სოციალური მომსახურების საზოგადოებრივი ორგანიზაციებისთვის გადაცემა („აუტსორსინგი“) – სოციალური ზრუნვის სისტემის გაუმჯობესების ალტერნატივა

ანა ჯიბუტი

თანაავტორი–რედაქტორი: ვაჟა სალამაძე

თბილისი 2007

A. გარემო ..... - 3 -

B. პრობლემის აღწერა ..... - 5 -

C. პოლიტიკის ალტერნატივები ..... - 5 -

I. პოლიტიკის ალტერნატივების შეფასება ..... - 5 -

1. ალტერნატივა **I** – სოციალური უზრუნველყოფის მომსახურების გაწევის არასამეწარმეო ორგანიზაციებისათვის გადაცემა ..... - 6 -

1.1 ალტერნატივა I - შეფასება ..... - 6 -

a) არასამეწარმეო ორგანიზაციების შედარებითი უპირატესობა კერძო კომერციულ საწარმოებთან და სახელმწიფო სააგენტოებთან შედარებით ..... - 6 -

b) ხარჯების შემცირება ..... - 8 -

c) მომსახურების ხარისხის გაუმჯობესება და განახლება ..... - 13 -

1.2 დასკვნა ..... - 14 -

2. ალტერნატივა **II** – სოციალური უზრუნველყოფის მომსახურების კერძო კომერციული საწარმოებისათვის გადაცემა ..... - 14 -

2.1 ალტერნატივა II - შეფასება ..... - 14 -

2.2 დასკვნა ..... - 15 -

3. ალტერნატივა **III** – სოციალური მომსახურების გაწევა მხოლოდ სახელმწიფო დაწესებულებების მიერ ..... - 16 -

3.1 III ალტერნატივის შეფასება ..... - 16 -

a) საერთო/უნივერსალური სტანდარტების დამკვიდრება ..... - 16 -

b) კერძო მომსახურებასთან დაკავშირებული ჩავარდნები ..... - 16 -

3.2 დასკვნა ..... - 17 -

D. სასურველი ალტერნატივა – შერეული მომსახურება ..... - 17 -

I. სასურველი ალტერნატივის დასაბუთება ..... - 17 -

II. სასურველი ალტერნატივის აღწერა ..... - 18 -

E. სასურველი ალტერნატივის დასანერგად აუცილებელი წინაპირობანი ..... - 19 -

I. სოციალური მომსახურების გამწევი არასამეწარმეო ორგანიზაციების საჭიროებები ..... - 19 -

II. გადაწყვეტის ალტერნატიული გზები ..... - 26 -

1. არჩევანი **I** - სოციალური მომსახურები გაწევისას ვაუჩერების გამოყენება ..... - 26 -

1.1 არჩევანი I - შეფასება ..... - 26 -

a) მომხმარებლის გაცნობიერებული არჩევანის უნარის განვითარების ხელის შეწყობა ..... - 27 -

b) მომსახურების გამწევთა შორის კონკურენციის ხელის შეწყობა ..... - 27 -

c) მყიდველობითი უნარის ფოკუსირება ..... - 27 -

1.2 არჩევანი I - დასკვნა ..... - 28 -

2. არჩევანი **II** - პროცენტული მექანიზმი ..... - 29 -

2.1. არჩევანი II - შეფასება ..... - 30 -

a) დამატებითი შემოსავალი ..... **Error! Bookmark not defined.**

b) სოციალური სფეროს არასამეწარმეო ორგანიზაციების ცნობადობის გაზრდა ..... - 35 -

c) გადასახადების განაწილების განსაზღვრა გადამხდელთა მიერ ..... - 38 -

d) ქველმოქმედება ..... - 38 -

2.2. დასკვნა ..... - 38 -

3. არჩევანი **III** - შესყიდვა ..... - 39 -

3.1 არჩევანი III - შეფასება ..... - 39 -

3.2 დასკვნა ..... - 41 -

4. არჩევანი **IV** - სამთავრობო გრანტები ..... - 42 -

4.1 არჩევანი IV - შეფასება ..... - 42 -

4.1 დასკვნა ..... - 43 -

F. მოდელის საფუძვლები ..... - 43 -

1. დამატებითობა ..... - 43 -

2. საკვალიფიკაციო და ფინანსური მოთხოვნები ..... - 44 -

3. შეჯიბრებითობის მექანიზმი ..... - 45 -

A. გარემო

1991 წელს დამოუკიდებლობის გამოცხადებისა და საბჭოთა კავშირიდან გამოყოფის შემდგომ, საქართველომ საბჭოთა სისტემიდან საბაზრო ეკონომიკისკენ რთული გარდამავალი პერიოდი გაიარა. მსგავსად მრავალი სხვა საბჭოთა რესპუბლიკისა, საქართველოსაც ხვდა წილად სერიოზული ეკონომიკური სირთულეები, რასაც კიდევ უფრო ამძიმებდა მაღალი ინფლაცია, ბიუჯეტის დეფიციტი, მრეწველობის ნგრევა და ფართოდ გავრცელებული კორუფცია, რამაც გამოიწვია მიგრაციის, უმუშევრობისა და სოციალური დაუცველობის მკვეთრი ზრდა.

ერთ–ერთი უმძიმესი და ძნელად დასაძლევი საკითხი, რომელიც საქართველოს მემკვიდრეობით მართვადი ეკონომიკისაგან ერგო ბავშვების, მოხუცებისა და შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირების, ზოგადად სოციალურად დაუცველი ჯგუფების უზრუნველყოფისათვის ძირითად საყრდენად ინსტიტუციონალური დაწესებულებების გამოყენებაა. ყოველივეს თვალსაჩინო შედეგია ათასობით ასეთი დაწესებულების არსებობა და ადამიანები, რომელთა ცხოვრება დასახიჩრდა და სიცოცხლის ხანგრძლივობა შემცირდა მსგავს დაწესებულებებში გატარებული წლების შედეგად.

ცენტრალიზებული და დანაწევრებული ეროვნული ბიუროკრატია ნაკლებად იყო ანგარიშვალდებული ინსტიტუციონალურ დაწესებულებებში გაწეულ მომსახურებასთან დაკავშირებით, რამაც განაპირობა საქართველოში არსებული სოციალური უზრუნველყოფის პოლიტიკის დღევანდელი სახის ჩამოყალიბება.

ღარიბი, მიტოვებული და შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე ბავშვები ცხოვრობდნენ დაწესებულებებში, რომელიც ზიანს აყენებდა მათ ფიზიკურ, ინტელექტუალურ და ემოციონალურ განვითარებას. შედეგად, შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე გარიყულნი იყვნენ საზოგადოებიდან. მოხუცებულები და შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე ზრდასრულები იზოლირებულნი) იყვნენ სოციალური უზრუნველყოფის ინსტიტუციებში, იმ დროს როდესაც მხოლოდ მცირე ნაწილს ესაჭიროებოდა ინსტიტუციაში ყოფნა. ამ მემკვიდრეობამ დატოვა მრავალი დაბრკოლება, რომელთა გადალახვაც აუცილებელი იქნება ინსტიტუციონალურ დაწესებულებებზე ზედმეტი დამოკიდებულების აღმოსაფხვრელად.

მემკვიდრეობით მიღებული გადამეტებული აქცენტი ინსტიტუციონალურ დაწესებულებებზე აყალიბებს და, თანადროულად, ზღუდავს, დღეისათვის განვითარების გზაზე მდგარ სოციალური უსაფრთხოების სისტემას. ქვეყანაში არ არსებობს სოციალურად დაუცველი მზარდი რაოდენობის პირებისათვის მზრუნველობის ალტერნატიული საზოგადოებრივი მომსახურება. ვიდრე ასეთი ალტერნატიული მომსახურება განვითარდება, მრავალი, მართვადი ეკონომიკის დროიდან შემორჩენილი, საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლის პერიოდში გამწვავებული, სოციალურ–ეკონომიკური პირობებისა და სოცუზრუნველყოფის სამსახურების ქსელის ნგრევის შედეგად შექმნილი, დაბრკოლებაა გადასალახი.

არსებული მონაცემებიდან გამომდინარე, ამჟამად სავარაუდოდ 5,204 ბავშვი ცხოვრობს 43, სახელმწიფოს მიერ დაფინანსებულ დაწესებულებაში (მათ შორის ჩვილ ბავშთა სახლებში). აქედან 2,591 შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე ბავშვია. დამატებით, 1,600 ბავშვი განთავსებულია მუნიციპალურ დაწესებულებებში. შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირების შესახებ მონაცემები მწირია და უსისტემო. სოციალური დაზღვევის სახელმწიფო ფონდის მონაცემთა ბაზა მხოლოდ სამედიცინო ინფორმაციას შეიცავს. თუმცა, შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირების რეალური რაოდენობა, სავარაუდოდ, უნდა აღემატებოდეს 213,184–ს. ჯანმრთელობის მსოფლიო ორგანიზაციის ვარაუდით, მსოფლიოს მოსახლეობის 7–დან 10%–დე შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირები შეადგენენ, რაც ყოველდღიური საქმიანობისა და თუ საზოგადოებრივ ცხოვრებაში მონაწილეობის შეზღუდულ უნარს გულისხმობს. შესაბამისად, 4,4

მილიონიანი მოსახლეობის პირობებში, საქართველოში 400 ათასამდე ფიზიკური, სულიერი ან ქრონიკული დაავადებით გამოწვეული შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირი უნდა იყოს.

საქართველოში სოციალური ზრუნვის ყველა დაწესებულება ექვემდებარება განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს, გარდა შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოების (კომერციული ორგანიზაცია) სტატუსის მქონე ჩვილ ბავშთა სახლებისა, და უკანასკნელ ხანამდე, ამ დაწესებულებებს ზედამხედველობას შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო უწევდა. დეინსტიტუციონალიზაცია და შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე ბავშვების საზოგადოებაში ჩართულობა, დღეისათვის, ორივე უწყებისათვის პრიორიტეტული სოციალური ამოცანაა.

სახელმწიფო სოციალური ზრუნვის დაწესებულებებიდან საზოგადოებაზე დაფუძნებულ მომსახურებაზე გადასვლამ ქვეყენაში როგორც ახალი შესაძლებლობები, ასევე ახალი პრობლემებიც წარმოშვა. სოციალური და ეკონომიკური პირობების სწრაფ გაურესებასა და სახელმწიფოს რესურსების შემცირებას სოციალური ზრუნვის სახელმწიფო დაწესებულებების გამოყენების ზრდა მოჰყვა. ამავდროულად, საერთაშორისო ორგანიზაციების მზარდმა ინტერესმა საზოგადოებაზე დაფუძნებული ზრუნვის ალტერნატიული ფორმების განვითარების მიმართ, ცვლილებას ჩაუყარა საფუძველი.

შედეგად, დეინსტიტუციონალიზაცია და შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე ბავშვების საზოგადოებაში ჩართულობა განათლებისა და მეცნიერების, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროებისათვის სოციალური სფეროს პრიორიტეტული მიმართულება გახდა. პრიორიტეტების ასეთ ცვლას, უპირველეს ყოვლისა, საფუძვლად დაედო 2004 წლის იანვარში მთავრობის შეცვლა. გარდა ამისა, საკუთარი წვლილი შეიტანა ევროპის კავშირისა და სხვა საერთაშორისო სააგენტოების მიერ წარმოებულმა პროპაგანდამ და გაერთიანებული ერების „ბავშვის უფლებათა კონვენციამ", რაც გაეროს გენერალური ასამბლეის მიერ 1989 წელს იქნა მიღებული და, რომლის ფარგლებშიც, იგმობა ბავშვების სოციალური ზრუნვის ინსტიტუციონალურ დაწესებულებებში განთავსება.

2005 წლის აპრილში, ევროპის კავშირის „ეკონომიკური განვითარებისა და სიღატაკის შემცირების პროგრამის" ფარგლებში და გაეროს „ბავშვის უფლებათა კონვენციის" მეოთხე მუხლის შესაბამისად, საქართველოს მთავრობამ მიიღო ბავშვის დაცვისა და დეინსტიტუციონალიზაციის სამოქმედო გეგმა. შეიქმნა ბავშვთა დაცვისა და დეინსტიტუციონალიზაციის სახელმწიფო კომისია და დამტკიცდა კომიისიის წესდება[1]. ბავშვთა დაცვისა და დეინსტიტუციონალიზაციის სახელმწიფო კომისიის ძირითად საქმიანობად განისაზღვრა სამთავრობო სამოქმედო გეგმის განხორციელება და მთავრობისათვის შესაბამისი წინადადებებისა და რეკომენდაციების წარდგენა. კომისიის წევრები არიან საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრი, საქართველოს ფინანსთა მინისტრი და საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრი.

კომისიის მიერ შემუშავდა ბავშვზე ზრუნვის სტანდარტები ოჯახის ჩამნაცვლებელი მომსახურებისთვის, რომელიც 2007 წლის 18 იანვრის საქართველოს განათლების და მეცნიერების მინისტრის და საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობის და სოციალური დაცვის მინისტრის ერთობლივი ბრძანებით დამტკიცდა. სტანდარტები 2008 წლის 1 ივნისიდან ამოქმედდება. 2008 წლამდე სტანდარტები სარეკომენდაციო დატვირთვას შეინარჩუნებს. ბრძანებით, რეკომენდაცია ეძლევათ საბავშვო სააღმზრდელო დაწესებულებებს, მეურვეობის და მზრუნველობის ორგანოებს, შესაბამის დაინტერესებულ პირებს ამოქმედებამდე დანერგონ დოკუმენტით გათვალისწინებული ნორმები და მოთხოვნები..[2]

ამასთანავე, საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრომ დაიწყო პროგრამა, რომელიც ითვალისწინებს ბავშვთა მიტოვების პრევენციისა და სახელმწიფო სახელმწიფო მზრუნველობის ქვეშ მყოფ ან მშობლების მზრუნველობას მოკლებულ ბავშვტა დეინსტიტუციონალიზაციას. პროგრამის ძირითადი ამოცანაა უზრუნველყოფილ იქნას ბავშვის

უფლება აღიზარდოს საკუთარ ოჯახში. ამ ამოცანის გადასაწყვეტად, პროგრამა მიზნად ისახავს: ბავშვთა სახლებსა და სკოლა-პანსიონებში ბავშვთა განთავსების, ბავშვების მიტოვების პრევენციას; ბავშვთა სახლებსა და სკოლა-პანსიონებში განთავსებული ან მიტოვებული ბავშვების ბიოლოგიურ ოჯახებში დაბრუნებას; პროფესიონალური შვილობილობის შეთავაზებას იმ ბავშვებისთვის, რომლებიც არაბიოლოგიურ ოჯახში მოკლე ან გრძელვადიან მზრუნველობას საჭიროებენ. პროგრამის ფარგლებში, განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო მუშაობს სამზრუნველო დაწესებულებების სრულყოფაზე. პროცესი მოიცავს დაწესებულებათა სიღრმისეულ შესწავლას, ადგილობრივი საზოგადოებისა და ბავშვების მოთხოვნილებების გათვალისწინებით, თითოეულის გაუმჯობესების ინდივიდუალური გეგმის შეუშავებასა და დაწესებულების სტრუქტურისა და პროფილის შეცვლას არსებული სამზრუნველო მომსახურების ალტერნატივის შესაქმნელად.

დეინსტიტუციონალიზაციის სასარგებლოდ უკვე მომხდარი იდეოლოგიური ცვლის მიუხედავად, მთავრობას ჯერ არ გააჩნია ამ იდეოლოგიის განსახორციელებლად აუცილებელი, ჩამოყალიბებული პოლიტიკა. მეტიც, სხვა სოციალურად დაუცველ ჯგუფებს, განსაკუთრებით, შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირებსა და მოხუცებულებს, ეს პროცესი ჯერ არ შეხებიათ. ხშირად სახელმწიფო ჩქარობს ბავშვებზე სამზრუნველო დაწესებულებების დახურვას იმაზე ადრე, ვიდრე მათ მაგივრად ალტერნატიული, საზოგადოებაზე დაფუძნებული, სამსახურების ქსელი შეიქმნებოდეს.

B. <u>პრობლემის აღწერა</u>

მთავარ შეკითხვაა, თუ რამდენად შესაძლებელია ქვეყნისათვის სოციალური ზრუნვის სახელმწიფო დაწესებულებებიდან საზოგადოებაზე დაფუძნებულ სოციალური ზრუნვის ალტერნატიულ მომსახურებაზე უმტკივნეულო გადასვლა. სხვა ინდუსტრიულად განვითარებულმა ერებმაც გაიარეს მსგავსი სოციალური და ეკონომიკური განვითარების პერიოდები და დაუცველ, იზოლირებულ სოციალურ ჯგუფებზე მზრუნველობისას, ძირითადად, სოციალური ზრუნვის სახელმწიფო დაწესებულებებს ეყრდნობოდნენ. ამ სახელმწიფოთა უმრავლესობა უკვე აღარ იყენებს ამგვარ დაწესებულებებს ბავშვებზე, შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირებსა და მოხუცებულებზე საზრუნავად. დაუცველი ფენების სოციალური უზრუნველყოფის მთავარი საყრდენი ასეთ ქვეყნებში საზოგადოებაზე დაფუძნებული სოციალური სამსახურების ქსელია.

საერთაშორისო გამოცდილება ცხადყოფს, რომ სახელმწიფო სოციალური ზრუნვის დაწესებულებებიდან საზოგადოებაზე დაფუძნებულ მომსახურებაზე უმტკივნეულო გადასვლის მთავარი დაბრკოლება ქვეყანაში სოციალური ზრუნვის ალტერნატიული მომსახურების განუვითარებლობაა. წინამდებარე ნაშრომის კვლევისს საგანი, შესაბამისად, იმ გზების ძიებაა, რაც შესაძლებელს გახდის ქვეყანაში სოციალური უზრუნველყოფის მომსახურების გაუმჯობესებას და სოციალურად დაუცველი ფენებისათვის ალტერნატიული, საზოგადოებაზე დაფუძნებული სოციალური მომსახურების ერთიანი სისტემის შეთავაზებას.

C. <u>პოლიტიკის ალტერნატივები</u>

I. პოლიტიკის ალტერნატივების შეფასება

ამ კვლევის ფარგლებში შესწავლილი სოციალური მომსახურების მიწოდების პროცესი პოლიტიკის ოთხ ფართო ალტერნატიულ მოდელად შეიძლება იქნას დაყოფილი. ამ ალტერნატივებიდან თითოეული შეიძლება განხილულ იქნას სოციალური მომსახურების მიწოდებაში მთავრობის ჩართულობის სხვადასხვა დონის მიხედვით. I და II მოდელი წარმოსახვითი შკალის ერთ მხარესაა განლაგებული და გულისხმობს ისეთ პოლიტიკას, რომლის ფარგლებშიც სოციალური უზრუნველყოფა დაფინანსებულია სახელმწიფოს მიერ, ხოლო მომსახურება გაიწევა, სოციალური უზრუნველყოფის არასამეწარმეო ორგანიზაციებისა ან კერძო კომერციული საწარმოების მიერ. III მოდელი მეორე უკიდურესობას წარმოადგენს და გულისხმობს სოციალური უზუნველყოფის

ბაზარზე სახელმწიფოს მონოპოლიას და, შესაბამისად, სახელმწიფოს უდიდეს ჩართულობას მომსახურების გაწევის საკითხებში. და ბოლოს ყველაზე მისაღები ალტერნატივა, რომელიც იკავებს შუალედურ პოზიციას, სადდაც სახელმწიფოს ჩართულობა სოციალური მომსახურების მიწოდებაში ბალანსირდება სოციალური ზრუნვის სფეროში მოქმედი საზოგადოებრივი ორგანიზაციების მონაწილეობით. შესაბამისად, კველვის ფარგლებში განიხილება შემდეგი ალტერნატივები: *პირველი,* სოციალური უზრუნველყოფის მომსახურების საზოგადოებრივი ორგანიზაციებისათვის გადაცემა; *მეორე,* სოციალური უზრუნველყოფის კერძო კომერციული საწარმოებისათვის გადაცემა; *მესამე,* სოციალური უზრუნველყოფის მომსახურებაზე სახელმწიფო მონოპოლია; და *მეოთხე,* სახელმწიფო საჯარო სექტორისა და საზოგადოებრივი ორგანიზაციების მიერ სოციალური უზრუნველყოფის მომსახურების ერთობლივი გაწევა.

1. ალტერნატივა I – სოციალური უზრუნველყოფის მომსახურების საზოგადოებრივი ორგანიზაციებისათვის გადაცემა

მოცემული ალტენრატივა გულისხმობს სოციალური უზრუნველყოფის იმგვარ მოწყობას, რომლის დროსაც მომსახურება გაიწევა მხოლოდ სოციალური უზრუნველყოფის საზოგადოებრივი ორგანიზაციების მიერ. მოცემულ მოდელში, სოციალური მომსახურების პირველი რიგის მიმწოდებელი საზოგადოებრივი ორგანიზაციებია, რომელთაც ამ ფუნქციას სახელმწიფო მთლიანად გადასცემს. მომსახურება დაფინანსებულია ცენტრალური მთავრობის მიერ, რომელიც ასრულებს ზედამხედველობის ფუნქციას. ამ მოდელის დანერგვის შემთხვევაში, სახელმწიფო ინარჩუნებს რეგულირებისა და ზედამხედველობის უფლებას და იღებს დაფინანსების ვალდებულებას. მოდელი აქცენტს სახელმწიფო მომსახურების კერძო არასამეწარმეო სექტორის მიერ გაწეული მომსახურებით სრულ ჩანაცვლებაზე აკეთებს.

1.1 ალტერნატივა I - შეფასება

პირველ ალტერნატივას სამი ძირითადი დასაბუთება გააჩნია: ა) კერძო არასამეწარმეო ორგანიზაციებს გარკვეული უპირატესობა აქვთ კერძო კომერციულ ორგანიზაციებთან და სახელმწიფო სააგენტოებთან შედარებით; ბ) სოციალური უზრუნველყოფის მომსახურების გაწევის კერძო არასამეწარმეო ორგანიზაციებისათვის გადაცემამ შეიძლება დაზოგოს სახსრები; გ) სოციალური უზრუნველყოფის მომსახურების გაწევის კერძო არასამეწარმეო ორგანიზაციებისათვის გადაცემის შედეგად შეიძლება გაუმჯობესებულ იქნას მომსახურების ხარისხი.

<u>ა) საზოგადოებრივი ორგანიზაციების შედარებითი უპირატესობა კერძო კომერციულ საწარმოებთან და სახელმწიფო სააგენტოებთან მიმართებაში</u>

კერძო კომერციულ საწარმოებსა და სახელმწიფო სააგენტოებთან შედარებით, კერძო არასამეწარმეო ორგანიზაციების უპირატესობას ნათლად ადასტურებს როგორც საერთაშორისო გამოცდილება, ასევე სამეცნიერო ლიტერატურაც.

იმ სახელმწიფოთა უმრავლესობა, რომლებიც საკუთარი ფუნქციების ნაწილს თმობს სოციალური უზრუნველყოფის მომსახურების დარგში, ძირითადად, საზოგადოებრივ ორგანიზაციების სასარგებლოდ აკეთებს არჩევანს, ინფრასტრუქტურის მართვის დარგში კი კომერციულ საწარმოებს ანიჭებს უპირატესობას. ამის მიზეზი არის ის, რომ პირველი შემთხვევა გულისხმობს ისეთ საქმიანობას, რისი შედეგებიც ძნელად გასაზომია. მიიჩნევა, რომ ასეთ საქმიანობას საზოგადოებრივი ორგანიზაციები, საკუთარი რელიგიური თუ იდეოლოგიური მრწამსიდან გამომდინარე, სახელმწიფო სააგენტოებსა და კომერციულ საწარმოებზე უკეთ და უფრო ხარისხიანად ართმევენ თავს.[3] იგულისხმება, რომ საზოგადოებრივი ორგანიზაციები მოტივირებულნი არიან საკუთარი მისიით, რის შედეგადაც მათ მიერ გაწეული მომსახურება, განსაკუთრებით, სოციალურად დაუცველი ფენების შემთხვევაში, უკეთესი ხარისხისაა.[4] მით

უფრო, რომ სახელმწიფო სისტემები და საჯარო მოხელეები ხშირად განიხილებიან როგორც მეტისმეტად ზანტი და ხისტი, პროცესზე ზედმეტად ფოკუსირებულნი და, გამომდინარე აქედან, შედეგებით ნაკლებად დაინტერესებულნი[5], განსხვავებით კერძო არასამეწარმეო ორგანიზაციებისგან, რომლებიც გაწეულ მომსახურებას უკეთ უთავსებენ საკუთრივ მომსახურების მიმღების ინტერესებს.

საზოგადოებრივი სექტორი შეიძლება განხილულ იქნას როგორც კერძო კომერციულ, ასევე საჯარო სააგენტოებთან შედარებით უპირატესი, უპირველეს ყოვლისა, არასამეწარმეო ორგანიზაციებისათვის დამახასიათებელი ალტრუიზმის – სხვათა კეთილდღეობაზე ზრუნვის – გამო, მეორე რიგში კი განვითარების ტექნოლოგიის მახასიათებლის გამო, რაც უკავშირდება ამ სექტორის უნარს უკეთ გამოავლინოს სოციალურად დაუცველი პირების მოთხოვნილებანი. შედეგად, საზოგადოებრივი ორგანიზაციების შედარებითი უპირატესობა კერძო კომერციულ საწარმოებთან ხარისხის და ფასის თვალსაზრისით, ნაწილობრივ, გამომდინარეობს ამ ორგანიზაციებში ალტრუისტების დასაქმებიდან, ვინაიდან ეს უკანასკნელნი ნაკლები გასამრჯელოს საფასურად ან იგივე ფასად, მაგრამ უკეთ, შრომობენ; ნაწილობრივ კი იმ მოსაზრებიდან, რომ არასამეწარმეო სექტორს ახასიათებს მოსარგებლეთათვის სასურველი მომსახურების გამოვლენის უნარი და უკეთ იციან მოსარგებლეთა მოთხოვნილებები და საჭიროებები, შედეგად, უფრო ეფექტიანად ახდენენ სოციალური კეთილდღეობის დონის ამაღლებას. იგულისხმება, რომ ხალხთან უფრო მჭირდო სამუშაო კავშირების ხარჯზე, საზოგადოებრივ ორგანიზაციებს შესწევთ უნარი უკეთ გაიზიარონ და მომსახურებაში ასახონ მომსახურების მიმღებთა მოთხოვნილებები და საჭიროებები. ეს უკანასკნელი მტკიცება ეფუძნება მოსაზრებას, რომ საზოგადოებრივ ორგანიზაციები ემყარებიან სახელმწიფო სტრუქტურებისგან და კერძო კომერციული დაწესებულებებისგან განსხვავებული ფასეულობატა სისტემას.[6]

„კერძო შეთანხმების ჩაშლის" თეორია, რომლის თანახმადაც, როდესაც მომსახურების მიმღები დაუცველ ფენას ეკუთვნის, მას არ შესწევს საკუთარი უფლებების დაცვის უნარი, და, შესაბამისად, ადგილი აქვს კომერციული საწარმოების მხრიდან ამ უფლებათა გამუდმებულ შელახვას, კიდევ უფრო ამყარებს სოციალური უზრუნველყოფის ბაზარზე არასამეწარმეო ორგანიზაციების უპირატესობას. სულ უფრო ხშირად ისმის მოსაზრება მოგების ნახვის სურვილისა და სოციალური უზრუნველყოფის მომსახურების მამოტივირებელი იდეოლოგიის შეუთავსებლობის შესახებ. ამ თეორიის თანახმადაც, დაუცველ ჯგუფთა უფლებების შელახვის ასარიდებლად საუკეთესო საშუალება სწორედ კერძო არასამეწარმეო სექტორია.

ამგვარად მტკიცდება, რომ საზოგადოებრივი სექტორი ყველაზე კარგად არის მორგებული უმნიშვნელო მოგების მომტანი ან, სრულიად არამომგებიანი საქმიანობის განსახორციელებლად; იმ მომსახურების, რომელიც ითხოვს თანაგრძნობას და ერთგულებას, მომსახურების მოსარგებლეთა მხრიდან ნდობას, მომსახურების გამწევთა მხრიდან აქტიურ პიროვნულ ყურადღებას და გულისხმობს პირად მორალურ მრწამსზე დაფუძნებულ ქცევასა და პასუხისმგებლობას[7]. „სხვათა დახმარების" მისია თავდაცვის ერთგვარი მექანიზმია საკუთარი ინტერესისა და მოგების ძიების „საბაზრო" ფასეულობებთან მიმართებაში, რაც სულ უფრო ხშირად იჭრება ადამიანთა საქმიანობის არასაბაზრო სფეროებში; ამგვარად, საზოგადოებრივი ორგანიზაციები, ამ თვალსაზრისით, საკვანძო ელემენტს წარმოადგენენ სოციალური კაპიტალის შექმნის პროცესში.

ამასთანავე, პოლიტიკის პერსპექტივიდან, მთავარი ამოცანაა კომერციალიზაციისაკენ გადახრის ტენდენციამ არ დააკნინოს საზოგადოებრივი ორგანიზაციების მთავარი, ქველმოქმედების როლი[8]

ზემოხსენებული მსჯელობიდან გამომდინარე, შეიძლება მივიჩნიოთ, რომ კერძო საზოგადოებრივი ორგანიზაციებს სოციალური უზრუნველყოფის ბაზარზე შედარებითი უპირატესობა გააჩნიათ კერძო კომერციულ საწარმოებთან და საჯარო სააგენტოებთან მიმართებაში.

b) ხარჯების შემცირება

მოცემული ალტერნატივის მხარდემჭერი კიდევ ერთი დასაბუთების თანახმად, სოციალური უზრუნველყოფის მომსახურების გაწევის საზოგადოებრივი ორგანიზაციებისათვის გადაცემამ შეიძლება შეამციროს ხარჯები. კერძო და საჯარო სექტორების შედარებითი ეფექტიანობის შემსწავლელი კვლევების მიმოხილვა ცხადყოფს, რომ კვლევების უმრავლესობა, თუმცა არა ყველა, კერძო სექტორის დამახასიათებლად საქმნიანობისათვის აუცილებელი ხარჯების შედარებით (ზოგჯერ კი საგრძნობ) სიმცირეს ასახელებს.[9]

ეს არგუმენტი ეფუძნება ეკონომიკური თეორიის ძირითად დოგმატს, რომლის თანახმადაც, კონკურენტული ბაზრის პირობებში, ჩავარდნების არარსებობის შემთხვევაში, ჩნდება უფრო იაფი და ხარისხიანი საქონელი და მომსხურება, ვინაიდან მომხმარებელი ეძებს საუკეთესო არჩევანს და მიმწოდებელი ცდილობს საუკეთესო პროდუქტი რაც შეიძლება იაფად შესთავაზოს. შესაბამისად, სოციალური უზრუნველყოფის მომსახურების გაწევის უფლების მესამე პირისათვის გადაცემამ შეიძლება შედეგად ხარჯების საგრძნობი შემცირება მოიტანოს – ჯანსაღი კონკურენციის დადებითი გავლენა აიძულებს ორგანიზაციებს უფრო ეფექტიანად იმუშაონ.

ეს მოსაზრება მართებულადაა მიჩენული არა მხოლოდ მოგებაზე ორიენტირებული კომერციული ორგანიზაციებისათვის, არამედ, ზოგადად, ნებისმიერი კონკურენტული გარემოსათვის. შესაბამისად, ამ წესს უნდა დაექვემდებაროს არასამეწარმეო ორგანიზაციებიც. მეტიც, ზოგირეთი მკვლევარის აზრით, სწორედ კონკურენციის დონეს აქვს გადამწყვეტი მნიშვნელობა და არა იმას, თუ ვინ არის მომსახურების მიმწოდებელი – კერძო თუ საჯარო სექტორის წარმომადგენელი. სხვა სიტყვებით უმნიშვნელოა ის, თუ ვის შორის არსებობს კონკურენცია - კერძო სამეწარმეო ორგანიზაციებს თუ არასამეწარმეო ორგანიზაციებს შორის. ხაზგასმა კონკურენციაზეა, არა კონკურენტებზე.[10]

შესაბამისად, ხარჯების შემცირების თვალსაზრისით, საჯარო და კერძო სექტორების დაპირისპირება იმდენად გადამწყვეტი არ არის, როგორც მონოპოლიურიბისა და შეჯიბრებითობის პრინციპების. კონკურენციის შემოტანას შედეგად ეფექტიანობის ზრდა, ხარჯების შემცირება, მომსახურების ხარისხის გაუმჯობესება და სოციალურად დაუცველი ჯგუფების დაკმაყოფილება უნდა მოჰყვეს.

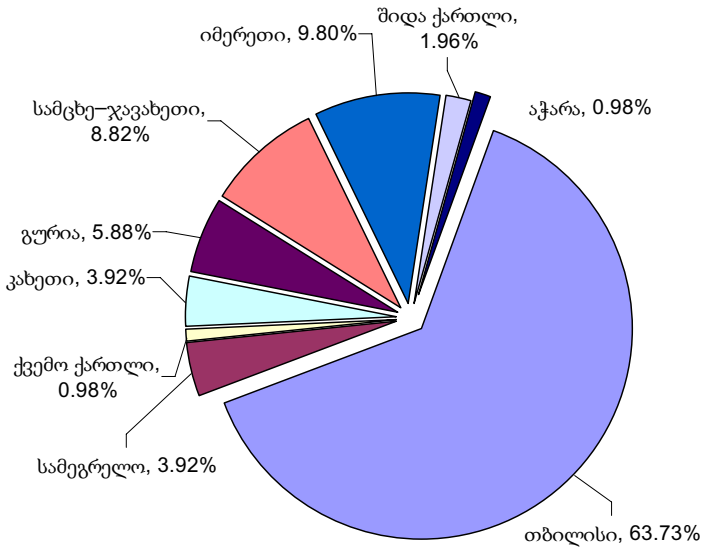
აქედან გამომდინარე, იმის გასარკვევად, თუ რამდენად მიზანშეწონილია, ხარჯებისა და შედეგების შეფარდების თვალსაზრისით, სოციალური უზრუნველყოფის მომსახურების არასამეწარმეო ორგანიზაციისათვის გადაცემა, პირველ რიგში უნდა შეფასდეს სოციალური მომსახურების კონკურენტული ბაზრი და გაირკვეს, ხდება თუ არა სოციალური მომსახურების მიწოდება არასამეწარმეო სექტორის მიერ. უკანასკნელ შეკითხვაზე დადებითი პასუხის გაცემის შემთხვევაში, უნდა გაირკვეს თუ რა დარგებში, უარყოფითი პასუხის შემთხვევაში კი უნდა შეფასდეს კონკურენტული ბაზრის შექმნის შესაძლებლობა.

ჩვენს ხელთ არსებული მონაცემების თანახმად, ქვეყანაში სოციალური მომსახურების კონკურენტული ბაზარი არ არსებობს, ვინაიდან არ არსებობს საკმაო რაოდენობისამ სფეროში კონკურენტი საზოგადოებრივი ორგანიზაცია. ამას ადასტურებს 2007 წლის მარტ–აპრილში ქვეყნის მასშტაბით ჩატარებული კვლევა – *„სოციალური სფეროს ორგანიზაციების განვითარება საქართველოში".* კვლევამ გამოავლინა არასამეწარმეო ორგანიზაციების მიერ გაწეული სოციალური მომსახურების დღეისათვის არსებული ბაზარი. საქართველოს ფარგლებში, დღეისათვის, მოქმედებს სოციალურად ორიენტირებული 101 არასამეწარმეო ორგანიზაცია. მათგან მხოლოდ 73 ორგანიზაცია (75%) უშუალოდ მომსახურების მიწოდებით არის დაკავებული. არსებობს შერეული ტიპის ორგანიზაციებიც, რომლებიც, აგრეთვე, შეიძლება იქნას მიჩნეული მომსახურების გამწევად, მიუხედავად იმისა რომ სხვა საქმიანობითაც არიან დაკავებულნი. შერეული ტიპის ორგანიზაციების რაოდენობა 20–ს შეადგენს, რაც ჯამში 93 სოციალური მომსახურების გამწევ ორგანიზაციას გვაძლევს მთელი ქვეყნის მასშტაბით.

სოციალური სფეროს ამ საზოგადოებრივი ორგანიზაციებს შორის კონკურენციის დონის გამოსავლენად, პირველ რიგში, უნდა დავადგინოთ სოციალური მომსახურების გეოგრაფიული ბაზრები და, მეორე რიგში, მომსახურების ბაზრები. მიხუდავად ამ ბაზრების ურთიერთკავშირისა, სიცხადისთვის მათ ცალ–ცალკე განვიხილავთ.

მომსახურების გამწევი საზოგადოებრივი ორგანიზაციების გეოგრაფიული განაწილება ადასტურებს მოცემული კვლევის ჰიპოტეზას – სოციალური სფეროს საზოგადოებრივ ორგანიზაციათა შორის ნამდვილი კონკურენციის არარსებობის შესახებ, ვინაიდან მათი მცირე ნაწილი თუ ემსახურება ერთსა და იმავე ბაზარს გეოგრაფიულად. მეტიც, მათ მიერ დაკავებული გეოგრაფიული ბაზრები იმდენად განსხვავებულია, რომ მათ შორის კონკურენციას თითქმის შეუძლებელს ხდის. ამ ჰიპოტეზას პირდაპირ ადასტურებს *„სოციალური სფეროს ორგანიზაციების განვითარების"* კვლევის შედეგები, რომელიც ცხადყოფს სოციალური სფეროს არასამეწარმეო ორგანიზაციების არათანაბარ გეოგრაფიულ განაწილებას: ორგანიზაციათა უდიდესი ნაწილი დედაქალაქშია თავმოყრილი; რეგიონებში, მომსახურების გამწევი ორგანიზაციების უმრავლესობა იმერეთშია (10 ორგანიზაცია), ყველაზე ნაკლები კი ქვემო ქართლსა და აჭარაში (დიაგრამა 1)

დიაგრამა 1: სოციალური სფეროს ორგანიზაციების გეოგრაფიული განაწილება



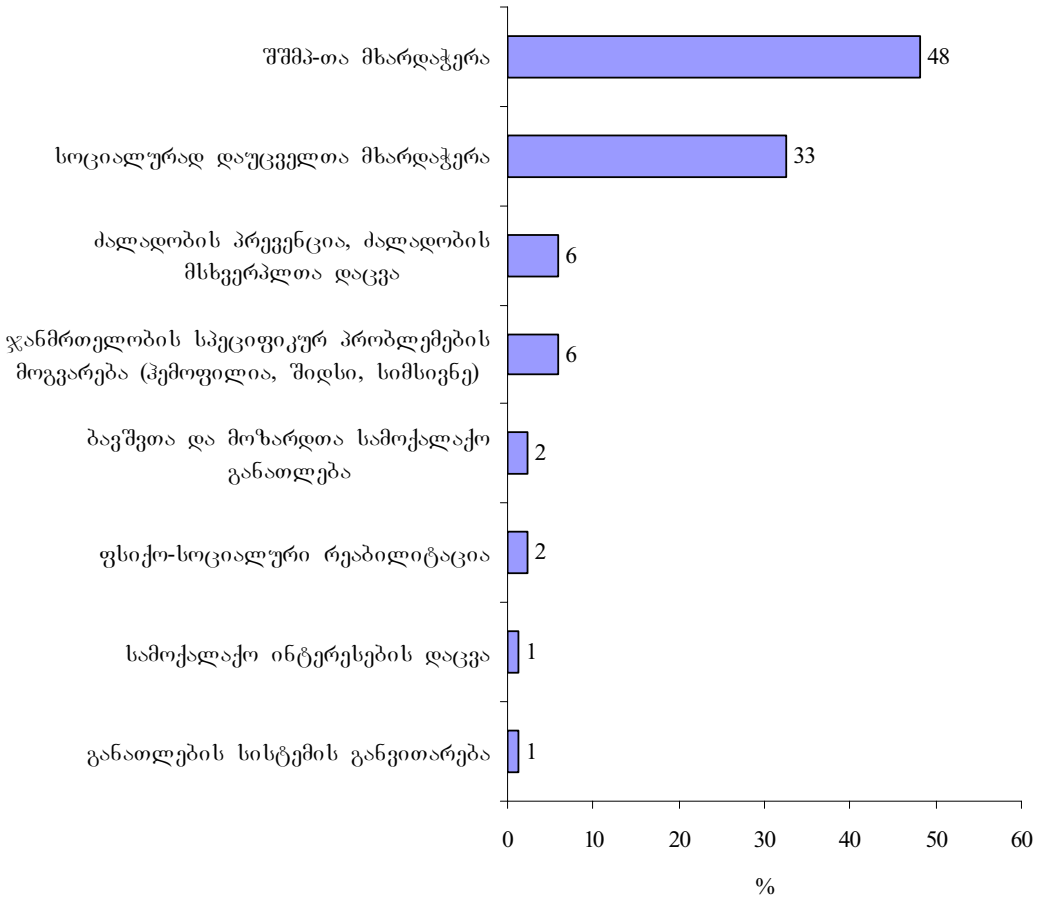
კვლევის შედეგები არც მომსახურების ბაზრის არსებობას ადასტურებს, ვინაიდან სოციალური სფეროს არასამეწარმეო ორგანიზაციათა მომსახურებათა სახეობანი არ არის ადვილად უერთიერთჩანაცვლებადი, შესაბამისად, ფასის შემზღუდავ მექანიზმს არ წარმოადგენს.

და პირიქით, კვლევის შედეგებზე დაყრდნობით, შეიძლება ვივარაუდოთ რომ სოციალური სფეროს საზოგადოებრივი ორგანიზაციების მიერ გაწეული მომსახურება მომსახურების დამოუკიდებელ ბაზრებს ეკუთვნის, ვინაიდან გაწეული მომსახურების სახეობანი არ არის გონივრულად უერთიერთჩანაცვლებადი მოსარგებლეთა მიერ. კერძოდ, კვლევის შედეგები მიუთითებენ, რომ ორგანიზაციებს დაკავებული აქვთ ბაზრის შემდეგი, განცალკევებული ნიშები:

მომსხურების გამწევი და შერეული ტიპის ორგანიზაციები, მათი საქმიანობის სფეროს მიხედვით ზოგადად, ორ დიდ ჯგუფად შეიძლება დაიყოს: შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირების დამხარე და სოციალურად დაუცველი პირების დამხმარე ორგანიზაციები. ასევე, დადგენილ იქნა უფრო მცირე, ჯანდაცვის კონკრეტულ საკითხებზე მომუშავე ქვეჯგუფი, როგორიცაა ჰემოფილია და აივ ინფექციისა და კიბოს პროფილაქტიკა. გარდა ზემოთჩამოთვლილისა, შერეული ტიპის

რამდენიმე ორგანიზაცია ძირითადად სოციალური უზრუნველყოფის საკითხებზეა ორიენტირებული, რომელთა შორისაა ბავშვთა და მოზარდთა სამოქალაქო განათლება, სამოქალაქო ინტერესთა დაცვა, განათლების სისტემის განვითარების ხელშეწყობა. სხვადახვა პროექტების ფარგლებში მათ მიერ განხორციელდა სოციალური მზრუნველობის ტიპის საქმიანობა. (დიაგრამა 2)

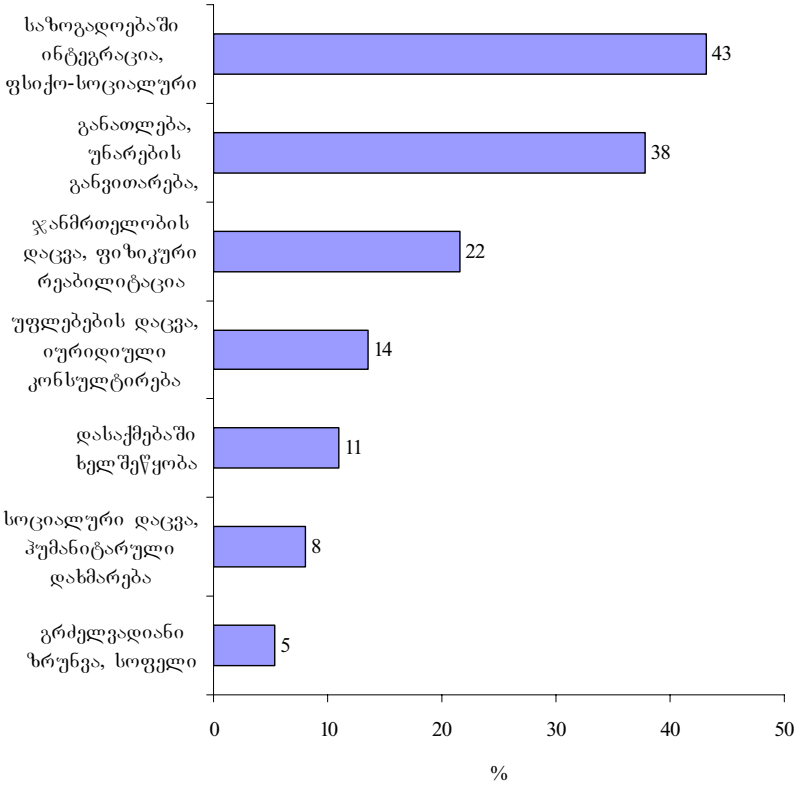
დიაგრამა 2: სოციალური სფეროს არასამეწარმეო ორგანიზაციების საქმიანობის ძირითადი მიმართულებები



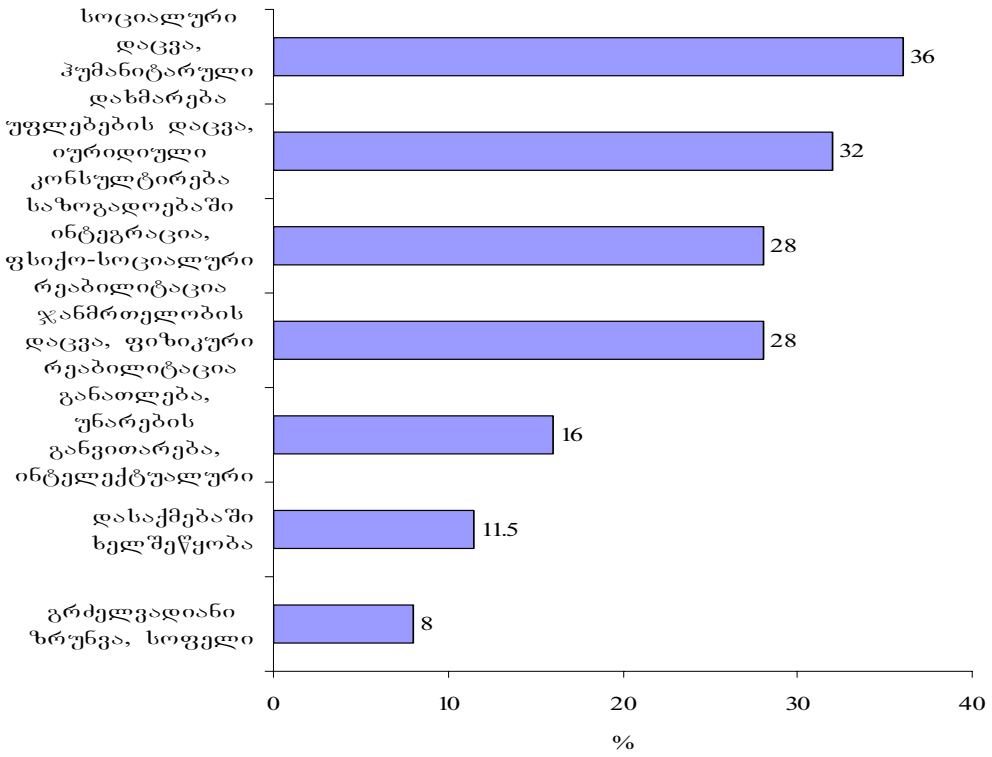
ორი უმსხვილესი ჯგუფის – შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირებზე მზრუნველი და სოციალურად დაუცველ პირებზე მზრუნველი, – ორგანიზაციები აგრეთვე იყოფა ქვეჯგუფებად მათ მიერ გაწეული მომსახურების მიხედვით. საერთო ჯამში, კვლევამ შვიდი სხვადასხვა სახის დახმარება დაადგინა.

შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირებზე მზრუნავი ორგანიზაციების დიდი ნაწილის საქმიანობა მომართულია ბენეფიციარების საზოგადოებაში ინტეგრაციის ხელშეწყობაზე, ორგანიზაციათა მესამედზე მეტი მუსაობს მათი განათების გ და უნარ–ჩვევების განვითარების მიმართულებით. ყველაზე მცირერიცხოვანია გრძელვადიანი ზრუნვის სერვისის მქონე ორგანიზაციები. ორი ორგანიზაცია (5%) არის სოფლის ტიპის ორგანიზაცია, რომელიც საკუთარ ბენეფიციარებს სთავაზობს გრძელვადიან ზრუნვას.

დიაგრამა 3: შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირებზე მზურნველი ორგანიზაციების მიერ გაწეული მომსახურების სახეობანი



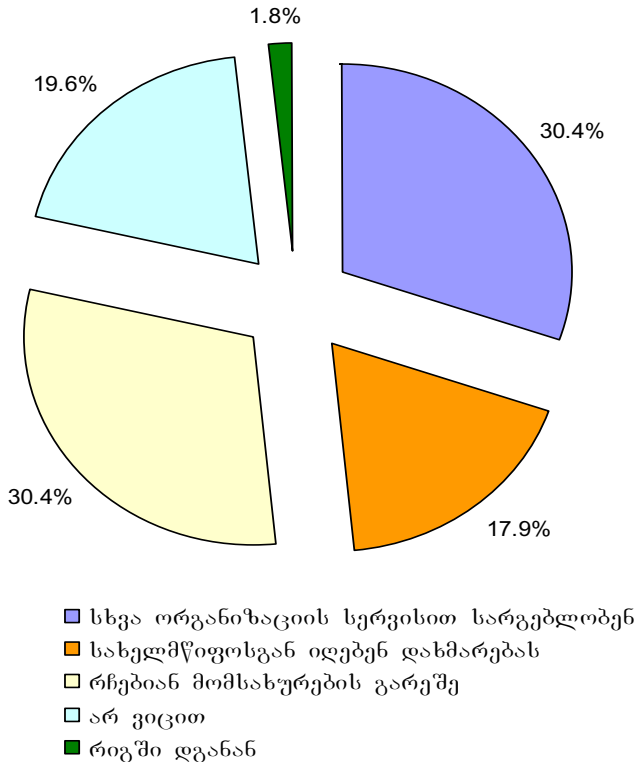
დიაგრამა 4: სოციალურად დაუცველ პირებზე მზრუნველი ორგანიზაციების მიერ გაწეული მომსახურების სახეობანი



ამ მონაცემებზე დაყრდნობით ვასკვნით, რომ სოციალური უზრუნველყოფის სფეროში კონკურენცია რამდენიმე რეგიონში არსებობს. შემაჯამებელი დასკვნა – სოციალური უზრუნველყოფის სფეროს ორგანიზაციები სხვადასხვა გეოგრაფიულ და მომსახურების ბაზრების ფარგლებში საქმიანობენ. ამგვარად, მომსახურების გამწევი საზოგადოებრივი ორგანიზაციები მომსახურების განცალკევებულ სფეროებს მიეკუთვნებიან და, არათუ კონკურირებენ ერთმანეთს ბაზარზე, არამედ მომსახურების ბაზარს საკუთარი საქმიანობის მიხედვით ირგებენ. კონკრეტული სააგენტოები კონკრეტული გეოგრაფიული არეალისა თუ სპეციალიზირებული მომსახურების გაწევისაკენ ილტვიან, მომსახურების სხვა გამწევი ორგანიზაციები კი ერიდებიან ბაზრის უკვე დაკავებულ ნიშებს.

საბოლოოდ, უნდა აღინიშნოს, რომ ქვეყნის ფარგლებში სოციალური სფეროს ორგანიზაციების კვლევამ გამოავლინა ამ ორგანიზაციების მიერ მომსახურების ურთიერთჩანაცვლებადობის განსხვავებული ხედვა (დიაგრამა 5), რაც შეიძლება შეფასდეს როგორც ზომიერი ურთიერთჩანაცვლებადობის ირიბი მაჩვენებელი: მომსახურების შესაძლო ბენეფიციარების მომსახურების გაწევაზე უარის თქმისას, ორგანიზაციათა მესამედს (30,4%) სჯერა, რომ *ბენეფიციარი მიმართავს სხვა ორგანიზაციის მსგავს მომსახურებას*, ერთი მესამედი (30,4%) დარწმუნებულია, რომ უარყოფილი ბენეფიციარი საერთოდ მომსახურების გარეშე რჩება. 17,9% ფიქრობს, რომ უარყოფილი მოსარგებლე სახელმწიფოსაგან იღებს დახმარებას. 19,6%–სათვის უცნობია უარყოფილი ბენეფიციარის შემდგომი ბედი, და გამოკითხულ ორგანიზაციათა მხოლოდ 1,8%–მა განაცხადა, რომ ბენეფიციარი საკუთარი რიგის მოლოდინშია. *ეს უკანასკნელი ეხება იმ შემთხვევებს, როდესაც ორგანიზაცია სთავაზობს განსაკუთრებულ, სხვა ორგანიზაციათა მიერ გაწეული მომსახურებით არაჩანაცვლებად მომსახურებას.*

დიაგრამა 5. ორგანიზაციიდან მომსახურებაზე უარის თქმის შემდეგ პოტენციურ ბენეფიციართა შემდგომი მოქმედება



<u>c) მომსახურების ხარისხის გაუმჯობესება და განახლება</u>

პირველი ალტერნატივის მხარდასაჭერად ხშირად მოჰყავთ ის არგუმენტიც, რომ სოციალური მომსახურების გადაცემას შედეგად მომსახურების ხარისხის გაუმჯობესება შეიძლება მოჰყვეს. იგულისხმება, რომ საზოგადოებრივ ორგანიზაციათა მეშვეობით მომსახურების გაწევის ერთ–ერთი შედეგი გახდება მომსახურების სახეობათა მრავალფეროვნება, რაც ბენეფიციართა მოთხოვნილებებისა და პრიორიტეტების შესაბამისი იქნება.

თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ, ამ შემთხვევაშიც, სწორედ კონკურენციაა ის ფაქტორი, რაც ხარისხის გაუმჯობესების მოლოდინს ლოგიკურ საფუძველს აძლევს. შესაბამისად, წინა ქვეთავში მოყვანილი მსჯელობა მოცემულ ქვეთავსაც ეხება. ვინაიდან (როგორც ზემოთაა ნაჩვენები) მომსახურების გამწევთა შორის არ არის არსებითი კონკურენცია, მომსახურების გადაცემის შედეგად ხარისხის გაუმჯობესების ვარაუდიც ნაკლებადაა სარწმუნო, თუკი, რა თქმა უნდა, არ გაჩნდა კონკურენტული ბაზარი.

კონკურენციის ნაკლებობასაც რომ დავანებოთ თავი, ხარისხის გაუმჯობესების არგუმენტი შემდეგ ვარაუდსაც ეფუძნება: იგულისხმება, რომ მომსახურების მიმწოდებელთა კონკურენცია მომხმარებლებისათვის მომსახურების ხარისხის გაუმჯობესებას გამოიწვევს, რაც, თავის მხრივ, გულისხმობს ბენეფიციართა ჩართულობას გადაწყვეტილებების მიღებაში და მათ მიერ სოციალური მომსახურების ალტერნატივების რაციონალური შეფასების უნარს.

შესაბამისად, სოციალური მომსახურების მიმწოდებელთა შორის კონკურენციამაც კი შეიძლება არ განაპირობოს ხარისხის გაუმჯობესება. მოსარგებლეთა უმრავლესობა, სავარაუდოდ, ვერ გააკეთებს რაციონალურ არჩევანს ინფორმაციის/ცოდნის უკმარისობის გამო. ინფორმაციული ასიმეტრიის დაძლევა პირისათვის ძნელი ამოცანაა, შესაბამისად, მომხმარებლებმა შეიძლება ვერ გაიაზრონ

მომსახურების მიმწოდებლის არჩევანთან დაკავშირებული მნიშვნელოვანი საკითხები. ეს უკანასკნელი გარემოება კიდევ უფრო შეამცირებს ხარისხის გაუმჯობესების ალბათობას.

1.2 დასკვნა

ზემომოყვანილი მსჯელობის საფუძველზე შეგვიძლია დავასკნათ, რომ პირველი ალტერნატივა მომგებიანია მხოლოდ სოციალური მომსახურების განვითარებული კონკურენტული ბაზრის პირობებში. მეტიც, სოციალური მომსახურების ბაზრის განვითარება პირველი ალტერნატივის წარმატებული განხორციელების სავალდებულო წინაპირობაა. იმისათვის, რომ პირველმა ალტერნატივამ მის ფარგლებში ნაგულისხმევი დადებითი შედეგები გამოიღოს, აუცილებელია: *პირველი:* სოციალური მომსახურების კონკურენტული ბაზრის ჩამოყალიბების ხელშეწყობა; *მეორე:* მომსახურების მიმწოდებელთა შესაძლებლობების გაზრდა და, ჯერ კიდევ აუთვისებელ სფეროებში, მომსახურების მიმწოდებელთა ჩამოყალიბების ხელშეწყობა; *მესამე:* ხარისხის კონტროლის ეფექტიანი საშუალებების დანერგვა; და, *მეოთხე:* ბაზრის ისეთი ჩავარდნების შემცირება, როგორიცაა ინფორმაციული ასიმეტრია და [მომსახურების] არათანაბარი განაწილება. ჩვენი საბოლოო დასკვნაა: სოციალური მომსახურების ბაზარი არ არის სათანადოდ განვითარებული იმისათვის, რომ შესაძლებელი იყოს სახელიწიფო მომსახურების კერძო არასამთავრობო სექტორის მიერ გაწეული მომსახურებით ჩანაცვლება. ამით ვგულიხსმობთ, რომ, მოცემულ ეტაპზე *სრული ჩანაცვლება* შეუძლებელია.

2. ალტერნატივა II – სოციალური უზრუნველყოფის მომსახურების კერძო კომერციული საწარმოებისათვის გადაცემა

მეორე ალტერნატივა გულისხმობს სოციალური მომსახურების გაწევის ისეთ მოდელს, რომელშიც სოცალური მომსახურება გაიწევა კერძო კომერციული საწარმოების მიერ. ამ მოდელის ფარგლებში, აქცენტი კეთდება სახელმწიფო მომსახურების კერძო კომერციული მომსახურებით ჩანაცვლებაზე.

2.1 ალტერნატივა II - შეფასება

მეორე ალტერნატივის სასარგებლო მსჯელობა თითქმის იმეორებს პირველი ალტერნატივისას, ვინაიდან, როგორც აღინიშნა, გადაცემის ძირითადი მომგებიანობა ბაზარზე კონკურენციის არსებობას ეფუძნება. მსგავსად საზოგადოებრივი ორგანიზაციებისა, მომსახურების კერძო კომერციული საწარმოებისათვის გადაცემაც, სავარაუდოდ, შედეგად ხარჯების შემცირებას, მომსახურების ხარისხის გაუმჯობესებას, მომსახურების სახეობათა გადახალისებასა და მრავალფეროვნებას უნდა გვაძლევდეს. ზემოთ აღინიშნა, რომ აღწერილი დადებითი შედეგების მიღების აუცილებელ წინაპირობას სათანადო რაოდენობის მომსახურების გამწევის შემცველი კონკურენტული ბაზრის არსებობა წარმოადგენს.

შესაბამისად, ძირითადი განმსაზღრელი ფაქტორი ბაზარზე არსებითი კონკურენციის არსებობაა, რასაც შედეგად ეფექტიანობის ზრდა, ხარჯების შემცირება, ხარისხის გაუმჯობესება და სოციალურად დაუცველი ჯგუფების დაკმაყოფილება მოჰყვება. აქედან გამომდინარე, გადამწყვეტ მნიშვნელობას სწორედ კონკურენცია იძენს, და არა მომსახურების გამწევის სამეწარმეო თუ არასამეწარმეო ბუნება.[11] როგორც უკვე ითქვა, საზოგადოებრივი და სამეწარმეო სექტორების დაპირისპირება იმდენად გადამწყვეტი არ არის, როგორც მონოპოლიურობისა და კონკურენციის პრინციპების.

თუკი ეს დაშვება ჭეშმარიტია, იმის გადასაწყვეტად, თუ რამდენად მიზანშეწონილია სოციალური მომსახურების კომერციული ორგანიზაციებისათვის გადაცემა, პირველ რიგში უნდა შეფასდეს სოციალური მომსახურების ბაზარი და ბაზარზე მოქმედი კომერციული ორგანიზაციების რაოდენობის კმარობა; ამგვარი ბაზრის არ არსებობის შემთხვევაში კი მისი შექმნის შესაძლებლობა.

უნდა აღინიშნოს, რომ სოციალური მომსახურების ბაზარზე დღეისათვის არცერთი კომერციული საწარმო არ მოქმედებს. სოციალური მომსახურება გაიწევა კერძო არასამეწარმეო ორგანიზაციებისა ან საჯარო დაწესებულების მიერ. კერძო კომერციულ საწარმოებს კი ეს ნიშა არ დაუკავებიათ. ჩვენი ვარაუდით, სოციალური მომსახურების დარგში მოგების დაბალი შესაძლებლობაა ის დაბრკოლება, რაც დღეისათვის ხელს უშლის ბაზარზე კერძო კომერციული საწარმოების გამოჩენას. შესაბამისად, სათანადო რაოდენობის მონაწილეთა შემცველი ბაზრის შექმნაც დღეისათვის შეუძლებად მიგვაჩნია.

ზემოხსენებულიც კი კმარა ამ ალტერნატივის უგულებელსაყოფად. მიუხედავად ამისა, მართებულად მიგვაჩნია კიდევ ერთი არგუმენტის მოყვანა: ყოველთვის უნდა გვახსოვდეს, რომ მოგების მოტივი და სოციალური უზრუნველყოფის მომსახურება არც თუ ისე კარგად უთავსდება ერთმანეთს. ხშირ შემთხვევაში, მოგების მოტივმა დაუცველი ჯგუფების ინტერესების საწინააღმდეგო გადაწყვეტილებები შეიძლება მიაღებინოს კერძო კომერციულ სტრუქტურებს. ყველგან, სადაც მომსახურების რომელიმე სახე ან მისი ნაწილი არ არის სრულად ასახული შეთანხმებაში ან ამგვარი ასახვა მომსახურების ბუნებიდან გამომდინარე შეუძლებელია, კერძო ფირმები ხარჯების უკონტროლო შემცირებას ცდილობენ მომსახურების ხარისხის ხარჯზე.[12] სოციალური უზრუნველყოფის მომსახურების ბუნებიდან გამომდინარე, რაც აქტიურ პიროვნულ ყურადღებას, პირად მორალურ მრწამსზე დაფუძნებულ ქცევასა და პასუხისმგებლობას მოითხოვს, ყველგან, სადაც სახელმწიფომ სოციალური მომსახურების გადაცემა განახორციელა, ეს საქმე არასამეწარმეო ორგანიზაციებს მიანდო, კომერციულ სტრუქტურებს კი ჩვეულებრივ პირდაპირი, «ხელშესახები», ადვილად განსაზღვრადი და საზედამხედველოდ მარტივი ამოცანები გადასცა.

2.2 დასკვნა

ზემოხსენებული მსჯელობის შესაბამისად, ჩვენი აზრით, მეორე ალტერნატივა მომგებიანი შეიძლება გახდეს მხოლოდ სათანადო რაოდენობის მონაწილეთაგან შემდგარი სოციალური მომსახურების განვითარებული კონკურენტული ბაზრის პირობებში. *<u>მსგავსად პირველი ალტერნატივისა</u>*, კონკურენტული ბაზრის განვითარება მეორე ალტერნატივის დანერგვის აუცილებელი წინაპირობაა. იმისათვის, რომ მეორე ალტერნატივამ მის ფარგლებში ნაგულისხმევი დადებითი შედეგები გამოიღოს, აუცილებელია: *პირველი:* სოციალური მომსახურების კონკურენტული ბაზრის ჩამოყალიბების ხელშეწყობა; *მეორე:* ბაზრის ჩავარდნების შემცირება, განსაკუთრებით, ინფორმაციული ასიტემტრიის (ინფორმაციული ასიმეტრიის მსგავსი სირთულე განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს მოგების ძიებისა და სოციალური უზრუნველყოფის გაწევის მოტივების შეუთავსებლობის გათვალისწინებით), და [მომსახურების] არათანაბარი განაწილების შემთხვევაში . *მესამე:* ხარისხის კონტროლის ეფექტიანი საშუალებების დანერგვა.

ზემოთმოყვანილი არგუმენტების საფუძველზე: ა) საზოგადოებრივ ორგანიზაციებისაგან განსხვავებით, დღესდღეობით კერძო კომერციული საწარმოები საერთოდ არ არიან ჩართულნი სოციალური მომსახურების ბაზარზე; ბ) კერძო კომერციული საწარმოების სათანადო რაოდენობით შევსებული ბაზრის ჩამოყალიბების შესაძლებლობა, დღეისათვის, გაცილებით ნაკლებია არასამეწარმეო სექტორის განვითარების შესაძლებლობასთან შედარებით; გ) სოციალური უზრუნველყოფის მომსახურების გაწევა არ შედის კომერციული საწარმოების შედარებითი უპირატესობის სფეროში, და პირიქით, ასეთი მომსახურების გაწევა სწორედ არასამეწარმეო ორგანიზაციების შედარებით უპირატესობათა რიცხვს ეკუთვნის, კლვევის მოცემულ საფეხურზე შეგვიძლია დავასკნათ, რომ, პირველი ალტერნატივა მეორე ალტერნატივაზე უპირატესია.

3. ალტერნატივა III – სოციალური მომსახურების გაწევა მხოლოდ სახელმწიფო დაწესებულებების მიერ

მესამე ალტერნატივის ფარგლებში სამოქმედო გადაწყვეტილებები სახელმწიფოს მიერ მიიღება, მომსახურებას კი, ჩვეულებრივ საჯარო მუშაკები გაწევენ. სოციალური მომსახურების გაწევის ფუნქცია არ გადაეცემა არც კერძო არასამეწარმეო ორგანიზაციებს და არც კერძო კომერციულ საწარმოებს.

3.1 III ალტერნატივის შეფასება

მესამე ალტერნატივას ორი ძირითადი დასაბუთება გააჩნია, რასაც ქვემოთ განვიხილავთ: 1) სოციალური მომსახურების გაწევის შემთხვევაში სახელმწიფო დაწესებულებების მიერ შეიძლება დამკვიდრებულ იქნას ერთიანი სტანდარტები; 2) სოციალური მომსახურების გაწევა სახელმწიფო დაწესებულებების მიერ გამორიცხავს კერძო მომსახურებასთან დაკავშირებულ ჩავარდნებს.

a) <u>საერთო/უნივერსალური სტანდარტების დამკვიდრება</u>

სახელმწიფოს მიერ სოციალური მომსახურების გაწევის ერთ–ერთი დასაბუთებაა სახელმწიფოს უნარი დანერგოს უნივერსალური სტანდარტები. შესაბამისად, თუკი ვიგულისხმებთ, რომ უნივერსალური სტანდარტები ფასეულობაა, კერძო მომსახურებას სახელმწიფო მომსახურება უნდა ვამჯობინოთ. რაც უფრო მეტად ვაფასებთ «უნივერსალიზმს», მით უფრო მეტად ვამჯობინებთ სახელმწიფო მომსახურებას, ვინაიდან უნივერსალური თუ საერთო სტანდარტების დამკვიდრების უნარი სახელმწიფო მომსახურების ერთ–ერთი ძლიერი მხარეა. სიტყვა რომ არ გავაგრძელოთ, თუკი მომსახურების უნივერსალურობას მნიშვნელოვან საკითხად მივიჩნევთ, სახელმწიფო მომსახურება უნდა ვარჩიოთ, რადგანაც უნივერსალური სტანდარტების დაცვის კონტროლის საშუალებანი სახელმწიფოს ხელშია.[13]

თუმცაღა, უნდა აღინიშნოს, რომ საერთო სტანდარტები და ამ კვლევის ფარგლებში განსახილველი სოციალური უზრუნველყოფის მომსახურება, ერთგვარად, დაპირისპირებული ცნებებია. საკუთარი რაობიდან გამომდინარე, მზრუნველობა გულისხმობს და მოითხოვს მზრუნველთა მხრიდან თანაგრძნობასა და ერთგულებას, მოსარგებლეთა მხრიდან კი ყოვლისმომცველ ნდობას, მზრუნველის აქტიურობას, პირად ყურადღებას, მორალურ მრწამსზე დაფუძნებულ ქცევასა და პასუხისმგებლობას, ინდივიდუალურ მიდგომას დაუცველი პირების არაერთგვაროვანი მოთხოვნილებების დასაკმაყოფილებლად. შესაბამისად, უნივერსალური სტანდარების დამკვიდრება, მოცემული კვლევის ფარგლებში ფასეულობად არ მოიაზრება.

b) <u>კერძო მომსახურებასთან დაკავშირებული სირთულეები</u>

სოციალური მომსახურების სახელმწიფოს მიერ გაწევის ერთ–ერთი დასაბუთებაა სახელმწიფოს უუნარობა ბაზარზე შექმნილი შესაძლო სირთულეების გადასალახად. საბაზრო სირთულეები, ჩვეულებრივ, აიძულებს მთავრობას აუთსორსინგის საკითხებში სიფრთხილე გამოიჩინოს. მართლაც, ალოგიკურია სოციალური მომსახურების კერძო სექტორისათვის გადცემა, როდესაც სოციალური მომსახურების ეფექტიანი ბაზრის არსებობა აშკარა არ არის. ეფექტიანი ბაზარი, ამ შემთხვევაში, გულისხმობს ბაზარს ჩავარდნების გარეშე – ე.ი. ინფორმაციულ ასიმეტრიას, მომსახურებისა და შემსრულებლების არათანაბარი განაწილების და ა.შ. პრობლემებს მოკლებულ ბაზარს.

აშკარაა რომ, იქ, სადაც სახელმწიფოს გააჩნია ზედამხედველობის უნარი და იყენებს კიდეც ამ უნარს, საკუთარი საქმიანობის ხარისხის გაკონტროლებას უკეთ შეძლებს, ვიდრე კერძო არასამეწარმეო თუ კომერციული სექტორების საქმინობას. შედეგად, სახელმწიფო მომსახურება მართლაც უფრო მაღალი ხარისხისა შეიძლება იყოს, განსაკუთრებით კი მოსარგებლესა და მომსახურების გამწევს შორის ინფორმაციული ასიმეტრიის არსებობის პირობებში. მომსახურების

ერთიანი სტანდარტების დაწესებით მომსახურების გამწევისა და მომხმარებლის მიერ მისაღები გადაწყვეტილებების გაერთიანების საშუალებით სახელმწიფო უკეთ აარიდებს თავს ინფორმაციული ასიმტერიას, რასაც ადგილი შეიძლება ჰქონდეს კერძო არასამეწარმეო თუ კომერციული სექტორის ორგანიზაციებით შევსებულ ბაზარზე. ამ კონტექსტში, უნდა აღინიშნოს, რომ ჩვენ არ ვფლობთ ოფიციალურ მონაცემებს, რომელიც დაამტკიცებდა იმ ფაქტს, რომ სახელმწიფო უფრო ეფექტურად შეაფასებს სახელმწიფო მიწოდებას, კერძო კონტრაქტორების მიწოდებასთან შედარებით. ამის საწინააღმდეგოდ, სახელმწიფოს ზოგადი მართვითი შესაძლებლობა ამ მიმართულებით, ვთვლით, რომ უფრო სუსტის კერძო კონტრაქტორებთან შედარებით და იგივე ითქმის მის შიდა სტრუქტურასთან დაკავშირებით.

3.2 დასკვნა

ზემომოყვანილ მსჯელობაზე დაყრდნობით ვასკვნით, რომ მესამე ალტერნატივის – სახელმწიფოს მონოპოლია სოციალურ მომსახურებაზე – გამოყენება არ გამოიღებეს დადებით შედეგს, ვინაიდან, *პირველი:* სოციალური მომსახურების განსაკუთრებული ბუნებიდან გამომდინარე, რაც დაუცველი პირების არაერთგვაროვანი მოთხოვნილებების დასაკმაყოფილებლად მზრუნველის აქტიურობას, პირად ყურადღებას, მორალურ მრწამსზე დაფუძნებულ ქცევასა და პასუხისმგებლობას, ინდივიდუალურ მიდგომას მოითხოვს, უნივერსალური სტანდარტების დამკვიდრება არ შეიძლება მიჩნეულ იქნას დადებით შედეგად, და *მეორე:* საეჭვოა, რომ სახელმწიფო უკეთ გააკონტროლებს საკუთარ საქმიანობას, ვიდრე კერძო არასამეწარმეო თუ კომერციული კონტრაქტორების საქმიანობას. ამ მიზეზთა გათვალისწინებით, მესამე ალტერნატივის გამოყენება მიზანშეუწონლად მიგვაჩნია.

D. <u>სასურველი ალტერნატივა – შერეული მომსახურება</u>

I. სასურველი ალტერნატივის დასაბუთება

როგორც ზემოთ აღინიშნა, წინა ნაწილში წარმოდგენილი მოდელების წარმატებული დანერგვა შეუძლებელია, უპირველეს ყოვლისა, შესაბამისი მოდელის დანერგვისათვის სათანადო გარემოს შექმნის გარეშე. წარმოდგენილ ალტერნატივათა შორის არცერთი წარმოადგენს გამოსაყენებლად მზა «საუკეთესო არჩევანს». მეორე ალტერნატივა გამოირიცხა სოციალური მომსახურების ბაზარზე კომერციული საწარმოების არარსებობის გამო და, რომ ბაზარზე კომერციული საწარმოების გამოჩენას სოციალური მომსახურების სფეროს დაბალი მომგებიანობა აბრკოლებს. სოციალურ მომსახურებაზე სახელმწიფო მონოპოლია გამოირიცხა სოციალური მომსახურების სფეროში უნივერსალიზმის მიუღებლობისა და სახელმწიფო მომსახურების შედარებით სახელმწიფო მომსახურების ეფექტიანობის საფუძვლის არარსებობის გამო.

ალტერნატივების დადებითი მხარეების შესწავლის შედეგად ვასკვნით, რომ საუკეთესო არჩევანი პირველი ალტერნატივა უნდა იყოს, ოღონდ გარკვეული ცვლილებებისა და მესამე ალტერნატივიდან გარკვეული ელემენტების ჩართვის შედეგად . სავარაუდოდ, ბაზრის განუვითარებლობიდან გამომდინარე (იხილეთ ზემოთ), სოციალური უზრუნველყოფის მომსახურების, მთლიანად, კერძო არასამეწარმეო სექტორისათვის გადაცემა შეუძლებელი იქნება. შესაბამისად, სახელმწიფომ უნდა შეინარჩუნოს მომსახურების გაწევის უნარი იმ მოთხოვნის დასაკმაყოფილებლად, რასაც კერძო სექტორი ვერ გაწვდება. ამ თვალსაზრისით, შერეული მომსახურების გამოყენებამ კერძო სეტქორის მიერ გარკვეული მომსახურების გაწევის უუნარობა ან მომსახურების შეუსაბამობა უნდა დაფაროს. მოცემულ მოდელში, აქცენტი სახელმწიფოსა და არასამეწარმეო სექტორის ფუნქციების ურთიერთშევსებაზე კეთდება და არა სრულ ურთიერთჩანაცვლებაზე.

II. სასურველი ალტერნატივის აღწერა

უკვე აღინიშნა, რომ მოცემული კვლევის ფარგლებში შემოთავაზებული სასურველი ალტერნატივა პირველისა და მესამის გაერთიანებაა და საჯარო და საზოგადოებრივი სექტორის მიერ გასაწევი მომსახურების ნაზავს წარმოადგენს. შესაბამისად, გამოიყენება ორივე მათგანის შედარებითი უპირატესობანი. სოციალური მომსახურების გამწევი საზოგადოებრივი ორგანიზაციები არ განიხილება, როგორც საჯარო სექტორის *შემცვლელი,* არამედ როგორც სახელმწიფო მომსახურების *დანამატი.* ასეთი მოდელის გამოყენებამ შედეგად სახელმწიფოს როლის არსებითი გადაფასება უნდა გამოიღოს სოციალური მომსახურების გაწევის სფეროში. კერძო სექტორის მომსახურების გაწევაზე მზარდი პასუხისმგებლობის პირობებში, სახელმწიფოს შეეძლება კურატორის, ერთგვარი «გამტარისა» და რეგულატორის ფუნქციებს დაუთმოს მეტი ყურადღება.

შემოთავაზებული მოდელის ფარგლებში სახელმწიფოს ფუნქცია უნდა იყოს პრიორიტეტების განსაზღვრა, სოციალური მომსახურების ბაზარზე კონკურენციის წახალისება, გარკვეული დონით სოციალური მომსახურების გაწევის უნარის შენარჩუნება იმ მომსახურების გასაწევად, რომლის შემსრულებელი არასამეწარმეო ორგანიზაცია ბაზარზე არ არსებობს, აგრეთვე, სახსრების მოზიდვა, ხარისხის კონტროლი სტანდარტების დამკვიდრების მეშვეობით, მომსახურების მაღალი ხარისხის უზრუნველყოფა. ამ მოდელში სოციალური უზრუნველყოფის სფეროს არასამეწარმეო ორგანიზაციების როლია მომსახურების გაწევის პერსონიფიკაცია, სახელმწიფოზე მცირე მასშტაბში მოქმედება, სოციალურად დაუცველი ჯგუფების მოთხოვნილებების შესაბამისი მომსახურების გაწევა, არასახლემწიფო წყაროებიდან სახსრების მოზიდვა.

ასეთი ტანდემის პირობებში არასამეწარმეო სექტორის სისუსტეებს სახელმწიფოს ძლიერი მხარეები ენაცვლება, და პირიქით. სახელმწიფოს შესწევს სახსრების მოზიდვის, პრიორიტეტების დაწესების, ხარისხის კონტროლის მეშვეობით მომსახურების ხარისხის გაუმჯობესების უნარი. მეორეს მხრივ კი, არასამეწარმეო ორგანიზაციებს შეუძლიათ მომსახურების გაწევის პერსონალიზაცია, სახელმწიფოზე მცირე მასშტაბში მოქმედება, მზრუნველობის სოციალურად დაუცველი ჯგუფების მოთხოვნილებებისადმი, და არა საჯარო სააგენტოების მოთხოვნებისადმი, მორგება, მომსახურების გამწევთა შორის, გარკვეულ დონეზე, კონკურენციის განვითარება. შედეგად, არც არასამეწარმეო ორგანიზაციების საჯარო სექტორით ჩანაცვლებას და არც, პირიქით, საჯარო სამსახურების ჩანაცვლებას არასამეწარმეო ორგანიზაციებით არ მოაქვს ისეთი შედეგი როგორც ორივე სექტორის თანამშრომლობას. შერეული მოდელი იყენებს ორივე მხარის სიძლიერეს და თავს არიდებს ორივე მხარის სისუსტეს. მომსახურების არასამეწარმეო ორგანიზაციების მეშვეობით გაწევას შეიძლება გარკვეული შეზღუდვები ჰქონდეს, რასაც სახელმწიფო შეავსებს.

არსებითად, შერჩეული ალტერნატივა მიზნად ისახავს საჯარო და კერძო მომსახურების თანამშრომლობას, *შესაბამისად,* არიდებულია საჯარო და კერძო სექტორებად დაყოფა. მოცემული მოდელი მორიდებული მცდელობაა ასახულ იქნას გამოცდილებით მიღებული მცირე ცოდნა, რომელიც არ ადასტურებს, რომ კერძო არასამეწარმეო სექტორის მიერ გაწეული მომსახურება *ყველგან და ყოველთვის* უპირატესია საჯარო სექტორის მიერ გაწეულ მომსახურებაზე, მაგრამ ადასტურებს, რომ ორივე მხარეს გააჩნია საკუთარი სუსტი და ძლიერი მხარეები.[14]

უკვე ითქვა, რომ არასამეწარმეო სექტორი უკეთ ართმევს თავს მცირე მოგების მომტან თუ არამომგებიან საქმიანობას, ისეთ ამოცანებს, რაც მომსახურეთა მხრიდან თანაგრძნობასა და ერთგულებას, აქტიურ და პირად ყურადღებას, მორალურ მრწამსზე დაფუძნებულ ქცევასა და პასუხისმგებლობას, მოსარგებლეთა მხრიდან კი ყოვლისმომცველ ნდობას ითხოვს.[15] შესაბამისად, საჯარო და კერძო კომერციულ სექტორთან არასამეწარმეო ორგანიზაციების შედარებითი უპირატესობის გათვალისწინებით, სახელმწიფომ არასამეწარმეო სექტორს მომსახურების ის სახეობანი უნდა გადააბაროს, რაც საჯარო და კერძო კომერციულ სექტორთან მისი შედარებითი უპირატესობის სფეროშია მოქცეული და შეინარჩუნოს იმ მომსახურების სახეობათა გაწევის უნარი, სადაც არასამეწარმეო სექტორი შედარებით სუსტია. შეჯიბრებითობის ზემოთ აღწერილი დადებითი შედეგების (ხარჯების შემცირება, ხარისხის გაუმჯობესება, სიახლეები) მისაღებად,

სახელმწიფომ, ასევე, უნდა წაახალისოს კერძო არასამეწარმეო სექტორის ჩამოყალიბება–გაძლიერება.

მომსახურების გადაცემ ა(აუთსორსინგი) განსაკუთრებით წარმატებული იქნება იმ დარგში, სადაც მომსახურების მრავალი შემსრულებელი მუშაობს, ან იმ სფეროში, სადაც შეიძლება დაფუძნდეს მრავალი, ურთიერთკონკურენციაში მყოფი მომსახურების გამწევი. ასე, სახელმწიფო ინარჩუნებს მომსახურების პირდაპირი გაწევის გარკვეულ უნარს და, იმავდროულად, მომსახურების გარკვეულ სახეობებს გადასცემს მომსახურების გამწევ კერძო არასამეწარმეო ორგანიზაციებს.

E. <u>სასურველი ალტერნატივის დასანერგად აუცილებელი წინაპირობანი</u>

ჩვენი აზრით, მომსახურების არასამეწარმეო მიმწოდებელთა გაძლიერების შემთხვევაში, სასურველი ალტერნატივის დანერგვა აუცილებლად გამოიღებს მოსალოდნელ დადებით შედეგს: ხარჯების შემცირებას, ხარისხის გაუმჯობესებასა და მომსახურების გამრავალფეროვნებას.

ზემოთ განხილული წინაპირობის, – სოციალურად დაუცველი ჯფუგების ხარისხიანად მომსახურე არასამეწარმეო ორგანიზაციების სათანადო რაოდენობის არსებობის შემთხვევაში, – გათვალისწინებით, მოდელის წარმატებულად დასანერგად, უპირველეს ყოვლისა, აუცილებელია: ა) არსებული არასამეწარმეო სექტორის შესაძლებლობების გაზრდა და ბ) სათანადო რაოდენობის არასამეწარმეო კონკურენტის შემცველი ბაზრის ჩამოყალიბების ხელშეწყობა. მოცემული ამოცანების კუთხით, შემდეგი თავი შეეხება მომსახურების გამწევი ორგანიზაციების საჭიროებებს, რაც გავლენას ახდენს მათ განვითარებაზე.

I. სოციალური მომსახურების გამწევი არასამეწარმეო ორგანიზაციების საჭიროებები

2007 წლის მარტ–აპრილში ჩატარდა საქართველოში სოციალური სფეროს ორგანიზაციების განვითარების კვლევა. ამ კვლევის მიზანს წარმოადგენდა საქართველოს ფარგლებში მომუშავე სოციალური სფეროს არასამეწარმეო ორგანიზაციების განვითარების დონისა და ამ ორგანიზაციათა მიერ გაწეული მომსახურების ბაზრის დღევანდელი მდგომარეობის შესწავლა. საერთო ჯამში, გამოიკითხა 101 ორგანიზაცია. რამდენადაც ჩვენთვის ცნობილია, ხსენებული კვლევა, დღეისათვის, სოციალური სფეროს ორგანიზაციების საჭიროებების შეფასების შემცველი, დღევანდელი მდგომარეობის ამსახველი ერთადერთი და ყოვლისმომცველი დოკუმენტია. შესაბამისად, სოციალური სფეროს ორგანიზაციების ძირითად საჭიროებათა გამოსავლენად ამ კვლევის შედეგებს დავეყრდნობით.

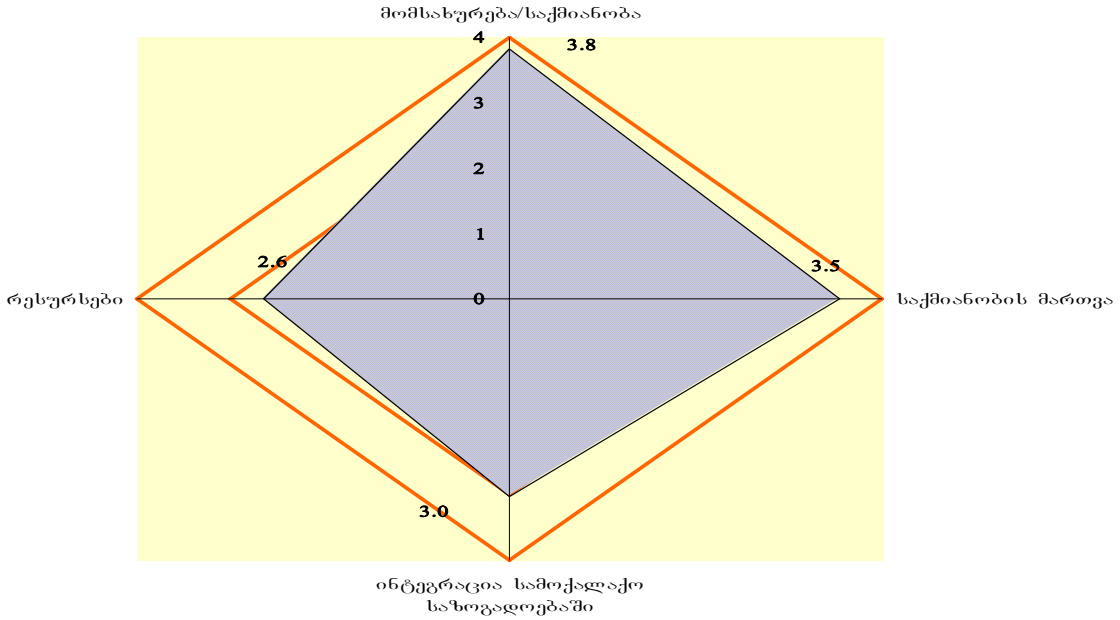
კვლევის ზოგადი დასკვნა შემდეგია: სოციალურად დაუცველი პირების მოთხოვნათა უკეთ დასაკმაყოფილებლად, სოციალური სფეროს ორგანიზაციებმა, ერთის მხრივ, უნდა გაზარდონ საკუთარი შესაძლებლობები (ადამიანური და ფინანსური რესურსების სახით), მეორეს მხრივ, უნდა მოიძებნოს სოციალური სფეროს ორგანიზაციების მომსახურების შეძენის ეფექტიანი საშუალებანი.

გამოკითხულ ორგანიზაციათა უმრავლესობისათვის ძირითად სირთულეს სახსრების მოზიდვა წარმოადგენს. თავად ორგანიზაციები ამ სირთულეს, ერთდროულად, შიდა საორგანიზაციო და გარე ფაქტორადაც მიიჩნევენ. შიდა საორგანიზაციო კუთხით, ყურადღება გამახვილებულია ორგანიზაციების სახსრების მოზიდვის განუვითარებელ სისტემაზე; გარე ფაქტორის შემთხვევაში, დაფინანსების ნაკლებობა უკავშირდება დონორ ორგანიზაციებს, სახელმწიფო ორგანოებსა და კომერციულ ერთეულებს. ამ მტკიცებულებას კვლევის შედეგებიც ადასტურებს, განსაკუთრებით:

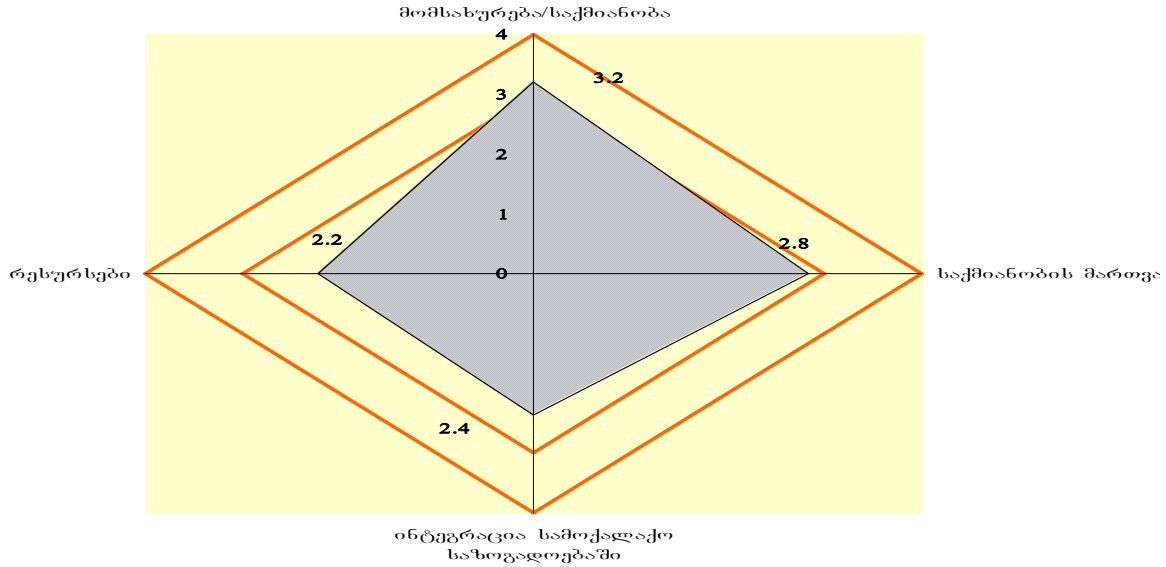
<u>ქვემოთ ნაჩვენებია, რომ ორგანიზაციის მომარაგებასა და ფინანსურ რესურსებს გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვთ ორგანიზაციული განვითარების საერთო მაჩვენებელზე.</u> ქვემოთ მოყვანილი სქემები მოწმობს, რომ, თუკი თბილისში განლაგებული ორგანიზაციების შედარებითი მაჩვენებლები კატეგორიებში «მომსახურება/საქმიანობ», «საქმინობის მართვა» და «სამოქალაქო

საზოგადოებაში ჩართულობა» I-IV დონეებს შორის, შესაბამისად, შეადგენს 2,3–ს, 2,6–სა და 1,9–ს, *სახსრების შედარებითი ფასეულობის მაჩვენებელი I-IV დონეებს შორის შეადგენს 3,2–ს.* ამ მონაცემების გათვალისწინებით, გამართლებულად მიგვაჩნია იმის მტკიცება, რომ ფინანსურ რესურსებს გადამწყვეტი მნიშვნელობა ენიჭება ორგანიზაციის შესაძლებლობების გაძლიერების, ანუ, ზემოთ მოყვანილი ამოცანის გადაჭრის თვალსაზრისით.

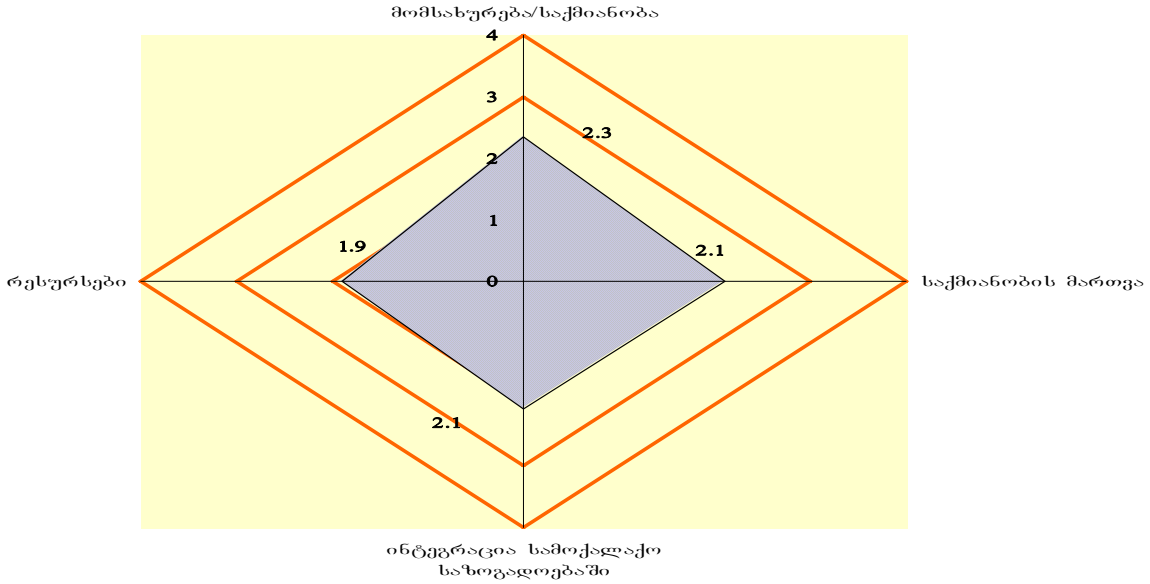
სქემა. თბილისში განლაგებული I დონის ორგანიზაციების კრიტერიუმების მაჩვენებლები



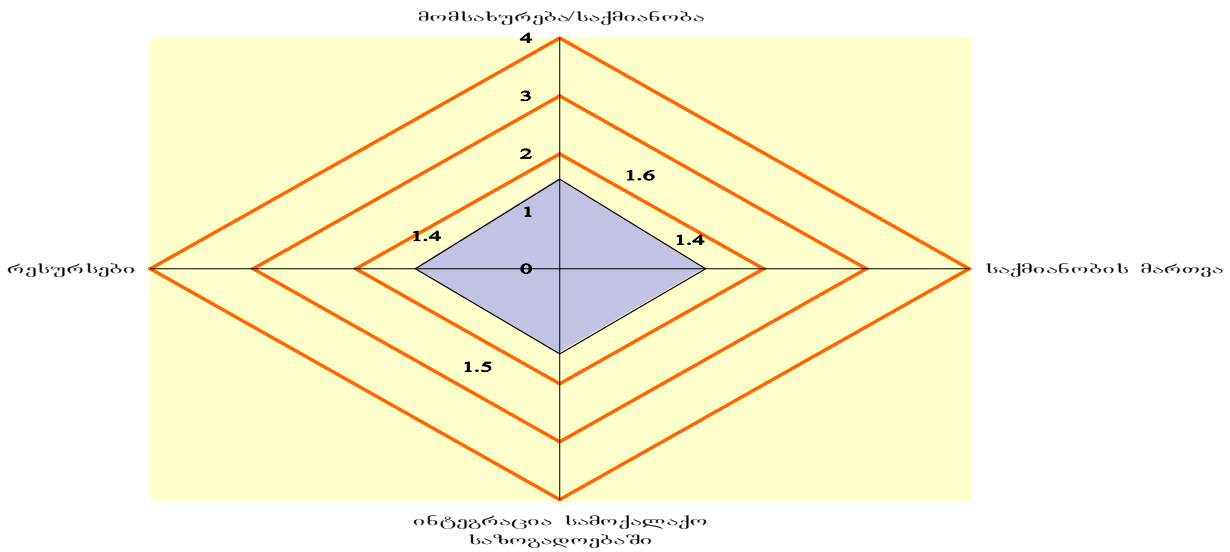
სქემა. თბილისში განლაგებული II დონის ორგანიზაციების კრიტერიუმების მაჩვენებლები



სქემა. თბილისში განლაგებული III დონის ორგანიზაციების კრიტერიუმების მაჩვენებლები

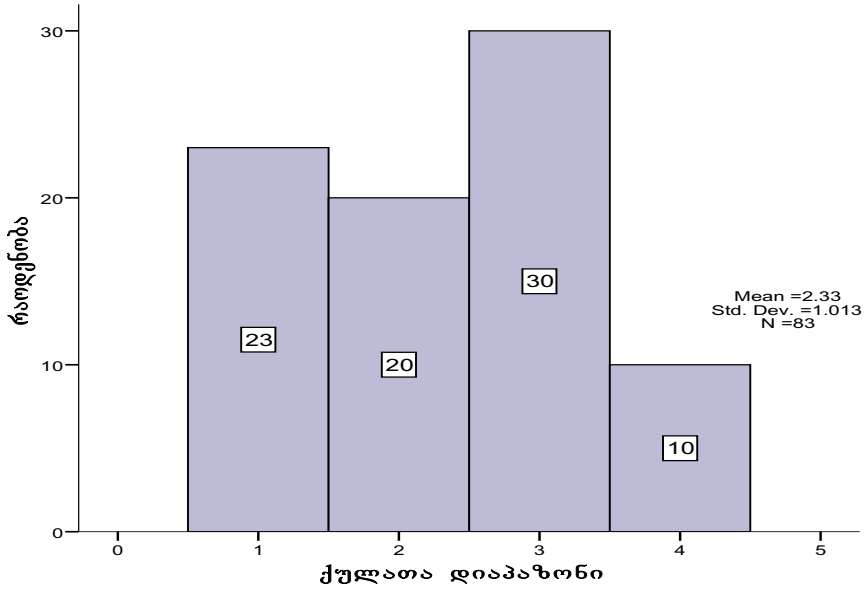


სქემა. თბილისში განლაგებული IV დონის ორგანიზაციების კრიტერიუმების მაჩვენებლები



სოციალური მომსახურების გამწევი ორგანიზაციის განვითარების დონეზე ფინანსური რესურსების უდიდესი გავლენის ვარაუდზე დაყრდნობით, ქვემოთ ორგანიზაციის დაფინანსების სტრუქტურას განვიხილავთ. ფინანსური რესურსების მაჩვენებლის მიხედვით, ორგანიზაციები დაიყო ქვეჯგუფებად შემდეგი მაჩვენებლების მიხედვით: უკანასკნელი სამი წლის განმავლობაში შემოსავლების ზღვარი; შემოსავლებისა და ხარჯების შეფარდება; დაფინანსების ხანგრძლივობა და უწყვეტობა; დაფინანსების შეწყვეტის შემთხვევაში თავის შენახვის საშუალებანი და სახსრების მოზიდვის წყაროების მრავალფეროვნება. სოციალური სფეროს ორგანიზაციების «ფინანსური რესურსების» ჯამური კრიტერიუმი განისაზღვრა როგორც 2,33–ის ტოლი (დიაგრამა 6)

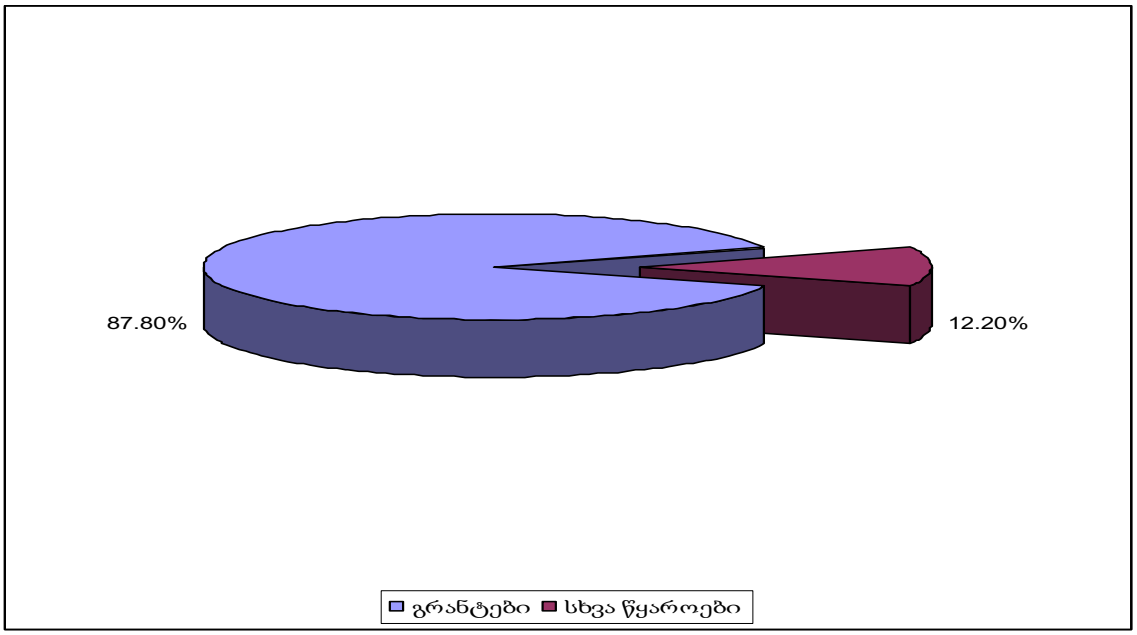
დიაგრამა 6. ორგანიზაციების განაწილება «ფინანსური რესურსების» კრიტერიუმის მიხედვით



საქართველოში სოციალურ სფეროში მოქმედი ორგანიზაციები ისეთ მომსახურებას უწევენ მოსახლეობას, რაც სახელმწიფოს პირდაპირ ვალდებულებად განიხილება. ეს თავისთავად ბევრს გულისხმობს, მაგრამ მიუხედავად ამისა, სოციალური სფეროს ორგანიზაციების შემოსავლებში სახელმწიფო სახსრების წილი დაბალია. კვლევის შედეგები ცხადყოფს, რომ საქართველოში

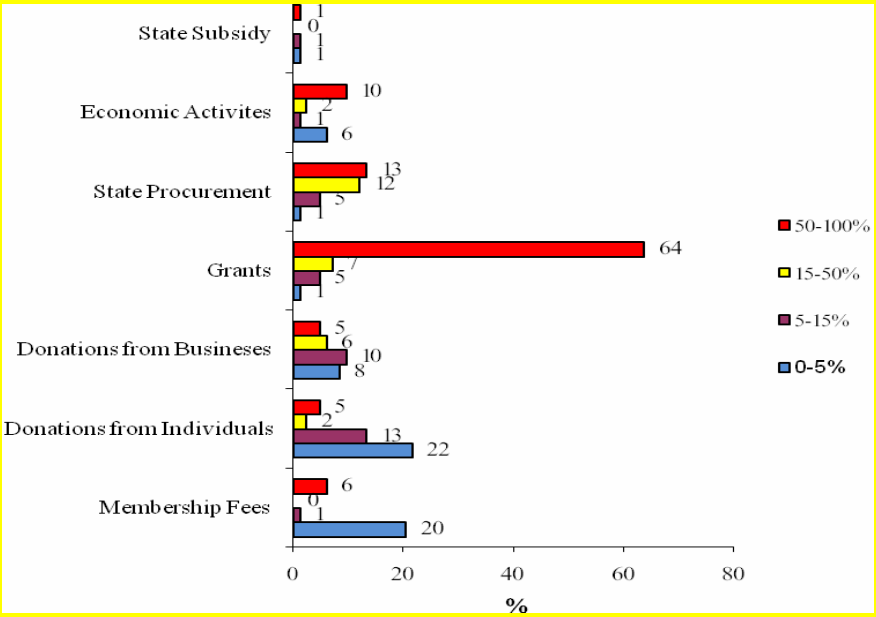
სოციალურ სფეროში მოქმედი ორგანიზაციები, დაფინანსების თვალსაზრისით, მეტწილად უცხოელ დონორებზე არიან დამოკიდებულნი (დიაგრამა 7). უცხოელი დონორების საერთო წილი სოციალური სფეროს ორგანიზაციების ჯამურ შემოსავალში 87,8%–ია.

დიაგრამა 7. სოციალური სფეროს ორგანიზაციების დაფინანსების სტრუქტურა



კიდევ უფრო ნიშანდობლივია ის, რომ კვლევის შედეგების მიხედვით, ორგანიზაციათა 64%–ის შემოსავლების 50-დან 100%–დე საერთაშორისო დონორი ორგანიზაციებისაგან მიღებული გრანტებისაგან შედგება (ტაბულა 1)

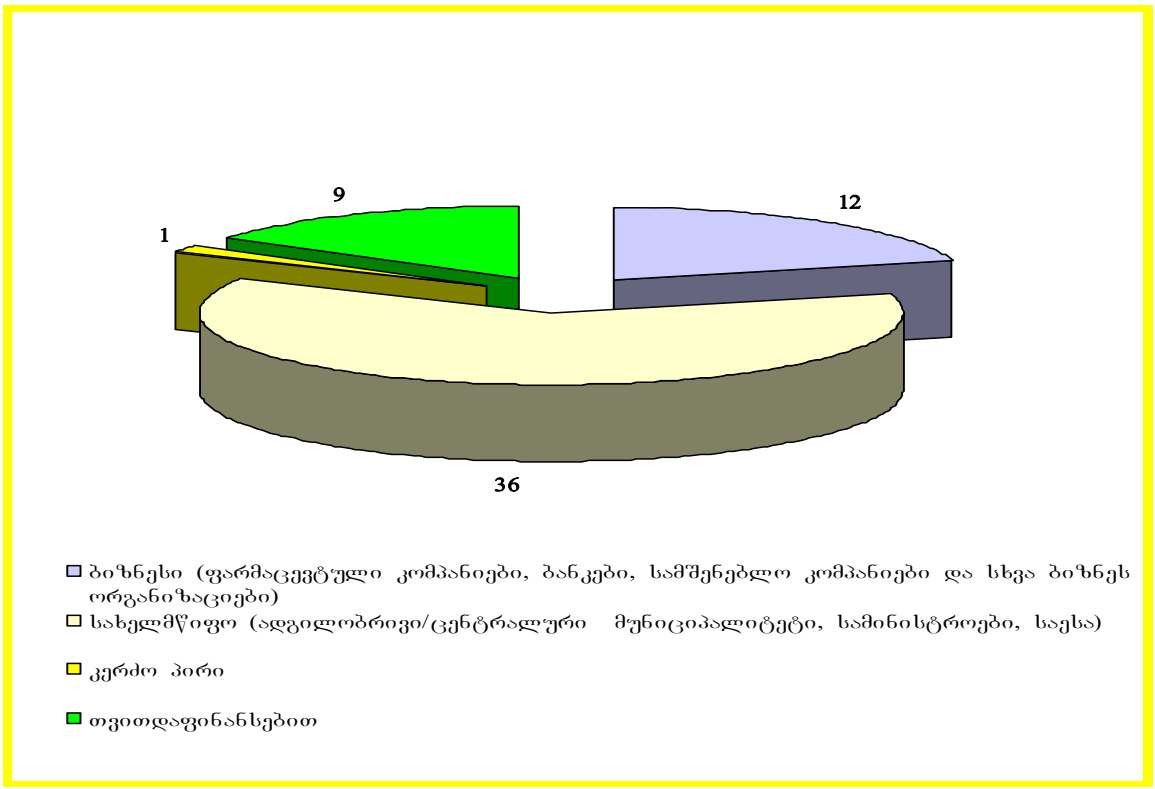
ტაბულა 1. ფინანსური წყაროების მიხედვით სოციალური სფეროს ორგანიზაციების მთლიანი ბიუჯეტის სტრუქტურა (2005–2006 წწ)



ერთი შეხედვით, სახსრების მოზიდვის წყაროები მრავალმხრივი ჩანს, ამის მიუხედავად, საქმიანობის განსახორციელებლად საჭირო სახსრები მიიღება მხოლოდ დონორი ორგანიზაციებიდან გრანტის მიღების შემდეგ. ორგანიზაციათა მცირე ნაწილს 2005-2006 წლებში საერთოდ არ მიუღია სახსრები, მესამედზე მეტს (36%) სახსრების მოზიდვის ერთადერთი წყარო გააჩნია, ნახევარზე მეტს კი (56,6%) ორი ან მეტი წყაროდან შემოსდის დაფინანსება. ორგანიზაციათა 23%–ს დაწესებული აქვთ საწევრო შენატანების სისტემა, თუმცა მათი წილი შემოსავლებში უმნიშვნელოა. ჩვეულებრივ, ორგანიზაციების სასხრების უდიდესი ნაწილი გრანტების სახით მოიზიდება. ორგანიზაციების მესამედზე მეტს მიღებული აქვს დახმარება კერძო პირებისაგან, დაახლოებით მეოთხედს კომერციული და სახელმწიფო შეკვეთებიდან. *სამეწარმეო საქმიანობიდან და სახელმწიფო სუბსიდიების სახით მიღებული სახსრები უიშვიათესი შემთხვევაა.*

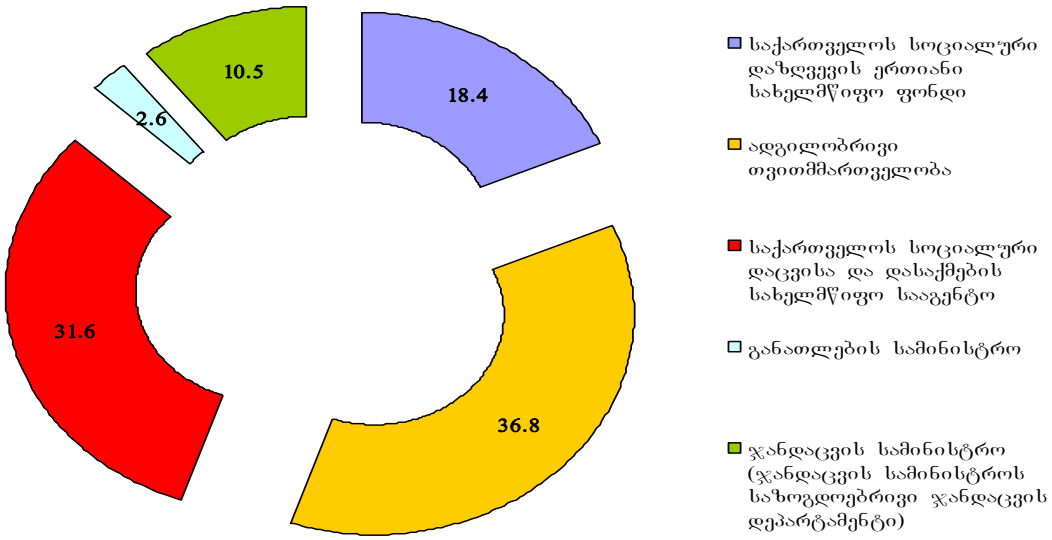
მიუხედავად ამისა, უნდა აღინიშნოს, რომ სახსრების მოზიდვის სხვა წყაროთა შორის (კომერციული სექტორი, კერძო პირების დახმარება, თვითდაფინანსება, სახელმწიფო დაფინანსება) სახელმწიფო დაფინანსების წილი უდიდესია (დიაგრამა 8). ორგანიზაციათა 43,4%–ს (36 ორგანიზაცია) განუხორციელებია სახელმწიფოს დაფინანსებული პროექტები. სოციალური სფეროს ორგანიზაციების მიერ უკანასკნელი ორი წლის განმავლობაში სახელმწიფო მხარდაჭერით განხორციელებული პროექტების საერთო რაოდენობა 47–ია. გამოკითხულ ორგანიზაციათა 14,5%–მა (12 ორგანიზაცია) განახორციელა 20 პროექტი კომერციული ორგანიზაციების ფინანსური მხარდაჭერით. ორგანიზაციათა 10,8%–მა (9 ორგანიზაცია) 17 პროექტი განახორციელა თვითდაფინანსებით.

დიაგრამა 8. სხვადასხვა ფინანსური წყაროები, რომელთა საშუალებითაც სოციალური სფეროს ორგანიზაციებმა განახორციელეს პროექტები (2005–2006)



კვლევის შედეგად გამოვლენილ იქნა ის სახელმწიფო ორგანოები, რომელთა ფინანსური მხარდაჭერითაც განხორციელებულ იქნა სოციალური სფეროს ორგანიზაციების პროექტები (დიაგრამა 9). როგორც დიაგრამიდან ჩანს, სახელმწიფოს მხარდაჭერით განხორციელებული პროექტები, ძირითადად, ორი წყაროდან ფინანსდებოდა – ადგილობრივი მუნიციპალური ბიუჯეტებიდან და სამინისტროებიდან (საქართველოს განათლებისა და მეცნიერებისა და საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროები). გამოკითხული ორგანიზაციების მიერ პროექტები საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს სამი საქვეუწყებო დაწესებულების მხარდაჭერით ხორციელდებოდა. ესენია: ჯანმრთელობის დაცვის სახელმწიფო დეპარტამენტი; სოციალური დაზღვევის ერთიანი სახელმწიფო ფონდი და დასაქმებისად და სოციალური დახმარების სახელმწიფო სააგენტო. თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მხარდაჭერით, ძირითადად, *ერთეული პროექტები* იქნა განხორციელებული, ანუ, მაგალითად აუდიო წიგნები უსინათლოებისთვის, ერთჯერადი ფულადი დახმარება მოცუხებულებს, პროფილაქტიკური ხასიათის სამედიცინო შემოწმება; საახალწლო საჩუქრები, პურის დარიგება და ა.შ. სამინისტროების მიერ დაფინანსებული პროექტები, ჩვეულებრივ, ორგანიზაციათა მომსახურების მომხმარებლებზე გრძელვადიან (1-2 წელიწადი) მზრუნველობას გულისხობს, როგორიცაა, მაგალითად, დღის ცენტრები, ბავშვებისა და შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირების საზოგადოებაში ჩართულობა, რეაბილიტაცია, სახლში მომსახურება, ინკლუზიური საბავშვო ბაღი; მეთოდოლიგიური სახელმძღვანელოების გამოცემა და ა.შ. საერთო ჯამში, უკანასკნელი ორი წლის განმავლობაში სამინისტროებმა გამოუყვეს ორგანიზაციებს 1,108,428 ლარი (გამოკითხული ორგანიზაციების მონაცემები). საერთო ჯამში, უკანასკნელი ორი წლის განმავლობაში თვითმმართველობის ორგანოებმა გამოუყვეს ორგანიზაციებს 125,603 ლარი (გამოკითხული ორგანიზაციების მონაცემები).

დიაგრამა 9. სახელმწიფო ორგანოების მხარდაჭერით სოციალური სფეროს ორგანიზაციების მიერ განხორციელებული პროექტების განაწილება სახელმწიფო ორგანოების მიხედვით



ზემოთ მოყვანილი მონაცემების საფუძველზე სამი დასკვნა შეიძლება გაკეთდეს. *პირველი:* ორგანიზაციის განკარგულებაში არსებულ სახსრებს უდიდესი მნიშვნელობა აქვს ორგანიზაციული განვითარების საერთო მაჩვენებელზე; *მეორე:* სოციალური სფეროს ორგანიზაციების არსებობაც კი თითქმის მთლიანად დამოკიდებულია საერთაშორისო დონორი ორგანიზაციების მიერ გამოყოფილ დაფინანსებაზე; და *მესამე*: მიუხედავად იმისა, რომ სოციალური სფეროს ორგანიზაციების მიერ გაწეული მომსახურების მიწოდება სახელმწიფოს პირდაპირი მოვალეობაა, სახელმწიფო დაფინანსების წილი ორგანიზაციების ბიუჯეტში უმნიშვნელოა. ეს უკანასკნელი განსაკუთრებულ სიმძაფრეს იძენს იმის გათვალისწინებით, რომ 2006 წელს რამოდენიმე დონორის მიერ უკვე გაკეთდა პირველი განცხადება ქვეყნიდან გასვლის მზადების შესახებ. ყოველივე ამის საფუძველზე, მიგვაჩნია, რომ სახელმწიფომ უნდა გაზარდოს სოციალური სფეროს ორგანიზაციების დაფინანსება. ამ ამოცანის გათვალისწინებით, ქვემოთ განვიხილავთ სოციალური სფეროს ორგანიზაციების წარმატებული დაფინანსების საშუალებებს.

II. გადაწყვეტის ალტერნატიული გზები

1. არჩევანი I - სოციალური მომსახურების გაწევისას ვაუჩერების გამოყენება

ვაუჩერს შეიძლება ჰქონდეს სუბსიდიის, კუპონის ან ელექტრონული კრედიტის, გარკვეული სახის დახმარების შესაძენად შევსებული ანგარიშის ან სხვა სახე. ფართო გაგებით, ვაუჩერი გამოიყენება მიზნობრივი მომსახურების საფასურის დასაფარად და ბენეფიციარს საქონლისა და მომსახურების მიმწოდებელთა შორის მეტი არჩევანის საშუალებას აძლევს. სოციალური მომსახურების გაწევის თვალსაზრისით, ვაუჩერი წარმოადგენს შეზღუდულ სუბსიდიას, რაც მოსარგებლეს მომსახურების გამწევთა გარკვეული არჩევანის საშუალებას მისცემს. მომსახურების გაწევის შემდგომ სახელწიფო ორგანოთა მიერ (ჩვეულებრივ, ადგილობრივ დონეზე) აუნაზღაურდება გაწეული მომსახურების საფასური.

1.1 არჩევანი I - შეფასება

სოციალური მომსახურების დაფინანსების ვაუჩერების გამოყენებაზე დაფუძნებული სისტემის დანერგვის სასარგებლოდ რამდენიმე მიზეზი, პოლიტიკის მიზანი და ეკონომიკური დასაბუთება არსებობს. სამი ძირითადი არგუმენტია: ა) მომხმარებლის გაცნობიერებული არჩევანის უნარის

განვითარების ხელის შეწყობა; ბ) მომსახურების გამწევთა შორის კონკურენციის ხელის შეწყობა; გ) მყიდველობითი უნარის ფოკუსირება.

<u>a) მომხმარებლის გაცნობიერებული არჩევანის უნარის განვითარების ხელის შეწყობა</u>

ვაუჩერული სისტემის შემოღების ძირითადი არგუმენტი და მიზეზი არის კლიენტის არჩევნის ხელშეწყობა. სოციალური მომსახურების დაფინანსება ვაუჩერის მეშვეობით აძლევს საშუალებას ბენეფიციარს, შეარჩიოს მიმწოდებელი და სახელმწიფო ორგანოებს პირდაპირი მომსახურების მიწოდების ალტერნატივას. ვაუჩერი საშუალებას აძლევს კლიენტს მონაწილეობა მიიღოს მათი მომსახურების მიმწოდებლის შერჩევაში რაც ასახავს მათ ჰეტეროგენულ მოთხოვნილებებს. სარგებლის მოქნილობით და მრავალფეროვანი მიმწოდებლის მონაწილეობით, ვაუჩერის პროგრამა საშუალებას აძლევს კლიენტებს მიიღონ ის მომსახურება რაც ყველაზე უკეთ უზრუნველყოფს მათ მოთხოვნილებებს და საჭიროებებს. ვაუჩერის პორტატიულობა მიზმულია ყოველი ინდივიდუალური კლიენტის სარგებელთან. ამ გზით, ვაუჩერი განსხვავდება გრანტისა და კონტრაქტისაგან, რომლითაც თანხა მიეწოდება კონკრეტულ მიმწოდებელს სახელმწიფოს მიერ.

თუმცა, სოციალური მომსახურების სფეროში, ვაუჩერული პროგრამის დადებითი მხარე სრულად ეფუძნება იმ პრინციპს, რომ კლიენტმა უნდა გააკეთოს ინფორმირებული არჩევანი მიმწოდებელთა შორის. ვინაიდან ვაუჩერული სისტემის ძირითადი პრინციპი არის კლიენტის ინფორმირებული არჩევანის სტიმულირება და არა უბრალოდ *per se* არჩევნის სტიმულირება.

სოციალური ზრუნვის მომსახურების კონკრეტული ბუნებიდან გამომდიანრე, ბენეფიციარს, სჭირდება დახმარება სოციალური მომსახურების მიმწოდებელთა შორის არჩევანის გასაკეთებლად. კლიენტის საჭიროება დახმარებაში ბუნებრივად დამოკიდებულია მომსახურების მახასიათებლებზე. სოციალური მომსახურების კონტექსტში, ბენეფიციარებისათვის დახმარების საჭიროება ძალზედ მნიშვნელოვანია, ვინაიდან იმისათვის, რომ კლიენტმა აირჩიოს შესაბამისი სოციალური მომსახურების მიმწოდებელი, მან უნდა იცოდეს მისაწოდებელი სოციალური მომსახურების დეტალები. ეს განსაკუთრების აქტუალურია, როდესაც მომსახურება მიწოდებულია დაინტერესებულ პირებზე ვინც პერსონალურად არ იღებს შერჩევის გადაწყვეტილებას. მაგალითად, მშომელმა უნდა მიიღოს გადაწყვეტილება ბავშვის მოვლის საკითხებთან დაკავშირებით, მაგრამ ისინი არ იღებენ მომსახურებას. ისინი უნდა დაეყრდნონ საკუთარ შეხედულებებს და მომსახურების, ზრუნვის ტიპთან და ხარისხთან დაკავშირებით მოსმენილ ინფორმაციას. შესაბამისად, არსებობს თანხმობა იმის თაობაზე, რომ ვაუჩერული სისტემის გამოყენების აუცილებელი წინაპირობა არის მომხმარებლების და მათი ოჯახების შესაძლებლობა გააკეთონ ინფორმირებული არჩევანი. იმ შემთხვევაში თუ, ეს იმპერატიული პირობა არ იქნება დაცული, ვაუჩერული პროგრამა ვერ იქნება სოციალური მომსახურების მიწოდების შესაფერისი მექანიზმი. ვაუჩერული სისტემები უმეტეს შემთხვევებში გამოიყენება ისეთი სოციალური მომსახურების სფეროებში (მაგ. სახლები, კვება, ბავშვთა მოვლა), რომელიც პირდაპირი და ადვილად შესაფასებელია. შესაბამისად, ვაუჩერების გამოყენება შემცირდა იმ სფეროებში, რომელიც მოითხოვს მომხმარებლის მხრიდან უფრო კომპლექსურ ანალიზს, ანუ იქ სადაც მეტი ინფორმაციაა აუცილებელი მომსახურების ხარისხის განსაზღვრისათვის..

<u>b) მომსახურების გამწევთა შორის კონკურენციის ხელის შეწყობა</u>

კიდევ დამატებითი არგუმენტი, რომელიც გამოიყენება ვაუჩერული სისტემის მხარდასაჭერად არის ის მოსაზრება, რომ ვაუჩერებს, არა თანდაყოლილად, აქვთ პოტენციალი ხელი შეუწყონ სოციალური მომსახურების ბაზარზე კონკურენტიას. სახელმწიფოს მიერ დაფინანსებული მომსახურების მიმწოდებელთა რიცხვის ზრდით, ვაუჩერული პროგრამები ხელს შეუწყობენ მათ შორის კლიენტებისა და დაფინანსებისათვის კონკურენციას. კონკურენციმ კი თავის მხრივ შესაძლებელია შედეგად მოგვცეს მომსახურების დივერსიფიკაცია და ხარისხის გაუმჯობესება, ვინაიდან მიმწოდებლები შეეცდებიან, რომ გაითვალისწინონ მომხამრებელთა მოთხოვნილებები,

რათა განასხვავონ საკუთარი თავი და მიიზიდონ ვაუჩერის მფლობელები. კონკურენციის დადებითი მხარეები შეიძლება გავრცელდებს როგორც კერძო ისე საჯარო მიმწოდებლებზე, კერძოდ სახელმწიფო დაწესებულებების სტიმულირებით, რომ მათ გააუმჯობესონ საკუთარი მომსახურება, როდესაც ისინი ჩართულნი იქნებიან კერძო ორგანიზაციებთან კონკურენციაში კლიენტებისა და დაფინანსებისათვის.

თუმცა, არსებობს მოსაზრება, რომ ვაუჩერების გამოყენებამ შესაძლებელია გამოიწვიოს სოციალური მომსახურების გაუარესება. მიუხედავად იმისა, რომ თეორიაში ვაუჩერების გამოყენებამ უნდა გაზარდოს კონკურენცია მიმწოდებლებს შორის და მომხმარებელთა მაქსიმალური რაოდენობის მოზიდვისათვის აიძულოს ისინი იყვნენ მომხმარებელთა მოთხოვნებისადმი გულისყურით განწყობილნი. მომხმარებელის მოთხოვნა ხარისხზე დამოკიდებულია იმაზე თუ გადაწყვეტილების მიღების დროს რამდენად აფასებს მომხმარებელი ხარისხს სხვა ფაქტორებთან შედარებით, რა იცის მან ხარისხის შეფასების შესახებ, რა დრო და რესურსები გააჩნია მას შეფასებისათვის და მისი შესაძლებლობა მოახდინოს გადანაცვლება მიმწოდებელთა შორის რათა დაიკმაყოფილოს მათი მოთხოვნილება ხარისხისადმი. ამ კომპონენტების ნაკლოვანებამ შესაძლებელია ხელი შეუშალოს ხარისხის შენარჩუნების კრიტერიუმად ბაზრის რეაგირების გამოყენებას, რაც ვაუჩერს აქცევს ხარისხის გაუმჯობესების არაადექვატურ მექანიზმს. მაგალითად, ბევრი ბავშვთა ზრუნვის ექსპერტი მიიჩნევს, რომ მშობლებისათვის ნებისმიერ ზრუნვის მიმწოდებლის არჩევნის მინიჭება შესაძლებელია წინააღმდეგობაში მოვიდეს ბავშვთა ზრუნვის ხარისხის გაუმჯობესებასთან. მშობელი შეიძლება ექპერტისაგან განსხვავებულ მახასიათებლებს ანიჭებს უპირატესობას, როგორიც არის მიმწოდებლის ადგილმდებარეობა და ხშირად ისინი მზად არიან ბევრ რამეზე დაიხიონ უკან ამ მახასიათებლებისათვის. დაბალ-შემოსავლიანი მშობლები ასევე დგანან ბიუჯეტის და სხვა პრობლემების წინაშე, რამაც შეიძლება მაღალ-შემოსავლიან მშობლებთან შედარებით, მათ აიძულონ უფრო ნაკლები აქცენტი გააკეთონ "ხარისხზე" ბავშთა მოვლის ვარიანტების შერჩევის დროს. იმ შემთხვევაშიც თუ ხარისხი პრიორიტეტია, ინფორმაცია ხარისხის შესახებ, განსაკუთრებით ბავშვთა მოვლის სფეროში ძნელად მოიძებნება და მშობლებს შეიძლება არ ჰქონდეთ საკმარისი დრო კვლევის, შერჩევის და საბოლოო ჯამში მიმწოდებელთა შერჩევისათვის.

c) *<u>შესყიდვის ვარიანტებზე ფოკუსირება</u>*

ვაუჩერს აქვს უპირატესობა პირდაპირი ფინანსურ დახმარებასთან შედარებით, ვინაიდან, როდესაც ბენეფიციარს ეძლევა ფულადი სახსრები, ეს მას აძლევს შესაძლებლობას გადაწყვიტოს თუ როგორ სურს მას საჭიროებების დაკმაყოფილება. თუმცა, არ არის მკაფიოდ განსაზღვრული გამოიყენება თუ არა ნაღდი ფულადი სახსრები დანიშნულებით. არის საფრთხე, რომ როდესაც ნაღდი ფული ეძლევა სოციალურად დაუცველ ჯგუფებს ეს არ უზრუნველყოფს ამ თანხის "სწორად" გამოყენებას ანუ იმ მიმართულებით, რაც სახელმწიფომ განსაზღვრა. ეს შიში არ ეხება მხოლოდ იმ შემთხვევებს, როდესაც ფული გამოყენებული ალკოჰოლისათვის საჭმლის მაგივრად, არამედ ისეთ შემთხვევებსაც როდესაც ამჯობინებენ საჭმელს ტანსაცმელს, ან განათლებას ჯანდაცვას, ან ტრანსპორტირებას სახლს და ასე შემდეგ და პირიქით. ბუნებრივად, სახელმწიფოს მიერ დაფინანსებულ პროგრამებს აქვთ მშვნელოვანი ინტერესი, რომ ბენეფიციარებმა გამოიყენონ კონკრეტული პროდუქტი ან მომსახურება, რაც სახელმწიფოს შეხედულებით აუცილებელია მათი სპეციფიური მოთხოვნილებების დასაკმაყოფილებლად. თანხები, რომელიც გამოყოფილია ბავშვთა ზრუნვაზე არ შეიძლება გამოყენებულ იქნას სხვა პროდუქტის შესაძენად, რომელიც არ არის დაკავშირებული ამ მიზანთან.

1.2 დასკვნა

როგორც ზევით იქნა აღნიშნული, ვაუჩერულ სისტემას აქვს პოტენციალი რომ პირველი, ხელი შეუწყოს კლიენტის არჩევანს; მეორე, ხელი შეუწყოს მიმწოდებელთა შორის კონკურენციას, რაც შედეგად გვაძლევს მომსახურების დივერსიფიკაციას და ხარისხის გაუმჯობესებას; მესამე, შესყიდვის ვარიანტებზე ფუკუსირება.

თუმცა, დაფინანსების ვაუჩერული სისტემის ყველა დადებითი ფაქტორი მოითხოვს სოციალური მომსახურების მოქმედ დეცენტრალიზებულ ბაზარს. ბაზრის არსებობა მიიჩნევა ვაუჩერული დაფინანსების სისტემის წინაპირობად. მართლაც, ვაუჩერული სისტემა სოციალური მომსახურების დაფინანსების ინსტრუმენტად გამოიყენება იქ სადაც უკვე არსებობს სოციალური მომსახურების ბაზარი, სადაც მომსახურების მიმღებს შეუძლიათ ერთი მიმწოდებლისაგან მეორეზე გადასვლა და სადაც მომსახურების მიმწოდებლებს აქვთ შესაძლებლობა მიაწოდონ ხარისხიანი მომსახურება. მეორეს მხრივ, ძალზედ რთულია იმის მტკიცება, რომ მხოლოდ ვაუჩერული სისტემის შემოღება უზრუნველყოფს სოციალური მომსახურების სფეროში მოქმედი არასამეწარმეო ორგანიზაციების განვითარებას ქვეყანაში. რა თქმა უნდა შესაძლებელია, რომ მომსახურების მიწოდება გაიზარდოს იმის გათვალისწინებით, რომ ვაუჩერული სისტემა მოახდენს მოთხოვნის სტიმულირებას, თუმცა ჩვენ მივიჩნევთ რომ ბაზარზე შესვლის ბარიერი, რომელიც გამოიხატება სოციალური მომსახურები მიწოდების სფეროში მოგების დაბალი პოტენციალით ამ ეტაპზე იმდენად მაღალია, რომ საშუალებას არ მისცეს მიწოდების სტიმულირებას. მართლაც, შიში იმის შესახებ, რომ სოციალური მომსახურები ბაზარი არ განვითარდება არის ის რაც წარმოადგენს სოციალური მომსახურების დაფინანსებისათვის ვაუჩერული სისტემის შემოღების ყველაზე დიდ წინაღობას ბევრ ქვეყნებში.

ზემოთ აღნიშნული მიზეზების გათვალისწინებით, ჩვენ გამოვრიცხავთ ვაუჩერული სისტემის შემოღებას, როგორც სოციალური მომსახურების მიმწოდებელი არასამეწარმეო ორგანიზაციებისათვის პირდაპირი დაფინანსების ალტერნატივას. ჩვენ ამ მექანიზმს ვუყურებთ, როგორც დამატებას და არა როგორც სოციალური მომსახურების მიმწოდებელთა პიდაპირი დაფინანსების ალტერნატივას. ამ ნაშრომის თანახმად, ეს ალტერნატივა უგულველყოფს იმპლემენტაციის სტრატეგიის მთავარ პრინციპს – სოცილაური მომსახურების მიმწოდებელი არასამეწარმეო ორგანიზაციების ინსტიტუციური და საოპერაციო შესაძლებლობის გაძლიერებას. ასევე, საეჭვოა, რომ ვაუჩერული სისტემა, რომელიც ექსკუზიურად დაფუძნებულია მოთხოვნაზე, შესძლებს ამ სტრატეგიის მეორე მიზნის განხორციელებას – სოციალური მომსახურების მიმწოდებელი ორგანიზაციების შექმნის სტიმულირება.

ვინაიდან ამ პოლიტიკის იმპლემენტაციისათვის აუცილებელია არსებული სოციალური მომსახურების მიმწოდებლები არასამეწარმეო ორგანიზაციების გაძლიერება და ახალი ორგანიზაციების შექმნის სტიმულირება, ჩვენ მივიჩნევთ რომ მიწოდებაზე ორიენტირებული მიდგომა აუცილებელია ამ ეტაპზე.

2. არჩევანი II - პროცენტული მექანიზმი

მოცემული ალტერნატივა განიხილავს პროცენტულ მექანიზმს, როგორც სოციალური მომსახურების გამწევი არასამეწარმეო ორგანიზაციების დაფინანსების საშუალებას. ეს საშუალება, ზოგადად, სულ უფრო ხშირად გამოიყენება ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში არასამეწარმეო ორგანიზაციების (თუმცა არა მხოლოდ სოციალური სფეროს ორგანიზაციების) დასაფინანსებლად.

პროცენტული მექანიზმის არსია: გადასახადების გადამხდელები გამოყოფენ გადასახდელი საშემოსავლო გადასახადის გარკვეულ ნაწილს, რაც გარკვეული არასამეწარმეო ორგანიზაციის, რიგ შემთხვევებში კი სხვა ორგანიზაციების, დასაფინანსებლად გამოიყენება.[16] შესაბამისად, პროცენტული მექანიზმი საშუალებას აძლევს გადასახადის გადამხდელს წინა წლის საშემოსავლო გადასახადის გარკვეული ნაწილი ასეთი დაფინანსების მიღების უფლებამოსილი მიმღების სასარგებლოდ გაიღოს. საპროცენტო გადასახადის სახის კანონმდებლობა ძალაშია შესული ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ხუთ ქვეყანაში (უნგრეთი, სლოვაკეთი, ლიტვა, პოლონეთი და რუმინეთი). თავისთავად, საპროცენტო კანონების საკანონმდებლო ჩარჩოები და მოქმედება განსხვავებულია სხვადასხვა ქვეყანაში, ისევე როგორც ბენეფიციართა რიცხვი და ტიპი, თუმცა, ჩვეულებრივ, ამ უკანასკნელთა შორის მოიაზრება საზოგადოებრივი სარგებლის მომტანი

საქმიანობის, მათ შორის დაუცველი ჯგუფების სოციალური უზრუნველყოფის, განმახორციელებელი არასამეწარმეო ორგანიზაციები.

საერთო ამ სისტემებისა არის ის, რომ პროცენტულობის მექანიზმი, კერძო პირების მიერ სახელმწიფო რესურსების ხელახლა გავრცელების ერთგვარი ფორმა. პროცესი მოიცავს ანონიმურ "შეწირულობას" უფლებამოსილ მიმღებზე, დიდი რაოდენობით ხალხის მიერ, რომლის ადმინისტრირებას ახორციელებს სახელმწიფო, კლასიკური ხელახლა განმანაწილებლის როლის გარეშე. ამავდროულად, არასამეწარმეო ორგანიზაციებს უფლება აქვთ საკუთარი შეხედულებისამებრ (კანონის ფარგლებში) განკარგონ მიღებული სახსრები.[17]

2.1. არჩევანი II - შეფასება

პოლიტიკის მთავარი პრინციპები, რომელმაც შეიძლება მხარი დაუჭიროს ქვეყანაში პროცენტულობის მექნიზმის დამკვიდრებას მდგომარეობს შემდეგში: ა) პროცენტულობის მექანიზმა შესაძლოა განაპირობოს დამატებითი მოგება, სოციალური მომსახურების მიმწოდებელი არასამეწარმეო ორგანიზაციებისათვის; ბ) მენაქიზმმა შესაძლებელია ხელი შეუწყოს საზოგადოებრივი ცნობიერების ამაღლებას და დამოკიდებულებას სოციალური მომსახურების მიმწოდებელი საზოგადოებრივი ორგანიზაციებისადმი; გ) მექანიზმმა შესაძლებელია ხელი შეუწყოს ფილანტროპული კულტურის ჩამოყალიბებას

a) <u>დამატებითი რესურსების მოზიდვა</u>

ძირითადი არგუმენტი პროცენტული მექანიზმის მხარდასაჭერად მდგომარეობს იმაში, რომ ამ მექანიზმს აქვს პოტენციალი არასამეწარმეო საზოგადოებრივი ორგანიზაციებისათვის დამატებითი ფინანსური რესურსების მოზიდვის შესაძლებლობა. თუმცა, აქ აუცილებელია ფრთხილი მიდგომა. რამოდენიმე კვლევა ჩატარდა, რომლებიც მიზნად ისახავდა ამ მექნიზმის ფინანსური და სხვა შედეგების შეფასებას იმ ქვეყნებში სადაც ასეთი კანონები არსებობს. მწირი არსებული მონაცემები მიუთითებ შემდეგზე:

2002 წელს სლოვაკეთში, 1% სისტემის მოქმედების პირველ წელს დაახლოებით 2.5 მილიონი ევრო გადაეცა შესაბამის ორგანიზაციებს ეს დანხა გადაწილდა 3923 ორგანიზაციაზე. ყველაზე მცირე ოდენობა რომელიც მიიღო ბენეფიციარმა იყო 0.68 ევრო, ხოლო ყველაზე დიდ 88.000 ევრო. საშუალოდ თითო ორგანიზაციამ მიიღო დაახლოებით 600 ევრო. 2003 წელს უნგრეთში, დაახლოებით 22000 ორგანიზაციამ მიიღო დაახლოებით 23 მილიონი ევრო, 1,358,000 გადასახადის გადამხდელის საშუალებით. საშუალოდ ორგანიზაციებმა მიიღოს 1000 ევრო. ყველაზე დიდი შესაწირო გადასახადის გადამხდელის მიერ შეადგენდა 500,000 ევროს, რომელიც გამიზნული იყო ჯანდაცვის ფონდისათვის. თითოეული შესაწირის საშუალო ოდენობა შეადგენდა 20 ევროს.

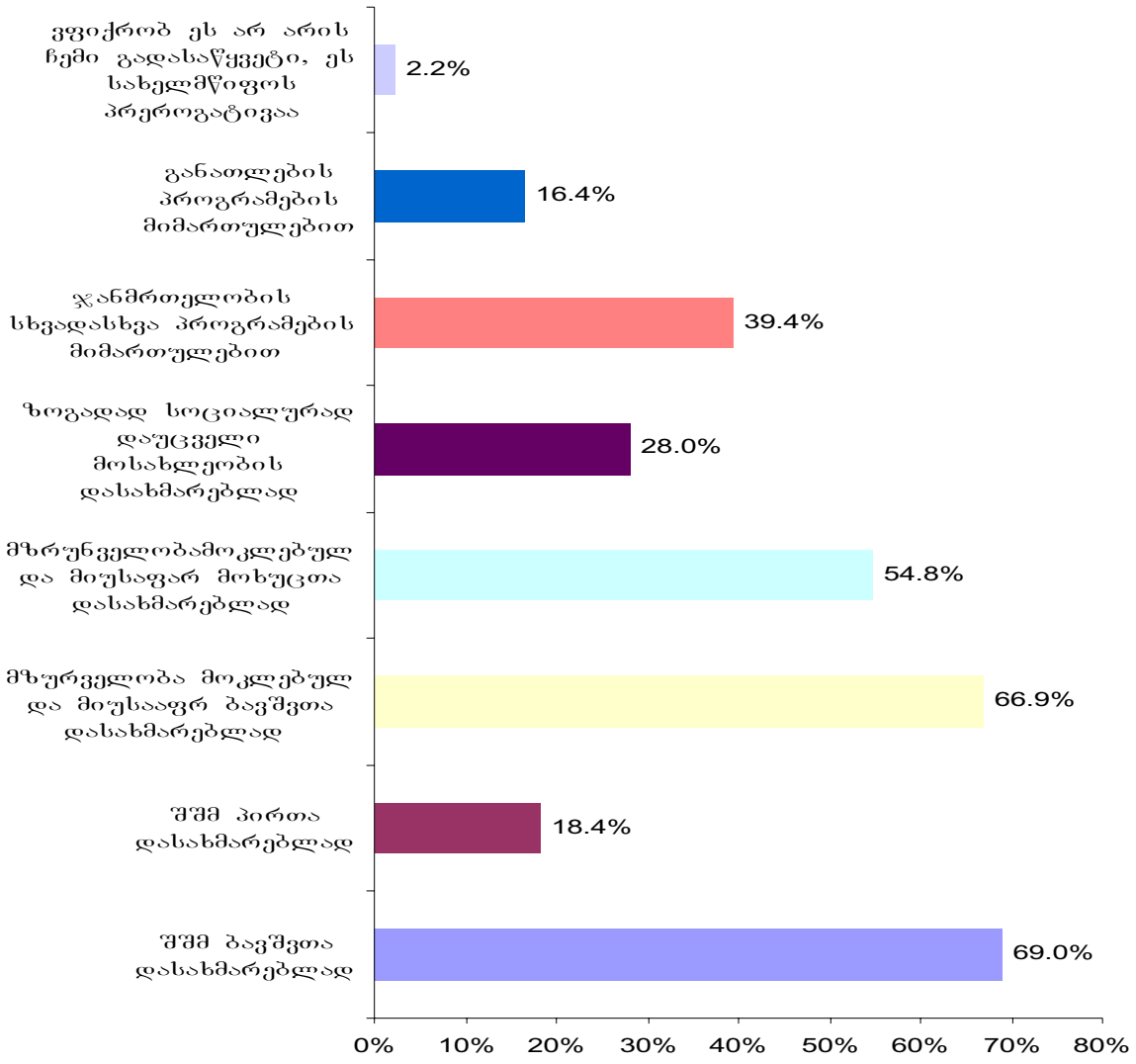
ფინანსური დახმარება, როდელიც ხორციელდება პროცენტულობის სისტემის მეშვეობით არ უნდა მივიჩნიოთ, როგორც შესაბამისი ორგანიზაციებისათვის სახელმწიფო დახმარების ექსკლუზიური ფორმა. სახელმწიფოები არ მიიჩნევენ პროცენტულობის სისტემას როგორც სახელმწიფო დახმარების ექსკლუზიურ ფორმას, მის ალტერნატვას ან შემცვლელს, ისევე ორგორც ეს ნაშრომი. ერთ პროცენტიანი შესაწირები მნიჩეულია ორგანიზაციების შემოსავლის დამატებით და არა ექსკლუზიურ წყაროდ. უნგრეთის მონაცემების თანახმად პროცენტულობის სისტემას შეუძლია წლის განვალვობაში მოახდინოს სექტორის მთელი წლის შემოსავლების 0,7% გენერირება. ამ თანხის მნიშვნელობა მისი სიმცირის მიუხედავად არ უნდა დაკნინდეს. როგორც, ზევით იყო ნაჩვენები, ეს მაინც მნიშვნელოვანი ოდენობაა და მთელს შემოსავალში ამ თანხის შედარებით მცირე წილი არ უკარგავს ამ ორგანიზაციების მიერ მიღებულ თანხებს მნიშვნელობას. ეს არის ახალი მნიშვნელოვანი წყარო, ვინაიდან საზოგადოებრივ ორგანიზაციებს შეუძლიათ მათი თავისუფალი განკარგვა.

ამასთანავე, მნიშვნელოვანი ინდიკატორია უნგრეთის მონაცემები, რომლის თანახმად 1% შემოწირულობები საზოგადოებრივი ორგანიზაციებისათვის გაიზარდა 1999 წელს 3 ბილიონიდან 2003 წელს 6.1 ბილიონამდე, შესაბამისად, უხეშად რომ ითქვას გაორმაგდა . აღსანიშნავია, რომ სლოვაკეთში მოხდა 1% კანონის გაფართოება და სამეწარმეო ორგანიზაციებს მიეცათ მათი გადასახადების ნაწილის საზოგადოებრივი ორგანიზაციებისათვის გადაცემის უფლება. ეს შესაძლებელი გახდა 2004 წლის გაზაფხულიდან. შედეგად, კომპანიებს, რომლებიც განაცხადებენ მათი შემოსავლების შედეგად, შეუძლიათ გადასახადის 2%-მდე (ახალი საპროცენტო განაკვეთი) გადასცენ საზოგადოებრივ ორგანიზაციებს. შესაბამისად, გადარიცხული თანხის ოდენობა შესაძლებელია გახდეს ბევრად უფრო დიდი ვიდრე ეს იყო ინდივიდუალური გადამხდელების შემთხვევაში.

საზოგადოებრივი ორგანიზაციებისათვის დამატებითი რესურსების მოზიდვის ასპექტიდან გამომდინარე, პროცენტულობის მექანიზმის ეფექტურობა დამოკიდებულია გადასახადის გადამხდელთა გარკვეული რაოდენობის არსებობაზე, რომლებიც მზად არიან საკუთარი გადასახადის ნაწილის საზოგადოებრივი ორგანიზაციებისათვის გადაცემაზე. უნგრეთში და სლოვაკეთში, საზოგადოებრივი ცნობიერების მაღალი ნოდის მიუხედავად რეალურად გადასახადის გადამხდელთა მხოლოდ ერთი მესამედი ახორციელებს ასეთ გადარიცხვებს. ეჭვგარეშეა, რომ გადასახადის გადამხდელის მონაწილეობა არის პროცენტულობის მექანიზმის აუცილებელი მამოძრავებელი ძალა, როგორც ფინანსურ ისე სხვა ასპექტებში; შესაბამიასდ, ჩვენ უნდა შევხედოთ იქნება თუ არა ასეთი მონაწილეობა საკმაოდ მაღალი იმისათვის, რომ უზრუნველყოფილ იყოს ამ მექანიზმის ეფექტურობა.

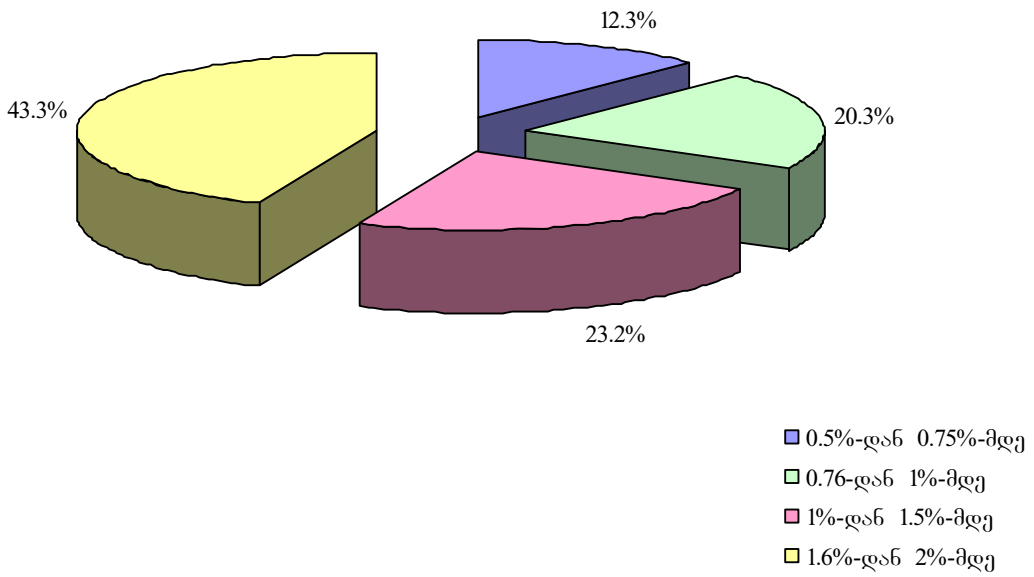
ძალზედ რთულია ასეთი წინასწარმეტყველების გაკეთება (იქნება თუ არა გადასახადის გადამხდელთა საკმარისი რაოდენობა, რომლებიც გააკეთებენ შემოწირულობებს იმ შემთხვევაში თუ ასეთი შესაძლებლობა იქნება ქვეყანაში). ერთადერთ ხელმისაწვდომი მონაცემებზე დაყრდობით გადასახადის გადამხდელები არ გამორიცხავენ მათი მონაწილეობის შესაძლებლობას სოციალური პროგრამების დაფინანსების სფეროში. კერძოდ, კვლევა სოციალური პოლიტიკის, მისი აქტორების და სოციალური ზრუნვის ჯგუფების მიმართ საქართველოს მოსახლეობის ინფორმირებულობის და დამოკიდებულებების შესწავლის შესახებ, მიუთითებს, რომ საზოგადოება არ გამორიცხავს მის მონაწილეობას სოციალური პროგრამების დაფინანსებაში. თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ მიღებული პასუხები ასახავენ მოსახლეობის დამოკიდებულებას და არა მათი მომავალ რეალურ ფინანსური მონაწილეობას (იგივე კვლევის მიხედვით დაქირავებულთა 17% არ არის ინფორმირებული მათ მიერ გადახდილი გადასახადების შესახებ), შესაბამისად საზოგადოება გარკვეულწილად მზად არის მათი გადასახადების ნაწილის მიზნობრივ გადანაწილებისათვის. გამოკითხულთა მხოლოდ 2.2% მიიჩნევს რომ მათ არ უნდა გადაწყვიტონ თუ როგორ განაწილდება მათ მიერ გადახდილი გადასახადები კონკტერული სექტორების დაფინანსებისათვის და რომ ეს არის სახელმწიფოს პრეროგატივა (დიაგრამა 10).

დიაგრამა 10. შესაძლებლობის შემთხვევაში, რესპონდენტები საკუთარი გადასახადების ნაწილს შემდეგი სოციალური ჯგუფისკენ მიმართავდნენ



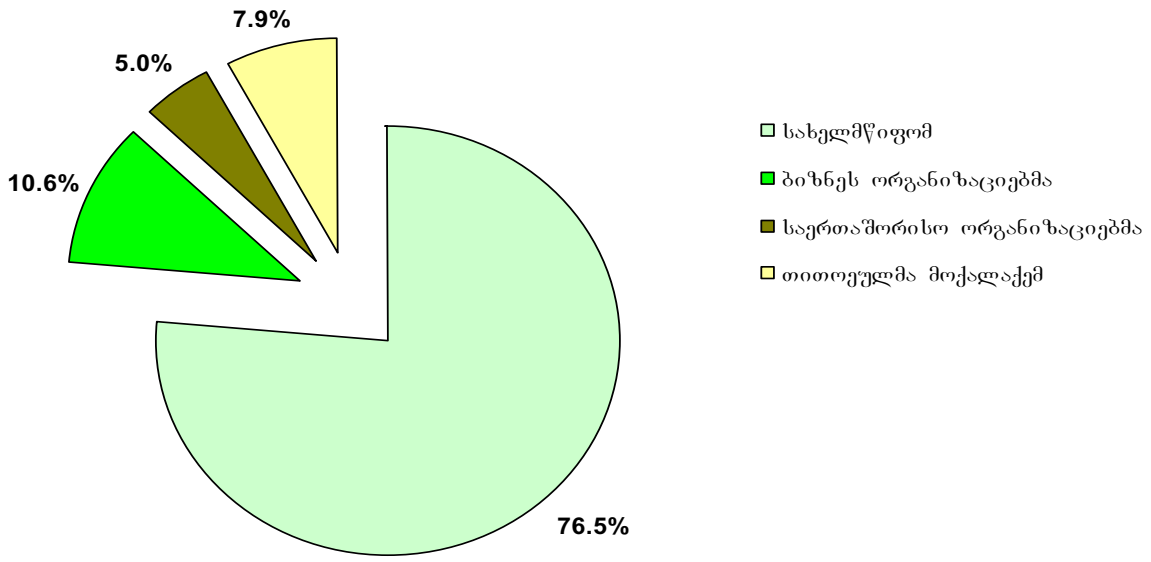
იმ შემთხვევაში თუ თითოეული მოქალაქის გადასაწყვეტი იქნება საკუთარი გადასახადის გარკვეული ნაწილი წარმართოს ამა თუ იმ სოციალური ზრუნვის ჯგუფის დასახმარებლად, საზოგადობა მზად არის არჩევანი მოცემული ჯგუფების სასარგებლოდ გააკეთოს. კვლევისას რესპონდენტებს უნდა მიეთითებინათ გადასახადის დაახლოებით რა ნაწილის წარმართვაზე იქნებოდნენ თანახმა არჩეული ჯგუფისთვის. რესპონდენტთა 43.3%–ი თანახმაა გადასახადების

1.6%-2%-მდე წარიმართოს არჩეული ჯგუფის სასარგებლოდ (დიაგრამა 11).



მიუხედავად ამისა, დასმული შეკითხვის ბუნებასაც უნდა მიექცეს ყურადღება. გამოკითხულები აფასებდნენ *ზოგადად სოციალური პროგრამების დაფინანსებაში* საკუთარი მონაწილეობის შესაძლებლობას და არა *სოციალური პროგრამების განმახორციელებელი საზოგადოებრივი ორგანიზაციების დაფინანსებისა.* ვინაიდან გამოკითხულთა უმრავლესობას სოციალური პროგრამების განხორციელება სახელმწიფოს მოვალეობად მიაჩნია, ზემოთ მოყვანილი გამოკითხვის შედეგები არ გვაძლევს იმის დასკვნის საშუალებას, რომ სოციალური პროგრამების არასამეწარმეო ორგანიზაციების მიერ განხორციელების იდეას იგივე ენთუზიაზმით შეხვდებიან. განსაკუთრებით იმის გათვალისწინებით, რომ გამოკითხულთა 88%–ს მიაჩნია, რომ სოციალური პროგრამები *მხოლოდ* სახელმწიფოს მიერ უნდა იქნას დაფინანსებული და განხორციელებული. მხოლოდ 7,9% მიიჩნევს, რომ მთელმა საზოგადოებამ და თითოეულმა მოქალაქემ უნდა მიიღოს მონაწილეობა სოციალური პროგრამების დაფინანსებასა და დანერგვაში. (დიაგრამა 12).

დიაგრამა 12. სოციალური პროგრამების დაფინანსების წყაროთა შესახებ გამოკითხულთა ინფორმირებულობის განაწილება



განსახილველ პრობლემასთან პირდაპირ კავშირშია კვლევის შედეგად მოპოვებული ინფორმაცია რომ სოციალური სფეროს არასამეწარმეო ორგანიზაციების საქმიანობის შესახებ ინფორმირებული პირების ნახევარზე მეტი *ენდობა* ამ ორგანიზაციებს, თუმცა, შესაძლებლობის არსებობის შემთხვევაში, ისინი გადასახადებიდან გამოყოფილ ნაწილს მაინც სახელმწიფო დაწესებულებებს მოახმარდნენ და არა არასამეწარმეო ორგანიზაციებს. გამოკითხულთა ძირითადმა ნაწილმაც მსგავსი პასუხი გასცა – 60,2% მზადაა გადასახადების ნაწილი სახელმწიფო დაწესებულებების სასარგებლოდ გაიღოს (ცხრილი 2).[18]

ცხრილი 2. გამოკითხულთა პასუხები შეკითხვაზე: „გარკვეული სოციალური ჯგუფის მდგომარეობის გასაუმჯობესებლად თქვენ მიერ გაღებული თანხის განაწილების საკითხი თქვენზე რომ იყოს დამოკიდებული, რომელ მზრუნველობით დაწესებულებას დაეხმარებოდით?"

ორგანიზაციის სახეობა	%
სახელმწიფო დაქვემდებარებაში მყოფი, ინტერნატის ტიპის 24 –საათიანი მზურნველობითი დაწესებულება (მზრუნველობამოკლებული, შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე ბავშვებისათვის/ზრდასრულებისათვის/მოხუცებულებისათვის)	**60.2**
სახელმწიფო დაქვემდებარებაში მყოფი, დღის განმავლობაში მზრუნველობის გამწევი დაწესებულება (მზრუნველობამოკლებული, შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე ბავშვებისათვის/ზრდასრულებისათვის/მოხუცებულებისათვის)	**7.1**
კერძო, ინტერნატის ტიპის 24 –საათიანი მზურნველობითი დაწესებულება (მზრუნველობამოკლებული, შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე ბავშვებისათვის/ზრდასრულებისათვის/მოხუცებულებისათვის)	**16.7**
კერძო, დღის განმავლობაში მზრუნველობის გამწევი დაწესებულება (მზრუნველობამოკლებული, შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე ბავშვებისათვის/ზრდასრულებისათვის/მოხუცებულებისათვის)	**1.7**
სახელმწიფო დაქვემდებარებაში მყოფი არასამთავრობო ორგანიზაციის ინტერნატის ტიპის 24 –საათიანი მზურნველობითი დაწესებულება (მზრუნველობამოკლებული, შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე	**12.9**

ბავშვებისათვის/ზრდასრულებისათვის/მოხუცებულებისათვის) არასამთავრობო ორგანიზაციის დღის განმავლობაში მზრუნველობის გამწევი დაწესებულება (მზრუნველობამოკლებული, შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე ბავშვებისათვის/ზრდასრულებისათვის/მოხუცებულებისათვის)	**1.4**

(ზემოთქმულიდან გამომდინარე დასკვნა ასეთია – გადასახადის გადამხდელთა სათანადო რაოდენობის ჩართულობის შესაძლებლობის დამადასტურებელი მონაცემები არ გაგვაჩნია.[19] პირიქით, უფრო იმ აზრისკენ ვიხრებით, რომ ჩართულობის დაბალი დონე არასამეწარმეო ორგანიზაციებისათვის შემოსავლების შექნის შესაძლებლობას თითქმის საერთოდ აქარწყლებს.

ასეთი დასკვნის სასარგებლოდ სხვა არგუმენტიც მოიძებნება. ჩვეულებრივ, რაც უფრო ადვილია პროცედურები, მით უფრო მოსალოდნელია გადამხდელების მიერ გადასახადის ნაწილის გამოყოფა, და პირიქით, რაც უფრო რთულია გადასახადის ნაწილის გამოყოფის პროცედურა მით უფრო ნაკლები გადამხდელი შეიწუხებს თავს,[20] რასაც სლოვაკეთისა და უნგრეთის მაგალითიც ადასტურებს. საქართველოში თუ გადმოვინაცვლებთ და გადასახადების მართვის სისტემას შევავლებთ თვალს, გადამხდელის ჩართულობის იმედი კიდევ უფრო შეგვიმცირდება, რადგანაც, როგორც ერთმა ავტორმა აღნიშნა: „საქართველოს სინამდვილეში მოცემული მოდელის მართვის სირთულის დონე, მისი დანერგვის წინაამღდეგ ერთ–ერთი ყველაზე საფუძვლიანი არგუმენტია. საქართველოს გადასახადების მართვის სისტემა ჯერ კიდევ ჩამოყალიბების გზაზეა. ვარდების რევოლუციის შემდგომ სამი წელიწადი არ აღმოჩნდა საკმარისი დრო ქმედითი და ეფექტიანი სისტემის შესაქმნელად. სისტემას მრავალი ნაკლი აქვს, *მის ფარგლებში ერთპროცენტიანი მექანიზმის ამუშავება თითქმის შეუძლებელია.* დამატებითი საგადასახადო ვალდებულების (დასაქმებულთა საშემოსავლო გადასახადის ნაწილის გარკვეული ორგანიზაციების სასარგებლოდ გამოყოფა) დამსაქმებელზე დაკისრება აგრეთვე რთული უნდა იყოს. [ხაზგასმა დამატებულია].”[21]

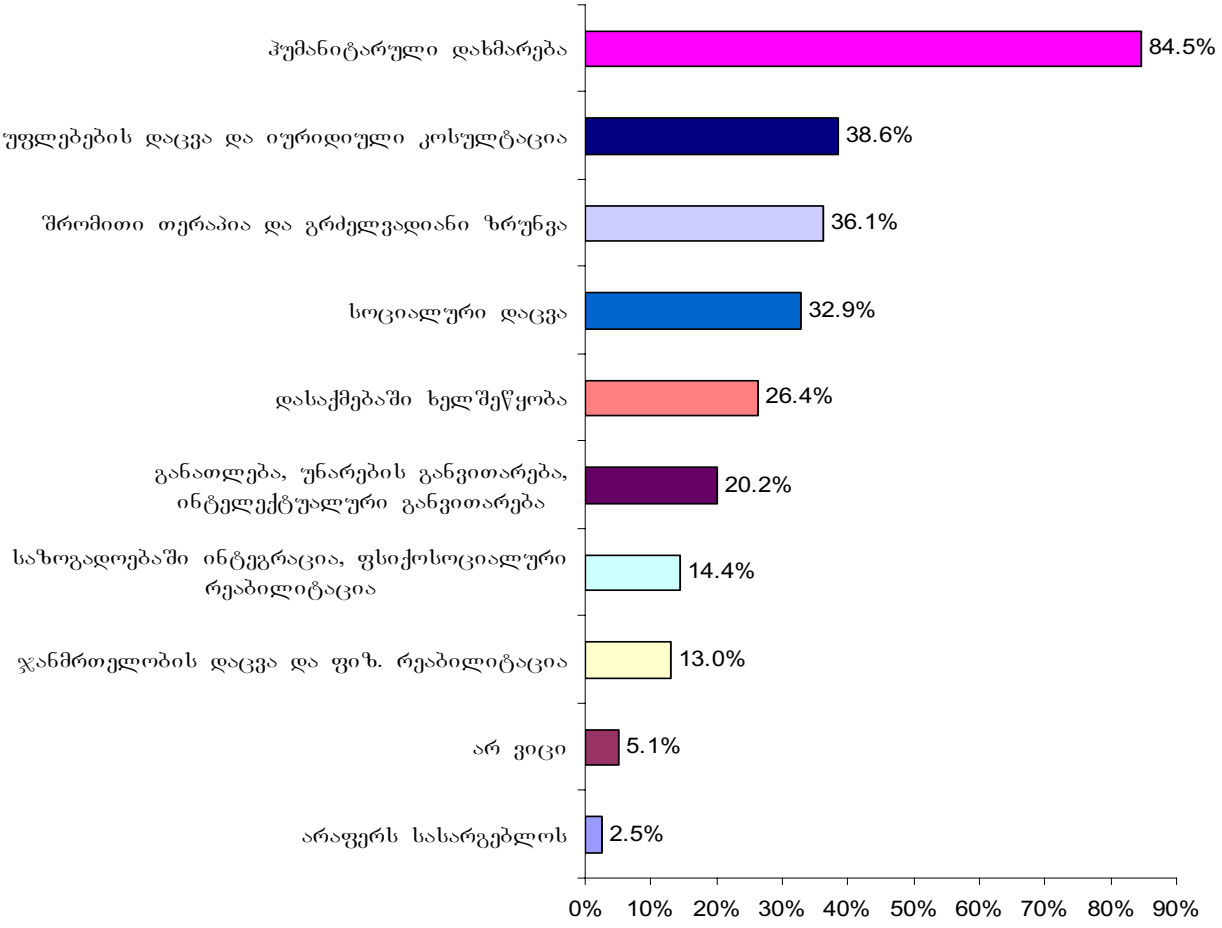
ზემოდ აღნიშნული მიზეზების გათვალისწინებით ჩვენ ვერ ვხედავთ პროცეტულობის მექანიზმის შემოღებას, როგორც სოციალური მომსახურების მიმწოდებელი საზოგადოებრივი ორგანიზაციებისათვის დამატებითი ფინანსური შემოსავლის შექმნის შესაძლებლობას.

b) სოციალური მომსახურების მიმწოდებელი საზოგადოებრივი ორგანიზაციების შესახებ საზოგადოებრივი ცნობიერების ამაღლება

მოცემული ალტერნატივის სასარგებლოდ სოციალური სფეროს არასამეწარმეო ორგანიზაციების ცნობადობის გაზრდის უნარი მეტყველებს. ხშირად, სწორედ ეს მიიჩნევა საპროცენტო მექანიზმის უდიდეს უპირატესობად.[22] ცნობადობის გაზრდას, რისი საჭიროებაც უდავოა, სლოვაკეთსა და უნგრეთში ჩატარებული შეფასებებიც ადასტურებს.

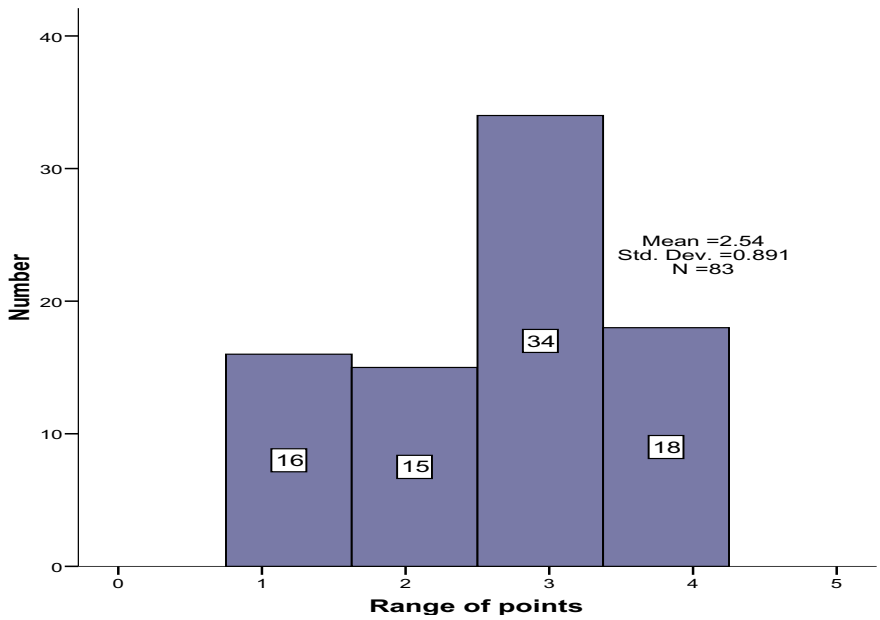
ჩვენს ხელთ არსებული ინფორმაციის თანახმად, მოსახლეობის ძალზედ მცირე ნაწილს აქვს გაცნობიერებული სოციალური სფეროს არასამეწარმეო ორგანიზაციათა საქმიანობა. კვლევის – „საქართველოს მოსახლეობის ინფორმირებულობის და დამოკიდებულების შესწავლა სოციალური პოლიტიკის, მისი აქტორებისა და სოციალური ჯგუფების მიმართ”[23] – შედეგებიდან გაირკვა, რომ გამოკითხულთა 51,2% ზოგადი წარმოდგენა აქვთ არასამეწარმეო ორგანიზაციების შესახებ. გამოკითხულთა *მხოლოდ მეხუთედს (20,1%, 295 გამოკითხული) გაუგია სოციალურ საკითხებზე მომუშავე არასამეწარმეო ორგანიზაციათა შესახებ.* გამოკითხულთა 2,6%–ი სრული ინფორმაციის მფლობელად თვლის თავს, 17,5%–ის განცხადებით, ზოგადად იცნობენ სოციალურ საკითხებზე მომუშავე არასამეწარმეო ორგანიზაციებს. აღსანიშნავია, რომ გამოკითხულთა უმრავლესობის წარმოდგენები, სოციალურ საკთხებზე მომუშავე ორგანიზაციების შესახებ, არ შეესაბამება სინამდვილეს – 84,5%–ის რწმენით, ეს ორგანიზაციები ჰუმანიტარული დახმარების დარიგებით არიან დაკავებულნი (დიაგრამა 13).

დიაგრამა 13. გამოკითხულთა პასუხები შეკითხვაზე: „რა სახის საქმიანობას ეწევიან სოციალური სფეროს არასამეწარმეო ორგანიზაციები?“



ამ კუთხით დამატებითი მონაცემები კვლევის – *„სოციალური სფეროს ორგანიზაციების განვითარება საქართველოში“*[24] – ფარგლებში მოიპოვება. ირკვევა, რომ სოციალური ორგანიზაციების „სამოქალაქო საზოგადოებაში ჩართულობის“ კრიტერიუმის ოთხი ქვე–კრიტერიუმის (გამჭვირვალება, მოხალისეთა მოზიდვა, მომხმარებლების/საზოგადოების მიერ ორგანიზაციის საქმიანობის მხარდაჭერა, სამოქალაქო ინტერესების დაცვა) მიხედვით აღებული განვითარების მაჩვენებელი (არითმეტიკული საშუალო) 2,54–ია.

დიაგრამა 14. ორგანიზაციების განაწილება „სამოქალაქო საზოგადოებაში ჩართულობის“ კრიტერიუმის მიხედვით



ზემოთ მოყვანილ მონაცემებზე დაყრდნობით, ვასკვნით რომ, სოციალური სფეროს არასამეწარმეო ორგანიზაციების ცნობადობის გაზრდის საჭიროება ეჭვგარეშეა, ვინაიდან მოსახლეობის მხოლოდ მცირე ნაწილი თუ ფლობს ინფორმაციას მათ შესახებ.

საპროცენტო მექანიზმის დანერგვას არასამეწარმეო ორგანიზაციების გააქტიურებაც უნდა მოჰყვეს, ვინაიდან საკუთარი თავის უშუალო სამეზობლოსა და ფართო ფენებში წარმოსაჩენად ახალი გზების მოძიება მოუწევთ. გაჩნდება ფინანსური სტიმული კონკურენტულ გარემოში საკუთარი თავის სარგებლიანობის დასამტკიცებლად. ყოველივე ამას, სავარაუდოდ მოჰყვება ამ ორგანიზაციათა ცნობადობის ზრდა. ერთადერთი საეჭვო საკითხია – გადააჭარბებს კი მიღებული სარგებელი საკუთარი თავის პოპულარიზაციის კამპანიებზე გაწეულ დანახარჯებს. თუკი ცნობადობა, *როგორც ასეთი*, განიხილება როგორც სარგებელი, პასუხი დადებითი იქნება. მიუხედევათ ამისა, ჩვენი მოსაზრებით, ცნობადობის ზრდას ფინანსური შემოსავლისა და სხვა მხარდაჭერის მოზიდვის თანადროული სარგებელი უნდა მოჰქონდეს. თუკი ეს უკანასნელი მსჯელობა მართებულია, მაშინ ჩვენი პროგნოზი შემდეგია: იმ შემთხვევაში, თუკი საპროცენტო მექანიზმით მოსარგებლე ორგანიზაციათა სიაში შევა არა მხოლოდ სოციალური სფეროს არასამეწარმეო ორგანიზაციები, არამედ სხვა არასამწერმეო ორგანიზაციებიც, რაც, სავარაუდოდ, ასეც იქნება, (ვინაიდან სხვა შემთხვევაში სოციალური სფეროსათვის მინიჭებული უპირატესობა საკმაოდ ძნელი ასახსნელი იქნება, მით უფრო რომ სხვა არასამეწარმეო ორგანიაციებიც საზოგადოებრივი ამოცანების გადაჭრას ემსახურება; აქ კიდევ ერთხელ გავუსვამთ ხაზს იმ გარემოებას, რომ ყველა იმ ქვეყანაში, სადაც პროცენტული მექანიზმი გამოიყენება, მოსარგებლეთა შორის ყველა სახის არასამეწარმეო ორგანიზაციებია. პროცენტული მექანიზმის ხელმისაწვდომობას საზოგადოებისათვის *<u>საქმიანობის სარგებლიანობა</u>* განსაზღვრავს და არა *<u>საქმიანობის სფერო</u>*), საკითხი ასე დადგება: შეძლებენ კი ეს ორგანიზაციები უფრო დიდ, უფრო სტაბილურ (ფინანსურად და სხვაგვარად) ორგანიზაციებთან კონკურირებას, განსაკუთრებით კი ვოჩდოგებთან. ზოგად ცოდნაზე დაყრდნობით, შეგვიძლია ვივარაუდოთ რომ ადგილი ექნება სარგებლის არათანაბარ განაწილებას, და მით უმეტეს სოციალური სფეროს ორგანიზაციების სასარგებლოდ[25]

დამატებით, ჩვენს მიერ განხილულ იქნა სოციალური სფეროს არასამეწარმეო ორგანიზაციების ფინანსური მდგრადობის მაჩვენებელი. რომელიც 2,33 შეადგენს.[26] ეს საკმაოდ დაბალი მაჩვენებელია, შესაბამისად, ჩვენი აზრით, დღეისათვის პროცენტული მექანიზმის შემოტანა უარყოფით შედეგს უფრო მოიტანს, მითუმეტეს რომ, პროგნოზის თანახმად, მოსალოდნელი სარგებელი ვერ გადააჭარბებს გასაწევ ხარჯებს.

c) *<u>გადასახადების განაწილების განსაზღვრა გადამხდელთა მიერ</u>*

პროცენტული მექანიზმის დანერგვის კიდევ ერთი საფუძველი მოიხსენიება როგორც „გადასახადების განაწილების განსაზღვრა გადასახადის გადამხდელთა მიერ“, რაც აიხსნება როგორც გადასახადის გადამხდელი მოქალაქეების უფლება დამოუკიდებლად გადაწყვიტონ საკუთარი საშემოსავლო გადასახადის ნაწილის დანიშნულება. ამ თვალსაზრისით, გარდამავალ მდგომარეობაში მყოფი საზოგადოებისათვის, პროცენტული მექანიზმი შეიძლება გახდეს დემოკრატიული ფასეულობების წახალისების საშუალება.[27] მოკლედ მიმოვიხილოთ ეს არგუმენტი. ერთ–ერთი ავტორის თანახმად, პროცენტული მექანიზმი მოქალაქეთა ჩართულობისა და გადამხდელების საჯარო სახსრების კონტროლის წარმატებული საშუალებაა. გადამხდელებისათვის საკუთარი გადასახადის ნაწილის დანიშნულების განსაზღვრის უფლების მინიჭება, ზრდის იმის შეგნებას, რომ გადამხდელსაც ეთქმის სიტყვა გადასახადის გამოყენებაში. ასეთი სახის „გადამხდელთა შეგნება“ კვლავაც დაბალია ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში. ამ მხრივ შეზღუდულიც არის, განსაკუთრებით დამქირავებლისათვის გადასახადების ნაწილის გადახდის და მოქალაქეების მიერ შერჩეული დანიშნულების საგადასახადო ხელისუფლების მიერ შესრულების გაკონტროლების თვალსაზრისით, მაგრამ პოტენციალი დიდია და მნიშვნელოვანი გარდამავალი პერიოდის საზოგადოებებისათვის».[28]

ამ მსჯელობის ზოგად ფილოსოფიური მნიშვნელობას ეჭვქვეშ არ ვაყენებთ და არც გადამხდელთა საგადასახადო კულტურის განვითარებას ვუყურებთ ალმაცერად. განსაკუთრებით იმის გათვალისწინებით, რომ საქართველოს კანონდმებლობით (ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპისათვის თითქმის საყოველთაო და ზოგადი წესი) გადასახადის გადახდის ფორმებს დაქირავებული მუშაკებისათვის დამქირავებელი ავსებს. კერძო გადამხდელს, ჩვეულებრივ, საგადასახადო ხელისუფლებასთან საერთოდ არ აქვს შეხება. მეტიც, კვლევის შედეგად გაირკვა, რომ გამოკითხულთა 17%–მა საერთოდ არ იცის თუ რა გადასახადებს იხდის ბიუჯეტში.[29] მიუხედავად ამისა, მიგვაჩნია რომ ხსენებული სარგებელი მოცემული კვლევის ამოცანებთან პირდაპირ კავშირში არ არის. შესაბამისად, მხოლოდ ამ სარგებლს, რაოდენ დიდ ფილოსოფიურ ფასეულობასაც არ უნდა წარმოადგენდეს იგი, არ შეუძლია გადაწეყვეტილება პროცენტული მექანიზმის შემოტანის სასარგებლოდ გადაწონოს, თუ, რა თქმა უნდა, არ დადასტურდა, რომ მექანიზმი გაზრდის სოციალური სფეროს არასამეწარმეო ორგანიზაციების ფინანსურ კეთილდღეობას, რაც, როგორც ზემოთ მივუთითეთ, თითქმის შეუძლებელია.

d) *<u>ქველმოქმედება</u>*

მეოთხე და საბოლოო არგუმენტის თანახმად, პროცენტული მექანიზმი ქველმოქმედების განვითარების საშუალებაა. „... გადასახადის დანიშნულების შერჩევა ერთგვარი ნაზავი პროცესია, და, თავისებურად, ქველმოქმედების თავისებურ სახეობად *შეიძლება* იქნას მიჩნეული, მაგრამ რეალურად ეხმარება თუ არა ეს მექანიზმი ფილანტროპული ქცევის განვითარებას ჯერჯერობით გაუგებარია. . . . მარტო იგი არ არის საკმარისი იმისათვის, რომ შევეხოთ ფილანტროპული კულტურის [ხაზგასმა ავტორისა][30]. ამგვარად, პროცენტული მექანიზმის ნაზავი ბუნება ზღუდავს მხოლოდ მის საფუძველზე ქველმოქმედების განვითარების შესაძლებლობას. ამ მექანიზმის გამოყენებისას მართლაც შეიძლება განვითარდეს ქველმოქმედების ერთგვარი ფორმა (ცრუ–ქველმოქმედება) – გადასახადების ნაწილის გამოყენების დანიშნულების შერჩევის კულტურის სახით, მაგრამ რამდენად ეშველება ამით ქველმოქმედებას, ამ სიტყვის კლასიკური მნიშვნელობით, გაურკვეველია. პირიქით, პროცენტის გამოყოფამ შეიძლება ქველმოქმედების ტრადიციული ფორმების გამოდევნაც კი გამოიწვიოს. უნგრეთში, სამოქალაქო საზოგადოების მნიშვნელობის გაცნობიერების გაზრდის მიუხედავად, პროცენტული მექანიზმის გამოყენებას არ გამოუწვევია კერძო პირების მიერ გაცემული შეწირულობების ოდენობა (მეტიც, კერძო პირების მიერ გაწეულმა დახმარებამ უნგრეთში იკლო). ზოგიერთი დაკვირვების თანახმად, პროცენტული მექანიზმის გამოყენების გამო ზოგიერთ პირს შეიძლება გაუჩნდეს შეგრძნება, რომ გადასახადიდან გარკვეული ნაწილის გამოყოფით უკვე შეასრულა სამოქალაქო ვალდებულება და მეტი მისგან არაფერი მოითხოვება.[31]

2.2. დასკვნა

ზემოთ მოყვანილი მიზეზების გათვალისწინებით, პროცენტული მექანიზმის შემოღება სიცოცხლისუნარიან ალტერნატივად არ მიგვაჩნია. ჩვენი მოსაზრებით, *პირველი:* სახსრების მოზიდვის შესაძლებლობა დაბალია; *მეორე:* საზოგადოებრივი ცნობიერების გაზრდა და ქველმოქმედების კულტურის განვითარება, როგორც ასეთი, არ წარმოადგენს მოცემული კვლევის პირდაპირ ამოცანებს (მოცემული კველვის მიზანი უფრო კონკრეტულია, ვიდრე გრძელვადიანი და ეფემერული პერსპექტივების დევნა); *მესამე:* პოლიტიკის განხორციელებადობა; *მეოთხე:* ადმინისტრაციული სირთულეები.

3. არჩევანი III - შესყიდვა

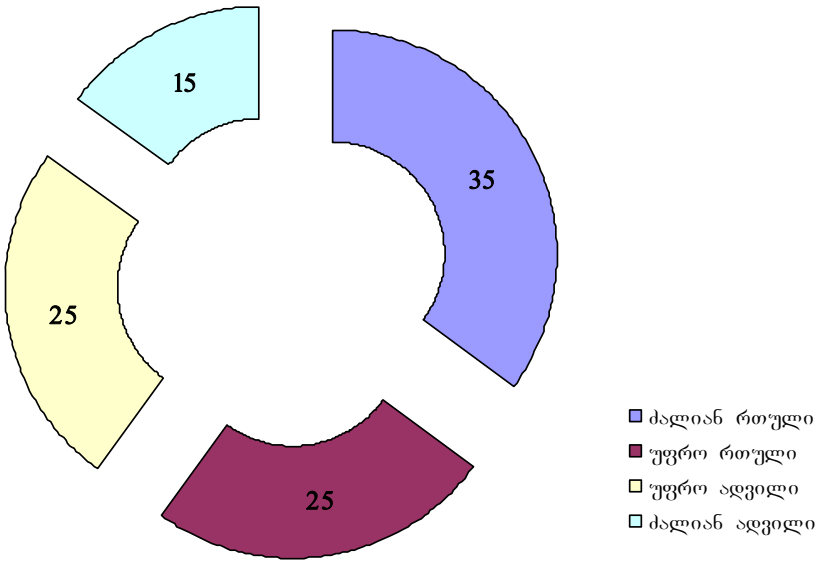
მესამე არჩევანის ფარგლებში განიხილება შესყიდვა, როგორც სოციალური მომსახურების შეძენის საშუალება სოციალური მომსახურების გამწევი, კერძო არასამეწარმეო ორგანიზაციებისაგან. ეს ალტერნატივა ასახავს *ამჟამინდელ მდგომარეობას,* ვინაიდან, დღეისათვის, სოციალური მომსახურების შეძენა ექვემდებარება საქართველოს კანონს სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ. კანონის თანახმად, სახელმწიფო შესყიდვები ღიაა ყველსათვის, ვისაც სოციალური მომსახურების გაწევის უნარი შესწევს, იქნება ეს არასამეწარმეო ორგანიზაცია, კომერციული საწარმო თუ კერძო პირი. ამგვარად, არასამეწარმეო ორგანიზაციებს კანონიერად და ფაქტობრივადაც, შეუძლიათ მონაწილეობა მიიღონ საჯარო ტენდერებში.

3.1 არჩევანი III - შეფასება

ვიდრე მესამე ალტერნატივის განხორციელების მექანიზმზე საკუთარ მოსაზრებას გაგაცნობდეთ, თავდაპირველად, მომსახურების გამწევი არასამეწარმეო ორგანიზაციების კლვევაში, - "*სოციალური სფეროს ორგანიზაციების განვითარება საქართველოში",* - ასახულ დამოკიდებულებას შევაფასებთ. რა თქმა უნდა, კვლევის შედეგებს შესყიდვების უვარგისობის საბოლოო დადასტურებად არ აღვიქვავთ, მათ მხოლოდ მიმანიშნებელი ძალა ექნება.

კვლევის შედეგების მიხედვით, გამოკითხულ ორგანიზაციათა 25,4%–ს (დაახლოებით 25 ორგანიზაცია) მიუღია მონაწილეობა სახელმწიფო შესყიდვების პროცედურაში. ამათგან 60%–ს (დაახლოებით 15 ორგანიზაცია) მიაჩნია, რომ პროცესი გარკვეულ სირთულეებთან არის დაკავშირებული. ანუ, მხოლოდ 10 ორგანიზაცია მიიჩნევს შესყიდვების პროცედურებს მარტივად (დიაგრამა 15).

დიაგრამა 15. სახელმწიფო შესყიდვების პროცედურის შეფასება



სახელმწიფო შესყიდვებში მონაწილე ორგანიზაციების უმრავლესობის აზრით, ეს საშუალება არ არის ეფექტიანი შემდეგი მიზეზების გამო: სატენდერო დოკუმენტაციის მომზადებასთან დაკავშირებულია პრობლემები; სატენდერო პროცედურების დაბალი ეფექტიანობა; სახელმწიფოს მიერ მომსახურებაზე დაწესებულია დაბალი ფასები; სატენდერო შეთანხმების სამართლებრივი კლასიფიკაცია, რაც სახელმწიფო შეკვეთის კატეგორიას განეკუთვნება, და იგივე საგადასახადო რეჟიმშია მოქცეული, რაშიც ჩვეულებრივი ეკონომიკური საქმიანობაა . გარდა ამისა, ტენდერთან დაკავშირებული ინფორმაცია არასამეწარმეო ორგანიზაციათა ნაწილისათვის ხელმიუწვდომელია (განსაკუთრებით რეგიონებში).

თუმცა, კვლევის შედეგები არ ხსნის შესყიდვების მექანიზმის სირთულის გამომწვევ მიზეზებს. მიუხედავად იმისა, რომ ორგანიზაციათა უმრავლესობამ მიუთითა, მათი აზრით, დაბალი ეფექტიანობის გამომწვევი ფაქტორები, კონკრეტულად ახსნა იმის, თუ რატომ იწვევს ესა თუ ის ფაქტორი სიძნელეს, უმრავლესობას გაუჭირდა. ორი მითითებული ფაქტორი: არასამეწარმეო ორგანიზაციათა ნაწილისათვის სატენდერო დოკუმენტაციის ხელმიუწვდომლობა და სატენდერო დოკუმენტაციის მომზადებასთან დაკავშირებული სირთულეები არ შეიძლება მიჩნეულ იქნას შესყიდვების მექანიზმის თანმდევ პრობლემად. ამ სირთულეებს ტენდერში მონაწილეთა უნარ–ჩვევების დაბალი დონეც შეიძლება იწვევდეს. თუკი ეს ვარაუდი მართებულია, პრობლემა ადვილად შეიძლება გადაწყდეს, ტენდერის სავარაუდო მონაწილეთა სატენდერო პროცედურასთან დაკავშირებული ცოდნის გასაღრმავებლად მიღებული ზომების გატარებითა და ინფორმაციის რეგიონალური ორგანიზაციებისათვის ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფის გზით. მხოლოდ ამ ფაქტორების საფუძველზე არ შეიძლება გამოვიტანოთ დასკვნა შესყიდვების მექანიზმის უვარგისობის შესახებ.

ახლა კი გამოკითხული ორგანიზაციების მიერ მითითებულ მესამე დაბრკოლებას მივუბრუნდეთ, კერძოდ, სახელწმიფოსა და არასამეწარმეო ორგანიზაციებს შორის დადებული ხელშეკრულებების საგადასახადო რეჟიმს. ვინაიდან შესყიდვების პროცედურის შედეგად ყალიბდება კომერციული ურთიერთობა სახელმწიფოსა და არასამეწარმეო ორგანიზაციებს შორის, საჯარო ხელშეკრულებები იგივე საგადასახადო რეჟიმში ექცევა, რაშიც ჩვეულებრივი ეკონომიკური საქმიანობა. აქ ურიგო არ იქნება იმის აღნიშვნაც, რომ ქართული კანონმდებლობა არ უკრძალავს არასამეწარმეო ორგანიზაციებს ეკონომიკურ საქმიანობას, ოღონდ, ამ შემთხვევაში, არასამეწარმეო ორგანიზაცია იგივე საგადასახადო მოთხოვნებს ექვემდებარება, რასაც კერძო კომერციული

საწარმო. თუკი ეს მართლაც ასეა , მაშინ შესყიდვების მექანიზმი ვერ აღწევს მიზანს, ვერ უზრუნველყოფს რა არასამეწარმეო ორგანიზაციების ფინანსურ მდგრადობას – ჩვეულებრივი საგადასახადო რეჟიმის პირობებში არასამეწარმეო ორგანიზაციები ვეღარ ახმარენ (პირადპირ თუ ირიბად) ეკონომიკური საქმიანობიდან მიღებულ მოგებას ორგანიზაციის მიზნებს. საგადასახადო წნეხი არ უტოვებს ორგანიზაციებს სოციალური მიზნებისთვის მოგების ჩაბრუნების საშუალებას.

ჩვენი აზრით, კომერციული საწარმოებისა და არასამეწარმეო ორგანიზაციების ერთ სიბრტყეში განხილვა მხოლოდ იმიტომ, რომ ორივე მსგავსი საქონლის მიწოდებით თუ ტოლფასი მომსახურების გაწევითაა დაკავებული, უბრალოდ, ალოგიკურია. მიუხედავად კომერციულის მსგავსი საქმიანობისა, არასამეწარმეო ორგანიზაცია არ უნდა შეფასდეს როგორც „შენიღბული კომერციული საწარმო“. სავსებით შესაძლებელია, რომ არასამეწარმეო ორგანიზაციები კომერციული საწარმოს მსგავს საქონელსა და მომსახურებას აწარმოებდნენ, მაგრამ მათი „ბაზარი“ სავსებით განსხვავებულია. არასამეწარმეო ორგანიზაციები კომერციულ შესაძლებლობებს, კომერციული საწარმოებისაგან განსხვავებულად იყენებენ. მოგება ორგანიზაციის მისიის მიღწევასა თუ მისიასთან დაკავშირებულ საქმიანობას ხმარდება. მაგალითად, არასამეწარმეო ორგანიზაციის მიერ დაწესებულ ფასებში გათვალისწინებულია სოციალურად უპოვარი ფენების მყიდველობითი შესაძლებლობა. მაშინაც კი, როდესაც ფასები კომერციული საწარმოს მიერ დაწესებული ფასების ტოლია, მოგება გამოიყენება იგივე მომსახურების გაჭირვებული ჯგუფებისათვის სუბსიდირებისთვის.

აღსანიშნავია რომ იმ ქვეყნებში, სადაც შესყიდვა გამოიყენება როგორც სოციალური მომსახურების შეძენის საშუალება, ანუ, იქ, სადაც არასამეწარმეო ორგანიზაციები და კომერციული საწარმოები თანაბარ პირობებში მონაწილეობენ ტენდერში, არასამეწარმეო ორგანიზაციები თავისფულდებიან ეკონომიკური საქმიანობის გადასახადებისაგან. ამ შემთხვევაში ორი სხვადასხვა მიდგომა ერთობლივად მუშაობს – პირველი უზრუნველყოფს ტენდერში მონაწილეობის თანაბარ პირობებს, მეორე, ლმობიერი საგადასახადო გარემოს შექმნის მეშვეობით, მოგების მისიასთან დაკავშირებული მიზნების მისაღწევად რაც შეიძლება მაღალი დონით დაბანდების საშუალებას იძლევა.

ერთ–ერთი გამოსავალი შეიძლება გახდეს არასამეწარმეო ორგანიზაციების ეკონომიკურ საქმიანობაზე საგადასახადო შეღავათის შემოღება; თუმცა, ისიც უნდა გავითვალისწინოთ, რომ „ეს საკითხი პოლიტიკურ დღის წესრიგში არც ვარდების რევოლუციამდე, და არც რევოლუციის შემდგომ დამდგარა. ხელისუფლების ძირითადი არგუმენტი ადრეც და ახლაც (ამ საკითხის პოლიტიკური განხორციელებადობის შესწავლა 2004 წლის შემოდგომაზე მოხდა) ისაა, რომ ეკონომიკურ საქმიანობაზე საგადასახადო შეღავათი შეიძლება გადასახადებისაგან თავის ასარიდებლად იქნას გამოყენებული“[32] შესაბამისად, დღეისათვის მიზანშეუწონლად მიგვაჩნია საგადასახადო შეღავათების მოდელების განხილვა და შესაბამისი საკანონმდებლო რეგულაციების მომზადება.

მეტიც, ხაზი გვინდა გავუსვათ იმ გარემოებას რომ, საგადასახადო შეღავათები არ წარმოადგენს არასამეწარმეო ორგანიზაციებისადმი სახელმწიფო მხარდაჭერის ერთადერთ გამოხატულებას.
 თუმცა საკანონმდებლო სისტემების უმრავლესობა აღიარებს არასამეწარმეო ორგანიზაციების წვლილს საზოგადოებრივი სარგებლის შექმნაში და მას ანაზღაურებს ორგანიზაციის საქმიანობასთან[33] დაკავშირებული საგადასახადო შეღავათების დაწესებით.

3.2 დასკვნა

მიგვაჩნია, რომ ქვეყანაში ეკონომიკურ საქმიანობაზე საგადასახადო შეღავათის შემოღების შემთხვევაშიც კი (რაც, თავისთავად, ხელს შეუწყობს არასამეწარმეო ორგანიზაციების ფინანსურ მდგრადობას), შესყიდვების მექანიზმი მაინც არ შეიძლება განხილულ იქნას სახელმწიფო მხარდაჭერის ერთადერთ საშუალებად. სასურველი ალტერნატივის მიზანს თუ გავიხსენებთ, –

არასამეწარმეო კონკურენტების სათანადო რაოდენობის შემცველი სოციალური მომსახურების ბაზრის ჩამოყალიბება, – ეს მტკიცება განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს. მიგვაჩნია, რომ შესყიდვების მექანიზმი განხილულ უნდა იქნას სახელმწიფო მხარდაჭერის *დამატებით* სახეობად და არა მხარდაჭერის *ერთადერთ* ფორმად. *ეს დასკვნა ეფუძნება ჩვენს ვარაუდს, რომ არასამეწარმეო ორგანიზაციების დაფინანსების ერთადერთი ფორმა, შესყიდვების მექანიზმი ვერ შეასრულებს სოციალური მომსახურების ბაზარზე სათანადო რაოდეონობის არასამეწარმეო კონკურენტის ჩამოყალიბების ამოცანას.* თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ მოცემული კვლევა აღიარებს შესყიდვების მექანიზმის, როგორც დანამატის, ფასეულობას. მიგვაჩნია, რომ იგი გამოყენებულ უნდა იქნას განსაკუთრებულ შემთხვევებში, ანუ, იქ, სადაც მიზანია ისეთი განსაკუთრებული სოციალური მომსახურების გადაბარება, რაც ცდება არასამეწარმეო ორგანიზაციების შედარებითი უპირატესობის ფარგლებს და მიზანშეწონილია არასამეწარმეო ორგანიზაციებისა და კომერციული საწარმოების თანაბარპირობიანი შეჯიბრი სახელმწიფო შეკვეთისათვის.

4. არჩევანი IV - სამთავრობო გრანტები

4.1 არჩევანი IV - შეფასება

მოცემული ალტერნატივის ფარგლებში, სამთავრობო გრანტები განისაზღვრება როგორც საჯარო ხელისუფლების მიერ მომსახურების გამწევი არასამეწარმეო ორგანიზაციისათვის მინიჭებული მხარდაჭერის ფინანსური საშუალებანი. ეს არჩევანი ითვალისწინებს გრანტებისა და სუბსიდიების შესახებ კანონის მიღებას, როგორც სოციალური მომსახურების გამწევი არასამეწარმეო ორგანიზაციების დაფინანსების წყაროს. ჯანდაცვისა და სოციალური უზრუნველყოფის დასაფინანსებლად გრანტების გამოყენება საყოველთაოდ მიღებულია დასავლეთ ევროპის ქვეყნებში.[34] ასევე, ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის მრავალ ქვეყანაში მუშაობს არასამეწარმეო ორგანიზაციების განვითარებისთვის მიმართული საგრანტო პროგრამები. თუმცა ეს პროგრამები განსხვავდება მასშტაბითა და ამოცანებით, მისი მიზანია – არასამეწარმეო სექტორის გაძლიერება).

მოდელის ერთ–ერთი ძლიერი მხარე ისაა, რომ ამ მექანიზმის გამოყენებით გრანტის გამცემი სააგენტოები, ცენტრალურ და ადგილობრივ დონეზე, მეტად მოქნილები ხდებიან და შეუძლიათ საგრანტო პროგრამების დაგეგმვა მომსახურების გაწევის გაუმჯობესების პოლიტიკის გასატარებლად. მაგალითისთვის, სოციალური პოლიტიკის ჩარჩოს ფარგლებში, სოციალური მომსახურების გარკვეული სფეროს წახალისების საჭიროება შეიძლება გაჩნდეს. ამ შემთხვევაში, აუცილებელი წინაპირობა ხდება სახელმწიფო ორგანოების მიერ (ყველა დონეზე) საკუთარი საგრანტო პროგრამების მუდმივი განახლება, იმისთვის რომ არ ჩამორჩნენ სოციალური პოლიტიკის ცვალებად მოთხოვნილებებსა და პრიორიტეტებს. ჩვენი აზრით, შემოთავაზებული ალტერნატივა უკეთ გაართმევს თავს კვლევის ფარგლებში განსაზღვრული სპეციფიური ამოცანების, – არასამეწარმეო ორგანიზაციების ორგანიზაციული და ინსტიტუციონალური შესაძლებლობების გაზრდასა და ახალი ორგანიზაციების ჩამოყალიბების ხელშეწყობის, – გადაჭრას.

მოცემული საშუალების კიდევ ერთი დადებითი მხარეა ისიც, რომ სახელმწიფო გრანტები ავტომატურად მოექცევა ლმობიერი საგადასახადო რეჟიმის პირობებში, ვინაიდან ქართული კანონმდებლობის თანახმად, არასამეწარმეო იურიდიული პირების მიერ მიღებული გრანტები გათავისუფლებულია მოგების გადასახადისაგან, საგრანტო სახსრებიდან გაცემული ანაზღაურება კი გათავისუფლებულია სოციალური გადასახადისაგან. გრანტების საგადასახადო „ფანჯარა“ მოდელის ერთ–ერთი ძირითადი სარგებელია. დაბეგვრის ლმობიერი რეჟიმი საშუალებას მისცეს ორგანიზაციებს ჩვეულებრივ საგადასახადო გარემოში განახორციელონ საქმიანობა, სახსრები კი მაქსიმალურად მოახმარონ ძირითადი ამოცანების ამოხსნას.[35]

ეს მოდელი, სხვა ალტერნატივებთან შედარებით, სამართავადაც გაცილებით ადვილია. თითოეული სახელმწიფო სააგენტო, კანონმდებლობით განსაზღვრული ჩარჩოების ფარგლებში,

თავად შეძლებს გრანტების/სუბსიდიების მართვის ყველაზე ეფექტიანი საშუალების განსაზღვრას. მეტიც, ვინაიდან მოდელი მთლიანადაა მორგებული და ასახავს არასამეწარმეო ორგანიზაციების მოთხოვნებს, მის ფარგლებში, განსხვავებით შესყიდვების შესახებ კანონისა, არ წარმოიშვება ორგანიზაციისათვის შესასრულებად შეუძლებელი მოთხოვნები. [36]

4.1 დასკვნა

კველვის ფარგლებში, დაფინანსების სხვა ალტერნატივებთან შედარებით, მეოთხე არჩევანს ვანიჭებთ უპირატესობას. სახელმწიფო გრანტებისა და სუბსიდიების შემოღება ყველაზე კარგადაა მორგებული) სოციალური მომსახურების გაწევის სასურველი მოდელის ამოცანებს – სოციალური სექტორის არსებული არასამეწარმეო ორგანიზაციების გაძლიერებასა და ახალი ორგანიზაციების შექმნას, – ვინაიდან, *პირველი:* გრანტებისა და სუბსიდიების მექანიზმი, სხვა ალტერნატივებთან შედარებით, სოციალური მომსახურების ბაზარზე მომსახურების გამწევი არასამეწარმეო ორგანიზაციების განვითარების, წახალისების მეტ შესაძლებლობას იძლევა; *მეორე:* გრანტებისა და სუბსიდიების მექანიზმს, სხვა ალტერნატივებთან შედარებით, არასამეწარმეო ორგანიზაციებისათვის ფინანსური მდგრადობის მიღწევის მეტი შესაძლებლობა გააჩნია, აძლევს რა ხსენებულ ორგანიზაციების ლმობიერი საგადასახადო რეჟიმის პირობებში საქმიანობისა და, შესაბამისად, ძირითადი მიზნების მისაღწევად მოგების დაბანდების საშუალებას; *მესამე:* აშკარა უპირატესობა გააჩნია პოლიტიკური განხორციელებადობის, მოქნილობისა და მართვის სიმარტივის თვალსაზრისით. ამ არგუმენტებზე დაყრდნობით) ჩვენი *საბოლოო დასკვნაა – სახელმწიფო გრანტებისა და სუბსიდიების შემოღება, დღეისათვის, დასახული მიზნების მიღწევის ერთადერთი მისაღები საშუალებაა.*

F. მოდელის საფუძვლები

უნდა გავითვალისწინოთ, რომ, მოცემული კვლევის ფარგლებში, გრანტების მექანიზმის გამოყენების ძირითადი მიზანია, *პირველი:* სოციალური მომსახურების გამწევი არასამეწარმეო ორგანიზაციების გაძლიერება; და *მეორე:* სოციალური მომსახურების გამწევი კონკურენტი ორგანიზაციების სათანადო რაოდენობის შემცველი ბაზრის ჩამოყალიბება. ეს ორი ამოცანა, თავის მხრივ, ქვეყანაში სოციალური მომსახურების გაწევის სისტემის გაუმჯობესების საშუალებაა. შესაბამისად, მოდელი ისე უნდა დაიგეგმოს, რომ ხელი შეუწყოს პოლიტიკის მიზნების როგორც მთლიანად ქვეყანაში, ასევე ადგილობრივ დონეზეც განხორციელებას. შემდეგ ნაწილში შემოგთავაზებთ იმ ძირითად პრინციპებს, რაც, ჩვენი აზრით, საფუძვლად უნდა დაედოს სასურველ მოდელს.

1. დამატებითობა

ჩვენი აზრით, მოდელში უნდა აისახოს „დამატებითობის“ პრინციპი. ამ თვალსაზრისით ვეყრდნობით გერმანიის გამოცდილებას, სადაც სოციალური პოლიტიკა მოიცავს „დამატებითობის პრინციპს“, ანიჭებს რა უპირატესობას არასამეწარმეო ორგანიზაციების მიერ სოციალური მომსახურების გაწევას. პრინციპი ასახულია სისტემაში, რომელშიც სოციალური მომსახურების გაწევა, ძირითადად კერძო სექტორს ეკისრება და არა საჯარო სამსახურებს „შესაბამისად, თუკი სოციალური მომსახურების გაწევა „დამატებითობის“ წესით (პრინციპის გათვალისწინებით) მიმდინარეობს, „მესამე სექტორს“ საჯარო სექტორთან შედარებით მომსახურების გაწევაში უპირატესობა უნდა მიენიჭოს. სოციალური უზრუნველყოფის ფედერალური აქტის 93–ე მუხლი აშკარად უკრძალავს სამთავრობო სააგენტოებს საკუთარი მომსახურების გამწევი ორგანოების შექმნას, როდესაც *„შესაბამისი ორგანიზაციები უკვე არსებობს... ან შეიძლება გაძლიერებულ იქნას“*. ამით სოციალური სფეროს ორგანიზაციების დამოუკიდებლობა არ იზღუდება. ზემოხსენებული აქტის მე–10 მუხლის თანახმად, საჯარო ორგანოები ვალდებულნი არიან „ითანამშრომლონ სოციალური სფეროს ორგანიზაციებთან, მაგრამ ხელი არ შეუშალონ ამ უკანასკნელთა მიერ საკუთარი ფუნქციების დაგეგმვისა და შესრულების დამოუკიდებლობას“[37]

უკანასკნელ ხანს, პოლონეთმაც გაიზიარა იგივე პრინციპი „საჯარო სარგებლის აქტისა“ და „მოხალისეთა საკანონმდებლო აქტის“ ფარგლებში.[38] შესაბამის შემთხვევებში, აქტი განაპირობებს საჯარო ხელისუფლების *ვალდებულებას* მხარდაჭერა აღმოუჩინოს არასამეწარმეო ორგანიზაციებს საჯარო ამოცანების განხორციელებაში. მეტიც, აქტი განაპირობებს საჯარო ხელისუფლების *ვალდებულებას* საჯარო ამოცანების განხორციელება არასამეწარმეო ორგანიზაციებს მიანდონ.

როგორც ზემოთ განვიხილეთ, მოცემული კვლევის ფარგლებში შემოთავაზებული სასურველი ალტერნატივა საჯარო და არასამეწარმეო მომსახურების შერეული მოდელია, რომლის ფარგლებშიც იგულისხმება სახელმწიფოსა და არასამეწარმეო ორგანიზაციების მიერ ერთმანეთის „შევსება“ თითოეულის შედარებითი უპირატისობის გათვალისწინებით. სოციალური სფეროს არასამეწარმეო ორგანიზაციები არ განიხილება როგორც სოციალური მომსახურების გაწევის სფეროში სახელმწიფოს *ჩამნაცვლებელი,* არამედ, განიხილება როგორც *დანამატი.*

შესაბამისად, მიგვაჩნია, რომ მიღებული მოდელის ფარგლებში, სოციალური სფეროს არასამეწარმეო ორგანიზაციების დამხმარე როლის გამომხატველი „დამატებითობის პრინციპის“ თვალნათლივი გამოცხადებაა აუცილებელი, ვინაიდან ეს დამატებით წაახალისებს სოციალური სფეროს ორგანიზაციებს. ზემოთ უკვე აღინიშნა, რომ მოდელის განხორციელებისათვის კონკურენტული ბაზრის ჩამოყალიბებას გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს. ამ მტკიცების მართებულობის შემთხვევაში, ჩვენი ვარაუდით, „დამატებითობის პრინციპის“ გამოცხადება, *პირველი,* შეასრულებს უბრალოდ სახელმწიფოს დამატებითი ორგანოების სახით მომქმედი ცრუ–დამოუკიდებელი არასამთავრობო ორგანიზაციების შექმნისაგან დამცავი მექანიზმის ფუნქციას და, *მეორე,* სოციალური სფეროს არასამთავრობო ორგანიზაციების მდგომარეობას ორაზროვნებისაგანგაათავისუფლებს, და, შესაბამისად, ასეთი ორგანიზაციების საქმიანობის წამახალისებელი ფაქტორი გახდება .

2. საკვალიფიკაციო და ფინანსური მოთხოვნები

ორგანიზაციის მოსახლეობისათვის სოციალური მომსახურების გაწევის შესაბამისობის დასდგენად, გამომუშავებულ უნდა იქნას ნათელი და გასაგები მოთხოვნები. ჩვენს მიერ შემოთავაზებული მოდელი ითვალისწინებს წინა–საკვალიფიკაციო სისტემის შემოღებას რაც გულისხმობს,რომ სამინისტრო, ცენტრალური ორგანოს სახით, ვალდებული იქნება შექმნას მოთხოვნების შესაბამისი სოციალური სფეროს არასამეწარმეო ორგანიზაციების მონაცემთა ბაზა, რომლებსაც სამინისტროს შესაბამისი საგრანტო პროგრამების ფარგლებში სახსრების მიღების უფლება ექნებათდასავლეთ ევროპის ქვეყნებში წინასაკვალიფიკაციო სისტემის გამოყენების საფუძველს წარმოადგენს იმ ადმინისტრაციული ხარჯების დაზოგვა, რომელიც ცალკეულ შემთხვევაში, ყოველი ცალკეული ორგანიზაციის ტექნიკური და ინსტიტუციონალური შესაფერისობის დადგენას სჭირდება.[39]

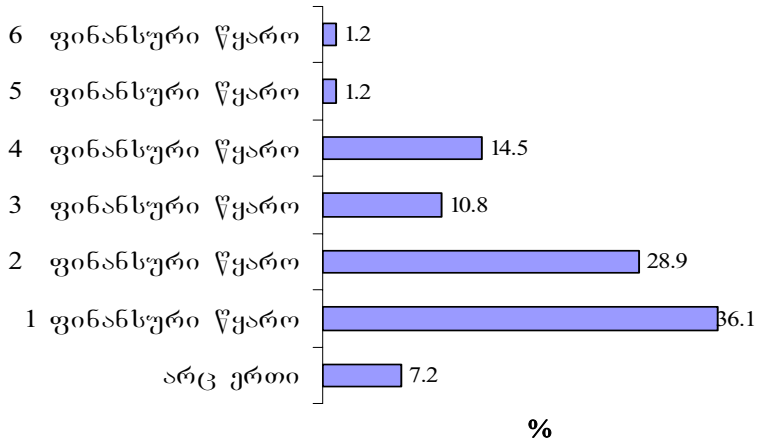
ასევე გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს შესაბამისობის ფისკალური მოთხოვნებს. ამ თვალსაზრისით, კვლევის ფარგლებში გამოვთქვმათ მოსაზრებას, რომ არასამეწარმეო ორგანიზაციებს უნდა გააჩნდეთ სხვა რესურსებიც და არ იყვნენ მთლიანად დამოკიდებულნი სახელმწიფო დაფინანსებაზე. ეს უკანასკნელი იმის გააზრებას ეფუძნება, რომ *სოციალური მომსახურებაში არასამეწარმეო ორგანიზაციების ჩართვის ერთ–ერთი უპირატესობაა მათი უნარი მოიზიდონ დამატებითი კერძო დაფინანსება.*

თანაფარდი დაფინანსების მოთხოვნა მრავალ სახელმწიფოში გამოიყენება. მეტიც, მოთხოვნების შესაბამისი სახელმწიფო დაფინანსების მაძიებელი ორგანიზაციებისაგან თანადაფინანსების მოთხოვნა ჩვეულებრივი მოვლენაა.[40] მაგალითად, თანადაფინანსების მინიმალური მოთხოვნა ჩეხეთის რესპუბლიკაში 30%–ია.[41] კიდევ ერთი მაგალითია რუმინეთის კანონი *საზოგადოებრივად სასარგებლო არასამეწარმეო საქმიანობის დასაფინანსებლად გამოყოფილი საჯარო სახსრების არაანაზღაურებადი დაფინანსების პირობების შესახებ.* სამთავრობო საგრანტო პროგრამაში მონაწილე არასამეწარმეო ორგანიზაციების წინაშე დაყენებულ ფისკალურ მოთხოვნათა შორის დაფიქსირებულია სახელმწიფო დაფინანსების ზედა ზღვარიც – პროექტის

საერთო ღირებულების 90%.[42] ჩვენი აზრით, მსგავსი მოთხოვნა შეტანილ უნდა იქნას მოსამზადებელ მოდელშიც.

ზემოთქმულის მიუხედავად, ვითვალისწინებთ იმ გარემოებასაც, რომ, დიდი მეცადინეობის მიუხედავად, არასამეწარმო ორგანიზაციამ შეიძლება ვერც მოიზიდოს დამატებითი სახსრები. ზოგიერთ შემთხვევაში, ამან შეიძლება უარყოფითი გავლენა იქონიოს დასმულ ამოცანებზე, განსაკუთრებით საზიანო კი მომსახურების გამწევი ორგანიზაციების რიცხვის სწრაფი ზრდისათვის შეიძლება გახდეს. კვლევა – "*სოციალური სფეროს ორგანიზაციების განვითარება საქართველოში*" – მოწმობს, რომ ორგანიზაციების მცირე ნაწილს (7%) საერთოდ არ მოუზიდია სახსრები 2005-2006 წლებში, *<u>მესამედზე მეტს (36%) დაფინანსების ერთადერთი წყარო</u>* გააჩნდა, და ნახევარზე მეტს (56,6%) ორი ან ორზე მეტი დაფინანსების წყარო გააჩნდა (დიაგრამა 16).

დიაგრამა 16. 2005-2006 წლებში დაფინანსების წყაროთა რაოდენობა



ამ მონაცემებზე დაყრდნობით, მიგვაჩნია, რომ თანაფარდი დაფინანსების მოთხოვნა არ უნდა იქნას გამოყენებლი, *<u>გამონაკლისის გარეშე,</u>* ყველა საგრანტო პროგრამისათვის. მეტიც, გახდება თუ არა თანადაფინანსების მოთხოვნა დაფინანსების წინაპირობა, თითოეულ შემთხვევაში ხელახლა უნდა განისაზღვროს. თანაფარდი დაფინანსების მოთხოვნის მიზანშეწონილობის დადგენის უფლება გადაწყვეტილების მიმღებს უნდა მიენდოს. ზოგადი მოსაზრება, ამ თვალსაზრისით, გულისხმობს, რომ გარდამავალი ქვეყნებისათვის, სახელმწიფო დაფინანსების მისაღებად თანაფარდი დაფინანსების მოთხოვნა არ უნდა იყოს გამონაკლისის გარეშე, „ასეთი მოთხოვნის საჭიროება და მიზანშეწონილობა, ყოველ ცალკეულ შემთხვევაში, ცალკეული ორგანოს გადაწყვეტილების მიმღებს უნდა მიენდოს".[43]

3. შეჯიბრებითობის მექანიზმი

ზემოთ უკვე გაესვა ხაზი იმას, რომ კონკურენტი არასამეწარმეო ორგანიზაციების სათანადო რაოდენობის შემცველი ბაზრის ჩამოყალიბების წახალისება, მოდელის დანერგვის შედეგად მოსალოდნელი დადებითი შედეგის (ხარჯების შემცირება, ხარისხის გაუმჯობესება, სოციალური მომსახურების განახლება) მიღების წინაპირობაა. შესაბამისად, მიგვაჩნია, რომ შეჯიბრების მეშვეობით გრანტების მინიჭება, მომსახურების გამწევი ორგანიზაციების შერჩევის საფუძველი უნდა გახდეს. შეჯიბრებითობის პრინციპი უზრუნველყოფს შერჩევის სამართლიანობას. ჩვეულებრივ, სწორედ ასეთი მეთოდი გამოიყენება ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში. მაგალითად, უნგრეთის ეროვნული სამოქალაქო ფონდის მიერ გაცემული გრანტების 80% ასეთი გზით ნაწილდება.[44] ასევე, პოლონეთშიც, საჯარო ფონდებიდან სუბსიდიების განაწილება შეჯიბრების პრინციპზეა დაფუძნებული.[45]

ასევე მართალია, რომ, ზოგიერთ შემთხვევაში, პირდაპირი სამთავრობო დაფინანსება ეძლევა ბიუჯეტში შეტანილ ორგანიზაციებს, რაც ნიშნავს, რომ ყოველწლიურად, საბიუჯეტო აქტის

საფუძველზე ხდება არასამეწარმეო ორგანიზაციების სუბსიდირება. თუმცა, მიგვაჩნია, რომ ასეთი საშუალებით მომსახურების კონკურენტული ბაზრის ჩამოყალიბება ვერ იქნება წახალისებული, ვინაიდან, ასეთი მეთოდი ეჭვის ქვეშ აყენებს პროცესის გამჭვირვალობას და მსგავსი დახმარების მაძიებელ სხვა ორგანიზაციებს არათანაბარ პირობებში აყენეს. ამ მიზეზების გათვალისწინებით, გრანტების შეჯიბრების საფუძველზე მინიჭება აუცილებლად მიგვაჩნია.

ყოველივეს გათვალისწინებით, გრანტის გამცემ ორგანოების უნდა მოეთხოვოს რაც შეიძლება ბევრი საგრანტო განცხადების მიღების უზრუნველყოფა, რისი მიღწევის საუკეთესო საშუალება შეიძლება იყოს სატენდერო ინფორმაციის მიზნობრივ ჯგუფებში ფართოდ გავრცელება. ინფორმაციის გავრცელება განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს, თუ გავიხსენებთ, რომ სახელმწიფო შესყიდვების პროცესის შეფასებისას, რეგიონალური ორგანიზაციების უმრავლესობამ შესყიდვების მექანიზმის დაბალი ეფექტიანობის გამომწვევ მიზეზად სწორედ სატენდერო დოკუმენტაციის ხელმიუწვდომლობა დაასახელა.[46] ამიტომაც მიგვაჩნია, რომ სატენდერო განცხადებების რეგიონალური არასამეწარმეო ორგანიზაციებისათვის (რომელთაც, ჩვეულებრივ, არ გააჩნიათ ინტერნეტით სარგებლობის საშუალება) ხელმისაწვდომობას განსაკუთრებული ყურადღება უნდა მიექცეს.

ხელმისაწვდომობის საკითხს დიდი ადგილი უკავია ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების კანონმდებლობაში. განცხადების გავრცელების საშუალებანი მოიცავს (თუმცა არ შემოიფარგლება) ინტერნეტ–გვერდებს, სამინისტროების მონაცემთა ბაზებს და ელექტრონულ ბიულეტენს, ელექტრონულ და ნაბეჭდ მასალებს, ყოველდღიურ გაზეთებსა და ა.შ.[47] მეტიც, მაგალითად, პოლონეთის კანონი *საზოგადოებრივად სასარგებლო საქმიანობის* შესახებ შეიცავს განცხადების გავრცელებას შესასრულებელი სამუშაოს სახეობის შესაბამისად – ქვეყნის ფარგლებში გასავრცელებელ ან ადგილობრივ გაზეთებში ან საჯარო ადმინისტრაციის სათაო შენობაში, განცხადებებისათვის დათმობილ განსაკუთრებულ ადგილას.[48] ასევე, რუმინეთის კანონი შემდეგ მოთხოვნას მოიცავს: „ხელისუფლების ორგანო ვალდებულია საჯაროდ გამოაცხადოს სახსრების გამოყოფის სურვილი. განცხადება გამოქვეყნებულ უნდა იქნას *Official Gazzette*–ში, (ცენტრალურ ყოველდღიურ გაზეთში), ორგანოს რეგიონალურ ან საერთო ვებ–გვერზე, შესაბამისად, ყველაზე მცირე, ორ ადგილობრივ ყოველდღიურ გაზეთში და ადგილობრივი ორგანოს ვებ–გვერდზე. მაქსიმალური გამჭვირვალობის უზრუნველსაყოფად, ორგანო ასევე აქვეყნებს განცხადებას მას–მედიის ეროვნული თუ საერთაშორისო საშუალებებით...»[49]

შენიშვნები:

---

[1] *სამთავრობო გადაწყვეტილება No. 75, 21 აპრილი, 2005*

[2] საქართველოს შრომის, ჯანმრთლობისა და სოციალური დაცვის მინისტრისა და საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის ერთობლივი ბრძანება #42-16/N, 18 იანვარი, 2007

[3] The World Development Report (1997)

[4] Sanger, Mary Bryna, *"When the Private Sector Competes"*, Reform Watch brief no. 3, Center for Public Service, Washington, DC: Brookings Institution, October 2001; See also Blank, Rebecca M., *"When Can Public Policy Makers Rely on Private Markets? The Effective Provision of Social Services"*, Working Paper Series, Paper 7099, Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, Inc., April 1999.

[5] Gurwitt, Rob, *"Focus: Child Welfare. The Lonely Leap"*, Governing Magazine, July 2000; Walters, Jonathan, *"Welfare Privatization: The Welfare Bonanza"*, Governing Magazine, January 2000

[6] Scott, C. and Hopkins, R. (1999), *"The Economics of Non-Governmental Organisations"*, The Development Economics Discussion Paper Series No. 15, STICERD, London School of Economics and Political Science

[7] Osborne, David, and Ted Gaebler, "*Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector",* Reading, MA: Addison-Wesley Publishing Company, Inc. 1992

[8] Tuckman, HP., *"Competition, Commercialization, and the Evolution of Nonprofit Organizational Structures",* Journal of Policy Analysis and Management 17(2), 1998.

[9] Vining, A. and Boardman, A., "*Ownership versus competition: efficiency in public enterprise*", Public Choice, vol 73, (1992).

[10] Kettl, Donald, "*Sharing Power: Public Governance and Private Markets",* Washington, DC: Brookings Institution, 1993; Osborne, David, and Ted Gaebler, "*Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector",* Reading, MA: Addison-Wesley Publishing Company, Inc. 1992; Donahue, John D., "*The Privatization Decision: Public Ends, Private Means",* New York: Basic Books, 1989; Nightingale, Demetra Smith, and Nancy Pindus, *"Privatization of Public Social Services: A Background Paper"*, Prepared for the U.S. Department of Labor, Office of the Assistant Secretary for Policy, Washington, DC: The Urban Institute, October 15, 1997.

[11] Kettl, Donald, "*Sharing Power: Public Governance and Private Markets",* Washington, DC: Brookings Institution, 1993; Osborne, David, and Ted Gaebler, "*Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector",* Reading, MA: Addison-Wesley Publishing Company, Inc. 1992; Donahue, John D., "*The Privatization Decision: Public Ends, Private Means",* New York: Basic Books, 1989; Nightingale, Demetra Smith, and Nancy Pindus, *"Privatization of Public Social Services: A Background Paper"*, Prepared for the U.S. Department of Labor, Office of the Assistant Secretary for Policy, Washington, DC: The Urban Institute, October 15, 1997.

[12] Holmstrom, B., Milgrom, P., "*Multi-task principal-agent analyses: Incentive contracts, asset ownership and job design",* Journal of Law, Economics and Organization 7, 24–52, 1991; Hart, O., Shleifer, A., Vishny, R., "*The proper scope of government: Theory and an Application to Prisons",* Quarterly Journal of Economics 112 (4), 1127–1161, 1997.

[13] Blank, M., Rebecca, *"When Can Public Policy Makers Rely on Private Markets? The Effective Provision of Social Security",* National Bureau of Economic Research, Working Paper Series, Working Paper No.7099, 1999.

[14] Nightingale, Demetra Smith, and Nancy Pindus, *"Privatization of Public Social Services: A Background Paper"*, Prepared for the U.S. Department of Labor, Office of the Assistant Secretary for Policy, Washington, DC: The Urban Institute, October 15, 1997.

[15] Osborne, David, and Ted Gaebler, "*Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector",* Reading, MA: Addison-Wesley Publishing Company, Inc. 1992.

[16] Bullain, N., "*Explaining Percentage Philanthropy: Legal Nature, Rationales, Impacts",* The International Journal of Not for Profit Law, Volume 6, Issue 4, September 2004.

[17] Lampl, Z., and Tóth, K., "*The Impact of 1% Laws in Hungary and Slovakia – a Comparative Overview",* Non-Profit Information and Training Center (NIOK), 2004.

[18] "*Study of Georgian Population's Awareness of and Attitude towards Social Policy, Actors and Social Welfare Groups",* Civil Society Institute, 2007.

[19] For more information on possible effectiveness of introduction of percentage mechanism, also see: *"Georgian Not-for-Profit Legislation – Challenges and Perspectives",* Civil Society Institute, 2007.

[20] Bullain, N., *"Percentage Laws Explained: Percentage Philanthropy and Law"*, European Center for Not-for-Profit Law, 2003/2004.

[21] *"Georgian Not-for-Profit Legislation – Challenges and Perspectives",* Civil Society Institute, 2007.

[22] Bullain, N., *"Percentage Law Explained: Percentage Philanthropy and Law"*, European Center for Not-for-Profit Law, 2003/2004.

[23] *"Study of Georgian Population's Awareness of and Attitude towards Social Policy, Actors and Social Welfare Groups",* Civil Society Institute, 2007.

[24] *"Study of Development of Welfare Organizations in Georgia",* Civil Society Institute, 2007.

[25] Also see: *"Georgian Not-for-Profit Legislation – Challenges and Perspectives",* Civil Society Institute, 2007.

[26] *"Study of Development of Welfare Organizations in Georgia",* Civil Society Institute, 2007.

[27] Bullain, N., *"Percentage Laws Explained: Percentage Philanthropy and Law"*, European Center for Not-for-Profit Law, 2003/2004.

[28] Bullain, N., *"Percentage Laws Explained: Percentage Philanthropy and Law"*, European Center for Not-for-Profit Law, 2003/2004.

[29] *"Study of Georgian Population's Awareness of and Attitude towards Social Policy, Actors and Social Welfare Groups",* Civil Society Institute, 2007.

[30] Bullain, N., *"Percentage Laws Explained: Percentage Philanthropy and Law"*, European Center for Not-for-Profit Law, 2003/2004.

[31] Hadzi-Miceva, K., *"A Supportive Financing Framework for Social Economy Organizations"*, European Center for Not-for-Profit Law, 2005.

[32] *"Georgian Not-for-Profit Legislation – Challenges and Perspectives",* Civil Society Institute, 2007.

[33] Bullain, N., Toftisova R., *"A Comparative Analysis of European Policies and Practices of NGO-Government Cooperation",* The International Journal of Not-for-Profit Law, Volume 7, Issue 4, 2005

[34] Newman C., "*Contracting Out Social Services*", 2005.

[35] *"Georgian Not-for-Profit Legislation – Challenges and Perspectives",* Civil Society Institute, 2007.

[36] *"Georgian Not-for-Profit Legislation – Challenges and Perspectives",* Civil Society Institute, 2007.

[37] Helmut Anhier, *"An Elaborate Network: Profiling the Third Sector in Germany",* in *Government and the Third Sector, Emerging Relationships in Welfare States,* Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 1992

[38] *Act of Law on Public Benefit and Volunteer Work,* April 24, 2003

[39] *Principles and Practices in Grant Tendering,* European Center of Not-for-Profit Law

[40] Newman C., "*Contracting Out Social Services*", 2005.

[41] Regulation n°642 on Government Principles for Awarding Subsidies from the State Budget of the Czech Republic to Public Associations of June 23, 1999 *in* Newman C., "*Contracting Out Social Services*", 2005.

[42] Romania Law n°350/2005 on the Conditions of Non-Refundable Financing for Public Funds Assigned for General Interest Non-Profit Activities, Article 4(g)

[43] *Principles and Practices in Grant Tendering,* European Center of Not-for-Profit Law

[44] Act of Law 2003 on the National Civil Fund Program, Article 10

[45] Law on Public Benefit and Volunteer Work, Article 11 (2), 24 April 2003

[46] *"Study of Development of Welfare Organizations in Georgia",* Civil Society Institute, 2007.

[47] *Principles and Practices in Grant Tendering,* European Center of Not-for-Profit Law

[48] Law on Public Benefit and Volunteer Work, Article 13

[49] Romania Law n°350/2005 on the Conditions of Non-Refundable Financing for Public Funds Assigned for General Interest Non-Profit Activities, Article 16