**ეფექტური სოციალური მომსახურების ძიებაში: დეცენტრალიზაციის პერსპექტივები და გამოწვევები პოსტკომუნისტურ საქართველოში**

**თბილისი**

**2015**

წინამდებარე ნაშრომი წარმოადგენს მცდელობას მოკლედ გაანალიზოს და შეაფასოს სოციალური მომსახურების სისტემა საქართველოში. იგი, ასევე ცდილობს გამოძებნოს როგორც უპირატესობანი ასევე ნაკლოვანებანი სოციალური მომსახურების სფეროს დეცენტრალიზაციის. ნაშრომი წარმოადგენს სამაგიდო კვლევას, რაც ეფუძნება სოციალური მომსახურების სფეროში ძირითადი ლიტერატურის გამოყენებას და ასევე იმ ლიტერატურას რაც შეეხება თანამედროვე საქართველოში პოლიტიკური და ადმინისტრაციული დეცენტრალიზაციის პროცესს.

**შესავალი: დემოკრატიზაცია, პოსტკომუნისტური ტრანსფორმაცია და ადგილობრივი დემოკრატია საქართველოში**

საბჭოთა კავშირის დაშლამ და ყოფილ საბჭოთა კავშირის ტერიტორიაზე ახალი დამოუკიდებელი სახელმწიფოების წარმოქმნამ ბიძგი მისცა სრულიად ახალი სახელმწიფო ინსტიტუტების გაჩენას და იმგვარი ადმინისტრაციული რეფორმების განხორციელებას, რაც ხელს შეუწყობდა სოციალურ პროგრესს და სახელმწიფოს ეფექტურ ფუნქციონირებას ტრანსფორმაციისა და დემოკრატიზაციის პროცესში. ცხადია, დემოკრატიაზე გადასვლის პროცესი საკმაოდ რთული ამოცანა აღმოჩნდა ახალი პოსტსაბჭოთა ქვეყნებისათვის. პოსტსაბჭოთა ქვეყნების უმრავლესობას არ გააჩნდა საკმარისი კულტურული განმსაზღვრელები ჭეშმარიტტად დემოკრატიული წესრიგის შესაქმნლეად. ღრმა ეკონომიკური კრიზისისა და სოციალური სტაგნაციის გამო რაც გამოწვეული იყო საბჭოთა კავშირის დაშლით, პოსტკომუნისტურ ქვეყნებს არ გააჩნდა საჭირო სოციალური რეკვიზიტები დემოკრატიული ტრანსფორმაციის პროცესში წარმატების მისაღწევად.

რასაკვირველია, ეკონომიკური განვითარების მაღალი დონე არის მნიშვნელოვანი რეკვიზიტი დემოკრატიული საზოგადოების ფორმაციისთვის, რაც ცხადია ნიშნავს იმას, რომ კარგი ცხოვრების გარეშე დემოკრატიაც ვერ იარსებებს[[1]](#footnote-2). სამწუხაროდ, პოსტკომუნისტური პოლიტიკური ელიტების მიერ არჩეული ტრანზიციის მოდელი არ იყო მიმართული რელევანტური სოციალური რეკვიზიტების შესაქმნელად, რასაც უნდა ეპასუხა პოსტკომუნისტური დემოკრატიული მისწრაფებებისათვის. შოკური თერაპია გახდა ეკონომიკური რეფორმების უმთავრესი იდეოლოგიური სტრატა, რამაც ცხადია შედეგად დიდი სოციალური და ეკონომიკური კატასტროფა მოიტანა, რაც განსაკუთრებით გამოიხატება სოციალური უსამართლობისა და უთანასწორობის მზარდ ტენდენციებში.

2016 წლის გაზაფხულზე, ლონდონის ეკონომიკისა და პოლიტიკის სკოლის პროფესორი რობერტ ვეიდი წერდა „საქართველო იყო ერთ-ერთი ყველაზე აყვავებული რესპუბლიკა საბჭოთა კავშირში. მხოლოდ 15 წლის განმავლობაში კი, საქართველომ მოახერხა ის რომ ყველაზე აყვავებული ქვეყნიდან ყველაზე ღარიბ ქვეყანად ქცეულიყო. 2000-იანი წლების შუამდე კი არ შეინიშნებოდა არანაირი ზრდა. ადრეული 1990-იანი წლებიდან დღემდე შუალედში საქართველოს მოსახლეობა ერთ მესამედამდე ჩამოქვეითდა, დაახლოებით 3.4 მილიონამდე: ახლა ქართული დიასპორები ძირითადად წარმოდგენილია რუსეთში, თურქეთსა და ევროპაში“[[2]](#footnote-3).

რასაკვირველია, საბჭოთა კავშირის დაშლამ გამოიწვია დრამატული სოციალური შედეგები. სოციალური მომსახურების მეტნაკლებად კარგად განვითარებული სისტემა, რითაც საქართველო საბჭოთა პერიოდში სარგებლობდა დრამატულად მოიშალა; ახალმა პოსტკომუნისტურმა სახელმწიფოებმა თავიდან აიცილეს სოციალური პასუხისმგებლობა რამაც თავისთავად წარმოშვა საზოგადოების ატომიზაცია. ნეოლიბერალური პოლიტიკა, რომელიც დომინირებს ქართულ პოსტსაბჭოთა ცხოვრებაში ძალა შემატა მცირე სახელმწიფოს იდეას და ჩრდილი მიაყენა სოციალური სახელმწიფოს პერსპექტივებს. თუმცა, მიუხედავად ეკონომიკურ ცხოვრებაში სახელმწიფოს ჩართულობის შეკვეცის ან სრულად ანულირების ნეოლიბერალური სტრატეგიებისა, ჩვენ ისევ ვხედავთ სხვადასხვა სახელმწიფო თუ არა-სახელმწიფო აქტივობებს სოციალური მომსახურების სფეროში. ეს ტენდენცია განსაკუთრებით გაიზარდა 2012 წლის შემდეგ, როდესაც საქართველოში შეიცვალა ნეოლიბერალური მმართველობა და მმართველმა პოლიტიკურმა კლასმა გამოაცხადა კეთილდღეობის სახელმწიფოს იდეა, როგორც ცენტრალური ასპექტი ტრანსფორმაციის ახალი დღის წესრიგისა საქართველოში. თუმცა, მიუხედავად ახლანდელი წარმატებებისა სოციალური მომსახურების სფეროში ეს სულაც არ გვაფიქრებს იმაზე, რომ საქართველო ეფექტურად და ძალიან წარმატებულად უახლოვდება კეთილდღეობის სახელმწიფოს მოდელს. ჯერ კიდევ არის საჭიროებანი მთლიანი დღის წესრიგის გარდასაქმნელად და ძლიერი სტრუქტურული და სოციალური ცვლილებების ორგანიზებისათვის ჭეშმარიტად სოციალური სახელმწიფოს ჩამოსაყალიბებლად, სადაც თანასწორობა და განვითარება საპატიო ადგილს დაიკავებს ახალ სოციალურ წესრიგში.

პოსტსაბჭოთა ქვეყნებისათვის წარმატებული დემოკრატიული რეფორმების ორგანიზებისთვის ფუნდამენტურ პრობლემას წარმოადგენდა და წარმოადგენს სუსტი გამოცდილება ისტორიულად დამოუკიდებლად არსებობის და მითუმეტეს დემოკრატიულად ყოფის. უფრო ცხადად რომ ვთქვათ, საქართველოს შემთხვევაში დემოკრატიული ტრანსფორმაციის პროცესი გახდა სრულიად მტკივნეული ფუნქცია რადგან ქვეყანას არასდროს გამოუცდია რას ნიშნავს ცხოვრობდე დემოკრატიაში. ასევე, საბჭოთა ტოტალიტარული სისტემიდან მიღებული საკმაოდ რთული მემკვიდრეობის გამო, ქართველთა უმრავლესობას, დამოკიდებლობის მოპოვებიდან დღემდე მეტწილად ავტორიტარული სულისკვეთება აქვს ვიდრე დემოკრატიული. ძალიან მნიშვნელოვანია ის, რომ განვსაზღვროთ, დავადგინოთ და დავაკვირდეთ მასების რწმენათა სისტემას კონკრეტულ სახელმწიფოში, რადგანაც მასების რწმენათა სისტემა პირდაპირ გავლენას ახდენს დემოკრატიისა თუ ავტორიტარიზმის ბედზე[[3]](#footnote-4). მაშასადამე, საქართველო, რომელსაც საკმოდ რთული პოლიტიკური წარსული ჰქონდა დგას მრავალ გამოწვევათა წინაშე პოსტკომუნისტური ტრანზიციის ეპოქაში, რადგანაც ქვეყანას არასდროს ჰქონია იმის ემპირიული გამოცდილება თუ როგორ უპასუხოს დამოუკიდებლობას და დემოკრატიზაციის ახალ წესრიგს.

ადგილობრივი დემოკრატიის და დეცენტრალიზაციის განვითარება ყოველთვის იყო საქართველოს მიერ გაცხადებული ეფექტური სოციო-პოლიტიკური ტრანსფორმაციის და დემოკრატიული გარდაქმნის მნიშვნელოვანი სეგმენტი. უფრო ზოგადად რომ ვიმსჯელოთ, დეცენტრალიზაციის გამოწვევები და ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარება გახდა მნიშვნელოვანი სირთულე ბევრი პოსტკომუნისტური საზოგადოებისათვის, ასე რომ საქართველო ამ მხრივ გამონაკლისს არ წარმოადგენს. როგორც მკველვარები გვარწმუნებენ, მმართველობის დეცენტრალიზაცია არის მნიშვნელოვანი კომპონენეტი ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპაში ტრანსფორმაციული პროცესებისთვის და რომ დეცენტრალიზაციის იდეა მდგომარეობს იმაში, რომ ხელისუფლება უფრო მეტად დაუახლოვდეს მოქალაქეებს იმისათვის, რომ შექმნას პირობები მმართველობის დემოკრატიზაციისათვის და მისი ეფექტურობის გასაზრდელად[[4]](#footnote-5).

პოლიტიკური ელიტები, რომლებიც მართავენ საქართველოს პოსტკომუნისტური ტრანზიციის პერიოდში ხშირად გამოხატავენ სიმპათიებს დეცენტრალიზაციის პოლიტიკის მიმართ. არაერთი პროექტი იქნა განხორციელებული დეცენტრალიზაციის პროცესის გასაძლიერებლად და ბევრი სახელმწიფო თუ არა-სახელმწიფო აქტორები იქნა ჩართული ასეთ პროექტებსა თუ ინიციატივებში. თუმცა, მიუხედავად ამ ყველაფრისა, საქართველო კვლავ რჩება დეცენტრალიზაციის დაბალ დონეზე თითქმის ყველა განზომილებით, რაც მოიცავს დეცენტრალიზაციის პოლიტიკურ, ადმინისტრაციულ და ფისკალურ განზომილებებს. რასაკვირველია, სოციალური მომსახურების სფეროს დეცენტრალიზაცია არის კიდევ ერთი გამოწვევა ახალი ქართული დემოკრატიისათვის და ეს პროცესი მით უფრო მნიშვნელოვანი ხდება გამომდინარე საქართველოს მიერ გაცხადებული სწრაფვებისა ევროპული ინტეგრაციისკენ. ცხადია, საქართველოსთვის ევროინტეგრაციის ეფექტური პროცესი ასევე ნიშნავს დეცენტრალიზაციის ეფექტურ პროცესს, რაც ჯერ კიდევ ძალიან სუსტია, განსაკუთრებით კი სოციალური მომსახურების სფეროში. მოკლედ რომ ვთქვათ, შეგვიძლია ისიც დავასკვნათ, რომ დეცენტრალიზაციის პრობლემა საქართველოში არის ნაწილი იმ კომპლექსური პრობლემებისა და გამოწვევებისა, რომელთაც საქართველო აწყდება პოსტკომუნისტური ტრანსფორმაციის ეპოქაში.

**ინსტიტუტები და აქტორები სოციალური მომსახურების სფეროში: ზოგადი მიმოხილვა**

სოციალურ მომსახურებას საქართველოში უზრუნველყოფს, როგორც ადგილობრივი ასევე საერთაშორისო ინსტიტუტები. სხვადასხვა არასამთავრობო ორგანიზაციები, საერთაშორისო ორგანიზაციები თუ სამთავრობო სტრუქტურები (მაგალითად გაერო, შვეიცარიის თანამშრომლობის ოფისი სამხრეთ კავკასიაში, სოციალური მომსახურების სააგენტო და სხვა) ჩართულნი არიან სხვადასხვა პროგრამებისა თუ ინიციატივების განხორციელებაში, რაც მიმართულია სოციალური მომსახურების სფეროს ისეთ კომპონენტებზე, როგორებიცაა საბიანო საკითხები, ბავშვზე ზრუნვა, ჯანდაცვა, დასაქმება და სხვა.

საქართველოში უმთავრესი სამთავრობო სტრუქტურა რომელიც პასუხისმგებელია სოციალური მომსახურების სფეროზე არის საქართველოს სოციალური მომსახურების სააგენტო. მის ოფიციალურ ვეგ-გვერდზე სააგენთო თავის ფუნქცია ასე განსაზღვრავს „ სოციალური მომსახურების სააგენტო ადმინისტრირებას უწევს რამდენიმე ათეულ სოციალურ და ჯანმრთელობის დაცვის სახელმწიფო პროგრამას. სააგენტო მრავალმილიონიანი ხარჯების განმკარგავი სამსახურია, რომელიც მიმართულია მრავალფეროვანი, მომსახურებისა თუ დახმარების საჭიროების მქონე კონტინგენტის - ბენეფიციართა - სოციალური გასაცემლებით, ჯანდაცვისა და სოციალური სახელმწიფო პროგრამებით მაქსიმალური უზრუნველყოფისკენ. სახელმწიფო პენსია, სოციალური დახმარება, ჯანმრთელობის დაზღვევა, შეზღუდული შესაძლებლობის სტატუსის მქონე პირთა სათანადო უზრუნველყოფა, მზრუნველობამოკლებული ბავშვების მეურვეობა-მზრუნველობა და სხვა ის საკითხებია, რომლის ფარგლებშიც სააგენტოში დასაქმებული 2000-ზე მეტი თანამშრომელი დაახლოებით 2,5 მილიონ საქართველოს მოქალაქეს (საქართველოს მოსახლეობის დაახლოებით 60 პროცენტი) ემსახურება[[5]](#footnote-6)

სოციალური მომსახურების სააგენტო ახორციელებს სხვადასხვა პროექტებს სხვადასხვა დონორი ორგანიზაციების მხარდაჭერით, როგორებიცაა გაეროს ბავშვთა ფონდი, შეერთებული შტატების საერთაშორისო განვითარების სააგენტო, Save the Children, EveryChild, World Vision, Caritas და ასე შემდეგ. პროექტები ფოკუსირებულია პროფესიულ ტრენინგებზე, ქუჩაჩი მცხოვრებ ბავშვებზე, ბაკალვრიატის სტუდენტების სტაჟირებებზე და ასე შემდეგ.

ამჟამად, სოციალური მომსახურების სააგენტო ახარციელებს სხვადასხვა აქტივობებს სოციალური მომსახურების სფეროში, მათ შორისაა:

* სოციალური პროგრამები (დღის ცენტრები, სათემო ორგანიზაციები, ომის ვეტერანთა რეაბილიტაციის ხელშეწყობა, ყრუთა კომუნიკაციის ხელშეწყობა და სხვა)
* ბავშვზე ზრუნვა (ბავშვის შვილად აყვანა, ბავშვის დაცვა ძალადობისგან, ბავშვთა რეაბილიტაცია, ბავშვთა ადრეული განვითარება, ბავშვზე ზრუნვის ალტერანტიული ფორმები და ასე შემდეგ)
* ჯანდაცვის პროგრამები (საყოველთაო ჯანდაცვა და სხვა)
* სახელმწიფო გასაცემელი (სახელმწიფო პენსია, საყოფაცხოვრებო სუბსიდია, ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვთა მოვლის, აგრეთვე ახლაშობილის შვილად აყვანის გამო შვებულების ანაზღაურება, სახელმწიფო კომპენსაცია, სოციალური პაკეტი და სხვა).

სხვადასხვა საერთაშორისო ორგანიზაციები, როგორებიცაა გაერო და შვეიცარიის თანამშრომლობის ოფისი ჩართულნი არიან საქართველოს მოქალაქეთათვის სოციალური მომსახურების მიწოდების სფეროში. კონკრეტულად კი, ისინი უზრუნველყოფენ სოციალურ მომსახურებას მოწყვლადი ჯგუფებისათვის (განსაკუთრებით დაბინავების საკითხები თბილისში, გორში, ქუთაისში, ზუგდიდსა და ბათუმში[[6]](#footnote-7). შეერთებული შტატების საერთაშორისო განვითარების სააგენტო და ევროკავშირი ასევე მხარს უჭერენ სხვადასხვა პროექტებს, რაც მიმართულია ისეთ თემატიკებზე, როგორებიცაა დასაქმება, ჯანდაცვა, პროფესიული ტრენინგები და სხვა რომლებსაც ორგანიზებას უწევენ ადგილობრივი არასამთავრობო ორგანიზაციები და სამთავრობო სტრუქტურები.

სოციალური მომსახურება საქართველოში არის მკვეთრად ცენტრალიზებული და როგორც უკვე ზემოთ ვახსენეთ, ცენტრალური სამთავრობო სტრუქტურა, რომელიც პასუხისმგებელია ამ სფეროზე არის სოციალური მომსახურების სააგენტო. თუმცა, საქართველოს კანონმდებლობა ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ აძლევს შესაძლებლობას ადგილობრივ მთავრობებს უზრუნველყოს მოსახლეობისათვის სოციალური მომსახურების გარკვეული კომპონენტების უზრუნველყოფა. მაგალითად, უსახლკაროთა თავშესაფრებით უზრუნველყოფა, მაგრამ სოციალური მომსახურების უმთავრესი კომპონენტები რასაკვირველია არ არის დელეგირებული ადგილობრივი მთავრობების კომპეტენციის სფეროსთვის[[7]](#footnote-8). ცხადია, სოციალური მომსახურების მიწოდება, არ არის დელეგირებული ადგილობრივი მთავრობებისათვის, მაგრამ ჩვეულებრივი, ადგილობრივ მთავრობებს, რომლებსაც აქვთ თავიანთი ბიუჯეტი გარკვეულ ვითარებებში შეუძლიათ უზრუნველყონ სოციალური სერვისების მიწოდება ადგილობრივი მოსახლეობისათვის, როგორც წესი ეს ხდება გადაუდებელი სამედიცინო დახმარების დროს, სიღარიბეში მცხოვრები ოჯახებისთვის, ომის ვეტარენებისთვის და ასე შემდეგ. ადგილობრივი სერვისების და ადგილობრივ მთავრობათა შესახებ ჩატარებული ერთ-ერთი კვლევა ნათლად გვარწმუნებს იმაში, რომ არსებობს სერიოზული პრობლემები რეგულაციების სფეროში და ასევე სერვისების ხარისხსში რომელსაც აწოდებს ადგილობრივ მოსახლეობას ადგილობრივი ხელისუფლება[[8]](#footnote-9).

საქართველოში სოციალური მომსახურების სფეროში მომუშავე მკვლევარები ცდილობენ ასევე დაგვარწმუნონ იმაში, რომ საბჭოთა საქართველოში სოციალური მომსახურების სფერო არ იყო მაღალი ხარისხის, თუმცა ხარისხი გაცილებით გაუარესდა დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ და კერძოდ კი 1990-იან წლებში, როდესაც პარალელურად სახელმწიფო სტრუქტურების ნგრევისა, სოციალური მომსახურების სფერომაც ასევე განიცადა მნიშვნელოვანი კოლაფსი. ასევე, მდგომარეობა გაცილებით დრამატული გახდა პოსტკომუნისტური ტრანზიციის პირობებში, როდესაც კომპეტენციის სფეროების დაყოფა სახელმწიფო, კერძო სექტორსა და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის საკმაოდ რთული პროცესი აღმოჩნდა. კერძო სექტორს მიეცა პრივილეგიები უზრუნველყოს სოციალური მომსახურების გარკევული კომპონენტების მიწოდება და ამით ადგილობრივ ხელისუფლებებს წაერთვათ რეალური მექანიზმები გავლენა მოეხდინათ კერძო სექტორზე. ასეთ ვითარებებში კი, ადგილობრივ ხელისუფლებას არ შეუძლია დაიცვას ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესები, რადგანა კერძო სექტორი ვერ უზრუნველყოფს ეფექტურ კომუნიკაციას ადგილობრივი ხელისუფლების სტრუქტურებთან[[9]](#footnote-10).

სოციალური მომსახურების სფეროს მკაცრი ცენტრალიზაცია საქართველოში ასევე ჰპოვებს ნეგატიურ დამოკიდებულებებს საზოგადოების მხრიდან. ზოგადად რომ ვიმსჯელოთ, მეტი ცენტრალიზებული სისტემა ცხადია ნიშნავს მეტ ბიუროკრატიულ პრობლემებს, რომლებსაც შესაძლოა ჩვენ წავაწყდეთ. ასევე, იმისათვის რომ გავზარდოთ ადგილობრივი დემოკრატიის დონე ძალიან მნიშვნელოვანია ის, რომ ადგილობრივი ხელისუფლება წყვეტდეს სოციალური სერვისების მიწოდებას. ამასთანავე, ემპირიულად დადასტურებული პრაქტიკაა ისიც, რომ ადგილობრივი ხელისუფლება გაცილებით ახლოსაა ადგილობრივ საზოგადოებასთან ვიდრე ცენტრალური ხელისუფლება და ეს გამოკვეთება ყოველდღიურ ცხოვრებაში. არსებობს საუკეთესო პრაქტიკები, როგორც ძველი ასევე ახალი ევროპული დემოკრატიებიდან დეცენტრალიზაციის წარმატებული პროცესის შესახებ, რაც ასევე ნიშნავს სოციალური მომსახურების სფეროს წარმატებულ ტრანსფორმაციას. უფრო მეტიც, უნდა აღინიშნოს ისიც, რომ მოქალაქეთა ჩართულობა და მოქალაქეთა მზარდი პოლიტიკური მონაწილეობა ხშირად შთაგონების წყაროა ადგილობრივი პოლიტიკური ელიტებისათვის, რათა იბრძოლონ მოქალაქეთა ინტერესების ეფექტურად ადვოკატირებისათვის და მოითხოვონ მეტი დეცენტრალიზებული სისტემა ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესების დასაკმაყოფილებლად, რაც ცხადია პირველ რიგში ნიშნავს სოციალური მომსახურების სფეროს დეცენტრალიზაციას. თუმცა, სწრაფი და ეფექტური დეცენტრალიზაციის პროცესი, მათ შორის სოციალური მომსახურების სფეროს დეცენტრალიზაციისა შეიძლება გაგებულ და განმარტებული იქნას, როგორც გრძელი და შესაბამისად საკმაოდ მტიკვნეული და რთული პროცესი გამომდინარე საქართველოს ძალიან სუსტი გამოცდილებისა ადგილობრივი დემოკრატიის ტრადიციების ჰქონის. ცხადია, საერთაშორისო დახმარება მნიშვნელოვან ადგილს და როლს იკავებს ასეთ პროცესში, მაგრამ ეს რასაკვირველია არ არის ყველაზე ეფექტური და დამაჯერებელი დეტერმინანტი საქართველოში დეცენტრალიზაციის წარმატებული პროცესისათვის.

**დეცენტრალიზაციის საჭიროება: დეცენტრალიზებული სისტემის და სოციალური მომსახურების სფეროს დეცენტრალიზაციის უპირატესობანი**

როგორც ზემოთ უკვე ავღნიშნეთ, მეტი დეცენრალიზებული სისტემა ნიშნავს მეტ ინტეგრაციას მოქალაქეთა ყოველდღიური ცხოვრების ინტერესებსა და საჭიროებებში. დეცნტრალიზციის ყველა ფორმა, მათ შორის პოლიტიკური, ადმინისტრაციული და ფისკალური ფორმები, როგორც წესი უზრუნველყოფს ადგილობრივი მოსახლეობის კეთილდღეობას. პოლიტიკური დეცენტრალიზაცია არის დეცენტრალიზაციის მნიშვნელოვანი კატეგორია, რომელიც მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს სოციალური მომსახურების სფეროს დეცენტრალიზაციაზე. პოლიტიკური დეცენტრალიზაცია გავლენას ახდენს არამარტო დემოკრატიზაციის პროცესზე, არამედ ის ასევე აძლიერებს ადგილობრივ პოლიტიკურ და სოციალურ სტრუქტურებს. ძლიერი ადგილობრივი ხელისუფლების გარეშე კი ცხადია არ არსებობს არანაირი პერსპექტივები სოციალური მომსახურების სფეროს წარმატებული დეცენტრალიზაციისა. მაშასადამე, საქართველოსთვის, ძლიერი პოლიტიკური დეცენტრალიზაცია აბსოლუტურად მნიშვნელოვანი ფენომენია იმისათვის რათა მიღწეულ იქნას დეცენტრალიზაცია სოციალური მომსახურების სფეროში.

დელეგირება, როგორც დეცენტრალიზაციის ექსტენსიური ფორმა (ადმინისტრაციული განზომილებით) არის ასევე ძალიან მნიშვნელოვანი რათა აღვჭურვოთ ადგილობრივი ხელისუფლება გადაწყვეტილების მიღების ძალაუფლებით, რომელიც დელეგირებულ უნდა იქნას ცენტრალური სამთავრობო სტრუქტურებიდან. დელეგირება არის ალბათ ყველაზე წარმატებული ფორმა ადმინისტრაციული დეცენტრალიზაციისა, რომელიც აძლიერებს და აღჭურავს ადგილობრივ ხელისუფლებას საუკეთესო სოციალური სერვისების მიწოდებით ყოველგვარი ბიუროკრატიული და ტექნოკრატიულ დაბრკოლებათა გარეშე. ასევე, ადგილობრივი დემოკრატიისა და დეცენტრალიზებული სისტემის განვითარებისათვის, ძალიან მნიშვნელოვანია ის, რომ სამინისტროებმა გადასცენ თავიანთი ფუნქციები და ძალაუფლება რეგიონულ და ადგილობრივ ხელისუფალებებს, რომელთაც უფრო ეფექტურად შეუძლიათ მოქალაქეთათვის სოციალური მომსახურების გაწევა.

დღეს საქართველოში, ცენტრალური ხელისუფლება და პოლიტიკური ელიტები ცენტრში ნაკლებ მონდომებას იჩენენ მხარი დაუჭირონ დეცენტრალიზაციის სხვადასხვა ფორმებს, მათ შორის დეკონცენტრაციას, დელეგირებას, დევოლუციას და ა.შ. ცხადია ქართული კანონმდებლობა და ფორმალური პოლიტიკური დღის წესრიგი მიმართულია მეტ დეცენტრალიზებულ სისტემისკენ, მაგრამ პრაქტიკულ დონეზე რეალური ძალაუფლება ყოველთვის ცენტრალური ხელისუფლების ხელშია თავმოყრილი და ადგილობრივი მმართველობის ორგანოები, როგორც წესი ერთგულნი არიან იმ გადაწყვეტილებებისა და მიდგომებისა, რომლებიც მიიღება ცენტრში. სუსტი ადგილობრივი მმართველობის ორგანოები ასევე პროვიცირებას ახდენს დაბალი ნდობისა ადგილობრივი ხელისუფლებისადმი და სტიმულს აძლევს სკეპტიკურ და ნოჰილისტურ მიდგომებს მოქალაქეთა მხრიდან ადგილობრივ თვითმმართველობის იდეის მიმართ.

ასევე, მკაცრად ცენტრალიზებული სისტემის საბჭოთა ტრადიცია კვლავ რჩება ქართული პოლიტიკური ცხოვრების აქტიურ შემადგენელ ნაწილად, რაც გახდა მორიგი მნიშვნელოვანი წყარო მოქალაქეთა აპათიისა ადგილობრივ გადაწყვეტილების მიმღებ პირთა მიმართ. რასაკვირველია, მეტი დეცენტრალიზება სოციალური მომსახურების სფეროში ასევე შეამცირებს სკეპტიციზმს და კრიტიკულ მიდგომებს ადგილობრივი ხელისუფლების მიმართ.

გადაწყვეტილების მიღების დეცენტრალიზაცია, როგორც დეცენტრალიზაციის ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი კონცეპტი ამასთანავე არის სოციალური მომსახურების სფეროს დეცენტრალიზაციის პროცესის ეფექტურად მობილიზაციის ძირითადი ინსტრუმენტი. გადაწყვეტილების მიღების დეცენტრალიზაცია ნათლად ნიშნავს იმას, რომ ადგილობრივ ხელისუფლებას აქვს უფლებამოსილება გადაწყვეტილებათა მიღების რაც თავის მხვრივ იმას ნიშნავს, რომ ცენტრალურ ხელისუფლებას არ გააჩნია პრივილეგია გადაწყვეტილება მიიღოს იმ საკითხებთან მიმართებაში, რომელსაც დიდი მნიშვნელობა აქვს ადგილობრივი თემისათვის[[10]](#footnote-11). შესაბამისად, დასკვნით სახით კიდევ ერთხელ შეიძლება ითქვას, რომ პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის ძლიერი კომპონენტის გარეშე რაც აღჭურავს ადგილობრივ ხელისუფლებას გადაწყვეტილების მიღების ძალაუფლებით არ იარსებებს რეალური პერსპექტივა სოციალური მომსახურების სფეროს დეცენტრალიზაციისა საქართველოში.

შესაჯამებლად, შეიძლება ითქვას, რომ სოციალური მომსახურების სფეროს დეცენტრალიზაციას საქართველოში შემდეგი უპირატესობანი გააჩნია:

* სოციალური მომსახურების სფეროს დეცენტრალიზაცია გაზრდის ზოგად ხარისხს სოციალური სერვისების მიწოდების სფეროში.
* დეცენტრალიზაცია ხელს შეუწყობს სოციალური მომსახურების სისტემას გახდეს მოქნილი ადგილობრივი საჭიროებებისადმი.
* ადგილობრივი ხელისუფლება ისარგებლებს ისეთი უფლებამოსილებით, რაც შესძლებლობას მისცემს მას დაიცვას მოქალაქეთა ინტერესები უფრო ეფექტურად.
* სოციალური მომსახურების სფეროს დეცენტრალიზაცია გაზრდის ნდობას ადგილობრივი ხელისუფლებისადმი
* სოციალური მომსახურების სფეროს დეცენტრალიზაცია შეამცირებს სახელმწიფო ბიუროკრატიის დონეს.
* სოციალური მომსახურების სფეროს დეცენტრალიზაცია უფრო მეტად უზრუნველყოფს მეტ გამჭირვალობას და კარგ მმართველობას სოციალური სერვისების მიწოდების სფეროში საქართველოში.
* ადგილობრიცი დემოკრატიის დონე მნიშვნელოვნად გაიზრდება.

მიუხედავად იმ უპირატესობებისა, რაც დამახასიათებელია სოციალური მომსახურების სფეროს დეცენტრალიზაციისათვის ეს სრულიად არ ნიშნავს იმას, რომ ასეთი დეცენტრალიზაციის პროცესი იქნება ადვილი ამოცანა, როგორც ადგილობრივი ასევე ცენტრალური პოლიტიკური ელიტებისათვის. უნდა გადაიდგას ძალიან ბევრი ნაბიჯი როგორც ცენტრალური ასევე ადგილობრივი ხელისუფლებების მხრიდან სოციალური მომსახურების სფეროს დეცენტრალიზაციის პროცესის პრაქტიკულად იმპლემენტაციისთვის.

**დეცენტრალიზაციის პრობლემები: ნაკლოვანებების ძიებაში**

სამწუხაროდ თანამედროვე ქართული დემოკრატიისთვის, ჯერ კიდევ ძლიერია რწმენა გარკვეულ პოლიტიკურ ჯგუფებს შორის, რომ ცენტრალური ხელისუფლება უკეთ შეასრულებს მიცემულ დავალებებს ვიდრე ადგილობრივი ხელისუფლება. შესაბამისად, მიუხედავად ლეგალური და კონსტიტუციური მექანიზმებისა, რაც არის წყარო დეცენტრალიზაციის საქართველოში, ჯერ კიდევ ძალიან ბევრი საკითხები რჩება ცენტრალური ხელისუფლების კომპეტენციის სფეროში, რათა მიიღონ გადაწყვეტილებები პრაქტიკულ ცხოვრებაში და ამით ცენტრალური ხელისუფლება ცხადია სარგებლობს მეტი ძალაუფლებით, რეპუტაციითა და აღიარებით ვიდრე ადგილობრივი ხელისუფლება. საქართველოში არსებობს ზოგადი რწმენა იმის შესახებ, რომ ცენტრალური მთავრობა უკეთ მუშაობს და იმუშავებს ვიდრე რეგიონული მთავრობები რაც რასაკვირველია შინაარსობრივად მცდარი მიდგომაა და ცხადია ამით ხდება საქართველოში ცენტრალიზებული მმართველობის ინტელექტუალიზაცია და ლეგიტიმაცია.

რასაკვირველია, ადგილობრივი ხელისუფლებები საქართველოში ჯერ კიდევე არ არიან ძლიერნი იმისათვის, რომ დააკისრო მნიშვნელოვანი ვალდებულებანი და დიახ შესაძლოა ეს სკეპტიციზმსაც წარმოშვებს მათთვის სოციალური მომსახურების სფეროს გადაცემაზე, მაგრამ ყველაფერი მაინც დამოკიდებულია პოლიტიკურ ნებაზე საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის გასაძლიერებლად. თუმცა, ცხადია მიუხედავად თანამედროვე დემოკრატიებში დეცენტრალიზაციის ყველა ფორმის პოპულარობისა, არსებობს გარკვეული ნაკლოვანებანი, რაც შესაძლოა წარმოიშვას საქართველოში სოციალური მომსახურების სფეროს დეცენტრალიზაციისთვის და ეს ნაკლოვანებები შესაძლოა იყოს შემდეგი:

* საქართველოში დეცენტრალიზებული ადმინისტრაციული სისტემის სუსტი გამოცდილების გამო სოციალური მომსახურების სფეროს დეცენტრალიზაციამ შესაძლოა წარმოქმნას გარკვეული ტექნიკური და პროცედურული პრობლემები.
* ადგილობრივი ხელისუფლების მოხელეებს არა აქვთ საკმარისი ცონდა როგორ გაუმკლავდნენ ეფექტურად და სწორად სოციალური სერვისების სფეროს მართვას.
* დეცენტრალიზაციამ შესაძლოა ძალა შემატოს ადგილობრივ კლიენტალისტურ ტრადიციებს.

მიუხედავად ასეთი ნაკლოვანებებისა, რომელიც შესაძლოა გამოვცადოთ სოციალური მომსახურების სფეროს დეცენტრალიზაციის პროცესში საჭიროა რისკის გაწევა ასეთი პროცესის ორგანიზებისათვის. ეს განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია მაშინ როცა საუბარია საქართველოში დემოკრატიზაციის პროცესზე და ადმინისტრაციული სისტემის მოდერნიზაციაზე.

**რეკომენდაციები**

რადგანაც საქართველოს სურვილია მხარი დაუჭიროს დეცენტრალიზაციის პროცესს ეს ასევე უნდა ნიშნავდეს იმას, რომ ქვეყანა მხარს უნდა უჭერდეს დეცენტრალიზაციის კონკრეტულ მიმართულებებს, მათ შორის სოციალური მომსახურების სფეროში. შესაბამისად, სოციალური მომსახურების სფეროს დეცენტრალიზაციის პროცესში როგორც სახელმწიფო ასევე არა-სახელმწიფო აქტორებს აკისრიათ მნიშვნელოვანი ფუნქციები.

უფრო კონკრეტულად რომ ვთქვათ, არსებობს ოთხი აქტორი მაინც რომლებმაც შესაძლოა შეასრულონ მნიშვნელოვანი როლი საქართველოში სოციალური მომსახურების სფეროს დეცენტრალიზაციის პროცესში. გამომდინარე აქედან, რეკომენდაციები ეძლევა შემდეგ აქტორებს:

*საქართველოს მთავრობამ:*

* უნდა გამოხატოს პოლიტიკური ნება რათა გაჩნდეს რეალური შანსი ადმინისტრაციული და პოლიტიკური დეცენტრალიზაციისთვის.
* უნდა განახორციელოს ფუნდამენტური რეფორმები სოციალური მომსახურების სფეროს გრადუალური დეცენტრალიზაციისთვის.
* უნდა გაათავისუფლოს პოლიტიკური ელიტები იმ სტერეოტიპებისგან, რაც უკავშირდება ინდიფერენტულ მიდგომებს საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემის მიმართ.

*ადგილობრივი თვითმმართველობის სტრუქტურებმა:*

* უნდა გააძლიერონ დიალოგი მთავრობასთან და ადგილობრივ მოსახლეობასთან დეცენტრალიზაციის საჭიროების შესახებ.
* უნდა დაადგინონ ძირითადი უპირატესობანი სოციალური მომსახურების დეცენტრალიზებული სისტემისა.
* ორგანიზება გაუწიონ ფუნდამენტურ ცვლილებებს სოციალური მომსახურების მართვის სფეროში, მათ შორის სწორად დააკვირდნენ ადგილობრივ საჭიროებებს.

*სამოქალაქო სექტორმა:*

* უნდა მოახდინოს ფასილიტაცია უკეთესი და ეფექტური დიალოგისა ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებებს შორის.
* უნდა გაუწიოს ორგანიზება საგანმანათლებლო პროექტებსა და ტრენინგ პროგრამებს ადგილობრივი ხელისუფლებისათვის სოციალური მომსახურების სფეროს დეცენტრალიზაციის სხვადასხვა ასპექტების შესახებ.
* უნდა დააკვირდეს ადგილობრივი დემოკრატიისა და დეცენტრალიზაციის პოლიტიკის ზოგად ტენდენციებს.

*საერთაშორისო ორგანიზაციებმა:*

* უნდა გამოუცხადონ მხარდაჭერა სხვადასხვა აქტივობებს, ინიციატივებსა და პროექტებს, რაც უკავშირდება საქართველოში სოციალური მომსახურების სფეროს ტრანსფორმაციას მისი დეცენტრალიზაციის კონტექსტში.
* სამოქალაქო სექტორთან ერთად ფასილიტაცია გაუწიოს დიალოგს ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებებს შორის.
* დაადგინონ საუკეთესო პრაქტიკები თანამედროვე ევროპული დემოკრატიებიდან სოციალური მომსახურების სფეროს წარმატებულად დეცენტრალიზაციაში და გაუზიარონ ასეთი პრაქტიკები საქართველოში ადგილობრივი მმართველობის სტრუქტურებს.

**ბიბლიოგრაფია**

Seymour Martin Lipset (1959) “Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy”. *The American Political Science Review,* Vol. 53, No. pp. 69-105

Robert Wade (2016) “Georgia: Neoliberalism and Industrial Policy”, *Le Monde Diplomatique,* English edition

Christian Welzel & Ronald Inglehart (2007) “Mass Beliefs and Democratic Institutions”, in: Charles Boix and Susan C. Stokes (eds.) *The Oxford Handbook of Comparative Politics,* Oxford, UK: Oxford University Press, pp. 297-317

Michal Illner (2008) “Issues of the Decentralization and Reforms in Former Communist Countries”, *Informationen zur Raumentwicklung,* Heft 7/8, pp. 391-402

Daniel Treisman “Defining and Measuring Decentralization: A Global Perspective” <http://www.sscnet.ucla.edu/polisci/faculty/treisman/Papers/defin.pdf>

<http://ssa.gov.ge/index.php?lang_id=ENG&sec_id=14>

<http://www.ge.undp.org/content/georgia/en/home/operations/projects/poverty_reduction/social_service.html>

საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2244429>

ადგილობრივი თვითმმართველობის სერვისების მოწოდების სტანდარტები, CIESR, 2010, თბილისი

დავით ლოსაბერიძე „თვითმმართველობა საქართველოში: პოლიტიკის ანალიზი - დეცენტრალიზაციის პროცესების ზოგადი შეფასება (1991-2012)“, OSGF

1. იხ. Seymour Martin Lipset, “Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy,” *The American Political Science Review,* Vol. 53, No.1 (1959): 75 [↑](#footnote-ref-2)
2. იხ. Robert Wade, “Georgia: Neoliberalism and Industrial Policy”, *Le Monde Diplomatique,* May 2016, English edition [↑](#footnote-ref-3)
3. იხ. Christian Welzel and Ronald Inglehart “Mass Beliefs and Democratic Institutions”, in: Charles Boix and Susan C. Stokes (eds.) *The Oxford Handbook of Comparative Politics,* Oxford, UK: Oxford University Press (2007): 297-317 [↑](#footnote-ref-4)
4. იხ. Michal Illner “Issues of the Decentralization and Reforms in Former Communist Countries”, *Informationen zur Raumentwicklung,* Heft 7/8.2000: 391-402 [↑](#footnote-ref-5)
5. იხ. <http://ssa.gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=14> [↑](#footnote-ref-6)
6. იხ. <http://www.ge.undp.org/content/georgia/en/home/operations/projects/poverty_reduction/social_service.html> [↑](#footnote-ref-7)
7. იხ. ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2244429> [↑](#footnote-ref-8)
8. იხ. ადგილობრივი თვითმმართველობის სერვისების მოწოდების სტანდარტები, CIESR, 2010, თბილისი [↑](#footnote-ref-9)
9. იხ. დავით ლოსაბერიძე „თვითმმართველობა საქართველოში: პოლიტიკის ანალიზი - დეცენტრალიზაციის პროცესების ზოგადი შეფასება (1991-2012)“, OSGF [↑](#footnote-ref-10)
10. იხ. Daniel Treisman “Defining and Measuring Decentralization: A Global Perspective” <http://www.sscnet.ucla.edu/polisci/faculty/treisman/Papers/defin.pdf> [↑](#footnote-ref-11)