციას.<sup>21</sup>

**საქართველოს პარლამენტი** - უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო, რომელიც საკანონმდებლო ხელისუფლებაა, განსაზღვრავს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს. კონსტიტუციით დადგენილ ფარგლებში აკონტროლებს მთავრობის საქმიანობას.

**საქართველოს პარლამენტის ადამიანის უფლებათა დაცვისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის კომიტეტი** - თავისი კომპეტენციების ფარგლებში ამზადებს საკანონმდებლო პროექტებს, ხელს უწყობს საქართველოს პარლამენტის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების აღსრულებას, აკონტროლებს საქართველოს მთავრობისა და პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებულ სხვა ორგანოებს. კომიტეტი თავისი კომპეტენციის ფარგლებში მონაწილეობს ჯანმრთელობის, სოციალური დაცვის, შრომისა და დასაქმების პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებების განსაზღვრაში. ასევე, კომიტეტის მიზანია მოსახლეობის ჯანმრთელობის, სოციალური დაცვის, შრომითი დასაქმების, დედათა და ბავშვთა დაცვის, ოჯახის განვითარების, ხანდაზმულთა, დევნილთა, ვეტერანთა და შშმ პირთა საკითხების გადაწყვეტის ხელშეწყობა.

**საქართველოს პარლამენტის ჯანმრთელობის დაცვისა და სოციალურ საკითხთა კომიტეტი** - თავისი კომპეტენციების ფარგლებში ამზადებს საკანონმდებლო პროექტებს, ხელს უწყობს საქართველოს პარლამენტის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების აღსრულებას, ზედამხედველობს საქართველოს მთავრობისა და პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებულ სხვა ორგანოებს.

**საქართველოს პარლამენტის გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების კომიტეტი** - თავისი უფლებამოსილების ფარგლებში უზრუნველყოფს საკანონმდებლო საკითხების წინასწარ მომზადებას, ხელს უწყობს პარლამენტის გადაწყვეტილებათა შესრულებას, ზედამხედველობს

<sup>20</sup> საქართველოს კანონი საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ 2004

<sup>21</sup> საქართველოს მთავრობის დადგენილება N551 2016 წლის 13 დეკემბერი - ადამიანის უფლებების უწყებათაშორისი საბჭოს შექმნისა და მისი დებულების დამტკიცების შესახებ



საქართველოს მთავრობისა და პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებულ სხვა ორგანოებს, საქმიანობს გარემოსდაცვითი და ბუნებრივი რესურსების კუთხით.

**გენდერული თანასწორობის მუდმივმოქმედი საპარლამენტო საბჭო** - ხელს უწყობს გენდერულ სფეროში სახელმწიფო პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებების განსაზღვრას, საკანონმდებლო ბაზის შექმნასა და განვითარების ხელშეწყობას, შესაბამისი სტრატეგიის განხილვასა და დამტკიცებას, გენდერული თანასწორობის საკითხზე საქართველოს პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებული ორგანოების საქმიანობის კონტროლს, გენდერული თანასწორობის შესახებ ცნობიერებას ამაღლებას და ქალთა გაძლიერების მხარდამჭერი ღონისძიებების ჩატარებას.

**საქართველოს პარლამენტის რეგიონული პოლიტიკისა და თვითმმართველობის კომიტეტი** - კომიტეტი საკუთარი კომპეტენციის ფარგლებში სწავლობს მუნიციპალიტეტების საჭიროებებს, ამზადებს შესაბამის კანონპროექტებს, დასკვნებს და განსახილველად წარუდგენს პარლამენტს. აკონტროლებს პარლამენტის მიერ მიღებული ნორმატიული აქტების შესრულებას. აანალიზებს სასამართლო პრაქტიკას და უზრუნველყოფს შესაბამისი საკანონმდებლო ხარვეზების აღმოფხვრას. კომიტეტი უფლებამოსილია ცალკეული საკითხის შესწავლის მიზნით დანიშნოს თემატური მოკვლევის ჯგუფი.

**საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო** - აღმასრულებელი ხელისუფლების დანესებულება, რომელიც ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა - დევნილთა - შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სფეროში უზრუნველყოფს სახელმწიფო მმართველობისა და სახელმწიფო პოლიტიკას.<sup>22</sup>

**სახელმწიფო ზრუნვისა და ტრეფიკინგის მსხვერპლთა, დაზარალებულთა დახმარების სააგენტო** - არის საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს სახელმწიფო კონტროლს დაქვემდებარებული საჯარო სამართლის იურიდიული პირი; სააგენტოს მიზანია - ტრეფიკინგის, ქალთა მიმართ ძალადობის, დაზარალებულთა დაცვისა და დახმარების მიზნით სახელმწიფო პოლიტიკის რეალიზაციის ხელშეწყობა, ცენტრალური და ადგილობრივი მეურნეობისა და მზრუნველობის ორგანოს ფუნქციების უზრუნველყოფა, მეურვეობის, მზრუნველობის, მხარდაჭერის, შვილად აყვანისა და მინდობით აღზრდის სახელმწიფო პოლიტიკის გატარება, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთათვის, ხანდაზმულთა და მზრუნველობამოკლებული ბავშვთათვის ღირსეული ცხოვრების პირობების შექმნა.<sup>23</sup>

**შერიგებისა და სამოქალაქო თანასწორობის საკითხებში საქართველოს სახელმწიფო მინისტრის აპარატი** - აპარატის საქმიანობის სფეროს განეკუთვნება საქართველოს ტერიტორიაზე არსებული კონფლიქტური რეგიონების რეინტეგრაციასთან დაკავშირებული საკითხების მოგვარება; ასევე, ამ რეგიონებში რელიგიურ, ეთნიკურ, პოლიტიკურ თუ სხვა საფუძველზე წარმოქმ-

22 საქართველოს მთავრობის დადგენილება N473 2018 14 სექტემბერი „საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს დებულების დამტკიცების შესახებ“

23 საქართველოს მთავრობის დადგენილება N58 2020 წლის 29 იანვარი „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის - სახელმწიფო ზრუნვისა და ტრეფიკინგის მსხვერპლთა, დაზარალებულთა დახმარების სააგენტოს დებულების დამტკიცების შესახებ“

ნილ პრობლემათა გადაწყვეტა, პრევენცია და კონფლიქტების მოგვარების ხელშეწყობა.<sup>24</sup>

**საქართველოს ომბუდსმენის აპარატი** - ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის სახელმწიფოებრივი გარანტიების უზრუნველყოფის მიზნით აპარატი ზედამხედველობას უწევს სახელმწიფო ხელისუფლებისა და მუნიციპალიტეტების ორგანოთა, საჯარო დაწესებულებათა და თანამდებობის პირთა მხრიდან საქართველოს ტერიტორიის ფარგლებსა და მის იურისდიქციაში მყოფი ყველა პირისთვის სახელმწიფოს მიერ აღიარებულ უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვასა და პატივისცემას, განურჩევლად რასისა, კანის ფერისა, სქესისა, ენისა, რელიგიისა, პოლიტიკური ან სხვა შეხედულებისა, ეროვნული, ეთნიკური და სოციალური კუთვნილებისა, წარმოშობისა, ქონებრივი და წოდებრივი მდგომარეობისა, საცხოვრებელი ადგილისა თუ სხვა გარემოებისა.<sup>25</sup>

### **ადგილობრივი დონის სტრუქტურები:**

**საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობა** - საქართველოს მოქალაქეთა უფლება და შესაძლებლობა, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მეშვეობით საქართველოს კანონმდებლობის ფარგლებში მოსახლეობის ინტერესების შესაბამისად გადაწყვიტონ ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხები.<sup>26</sup> კონტექსტის ანალიზის ფარგლებში განხილულია ახალციხის, ნინოწმინდის, ბოლნისის, გარდაბნის, დმანისის, თეთრიწყაროს, მარნეულისა და ნალკის მუნიციპალიტეტები.

24 საქართველოს მთავრობის დადგენილება N23 2008 8 თებერვალი რეინტეგრაციის საკითხებში საქართველოს სახელმწიფო მინისტრის აპარატის შექმნისა და დებულების დამტკიცების შესახებ

25 საქართველოს ორგანული კანონი საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ, მუხლი 3 , 1996

26 საქართველოს ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მუხლი N2 2014

## 1.2 საქართველოს ვალდებულებები უფლებების მატარებელი ჯგუფების მიმართ საერთაშორისო კონტექსტში

საქართველოს ვალდებულებები ადამიანის უფლებებთან მიმართებით, პირველ რიგში, განსაზღვრულია საქართველოს კონსტიტუციით. საერთაშორისო ხელშეკრულებებს, საქართველოს კონსტიტუციის შემდგომ, სხვა ნებისმიერ სამართლებრივ აქტთან შედარებით, უფრო მაღალი ნორმატიული ღირებულება აქვს<sup>27</sup>. შესაბამისად, საქართველოში რატიფიცირებულ ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო ხელშეკრულებებს აქვს პირდაპირი გამოყენება.

ადამიანის უფლებების დაცვის მხრივ, საქართველო არის შემდეგი ძირითადი საერთაშორისო კონვენციების ხელშემკვრელი მხარე:

- 1948 წლის ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაცია (საქართველოსთან მიმართებით, ძალაშია 1998 წლის 15 იანვრიდან);
- 1950 წლის 4 ნოემბრის ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის ევროპული კონვენცია (საქართველოსთან მიმართებით, ძალაშია 1999 წლის 27 აპრილიდან);
- 1966 წლის 16 დეკემბრის სამოქალაქო და პოლიტიკურ უფლებების საერთაშორისო პაქტი (საქართველოსთან მიმართებით, ძალაშია 1994 წლის 3 აგვისტოდან);
- 1966 წლის 16 დეკემბრის ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების საერთაშორისო პაქტი (საქართველოსთან მიმართებით, ძალაშია 1994 წლის 3 აგვისტოდან);
- 1966 წლის საერთაშორისო კონვენცია რასობრივი დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ (საქართველოსთან მიმართებით, ძალაშია 1999 წლის 2 ივლისიდან);
- 1979 წლის 18 დეკემბრის კონვენცია ქალთა დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ. (საქართველოსთან მიმართებით, ძალაშია 1994 წლის 25 ნოემბრიდან);
- 1951 წლის 28 ივლისის კონვენცია ლტოლვილთა სტატუსის შესახებ (საქართველოსთან მიმართებით, ძალაშია 1999 წლის 7 ნოემბრიდან);
- 1961 წლის ევროპის სოციალური ქარტია (საქართველოსთან მიმართებით, ძალაშია 2005 წლის 1 ოქტომბრიდან);
- 1979 წლის 18 დეკემბრის კონვენცია ქალთა მიმართ დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ (საქართველოსთან მიმართებით, ძალაშია 1994 წლის 22 სექტემბრიდან);
- 1984 წლის კონვენცია წამებისა და სხვა სასტიკი, არაადამიანური ან ღირსების შემლახველი

<sup>27</sup> საქართველოს კონსტიტუციის 4 (5) მუხლი; ნორმატიული აქტების შესახებ საქართველოს ორგანული კანონი.

ხავი მოპყრობის და დასჯის წინააღმდეგ (საქართველოსთან მიმართებით, ძალაშია 1994 წლის 25 ნოემბრიდან);

- 1989 წლის ბავშვის უფლებათა კონვენცია (საქართველოსთან მიმართებით, ძალაშია 1994 წლის 2 ივლისიდან);
- 2000 წლის ბავშვის უფლებათა კონვენციის ფაკულტატური ოქმი შეიარაღებულ კონფლიქტში ბავშვთა მონაწილეობის შესახებ (საქართველოსთან მიმართებით, ძალაშია 2010 წლის 3 სექტემბრიდან);
- 2000 წლის ბავშვის უფლებათა კონვენციის ფაკულტატური ოქმი ბავშვებით ვაჭრობის, ბავშვთა პროსტიტუციისა და ბავშვთა პორნოგრაფიის შესახებ (საქართველოსთან მიმართებით ძალაშია 2005 წლის 28 ივლისიდან);
- 1995 წლის 1 თებერვლის ჩარჩო კონვენცია ეროვნულ უმცირესობათა დაცვის შესახებ (საქართველოსთან მიმართებით, ძალაშია 2006 წლიდან);
- 1995 წლის პეკინის დეკლარაცია და სამოქმედო პლატფორმა, რომელიც ეხება თანასწორუფლებიანობის თემას და ქალთა უფლებამოსილების გაზრდის საკითხს (საქართველოსთან მიმართებით, ძალაშია 2000 წლიდან);
- 2007 წლის შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების კონვენცია (საქართველოსთან მიმართებით, ძალაშია 2014 წლიდან) ;
- 2011 წლის 11 მაისის კონვენცია ქალთა მიმართ ძალადობისა და ოჯახში ძალადობის პრევენციისა და აღკვეთის შესახებ (საქართველოსთან მიმართებით, ძალაშია 2017 წლის 1 სექტემბრიდან).

აღნიშნული საერთაშორისო ვალდებულებების აღსრულების პასუხისმგებლობა, ძირითადად, აკისრია ცენტრალურ ხელისუფლებას, რომელიც გამოიხატება შესაბამისი პოლიტიკისა და საკანონმდებლო ბაზის დახვეწით. ადგილობრივი თვითმმართველობის პასუხისმგებლობის ნაწილში იკვეთება რამდენიმე მიმართულება, რომლებიც უფრო დეტალურად მომდევნო თავში აღწერილი.

### 1.3 საქართველოს ეროვნულ საკანონმდებლო ჩარჩო უფლებების მატარებელი ჯგუფების მიმართ

საქართველოს კონსტიტუციის II თავი ეძღვნება ადამიანის ძირითად უფლებებსა და სახელმწიფო ორგანოების (მათ შორის, ადგილობრივი ხელისუფლების) ვალდებულებებს ამ უფლებების აღსრულების პროცესში.

მიუხედავად იმისა, რომ საერთაშორისო ხელშეკრულებების ხელმოწერის შედეგად ნაკისრი ვალდებულებების აღსრულების საკითხი, ძირითადად, ცენტრალური ხელისუფლების ვალდებულებაა, ადგილობრივ ხელისუფლებასაც გაზიარებული აქვს საყოველთაოდ აღიარებული ადამიანის უფლებების პატივისცემა, ხელშეწყობა და აღსრულება, ვინაიდან ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოები წარმოადგენენ სახელმწიფო ფუნქციების შემსრულებელ ოფიციალურ საჯარო უწყებებს.

2014 წელს საქართველოს პარლამენტმა დაამტკიცა საქართველოს ადამიანის უფლებების დაცვის ეროვნული 2014-2020 წლების სტრატეგია (შემდგომში „ადამიანის უფლებების ეროვნული სტრატეგია“). ადამიანის უფლებების ეროვნული სტრატეგია სრულდება სამოქმედო გეგმის საშუალებით. კვლევის ფარგლებში გამოყენებულია ადამიანის უფლებათა 2018-2020 წლების სამოქმედო გეგმა და ამ გეგმით გათვალისწინებული პრიორიტეტული მიმართულებები ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებებთან. აღსანიშნავია, რომ საქართველოს პარლამენტმა 2022 წლის 5 სექტემბერს დაამტკიცა „საქართველოს ადამიანთა უფლებების დაცვის ეროვნული სტრატეგია 2022 – 23 წლებისთვის“ ახალი პრიორიტეტებითა და მიმართულებებით.

ქვემოთ ჩამოთვლილია მხოლოდ ის იდენტიფიცირებული მიმართულებები, რომლებიც იკვეთება ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების უფლებამოსილებებთან:<sup>28</sup>

- გენდერული თანასწორობა და ქალთა გაძლიერება;
- ბავშვთა უფლებები;
- ეროვნული/ეთნიკური უმცირესობების უფლებები და მათი ინტეგრაციის პოპულარიზაცია;
- შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებები;
- დევნილ პირთა უფლებები.

ასევე, ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მიღმა, ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებს აქვს გარკვეული ვალდებულებები, რომელთა შესრულების პასუხისმგებლობა საქართველოს სხვადასხვა კანონის შესაბამისად ეკისრება. მაგალითად, 2014 წლის საქართველოს კანონი „დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ“ მიემართება საქართველოს ყველა საჯარო უწყებას.

<sup>28</sup> საქართველოს ადამიანის უფლებების ეროვნული სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა, ხელმისაწვდომია ადამიანის უფლებათა სამდივნოს ვებგვერდზე: [http://myrights.gov.ge/en/Policy%20 Documents](http://myrights.gov.ge/en/Policy%20Documents)

## **ქალები**

- 2010 წელს საქართველომ მიიღო სპეციალური კანონი „გენდერული თანასწორობის შესახებ“. კანონის მე-13 მუხლის შესაბამისად, მუნიციპალიტეტები ვალდებული არიან:
- შექმნან გენდერული საბჭოები ადგილობრივ დონეზე;
- გამოყონ საჯარო პირი, რომელიც პასუხისმგებელი იქნება გენდერული პოლიტიკის კოორდინაციაზე;
- ჩაატარონ ღონისძიებები, რომლებიც მიმართული იქნება დისკრიმინაციის გამოვლენისა და აღმოფხვრისკენ;
- აღმოფხვრან გენდერის ნიშნით დისკრიმინაცია ბიუჯეტებში.

## **ბავშვები**

2019 წელს მიიღეს კანონი „ბავშვის უფლებების კოდექსი“, რომელიც მოიცავს ბავშვის კეთილდღეობასა და განვითარებასთან დაკავშირებულ მრავალ ასპექტს. კოდექსით გათვალისწინებულია ადგილობრივი ხელისუფლების ვალდებულებების ფართო სპექტრი, მათ შორის, განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს:

ბავშვის დაცვისა და მხარდაჭერის მუნიციპალური სამსახურების შექმნის ვალდებულებას;

საკუთარი და დელეგირებული უფლებამოსილებების ფარგლებში სოციალური, ჯანდაცვის, განათლების, სოციალური, ინკლუზიური და სხვა მიმართულებით პროგრამების შემუშავებასა და შესრულებას.

## **შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირები**

2020 წელს საქართველომ მიიღო კანონი „შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა შესახებ“, ხოლო 2021 წელს საქართველოს პარლამენტმა მოახდინა გაეროს შშმ პირთა კონვენციის ფაკულტატური ოქმის რატიფიცირება. ამავე წელს საქართველოს მთავრობამ შექმნა შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების შესახებ უწყებათაშორისო საკოორდინაციო კომიტეტი.

გაეროს შშმ პირთა კონვენციითა და კანონით განსაზღვრული ვალდებულებების ფარგლებში გამოკვეთილია ადგილობრივი თვითმმართველობის შემდეგი ვალდებულებები შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა მიმართ:

- პერსონალური ასისტენტის მომსახურების სერვისის განვითარება და მიწოდება 2025 წლამდე;
- შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებისთვის დამოუკიდებელი ცხოვრების ხელშეწყობა, მათი თანამონაწილეობის წახალისება გადაწყვეტილების მიღების პროცესში და სოციალური სერვისების განვითარება;
- დელეგირებული უფლებამოსილებების ფარგლებში სოციალური სერვისებით სარგებლობა.

აღნიშნული ვალდებულებების გარდა, დამკვიდრებული პრაქტიკაა მუნიციპალიტეტებში შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა საკითხებზე მომუშავე საბჭოების არსებობა, რომელთა მიზანია ადგილობრივ დონეზე თემთან არსებული საჭიროებების იდენტიფიცირება და ამ საჭიროებების საპასუხოდ მიზნობრივი პროგრამების განვითარების ხელშეწყობა.

### **ეროვნული უმცირესობები**

საქართველოს მთავრობამ შერიგებისა და სამოქალაქო თანასწორობის საკითხებში საქართველოს სახელმწიფო მინისტრის აპარატის ხელმძღვანელობითა და კოორდინაციით შეიმუშავა „სამოქალაქო თანასწორობისა და ინტეგრაციის 2021-2030 წლების სახელმწიფო სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა“. სტრატეგიით განსაზღვრული პრიორიტეტული მიმართულებებია:

- სახელმწიფო ენისა და ინტეგრაციის მხარდაჭერა;
- ხარისხიან განათლებაზე ხელმისაწვდომობა;
- თანასწორობა, სამოქალაქო და პოლიტიკური მონაწილეობა;
- სოციალური და ეკონომიკური ინტეგრაცია;
- კულტურათაშორისი დიალოგი.

სტრატეგიის მოქმედების არეალში შესულია კონტექსტის ანალიზში განხილული სამიზნე მუნიციპალიტეტები, ვინაიდან აქ განსაკუთრებით არის კონსოლიდირებული ეროვნული უმცირესობები.

### **დევნოლები**

2014 წლის საქართველოს კანონი „საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა - დევნილთა - შესახებ“ განსაზღვრავს ამ სტატუსის მატარებელ პირებსა და მათ მიმართ ადგილობრივი მუნიციპალიტეტების ვალდებულებებს. ადგილობრივი მუნიციპალიტეტების ვალდებულებებს შორისაა:

- გრძელვადიანი საცხოვრებლით უზრუნველყოფა;
- დევნილთა უფლებების დაცვის გარანტიების შექმნა.

## 1.4 საქართველოში არსებული სოციალური სერვისები ცენტრალურ და ადგილობრივ დონეზე უფლებების მატარებელი ჯგუფების მიმართ

**საქართველოს მიერ ნაკისრი საერთაშორისო ვალდებულებებისა და ეროვნული საკანონმდებლო ჩარჩოს ფარგლებში საქართველოს მთავრობა მუშაობს ცენტრალურ და ადგილობრივი დონის პროგრამებზე, რომლებიც მიმართულია მოწყვლადი ჯგუფების უფლებების რეალიზების ხელშეწყობისკენ.**

### **ცენტრალური სოციალური სერვისები**

საქართველოს კანონი „სოციალური დახმარების შესახებ“, „სოციალურ დახმარებას“ განმარტავს როგორც ნებისმიერი - ფულადი ან არაფულადი- ხასიათის სარგებელს, რომელიც განკუთვნილია სპეციალური მზრუნველობის საჭიროების მქონე პირებისათვის, ღატაკი ოჯახებისათვის ან უსახლკარო პირებისათვის; ხოლო „სოციალური მომსახურება“ განმარტებულია როგორც საქმიანობა, რომლის მიზანია არაფულადი სოციალური დახმარების, კერძოდ, სოციალური სერვისების მიწოდების გზით სპეციალური მზრუნველობის საჭიროების მქონე პირების, ღატაკი ოჯახების ან უსახლკარო პირების სპეციფიკურ მოთხოვნილებათა დაკმაყოფილება.

საქართველოს მთავრობას აქვს ფულადი სოციალური დახმარების 3 კატეგორია:

ასაკობრივი პენსია - რომლის სამიზნე ჯგუფებიც არიან ხანდაზმულები;

სოციალური პაკეტი - რომლის სამიზნე ჯგუფები არიან ობლები, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირები, პოლიტიკური რეპრესიების მსხვერპლი პირები და ადამიანები, რომლებმაც დაკარგეს ოჯახის წევრი შეიარაღებულ კონფლიქტებში;

მიზნობრივი სოციალური დახმარება - რომლის სამიზნე შინამეურნეობები ფასდება სოციალურ-ეკონომიკურ ჭრილში. ასაკობრივი პენსიისა და სოციალური პაკეტისგან განსხვავებით, რომელსაც უნივერსალური ხასიათი აქვს, მიზნობრივი სოციალური დახმარება დამოკიდებულია შინამეურნეობების საცხოვრებელ ადგილმდებარეობაზე, მათი შემოსავლების დონეზე, მატერიალურ ქონებაზე, შინამეურნეობებში მოწყვლადი ჯგუფების წარმომადგენლების რაოდენობაზე და სხვა.

ასევე, საქართველოს მთავრობა ახორციელებს სოციალური ტიპის მომსახურებას „სოციალური რეაბილიტაციისა და ბავშვზე ზრუნვის 2022 წლის სახელმწიფო პროგრამის“ ფარგლებში. პროგრამა შედგება სოციალური რეაბილიტაციისა და ბავშვზე ზრუნვისკენ მიმართული კომპონენტებისგან.

„სოციალური რეაბილიტაციის 2022 წლის სახელმწიფო პროგრამის“ უფლებების მატარებელი სამიზნე ჯგუფებია შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირები (მათ შორის ვეტერანები და ბავშვები) და ხანდაზმულები. პროგრამის მიზანია სამიზნე ჯგუფების ფიზიკური და სოციალური მდგომარეობის გაუმჯობესება და საზოგადოებაში ინტეგრაციის ხელშეწყობა. პროგრამა შედგება ქვეპროგრამებისგან, რომლებიც თავისი შინაარსით ერთჯერადად განეული მომსახურებაა და/ან პროდუქტი, ან სისტემური ხასიათის მომსახურება.



ერთჯერადად გაცემული მომსახურება/პროდუქტი - აღნიშნული მიზნით შექმნილი ქვეპროგრამების ფარგლებში მოიაზრება ერთჯერადად მიზნობრივი პროდუქტის გაცემა ან მომსახურება. კერძოდ, ეს ქვეპროგრამებია:

1. დამხმარე საშუალებებით უზრუნველყოფის ქვეპროგრამა - ამ ქვეპროგრამის ფარგლებში გაიცემა სხვადასხვა ტიპის დამხმარე საშუალებები ვაუჩერის სახით, რომლის განმეორებითი მიღების უფლება და საჭიროება რეგულირდება შესაბამისი წესით და ხშირად ის რამდენიმე წელიწადში ერთხელ გაიცემა. ასევე, აღნიშნული ქვეპროგრამის სერვისის მიმწოდებლები ძირითადად თავმოყრილნი არიან დედაქალაქში, რის გამოც პროგრამის მაძიებელ პირს უწევს რეგიონიდან ჩამოსვლა თბილისში. ქვეპროგრამა, თავის მხრივ, შედგება შემდეგი კომპონენტებისგან:
  - 1.1. ეტლებით უზრუნველყოფისა და შშმ პირთა დასაქმების ხელშეწყობა;
  - 1.2. საპროთეზო-ორთოპედიული საშუალებებით უზრუნველყოფა;
  - 1.3. სმენის აპარატებით უზრუნველყოფა;
  - 1.4. სმენადაკარგული შშმ პირთა ვიდეოკონფერენციის ფუნქციის ტექნიკური საშუალებით (სმარტფონით) უზრუნველყოფა;
  - 1.5. ყავარჯნებით, ხელჯობ-ყავარჯნებით, უსინათლოთა ხელჯობებითა და გადასაადგილებელი ჩარჩოებით უზრუნველყოფა;
  - 1.6. უსინათლოთა ხელჯობებით უზრუნველყოფა;
  - 1.7. სათვალეებით უზრუნველყოფა.
2. ომის მონაწილეთა რეაბილიტაციის ხელშეწყობის ქვეპროგრამა - აღნიშნული ქვეპროგრამის ფარგლებში შესაბამის მომსახურებას იღებენ ერთჯერადად, არა უმეტესს 300 ლარის ოდენობის, ინდივიდუალური სამკურნალო-პროფილაქტიკური და სარეაბილიტაციო კურსის დაფინანსება.

**სისტემური ხასიათის მომსახურება** - აღნიშნული მიზნით შექმნილი ქვეპროგრამების ფარგლებში მოიაზრება საჭიროებებზე დაფუძნებული ხანგრძლივი ტიპის მომსახურების მიწოდება. ქვეპროგრამების განხორციელებისთვის საჭიროა არსებობდეს სამიზნე მუნიციპალიტეტებში რეგისტრირებული სერვისის მიმწოდებელი ორგანიზაციები, რომლებიც მომსახურებას უწევს წინასწარ განსაზღვრული კვოტის (რაოდენობის) სამიზნე ჯგუფებს. კერძოდ, ეს ქვეპროგრამებია:

1. 18 წლის ბევით ადამიანებისთვის დღის ცენტრების მომსახურებით უზრუნველყოფის ქვეპროგრამა - ითვალისწინებს ყოველდღიურ (არასამუშაო დღეების გარდა) სერვისს, რომელიც მიმართულია შესაბამისი უნარების განვითარებასა და ინტეგრაციის ხელშეწყობისკენ. კვლევის სამიზნე მუნიციპალიტეტებიდან მხოლოდ მარნეულის მუნიციპალიტეტში არსებობს სერვისის მიმწოდებელი ორგანიზაცია, რომელიც მომსახურებას უწევს 8 ბენეფიციარს, აღნიშნული სერვისის მიმწოდებელი არის ააიპ „ბავშვი, ოჯახი, საზოგადოება“, რომელიც რეგისტრირებული არის თბილისში და რეგიონში ჰყავს წარმომადგენლობა;

2. ყრუთა კომუნიკაციის ხელშეწყობის ქვეპროგრამა - პროგრამის ფარგლებში 8 რეგიონს უნდა ემსახურებოდეს 10 სურდოთარჯიმანი. ქვემო ქართლის რეგიონს ჰყავს თავისი, ხოლო სამცხე-ჯავახეთის რეგიონს ასეთი სერვისი არ აქვს - მას შიდა ქართლის სურდოთარჯიმანი ემსახურება;
3. სათემო ორგანიზაციებში მომსახურებით უზრუნველყოფის ქვეპროგრამა - აღნიშნული ქვეპროგრამის კვლევის სამიზნე რეგიონებში არ არის შესაბამისი რეგისტრირებული სერვისის მიმწოდებელი ორგანიზაცია. ქვეპროგრამის კომპონენტებია:
  - 3.1. ხანდაზმულთა და შშმ პირთა სათემო მომსახურებით უზრუნველყოფის კომპონენტი;
  - 3.2. შშმ პირთა საოჯახო ტიპის დამოუკიდებელი ცხოვრების ხელშეწყობის მომსახურებით უზრუნველყოფის კომპონენტი.

მეორე მხრივ, „ბავშვზე ზრუნვისა და ახალგაზრდების მხარდაჭერის 2022 წლის სახელმწიფო პროგრამის“ უფლებების მატარებელი სამიზნე ჯგუფებია: შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე ბავშვები, ოჯახურ მზრუნველობას მოკლებული, სოციალურად დაუცველი, მიუსაფარი და მიტოვების რისკის ქვეშ მყოფი ბავშვები, კრიზისულ მდგომარეობაში მყოფი ბავშვიანი ოჯახები და 18-21 წლამდე სახელმწიფო ზრუნვის მომსახურებებში მცხოვრები ან მომსახურებიდან გასული ახალგაზრდები. აღნიშნული პროგრამის მიზანია ბავშვთა ფიზიკური და სოციალური მდგომარეობის გაუმჯობესება, საზოგადოებაში ინტეგრაციისა და დამოუკიდებელი ცხოვრების ხელშეწყობა. პროგრამა თავისი შინაარსით შედგება სისტემური არამუნიციპალური ფოკუსისა და სისტემური მუნიციპალური ფოკუსის მქონე ხანგრძლივ რეაბილიტაციაზე ორიენტირებული მომსახურებებისგან.

**სისტემური არამუნიციპალური მომსახურება** (მომსახურების ეფექტიანობისთვის მომსახურების მიმწოდებელი არ არის აუცილებელი იყოს რეგისტრირებული მუნიციპალურ ან რეგიონულ დონეზე) - აღნიშნული მიზნით შექმნილი ქვეპროგრამების ფარგლებში მოიაზრება საჭიროებებზე დაფუძნებული ხანგრძლივი ტიპის მომსახურების მიწოდება. არ არის აუცილებელი, რომ ქვეპროგრამის განმახორციელებელი რეგისტრირებული იყოს სამიზნე მუნიციპალიტეტებში ან რეგიონებში. კერძოდ, ეს ქვეპროგრამებია:

1. დედათა და ბავშვთა თავშესაფრით უზრუნველყოფის ქვეპროგრამა - არის პროგრამის კრიტერიუმებით განსაზღვრული დედებისა და ბავშვებისთვის თავშესაფრით უზრუნველყოფა. სერვისის მიმწოდებელი ორგანიზაციები რეგისტრირებულნი არიან საქართველოს მხოლოდ 3 მუნიციპალიტეტში. სამიზნე მუნიციპალიტეტი ამ ჩამონათვალში არ არის;
2. მინდობით აღზრდის ქვეპროგრამა - არის პროგრამის კრიტერიუმებით გათვალისწინებული ბავშვებისთვის მინდობით აღზრდელი ოჯახების პროგრამა. პროგრამაში ჩართული არიან ოჯახები საქართველოს ყველა მუნიციპალიტეტიდან, მათ შორის სამიზნე მუნიციპალიტეტებიდანაც;
3. მძიმე და ღრმა შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე ან ჯანმრთელობის პრობლემების მქონე ბავშვთა სპეციალიზებული საოჯახო ტიპის მომსახურების ქვეპროგრამა - არის

პროგრამის კრიტერიუმებით განსაზღვრული ბავშვებისთვის შესაბამისი 24-საათიანი საოჯახო ტიპის მომსახურების შეთავაზება. აღნიშნული სერვისის მიმწოდებელი რეგისტრირებულია საქართველოს 2 მუნიციპალიტეტში;

4. მზრუნველობამოკლებული ბავშვების რეინტეგრაციის ქვეპროგრამა - მიზნად ისახავს იმ 18 წლამდე ბავშვის ბიოლოგიურ ოჯახში დაბრუნებას, რეინტეგრაციას, რომელიც მიმდინარე ეტაპზე იმყოფება სახელმწიფო ზრუნვის დაწესებულებებში ან მინდობით აღზრდაში. პროგრამა ხორციელდება საქართველოს ყველა მუნიციპალიტეტში;
5. ხანგრძლივი პედიატრიული მოვლის სამედიცინო-სოციალური ცენტრის მომსახურების ქვეპროგრამა - არის მიმართული თბილისის ჩვილ ბავშვთა სახლში მყოფ მძიმე და ღრმა შეზღუდული შესაძლებლობისა და ჯანმრთელობის პრობლემების მქონე ბავშვებზე. პროგრამის სპეციფიკიდან გამომდინარე მისი სერვისის მიმწოდებელი რეგისტრირებულია მხოლოდ თბილისში.

**სისტემური მუნიციპალური მომსახურება** (მომსახურების ეფექტიანობისთვის მომსახურების მიმწოდებელი რეგისტრირებული უნდა იყოს მუნიციპალურ ან რეგიონულ დონეზე) - აღნიშნული მიზნით შექმნილი ქვეპროგრამების ფარგლებში მოიაზრება საჭიროებებზე დაფუძნებული ხანგრძლივი ტიპის მომსახურების მიწოდება. ძირითადად, ქვეპროგრამების განხორციელებისთვის საჭიროა, არსებობდეს სამიზნე მუნიციპალიტეტში რეგისტრირებული სერვისის მიმწოდებელი ორგანიზაცია, რომელიც ემსახურება წინასწარ განსაზღვრული კვოტის (რაოდენობის) სამიზნე ჯგუფებს. გამონაკლისია მხოლოდ - კრიზისულ მდგომარეობაში მყოფი ბავშვიანი ოჯახების დახმარების ქვეპროგრამა, რომლის ფარგლებშიც გაიცემა კვების ვაუჩერი. აღსანიშნავია, რომ სამიზნე მუნიციპალიტეტებში წარმოდგენილი ორგანიზაციები არიან თბილისში რეგისტრირებული დიდი გამოცდილების მქონე ორგანიზაციები, რომლებმაც აღნიშნულ მუნიციპალიტეტებში წლების შემდგომ გახსნეს ფილიალი. მსგავს შემთხვევაში სერვისის პროვაიდერად რეგისტრაცია მარტივდება, ვინაიდან სტანდარტის მიხედვით რიგი კრიტერიუმები, რომლებსაც ორგანიზაცია უნდა აკმაყოფილებდეს, გამოცდილ ორგანიზაციებს უკვე აქვთ, რაც ოპერირების ხარჯებს ამცირებს. აღნიშნული პრაქტიკის უარყოფითი მხარე ისაა, რომ ვითარდება წერტილოვნად მხოლოდ ის სოციალური სერვისები, რომელთა მართვის გამოცდილებაც თბილისში რეგისტრირებულ სერვისის მიმწოდებელთ აქვთ და არ იკვრება სოციალური სერვისების მიწოდების ჯაჭვი. მიწოდების სრული ჯაჭვის გამართვა, ძირითადად, ადგილობრივი სერვისის მიმწოდებელი ორგანიზაციების ფოკუსია, ვინაიდან სერვისის მიმწოდებლებად ხშირად თავად თემის წარმომადგენლები გვევლინებიან. ადგილობრივი სერვისის მიმწოდებლებს სჭირდებათ უფრო მეტი ფინანსური და რესურსული მხარდაჭერა სერვისის გამართვამდე, რაც, სამწუხაროდ, არც ცენტრალური და არც ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ არ ფინანსდება. სისტემური მუნიციპალური მომსახურების ქვეპროგრამებია:

1. კრიზისულ მდგომარეობაში მყოფი ბავშვიანი ოჯახების დახმარების ქვეპროგრამა - ერთ ოჯახზე წელიწადში 600-ლარიანი კვების ვაუჩერის გაცემა;
2. ბავშვთა ადრეული განვითარების ხელშეწყობის ქვეპროგრამა - მიმართულია 0-7 წლამდე

ბავშვებზე, რომლებიც ყოველთვიურად იღებენ 8 ინდივიდუალურ ვიზიტს. კვლევის სამიზნე მუნიციპალიტეტებიდან მხოლოდ 2 მუნიციპალიტეტშია ჩართული;

3. რეგისტრირებული სერვისის მიმწოდებელი ქვეპროგრამა - მარნეულში ვიზიტების რაოდენობა განსაზღვრულია 336 ვიზიტით (დაახლოებით 42 სამიზნე ბავშვი, პროგრამის მიმწოდებელი არის ააიპ „ბავშვი, ოჯახი, საზოგადოება“ და „მარნეულის მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე არსებული ბაგა-ბაღების გაერთიანება“), ხოლო ახალციხის მუნიციპალიტეტში - 160 ვიზიტით (დაახლოებით 20 სამიზნე ბავშვი - პროგრამის მიმწოდებელი არის ააიპ კავშირი „საქართველოს პორტიჯის ასოციაცია“);
4. ბავშვთა რეაბილიტაცია/აბილიტაციის ქვეპროგრამა - ინდივიდუალურ რეაბილიტაციაზე მიმართული ქვეპროგრამაა, რომელიც წელიწადში 8 კურსისგან შედგება. თავის მხრივ, კურსი შედგება 10-დღიანი სარეაბილიტაციო სეანსისგან. აღნიშნული ქვეპროგრამის რეგისტრირებული მიმწოდებელი ფიქსირდება მხოლოდ მარნეულის მუნიციპალიტეტში;
5. დღის ცენტრების მომსახურებით უზრუნველყოფის ქვეპროგრამა - ყოველდღიური (არასამუშაო დღეების გარდა) სერვისია, რომელიც მიმართულია შესაბამისი უნარების განვითარებასა და ინტეგრაციის ხელშეწყობაზე. კვლევის სამიზნე მუნიციპალიტეტებიდან მხოლოდ მარნეულისა და ბოლნისის მუნიციპალიტეტებში არსებობს სერვისის მიმწოდებელი ორგანიზაცია. მარნეულის მუნიციპალიტეტი ემსახურება 19 შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე 6-18 წლამდე ბავშვს (სერვისის მიმწოდებელი - ააიპ „ბავშვი, ოჯახი საზოგადოება“), ხოლო ბოლნისის მუნიციპალიტეტი - 39 შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე 6-18 წლამდე ბავშვს (სერვისის მიმწოდებელი - ასოციაცია „ანიკა“);
6. მცირე საოჯახო ტიპის სახლებში მომსახურებით უზრუნველყოფის ქვეპროგრამა - მიმართულია 6-18 წლამდე ისეთი ბავშვებისთვის, რომელთა შვილად აყვანა, მინდობით აღზრდაში განთავსება ან ბიოლოგიურ ოჯახში ინტეგრირება ვერ მოხერხდა. აღნიშნული სერვისის მიმწოდებელი ორგანიზაციები არ ფიქსირდება სამიზნე მუნიციპალიტეტებში;
7. მიუსაფარ ბავშვთა თავშესაფრით უზრუნველყოფის ქვეპროგრამა - უზრუნველყოფს 18 წლამდე მიუსაფარი ბავშვებისთვის განკუთვნილი მობილური ჯგუფის სერვისს. აღნიშნული პროგრამის ფარგლებში მომსახურების მიმწოდებელი ორგანიზაციები რეგისტრირებულია საქართველოს მხოლოდ 4 მუნიციპალიტეტში. კვლევის სამიზნე მუნიციპალიტეტებში არ ფიქსირდება სერვისის მიმწოდებელი ორგანიზაცია;
8. განვითარების მძიმე და ღრმა შეფერხების მქონე ბავშვთა ბინაზე მოვლით უზრუნველყოფის ქვეპროგრამა - აღნიშნული სერვისის მიმწოდებელი რეგისტრირებული ორგანიზაცია არსებობს საქართველოს მხოლოდ 5 მუნიციპალიტეტში. სამიზნე მუნიციპალიტეტებში არ ფიქსირდება ამ პროფილის ორგანიზაცია;
9. სახელმწიფო ზრუნვიდან გასული 18-21 წლამდე ახალგაზრდების მხარდაჭერის ქვეპროგრამა - უზრუნველყოფს სპეციფიკური კრიტერიუმების საფუძველზე განსაზღვრული ახალგაზრდების დამოუკიდებელი ცხოვრების ხელშეწყობას. აღნიშნული სერვისის მიმწოდებლები რეგისტრირებულნი არიან მხოლოდ თბილისში.

დამატებით, სახელმწიფო ახორციელებს ჯანმრთელობის დაცვის სახელმწიფო პროგრამას, რომლის ფარგლებშიც ფუნქციონირებს 2 ქვეპროგრამა, რომლებიც თავიანთი პრევენციული ტიპის შინაარსიდან და აქცენტებიდან გამომდინარე, უკავშირდება სოციალური დახმარების ფარგლებში ადგილობრივი მუნიციპალიტეტების მიერ დაფინანსებულ პროგრამებს.<sup>29</sup>

1. დედათა და ბავშვთა ჯანმრთელობის ქვეპროგრამა - უზრუნველყოფს ორსული ქალების მეთვალყურეობას გენეტიკური პათოლოგიების, B და C ჰეპატიტების, აივინფექცია/შიდსის და სიფილისის განსაზღვრას და მათი გამოვლენის შემთხვევაში შესაბამის სამედიცინო მომსახურებას; ასევე, დედიდან შვილზე B ჰეპატიტის გადაცემის პრევენციის უზრუნველყოფას, ორსულების მედიკამენტებით უზრუნველყოფას, ახალშობილებში სმენის დიაგნოსტიკას და ბავშვთა სკრინინგს ჰიპოთირეოზზე, ფენილკეტონურიაზე, ჰიპერფენილალანინემიასა და მუკოვისციდოზზე.

აღნიშნული ქვეპროგრამის განმახორციელებლები არიან შესაბამისი სახელმწიფო ლიცენზიის მქონე სამედიცინო დაწესებულებები. ისინი სრულად არიან წარმოდგენილნი სამიზნე მუნიციპალიტეტებში - ახალციხე, ნინოწმინდა, ბოლნისი, გარდაბანი, დმანისი, თეთრიწყარო, მარნეული და წალკა.

2. დაავადებათა ადრეული გამოვლენისა და სკრინინგის ქვეპროგრამა - უზრუნველყოფს კიბოსა და დღენაკლულთა რეტინოპათიის სკრინინგს, 1-6 წლამდე ასაკის ბავშვთა მსუბუქი და საშუალო ხარისხის მენტალური განვითარების დარღვევის პრევენციას (ადრეული დიაგნოსტიკის საშუალებით), ეპილეფსიის დიაგნოსტიკასა და ზედამხედველობას, ბავშვთა სისხლში ტყვიის შემცველობის ბიომონიტორინგს. აღნიშნული ქვეპროგრამის სერვისის მიმწოდებლები წარმოდგენილნი არიან მხოლოდ ცენტრალურ დონეზე თბილისში (მხოლოდ ეპილეფსიის დიაგნოსტიკა და ზედამხედველობაა ხელმისაწვდომი ქუთაისშიც).

აღნიშნული ქვეპროგრამები თავიანთი შინაარსით არის პრევენციული ტიპის და მიმართულია, ზოგადად, დედებისა და ბავშვების ადრეულ სკრინინგზე, რომელიც ამცირებს იმ რისკფაქტორებს, რომლებიც, ხშირ შემთხვევაში, დამატებით განაპირობებს შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირის სტატუსის მინიჭებას, ზოგადად ამწვავებს ადამიანის ჯანმრთელობის მდგომარეობას და იგი ხდება სხვადასხვა სოციალური დახმარების მაძიებელი პირი.

ცენტრალური მთავრობის მიერ ზემოთ აღწერილ სოციალურ და ჯანდაცვის პროგრამებს, ხშირ შემთხვევაში, არ ჰყავს ადგილობრივ დონეზე რეგისტრირებული სერვისის მიმწოდებელი. მიუხედავად იმისა, რომ კონკრეტული სამიზნე მუნიციპალიტეტის სპეციფიკიდან გამომდინარე მიზნების ნუსხა შეიძლება ოდნავ განსხვავდებოდეს, არის რამდენიმე საერთო განმაპირობებელი ბარიერი, კერძოდ:

<sup>29</sup> საქართველოს მთავრობის დადგენილება N4 2022 წლის 12 იანვარი 2022 წლის ჯანმრთელობის დაცვის სახელმწიფო პროგრამების დამტკიცების შესახებ

მიმდინარე სოციალური და ჯანდაცვის სერვისის მიმწოდებლად რეგისტრაციისთვის საჭირო კრიტერიუმებს (სერვისის მიწოდების სტანდარტი) ხშირად ვერ აკმაყოფილებს ადგილობრივი დაინტერესებული მხარე. სერვისის მიწოდების სტანდარტში ხშირად საჭიროა ინფრასტრუქტურისა (ადაპტირებული გარემო) და შესაბამისი კვალიფიკაციის სპეციალისტების

(მაგ. ოკუპაციური თერაპევტი, მეტყველების თერაპევტი, რეაბილიტოლოგი, ქცევის თერაპევტი, ფსიქიატრი და ა.შ.) არსებობა, რომელთა მოძიებაც ორგანიზაციისთვის რეგიონში რთულია. აღნიშნული კრიტერიუმების დასაკმაყოფილებლად საჭიროა ფინანსური რესურსების არსებობა, რათა გადამზადდნენ და დაიქირაონ გარემოს შესაბამისი სპეციალისტები. სამწუხაროდ, სახელმწიფო პროგრამები ფარავს სერვისისთვის საჭირო მიმდინარე ხარჯებს (ხშირად პროგრამაზე გათვლილი ფინანსები რეალური ხარჯის მხოლოდ 60% ფარავს, მაგალითად დღის ცენტრების პროგრამა), ორგანიზაციებს კი ადგილობრივი საჯარო და კერძო სტრუქტურებიდან უწევთ თანადაფინანსების მოძიება, ხოლო სერვისის დასაწყებად საჭირო კაპიტალი თავად დაინტერესებული მხარის მოსაძიებელია, რაც ცალკე უნარებს საჭიროებს. ასევე, სერვისის დაწყებისთვის საჭირო მიზნობრივი გრანტების გაცემაზე არცთუ ისე ხშირად მუშაობენ ადგილობრივი და საერთაშორისო დონორები, რომლებიც პრიორიტეტს, ძირითადად, უკვე გამოცდილ ორგანიზაციებს ანიჭებენ. ყოველივე ეს კი აფერხებს ადგილობრივი ორგანიზაციების რეგისტრაციას აღნიშნული სერვისების მიმწოდებლად. შედეგად რეგიონებში ფუნქციონირებს თბილისში რეგისტრირებული გამოცდილი ორგანიზაციების ფილიალები, რომლებსაც ადგილობრივ ორგანიზაციებთან შედარებით მეტი ადამიანური და ფინანსური რესურსი ან მსგავს რესურსზე წვდომა აქვს.

### **მუნიციპალიტეტებში სოციალური დახმარების რეგულირება და დახმარების სახეები**

კვლევის სამიზნე მუნიციპალიტეტებში ( ზოგადად დამკვიდრებული პრაქტიკაა) სოციალური დახმარების სახეებსა და ოდენობას საკრებულო განსაზღვრავს საკუთარი დადგენილებით ბიუჯეტის დამტკიცების შესახებ. სოციალური დახმარების გაცემის წესი, ასევე, საკრებულოს დადგენილებით რეგულირდება (ესაა დადგენილება ბიუჯეტიდან სოციალური დახმარების გაცემის წესის დამტკიცების შესახებ). ორივე დოკუმენტი ყოველწლიურად და თითქმის ერთდროულად მტკიცდება.

პროგრამული დაფინანსების ამოწურვის ან/და სხვა განსაკუთრებულ შემთხვევაში, სოციალური დახმარების საკმაოდ მნიშვნელოვანი ნაწილი გაიცემა მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის სარეზერვო ფონდიდან, რომელიც შექმნილია მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტში გაუთვალისწინებელი ხარჯების დასაფინანსებლად. სარეზერვო ფონდის მოცულობა არ აღემატება წლიური ბიუჯეტით გათვალისწინებული ასიგნებების საერთო მოცულობის 2%-ს. აღნიშნული ფონდიდან ფინანსდება:

- სტიქიური უბედურებებით გამოწვეული მდგომარეობის სალიკვიდაციო სამუშაოები; ასევე, ისეთი საფრთხეების სალიკვიდაციო სამუშაოები, რომლებიც ემუქრება ადამიანის ჯანმრთელობას და სიცოცხლეს;
- გადაუდებელი ოპერაციული, მედიკამენტოზური ან სამედიცინო კვლევები, რომლებიც ბი-

- უჯეტით არ ფინანსდება, ან ბიუჯეტში შესაბამისი პროგრამის დაფინანსება ამონურულია;
- სხვადასხვა საინჟინრო ინფრასტრუქტურის აღდგენის ხარჯები;
- სპორტული, კულტურული და საგანმანათლებლო ღონისძიებების ჩატარება;
- სხვა ისეთი ხარჯების დაფინანსება, რომლებიც არ არის გათვალისწინებული ადგილობრივი ბიუჯეტით და კანონით აკრძალული არ არის.

### **მუნიციპალიტეტებში სოციალური დახმარების გაცემის წესი**

სოციალური დახმარების გაცემის განსხვავებულ პრაქტიკას ვხვდებით სხვადასხვა მუნიციპალიტეტში.

#### **წესი 1. კომისიის ან საბჭოს რეკომენდაცია - გადაწყვეტილების მიმღები მერი (წალკა, მარნეული, გარდაბანი, ბოლნისი, თეთრიწყარო)**

მუნიციპალიტეტის მერიაში სოციალური დახმარების მოთხოვნით შემოსული ყველა განცხადება თანდართული დოკუმენტაციით, შესასწავლად და სოციალური დახმარების გაცემის საკითხზე დასკვნის მოსამზადებლად, ეგზავნება მუნიციპალიტეტის მერიის სოციალური საკითხების განმხილველ კომისიას. კომისია, ძირითადად, დაკომპლექტებულია მერიის საჯარო მოხელეებით, თუმცა საჯარო პრინციპების დაცვის უზრუნველყოფის მიზნით კომისიის მიერ სოციალური დახმარების გაცემის საკითხთა განხილვაში შეიძლება მონაწილეობა მიიღონ დაინტერესებული მასობრივი ინფორმაციის საშუალებებისა და საზოგადოებრივი ორგანიზაციების წარმომადგენლებმა. ასევე, გათვალისწინებულია საკრებულოს წევრებისა და სოციალური მომსახურების სააგენტოს წარმომადგენლების მონაწილეობაც.

სოციალური დახმარებები გაიცემა კომისიის დასკვნის საფუძველზე, მუნიციპალიტეტის მერის მიერ გამოცემული ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტის შესაბამისად.

ფულადი დახმარება ჩაირიცხება განმცხადებლის მიერ წარმოდგენილ საბანკო პირად ანგარიშზე, ხოლო არაფულადი სოციალური დახმარების შემთხვევაში ანაზღაურდება უნაღდო ანგარიშსწორების ფორმით შესაბამისი სამედიცინო დაწესებულების საბანკო ანგარიშზე.

#### **წესი 2. გადაწყვეტილების მიმღები სამუშაო ჯგუფი (ახალციხე)**

მოქალაქეთათვის სოციალური დახმარების განვევის შესახებ გადაწყვეტილებას იღებს სოციალური დახმარების მიზნობრივად გაცემის მიზნით მუნიციპალიტეტის მერის შექმნილი სამუშაო ჯგუფი, რომელიც უფლებამოსილია იმ შემთხვევაში, თუ სხდომას ესწრება ხმის მიცემის უფლების მქონე წევრთა არანაკლებ ორი მესამედი. სამუშაო ჯგუფი შედგება მერიის საჯარო მოხელეებისგან.

### **ნესი 3. მერიის შესაბამისი სამსახურის რეკომენდაცია - გადანაცვლების მიმღები მერი (ნინოწმინდა, დმანისი)**

მუნიციპალიტეტის მერიაში სოციალური დახმარების განვების შესახებ შემოსულ განცხადებებს განიხილავს მერიის ადმინისტრაციული სამსახურის, ჯანმრთელობის დაცვისა და სოციალური უზრუნველყოფის განყოფილება. სოციალური დახმარების გაცემის საკითხის გადანაცვლა ხდება ინდივიდუალურად, ყოველი კონკრეტული შემთხვევის ყოველმხრივ შესწავლის საფუძველზე. სრულყოფილი დოკუმენტაციის შემთხვევაში გადანაცვლებას იღებენ მერის ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის საფუძველზე.

### **მუნიციპალიტეტებში სოციალური დახმარების პროგრამების შედეგების შეფასების კრიტერიუმები**

საბიუჯეტო პროგრამების შედეგების შესაფასებლად მუნიციპალიტეტის 2022 წლის პროგრამულ ბიუჯეტში გათვალისწინებულია შესაბამისი მიზნები და შედეგები, თუმცა მოცემული კრიტერიუმი საკმაოდ ზოგადია და კონკრეტულ ინდიკატორებს არ მოიცავს.

მაგალითად, ახალციხის მუნიციპალიტეტის ერთ-ერთი ქვეპროგრამის აღწერაში განსაზღვრულია მიზანი - უხუცესთა ფინანსური მხარდაჭერა, დედ-მამით ობოლი ბავშვებისათვის ყოველთვიური ფინანსური დახმარების განწევა.

რაც შეეხება მოსალოდნელ შედეგებს, ისინი აღწერილია შემდეგნაირად: ოჯახების თანადგომა და ფინანსური მხარდაჭერა, პროგრამის სამიზნე ჯგუფებისა და მათი ოჯახებისთვის სოციალური მდგომარეობის შემსუბუქება, ბენეფიციარებისთვის შემცირებული ხარჯები, მეტი ინტეგრირებული ოჯახი საზოგადოებაში, უხუცესთა ღირსეული სიბერის უზრუნველყოფა, დედ-მამით ობოლ ბავშვებზე მეურვეობისა და მზრუნველობის უზრუნველყოფა.

ნინოწმინდის მუნიციპალიტეტის ერთ-ერთი პროგრამის - ერთჯერადი ფინანსური დახმარება გაჭირვებული ოჯახებისათვის - შედეგი აღწერილია შემდეგნაირად: გაჭირვებული მოსახლეობისათვის შესაძლებლობის ფარგლებში შექმნილი შეღავათიანი გარემო, მონაწილე ბენეფიციართა რაოდენობა, კმაყოფილი მოსახლეობა.

გარდაბნის მუნიციპალიტეტის სოციალური და ჯანდაცვის პროგრამების შეფასების ერთ-ერთი ძირითადი ინდიკატორი პროგრამაში ჩართული მოქალაქეების რაოდენობაა, ხოლო შედეგი კონკრეტული პროგრამის მოსარგებლეთა დახმარება.

ზემოთ ჩამოთვლილი მაგალითები მოყვანილია იმის საილუსტრაციოდ, რომ ფაქტობრივად შეუძლებელია პროგრამის/ქვეპროგრამის მიღწეული შედეგების შეფასება. კვლევის პროცესში ყველა სამიზნე მუნიციპალიტეტში საჯარო ინფორმაციის გამოთხოვის გზით გადამოწმდა მოსახლეობის სოციალური მხარდაჭერი პროგრამების შედეგების შეფასების ანგარიშების არსებობა. როგორც პრაქტიკა აჩვენებს, მუნიციპალიტეტები მხოლოდ რაოდენობრივ მონაცემებს აღრიცხავენ - მაგალითად, რამდენმა ბენეფიციარმა მიიღო დახმარება, რა თანხები გაიხარჯა ბიუჯეტიდან სხვადასხვა პროგრამის განსახორციელებლად, თუმცა არსად არ გვხვდება სოციალური პროგრა-



მების შუალედური და საბოლოო შეფასების ანგარიშები, ასევე, ამ ანგარიშებზე დაყრდნობით არ მუშავდება შესაბამისი რეკომენდაციები პროგრამების გაუმჯობესების მიზნით. მსგავსი ანგარიშები და რეკომენდაციები არც პრაქტიკულად და არც საჯარო ინფორმაციის სახით ხელმისაწვდომი არ არის, რაც გვაძლევს საფუძველს ვივარაუდოთ, რომ ასეთი დოკუმენტები რეალურად არ არსებობს.

### **მუნიციპალიტეტებში სოციალური დახმარების პროგრამების საბიუჯეტო დაფინანსება<sup>30</sup>**

1. ახალციხის მუნიციპალიტეტის საბიუჯეტო შემოსავლები შეადგენს 25 996 100 ლარს, საიდანაც 1 342 300 ლარი სოციალური დახმარების პროგრამას ხმარდება, რაც ბიუჯეტის 5.16%-ს შეადგენს;
2. ნინოწმინდის მუნიციპალიტეტის საბიუჯეტო შემოსავლები შეადგენს 11 512 900 ლარს, საიდანაც 555 000 ლარი სოციალური დახმარების პროგრამის განხორციელებას ხმარდება, რაც ბიუჯეტის 4.82%-ს შეადგენს;
3. ბოლნისის მუნიციპალიტეტის საბიუჯეტო შემოსავლები შეადგენს 34 404 800 ლარს, საიდანაც 1 892 000 ლარი სოციალური დახმარების პროგრამას ხმარდება, რაც ბიუჯეტის 5.5%-ს შეადგენს;
4. გარდაბნის მუნიციპალიტეტის საბიუჯეტო შემოსავლები შეადგენს 39 239 500 ლარს, საიდანაც 3 292 900 ლარი სოციალური დახმარების პროგრამას ხმარდება, რაც ბიუჯეტის 8.4%-ს შეადგენს;
5. დმანისის მუნიციპალიტეტის საბიუჯეტო შემოსავლები შეადგენს 18 565 800 ლარს, საიდანაც 575 000 ლარი სოციალური დახმარების პროგრამას ხმარდება, რაც ბიუჯეტის 3%-ს შეადგენს;
6. თეთრიწყაროს მუნიციპალიტეტის საბიუჯეტო შემოსავლები შეადგენს 18 705 000 ლარს, საიდანაც 485 500 ლარი სოციალური დახმარების პროგრამას ხმარდება, რაც ბიუჯეტის 2.6%-ს შეადგენს;
7. მარნეულის მუნიციპალიტეტის საბიუჯეტო შემოსავლები შეადგენს 46 330 700 ლარს, საიდანაც 2 246 600 ლარი სოციალური დახმარების პროგრამას ხმარდება, რაც ბიუჯეტის 4.8%-ს შეადგენს;
8. წალკის მუნიციპალიტეტის საბიუჯეტო შემოსავლები შეადგენს 11 469 100 ლარს, საიდანაც 500 000 ლარი სოციალური დახმარების პროგრამას ხმარდება, რაც ბიუჯეტის 4.35%-ს შეადგენს.

სულ ჯამურად 8 სამიზნე მუნიციპალიტეტის შემოსავლები 206 223 900 ლარს შეადგენს, საიდანაც 10 889 300 ლარი სოციალური მხარდაჭერის პროგრამებზე იხარჯება, რაც საშუალოდ, ბიუჯე-

<sup>30</sup> მონაცემები დათვლილია 2022 წლის 29 მაისის მდგომარეობით.

ტის 5.28 %-ს შეადგენს. აღნიშნულ მაჩვენებელს 2-ჯერ აღემატება თბილისის მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის ანალოგიური მაჩვენებელი - 1 379 987 100-ლარიანი შემოსავლების პირობებში, სოციალური მიმართულებით 145 776 100 ლარს ხარჯავს, რაც შემოსავლების 10.56%-ს უტოლდება.

შეუძლებელია იმის დადგენა, თუ რა ტიპის მოთხოვნაა მუნიციპალიტეტის სოციალურ პროგრამებზე, რადგან ამ ტიპის სტატისტიკა მუნიციპალიტეტებს არ აქვს. შესაბამისად, სოციალური მხარდაჭერის მოთხოვნა-მიწოდებას შორის ბალანსი ვერ დგინდება. ამ მონაცემთან მიახლოებული მონაცემის დადგენა შესაძლებელია სოციალურ პროგრამებზე გამოყოფილი თანხების გადაანგარიშებით ერთ სულ მოსახლეზე. აღნიშნული მონაცემების მიხედვით მუნიციპალიტეტების ჭრილში დიდი სხვაობაა, მაგ., მარნეულის მუნიციპალიტეტში ერთ სულ მოსახლეზე 20.9 ლარია გათვალისწინებული, როცა ანალოგიური მაჩვენებელი გარდაბანში 2-ჯერ მეტია - 41.5 ლარი. ხოლო თბილისში ეს მაჩვენებელი 121.4 ლარს შეადგენს (145 776 100 ლარი : 1 200 000 მაცხოვრებელზე).

სოციალური მიმართულებით ნებისმიერი მნიშვნელოვანი უთანაბრობა ეწინააღმდეგება სოციალური სახელმწიფოს პრინციპს. საქართველოს კონსტიტუციის მე-5 მუხლის მე-3 პუნქტის შესაბამისად „სახელმწიფო ზრუნავს ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე თანაბარ სოციალურ-ეკონომიკურ და დემოგრაფიულ განვითარებაზე“. ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიის მე-9 მუხლის მე-5 პუნქტის მიხედვით „ფინანსურად სუსტი ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოთა დაცვა მოითხოვს ფინანსური გათანაბრების პროცედურების ან სხვა შესაბამისი ზომების გატარებას, რომელთა დანიშნულებაა გამოასწორონ ფინანსების პოტენციური წყაროებისა და ფინანსური ვალდებულებების არაადეკვატური განაწილების შედეგები“. აღნიშნული ჩანაწერები წარმოშობს სახელმწიფოს ვალდებულებას შექმნას სოციალური დაცულობის ისეთი მინიმალური სტანდარტი, რომელიც თანაბრად ხელმისაწვდომი იქნება ნებისმიერ მუნიციპალიტეტში მცხოვრებისთვის (იხ. ცხრილი #6).

## ცხრილი #6

მუნიციპალიტეტი	სოციალურ პროგრამებზე გამოყოფილი თანხა (ლარი)	მოსახლეობის რაოდენობა (2022)	თანხა ერთ სულ მოსახლეზე გაანგარიშებით (ლარი)
1. ახალციხე	1 342 300	39 100	34.3
2. ნინოწმინდა	555 000	17 900	31
3. ბოლნისი	1 892 000	55 900	33.8
4. გარდაბანი	3 292 900	79 300	41.5
5. დმანისი	575 000	20 900	27.5
6. თეთრიწყარო	485 500	22 500	21.5
7. მარნეული	2 246 600	107 500	20.9
8. წალკა	500 000	19 600	25.5

## **2. სამიზნე მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტებში სოციალური დახმარების კატეგორიების პრიორიტეტიზაცია საკითხების მიხედვით**

ნალკის მუნიციპალიტეტს აქვს მხოლოდ ერთი პროგრამა, სახელწოდებით „ავადმყოფთა სოციალური დაცვის პროგრამა“, რომელიც ორ ნაწილად იყოფა: ფულადი და არაფულადი დახმარების კატეგორიები. პროგრამა 653 000 ლარით ფინანსდება და ძირითადად მოიცავს შემდეგ კატეგორიებს:

- სხვადასხვა მოწყვლადი ჯგუფის (სოციალურად დაუცველები, ობოლი ბავშვები, შეჭირვებული ოჯახები, ომის ვეტერანთა ოჯახები და ა.შ) ერთჯერადი ფულადი დახმარება;
- სარიტუალო მომსახურების დაფინანსება;
- ობოლ ბავშვთა სახლებისა და თავშესაფრებისათვის ფულადი დახმარება;
- სადღესასწაულო დღეებში ფულადი საჩუქრების და ერთჯერადი ფინანსური დახმარების გაცემა;
- გადაუდებელი სამედიცინო მომსახურების და მედიკამენტების ღირებულების ანაზღაურება.

პროგრამის დაფინანსების 80%-ზე მეტი სხვადასხვა მოწყვლადი ჯგუფების ერთჯერადი ფულადი დახმარებასა და გადაუდებელი სამედიცინო მომსახურების და მედიკამენტების ღირებულების ანაზღაურებაზე მოდის.

### **ახალციხის მუნიციპალიტეტის სოციალური დაცვის საბიუჯეტო პროგრამა 1 552 300 ლარით ფინანსდება, საიდანაც პრიორიტეტული საკითხები შემდეგნაირად ნაწილდება:**

- მოსახლეობის სამედიცინო მომსახურების დაფინანსება - 732 900 ლარი (47.2 %);
- შებენიანი შესაძლებლობების მქონე პირთა სოციალური დახმარება - 211 000 ლარი (13.5%);
- ა(ა)იპ ახალციხის მუნიციპალიტეტის სათნოების სახლი - 193 000 ლარი (12.4%);
- იძულებით გადაადგილებულ პირთა, დევნილთა და უკიდურესად გაჭირვებულთა სოციალური დახმარება - 155 300 ლარი (10%).

### **ნინოწმინდის მუნიციპალიტეტის სოციალური უზრუნველყოფის პროგრამა 575 000 ლარით ფინანსდება, საიდანაც პრიორიტეტულია შემდეგი საკითხები:**

- სოციალურად დაუცველი მოსახლეობის მკურნალობის ხარჯები - 210 000 ლარი (36.5%);
- ოჯახებისა და ბავშვების სოციალური დაცვა - 100 000 ლარი (17.4%);
- ერთჯერადი ფინანსური დახმარება გაჭირვებული ოჯახებისათვის - 100 000 ლარი (17.4%).

### **მარნეულის მუნიციპალიტეტის სოციალური უზრუნველყოფის პროგრამა 2 210 000 ლარით ფინანსდება, საიდანაც პრიორიტეტულია შემდეგი საკითხები:**

- ავადმყოფთა სოციალური დაცვა - 1 600 000 ლარი (72.3%);
- ოჯახებისა და ბავშვების სოციალური დაცვა - 605 000 (27.3%).

### **გარდაბნის მუნიციპალიტეტის სოციალური დაცვის საბიუჯეტო პროგრამა 3 577 000 ლარით**

**ფინანსდება, საიდანაც პრიორიტეტული საკითხები შემდეგნაირად ნაწილდება:**

- ჯანმრთელობის დაცვის პროგრამა - 875 000 ლარი (24.5%);
- სოციალურად დაუცველი ოჯახების დახმარების პროგრამა - 718 000 ლარი (20%);
- ერთჯერადი მატერიალური დახმარების პროგრამა - 521 000 ლარი (14.5%);
- თერაპიული ცენტრის ხელშეწყობა - 300 000 ლარი (8.3%);
- სოციალურად დაუცველთა სამედიცინო მომსახურების პროგრამა - 290 000 ლარი (8%).

**დმანისის მუნიციპალიტეტის სოციალური დაცვის საბიუჯეტო პროგრამა 725 000 ლარით ფინანსდება, საიდანაც პრიორიტეტული საკითხები შემდეგნაირად ნაწილდება:**

- სოციალურად დაუცველი მოსახლეობის სამედიცინო სტაციონარული, ამბულატორიული დახმარების მუნიციპალური პროგრამა ოპერაციების ხარჯები - 300 000 ლარი (41.3%);
- მძიმე დიაგნოზის მქონე და სხვადასხვა სოციალური ფენის მოსახლეობის სოციალური დაცვა (ავადმყოფთა სოციალური დაცვა) – 200 000 ლარი (27.5%);
- ავთვისებიანი სიმსივნითა და C ჰეპატიტით დაავადებულ პირთა ფინანსური მხარდაჭერა - 135 200 ლარი (18.6%).

**ბოლნისის მუნიციპალიტეტის სოციალური დაცვის საბიუჯეტო პროგრამა 4 162 370 ლარით ფინანსდება, საიდანაც პრიორიტეტული საკითხები შემდეგნაირად ნაწილდება:**

- მუნიციპალური ტრანსპორტით მგზავრობის შეღავათი - 748 000 ლარი (18%);
- სტიქიის შედეგად მიყენებული ზიანის ანაზღაურება - 728 000 (17.5%);
- სამედიცინო უზრუნველყოფის პროგრამა - 713 000 ლარი (17.1%);
- ა(ა)იპ „ბოლნისის მუნიციპალიტეტის სათნოების სახლი“- 657 200 ლარი (15.8%);
- შშმ პირთა დახმარება - 445 000 ლარი (10.7%);
- ერთჯერადი დახმარებები - 260 000 (6.2%);
- ავადმყოფთა მედიკამენტებით უზრუნველყოფა - 200 000 ლარი (4.8%).

**თეთრიწყაროს მუნიციპალიტეტის სოციალური დაცვის საბიუჯეტო პროგრამა 896 500 ლარით ფინანსდება, საიდანაც პრიორიტეტული საკითხები შემდეგნაირად ნაწილდება:**

- შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირების დახმარება; მუნიციპალიტეტის მოსახლეობის სამედიცინო უზრუნველყოფის ერთჯერადი დახმარება მშობიარეთა დახმარება - 335 000 ლარი (37.3%);
- ხანდაზმულთა სოციალური დაცვა ააიპ "თეთრიწყაროს სკოლამდელი აღზრდა-განათლებისა და სოციალურად დაუცველთა დახმარების ცენტრი" – 278 600 ლარი (31%);
- მარჩენალდაკარგულ პირთა, ოჯახებისა და ბავშვების სოციალური დაცვა სსიპ "წითელი ჯვარი" – 150 000 ლარი (16.7%).

საბიუჯეტო პროგრამების ანალიზი აჩვენებს, რომ სოციალური დახმარების პროგრამებზე განუვლი ხარჯები, ძირითადად, ორი მიმართულებით არის გადანაწილებული - მოსახლეობის სამედიცინო მომსახურება და ერთჯერადი ფულადი/არაფულადი დახმარება მოწყვლადი ჯგუფებისთვის, რომელშიც ძირითადად მოიაზრება სოციალურად დაუცველთა კატეგორია- ბავშვები, მოხუცები, შეჭირვებული ოჯახები.

## **მუნიციპალიტეტების სოციალური და ჯანდაცვის პროგრამები**

სამიზნე მუნიციპალიტეტების უმრავლესობაში სოციალურ მხარდაჭერაში მოიაზრებენ ჯანმრთელობის დაცვისა და სოციალური დახმარების დანიშვნასა და გაცემასთან დაკავშირებულ ურთიერთობებს, ჯანმრთელობის დაცვისა და სოციალური დახმარების სახეებს, მათი დანიშვნისა და გაცემის ადმინისტრირების სახელმძღვანელო პრინციპებს.

კვლევის სამიზნე მუნიციპალიტეტების საკრებულოების მიერ დამტკიცებული სამართლებრივი აქტების ანალიზის შედეგად ირკვევა, რომ მუნიციპალიტეტებში არსებობს სოციალური დახმარებების საკმაოდ მრავალფეროვანი სახეები. დახმარების შინაარსის გათვალისწინებით, შესაძლებელია ისინი პირობითად დაჯგუფდეს შემდეგი შინაარსის მიხედვით:

- I. ფულადი ერთჯერადი დახმარება - უფლებების მატარებელ ჯგუფზე უშუალოდ გაცემული ფულადი ტრანსფერი წელიწადში ერთხელ ან ერთჯერადად;
- II. არაფულადი ერთჯერადი დახმარება - უფლებების მატარებელ ჯგუფზე მიღებული ერთჯერადი სარგებელი ( მომსახურების ან პროდუქციის სახით);
- III. ფულადი სისტემური (ყოველთვიური, კვარტალური ) დახმარება - უფლებების მატარებელ ჯგუფზე უშუალოდ გაცემული ფულადი ტრანსფერი, რომელსაც აქვს სისტემური გაცემის ხასიათი;
- IV. არაფულადი სისტემური დახმარება (ყოველთვიური, კვარტალური, სეზონური) - უფლებების მატარებელ ჯგუფზე გაცემული სისტემური ხასიათის სარგებელი (მომსახურება, ვაუჩერი შეშაბე ან კომუნალურ გადასახადზე).

ქვემოთ მოცემულ ცხრილში ( #6 ) წარმოდგენილია 8 სამიზნე მუნიციპალიტეტის სოციალური და ჯანდაცვის ტიპის მომსახურებების ანალიზი უფლებების მატარებელ ჯგუფებთან მიმართებით. სხვადასხვა დახმარების ტიპი ჯამურად შეადგენს 106 დახმარებას, რომელშიც ერთიანდება 8 მუნიციპალიტეტი. აღნიშნული დახმარების 64%-ზე მეტი ერთჯერად ფულად დახმარებაზეა (I ტიპის დახმარება) კონცენტრირებული. მუნიციპალიტეტების რიგით მეორე ტიპის დახმარება არის არაფულადი სისტემური დახმარება (IV ტიპის დახმარება) - 22%. შემდეგი ტიპის დახმარება არის არაფულადი ერთჯერადი დახმარება (9%), ხოლო ყველაზე დაბალი პროცენტული წილით წარმოდგენილია ფულადი სისტემური დახმარება - 4%. აღსანიშნავია, რომ მხოლოდ წალკის მუნიციპალიტეტს აქვს ერთჯერადი ტიპის დახმარებები და არცერთი პროგრამა არ არის სისტემური ხასიათის. თუ გავაერთიანებთ I და II ტიპის დახმარებებს, რომლებიც თავისი შინაარსით მსგავსია, მუნიციპალიტეტების დახმარების 74% ერთჯერადი დახმარების ტიპისაა, რომელიც თავისი მიზნობრიობით მიმართულია მხოლოდ მოწყვლად მდგომარეობაში მყოფი ადამიანების ბაზისური საჭიროებების დროებით დაკმაყოფილებაზე; მეორე მხრივ კი, მუნიციპალური რესურსების მხოლოდ 24%-ია მიმართული განვითარებასა და პოტენციალის რეალიზებისკენ, რომელსაც სისტემური ხასიათი აქვს (იხ. ცხრილი #7).

ფულადი და არაფულადი ერთჯერადი დახმარებების მართვა დაკავშირებულია ნაკლებ ადმინისტრაციულ რესურსთან მუნიციპალიტეტის მხრიდან. აღნიშნული პროგრამები ფარავს მოსახლეობის დიდ ნაწილს, განსხვავებით მიზნობრივი და სისტემური პროგრამებისგან, რომელთა შემთხვევაშიც სამიზნე ბენეფიციართა ჯგუფი და მათი რაოდენობა წინასწარ არის განსა-

ზღვრული. ასევე, სამიზნე სისტემური ტიპის პროგრამებს, ერთი მხრივ, სჭირდება შესაბამისი უნარების მქონე პერსონალი, ხოლო, მეორე მხრივ, მეტი ადმინისტრაციული რესურსი პროგრამების განხორციელებისა და მონიტორინგისთვის.

**ცხრილი #7**

უფლებების მატარებელი ჯგუფები	მუნიციპალიტეტები							
	სამცხე-ჯავახეთი		ქვემო ქართლი					
	ახალციხე	ნინოწმინდა	ბოლნისი	გარდაბანი	დმანისი	თეთრიწყარო	მარნეული	ნაკა
1. სპეციალური საჭიროების მქონე პირები								
1.1. ობოლი და მშობელთა მზრუნველობამოკლებული ბავშვები	I, IV	I	I	I		III	I, II	I, II
1.2. შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირები	I, IV	I	I, III, IV	I	I, IV	I, II	I, II	I
1.3. ოჯახის მზრუნველობამოკლებული, თვითმომსახურების შეზღუდული უნარის მქონე სრულწლოვანები								
1.4 მარჩენალდაკარგულები	I, IV	I	I		II		II	I
1.5. მიუსაფარი ბავშვები								
2. ლატაკი (სოციალურად დაუცველი) ოჯახები	I, II	I		I, IV		I, II, IV	I, II	I
3. უსახლკარო პირები	IV	I, IV	IV	IV	I	I		I
4. ბავშვები	I, IV	I	I	I, IV		I, IV	I	I
5. ქალები								
6. ეროვნული უმცირესობები								
6.1. რელიგიური უმცირესობები								
6.2. ეთნიკური უმცირესობები								
7. ეკომიგრანტები								
8. ხანდაზმულები	I		I	I		I	I	I
9. დევნილები	IV			I, IV		I	I	
10. მრავალშვილიანი ოჯახები	I	I	I	I, IV		I		I
11. მარტოხელა მშობელი	IV	I		I	I	I	I	
12. ვეტერანები	I	I	I	I		I, II	I	I
13. ჯანმრთელობის დაცვის საჭიროების მქონე ჯგუფები	I, IV		I, IV	I, IV	I, IV	I, IV	I, IV	
14. ძალადობის მსხვერპლის სტატუსის მქონე პირი		III	I, IV			I		
15. სტუდენტები		I	III	I			I	

საბაზისო კვლევის ფარგლებში გამოიკვეთა სოციალური და ჯანდაცვის მიმართულებით მოსახლეობის საჭიროებები. რაოდენობრივი გამოკითხვის შედეგად დადგინდა, რომ რესპონდენტთა ძირითადი ნაწილი (81%) მუნიციპალური **სოციალური მომსახურებებით** არ სარგებლობს (სამცხე-ჯავახეთი 88%, ქვემო ქართლი - 75%). სახელმწიფო (ცენტრალური) მომსახურებებით არსარგებლობის მაჩვენებელი გაცილებით მცირეა (26%; სამცხე-ჯავახეთი - 24%, ქვემო ქართლი - 29%) კვლევაში მონაწილე პირთა მიერ დასახელებულ მუნიციპალურ სოციალურ სერვისებს შორის შედარებით გამოიკვეთა ერთჯერადი (ფულადი ან სხვა სახის) დახმარებით (6%) და სოციალურად დაუცველი ბავშვების და ახალშობილების მხარდაჭერის პროგრამით (4%) მოსარგებლეთა ჯგუფი; სახელმწიფო (ცენტრალური) მომსახურებებს შორის კი - ასაკობრივი პენსია (29%), სახელმწიფო სამედიცინო დაზღვევა (20%), კომუნალური სუბსიდიები (18%). (იხ. ცხრილი #8, #9). რესპონდენტები, ძირითადად, დროულად იღებენ ნებისმიერი სახის დახმარებას (როგორც მუნიციპალურს, ისე ცენტრალურს) და, ამდენად, განეული სერვისებით კმაყოფილნი არიან (მუნიციპალური სერვისებით კმაყოფილია საშუალოდ 63%, სახელმწიფო (ცენტრალური) სერვისებით კი საშუალოდ 70%).

### ცხრილი #8

ქვემოთ ჩამოთვლილი მუნიციპალური სოციალური მომსახურებებიდან თქვენ ან თქვენი ოჯახის წევრი თუ სარგებლობთ რომელიმე მომსახურებით? (რეგიონის ჭრილი)	სამცხე-ჯავახეთი (N=600)	ქვემო ქართლი (N=600)
არა, არცერთი	87.8%	74.9%
ერთჯერადი (ფულადი ან სხვა სახის) სოციალური დახმარება	3%	9.6%
უსახლკარო პირთა თავშესაფრით უზრუნველყოფა (სოციალური საცხოვრისი)	-	0.1%
მრავალშვილიანი ოჯახების/მარტოხელა მშობლების სოციალური დახმარება	1.7%	5.4%
სოციალურად დაუცველი ბავშვების და ახალშობილების მხარდაჭერის პროგრამა	4.8%	3.9%
შებლუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა დახმარება	2%	1.2%
უფასო მგზავრობა	-	0.6%
უფასო სასაბინოების პროგრამა	0.3%	-
შინმოვლის პროგრამა	-	-
სხვადასხვა სახის ძალადობის მსხვერპლთა დახმარება	-	-
საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა და მებრძოლთა (ვეტერანთა) და მათი ოჯახების დახმარება	0.3%	1.6%
სტიქიური მოვლენების შედეგად დაზარალებული და მძიმე საცხოვრებელ პირობებში მყოფი პირების მხარდაჭერა	-	0.1%
სარიტუალო დახმარება	-	0.5%
ახალდაქორწინებული ოჯახების წახალისება	-	0.1%
ონლაინსწავლების პერიოდში სოციალურად დაუცველი ოჯახების განათლების ხელმისაწვდომობა	-	1.3%
სტუდენტებისა და სპორტსმენების დახმარება	-	0.5%
სხვა	0.1%	0.2%

## ცხრილი #9

ქვემოთ ჩამოთვლილი სახელმწიფო (ცენტრალური) სოციალური მომსახურებებიდან თქვენ ან თქვენი ოჯახის წევრი თუ სარგებლობთ რომელიმე მომსახურებით? (რეგიონის ჭრილი)	სამცხე-ჯავახეთი (N=600)	ქვემო ქართლი (N=600)
არა, არცერთს	23.9%	29.1%
ასაკობრივი პენსია	29.2%	28.8%
შებლადული შესაძლებლობის მქონე პირთა (მათ შორის ბავშვების) პენსია	3.7%	3.6%
შებლადული შესაძლებლობის მქონე პირთა დღის ცენტრები	-	0.3%
მარჩენალდაკარგულის პენსია	0.1%	0.4%
ომის ვეტერანთა პენსია	1.3%	1%
იძულებით გადაადგილებულ პირთა დახმარება	0.2%	1.1%
სახელმწიფო სამედიცინო დაზღვევა	21.1%	18.6%
სოციალური დახმარება მარტოხელა პენსიონერებისთვის	0.2%	0.4%
კომუნალური სუბსიდიები	20.1%	15.8%
ვაუჩერები სოციალური მომსახურებისთვის (მაგ.: სამედიცინო დახმარების ცენტრის ვაუჩერი, ადრეული ჩარევის ვაუჩერი, კვების ვაუჩერი და ა.შ.)	0.1%	0.7%
ბავშვთა ადრეული განვითარების პროგრამა	-	0.1%
ბავშვთა რეაბილიტაცია/აბილიტაციის პროგრამა	0.1%	-
სხვა	-	0.1%

სოციალური მიმართულებით ფოკუს-ჯგუფების ფარგლებში გამოიკვეთა მოსაზრება, რომ კორონავირუსით გამოწვეული პანდემიის პირობებში აუცილებელია ისეთი სოციალური პროგრამების შემუშავება, რომლებიც მოწყვლად მდგომარეობაში მყოფ ოჯახებში მცხოვრებ მოსწავლეებში განათლების მიღების მოტივაციას გაზრდის, რაც, შესაძლოა, სახელმძღვანელოებით ან სხვა საჭირო ნივთებით უზრუნველყოფაში გამოიხატებოდეს. ფოკუს-ჯგუფებში აღინიშნა, რომ მუნიციპალიტეტების როლი მნიშვნელოვანია პროფესიული და უმაღლესი განათლების ხელშეწყობის თვალსაზრისითაც. კერძოდ, წარჩინებულ და მოტივირებულ ახალგაზრდებს მუნიციპალიტეტი მხარში უნდა დაუდგეს, რაც, მაგალითად, სწავლის თანადაფინანსებაში, საცხოვრებელი უზრუნველყოფაში და ა.შ. შეიძლება გამოიხატოს.

რაოდენობრივი კვლევის ფარგლებში გამოკითხულთა უმრავლესობა არც მუნიციპალური (89%; (სამცხე-ჯავახეთი 94%, ქვემო ქართლი - 85%) და არც სახელმწიფო (ცენტრალური) (54%; (სამცხე-ჯავახეთი - 61%, ქვემო ქართლი - 47%) **ჯანდაცვის მომსახურებით** არ სარგებლობს. კვლევაში მონაწილე პირთა მიერ დასახელებულ მუნიციპალურ სერვისებს შორის გამოიკვეთა უფასო მედიკამენტებით უზრუნველყოფა (7%), ხოლო სახელმწიფო სერვისებს შორის - სოფლის ექიმი (19%) და სასწრაფო გადაუდებელი დახმარება (14%) (იხ. ცხრილი #10, #11). რესპონდენტები დროულად იღებენ ჯანდაცვის სერვისებსაც და ძირითადად კმაყოფილნი არიან განუღი მომსახურებით როგორც მუნიციპალურ (საშუალო მაჩვენებელი - 65%), ისე სახელმწიფო (ცენტრალურ) დონეზე (საშუალო მაჩვენებელი - 72%). პრობლემურად დასახელდა აუტიზმის სპექტრის დარღვევის მქონე



ბავშვთა რეაბილიტაციისა და ფსიქიკური ჯანმრთელობის სერვისები, რომელთა რეგისტრაციის პროცედურები შედარებით რთულია და რესპონდენტთა კმაყოფილების დონეც დაბალია.

### ცხრილი #10

ქვემოთ ჩამოთვლილი მუნიციპალური ჯანდაცვის მომსახურებებიდან თქვენ ან თქვენი ოჯახის წევრი თუ სარგებლობთ რომელიმე მომსახურებით? (რეგიონის ჭრილი)	სამცხე-ჯავახეთი (N=600)	ქვემო ქართლი (N=600)
არა, არცერთს	93.9%	85%
უფასო მედიკამენტებით უზრუნველყოფა	3.8%	9.4%
აუტიზმის სპექტრის დარღვევის მქონე ბავშვთა რეაბილიტაცია	0.4%	0.1%
სხვადასხვა ქრონიკული დაავადების (სიმსივნე, თირკმლის უკმარისობა, ლეიკემია და სხვ.) მქონე ადამიანთა დახმარება	-	1.3%
ძვირადღირებული კვლევის (კომპიუტერული ტომოგრაფია, ეზოფაგოგასტროდუოდენოსკოპია, კორონაროგრაფია, ანგიოგრაფია, ძუძუს კიბოს გენეტიკური კვლევა და სხვა.) დაფინანსება	0.5%	1.7%
შშმ პირთა და სოციალურად დაუცველების სამედიცინო დახმარება	0.9%	0.4%
სხვა	0.5%	2%

### ცხრილი #11

ქვემოთ ჩამოთვლილი სახელმწიფო (ცენტრალური) ჯანდაცვის მომსახურებებიდან თქვენ ან თქვენი ოჯახის წევრი თუ სარგებლობთ რომელიმე მომსახურებით? (რეგიონის ჭრილი)	სამცხე-ჯავახეთი (N=600)	ქვემო ქართლი (N=600)
არა, არცერთს	60.7%	46.6%
დაავადებათა ადრეული გამოვლენა და სკრინინგი	0.1%	0.9%
იმუნიზაცია (გეგმური აცრები)	7.1%	11.7%
ტუბერკულოზის მართვა	0.1%	-
აივ ინფექცია/შიდსის მართვა	-	0.1%
დედათა და ბავშვთა ჯანმრთელობა (მაღალი რისკის ორსულთა, მშობიარეთა და მელოგინეთა მკურნალობა, გენეტიკური პათოლოგიების ადრეული გამოვლენა, ახალშობილთა სმენის სკრინინგული გამოკვლევა, ორსულთა მედიკამენტებით უზრუნველყოფა და ა.შ.)	-	1.2%
ნარკომანიით დაავადებულ პაციენტთა მკურნალობა	-	-
ფსიქიკური ჯანმრთელობა	0.7%	0.7%
დიაბეტის მართვა	0.7%	1.8%
სასწრაფო გადაუდებელი დახმარება	11.5%	15.3%
სოფლის ექიმი	17.5%	20.4%
ქრონიკული დაავადებების სამკურნალო მედიკამენტებით უზრუნველყოფა	1.4%	1.4%
სხვა	0.1%	-

საბაზისო კვლევის თვისებრივი კომპონენტის ფარგლებში გამოიკვეთა, რომ პრობლემურია კვალიფიციური სამედიცინო სპეციალისტისგან კონსულტაციის მიღება და მედიკამენტების ხელმისაწვდომობა. მნიშვნელოვანია მედიკამენტების ნუსხის გაფართოება და ჯანმრთელობის პრობლემების მქონე პირებისთვის კრიტიკულად მნიშვნელოვანი მედიკამენტების დაფინანსება. ჩაღრმავებული ინტერვიუების საფუძველზე გამოიკვეთა, რომ ბოლნისის მუნიციპალიტეტის საერთო ბიუჯეტიდან ყველაზე დიდი წილი სწორედ ჯანდაცვის სერვისებით მიმართულებით იხარჯება, თუმცა მოსახლეობის საჭიროებების დასაკმაყოფილებლად ეს მოცულობა საკმარისი არ არის - ვერ ხერხება ოპერაციების სრულყოფილად დაფინანსება და შემდგომში მედიკამენტებით უზრუნველყოფა. ორივე რეგიონში ჩატარებულ ფოკუს-ჯგუფებში გაჟღერდა შემდეგი - მუნიციპალური ჯანდაცვის სერვისებით უკმაყოფილებას იწვევს ის, რომ პოსტოპერაციული რეაბილიტაცია არ ფინანსდება, რომელიც მოსახლეობისთვის მნიშვნელოვან ხარჯებთან არის დაკავშირებული. ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლების შეფასებით, არსებული სოციალური თუ ჯანდაცვის სერვისების გაუმჯობესება ბიუჯეტის ზრდასთან ერთადაა შესაძლებელი.

საბაზისო კვლევის ფარგლებში გამოიკვეთა, რომ ეთნიკურად ქართველებისთვის უფრო ხელმისაწვდომია სახელმწიფო სერვისები, ვიდრე ეთნიკური უმცირესობის წარმომადგენლებისთვის. თანაბარი ხელმისაწვდომობის მხრივ პრობლემურად განისაზღვრა ენობრივი ბარიერით გამოწვეული ინფორმაციის ნაკლებობა. მსგავსი ბარიერი უფრო ხშირად უფროსი თაობის წარმომადგენლებს ექმნებათ, რადგან ქართულ ენას არ/ცუდად ფლობენ. ამ მხრივ პოზიტიურ სერვისად არის შეფასებული „1+4 საგანმანათლებლო პროგრამა“, რომლის მეშვეობითაც უფრო მეტი ეთნიკური უმცირესობის წარმომადგენელი ახალგაზრდა სწავლობს ქართულ ენას.



უფლებების მატარებელი ჯგუფები	მუნიციპალიტეტები							
	სამცხე-ჯავახეთი		ქვემო ქართლი					
	ახალციხე	ნინოწმინდა	ბოლნისი	გარდაბანი	დმანისი	თეთრიწყარო	მარნეული	წალკა
2. ღატაკი ოჯახი	არაფულადი ერთჯერადი დახმარება	ფულადი ერთჯერადი დახმარება		არაფულადი სისტემური დახმარება და ფულადი ერთჯერადი დახმარება		ერთჯერადი ფულადი დახმარება და ერთჯერადი არაფულადი დახმარება	ერთჯერადი ფულადი დახმარება და ერთჯერადი არაფულადი დახმარება	ფულადი ერთჯერადი დახმარება
3. უსახლკარო პირი	არაფულადი სისტემური დახმარება	ფულადი ერთჯერადი დახმარება და არაფულადი სისტემური დახმარება	არაფულადი სისტემური დახმარება	არაფულადი სისტემური დახმარება	ფულადი ერთჯერადი დახმარება	ფულადი ერთჯერადი დახმარება		ფულადი ერთჯერადი დახმარება
4. ბავშვები	ფულადი ერთჯერადი დახმარება და არაფულადი სისტემური დახმარება	ფულადი ერთჯერადი დახმარება	ფულადი სისტემური დახმარება	ფულადი ერთჯერადი დახმარება და არაფულადი სისტემური დახმარება		ფულადი ერთჯერადი დახმარება და არაფულადი სისტემური დახმარება	ფულადი ერთჯერადი დახმარება	ფულადი ერთჯერადი დახმარება
5. ქალები								
6. ეროვნული უმცირესობები								
6.1. რელიგიური უმცირესობები								
6.2. ეთნიკური უმცირესობები								
7. ეკომიგრანტები								
8. ხანდაზმულები	ფულადი ერთჯერადი დახმარება		ფულადი ერთჯერადი დახმარება	ფულადი ერთჯერადი დახმარება		ფულადი ერთჯერადი დახმარება	ფულადი ერთჯერადი დახმარება	ფულადი ერთჯერადი დახმარება
9. დევნილები	არაფულადი სისტემური დახმარება			არაფულადი სისტემური დახმარება და ფულადი ერთჯერადი დახმარება		ფულადი ერთჯერადი დახმარება	ფულადი ერთჯერადი დახმარება	

უფლებების მატარებელი ჯგუფები	მუნიციპალიტეტები							
	სამცხე-ჯავახეთი		ქვემო ქართლი					
	ახალციხე	ნინოწმინდა	ბოლნისი	გარდაბანი	დმანისი	თეთრიწყარო	მარნეული	წალკა
10. მრავალშვილიანი ოჯახები	ფულადი ერთჯერადი დახმარება	ფულადი ერთჯერადი დახმარება	ფულადი ერთჯერადი დახმარება	არაფულადი სისტემური დახმარება და ფულადი ერთჯერადი დახმარება		ფულადი სისტემური დახმარება		ფულადი ერთჯერადი დახმარება
11. მარტოხელა მშობელი	არაფულადი სისტემური დახმარება	ფულადი ერთჯერადი დახმარება		ფულადი ერთჯერადი დახმარება	ფულადი ერთჯერადი დახმარება	ფულადი ერთჯერადი დახმარება	ფულადი ერთჯერადი დახმარება	
12. ვეტერანები	ფულადი ერთჯერადი დახმარება	ფულადი ერთჯერადი დახმარება	ფულადი ერთჯერადი დახმარება	ფულადი ერთჯერადი დახმარება		არაფულადი ერთჯერადი დახმარება, ერთჯერადი ფულადი დახმარება	ფულადი ერთჯერადი დახმარება	ფულადი ერთჯერადი დახმარება
13. ჯანმრთელობის დაცვის საჭიროების მქონე ჯგუფები	ფულადი ერთჯერადი დახმარება და არაფულადი სისტემური დახმარება		ფულადი ერთჯერადი დახმარება და არაფულადი სისტემური დახმარება	ფულადი ერთჯერადი დახმარება და არაფულადი სისტემური დახმარება	ფულადი ერთჯერადი დახმარება და არაფულადი სისტემური დახმარება	ფულადი ერთჯერადი დახმარება და არაფულადი სისტემური დახმარება	ფულადი ერთჯერადი დახმარება და არაფულადი სისტემური დახმარება	
14. სოციალურად დაუცველთა ზოგადი კატეგორიის ბენეფიციარები	ფულადი ერთჯერადი დახმარება					არაფულადი სისტემური დახმარება		
15. ოჯახში ძალადობის მსხვერპლის სტატუსის მქონე		ფულადი სისტემური დახმარება	ფულადი ერთჯერადი დახმარება და არაფულადი სისტემური დახმარება			ფულადი ერთჯერადი დახმარება		

## 1.5 ადამიანის უფლებებზე დაფუძნებული მიდგომის ხუთი ძირითადი სამუშაო პრინციპის გათვალისწინებით მოქმედი კანონმდებლობისა და არსებული პრაქტიკის ანალიზი

ადამიანის უფლებებზე დაფუძნებული მიდგომა ხელმძღვანელობს ხუთი ძირითადი სამუშაო პრინციპით, რომლებიც წარმოადგენს ერთგვარი შეფასების ინსტრუმენტს, თუ როგორ ხდება პრაქტიკაში არსებული კანონმდებლობის აღსრულება. არსებული პრაქტიკის შეფასებისას, ადამიანის უფლებებზე დაფუძნებული მიდგომის მიხედვით ამოსავალი წერტილი არის თავად ადამიანი - უფლებების მატარებელი ჯგუფი, რომელზეც უშუალოდ გავლენას ახდენს კანონი და მის აღსრულებასთან დაკავშირებული საქმისწარმოება.

### → მონაწილეობა

საქართველოს ორგანული კანონი - ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი - განსაზღვრავს ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის გარანტიებს და ფორმებს.

მუნიციპალიტეტის ორგანოებს და ამ ორგანოების თანამდებობის პირებს აქვთ ვალდებულება, ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის უზრუნველსაყოფად შექმნან ორგანიზაციული და მატერიალურ-ტექნიკური პირობები მოქალაქეთა მიღების, მათთან შეხვედრების, მუნიციპალიტეტის ორგანოების საქმიანობაში მათი ჩართვის (მათ შორის, კოლეგიური საჯარო დაწესებულების სხდომებში), რათა მოქალაქეთა მონაწილეობა და გადანყვეტილებათა მიღების პროცესი იყოს გამჭვირვალე.

მუნიციპალიტეტი უფლებამოსილია ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის უზრუნველყოფის მიზნით მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტში გაითვალისწინოს შესაბამისი პროგრამები.

კანონმდებლობა ადგილობრივ დონეზე გადანყვეტილების მიღების პროცესში მოქალაქეთა მონაწილეობის 5 შესაძლებლობას იცნობს:

- ✓ დასახლების საერთო კრება;
- ✓ პეტიცია;
- ✓ სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო;
- ✓ მუნიციპალიტეტის საკრებულოს და მუნიციპალიტეტის საკრებულოს კომისიის სხდომებში მონაწილეობა;
- ✓ მუნიციპალიტეტის მერის და მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრის მიერ გაწეული მუშაობის შესახებ ანგარიშების მოსმენა.<sup>31</sup>

ხუთივე ფორმა რელევანტურია, რომლებიც როგორც მუნიციპალიტეტს, ასევე კონკრეტულ ინტერესთა ჯგუფებს საშუალებას აძლევს სოციალური დახმარების პროგრამები მათ ბენეფიციარებზე მორგებული გახადონ. გარდა ამისა, შესაძლებელია დამატებითი მონაწილეობის ფორმებისა

<sup>31</sup> საქართველოს ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი - მუხლი 85

და მონაწილეობის კარგი პრაქტიკის გამოყენება, მაგალითად, მერის სოციალურ საკითხებზე მომუშავე მრჩეველთა საბჭოს შექმნა, სადაც საბჭო, ძირითადად, სოციალური პროგრამების ბენეფიციარების წარმომადგენლებისა და მათი უფლებების დამცველებისგან შედგება. აღნიშნული მექანიზმი წარმატებით იწვევდა სხვადასხვა მუნიციპალიტეტში, თუმცა მათ შორის არ არის კვლევის სამიზნე მუნიციპალიტეტები. მერის სოციალურ საკითხებზე მომუშავე საბჭოს შემადგენლობაში შედის ყველა კატეგორიის ბენეფიციარების წარმომადგენლები, რომლებიც სოციალურ დახმარებას იღებენ ან/და შეიძლება იღებდეს მუნიციპალური პროგრამებიდან. აღნიშნული მექანიზმი გამოყენებულია არსებული სოციალური პროგრამების ანალიზისთვის და ახალი პროგრამების დიზაინის შესაქმნელად.

სამიზნე მუნიციპალიტეტებში სოციალური მიმართულებით მუშაობს მრჩეველთა საბჭოს ფორმატის ორი ინსტრუმენტი: მუნიციპალიტეტის მერიის „შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა საკითხებზე მომუშავე საბჭო“ და გენდერული თანასწორობის საბჭო. ასევე დამატებით მომსახურების მიწოდებაზე ორიენტირებული მექანიზმია „ქალთა ოთახი“.

### **მუნიციპალიტეტის გენდერული თანასწორობის საბჭო**

გენდერული თანასწორობის საბჭო შექმნილია საქართველოს კანონის საფუძველზე გენდერული თანასწორობის შესახებ, რომლის მიზანია უზრუნველყოს საზოგადოებრივი ცხოვრების ყველა სფეროში დისკრიმინაციის დაუშვებლობა, სათანადო პირობების შექმნა ქალისა და მამაკაცის თანასწორი უფლებების, თავისუფლებისა და შესაძლებლობების რეალიზაციისათვის, ხელი შეუწყოს დისკრიმინაციის თავიდან აცილებასა და აღმოფხვრას. აღნიშნული კანონის საფუძველზე მუნიციპალიტეტს განესაზღვრა შემდეგი უფლებამოსილებები:

- მუნიციპალიტეტის საკრებულომ მუნიციპალიტეტში გენდერულ საკითხებზე სისტემური და საქართველოს პარლამენტის მიერ შექმნილი გენდერული თანასწორობის მუდმივმოქმედ საპარლამენტო საბჭოსთან კოორდინირებული მუშაობის უზრუნველსაყოფად შექმნას მუნიციპალური გენდერული თანასწორობის საბჭო;
- მუნიციპალიტეტში გენდერული თანასწორობის საკითხების შესწავლის, განსახორციელებელი საქმიანობის დაგეგმვის და ღონისძიებების კოორდინაციის მიზნით მუნიციპალიტეტის მერი განსაზღვრავს შესაბამის მერიაში გენდერული თანასწორობის საკითხებზე პასუხისმგებელ საჯარო მოსამსახურეს;
- მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტი, სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პრიორიტეტები, მუნიციპალური პროგრამები და გეგმები იმგვარად უნდა შემუშავდეს, რომ გამოირიცხოს ნებისმიერი ფორმის დისკრიმინაცია.<sup>32</sup>

მუნიციპალიტეტების მიერ პროაქტიულად გამოქვეყნებული, გამოთხოვილი საჯარო ინფორმაციის, სახალხო დამცველის აპარატის ჩატარებული კვლევის შედეგების<sup>33</sup> და პორტალ [www.lsgindex.org](http://www.lsgindex.org) ანალიზის საფუძველზე გამოიკვეთა, რომ:

32 საქართველოს კანონი გენდერული თანასწორობის შესახებ, მუხლი 13

33 <https://ombudsman.ge/res/docs/2020061711084253805.pdf>

- ყველა სამიზნე მუნიციპალიტეტში შექმნილია გენდერული თანასწორობის საბჭო, რომელიც პერიოდულად მართავს შეხვედრებს, ასევე მტკიცდება შესაბამისი სტრატეგიები და სამოქმედო გეგმები;
- მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტებში არ არის გათვალისწინებული ფულადი რესურსი, გენდერული თანასწორობის სამოქმედო გეგმების პრაქტიკაში განსახორციელებლად;
- მიუხედავად გენდერული თანასწორობის შესახებ საბჭოს მუშაობისა, სამიზნე მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტში გენდერული თანასწორობის საკითხებზე არ არსებობს საბიუჯეტო პროგრამა ან ქვეპროგრამა;
- გენდერული თანასწორობის საბჭოები არ მონაწილეობენ არც პოლიტიკის დაგეგმვის და არც მუნიციპალური მომსახურების მიწოდების პროცესში;
- მიუხედავად სხვადასხვა დონორი ორგანიზაციის მხარდაჭერისა, სამიზნე მუნიციპალიტეტებში 2022 წლის ბიუჯეტები არ არის „გენდერულად მგრძობიარე.“

გაეროს განვითარების პროგრამა (UNDP), გერმანიის საერთაშორისო თანამშრომლობის საზოგადოება (GIZ) და სხვა დონორები საინფორმაციო-საკონსულტაციო და ექსპერტულ დახმარებას უწევენ სამიზნე მუნიციპალიტეტების გენდერული თანასწორობის საბჭოებს, თუმცა მუნიციპალიტეტების მიმდინარე წლის საბიუჯეტო პროგრამებში არ არის ასახული შესაბამისი ღონისძიებები, რომლებიც გენდერული თანასწორობის მიზნების მიღწევას ხელს შეუწყობდა.

### **შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებები და შშმ პირთა საბჭო**

საქართველოს პარლამენტმა 2020 წელს მიიღო კანონი "შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების შესახებ", რომლის 35-ე მუხლი საქართველოს მუნიციპალიტეტებს განუსაზღვრავს კონკრეტულ ვალდებულებებს შშმ პირთა უფლებების დაცვის სფეროში. კერძოდ, მუნიციპალიტეტის ორგანოები/დანესებულებები ვალდებული არიან:

- თავიანთი კომპეტენციის ფარგლებში შეიმუშაონ და დანერგონ დამოუკიდებელი ცხოვრების მხარდაჭერისა და სოციალური ინკლუზიის პროგრამები შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა მონაწილეობით და მათი ინდივიდუალური საჭიროებების გათვალისწინებით;
- უზრუნველყონ ადგილობრივ დონეზე შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა საზოგადოებრივ, პოლიტიკურ, სოციალურ, ეკონომიკურ, კულტურულ და სპორტულ ცხოვრებაში სრული მონაწილეობა;
- უზრუნველყონ კანონით მინიჭებულ უფლებამოსილებათა განსახორციელებლად შესაბამისი ღონისძიებების პროგრამების/პროექტების შემუშავების პროცესში შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა მონაწილეობა გადაწყვეტილების შემუშავებისა და მიღების ყველა ეტაპზე;
- ხელი შეუწყონ შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა ადგილობრივი ორგანიზა-



ციების საქმიანობას, რომლებშიც შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირები ან/და მათი კანონიერი წარმომადგენლები როგორც ორგანიზაციის წევრთა, ისე მმართველი/გადაწყვეტილების მიმღები ორგანოების წევრთა უმრავლესობას წარმოადგენენ და რომლებიც მუშაობენ შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა დამოუკიდებელი ცხოვრების ხარისხის გაუმჯობესების მიზნით;

- შესაბამისი მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე მოქმედ სათანადო ფუნქციების მქონე სხვა დაწესებულებებთან/ორგანიზაციებთან ერთად ხელი შეუწყონ შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა დამოუკიდებელი ცხოვრების საინფორმაციო-საკონსულტაციო და მხარდაჭერის სერვისების დანერგვასა და განვითარებას.

მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილებებს არეგულირებს რანგით უფრო მაღლა მდგომი ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, რომელშიც შშმ პირებთან დაკავშირებით მხოლოდ გარემოს ადაპტირებაზეა განსაზღვრული მუნიციპალიტეტების ვალდებულებები. დანარჩენი კანონით განსაზღვრული ვალდებულებები ფაქტობრივად დელეგირებულ უფლებამოსილებად მოიაზრება, თუმცა მას თან არ ახლავს შესაბამისი ფინანსური რესურსი ცენტრალური ბიუჯეტიდან; აღნიშნული გარემოებები მუნიციპალიტეტს სამართლებრივად და ფინანსურად არ აძლევს შესაძლებლობას აღასრულოს კანონის მოთხოვნები.

სამიზნე მუნიციპალიტეტებში შექმნილია შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთა საკითხებზე მომუშავე საკოორდინაციო-საკონსულტაციო საბჭოები, რომლებიც ძირითადად დაკომპლექტებულია მუნიციპალიტეტის მერიის საჯარო მოხელეებით და მას ხელმძღვანელობს მერის მოადგილეები. საბჭოები პერიოდულად მართავენ სხდომებს, განიხილავენ სხვადასხვა ინიციატივას, მაგრამ უშუალოდ სამიზნე ჯგუფი - შშმ პირები, ნაკლებად არიან ჩართული მუნიციპალიტეტის საბიუჯეტო პროგრამების და პოლიტიკის დოკუმენტების შემუშავების პროცესში.

საბაზისო კვლევის გამოკითხვაში მონაწილე პირთა დიდი ნაწილი (39%) მათი დასახლების დაგეგმარებით უკმაყოფილოა (ქვემო ქართლი - 43%, სამცხე-ჯავახეთი - 35%). როგორც ჩანს, დასახლების დაგეგმარებისას შშმ პირთა საჭიროებები გათვალისწინებული არ ყოფილა, რადგან, რესპონდენტთა 56%-ის შეფასებით, შშმ პირებისთვის ადაპტირებული გარემო არ არსებობს ან არ იცინ, არსებობს თუ არა (სამცხე-ჯავახეთი - 62%, ქვემო ქართლი - 50%); პრობლემურია პანდუსების არარსებობა, არაადაპტირებული შენობები და ტრანსპორტი ეტლით მოსარგებლე პირებისთვის.

ზემოაღნიშნული ინფორმაცია რვავე მუნიციპალიტეტის მაცხოვრებლებმა დაადასტურეს ფოკუს-ჯგუფის ფარგლებში. მათი აზრით, საზოგადოებრივი დაწესებულებები/სივრცეები ადაპტირებული არ არის შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებისთვის; რესპონდენტების ერთმა ნაწილმა აღნიშნა, რომ ბოლო პერიოდში აშენებული საჯარო დაწესებულებები ადაპტირებულია მობილობის შეზღუდვის მქონე პირებისთვის, თუმცა რესპონდენტებისთვის უცნობია ადაპტირება რამდენად შეესაბამება არსებულ სტანდარტს, რადგან ადაპტირებული გარემოთი მოსარგებლე შშმ პირი არ უნახავთ.

## „ქალთა ოთახი“

„ქალთა ოთახი“ ჰქვია მუნიციპალურ სერვისს, რომლის მიზანია ქალების გააქტიურება და გაძლიერება. პროექტი მოიცავს რამდენიმე სერვისს: ბიბლიოთეკა, კომპიუტერული და ინტერნეტ-მომსახურება, სადამოს კლასები, ბავშვთა კუთხე, სპეციალური ტრენინგპროგრამები და საგანმანათლებლო საქმიანობა. ის არის რესურსი ქალებისთვის ინფორმაციის და სერვისების მისაწოდებლად, ქალთა მონაწილეობის წასახალისებლად ადგილობრივ დონეზე გადანყვეტილების მიღებისას. „ქალთა ოთახის“ ბაზაზე ასევე არსებობს ინიციატივა ქალთა და გოგონათა პროფესიული ეკონომიკური გაძლიერებისთვის. „ქალთა ოთახი“ მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციულ შენობაში არის განთავსებული და ემსახურება მუნიციპალიტეტის დასახლებებში მცხოვრებ ქალებს. პროექტი USAID-ის ფინანსური მხარდაჭერით, კონფლიქტების და მოლაპარაკებების საერთაშორისო კვლევითი ცენტრის და ორგანიზაცია Mercy corp-თან პარტნიორობით ხორციელდება.

ქალთა ოთახები დაფუძნებულია კვლევის სამიზნე ყველა მუნიციპალიტეტში: დმანისის წალკის, თეთრიწყაროს, ნინოწმინდის, ბოლნისის, მარნეულის, გარდაბნის და ახალციხის მუნიციპალიტეტებში. აღნიშნული სერვისი 2015-2016 წლებში დაფუძნდა და დღემდე წარმატებით ფუნქციონირებს.

2022 წლის მდგომარეობით ყველა მუნიციპალიტეტში დასრულებულია იმ ხელშეკრულების მოქმედების ვადა, რომელიც არეგულირებდა ურთიერთობას მუნიციპალიტეტსა და დონორ ორგანიზაციას შორის.

ქალთა ოთახები - ეს არის მნიშვნელოვანი მომსახურების სფერო ქალთა გაძლიერების და გადანყვეტილების მიღების პროცესში პოტენციური მონაწილეობის ინსტრუმენტი. არსებული რეალობა შემდეგია:

- „ქალთა ოთახისთვის“ მუნიციპალიტეტებში გამოყოფილია სივრცე და აღჭურვილია სათანადოდ, მაგრამ არის გამონაკლისებიც (გარდაბანი), სადაც ოთახი დაიხურა და შესაბამისი სივრცე აღარ აქვს მერიაში შექმნილი ტექნიკური პრობლემების გამო და არა თავად სერვისის არაეფექტიანობის მიზეზით;
- მუნიციპალიტეტში „ქალთა ოთახის“ მენეჯერის კვალიფიციურობა (უზრუნველყოფილია მათი გადამზადება დონორების მიერ);
- მაღალია „ქალთა ოთახის“ მენეჯერთა მოტივაცია;
- „ქალთა ოთახის“ მენეჯერები კოორდინირებულად მუშაობენ მუნიციპალიტეტის მერიის სხვადასხვა სტრუქტურულ ერთეულთან;
- „ქალთა ოთახის“ მენეჯერის მხარდაჭერითა და ჩართულობით არაერთი პროექტი მომზადდა და განხორციელდა ქალთა ეკონომიკური გაძლიერების მიზნით;
- „ქალთა ოთახი“ ხელს უწყობს მუნიციპალიტეტში გენდერული თანასწორობის შესახებ საზოგადოების ინფორმირებას და მოწყვლადი ჯგუფების მხარდაჭერას;

- შექმნილია საქართველოს მასშტაბით არსებული „ქალთა ოთახების“ გაერთიანება, რომელიც ხელს უწყობს მუნიციპალიტეტებში არსებული საერთო პრობლემების იდენტიფიცირებას, გადაჭრის გზებზე კოორდინირებულ მუშაობას და ერთობლივი პროექტების განხორციელებას.

არსებობს მნიშვნელოვანი გამოწვევები, რომლებიც სასწრაფო რეაგირებას საჭიროებს:

- მუნიციპალიტეტებში ჯერ კიდევ კარგად არ აქვთ გააზრებული და გაცნობიერებული ადგილობრივი თვითმმართველობის როლი გენდერული თანასწორობის ხელშეწყობის პროცესში; აღსანიშნავია, რომ შვეიცარიის განვითარებისა და თანამშრომლობის სააგენტოს (SDC) დაფინანსებით, „მერსი ქორფს“ საქართველოს მიერ მცირე კავკასიის ალიანსების პროგრამის (ALCP) ფარგლებში მომზადდა ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ გენდერული თანასწორობის პოლიტიკის განხორციელების სახელმძღვანელო პრინციპები;
- გენდერული თანასწორობის საკითხებთან დაკავშირებით ჯერ კიდევ დაბალია მერიისა და საკრებულოს თანამდებობის პირების ცნობიერება, რომელიც აფერხებს გენდერული თანასწორობის ხელშეწყობის გადანაცვლებების მიღებას;
- მერიის საჯარო მოხელეები, ა(ა)იპ-ების წარმომადგენლები და საკრებულოს აპარატის თანამშრომლები საჭიროებენ გადამზადებას გენდერული თანასწორობის საკითხებზე;
- „ქალთა ოთახს“ არ აქვს სტატუსი მერიის სტრუქტურაში და არ რეგულირდება მერიის სამართლებრივი აქტით, ამიტომ ჯერ კიდევ არის არის აღქმული, როგორც მერიის სტრუქტურის ნაწილი და მუნიციპალური სერვისი;
- „ქალთა ოთახის“ მენეჯერის დასაქმების ფორმა მუნიციპალიტეტების მიხედვით განსხვავებულია - ნაწილი არის პროფესიული საჯარო მოხელე (აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკისა და კახეთის მუნიციპალიტეტებში), ნაწილი კი შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი (ქვემო ქართლის რეგიონის მუნიციპალიტეტები);
- „ქალთა ოთახთან“ დაკავშირებით გადანაცვლებების მიღებისთვის მუნიციპალიტეტების ხელმძღვანელი პირები ელოდებიან მითითებას /რეკომენდაციას ცენტრალური ხელისუფლებისგან, მიუხედავად იმისა, რომ თვითმმართველობა დამოუკიდებელია და თავად შეუძლია საკუთარი პასუხისმგებლობით „ქალთა ოთახის“ სტატუსის განსაზღვრა;
- „ქალთა ოთახის“ მიმართ არაერთგვაროვანი დამოკიდებულებაა მერიის თანამდებობის პირებისა და საჯარო მოხელეების მხრიდან: „ქალთა ოთახის“ შეთავაზებული სერვისები მისაღები და მხარდაჭერილია, თუმცა თავად სახელწოდება „ქალთა ოთახის“ მიმართ სკეპტიკური დამოკიდებულებაა;
- არ არის გათვალისწინებული „ქალთა ოთახის“ მენეჯერის ანგარიშვალდებულება მერიაში და მენეჯერის საქმიანობა არ ფასდება შესაბამისი ზედამხედველის მიერ;
- „ქალთა ოთახის“ მიერ მომსახურების ეფექტიანად მიწოდებისთვის არ არის საკმარისი არსებული ადამიანური რესურსი - მხოლოდ ერთი ადამიანია დასაქმებული;

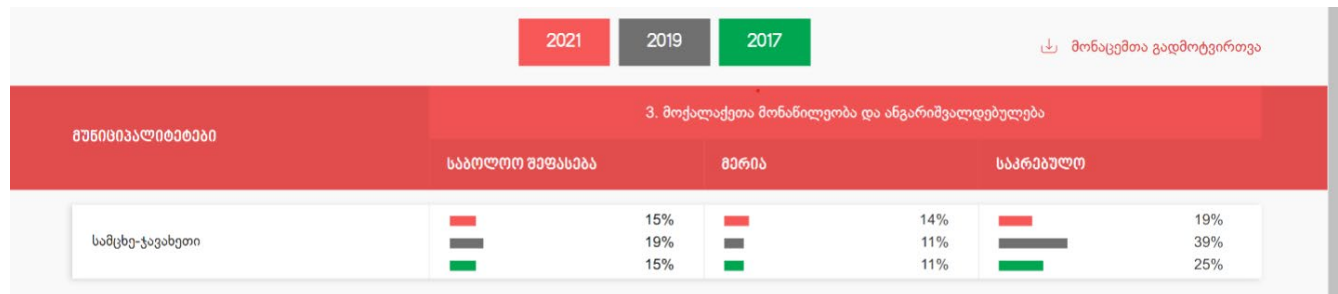
- „ქალთა ოთახის“ სამოქმედო გეგმით განწერილი საქმიანობის ეფექტიანად შესრულებისთვის გამონვევა ბიუჯეტში გენდერული თანასწორობისთვის თანხების არარსებობა.

### **მოქალაქეთა მონაწილეობის დამატებითი ინსტრუმენტები**

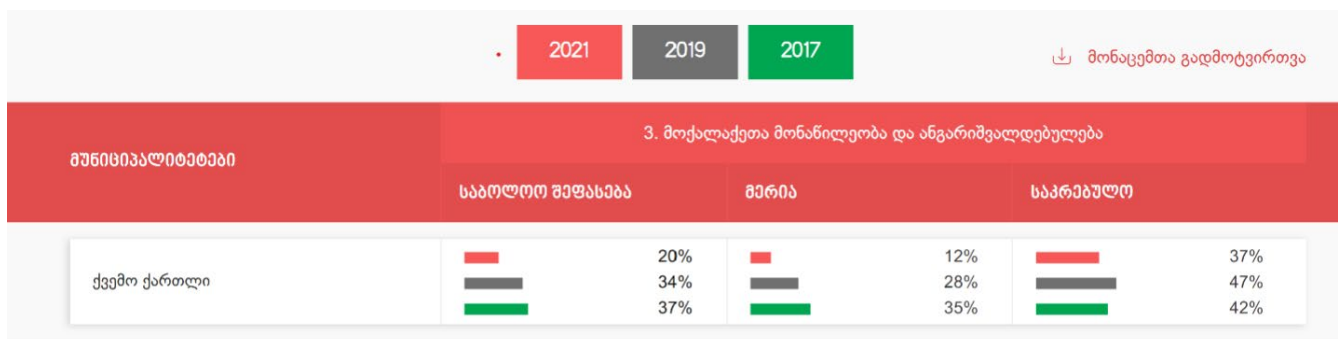
მუნიციპალიტეტი არ არის შეზღუდული მხოლოდ კოდექსით გათვალისწინებული მონაწილეობის ფორმებით. როგორც მერი, ასევე საკრებულო უფლებამოსილია შემოიტანოს მონაწილეობის ისეთი ფორმები, რომლებიც არ ეწინააღმდეგება კანონმდებლობას.

2017 წლიდან კონსულტაციის და ტრენინგის ცენტრის (CTC), ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტისა (IDFI) და მმართველობითი სისტემების განვითარების ცენტრის (MSDC) მიერ, ღია საზოგადოების ფონდის (საქართველო) ფინანსური მხარდაჭერით შემუშავდა ადგილობრივი თვითმმართველობის ინდექსი ([www.lsgndex.org](http://www.lsgndex.org)), რომელიც აფასებს ყველა თვითმმართველი ორგანოს გამჭვირვალობას, მოქალაქეთა მონაწილეობის მექანიზმებს და პრაქტიკებს. აღნიშნული ინდექსის მონაცემები აჩვენებს, რომ სამიზნე რეგიონებში (სამცხე-ჯავახეთი და ქვემო ქართლი) მონაწილეობისა და გამჭვირვალობის მაჩვენებლები მნიშვნელოვნად ჩამორჩება საერთო-ეროვნულ მაჩვენებელს, რომელიც ისედაც საკმაოდ დაბალია და მოქალაქეთა მონაწილეობის და გამჭვირვალობის კომპონენტში 24%-ს შეადგენს (იხ. სურათი #1, #2, #3).

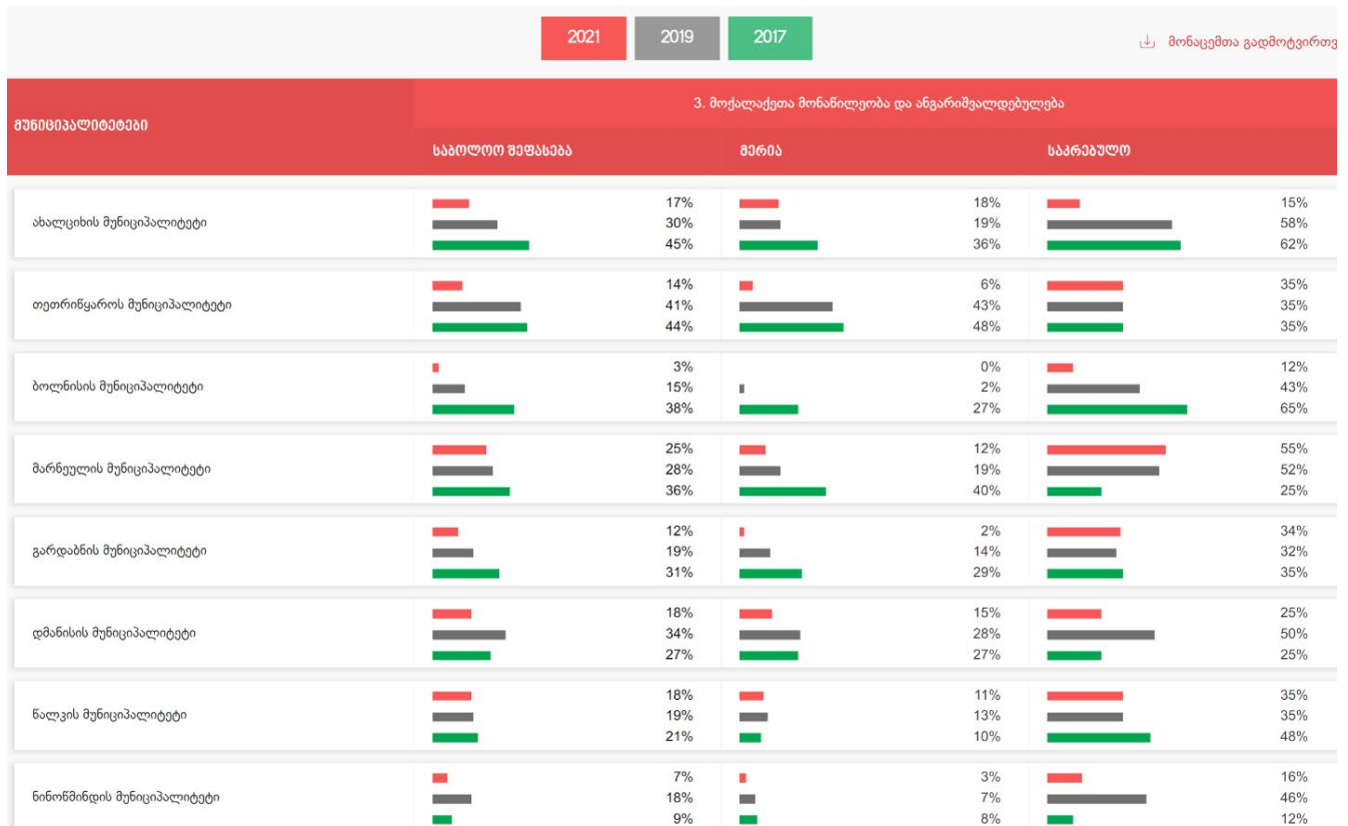
#### **სურათი #1 - სამცხე-ჯავახეთი**



#### **სურათი #2 - ქვემო ქართლი**



### სურათი #3 – 8 სამიზნე მუნიციპალიტეტები



სამცხე-ჯავახეთსა და ქვემო ქართლში არსებული სოციალური სერვისების საბაზისო კვლევის და კონტექსტის ანალიზის ფარგლებში სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებთან ჩატარებული ფოკუს-ჯგუფებიდან ჩანს, რომ მონაწილეობის უმთავრესი ბარიერები შემდეგია:

- ✓ მოსახლეობას მისთვის გასაგებ ენაზე არ მიეწოდება ინფორმაცია. მოქალაქეების დიდი ნაწილი საკომუნიკაციო დონეზეც არ ფლობს სახელმწიფო ენას;
- - „პრობლემაა ბალებში ქართული ენის სწავლება, ან საერთოდ არ ისწავლება, ან - სათანადოდ, იმიტომ, რომ არის კადრების პრობლემა“ (ფოკუს-ჯგუფის ჩანაწერი, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციის წარმომადგენელი).
- ✓ ინფორმაცია და გადაწყვეტილების მიღების პროცესი არ არის გამჭვირვალე;
- - „მუნიციპალიტეტებში არ აქვთ ინფორმაცია კონკრეტული ჯგუფის საჭიროებებისა და იმის შესახებ, თუ როგორ შეიძლება ამ საჭიროებების დაკმაყოფილება, ბარიერების გადალახვა, რომელიც საშუალებას მისცემდა საზოგადოებაში ინტეგრაციის, რეინტეგრაციის, იმ სიკეთებით სარგებლობის, რითაც ყველა ვსარგებლობთ. ამ ინფორმაციის არქონა იწვევს ფრაგმენტულ, არასწორი მიდგომებით განპირობებულ სოციალურ აქტივობებს“ (ფოკუს-ჯგუფის ჩანაწერი, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციის წარმომადგენელი);

- ✓ მონაწილეობის პროცესში განსაკუთრებულ დისკრიმინირებულ ჯგუფს წარმოადგენენ ქალები, არსებული რელიგიური და ეთნიკური კონტექსტის გათვალისწინებით;
- - „არასდროს არავინ არ ხვდება ქალებს. ახალ ამბებს, ზოგადად ინფორმაციას, მხოლოდ კაცებისგან იღებენ. როგორც წესი, კაცები იღებენ გადაწყვეტილებას, ქალები ვის მისცემენ ხმას არჩევნებზე“ (ფოკუს-ჯგუფის ჩანაწერი, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციის წარმომადგენელი).
- ✓ ზოგადი განათლების დაბალი დონე;
- ✓ კავშირის არარსებობა სერვისის გამცემსა და სერვისის მიმღებ მოსახლეობას/თემს შორის;
- ✓ დასახლების საერთო კრებების გამართვის პროცედურების რთული და ზედმეტად ფორმალიზებული ხასიათი. ამის გამო პრაქტიკულად ვერც ხელისუფლება იყენებს გადაწყვეტილების მიღებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის ინსტრუმენტს და არც მოქალაქეებს აძლევს ამის რეალურ ბერკეტს, თუმცა ყველა სამიზნე მუნიციპალიტეტს დამტკიცებული აქვს საერთო კრების დებულება;
- ✓ მძიმე სოციალური და ეკონომიკური ფონი, რომელიც მოქალაქეთა დემოტივაციას განაპირობებს;
  - „სოციალური პრობლემის გამო ბევრი ოჯახი დაინგრა. ქალებს არა აქვთ განათლება და შესაბამისად უწევთ, რომ შვილები დატოვონ მამის სახლში, იმიტომ, რომ ძალადობის მსხვერპლი ქალი უკან მიჰყავს ბიოლოგიურ მშობელს“;
  - „შარშან ჩვენ შევისწავლეთ ნინონმინდა-ახალქალაქის მუნიციპალიტეტის 30-მდე სოფლის საჭიროებები, საიდანაც უმრავლესობა მიეკუთვნება სოციალურ საკითხებს. კონკრეტულად კი ისეთ საკითხებს, როგორებიცაა - გზა, ბუნებრივი აირი, სასმელი და სარწყავი წყალი, ადგილობრივ თვითმმართველობასთან კომუნიკაცია.“ (ფოკუს-ჯგუფის ჩანაწერი, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციის წარმომადგენელი).
- ✓ მოქალაქეთა მონაწილეობის ფორმებისა და მექანიზმების შესახებ ინფორმაციის არარსებობა;
  - „მინდა ვთქვა, რომ, განსაკუთრებით შშმ პირებს, ძალიან უჭირთ კომუნიკაცია ადგილობრივ თვითმმართველობასთან. მათ მიერ გაჟღერებული განაცხადი ან ნებისმიერი სახის მოთხოვნა, არასერიოზულად აღიქმება“ (ფოკუს-ჯგუფის ჩანაწერი, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციის წარმომადგენელი).

ადგილობრივ დონეზე გადაწყვეტილების მიღებისას მოსახლეობის მონაწილეობის დაბალ მაჩვენებელზე მიუთითებს საბაზისო კვლევის შედეგებიც, რომელიც, ასევე, ზემოაღნიშნულ მიზეზებს ადასტურებს. გამოკითხვის მონაწილეთა 40%-ის აზრით, მოქალაქეები ადგილობრივი თვითმმართველობის გადაწყვეტილების მიღებაში არ მონაწილეობენ (ქვემო ქართლი - 53%, სამცხე-ჯავახეთი 27%) (იხ. ცხრილი #13).

### ცხრილი #13

რამდენად მონაწილეობენ მოქალაქეები ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე გადაწყვეტილების მიღების პროცესში? (რეგიონის ჭრილი)	სამცხე-ჯავახეთი (N=600)	ქვემო ქართლი (N=600)
საერთოდ არ მონაწილეობენ	7.6%	26.6%
უფრო არ მონაწილეობენ, ვიდრე მონაწილეობენ	19%	26.8%
თანაბრად, მონაწილეობენ კიდევ და არც მონაწილეობენ	19.2%	17.7%
უფრო მონაწილეობენ, ვიდრე არ მონაწილეობენ	24.4%	11.2%
სრულად მონაწილეობენ	9.6%	1.9%
უარი პასუხზე / მიჭირს პასუხის გაცემა	20%	15.8%

როგორც გამოკითხვამ ცხადყო, გამოკითხულთა 27%-ის შეფასებით, ადგილობრივ დონეზე გადაწყვეტილებების მიღების პროცესსა და მოსახლეობის საჭიროებებს შორის ბმა არ არსებობს (სამცხე-ჯავახეთი - 16%, ქვემო ქართლი - 37%). ყოველი მესამე რესპონდენტის შეფასებით, ადგილობრივი ხელისუფლების გადაწყვეტილების მიღებისას ეთნიკური უმცირესობის წარმომადგენლების ჩართულობის გაზრდაზე ორიენტირებული ღონისძიებები ძირითადად არ ტარდება. მოსახლეობის შეფასებით, მნიშვნელოვანია მოსახლეობასთან უფრო ხშირი შეხვედრების ორგანიზება, მეტი თანხის გამოყოფა მუნიციპალიტეტების პრობლემების მოსაგვარებლად, მიმდინარე პროცესებზე მოსახლეობის ინფორმირება.

გამოკითხვამ **გამოკვეთა, რომ** ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებთან მოსახლეობის კომუნიკაცია დაბალია: გამოკითხულთა უმრავლესობას (82%) ბოლო 2 წლის განმავლობაში მათთვის კონკრეტული პრობლემის მოგვარების მიზნით არ მიუმართავს (სამცხე-ჯავახეთი - 84%, ქვემო ქართლი - 80%). საპირისპირო გამოცდილების მქონე პირებს კი შემდეგ საკითხებთან დაკავშირებით ჰქონიათ კომუნიკაცია: სხვადასხვა სოციალურ/მონყვლად ჯგუფთან (შშმ, ბავშვები, ხანდაზმულები, უსახლკაროები, იძულებით გადაადგილებული პირები) დაკავშირებული გარემოს გაუმჯობესება, ინფრასტრუქტურული პრობლემები (გაზმომარაგება, წყალმომარაგება, ელექტროენერჯია და ა.შ.), სოციალური საკითხები (სოციალური დახმარება, უმუშევრობა და ა.შ.), ჯანდაცვის მომსახურებასთან დაკავშირებული საკითხები (იხ. ცხრილი #14). თუმცა მნიშვნელოვანია, რომ 40%-ის გამოცდილებით, თვითმმართველობას არცერთი პრობლემა არ მოუგვარებია (სამცხე-ჯავახეთი - 36%, ქვემო ქართლი - 42%).

**ცხრილი #14**

ბოლო 2 წლის განმავლობაში რა საკითხ(ებ)თან დაკავშირებით მიმართეთ ადგილობრივ თვითმმართველობას? (რეგიონის ჭრილი)	სამცხე-ჯავახეთი (N=98)	ქვემო ქართლი (N=117)
სხვადასხვა სოციალურ/მონყვლად ჯგუფთან (შშმ, ბავშვები, ხანდაზმულები, უსახლკაროები, იძულებით გადაადგილებული პირები) დაკავშირებული გარემოს გაუმჯობესება	15.2%	12.4%
ინფრასტრუქტურული პრობლემები (გაზმომარაგება, წყალმომარაგება, ელექტროენერჯია და ა.შ.)	27.6%	16.8%
ტერიტორიის კეთილმოწყობა (ნარჩენების გატანა, გამწვანება და ა.შ.)	5.8%	9.4%
სოციალური საკითხები (სოციალური დახმარება, უმუშევრობა და ა.შ.)	33.1%	23.5%
ჯანდაცვის მომსახურებასთან დაკავშირებული საკითხები	15.3%	22.8%
სახლის/მინის რეგისტრაცია	1%	6.3%
სხვა	1.3%	8.9%
უარი პასუხზე / მიჭირს პასუხის გაცემა	0.8%	-

**ამასთან**, ბოლო 1 წლის განმავლობაში რესპონდენტთა უმრავლესობას (57%) არცერთ სამოქალაქო/საჯარო აქტივობაში მონაწილეობა არ მიუღია, განსაკუთრებით სამცხე-ჯავახეთში (65%) (ქვემო ქართლში ასეთია 50%). ფოკუს-ჯგუფებში გამოიკვეთა, რომ მოსახლეობის ადგილობრივი ხელისუფლების განხორციელებაში ჩაურთველობის ძირითადი მიზეზი არაინფორმირებულობაა - არ ფლობენ ინფორმაციას საკუთარი უფლებების შესახებ, კონკრეტულად როგორ და რა გზებით შეუძლიათ მონაწილეობა. დისკუსიის ზოგიერთი მონაწილის შეფასებით, მოსახლეობის მონაწილეობას მხოლოდ ფორმალური ხასიათი აქვს და რეალური გავლენის მოხდენა რთულია. ამდენად, მოსახლეობას ნიჰილიზმი იპყრობს და სწორედ ამ მიზნით არ ერთვება. მონაწილეობისთვის დამაბრკოლებელია მონყვლად მდგომარეობაში მყოფი რესპონდენტების სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობა, ცენტრამდე მისასვლელად შორი მანძილი, ენის ბარიერი, ინტეგრაციის დაბალი ხარისხი. სამოქალაქო/საჯარო აქტივობებში მონაწილეობის მიუღებლობის მსგავსი მიზეზები გამოიკვეთა კვლევის რაოდენობრივ კომპონენტშიც: დროის უქონლობა (21%), განცდა, რომ რესპონდენტის აქტივობა არაფერს შეცვლიდა (სამცხე-ჯავახეთი - 24%, ქვემო ქართლი - 24%) (იხ. ცხრილი #15). მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ როგორც ადგილობრივი ხელისუფლების, ისე სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების წევრთა შეფასებით, სწორედ დასახლების საერთო კრებები წარმოადგენს იმ ინსტრუმენტს, რომელიც ძირითადი პლატფორმა უნდა გახდეს მოსახლეობასთან კომუნიკაციისთვის.



**ცხრილი #15**

როგორ ფიქრობთ, ბოლო 1 წლის განმავლობაში რატომ არ მიგიღიათ არანაირ სამოქალაქო აქტივობაში მონაწილეობა? (რეგიონის ჭრილი)	სამცხე-ჯავახეთი (N=384)	ქვემო ქართლი (N=302)
დროის უქონლობის გამო	16.3%	26.5%
მქონდა განცდა, რომ ჩემი აქტივობა არაფერს შეცვლიდა	24%	23.8%
არ მაქვს საკმარისი ინფორმაცია ჩემი უფლებების შესახებ	17.5%	8.8%
მიმაჩნია, რომ ამ საკითხებზე ადგილობრივმა ხელისუფლებამ უნდა იზრუნოს	20.7%	25.2%
მიმაჩნია, რომ ამ საკითხებზე არასამთავრობო ორგანიზაციებმა უნდა იზრუნოს	4%	1%
სხვა	1.8%	0.9%
უარი პასუხზე / მიჭირს პასუხის გაცემა	15.7%	13.9%

ასევე, საინტერესო აღმოჩნდა სახალხო დამცველის წარმომადგენელთან ჩატარებული ინტერ-ვიუ, რომელიც იზიარებს სსო-ების წარმომადგენელთა განწყობებს, რომ მონაწილეობის შემაფერხებელი ენობრივი ბარიერია და დამატებით ასახელებს სხვადასხვა ეთნიკურ ჯგუფს შორის ინტეგრაციის დაბალ დონეს. ასევე, პრობლემად განისაზღვრა მუნიციპალიტეტების მიერ მოსახლეობასთან საკომუნიკაციო არხების სიმცირე ან არარსებობა. სოციალურ პროგრამებს ადგენენ არა მონაწილეობის გზით, არამედ გავლენიანი და აქტიური ინტერესთა ჯგუფების ლობირებით. მუნიციპალიტეტები ცდილობენ ამ მხრივ მდგომარეობის გამოსწორებას, მაგრამ ეს არ არის საკმარისი და საჭიროა ინსტიტუციური ცვლილებები, რაც მოიცავს მერიის შესაბამისი სამსახურის (სოციალური სამსახური) ფუნქციურ ცვლილებებს და მათთვის სოციალური პროგრამის შეფასების მიმართულებით ფუნქციების გაზრდას. აგრეთვე, სოციალურ საკითხებზე მომუშავე საბჭოების ეფექტიანობის გაზრდას, რომელიც მნიშვნელოვნად უკავშირდება ასეთი ტიპის საბჭოებში უშუალოდ პროგრამების ბენეფიციარების და მათი უფლებების დამცველთა წარმომადგენლობის ზრდას. ასევე, მნიშვნელოვანია ადგილობრივი თვითმმართველობების ორგანოებში, მრჩეველთა საბჭოებში გაიზარდოს ეთნიკური უმცირესობების წარმომადგენელთა რიცხვი. აღნიშნული ინსტიტუციური ცვლილებები მნიშვნელოვან გავლენას იქონიებს მუნიციპალიტეტებში გენდერული და შშმ პირთა საბჭოების ეფექტიანობაზე.

ენობრივ ბარიერს მთავარ შემაფერხებელ ფაქტორად გამოყოფს შერიგებისა და სამოქალაქო თანასწორობის საკითხებში საქართველოს სახელმწიფო მინისტრის აპარატის სამოქალაქო თანასწორობის დეპარტამენტის წარმომადგენელი, რომელთანაც ჩაღრმავებული ინტერვიუ ჩატარდა. მისი მოსაზრებით, „ქვემო ქართლისა და კახეთის რეგიონებში სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციასთან ჩამოყალიბებული საკონსულტაციო საბჭოები, რომლებიც 2017 წლიდან ფუნქციონირებს და მასში შედიან როგორც ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლები, ასევე არასამთავრობო ორგანიზაციები. არის ძალიან კარგი კომუნიკაციის პლატფორმა“, თუმცა, აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ეს პლატფორმა სახელმწიფო რწმუნებულს და ყველა შესაბამისი მუნიციპალიტეტის მერს, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს თავმჯდომარეს და მუნი-

ციპალიტეტის საკრებულოს თავმჯდომარის მოადგილეს აერთიანებს და არ არის მოქალაქეთა მონაწილეობის ინსტრუმენტი. მისი მოსაზრებით: „მოქალაქეები არიან ჩართულები აქტიურად, შეიძლება ყველა არ იყოს, მაგრამ აქტიური ადამიანები, რომლებიც დაინტერესებულნი არიან აქტუალური საკითხებით, არიან აქტიურად ჩართულნი. ჩვენ ძალიან ხშირად გვაქვს გასვლები რეგიონებში, ვხვდებით სოფლის მოსახლეობასაც, ასევე ადგილობრივ თვითმმართველობებთან გვაქვს შეხვედრები და ხშირ შემთხვევაში, ისეთი ფორმატებია, რომლებიც გულისხმობს მოქალაქეების ჩართულობას, მათ აქვთ საშუალება გამოხატონ თავიანთი სათქმელი.“

### → ანგარიშვალდებულება

მუნიციპალიტეტის მერი და მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრები ვალდებულნი არიან, წელიწადში ერთხელ მაინც, არა უგვიანეს 1 ნოემბრისა, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს შესაბამისი დადგენილებით განსაზღვრული წესით, მოაწყონ საჯარო შეხვედრები მუნიციპალიტეტის ამომრჩევლებთან და წარუდგინონ მათ ანგარიში გაწეული მუშაობის შესახებ, ანგარიშის განხილვისას უპასუხონ მუნიციპალიტეტის ამომრჩეველთა მიერ დასმულ შეკითხვებს.

მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე რეგისტრირებულ ამომრჩეველს უფლება აქვს, შეუზღუდავად დაესწროს მუნიციპალიტეტის მერის და მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრის საჯარო ანგარიშების განხილვას.

მუნიციპალიტეტის შესაბამისი ორგანოები იღებენ ვალდებულებას, უზრუნველყონ მუნიციპალიტეტის მერის და მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრების მუშაობის შესახებ კანონით გათვალისწინებული ანგარიშების გამოქვეყნება.<sup>34</sup>

როგორც ადგილობრივი სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების წარმომადგენლებიც აღნიშნავენ ფოკუს-ჯგუფებში, „გეგმები საკმაოდ კარგი და ამბიციურია, თუმცა მათი შესრულების ანგარიშებს მუნიციპალური ორგანოები საერთოდ არ აკეთებენ. ვერ მიხვდებით გენდერული საბჭოს არსებობის მიზანს, არ ჩანს, რას აკეთებენ“. ამავეს ადასტურებს ადგილობრივი თვითმმართველობის ინდექსი - [www.lsgindex.org](http://www.lsgindex.org) რეალურად დაცული არ არის კოდექსის მოთხოვნები და მუნიციპალიტეტებში არჩეული პირები ვერ აკმაყოფილებენ ანგარიშვალდებულების მინიმალურ მოთხოვნებსაც კი. შიდა ქართლის მუნიციპალიტეტებში ანგარიშვალდებულების კანონით და კარგი პრაქტიკით გათვალისწინებული მოთხოვნების მხოლოდ 31% არის შესრულებული 2021 წელს, რაც 2017 წელთან შედარებით (65%), მკვეთრად შემცირებული მაჩვენებელია. სამცხე-ჯავახეთის რეგიონის მუნიციპალიტეტებში მაჩვენებელი კიდევ უფრო დაბალია და 16%-ს უტოლდება (იხ. სურათი #4).

34 საქართველოს ორგანული კანონი, ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი - მუხლი 88

## სურათი #4 - ანგარიშვალდებულება რეგიონულ ჭრილში



ასევე, მუნიციპალიტეტებში ფიქსირდება ხარჯების დუბლირება - იდენტური პროგრამების დაფინანსება, რომელსაც სახელმწიფო ახორციელებს ცენტრალურ დონეზე. მაგალითად, მარნეულის მუნიციპალიტეტი უფინანსებს მკვეთრად შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირს ეტლის შეძენას იმ დროს, როდესაც აღნიშნული პროგრამა ვაუჩერული დაფინანსების წესით ხორციელდება ცენტრალური მთავრობის პროგრამის მიერ.

### ➤ დისკრიმინაციის აკრძალვა

საქართველოს საკანონმდებლო დონეზე მიღებულია არაერთი კანონი, რომლებიც კრძალავს დისკრიმინაციის ყველა ფორმას ცენტრალურ თუ ადგილობრივ დონეზე საჯარო მოხელეების მხრიდან საქმისწარმოების დროს. ასევე, საქართველოს მთავრობას მიღებული აქვს ცალკეული მოწყვლადი ჯგუფებისთვის (ქალები, ბავშვები, ეროვნული უმცირესობები, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირები) დამატებითი კანონები, რომლებიც მიმართულია ძალადობისა და დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრაზე.

სახალხო დამცველის 2021 წლის „თვითმმართველი ორგანოების სოციალური და ჯანმრთელობის დაცვის პროგრამების შესაბამისობა თანასწორობის პრინციპთან“ ანგარიშის მიხედვით, ადგილობრივი მუნიციპალიტეტის სოციალური და ჯანდაცვის ტიპის პროგრამებში იკვეთება დისკრიმინაციის არაერთი ფაქტი, რომელიც ხელს უწყობს სტერეოტიპების გაძლიერებას კონკრეტული ჯგუფების მიმართ და/ან არათანაბარ პირობებში ადამიანთა ჯგუფების ჩაყენებას.

ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ განხორციელებული სოციალური და ჯანდაცვის პროგრამების ფარგლებში იკვეთება ისეთი ტერმინების გამოყენება, რომლებიც ხელს უწყობს დისკრიმინაციის წახალისებას და სტიგმის გაძლიერებას. მაგალითად, ტერმინები: „ეპილეფსიით დაავადებული“, „პარკინსონით დაავადებული“, „აუტიზმით დაავადებული“, „ცერებრალური დამბლით დაავადებული“ (ბოლნისის მუნიციპალიტეტი), „ეტლს მიჯაჭვული“ (გარდაბნის მუნიციპალიტეტი), „ყრუმუნჯი“ (ბოლნისის მუნიციპალიტეტი), „შშშპ“ (გარდაბნის მუნიციპალიტეტი), „გლუტენის ავადმყოფობა“ (დმანისის მუნიციპალიტეტი) და სხვ. არასწორი ტერმინების გამოყენება ხელს უწყობს აღნიშნული ჯგუფების მიმართ არსებული სტიგმის გაღრმავებას.

ასევე, დისკრიმინაციული დამოკიდებულებაა თანაბარი რანგის მონყვლად მდგომარეობაში მყოფ ადამიანთა ჯგუფებში ფინანსების დაუსაბუთებელი რანჟირებით გადანაწილება. მაგალითად, მკვეთრად გამოხატული შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებსა და უსინათლო პირებს, რომლებიც ასევე არიან მკვეთრად გამოხატული შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირები. უსინათლო არის მხოლოდ დიაგნოზი, რომლის საფუძველზეც მიენიჭა პირს სტატუსი, მათ შორის, ბოლნისისა და დმანისის მუნიციპალიტეტებში თანხები ნაწილდება განსხვავებულად, სადაც უპირატესობა ენიჭება უსინათლო პირებს.

ჩნდება, ასევე, სქესის ნიშნით დისკრიმინაციის შემცველი ჩანაწერები ადგილობრივი თვითმმართველობის პროგრამებში; მაგალითად, ფინანსური მხარდაჭერა მიემართება მხოლოდ მარტოხელა დედას, რაც გამორიცხავს მარტოხელა მამისთვის შესაბამის შეღავათს (მარნეულის მუნიციპალიტეტი).

ასევე, დისკრიმინაციულად ჩაითვლება ის ფაქტიც, რომ ხშირ შემთხვევაში ერთი პროგრამით მოსარგებლე მონყვლადი ჯგუფი ვერ სარგებლობს სხვა მუნიციპალური პროგრამით. ამ შემთხვევაში არ ითვალისწინებენ ადამიანის მონყვლადობის მრავალ მიზეზს, რის გამოც ვერ ხერხდება უფლებების სრულყოფილად რეალიზების ხელშეწყობა (გარდაბნისა და თეთრიწყაროს მუნიციპალიტეტები).

მუნიციპალური პროგრამების ანალიზისას ჩანს, რომ ინტერესთა საკმაოდ ბევრი ჯგუფი, რომლებიც შეიძლება იყვნენ მონყვლადნი და საჭიროებდნენ სოციალურ დახმარებას, უბრალოდ გამოტოვებულია. როგორც ადგილობრივი სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების წარმომადგენლებთან ჩატარებული ფოკუს-ჯგუფის ერთ-ერთმა მონაწილემ აღნიშნა, მუნიციპალურ პროგრამებში მხოლოდ იმ ჯგუფების ინტერესებს ითვალისწინებენ, რომლებიც აქტიურობენ და ადგილობრივ დონეზე გარკვეული გავლენები აქვთ. ის ფაქტი, რომ მუნიციპალურ დონეზე არ არსებობს რაიმე მყარი ინსტიტუციური მექანიზმი, რომელიც ინტერესთა სხვადასხვა ჯგუფს საკუთარი საჭიროებების გამოხატვის საშუალებას მისცემდა, უკვე აჩენს რისკებს, რომ პროგრამები იყოს დისკრიმინაციული.

### → გაძლიერება

მუნიციპალიტეტებში კანონმდებლობის მოთხოვნით ან კარგი პრაქტიკის ფორმით, არსებობს შშმ პირთა საბჭოები, მერის მრჩეველთა საბჭო, „ქალთა ოთახები“. თუმცა, როგორც კვლევის რაოდენობრივ კომპონენტში ჩართული რესპონდენტების უმრავლესობა მიუთითებს, აღნიშნული ფორმები არაეფექტიანია. აქვე საინტერესოა ადგილობრივი თვითმმართველობის ინდექსის ([www.lsgindex.org](http://www.lsgindex.org)) მოხმობა, რომლის მიხედვითაც 8 სამიზნე მუნიციპალიტეტში 2021 წლის მონაცემებით, კანონის გარდა, სხვა დამატებითი მონაწილეობის მექანიზმების გამოყენების გრაფაში მითითებულია 0%. თითქმის იგივე მდგომარეობაა სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს მიერ მერისთვის ინიციატივების წარდგენის და მერის მიერ სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოსთვის სტრატეგიული დოკუმენტების სავალდებულოდ წარდგენის მიმართულებებით (ნაწილობრივ, გამონაკლისია ახალციხის მუნიციპალიტეტი). ადგილობრივი სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების წარმომადგენლებთან ჩატარებული ფოკუს-ჯგუფის მიხედვითაც აშკარაა, რომ საბჭოების არსებობა მხოლოდ ფორმალური ხასიათისაა: „ვიცი, რომ ადგილობრივ მუნიციპალი-

ტეტებში არის გენდერული, შშმ საბჭოები, მაგრამ მათი აქტიურობა ეფექტიანობისთვის არ არის საკმარისი. მაგ: ძალადობის მსხვერპლი ქალები ხშირად მოგვმართავენ ხოლმე ჩვენ და ზოგჯერ პრობლემების მოგვარებისთვის საკმარისია მათთვის თავშესაფრების, სხვადასხვა სერვისის არსებობის შესახებ ინფორმაციის მიწოდება. მუნიციპალიტეტში არსებულ საბჭოებს მეტად შეუძლიათ იყვნენ ჩართულები და ამ მიმართულებით აქტიურები. მათ შეუძლიათ, უზრუნველყონ ქალების, შშმ პირების ჩართულობა სხვადასხვა სერვისში. შშმ პირების შემთხვევაში საბჭოების მუშაობა უკანასკნელი ორი წელი ჩავარდნილი იყო. პანდემიიდან გამომდინარე ვერ ხერხდებოდა ინტენსიურად სხდომების ჩატარება და დისტანციურად მათი ორგანიზება არ იყო სათანადოდ უზრუნველყოფილი“.

### → კანონთან შესაბამისობა

**ადგილობრივი თვითმმართველობების სოციალური და ჯანდაცვის პროგრამებით სარგებლობის წესის პირობები, ხშირ შემთხვევაში, შეუსაბამოა საქართველოს კონსტიტუციის 33-ე მუხლის ჩანაწერთან, რომლის მიხედვითაც** საქართველოში მცხოვრებ სახელმწიფოს სხვა მოქალაქეებს და მოქალაქეობის არმქონე პირებს საქართველოს მოქალაქის თანაბარი უფლებანი და მოვალეობანი აქვთ. ასევე, „უცხოელთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა სამართლებრივი მდგომარეობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 25-ე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, საქართველოში ყველა უცხოელი თანასწორია კანონის წინაშე. ამავე კანონის 31-ე მუხლის თანახმად, საქართველოში მუდმივად მცხოვრებ უცხოელს აქვს დახმარების (პენსიისა და სხვაგვარი სოციალური უზრუნველყოფის) მიღების ისეთივე უფლება, როგორც საქართველოს მოქალაქეს. მუნიციპალური პროგრამული ჩანაწერების მიხედვით, ხშირ შემთხვევაში, პროგრამის მაძიებელი პირი უნდა იყოს საქართველოს მოქალაქე ან კონკრეტულად აღნიშნულ მუნიციპალიტეტში რეგისტრირებული პირი (წინასწარ დათქმულ ვადამდე) .

კვლევის ფარგლებში ჩატარებული ფოკუს-ჯგუფისა და ჩალრმავებული ინტერვიუების ჩანაწერების მიხედვით, აღნიშნული საკითხი პრობლემურია სამცხე-ჯავახეთში მცხოვრები მესხებისთვის - „სამცხე-ჯავახეთის ცხოვრობენ მესხები, რომლებიც ეთნიკურ უმცირესობას ვერ მივაკუთვნეთ, რადგან რეალურად ქართველები არიან, მათი რეპატრაციის პროცესი დაიწყო ვალდებულებების შემდეგ, მაგრამ საკმაოდ რთულია მათი მდგომარეობაც, იმიტომ რომ აქვთ მოქალაქეობის მიღების პრობლემა, არ იციან ენა და ვერ აბარებენ სახელმწიფო ენის გამოცდას მოქალაქეობის მისაღებად. გამარტივებული პროცედურებით, რომლებიც იყო დანერგილი, დროში შეზღუდულობის გამო ბევრმა ვერ მოასწრო მოქალაქეობის მიღება. მოქალაქეობის უქონლობის გამო კიდევ უფრო მეტი პრობლემა ჩნდება სერვისების ხელმისაწვდომობის მხრივ. ჯანდაცვის, განათლების ბევრი პროგრამა მიბმულია მოქალაქეობაზე. სერვისის მისაღებად მეტი ფულის გადახდა სჭირდებათ. ამ ყველაფერმა შესაძლოა მიგვიყვანოს იქამდე, რომ ეს დაბრუნებული ხალხი საქართველოდან ისევ წავიდეს“.

საბაზისო კვლევის-ფოკუს ჯგუფების ფარგლებში შეფასდა ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობაზე კორონავირუსით გამოწვეული პანდემიის გავლენა. აღმოჩნდა, რომ მოწყვლად მდგომარეობაში მყოფი პირები ერთჯერად დახმარებებს იღებდნენ, როგორებიცაა: ფულადი დახმარება, საკვები პროდუქტით უზრუნველყოფა ადგილზე მიწოდებით და სხვა. ამდენად, ამ

პერიოდში ადგილობრივი ხელისუფლების მხრიდან გამოჩენილი ყურადღებით რესპონდენტები კმაყოფილნი არიან. თუმცა, ზოგიერთის შეფასებით, ხელისუფლების მიერ გაწეული დახმარება არ შეესაბამებოდა პანდემიის პირობებში შექმნილ საჭიროებებს.

საბაზისო კვლევის რაოდენობრივი კომპონენტის, გამოკითხვის, ფარგლებში გამოიკვეთა, რომ რესპონდენტთა 39% კმაყოფილია თვითმმართველობის ორგანოების მუშაობით (სამცხე-ჯავახეთი - 48%, ქვემო ქართლი - 30%) (იხ. ცხრილი #16). თუმცა პრობლემურად იკვეთება თანამშრომლების კვალიფიკაციის დონე, ნეპოტიზმი, მოსახლეობასთან პასიური კომუნიკაცია და სხვ.

### ცხრილი #16

ზოგადად, რამდენად კმაყოფილი ხართ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მუშაობით? (რეგიონის ჭრილი)	სამცხე-ჯავახეთი (N=600)	ქვემო ქართლი (N=600)
სრულიად უკმაყოფილო	3.7%	10.9%
უფრო უკმაყოფილო, ვიდრე კმაყოფილი	10.7%	24.7%
თანაბრად კმაყოფილი და უკმაყოფილო	36%	30.5%
უფრო კმაყოფილი, ვიდრე უკმაყოფილო	37.1%	17.7%
სავსებით კმაყოფილი	10.4%	12.5%
უარი პასუხზე	2%	3.8%

რეგრესიული მოდელის მიხედვით, მუნიციპალიტეტის საქმიანობით უფრო მეტად კმაყოფილნი ის რესპონდენტები არიან: ა) ვინც ქალაქის მაცხოვრებელია; ბ) ვინც ზედა ასაკობრივი ჯგუფის წარმომადგენელია; გ) ვისაც ბოლო 2 წლის განმავლობაში ადგილობრივი თვითმმართველობისთვის ჯანდაცვის მომსახურებასთან დაკავშირებული საკითხების გამო მიუმართავთ; დ) ვისაც ბოლო 1 წლის განმავლობაში დასახლების საერთო კრებაში მიუღია მონაწილეობა.

## თავი 2. სამიზნე მუნიციპალიტეტებში არსებული კომუნალური ინფრასტრუქტურის შეფასება

საბაზისო კვლევის რაოდენობრივ კომპონენტში ჩართულმა მოსახლეობამ შეაფასა მუნიციპალიტეტში/დასახლებაში არსებული კომუნალური ინფრასტრუქტურის მდგომარეობა. მიუხედავად იმისა, რომ, ფოკუს-ჯგუფის მონაწილეთა შეფასებით, ბოლო წლებში კომუნალური და საგზაო ინფრასტრუქტურა მუნიციპალიტეტებში გაუმჯობესებულია, სოფლის მეურნეობაში ჩართული პირებისთვის კვლავ პრობლემურია გაუმართავი სარწყავი წყლის სისტემა (უმრავლეს დასახლებაში **ცენტრალიზებული საირიგაციო (სარწყავი) სისტემა** არ ფუნქციონირებს (72%) (სამცხე-ჯავახეთი - 85%, ქვემო ქართლი - 67%)); ქვემო ქართლში ზაფხულობით თავს იჩენს სასმელი წყლის პრობლემა; აგრეთვე, მოუწესრიგებელია საკანალიზაციო სისტემა, რომელიც ეკოლოგიური საფრთხის წინაშე აყენებს ზოგიერთ დასახლებას. რაოდენობრივი კვლევის რესპონდენტთა უმრავლესობა **ცენტრალური საკანალიზაციო სისტემის** არარსებობაზე მიუთითებს (65%) (სამცხე-ჯავახეთი - 52%, ქვემო ქართლი - 78%).

გამოკითხვის მონაწილეთა უმრავლესობას (97%) **ელექტროენერჯია** ფაქტობრივად 24 საათის განმავლობაში მიეწოდება (სამცხე-ჯავახეთი - 98%, ქვემო ქართლი - 93%). მისი სიმძლავრე კი როგორც ზამთრის, ისე სხვა სეზონებზე დამაკმაყოფილებელია. ძირითადად, საკვლევ დასახლებებში **ცენტრალური გაზსადენი** ფუნქციონირებს (სამცხე-ჯავახეთი - 79%, ქვემო ქართლი - 88%). მთლიანობაში გაზმომარაგების სერვისით რესპონდენტთა 78% კმაყოფილია (იხ. ცხრილი #17).

### ცხრილი #17

რამდენად კმაყოფილი ხართ გაზმომარაგებით (იგულისხმება როგორც ცენტრალური გაზმომარაგება, ისე გაზის ბალონები)? (რეგიონის ჭრილი)	სამცხე-ჯავახეთი (N=567)	ქვემო ქართლი (N=579)
სრულიად უკმაყოფილო	4.5%	5.1%
უფრო უკმაყოფილო, ვიდრე კმაყოფილი	9.2%	4.7%
თანაბრად კმაყოფილი და უკმაყოფილო	7.5%	11.8%
უფრო კმაყოფილი, ვიდრე უკმაყოფილო	29.4%	22.1%
სავსებით კმაყოფილი	49%	55.9%
უარი პასუხზე	0.3%	0.4%

რაოდენობრივ კვლევაში მონაწილე პირთა ნახევარზე მეტი (53%) შინამეურნეობის **წყლით** მომარაგების მიზნით სახლში (ბინაში) არსებულ ონკანის წყალს იყენებს (სამცხე-ჯავახეთი - 58%, ქვემო ქართლი - 48%), მეათედზე მეტი კი სახლის გარეთ მდებარე, წყლის კომპანიის საერთო ონკანის წყლით სარგებლობს. რესპონდენტთა შეფასებით, სასმელი წყალი თითქმის უწყვეტად

მოდის (სამცხე-ჯავახეთი - 62%, ქვემო ქართლი - 41%) და, ძირითადად, ხარისხიანია (41%). შინამეურნეობის წყლით მომარაგების მიზნით მიღებული წყლის ოდენობა შეფასდა როგორც საკმარისი, წყლის საფასური კი - ხელმისაწვდომი.

რაოდენობრივ კვლევაში მონაწილე რესპონდენტთა ძირითადი ნაწილი მიუთითებს, რომ მათ დასახლებაში **ქუჩების დასუფთავებისა და ნარჩენების გატანის** პრაქტიკა არსებობს, მეტიც, ამას თითქმის ყოველდღიური ხასიათი აქვს. ქუჩების დასუფთავების პრაქტიკით ქვემო ქართლთან (20%) შედარებით სამცხე-ჯავახეთი (48%) გამოირჩევა. ამდენად, ზემოაღნიშნული კომუნალური მომსახურებით გამოკითხულთა უმრავლესობა (საშუალოდ 74%) კმაყოფილია.

### თავი 3. კლიმატის ცვლილებები და მისით გამოწვეული ჯანმრთელობის პრობლემები

საბაზისო კვლევის გამოკითხვის კომპონენტში მონაწილე პირთა უმრავლესობა (71%) კლიმატის ცვლილებების შესახებ ინფორმირებულია (სამცხე-ჯავახეთი - 74%, ქვემო ქართლი - 68%). რესპონდენტთა ძირითადი ნაწილი გარემოს ცვლილების კუთხით გვალვების, ნალექებისა და ქარების გახშირებაზე მიუთითებს. ქვემო ქართლში გვალვების გახშირებაა (27%) დომინანტური, ხოლო სამცხე-ჯავახეთში - ქარების გახშირება (24%).

გამოკითხულთა ძირითადი ნაწილი მიიჩნევს, რომ კლიმატის ცვლილებები არ იწვევს ჯანმრთელობასთან დაკავშირებულ ისეთ უარყოფით შედეგებს, როგორებიცაა: სხვადასხვა ტიპის ინფექციების გავრცელება, ვირუსული დაავადებების წარმოშობა/გავრცელება, კიბოს ზრდა, სიკვდილიანობის ზრდა. თუმცა, მეორე მხრივ, დაახლოებით ყოველი მესამე რესპონდენტი მიიჩნევს, რომ კლიმატის ცვლილებები იწვევს გულის დაავადებისა (32%) და ინსულტის (31%) ზრდას, რომელიც გამოწვეულია უარყოფითად შეცვლილი გარემოთი (იხ. ცხრილი #18).

#### ცხრილი #18

თქვენი აზრით, იწვევს თუ არა კლიმატის/გარემოს ცვლილებები თქვენს საცხოვრებელ ადგილას (ქალაქში/მუნიციპალურ ცენტრში/დაბაში/სოფელში) ქვემოთ ჩამოთვლილ ჯანმრთელობასთან დაკავშირებულ უარყოფით შედეგებს? (რეგიონის ჭრილი)		საერთოდ არ იწვევს	2	3	4	ერთმნიშვნელოვნად იწვევს	მიჭირს პასუხის გაცემა/უარი პასუხზე
სხვადასხვა ტიპის ინფექციების გავრცელებას, რომელთა გადამტანები არიან მწერები და უხერხემლო ცხოველები. ასეთი დაავადებებია, მაგალითად, მალარია და სხვ.	სამცხე-ჯავახეთი (N=448)	28.8%	27.9%	16%	6.7%	9.7%	11%
	ქვემო ქართლი (N=412)	31.6%	26.2%	17.6%	6.1%	6.4%	12%



თქვენი აზრით, იწვევს თუ არა კლიმატის/გარემოს ცვლილებები თქვენს საცხოვრებელ ადგილას (ქალაქში/მუნიციპალურ ცენტრში/დაბაში/სოფელში) ქვემოთ ჩამოთვლილ ჯანმრთელობასთან დაკავშირებულ უარყოფით შედეგებს? (რეგიონის ჭრილი)		საერთოდ არ იწვევს	2	3	4	ერთმნიშვნელოვნად იწვევს	მიჭირს პასუხის გაცემა/უარი პასუხზე
ვირუსული დაავადებების (გრძიპი, C ჰეპატიტი, ჩუტყვავილა და სხვ.) ნარმოშობა/გავრცელებას	სამცხე-ჯავახეთი (N=448)	24.9%	20.6%	20.6%	7.4%	15%	11.4%
	ქვემო ქართლი (N=412)	25.5%	27.2%	22.1%	7.1%	7.1%	11%
გულის დაავადებების ზრდას, რომელიც გამოწვეულია უარყოფითად შეცვლილი გარემოთი (დაბინძურებული წყალი, ჰაერი, საკვები, მაღალი სიცხე და ა.შ.)	სამცხე-ჯავახეთი (N=448)	16.2%	15.7%	28.8%	14.8%	17.8%	6.7%
	ქვემო ქართლი (N=412)	13.7%	19.6%	28.4%	19.6%	11.5%	7.3%
ინსულტის ზრდას, რომელიც გამოწვეულია უარყოფითად შეცვლილი გარემოთი (დაბინძურებული წყალი, ჰაერი, საკვები, მაღალი სიცხე და ა.შ.)	სამცხე-ჯავახეთი (N=448)	15.2%	17%	26.6%	17.2%	15.2%	8.7%
	ქვემო ქართლი (N=412)	12.5%	16.2%	30.9%	19.9%	10.3%	10.3%
კიბოს ზრდას, რომელიც გამოწვეულია უარყოფითად შეცვლილი გარემოთი (დაბინძურებული წყალი, ჰაერი, საკვები, მაღალი სიცხე და ა.შ.)	სამცხე-ჯავახეთი (N=448)	19.3%	19.5%	24.7%	12.1%	15.7%	8.7%
	ქვემო ქართლი (N=412)	11.1%	12.3%	39.1%	15.2%	8.4%	14%
სიკვდილიანობის ზრდას	სამცხე-ჯავახეთი (N=448)	18.2%	24.5%	19.6%	13.5%	12.8%	11.5%
	ქვემო ქართლი (N=412)	12.5%	13.7%	34.3%	14.2%	9.3%	15.9%

რესპონდენტთა უმრავლესობა (60%) კლიმატის ცვლილებებს თავიანთი რეგიონისთვის მნიშვნელოვან საკითხად მიიჩნევს (სამცხე-ჯავახეთი - 49%, ქვემო ქართლი - 72%). მეორე მხრივ, ხაზგასასმელია, რომ სამცხე-ჯავახეთში გამოკითხულთა დაახლოებით ყოველი მეხუთე პირი გარემოს ცვლილებებს აფასებს, როგორც უმნიშვნელოს.

## თავი 4. ძირითადი მიზნები და რეკომენდაციები<sup>35</sup>

### მიზნები

- მოსახლეობის სოციალური დაცვა მუნიციპალიტეტის ნებაყოფლობით უფლებამოსილებათა სახეს წარმოადგენს (გარდა უსახლკარო პირთა თავშესაფრით უზრუნველყოფისა), რაც იმას ნიშნავს, რომ ადგილობრივ თვითმმართველობას არ აქვს პირდაპირი ვალდებულება, უზრუნველყოს მოსახლეობის სოციალური დაცვა. აღნიშნული მოცემულობა მონყვლად ჯგუფებს აყენებს არახელსაყრელ მდგომარეობაში ეფექტიანად დაიცვან საკუთარი უფლებები და ინტერესები;
- 8 სამიზნე მუნიციპალიტეტი საშუალოდ შემოსავლების 4.82%-ს ხარჯავს სოციალური დახმარების პროგრამებისთვის.<sup>36</sup> ხოლო მთელი ეს რესურსი, ძირითადად, მოსახლეობის სამედიცინო მხარდაჭერასა და ერთჯერადი სოციალური დახმარების კატეგორიებზე არის გადანაწილებული;
- სოციალური დახმარების მთავარ ინსტრუმენტს უფრო მეტად ერთჯერადი ფინანსური დახმარების სახე წარმოადგენს და არ არის ორიენტირებული სისტემური მხარდაჭერის მექანიზმების შემუშავებაზე;
- დამხმარე ხელსაწყოების ქვეპროგრამის სერვისის მიმწოდებლები, ძირითადად, თავმოყრილნი არიან დედაქალაქში, რის გამოც პროგრამის მაძიებელ პირს უწევს რეგიონიდან ჩამოსვლა თბილისში;
- სოციალური დახმარების პირდაპირი მიზნობრივი ჯგუფები არ არიან ქალები და ეროვნული უმცირესობები;
- წალკის მუნიციპალიტეტი არის ერთადერთი მუნიციპალიტეტი, სადაც არსებული სოციალური პროგრამები არის ერთჯერადი ფულადი ან არაფულადი ხასიათის;
- მუნიციპალური სოციალური პროგრამები, ხშირ შემთხვევაში, დისკრიმინაციული ხასიათისაა, პროგრამული ჩანაწერის მიხედვით, გამოყენებულია დისკრიმინაციული ტერმინები, დასაბუთების გარეშე უპირატესობა ხშირად ენიჭება ერთ კონკრეტულ ჯგუფს მეორესთან შედარებით, რომელიც არსებითად იდენტურ პირობებშია;
- მუნიციპალური სოციალური პროგრამები, ხშირ შემთხვევაში, ცენტრალური სოციალური პროგრამების დუბლირებაა, სადაც არ იკვეთება ადგილობრივი რეგიონული სპეციფიკა. მაგალითად, მუნიციპალიტეტები თანადადამფინანსებლები არიან ჯანმრთელობის პრობლემის მქონე ადამიანებისთვის მედიკამენტებისა თუ სამედიცინო ოპერაციების მხრივ, რომლებსაც დიდი დაფინანსებით უკვე ფარავს ცენტრალური მთავრობა. შესაბამისად,

<sup>35</sup> ქვემოთ ჩამოთვლილი მიზნები ვრცელდება სამიზნე ყველა მუნიციპალიტეტზე. თუ რომელიმე მიზნება ეხება კონკრეტულ მუნიციპალიტეტს, ეს საზღვასწავლია ტექსტში.

<sup>36</sup> მონაცემები დათვლილია 2022 წლის 29 მაისის მდგომარეობით.

ნაკლებად სწავლობენ სხვა მოწყვლად მდგომარეობაში მყოფი ადამიანების საჭიროებებს და შესაბამისი პროგრამები ვითარდება;

- ცენტრალური სოციალური პროგრამები ფრაგმენტულად არის წარმოდგენილი სამიზნე მუნიციპალიტეტებში შესაბამისი კადრების ან რესურსების არარსებობის გამო, რაც საჭიროა პროგრამებით გათვალისწინებული მინიმალური სტანდარტის მისაღწევად.
- ცენტრალური სოციალური პროგრამების სერვისის მიმწოდებლები ძირითადად არიან თბილისში რეგისტრირებული გამოცდილი ორგანიზაციები, რომლებმაც სამიზნე მუნიციპალიტეტებში ფილიალები გახსნეს. ფაქტობრივად, არ იკვეთება ადგილობრივი ორგანიზაციების ინტერესი, დარეგისტრირდნენ ცენტრალური სოციალური პროგრამების სერვისის მიმწოდებლად, რაც საჭირო ფინანსურ და ადამიანურ რესურსებზე დაბალი ხელმისაწვდომობით არის განპირობებული;
- სოციალური დახმარების პროგრამებიდან შეუძლებელია დადგინდეს სოციალური დახმარების ფორმას და მის შედეგს შორის მიზეზ-შედეგობრივი კავშირი;
- სოციალური დახმარებები გათვალისწინებულია შერჩევით ინტერესთა ჯგუფებზე და უპირატესობა ენიჭება კონკრეტულ ჯგუფებს (შებლდული შესაძლებლობის მქონე პირები, ჯანმრთელობის დაცვის პრობლემის მქონე პირები, უსახლკარო და ლატაკი პირები, ბავშვები) შესაბამისი დასაბუთების გარეშე;
- სოციალური დახმარების პროგრამების შედეგის დროს გადაწყვეტილების მიღებისას არ არის გათვალისწინებული პროგრამების ბენეფიციართა და მათი ინტერესების დამცველი სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების მონაწილეობის ეფექტიანი მექანიზმები;
- მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის პროგრამების შეფასებისას ირკვევა, რომ ზოგ შემთხვევაში არ არის განსაზღვრული პროგრამის შედეგების გაზომვის ინდიკატორები და კრიტერიუმები ან სადაც არსებობს, ძალიან ზოგადია. მუნიციპალიტეტები არ ზომავენ ან/და არ ასაჯაროებენ პროგრამების საბოლოო შედეგებს;
- სოციალური დახმარების შესახებ გადაწყვეტილების მიღების პროცესი არ ეფუძნება წინასწარ განსაზღვრულ მეთოდოლოგიას ან/და მეთოდოლოგია ძალიან ზოგადია და აღწერს მხოლოდ გადაწყვეტილების პროცესში ჩართულ მხარეებს;
- მოწყვლადი ჯგუფებისთვის განკუთვნილ საკონსულტაციო საბჭოებში დიდი უმრავლესობით ისევ მერიის საჯარო მოხელეები არიან და ამ საბჭოებს მუნიციპალიტეტის მაღალი პოლიტიკური თანამდებობის პირები ხელმძღვანელობენ. ნაკლებად არიან წარმოდგენილი უშუალოდ სოციალური დახმარების პროგრამების ბენეფიციარები და მათი უფლებების დამცველი ორგანიზაციები;
- მუნიციპალიტეტები არ ითვალისწინებენ ვალდებულებას, რომ მოქალაქეთა მონაწილეობის და გამჭვირვალობის მიმართულებით შექმნან ორგანიზაციული და მატერიალურ-ტექნიკური პირობები (ონლაინპეტიცია, სოციალური პროგრამების შესახებ მომხმარებელზე მორგებული დისტანციური საინფორმაციო სერვისი და განაცხადის დისტანციურად შეტანის შესაძლებლობა, მათ შორის, მერის წარმომადგენლების ოფისების გამოყენებით

ბიუჯეტის პროექტის განხილვის დროს პროგრამის ბენეფიციარების პროაქტიული ინფორმირება და სხდომებში მათი უშუალო მონაწილეობის შესაძლებლობა და ა.შ); ასევე გააჩნდეთ მოქალაქეთა მონაწილეობის მხარდამჭერი საბიუჯეტო პროგრამა, რომელიც უფრო მეტ შესაძლებლობას გააჩენდა მოწყვლად ინტერესთა ჯგუფების მონაწილეობისთვის.

## რეკომენდაციები

ადამიანის უფლებებზე დაფუძნებული 5 ძირითადი პრინციპი	რეკომენდაციები
მონაწილეობა	<p>შემუშავდეს მეთოდოლოგია ადგილობრივ პროგრამებში, ბიუჯეტში, ადამიანის უფლებებისა და მონაწილეობის ინსტრუმენტების მეინსტრიმინგის მიზნით;</p> <p>მუნიციპალური სოციალური და ჯანდაცვის სერვისები შემუშავებული უნდა იყოს ადგილობრივი საჭიროებების კვლევისა და ანალიზის საფუძველზე, ასევე უფლებების მატარებელი ჯგუფებისთვის შესაბამისი პირობების შექმნით, მათი ეფექტიანი მონაწილეობის უზრუნველსაყოფად;</p> <p>ადგილობრივი მუნიციპალიტეტების ბაზაზე არსებული სხვადასხვა საბჭოსთვის შესაბამისი რესურსების გამოყოფა, რათა ეფექტიანად განხორციელდეს საბჭოების მიერ შემუშავებული გეგმები და აქტივობები;</p>
ანგარიშვალდებულება	<p>გაიზარდოს მუნიციპალიტეტებისა და სახალხო დამცველის აპარატის თანამშრომლობა ანგარიშვალდებულების ეფექტიანი მექანიზმის დანერგვის მიზნით;</p> <p>გაიზარდოს შესაბამისი საპარლამენტო კომიტეტებისა და საბჭოების ჩართულობა, მონიტორინგის კუთხით, ადგილობრივი თვითმმართველობების ანგარიშვალდებულების მექანიზმის დანერგვაში;</p>
დისკრიმინაციის აკრძალვა	<p>„დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ“ საქართველოს კანონის მოთხოვნებთან მიმართებით უნდა გადამზადდეს ადგილობრივი თვითმმართველობის პერსონალი, რომელიც პასუხისმგებელია პროგრამების ფორმირებაზე, რათა აღმოიფხვრას დისკრიმინაციული ტერმინები. ასევე, პერსონალი უნდა გადამზადდეს მოწყვლად მდგომარეობაში მყოფი პირების საჭიროებების იდენტიფიცირებისა და პრიორიტეტების გამოკვეთის მხრივ, რათა ფინანსების და სხვა რესურსების გადანაწილების დროს არ მოხდეს დისკრიმინაციული მიდგომა რომელიმე ჯგუფის მიმართ;</p>
გაძლიერება	<p>ადგილობრივ დონეზე შეიქმნას საპილოტე პროექტები, რომლებიც მიმართული იქნება ეთნიკური, რელიგიური უმცირესობებისა და ქალთა გაძლიერებაზე;</p> <p>სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოების შესაძლებლობებისა და ჩართულობის გაზრდის მიზნით შეიქმნას დამატებითი სამართლებრივი და პრაქტიკული გარანტიები პოლიტიკისა და ბიუჯეტის დაგეგმვა-განხორციელების პროცესში;</p> <p>ცენტრალური სოციალური პროგრამების მუნიციპალურ დონეზე განვითარების მიზნით გამოყოფილი იყოს შესაბამისი რესურსები (ფინანსები, ფართი), რომლებიც აუცილებელია პროგრამული სტანდარტის დასაკმაყოფილებლად და სერვისის დასაწყებად;</p>

ადამიანის უფლებებზე დაფუძნებული 5 ძირითადი პრინციპი	რეკომენდაციები
კანონთან შესაბამისობა	ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი ჰარმონიზაციაში უნდა მოვიდეს საქართველოს კონსტიტუციასთან, საქართველოს კანონებსა (მაგ. დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ) და საერთაშორისო ხელშეკრულებებთან.

## დანართი #1 ფოკუს-ჯგუფში მონაწილე ორგანიზაციების სია:

- სოციალური სამართლიანობის ცენტრი (SJC);
- საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია (საია);
- დემოკრატიის კვლევის ინსტიტუტი (DRI);
- ხელმისაწვდომი გარემო ყველასთვის (AEE);
- გაერთიანება „საფარი“;
- ტოლერანტობისა და მრავალფეროვნების ინსტიტუტი (TDI).

## დანართი #2 თვისებრივი კვლევის ფარგლებში გამოყენებული ინსტრუმენტები

სამცხე-ჯავახეთსა და ქვემო ქართლში არსებული სოციალური სერვისების საბაზისო კვლევა და კონტექსტის ანალიზი

### სიღრმისეული ინტერვიუს ინსტრუმენტი

**(სახალხო დამცველის აპარატისა და შერიგებისა და სამოქალაქო თანასწორობის საკითხებში საქართველოს სახელმწიფო მინისტრის აპარატის წარმომადგენელთათვის)**

მოგესალმებით, მე ვარ \_\_\_\_\_ (ინტერვიუერის სახელი და გვარი) და წარმოვადგენ კვლევით ორგანიზაციას - სოციალური კვლევისა და ანალიზის ინსტიტუტს. ჩვენი ორგანიზაციის მიზანია შევისწავლოთ სამცხე-ჯავახეთის 2 (ახალციხე და ნინოწმინდა) და ქვემო ქართლის 6 მუნიციპალიტეტში (მარნეული, დმანისი, ბოლნისი, წალკა, თეთრიწყარო და გარდაბანი) ადგილობრივი თვითმმართველობისა და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების საქმიანობა; ამასთანავე, შეისწავლება სხვადასხვა სერვისზე მოსახლეობის, მათ შორის მოწყვლადი ჯგუფების, ხელმისაწვდომობა და ადგილობრივ პროცესებში ჩართულობა. აღნიშნული კვლევა კავკასიის გარემოსდაცვითი არასამთავრობო ორგანიზაციების ქსელის (CENN) დაკვეთით ტარდება.

ინტერვიუ გაგრძელდება დაახლოებით 1 საათი და ჩაინერება იმ მიზნით, რომ საბოლოო ანალიტიკურ ანგარიშში მოხვდეს ყველა ის ღირებული ინფორმაცია, რომელიც კვლევისთვის მნიშვნე-

ლოვანია. თქვენი კონფიდენციალურობა იქნება დაცული და ჩანაწერები არ გასაჯაროვდება.

დიდ მადლობას გიხდით კვლევაში მონაწილეობისათვის.

- გთხოვთ, წარგვიდგინოთ თქვენი თავი. გვითხრათ თქვენი სახელი, რომელ ორგანიზაციას წარმოადგენთ, რა არის თქვენი პოზიცია და მოვალეობები.

### **ნაწილი 1. მონაცვლადი ჯგუფები**

1. გთხოვთ, განსაზღვროთ საქართველოში მყოფი მონაცვლადი ჯგუფების ტიპები/კატეგორიები.
  - ✓ რატომ მიიჩნევთ ამ ჯგუფ(ებ)ს ყველაზე მონაცვლადად?
  - ✓ თქვენი შეფასებით, რა არის ყველაზე მნიშვნელოვანი გამოწვევები, რომელთა წინაშეც ეს ჯგუფები დგანან? რატომ?
  - ✓ რომელი მონაცვლადი ჯგუფების რომელი უფლებები ირღვევა ძირითადად?

### **ნაწილი 2. მუნიციპალური/ცენტრალური მომსახურებები**

2. თქვენ მიერ დასახელებული მონაცვლადი ჯგუფებისთვის ცენტრალურ, რეგიონულ და ადგილობრივ დონეზე, ძირითადად, რა სახის სოციალური პროგრამები/სერვისები არსებობს?
3. თქვენი ინფორმაციით, რამდენად ხელმისაწვდომია მუნიციპალურ სერვისებზე ხელმისაწვდომობა ადგილობრივი მოსახლეობის, მათ შორის მონაცვლადი ჯგუფების, საჭიროებების გათვალისწინებით? რომელ სერვისებს სჭირდება გაუმჯობესება მუნიციპალიტეტში/რეგიონში?
4. გთხოვთ, ისაუბროთ იმ საკვანძო ბარიერებზე (ასეთის არსებობის შემთხვევაში), რომლებსაც ადგილობრივი მოსახლეობა, მათ შორის მონაცვლადი ჯგუფის წევრები, აწყდება სხვადასხვა სოციალური სერვისის, ჯანდაცვის მომსახურებების, საგანმანათლებლო სერვისების, კომუნალური სერვისების, დასაქმების და ა.შ. მიღების/მოძიების პროცესში.
5. თქვენი შეფასებით, მონაცვლადი ჯგუფების რომელი უფლებების რეალიზებაში უწყობს ხელს ცენტრალური და მუნიციპალური პროგრამები?
6. რამდენად ადეკვატურად პასუხობს არსებული სოციალური და ჯანდაცვის სერვისები მონაცვლადი ჯგუფების მოთხოვნას? რატომ ფიქრობთ ასე?
7. თქვენი ინფორმაციით, რა გავლენა ჰქონდა პანდემიას მონაცვლად ჯგუფებზე სერვისების მიღების თვალსაზრისით? რა მოიმოქმედა რეგიონულმა/ ადგილობრივმა ხელისუფლებამ და სამოქალაქო საზოგადოებრივმა ორგანიზაციებმა?

### **ნანილი 3. ხელმისაწვდომობის გაუმჯობესება**

8. თქვენი შეფასებით, თანაბრად ხელმისაწვდომია თუ არა სოციალური და ჯანდაცვის სერვისები მონყვლადი და არამონყვლადი ჯგუფებისთვის? გთხოვთ, ისაუბროთ, კონკრეტული ხარვეზების შესახებ? უთანასწორობის შემთხვევაში რა ქმედითი ნაბიჯები უნდა გადაიდგას?
9. გთხოვთ, შეაფასოთ ადგილობრივი ხელისუფლების საკომუნიკაციო სტრატეგია მონყვლადი ჯგუფებისთვის განკუთვნილი სერვისების შესახებ.
10. თქვენი აზრით, ჯანდაცვის და სოციალური პროგრამების შემუშავებისას რა ფაქტორები უნდა იყოს გათვალისწინებული, რომ შეთავაზებული სერვისები სრულყოფილად ერგებოდეს ბენეფიციარების, მათ შორის მონყვლადი ჯგუფების, საჭიროებებს?
11. როგორ შეიძლება გაუმჯობესდეს არსებული სერვისები/პროგრამები/პოლიტიკა, რათა უფრო ქმედითი და ეფექტური გახდეს ის სერვისები, რომლებიც მონყვლადი ჯგუფებისთვის და სხვა ადგილობრივების კეთილდღეობას უზრუნველყოფს/იცავს?

### **ნანილი 4. მოქალაქეთა, მათ შორის მონყვლადი ჯგუფების, ჩართულობა ადგილობრივი ხელისუფლების განხორციელებაში**

12. თქვენი შეფასებით, ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მონაწილეობის რომელი ფორმებია ყველაზე გავრცელებული? რატომ?
13. თქვენი აზრით, რამდენად ეფექტურია მოქალაქეთა ჩართულობა არსებული პრობლემების გადასაჭრელად, განსაკუთრებით მონყვლად ჯგუფებთან დაკავშირებით?
14. როგორ ფიქრობთ, რა არის ძირითადი მიზეზები, რის გამოც მოქალაქეები უარს ამბობენ ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მონაწილეობაზე?
15. როგორ ფიქრობთ, რამ შეიძლება წაახალისოს და უფრო მეტად დაუჭიროს მხარი საზოგადოების ჩართულობას გადაწყვეტილების მიღების და სოციალური სერვისებთან დაკავშირებული მნიშვნელოვანი საკითხების ადვოკატირების პროცესში მონაწილეობას?

### **ნანილი 5. სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების საქმიანობის შეფასება მონყვლად ჯგუფებთან მიმართებით**

16. თქვენი შეფასებით, როგორი იყო/არის სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების როლი მოსახლეობისთვის, მათ შორის მონყვლადი ჯგუფებისთვის, საჭირო სერვისების გაუმჯობესების, ხელმისაწვდომობის გაზრდის პროცესში?
17. რომელ ძირითად სფეროებში შეიტანეს სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებმა მნიშვნელოვანი წვლილი სოციალური სერვისების განვითარების კუთხით? შეგიძლიათ მოგვანოდოთ კონკრეტული მაგალითები ამ საკითხთან დაკავშირებით?

18. თქვენი აზრით, რა სარგებლობა მოაქვთ სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს მონაცვლადი ჯგუფებისთვის? და პირიქით - ხედავთ რაიმე უარყოფითს მათ საქმიანობაში?

**ნაწილი 6. (შენიშვნა: აღნიშნული ბლოკი ეხება მხოლოდ სახალხო დამცველი აპარატის წარმომადგენელს) სახალხო დამცველის აპარატის საქმიანობის შეფასება მონაცვლად ჯგუფებთან მიმართებით**

19. როგორი იყო/არის სახალხო დამცველის აპარატის როლი მოსახლეობისთვის, მათ შორის მონაცვლადი ჯგუფებისთვის, საჭირო სერვისების გაუმჯობესების, ხელმისაწვდომობის გაზრდის პროცესში?
20. რომელ ძირითად სფეროებში შეიტანა სახალხო დამცველის აპარატმა მნიშვნელოვანი წვლილი სოციალური სერვისების ხელმისაწვდომობის გაზრდის კუთხით? შეგიძლიათ მოგვანოდოთ კონკრეტული მაგალითები ამ საკითხთან დაკავშირებით?
21. თქვენი აზრით, დამატებით რისი გაკეთება შეუძლია სახალხო დამცველის აპარატს, რომ სოციალურ სერვისებზე მონაცვლადი ჯგუფების ხელმისაწვდომობა გაიზარდოს?

**ნაწილი 7. (შენიშვნა: აღნიშნული ბლოკი ეხება შერიგებისა და სამოქალაქო თანასწორობის საკითხებში საქართველოს სახელმწიფო მინისტრის აპარატს) შერიგებისა და სამოქალაქო თანასწორობის საკითხებში საქართველოს სახელმწიფო მინისტრის აპარატის საქმიანობის შეფასება მონაცვლად ჯგუფებთან მიმართებით.**

22. როგორი იყო/არის შერიგებისა და სამოქალაქო თანასწორობის საკითხებში საქართველოს სახელმწიფო მინისტრის აპარატის როლი მოსახლეობისთვის, მათ შორის მონაცვლადი ჯგუფებისთვის, საჭირო სერვისების გაუმჯობესების, ხელმისაწვდომობის გაზრდის პროცესში?
23. რომელ ძირითად სფეროებში შეიტანა შერიგებისა და სამოქალაქო თანასწორობის საკითხებში საქართველოს სახელმწიფო მინისტრის აპარატმა მნიშვნელოვანი წვლილი სოციალური სერვისების ხელმისაწვდომობის გაზრდის კუთხით? შეგიძლიათ მოგვანოდოთ კონკრეტული მაგალითები ამ საკითხთან დაკავშირებით?
24. თქვენი აზრით, დამატებით რისი გაკეთება შეუძლია შერიგებისა და სამოქალაქო თანასწორობის საკითხებში საქართველოს სახელმწიფო მინისტრის აპარატს, რომ სოციალურ სერვისებზე მონაცვლადი ჯგუფების ხელმისაწვდომობა გაიზარდოს?
- ინტერვიუს მინურულს, ხომ არ გსურთ რაიმეს დამატება იმ საკითხებთან დაკავშირებით, რომლებზეც ვისაუბრეთ?

დაგემშვიდობებით. დიდი მადლობა!



# სამცხე-ჯავახეთსა და ქვემო ქართლში არსებული სოციალური სერვისების საბაზისო კვლევა და კონტექსტის ანალიზი

ადამიანის უფლებებზე მომუშავე და სოციალური სერვისების მიმწოდებელ სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების წარმომადგენელთა ფოკუს-ჯგუფის ინსტრუმენტი

მოგესალმებით, მე ვარ \_\_\_\_\_ (მოდერატორის სახელი და გვარი) და წარმოვადგენ კვლევით ორგანიზაციას - სოციალური კვლევისა და ანალიზის ინსტიტუტს. ჩვენი ორგანიზაციის მიზანია შევისწავლოთ სამცხე-ჯავახეთის 2 (ახალციხე და ნინოწმინდა) და ქვემო ქართლის 6 მუნიციპალიტეტში (მარნეული, დმანისი, ბოლნისი, წალკა, თეთრიწყარო და გარდაბანი) ადგილობრივი თვითმმართველობისა და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების საქმიანობა; ამასთანავე, შეისწავლება სხვადასხვა სერვისზე მოსახლეობის, მათ შორის მოწყვლადი ჯგუფების, ხელმისაწვდომობა და ადგილობრივ პროცესებში ჩართულობა. აღნიშნული კვლევა კავკასიის გარემოსდაცვითი არასამთავრობო ორგანიზაციების ქსელის (CENN) დაკვეთით ტარდება.

დისკუსია გაგრძელდება დაახლოებით 1 საათი და 30 წუთი და ჩაინერება იმ მიზნით, რომ საბოლოო ანალიტიკურ ანგარიშში მოხვდეს ყველა ის ღირებული ინფორმაცია, რომელიც კვლევისთვის მნიშვნელოვანია. რესპონდენტთა კონფიდენციალურობა იქნება დაცული და ჩანაწერები არ გასაჯაროვდება.

მადლობას გიხდით კვლევაში მონაწილეობისათვის!

**შესავალი** - დისკუსიის მონაწილეთა გაცნობა

გთხოვთ, მოგვანოდოთ ზოგადი ინფორმაცია თქვენ შესახებ.

- თქვენი სახელი;
- რომელ ორგანიზაციას წარმოადგენთ;
- გეოგრაფიულად სად მდებარეობს თქვენი ორგანიზაცია ;
- რა პროფილით/რა საკითხებზე მუშაობს თქვენი ორგანიზაცია;
- რა არის თქვენი პოზიცია და მოვალეობები.

**ნაწილი 1: სოციალური და ჯანდაცვის სერვისების შეფასება**

1. როგორ შეაფასებთ სახელმწიფოს პოლიტიკას მოწყვლად ჯგუფებთან (შშმ პირები, ეთნიკური უმცირესობები, ხანდაზმულები, სოციალურად დაუცველები და ა.შ.) დაკავშირებით?
2. რა გამოწვევები და ხარვეზები არსებობს სოციალური მომსახურების, ჯანდაცვის სერვისების, ინფრასტრუქტურული პროგრამების, საგანმანათლებლო სერვისების, კომუნალური

სერვისების და ა.შ. სფეროში შემუშავებულ პოლიტიკის დოკუმენტებში, გაიდლაინებსა თუ სამოქმედო გეგმებში?

3. თქვენი შეფასებით, რა ნაბიჯები უნდა გადაიდგას არსებული ხარვეზების გამოსასწორებლად?
4. თქვენი შეფასებით, თანაბრად ხელმისაწვდომია თუ არა სოციალური და ჯანდაცვის სერვისები მონყვლადი და არამონყვლადი ჯგუფებისთვის? გთხოვთ, ისაუბროთ როგორც ცენტრალური, ისე მუნიციპალური პროგრამებში არსებული კონკრეტული ხარვეზების შესახებ? როგორ ფიქრობთ, უთანასწორობის შემთხვევაში რა ქმედითი ნაბიჯები უნდა გადაიდგას?
5. თქვენი ინფორმაციით, როგორ იგეგმება, ხორციელდება და ფასდება მომსახურებები ადგილობრივი და ცენტრალური ხელისუფლების მიერ? არსებობს თუ არა მომსახურების სტანდარტი, რომლითაც ხელმძღვანელობენ? როგორ აფასებენ/ზომავენ მომსახურების ხარისხს?
6. გთხოვთ, შეაფასოთ ადგილობრივი ხელისუფლების საკომუნიკაციო სტრატეგია მონყვლადი ჯგუფებისთვის განკუთვნილი სერვისების შესახებ. დამატებით, გთხოვთ, ისაუბროთ CSO-ების საკომუნიკაციო სტრატეგიაზე მონყვლად ჯგუფებთან.
7. თქვენი აზრით, ჯანდაცვის და სოციალური პროგრამების შემუშავებისას რა ფაქტორები უნდა იქნას გათვალისწინებული, რომ შეთავაზებული სერვისები სრულყოფილად ერგებოდეს ბენეფიციარების, მათ შორის მონყვლადი ჯგუფების, საჭიროებებს?
8. რამდენად ადეკვატურად პასუხობს არსებული სოციალური და ჯანდაცვის სერვისები მონყვლადი ჯგუფების მოთხოვნას? რატომ ფიქრობთ ასე?
9. თქვენი ინფორმაციით, რა გავლენა ჰქონდა პანდემიას მონყვლად ჯგუფებზე (შშმ პირები, ეთნიკური უმცირესობები და ა.შ.) სერვისების მიღების თვალსაზრისით? რა მოიმოქმედა რეგიონულმა/ ადგილობრივმა ხელისუფლებამ და სამოქალაქო საზოგადოებრივმა ორგანიზაციებმა?
10. თქვენი ინფორმაციით, რამდენად ხელმისაწვდომია არსებული სოციალური და ჯანდაცვის სერვისები ბენეფიციარებისთვის?
11. გთხოვთ, ისაუბროთ იმ საკვანძო ბარიერებზე (ასეთის არსებობის შემთხვევაში), რომლებსაც ადგილობრივი მოსახლეობა, მათ შორის მონყვლადი ჯგუფის წევრები, აწყდება სხვადასხვა სოციალური სერვისის, ჯანდაცვის მომსახურებების, საგანმანათლებლო სერვისების, კომუნალური სერვისების, დასაქმების და ა.შ. მიღების/მოძიების პროცესში.
12. როგორ შეიძლება გაუმჯობესდეს არსებული სერვისები/პროგრამები/პოლიტიკა, რათა უფრო ქმედითი და ეფექტური გახდეს ის სერვისები, რომლებიც მონყვლადი ჯგუფებისთვის და სხვა ადგილობრივების კეთილდღეობას უზრუნველყოფს/იცავს?

## **ნაწილი 2: მოქალაქეთა, მათ შორის მონყვლადი ჯგუფების, ჩართულობა ადგილობრივი ხელისუფლების განხორციელებაში**

13. თქვენი შეფასებით, ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მონაწილეობის რომელი ფორმებია ყველაზე გავრცელებული? რატომ?
14. თქვენი აზრით, რამდენად ეფექტიანია მოქალაქეთა ჩართულობა არსებული პრობლემების გადასაჭრელად, განსაკუთრებით მონყვლად ჯგუფებთან დაკავშირებით?
15. როგორ ფიქრობთ, რა არის ძირითადი მიზეზები, რის გამოც მოქალაქეები უარს ამბობენ ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მონაწილეობაზე?
16. როგორ ფიქრობთ, რამ შეიძლება წაახალისოს და უფრო მეტად დაუჭიროს მხარი საზოგადოების ჩართულობას გადანყვეტილების მიღების და სოციალურ სერვისებთან დაკავშირებული მნიშვნელოვანი საკითხების ადვოკატირების პროცესში მონაწილეობას?

## **ნაწილი 3: სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების საქმიანობის შეფასება მონყვლად ჯგუფებთან მიმართებით**

17. თქვენი ინფორმაციით, როგორ გეგმავენ, ახორციელებენ და აფასებენ მომსახურებებს/აქტივობებს სერვისების მიმწოდებელი CSO-ები?
  18. სერვისის მიმწოდებელი CSO-ები რის მიხედვით ირჩევენ პრიორიტეტულ სამიზნე ჯგუფებს და საკითხებს?
  19. სერვისის მიმწოდებელი CSO-ები ადგილობრივ მოსახლეობასთან ურთიერთობისას რომელ ფორმებს იყენებენ? რამდენად ეფექტიანია არსებული საკომუნიკაციო გზები? დამატებით რისი გათვალისწინება შეიძლება?
  20. როგორი იყო/არის სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების როლი მოსახლეობისთვის საჭირო სერვისების გაუმჯობესების, ხელმისაწვდომობის გაზრდის პროცესში?
  21. რომელ ძირითად სფეროებში შეიტანეს სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებმა მნიშვნელოვანი წვლილი სოციალური სერვისების განვითარების კუთხით? შეგიძლიათ მოგვანოდოთ კონკრეტული მაგალითები ამ საკითხთან დაკავშირებით?
  22. თქვენი აზრით, რა სარგებლობა მოაქვთ სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს მონყვლადი ჯგუფებისთვის? და პირიქით - ხედავთ რაიმე უარყოფითს მათ საქმიანობაში?
- დისკუსიის მიწურულს, ხომ არ გსურთ რაიმეს დამატება იმ საკითხებთან დაკავშირებით, რომლებზეც ვისაუბრეთ?

დაგემშვიდობებით,

დიდი მადლობა!

**ადამიანის უფლებებზე  
დაფუძნებული  
მეთოდის გამოყენებით  
სამცხე-ჯავახეთსა  
და ქვემო ქართლში  
არსებული სოციალური  
სერვისების კონტექსტის  
ანალიზი**

ივლისი, 2022