



INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH  
THE INSTITUTE OF PUBLIC AFFAIRS



# სახელმწიფო პოლიტიკა: პოლონეთის გაკვეთილები

სტრატეგიის განაცხადების კრებული

*საზოგადოებრივ საქმეთა ინსტიტუტი (პოლონეთი)  
მშვიდობის, დემოკრატიის და განვითარების კავკასიური ინსტიტუტი  
პოლონეთის საგარეო საქმეთა სამინისტროს დახმარების პროგრამა*

თბილისი, 2007 წელი

polish  aid

მთავარი რედაქტორი პიოტრ კაზმირკევიჩი

*სახელმწიფო პოლიტიკა: პოლონეთის კავკეთილები*

კრებული გამოცემულია პოლონეთის საგარეო საქმეთა სამინისტროს დახმარების პროგრამის მიერ დაფინანსებული პროექტის ფარგლებში. პროექტის განხორციელდა საზოგადოებრივ საქმეთა ინსტიტუტის (პოლონეთი) და მშვიდობის, დემოკრატიისა და განვითარების კავკასიური ინსტიტუტის მიერ.

© მშვიდობის, დემოკრატიის და განვითარების კავკასიური ინსტიტუტი, 2007

**ISBN 978-99928-37-09-2**

**Editing:** Piotr Kazmierkiewicz

*Public Policy: Polish Lessons*

Supported by Ministry of Foreign Affairs of Poland, Polish Aid Program. Prepared by Institute of Public Affairs (Poland) and Caucasus Institute for Peace, Democracy and Development (Georgia)

© The Caucasus Institute for Peace, Democracy and Development, 2007

გამომცემელი – მშვიდობის, დემოკრატიის და განვითარების კავკასიური ინსტიტუტი

თბილისი, მერაბ ალექსიძის 1, ტელ. 334081, ფაქსი 334163  
ვებ-გვერდი: <http://www.cipdd.org>

## სარჩევი

წინათქმა .....	5
<b>კობა თურმანიძე.</b> პოზიციის არჩევანი პოზიციის გარეშე: .....	7
პოლიტიკის ანალიზის პრობლემები საქართველოში .....	7
<b>სიმონ გაბრიჭიძე.</b> საქართველოს ჯანდაცვის ბოლოდროინდელი რეფორმის ანალიზი: მასობრივი პრივატიზაციისა და ჯანდაცვის კერძო სადაზღვევო ბაზრის როლის ზრდის მოსალოდნელი შედეგები.....	16
<b>ოლგა დოროხინა.</b> საერთაშორისო პროგრამა “Mlokosiewicz” – საპილოტო პროგრამა საქართველოსთვის – საზღვარეთშორისი თანამშრომლობის ადმინისტრირებაში პოლონეთის გამოცდილების ადაპტაცია .....	36
<b>ირაკლი ვაჭარაძე.</b> განათლების პოლიტიკა და ჰომოფობია პოლონეთსა და საქართველოში .....	56
<b>თამარ მანარაძე.</b> გონებრივი განვითარების შეფერხების მქონე ადამიანების სოციალური ინტეგრაციის ხელშეწყობა საქართველოში – პოლონური გამოცდილების პერსპექტივიდან...	81
<b>გიორგი რობაქიძე.</b> ევროპული ინტეგრაციის პროცესში საქართველოს სახელმწიფო ადმინისტრაციის ადაპტაცია.....	96
<b>ივანე ჩხიკვაძე.</b> რამდენად შეუძლია ევროპის სამეზობლო პოლიტიკას ქართულ-პოლონური ურთიერთობების გაძლიერება? .....	106
<b>ნინო ჯაფარიძე.</b> ადამიანით ვაჭრობის (ტრეფიკინგის) პრევენციისა და აღმოფხვრის პერსპექტივები საქართველოში .....	124



## წინათქმა

წინამდებარე გამოცემა ორი ორგანიზაციის – მშვიდობის, დემოკრატიისა და განვითარების კავკასიური ინსტიტუტის (საქართველო) და საზოგადოებრივ საქმეთა ინსტიტუტის (პოლონეთი) – თანამშრომლობის შედეგია. ის შესაძლებელი გახდა პოლონეთის საგარეო საქმეთა სამინისტროს დახმარების პროგრამის მიერ დაფინანსებული პროექტის – სასტიპენდიო პროგრამა საქართველოში საჯარო პოლიტიკის და საზოგადოებრივი აზრის შემუშავებლებისთვის – ფარგლებში.

პროექტი ორ ძირითად მიზანს ისახავდა. ერთი მხრივ, მას საშუალება უნდა მიეცა საჯარო პოლიტიკის სხვადასხვა სექტორში მოღვაწე ადამიანებისთვის, აქმაღლებინათ ცოდნა საჯარო პოლიტიკის ანალიზის დარგში. ამავე დროს, პროექტს ხელი უნდა შეეწყოს დისკუსიის გაღვივებისთვის სახელმწიფო მმართველობის კონკრეტულ სფეროებში მიმდინარე რეფორმებთან დაკავშირებით.

ორივე ამ მიზნის მისაღწევად პროექტის მონაწილეებს საშუალება მიეცათ შეესწავლათ და გაეანალიზებინათ პოლონეთის გამოცდილება საჯარო პოლიტიკის შემუშავებისა და საზოგადოებრივი განხილვის თვალსაზრისით.

მსგავსი პროექტის განხორციელება ქვეყანაში ბოლო ოთხი წლის განმავლობაში მიმდინარე მოვლენების წყალობით გახდა შესაძლებელი. ხელისუფლების მიერ ინიცირებული რეფორმები ქვეყნის მმართველობის სხვადასხვა სფეროს მოიცავს. სწორედ ამ რეფორმებმა მისცა ბიძგი პოლიტიკის ანალიზის მიმართ ინტერესის გაზრდას. სამწუხაროდ, მოთხოვნილება სახელმწიფო ინსტიტუტების მხრიდან ასეთი ანალიზის საბოლოო პროდუქტზე ჯერ კიდევ დაბალია. ვიმედოვნებთ, რომ ჩვენი პროექტი ამ პროდუქტზე მოთხოვნილების გაზრდას შეუწყობს ხელს. ამ თვალსაზრისით, მნიშვნელოვანია სხვა, განსაკუთრებით, მსგავსი ისტორიის მქონე ქვეყნების გამოცდილების გაზიარება. პოლონეთი სწორად ასეთი ქვეყნების რიცხვს მიეკუთვნება.

პროექტში მონაწილეობა რვა ექსპერტმა მიიღო. მონაწილეობის მისაღებად შერჩეულები იყვნენ როგორც სახელმწიფო მოხელეები, ისე

არასამთავრობო სექტორის ექსპერტები. პროექტში ჩართულ პირებს საშუალება მიეცათ, კონკრეტულ სფეროებში სტრატეგიის განაცხადებზე პოლონელ ექსპერტებთან ემუშავათ. ამ დოკუმენტების შექმნისთვის საჭირო მასალა პოლონეთში ვიზიტის დროს იქნა მოპოვებული. პროექტში ჩართული პირების პროფესიულმა გამოცდილებამ გადაწყვეტი როლი ითამაშა საქართველოში არსებული სიტუაციის კომპეტენტური სურათის შექმნაში.

კრებულში შვიდი სტრატეგიის განაცხადი არის წარმოდგენილი. თითოეული მათგანი საჯარო პოლიტიკის ამა თუ იმ სექტორში რეფორმების განხორციელების პოლონურ გამოცდილებას განიხილავს. სტრატეგიის განაცხადების თემატიკა საჯარო პოლიტიკის ისეთ მნიშვნელოვან სექტორებს მოცავს, როგორებიცაა: ჯანდაცვის რეფორმა, ევროპული ინტეგრაცია, ადამიანებით ვაჭრობა, განვითარებაში შეფერხებების მქონე ადამიანების საზოგადოებაში ინტეგრაცია, საზღვართშორისი თანამშრომლობა, გენდერული დისკრიმინაცია განათლების სისტემაში. საჯარო პოლიტიკის ამ სფეროებში პოლონეთის გამოცდილების ანალიზი გარკვეულ ფონს ქმნის ამავე სფეროებში საქართველოში შექმნილი სიტუაციის ანალიზისთვის. განხილულია ასევე პოლონური გამოცდილების ცალკეული ელემენტების საქართველოში დანერგვის შესაძლებლობა.

ვიმედოვნებთ, რომ წინამდებარე კრებული დაეხმარება გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში ჩართულ პირებს და ექსპერტებს, მიუკერძოებლად შეაფასონ საჯარო პოლიტიკის სხვადასხვა სფეროში მიმდინარე რეფორმები. ასეთი ტიპის ანალიზი, კომპეტენტური დისკუსია ქვეყნის წინაშე მდგომი პრობლემების გადაწყვეტის სხვადასხვა მეთოდის გარშემო აუცილებელი წინაპირობაა სახელმწიფო მართვის ეფექტურობის ასამაღლებლად.

# პოზიციის არჩევანი პოზიციის გარეშე: პოლიტიკის ანალიზის პრობლემები საქართველოში

## კობა თურმანიძე

*პოლიტიკურ მეცნიერებათა მაგისტრი, საჯარო ადმინისტრირების მაგისტრი*

პოლიტიკის კვლევა და ანალიზი ერთმანეთთან აკავშირებს მკვლევართა ცნობისმოყვარეობასა და პოლიტიკის შემქმნელებელთა შეზღუდულ რაციონალიზმს. ცნობისმოყვარე ანალიტიკოსები ისევე ეხმარებიან მცირე რესურსის რაციონალურ განაწილებას, როგორც კანონმდებლები და აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენლები. მაგრამ საზოგადოებისათვის რა არის რაციონალური? ამ საკამათო კითხვანე პასუხის გასაცემად ანალიტიკოსებმა უნდა აირჩიონ პოზიცია და დაასაბუთონ რაციონალიზმის თავისებური გაგება. ცხადია, რესურსების განაწილებაში ოდნავი ცვლილებაც კი პოლიტიკის სფეროში ძალის განსხვავებულ ბალანსს ქმნის. ამრიგად, პოლიტიკის ანალიტიკოსებისათვის რაციონალობა გულისხმობს არა მხოლოდ დანახარჯისა და სარგებლის დეტალურ შეფასებას, არამედ მონაწილე მხარეთა ძალაუფლების, მოტივაციის, რესურსებისა და სტიმულების სტრუქტურის განსაზღვრას.

პოლიტიკის ანალიზი შეიძლება განისაზღვროს როგორც ბაზარი, სადაც ანალიტიკოსები აწოდებენ პროდუქციას (პოლიტიკის კვლევებს) და მას პოლიტიკის შემქმნელებლები მოიხმარენ. როგორც სხვა ნებისმიერ ბაზარზე, აქაც სასურველია არსებობდეს პროდუქტზე საზოგადოებრივი ოპტიმუმის შესაბამისი გაწონასწორებული ფასი და რაოდენობა. თეორიულად, ყველა საზოგადოება ესწრაფვის ანალიტიკური და მონაწილეობითი გადაწყვეტილების მიღებას, რაც უზრუნველყოფს პოლიტიკური არჩევანის დანახარჯებისა და სარგებლის შეფასებას და ყველა მნიშვნელოვან პოლიტიკურ აქტორს პროცესში ჩართვის საშუალებას აძლევს. ამ თვალსაზრისით, საზოგადოებრივი ოპტიმუმი პოლიტიკის ფორმირებაზე პოლიტიკის ანალიტიკოსების გავლენასთან კავ-

შირში შეიძლება განისაზღვროს, რადგან ეს ანალიტიკოსები სხვადასხვა სოციალური ინტერესის სახელით მოქმედებენ. „რაციონალური“ პოლიტიკის მრავალმხრივი გამოხატვა პოლიტიკურ არენაზე დომინანტური ძალის შემთხვევათი ქმედების აღბათობას ამცირებს და ზრდის ყველა აქტორის სუფთა სარგებელს.

საქართველოში მკვლევარები ზოგადად ეთანხმებიან იმ აზრს, რომ პოლიტიკის ანალიზის წონასწორული ფასი და რაოდენობა საზოგადოებრივ ოპტიმუმზე დაბლა დგას. ეს პარადოქსულ სიტუაციას ქმნის: ერთი მხრივ, საჯარო პოლიტიკა საქართველოში საკმაოდ ხშირად იცვლება, რამაც პოლიტიკის ანალიზისათვის უფრო ფართო ბაზარი უნდა შექმნას; მეორე მხრივ, „შესყიდული“ პოლიტიკის ანალიზის რაოდენობა არაადეკვატურად დაბალია. ამ პარადოქსის ასახსნელად მე მივმართავ პოლიტიკის ანალიზის მოთხოვნისა და მიწოდების მარტივ ეკონომიკურ ანალიზს და განვსაზღვრავ რამდენიმე ფაქტორს, რომელიც საქართველოში პოლიტიკის ფორმირებას ნაკლებად ოპტიმალურს ხდის.

## დაბალი მოთხოვნის განმსაზღვრელები

### *მოლოდინები და რეგოლუციური საჯარო პოლიტიკა*

მომხმარებლის მოლოდინი რაიმე საქონელზე ან მომსახურებაზე მოთხოვნის ერთ-ერთი განმსაზღვრელი ფაქტორია. ამ თვალსაზრისით, საინტერესოა დავაკვირდეთ საქართველოში პოლიტიკის ფორმირების მეთოდებს. ათწლიანი უძრაობის შემდეგ სააკაშვილის მთავრობამ საზოგადოებრივი საქმეების ყველა მიმართულებით დაიწყო ძირითადი რეფორმების გატარება და პოლიტიკის შემუშავების თანდათანობითი მეთოდი რეგოლუციურად აქცია. რეგოლუციური ცვლილებები ბევრი სოციალური ჯგუფისათვის მტკივნეულია, რაც რეფორმებისათვის წინააღობების შექმნის აღბათობას ზრდის. ეს პოლიტიკის შემუშავებლებს სწრაფად მოქმედებისაკენ უბიძგებს – სანამ უკმაყოფილო აქტორები მობილიზებას მოახდენენ, ამოქმედებიან და მთავრობის გადაწყვეტილებების შესრულებას შეაფერხებენ. შედეგად, საზოგადოება არამონაწილეობით პოლიტიკას იღებს. ცხადია, პოლიტიკის შემუშავებლები ფიქრობენ, რომ რეფორმების ტემპი შენეელდება, თუ ისინი დისკუსიებს გამართავენ პოლიტიკური ალტერნატივებისა და სხვადასხვა მოსაზრე-



*პოზიციის არჩევანი პოზიციის გარეშე: პოლიტიკის ანალიზის პრობლემები...*

ბის შესახებ. იმის მოლოდინი, რომ კონსულტაციები, დისკუსიები და ანალიზი უარყოფით გავლენას მოახდენენ რეფორმების პროგრამაზე, პოლიტიკის ანალიზზე, მოთხოვნას ამცირებს.

თუმცა საპრეზიდენტო არჩევნების შემდეგ პერიოდში შეიძლება პოლიტიკის ფორმირების ხერხები შეიცვალოს არჩევნებში გამარჯვებულის მიუხედავად. 2007 წლის ნოემბერში უკმაყოფილო აქტორების წარმატებული მობილიზაცია, სავარაუდოდ, გამოსატყავდა საზოგადოების სურვილს, რომ იყოს უკეთესად ინფორმირებული და ჩართული პოლიტიკის ფორმირების პროცესში. როგორც ჩანს, პოლიტიკის შემმუშავებელთა ვარაუდები მონაწილეობრივი პოლიტიკის შედეგების შესახებ შეიცვლება, რაც პოლიტიკის ანალიზზე მოთხოვნას გაზრდის.

### ***გემოვნება და „პოლიტიკის ზეპირი ანალიზი“***

პოლიტიკის შემმუშავებელთა გემოვნება პოლიტიკის ფორმირების ხერხების მიმართ პოლიტიკის ანალიზზე მოთხოვნის კიდევ ერთი განმსაზღვრელი ფაქტორია. აქამდე საქართველოში არჩეულ თანამდებობის პირებს სჯეროდათ, რომ საარჩევნო მანდატი უფლებას აძლევდათ, მომდევნო არჩევნებამდე საზოგადოების სახელით შეზღუდული ანგარიშგების მექანიზმებით ემოქმედათ. 2003 წლის შემდეგ პოლიტიკის შემმუშავებელთა კვალიფიკაცია გაიზარდა, რადგან მთავრობამ მრავალ სფეროში მოახერხა განათლებული და ძვირადღირებული პროფესიონალების მოზიდვა. ამან საჯარო მოხელეებისა და მათთან დაახლოებული პირების წრეში „პოლიტიკის ზეპირი ანალიზისაკენ“ წაგვიყვანა. ამგვარი მიდგომა ბუნებრივად ამცირებს პოლიტიკის კვლევაზე მოთხოვნას.

„პოლიტიკის ზეპირი ანალიზის“ გემოვნების კიდევ ერთი ხელშემწყობი განზოგადებული ნდობის არარსებობაა. პოლიტიკის შემმუშავებლები ენდობიან არა პოლიტიკის ანალიზის ინსტიტუტებს, არამედ მხოლოდ თავიანთ მომხრეებს. ეს დამოკიდებულება ასევე დაკავშირებულია პოლიტიკის ფორმირების რეველუციურ მეთოდთან, – მთავრობას ეშინია, რომ პოლიტიკის მარცხის მთელი სიმძიმის ზიდვა თვითონ მოუწევს, ხოლო სარგებლის გაზიარება ყველა ჩართული აქტორისათვის მოუხდება.

### ***ნაკლებად ინსტიტუციონალიზებული მყიდველები***

პოლიტიკის დემოკრატიულად ფორმირება კონკურენტულ გარემოში ხდება, სადაც უამრავი აქტორი თავისი გეგმის გატანას ცდილობს.

პოლიტიკის შემუშავებელთა დასარწმუნებლად თითოეულ აქტორს ორი არჩევანი აქვს: ან დამაჯერებელი გეგმა შეიმუშაონ და ლობირების ოფიციალური არხები გამოიყენონ ან რენტის ძიების არაფორმალური არხებით ისარგებლონ. პირველ შემთხვევაში აშკარად საჭიროა პოლიტიკის ანალიტიკოსების მონაწილეობა, მაშინ, როცა მეორე შემთხვევაში ანალიზის საჭიროება იზღუდება ან სულაც ქრება.

დღევანდელ საქართველოში საჯარო პოლიტიკის სხადასხვა სფეროს საზღვრები გამოკვეთილი არ არის. ინტერესთა ჯგუფები სუსტად ინსტიტუციონალიზებული არიან და ისევ არაფორმალური ქსელებით ურჩევნიათ თავიანთი პროგრამების განხორციელებას. ეს პოლიტიკის ანალიზის მყიდველთა რიცხვს და, შესაბამისად, მასზე მოთხოვნას ამცირებს.

## **დაბალი მიწოდების განმსაზღვრელები**

### ***ფაქტორთა მაღალი ფასი***

ნებისმიერ წარმოებას საქონლისა და მომსახურების წარმოებისათვის რამდენიმე ფაქტორი სჭირდება. ასეა პოლიტიკის ანალიზის წარმოების შემთხვევაშიც, რომელიც შესაფერის უნარ-ჩვევებსა და მასალებს მოითხოვს. ჩემი აზრით, პოლიტიკის ანალიზის უნარ-ჩვევების უქონლობა და საიმედო სტატისტიკის მიუწვდომლობა, რომელიც, ალბათ, პროდუქციის წარმოების ძირითადი ფაქტორია პოლიტიკის ანალიზში, ამცირებს მიწოდებას. პოლიტიკის ანალიზის უნარ-ჩვევების შეძენა ძალიან ძვირია, რადგან საქართველოს ამ სფეროში ტრადიცია არ ჰქონია და პროფესიონალებს მხოლოდ საზღვარგარეთ შეუძლიათ ძვირადღირებული განათლების მიღება. მეორეც, საქართველოში საიმედო სტატისტიკური მონაცემების სიმცირეა. მონაცემებს სახელმწიფო ინსტიტუტები კრებენ, მაგრამ ანალიტიკოსები ხშირად ჩივიან მათ ხარისხსა და მისაწვდომობაზე. ამ თვალსაზრისით, კანონმდებლობაც უარყოფით როლს ასრულებს, რადგან კვლევათი მიზნებისათვის მიკრო-მონაცემების გამოყენებას ზღუდავს.

### ***მოლოდინები და ნაბიჯ-ნაბიჯ სვლა***

როგორც ნებისმიერი რაციონალური აქტორი, პოლიტიკის ანალიტიკოსი ფრთხილად აკვირდება თავისი პროდუქტის გასაღების ბა-

*პოზიციის არჩევანი პოზიციის გარეშე: პოლიტიკის ანალიზის პრობლემები...*

ზარს. პოლიტიკის ანალიზისათვის ბაზრის დაკვირვების დროს აქტორები უთუოდ შენიშნავენ, რომ პოლიტიკის შემქმნაველები ყურადღებას ამახვილებენ მსხვილმასშტაბიან პროექტებზე და ნაკლებ ყურადღებას აქცევენ პოლიტიკის ცვლის თანდათანობით ბუნებას. ამ თვალსაზრისით, პოლიტიკის მკვლევარები ასევე ნაკლებად აფასებენ პოლიტიკის ნაბიჯ-ნაბიჯ ცვლილების საჭიროებას, რადგან ფიქრობენ, რომ მათი პროდუქტი მიზანს ვერ მიაღწევს, თუ ისინი პოლიტიკის უმნიშვნელო ცვლილებას დაუთმობენ ყურადღებას. პოლიტიკის კვლევა, რომელსაც რესურსების გადანაწილება უნდა მოჰყვეს, ორ პრობლემას აწყდება: 1. დანახარჯებთან შედარებით საზოგადოებრივი სარგებლის უპირატესობის დასასაბუთებლად უზარმაზარი მატერიალური და ადამიანური რესურსია საჭირო; 2. პოლიტიკის ანალიზი სუსტად ინსტიტუციონალიზებული და რეკოლუციურია; ამიტომ ანალიტიკოსებს უჭირთ თავიანთი პროდუქტის გასაყიდად სათანადო დროისა და შესაფერისი ინტერესთა ჯგუფის განსაზღვრა. შედეგად, პოლიტიკის ანალიზი, რომელიც რეკოლუციურ ცვლილებებს მოითხოვს, ან უხარისხოა ან არასათანადო დროს გამოდის ბაზარზე და „სანაგვე ყუთში“ ხვდება.

### ***პოლიტიკის ანალიზის სუბსიდირება?***

პოლიტიკის ანალიზის მოთხოვნისა და მიწოდების ფაქტორებზე დისკუსიას მივყავართ კითხვამდე: თუ მოთხოვნისა და მიწოდების შემზღუდავი ამდენი ფაქტორი მოქმედებს, საერთოდ, რატომ იქმნება პოლიტიკის კვლევები? ასნის პოვნა შეიძლება სუბსიდიებში, რომელიც მიწოდების კიდევ ერთი განმსაზღვრელი ფაქტორია. რადგან ზოგიერთ ადგილობრივ და საერთაშორისო აქტორს სჯერა, რომ პოლიტიკის ანალიზს დადებითი გარეგანი ეფექტი აქვს და პოლიტიკის კვლევის ხელშესაწყობად გამოიყოფა რესურსები. ასე რომ, ანალიტიკოსებს პოლიტიკის კვლევის საწარმოებლად ხშირად აფინანსებენ ადგილობრივი და უცხოური მიუმხრობელი ორგანიზაციები იმ იმედით, რომ მთავრობა მათ პოლიტიკის ფორმირებისას გამოიყენებს. თუმცა, ზემოთ განხილული სხვა ფაქტორები ისევე მნიშვნელოვნად რჩება, რაც პოლიტიკის ანალიზის ნაკლებად ოპტიმალურ გამოყენებას განაპირობებს.

## პოლიტიკის კვლევების ძლიერი მხარეები და შეზღუდვები

ამ ჰუბლიკაციაში შემავალი პოლიტიკის კვლევები საჯარო პოლიტიკის საკითხების ფართო სპექტრს მოიცავს, როგორცაა: ჯანდაცვის პოლიტიკა, უნარმშენებლული უფლებები, ფარმაცევტული პროდუქციის რეგულირება, საზღვართაშორისი თანამშრომლობა და ა. შ. თითოეული კვლევა შეიცავს საკითხის განხილვას, საზღვარგარეთის ქვეყნებთან (ძირითადად, პოლონეთთან) შედარებას და შესაბამის რეკომენდაციებს.

თითქმის ყველა ამ კვლევასთან დაკავშირებით მე რამდენიმე ზოგადი შენიშვნა მაქვს: 1. ბევრი ავტორი ვერ ახერხებს შესაბამისი „მომხმარებლის“ დადგენას. ამ გამოკვლევების კითხვისას ვიფიქრე, რომ ისინი ცუდად ინფორმირებული გარეშე აქტორებისათვის დაიწერა, რომლებმაც პოლიტიკის ქართულ შემუშავებლებს გარკვეული პოლიტიკური არჩევანისაკენ უნდა უბიძგონ. თუ კვლევები გამიზნულია პოლიტიკის ადგილობრივი შემუშავებლებისათვის, აღწერილობითი ნაწილები უფრო მოკლე უნდა ყოფილიყო, ხოლო სხვადასხვა პოლიტიკური ალტერნატივა – უფრო საფუძვლიანდ გაანალიზებული; 2. არც ერთ ნაშრომი არ შეიცავს განხილული პოლიტიკის არჩევანის დანახარჯებისა და სარგებლის ანალიზს. აქედან გამომდინარე, ბუნდოვანია, რატომ უნდა მიიღონ პოლიტიკის შემუშავებლებმა ეს რეკომენდაციები სერიოზულად. უფრო მეტიც, ავტორები არ ხსნიან, რა კომპრომისები გახდება აუცილებელი, თუ რეკომენდებული პოლიტიკის განხორციელება მოხდება; 3. კვლევებში არასაკმარისადაა გაანალიზებული მონაწილე მხარეები. რეკომენდაციების შედგენა მხოლოდ პირველი ნაბიჯია, მას უნდა მოჰყვეს მონაწილე მხარეთა ინტერესების, მოტივაციების და სტიმულების დეტალური ანალიზი. თუ მონაწილე მხარეთა ანალიზები არ არსებობს, წარმოიშობა შესრულებადობის პრობლემა, რაც რეკომენდებული მოქმედების განხორციელების შესაძლებლობას ამცირებს.

გიორგი რობაქიძე გამოკვლევაში „სახელმწიფო ადმინისტრაციის ადაპტაცია ევროპული ინტეგრაციის პროცესში“ ამტკიცებს, რომ საქართველოს ევროკავშირთან ურთიერთობით სრული სარგებელის მიღების შესაძლებლობა დამოკიდებულია კოორდინირების მოდელის არჩევანზე. ავტორი ახასიათებს იმ ძირითად აქტორებს, რომლებიც საქართველოში ევროკავშირის საკითხებზე მუშაობენ და აფასებს მათი ქმედითობის უნარს. ამავე დროს, იგი საჭიროდ მიიჩნევს ამ ინსტიტუტებს შორის კოორდინაციის გაუმჯობესებას. ავტორი ასკვნის, რომ უმე-

*პოზიციის არჩევანი პოზიციის გარეშე: პოლიტიკის ანალიზის პრობლემები...*

ტეს ინსტიტუციურ აქტორს აკლია ადამიანური რესურსი და განათლება, ევროკავშირის საკითხებზე უფრო მეტი წარმატებით რომ იმუშაონ. შედეგად, ავტორი იძლევა რეკომენდაციებს, შესაბამის ორგანიზაციებისა და განყოფილებებში გაიზარდოს კადრების რაოდენობა და ადმინისტრაციული შესაძლებლობები.

გამოკვლევა შეიძლებოდა ორი მიმართულებით განვითარებულიყო: პირველი, კადრების რაოდენობის სიმცირეზე მინიშნება უფრო სარწმუნო იქნებოდა, თუ ავტორი აჩვენებდა, რომ ძირითად ინსტიტუტებს (მათ შორის, ევროპული და ევრო-ატლანტიკური ინტეგრაციის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატს) არ შეუძლიათ დასახული ამოცანის შესრულება. მეორე, თანამშრომლობის გამუმჯობესებისაკენ მოწოდება შეიძლებოდა ერთი ნაბიჯით შორს წასულიყო და კოორდინაციის სტიმულების განხილვა მოხდარიყო.

ივანე ჩხიკვაძის კვლევა „რამდენად შეუძლია ევროპის სამეზობლო პოლიტიკას ქართულ-პოლონური ურთიერთობების გაძლიერება?“ სხვა კუთხით განხილავს საქართველო-ევროკავშირის ურთიერთობებს და ქართულ და პოლონურ საჯარო პოლიტიკის საკითხებში თამხვედრ ინტერესებს ეძებს. ავტორი აცხადებს, რომ პოლონეთს შეუძლია დაენმაროს საქართველოს იმით, რომ ევროკავშირთან ენერგოექტორში თანამშრომლობის სანაცვლოდ სოფლის მეურნეობის პროდუქტების ექსპორტსა და ვიზის გამარტივებაზე ევროკავშირთან უკეთეს შეთანხმებას მიაღწიოს. გამოკვლევაში ნათქვამია, რომ ევროკავშირის სასოფლო-სამეურნეო ბაზრის დაცვისა და სავიზო პოლიტიკის თვალსაზრისით მკაფიოდ გამოკვეთილი მკაცრი მიდგომა აქვს. ავტორის ვარაუდით, პოლონეთისათვის სასარგებლოა საქართველოსა და ევროკავშირის შორის მომრიგებლად გამოსვლა.

გამოკვლევის ძირითადი რეკომენდაციები უფრო სარწმუნო იქნებოდა, ავტორს რომ ეცადა რეკომენდებულ საქმიანობასთან დაკავშირებით საქართველოსა და პოლონეთისათვის დანახარჯისა და სარგებლის მონეტარიზაცია. იგივე შეიძლება ითქვას განსცხადებაზე, რომ ქართული ღვინის ექსპორტი და სავიზო რეჟიმის გამარტივება ევროკავშირისათვის ზიანის მომტანი არ იქნებოდა.

ოლგა დოროხინა ნაშრომში „საერთაშორისო პროგრამა „მლოკო-სიევიჩი“ – საცდელი პროგრამა საქართველოსათვის – საზღვართშორისი თანამშრომლობის ადმინისტრირებაში პოლონური გამოცდილების გამოყენება“ ყურადღებას ამახვილებს საქართველო-ევროკავშირის

ურთიერთობაში საზღვართშორისი თანამშრომლობის ასპექტებზე. ის ამტკიცებს, რომ საზღვართშორისი ურთიერთობა მომეგებიანია ყველა მონაწილისათვის და, ამ თვალსაზრისით, პოლონური გამოცდილების გაზიარების რჩევას იძლევა. ავტორი სამართლიანად მიუთითებს საქართველოში ადგილობრივი ხელისუფლების ინსტიტუციურ სისუსტეზე, რაც ხელს უშლის საზღვართშორისი თანამშრომლობის პროგრამის ეფექტურად განხორციელებას. ის ასევე მიუთითებს საქართველოს შემთხვევის თავისებურებებზე, როგორცაა კონფლიქტი საზღვრისპირა რეგიონებში და გართულებული ურთიერთობა რუსეთთან.

გამოკვლევა ბევრად მოიგება, ავტორს საქართველოში ადგილობრივი ხელისუფლების ინსტიტუციური სისუსტე უფრო საფუძვლიანად რომ გაეანალიზებინა. ავტორს შეეძლო განეხილა პოლიტიკის სხვადასხვა არჩევანი, რაც ადგილობრივ თვითმმართველობებს შესაძლებლობას მისცემდა ეთანამშრომლათ მეზობელი ქვეყნების ადგილობრივ ხელისუფლებებთან. ამ კომპონენტის გარეშე, საეჭვოა, რომ ტრენინგები და საინფორმაციო კამპანიები საზღვართშორისი ურთიერთობების განვითარებას შეეწიოს.

თამუნა მახარაძე თავის ნაშრომში „გონებრივი შეზღუდვის მქონე ადამიანების ინტეგრაციისათვის ხელშეწყობა საქართველოში პოლონური გამოცდილების მიხედვით“ ცდილობს შეაფასოს უნარშეზღუდულ ადამიანებზე ზრუნვის პროგრამა და ასკვნის, რომ პროგრამამ ვერ შეძლო ასეთი ადამიანების საზოგადოებაში ინტეგრირება. ავტორი პირდაპირ არ უწევს რეკომენდაციას პოლონეთში მოქმედი კვოტური სისტემის შემოღებას, მაგრამ უნარშეზღუდულების დასაქმებისა და განათლებისათვის უფრო მეტი რესურსის გამოყოფას მხარს უჭერს.

გამოკვლევას დიდად წაადგებოდა უნარშეზღუდული ადამიანების დასაქმებისა და ტრენინგების პროგრამების დანახარჯისა და სარგებლის ანალიზი. ავტორს შეეძლო განესაზღვრა და გაეანალიზებინა საბაზრო ჩავარდნა და განეხილა მთავრობის ინტერვენციის ისეთი შესაძლებლობები, რაც სამთავრობო ჩავარდნამდე არ მიგვიყვანდა.

ნინო ჯაფარიძის კვლევა „ადამიანთა ტრეფიკინგის თავიდან აცილებისა და აღმოფხრის პერსპექტივები საქართველოში“ აფასებს ამჟამიმდელი ხელისუფლების პოლიტიკას ტრეფიკინგის სფეროში. ავტორი ახასიათებს შესაბამის ინსტიტუტებს, რომლებიც ტრეფიკინგის საკითხზე მუშაობენ და მათ საქმიანობას დადებით შეფასებას აძლევს. ავტორი სამართლიანად მიუთითებს, რომ ტრეფიკინგის შემდგომი აღმოფხ-

*პოზიციის არჩევანი პოზიციის გარეშე: პოლიტიკის ანალიზის პრობლემები...*

ვრა დაკავშირებულია განათლების, დასაქმებისა და სიღარიბის დაძლევის სფეროებში რეფორმების წარმატებით განხორციელებასთან. გამოკვლევაში საკამათოა რამდენიმე მეზობელ ქვეყანასთან უვიზო რეჟიმისა და გაუკონტოლებელი ტურისტული ჯგუფების საკითხებზე მსჯელობა. ეს შესაძლოა ადამიანთა ტრეფიკინგის ხელშემწყობი ფაქტორიც იყოს, მაგრამ საზღვრების შესუსტებული კონტროლისაგან საზოგადოება სარგებელსაც იღებს, რაც ავტორის ყურადღების მიღმა რჩება. გამოკვლევა უფრო მოიგებდა, ავტორს რეინტეგრაციის პროგრამის დანახარჯები და სარგებელი რომ შეეფასებინა.

სიმონ გაბრიჭიძის ნაშრომი „საქართველოში ჯანდაცვის სისტემის ბოლოდროინდელი რეფორმის შესახებ“ აფასებს საბაზრო ძალებზე გადამეტებული დაყრდნობის რისკებს. ის ამტკიცებს, რომ სავადმყოფოთა კერძო მფლობელობას, განსაკუთრებით, ფარმაცევტიული კომპანიების მიერ, შედეგად არაოპტიმალური შედეგი და საბაზრო ჩავარდნა მოჰყვება. ამრიგად, ის მოუწოდებს მთავრობას ჩაერიოს შესაბამისი მარეგულირებელი მექანიზმების საშუალებით. რადგან ეს მექანიზმები ჯერ არ არსებობს, ავტორს ყურადღება უნდა გაემახვილებინა, თუ როგორ შეძლებდა სახელმწიფო, განევითარებინა შესაბამისი მარეგულირებელი ინსტიტუტები. ეს მიგვიყვანდა მონაწილე მხარეთა ინტერესების, დამოკიდებულებისა და „უჩინარი ხელის“ შემზღუდავ შესაძლო ქმედებათა დეტალურ ანალიზამდე. ავტორი მოკლედ ახასიათებს ყველა მონაწილე მხარეს, მაგრამ სათანადო ყურადღება არ ექცევა ხელისუფლების ჩარევის შემთხვევაში მათ მოსალოდნელ ქმედებას. შედეგად უყურადღებოდ დარჩა სტიმულების სტრუქტურის ანალიზი, რაც საბაზრო ჩავარდნას შეარბილებდა.

ზოგადად, ამ პუბლიკაციაში შემავალი პოლიტიკის კვლევები პოლიტიკის შემმუშავებლებსა და პოლიტიკის ანალიტიკოსებს შორის კონსტრუქციული დიალოგის კარგ საფუძველს ქმნის. ეს დიალოგი გაადვილებს რეკომენდებული პოლიტიკის ალტერნატივების საზოგადოებრივი დანახარჯებისა და სარგებლის უფრო სრულყოფილ შეფასებას. ვიმედოვნებ, რომ პოლიტიკის ანალიტიკოსების შრომა საქართველოს დაეხმარება, შეიმუშაოს და განახორციელოს უფრო ეფექტური და რეაგირებადი საჯარო პოლიტიკა.

# საქართველოს ჯანდაცვის ბოლოდროინდელი რეფორმის ანალიზი: მასობრივი პრევატიზაციისა და ჯანდაცვის კერძო სადაზღვევო ბაზრის როლის ზრდის მოსალოდნელი შედეგები

## სიმონ გაბრიჭიძე

*მაგისტრი თემის ჯანმრთელობასა და ჯანდაცვის მენეჯმენტში  
ხელმძღვანელი: მიხალ სიტეკი*

## რეზიუმე

2007 წლის დასაწყისში საქართველოს მთავრობამ დაიწყო საავადმყოფოების მასობრივი პრევატიზაცია და გაზარდა ჯანდაცვის კერძო სექტორის ფუნქციები (მაგალითად, გაფორმდა ხელშეკრულება კერძო სადაზღვევო კომპანიებთან, რათა მათ დაეზღვიათ სიღარიბის ზღვრის ქვემოთ მყოფი მოსახლეობა). ეს გადაწყვეტილებები ინოვაციურია ჯანდაცვის რეფორმის მთელი ისტორიის მანძილზე, მაგრამ ამავე დროს წინააღმდეგობრივია და ბაღებს მრავალ უპასუხო კითხვას. წინამდებარე სტრატეგიის განაცხადის მიზანია, საერთაშორისო გამოცდილების გათვალისწინებით, გაანალიზოს ჯანდაცვის რეფორმა და შეიმუშაოს მთავრობისათვის რეკომენდაციები იმ რისკებისა და დანაკარგების თავიდან ასაცილებლად, რომლებიც ამ რეფორმას თან ახლავს. უფრო დაწვრილებით აღნიშნული დოკუმენტის მიზნები შეიძლება შემდეგნაირად ჩამოყალიბდეს:

- ჯანდაცვის ბოლოდროინდელი რეფორმების ანალიზისას განსაკუთრებული ყურადღება მიექცეს მასობრივ პრევატიზაციასა და კერძო სამედიცინო დაზღვევასთან დაკავშირებულ საკითხებს;
- მოხდეს ჯანდაცვის რეფორმის შედარება ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის პოსტ-კომუნისტური ქვეყნების ანალოგიურ რე-



*საქართველოს ჯანდაცვის ბოლოდროინდელი რეფორმის ანალიზი...*

ფორმებთან (განსაკუთრებით გამახვილდეს ყურადღება პოლონეთის გამოცდილებებზე);

- რეკომენდაციები წარედგინოს საქართველოს მთავრობას, რათა თავიდან იქნეს აცილებული ჯანდაცვის რეფორმასთან დაკავშირებული რისკები და დანაკარგები.

## **ზოგადი მიმოხილვა**

1990-იან წლებში საქართველომ განიცადა მწვავე ეკონომიკური ვარდნა, პოლიტიკური არასტაბილურობა და სამხედრო კონფლიქტები. ამ პერიოდის განმავლობაში ჯანდაცვის რესურსები და ინფრასტრუქტურა ძლიერ დაზარალდა. ჯანმრთელობის ძირითადი ინდიკატორები საბჭოთა დროსთან შედარებითაც კი საკმაოდ გაუარესდა.

ამ დროიდან მოყოლებული მთავრობას მრავალჯერ ჰქონდა მცდელობა მოეხდინა ჯანდაცვის სისტემის ადაპტირება ახალ რეალობებთან (სოციალური დაზღვევის სისტემის შემოღება, საავადმყოფოებისათვის გარკვეული ავტონომიის მინიჭება და ა.შ.). თუმცა ამ რეფორმებმა, სინამდვილეში, ნაყოფი ვერ გამოიღეს: საავადმყოფოები და კლინიკები კვლავაც საჭიროებს კაპიტალურ შეკეთებას და ახალი ტექნოლოგიებით აღჭურვას; სამედიცინო პერსონალის უმრავლესობას დიდი ხნის განმავლობაში არ გაუვლია რაიმე სახის პროფესიული გადამზადება; შრომის, ჯანმრთელობის და სოციალური დაცვის სამინისტროს (შჯსდს), ისე როგორც სხვა სამთავრობო სტრუქტურების, მენეჯერული ფუნქციები ისევ სუსტია. სისტემაში არ არსებობდა ძლიერი გადაწყვეტილებების მიმღები. ყოველივე ზემოთქმულმა (და ზოგიერთმა სხვა მიზეზმაც) განაპირობა ის, რომ მოსახლეობის უმრავლესობას (განსაკუთრებით, მის ღარიბ ნაწილს) ხარისხიან სამედიცინო მომსახურებაზე ხელი არ მიუწვდება. მოყოლებული 1990 წლიდან, ექიმთან წლიური ვიზიტების რაოდენობა რვიდან ორამდე შემცირდა, მოსახლეობის 37% მიმართავს თვითმკურნალობას ან იღებს მედიკამენტებს ექიმის დანიშნულების გარეშე (შჯსდს, 2006).

2003 წლის “ვარდების რევოლუციის” შემდეგ მთავრობამ დაიწყო მრავალი ეკონომიკური რეფორმის განხორციელება. ამ რეფორმების ძირითადი ინიციატორია რეფორმების კოორდინაციის საკითხებში საქართველოს სახელმწიფო მინისტრი (რკსსმ). მან განაცხადა, რომ მოხ-

სწიდა ყველა ბარიერს, რაც ინვესტიციების მოზიდვას აბრკოლებს და გახსნიდა მთელ ეკონომიკას პრივატიზაციისათვის. მსოფლიო ბანკმა საქართველო დაასახელა წამყვან გლობალურ რეფორმატორად 2006 წელს. თუმცა იმავე ანგარიშში დასახელებულია რამდენიმე სფერო, რომელიც მკვეთრ გაუმჯობესებას საჭიროებს. ბოლო რამდენიმე წელია, მთავრობა ცდილობს, ჯანდაცვის სფეროშიც გაატაროს კარდინალური ცვლილებები. 2007 წლის დასაწყისში გამოცხადდა საავადმყოფოების მასობრივი პრივატიზაცია და გაიზარდა ჯანდაცვის კერძო სექტორის ფუნქციები (კერძო სადაზღვევო კომპანიებს დაეღოთ კონტრაქტები, რათა მათ დაეზღვიათ სიღარიბის ზღვრის ქვემოთ მყოფი მოსახლეობა). აღნიშნული ღოკუმენტის მიზანია გაანალიზოს ჯანდაცვის რეფორმა საერთაშორისო გამოცდილების გათვალისწინებით და შეიმუშაოს მთავრობისათვის რეკომენდაციები ამ რეფორმის თანმხლები რისკებისა და დანაკარგების თავიდან ასარიღებლად.

## ამჟამინდელი მდგომარეობა

ეჭვგარეშეა, რომ ცვლილებები საქართველოს ჯანდაცვის სისტემაში აუცილებელია. ბოლო წლების განმავლობაში შჯსდს-ის წარმომადგენლებს არაერთგზის განუცხადებიათ, რომ მათ აქვთ გარკვეული, ერთიანი და უკვე გამოცდილი სტრატეგია და ის განხორციელების პროცესშია. შჯსდს სხვადასხვა უცხოელი თუ ადგილობრივი ექსპერტის დახმარებით ცდილობდა ამ რეფორმების განხორციელებას. სხვადასხვა საერთაშორისო დონორმა (ევროკავშირი, DFID და ა.შ) მილიონობით დოლარი დახარჯა არა მარტო ექსპერტიზაზე, არამედ სამედიცინო ინფრასტრუქტურის რეაბილიტაციაზეც. ეს რეფორმები, უპირატესად, უკავშირდებოდა საოჯახო მედიცინის ინსტიტუტის შემოღებას; ოჯახის ექიმი უნდა გამხდარიყო ამ სისტემაში მთავარი ფიგურა. იგულისხმებოდა, რომ ოჯახის ექიმები პაციენტების დაახლოებით 80%-ს თვითონ უმკურნალებდნენ ისე, რომ არ გადააბარებდნენ მათ სხვა სპეციალისტებს. შჯსდს-მ მიიჩნია, რომ “პრევენცია ჯობს მკურნალობას” და გადაწყვიტა ჯანდაცვის დაფინანსების 30-35% მიემართა პირველად ჯანდაცვაზე. სასწრაფო სახსრები უნდა მოხმარებოდა ასევე მსხვილი რეგიონული საავადმყოფოების დაფინანსებას. შჯსდს-ის გეგმით, რაიონული დონის სამედიცინო დაწესებულებები უნდა დაქვემდებარებოდა ნაციონალიზაციას ან პრივატიზაციას.

2006 წლის მეორე ნახევრიდან რეფორმების კოორდინაციის საკითხებში საქართველოს სახელმწიფო მინისტრი (რკსსმ) განსაკუთრებით დაინტერესდა ჯანდაცვის სექტორში მიმდინარე რეფორმებით. ამის შემდეგ მისმა სამსახურმა ჯანდაცვის სექტორში რეფორმების ხელმძღვანელობა ითავა. თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ სახელმწიფო მინისტრის მიერ დეკლარირებული რეფორმის ძირითადი პრინციპები გარკვეულწილად ეწინააღმდეგება შვედს-ის უწინდელ სტრატეგიას. რკსსმ-ის განცხადებით, არსებული პრობლემების ანალიზის საფუძველზე (ჭარბი და უვარგისი ინფრასტრუქტურა, არაადეკვატური და უხარისხო მომსახურება, ჯანსაღი ეკონომიკური პრინციპებისა და საბაზრო მექანიზმების არარსებობა, არაკონკურენტობის გარეშე, კორუფცია) შემუშავდა ჯანდაცვის სისტემის რეფორმის განხორციელების გეგმა. ეს გეგმა მოიცავს შემდეგ ძირითად მიმართულებებს: ჭარბი ინფრასტრუქტურის, საწოლების და სამედიცინო პერსონალის ოპტიმიზაციას, სამედიცინო დაწესებულებების რეაბილიტაციას (ე.წ. პროექტი “100 ახალი საავადმყოფო საქართველოში”), ეფექტური რეგულირების უზრუნველყოფას.

მთავრობის მიერ შემუშავებული “ჰოსპიტალური სექტორის განვითარების გენერალური გეგმის” თანახმად, ახალი საავადმყოფოები (მეტწილად 15 ან 25 საწოლით) აშენდება რაიონულ ცენტრებსა და საკურორტო ადგილებში. ეს საავადმყოფოები დაკომპლექტდება სტანდარტული მომსახურების საწოლებით, რომლებსაც დაემატება ერთი სათანადოდ აღჭურვილი მაღალტექნოლოგიური საწოლი, რაც შესაძლებელს გახდის სასიცოცხლო ფუნქციების შენარჩუნებას. რეგიონულ საავადმყოფოებს ექნებათ 50 და მეტი საწოლი (როგორც სტანდარტული, ისე მაღალტექნოლოგიური). საავადმყოფოებში მონდება პირველადი ჯანდაცვის პუნქტების ინტეგრაცია. ასე რომ, ყველა საავადმყოფოს ექნება ამბულატორიული განყოფილება. სოფლად იმუშავებს პირველადი ჯანდაცვის პუნქტები. მათ 2008 წლიდან დააფინანსებს სახელმწიფო კაპიტალური მეთოდით (რკსსმ, 2007).

2007 წელს სახელმწიფომ კონტრაქტები გაუფორმა კერძო საღაზღვევო კომპანიებს სიღარიბის ზღვრის ქვემოთ მყოფი მოსახლეობის დასაზღვევად. პილოტური პროექტი ხორციელდება თბილისში და იმერეთის რეგიონში. საღაზღვევო კომპანიებთან დაიდო ერთწლიანი ხელშეკრულებები, თუმცა მთავრობა გეგმავს მათ ჩანაცვლებას მუდმივი ხელშეკრულებებით (დროის შეუზღუდავად). ჯერ-ჯერობით 181122 მოქალაქე (დაახლოებით 72400 ოჯახი) არის დაზღვეული თბილისსა და იმე-

რეთში; ამ ხაზით სახელმწიფოს დანახარჯები შეადგენს 15095400 ლარს (ამგვარად, თვიური პრემიუმი თითოეულ დაზღვეულ პირზე დაასლოებით შვიდი ლარია (დაახლოებით 4.3 აშშ დოლარი). დამატებით გათვალისწინებულია 473 ათასი პირის (დაახლოებით 189200 ოჯახის) დაზღვევა (შჯღს, 2007). ასე რომ, დაზღვეულთა საერთო რიცხვი იქნება 654122, რაც საქართველოს მოსახლეობის დაახლოებით 14.5%-ია. სიღარიბის ზღვრის ქვემოთ მყოფი მოსახლეობის რაოდენობა კი გაცილებით მეტია და ოფიციალური სტატისტიკის მიხედვით შეადგენს საქართველოს მოსახლეობის დაახლოებით 35 პროცენტს (შჯღს, 2007).

## მთავარი პრობლემები

მთავრობის ორი ახალი ინიციატივა – საავადმყოფოების პრივატიზაციის გეგმა და კერძო სადაზღვევო კომპანიების ფუნქციების გაზრდა – წარმოადგენს ყველაზე რადიკალურ ნაბიჯებს საქართველოს ჯანდაცვის სექტორის რეფორმირების პროცესში. ამგვარად, ეს გადაწყვეტილებები წარმოშობს მრავალ კითხვას, რომელთაც პასუხები უნდა გაეცეს.

საავადმყოფოების პრივატიზაციის გეგმაში იგულისხმება, რომ მოძველებული სამედიცინო დაწესებულებები გადაეცემა კერძო ინვესტორებს, რომლებიც ამის სანაცვლოდ ააშენებენ ახალ საავადმყოფოებს და ვალდებული იქნებიან მათ მართვაზე (სახელმწიფოს მიერ დადგენილი სტანდარტების /რეგულაციების მიხედვით) დაახლოებით შვიდი წლის განმავლობაში. ამ მიზნით ეკონომიკური განვითარების სამინისტრომ უკვე ჩაატარა რამდენიმე ტენდერი. გამარჯვებულებს შორის არიან წამყვანი ქართული ფარმაცევტული ფირმები. ქვემოთ გრაფიკულად დახასიათებულია მთავრობის ეს გადაწყვეტილება (დიზაინი აღებულია ჯანმრთელობის პოლიტიკის და რეფორმის საერთაშორისო ქსელიდან):

ინოვაციურობა	ტრადიციული
წინააღმდეგობრიობა	კონსენსუსის ა
სტრუქტურული ან სისტემური გაველენა	მარგინალური
კონსულტაცია და გამჭვირვალობა	ძალიან დაბალი
ცვლადობის ხარისხი	სისტემაზე ძლიერი დამოკიდებულება

*საქართველოს ჯანდაცვის ბოლოდროინდელი რეფორმის ანალიზი...*

ცხადია, არსებობს ბოლოდროინდელი ჯანდაცვის რეფორმის პროცესებთან დაკავშირებული რისკები. ეს განსაკუთრებით ითქმის საბაზრო ეკონომიკის კანონების მოქმედების ხარვეზებზე ჯანდაცვის სექტორში. ყურადღებით განხილვას საჭიროებს აგრეთვე ხარისხის უზრუნველყოფის პრობლემები, სამედიცინო მომსახურებაზე ხელმისაწვდომობის და სამართლიანობის საკითხები.

ზოგადად, ჯანდაცვის რეფორმასთან დაკავშირებული ყველა დაინტერესებული პირი (გარდა რკსსმ-ისა) გამოთქვამს შეშფოთებას რეფორმის ამა თუ იმ ასპექტის გამო. თუმცა ამის შესახებ ხმამაღლა ცოტა ვინმე თუ საუბრობს, რაც, ძირითადად, პოლიტიკური მოსაზრებით არის განპირობებული.

- **პარლამენტის ჯანდაცვისა და სოციალური საკითხების კომიტეტი:** კომიტეტის წევრები კარგად იცნობენ ჯანდაცვის ბოლოდროინდელ რეფორმებს და აღიარებენ მასთან დაკავშირებულ პრობლემებს. თუმცა კომიტეტში ცოტაა ისეთი ექსპერტი, ვისაც საფუძვლიანად შეუძლია იმსჯელოს რეფორმის დადებით თუ უარყოფით მხარეებზე.
- **რეფორმების კოორდინაციის საკითხებში საქართველოს სახელმწიფო მინისტრი (რკსსმ)** არის ჯანდაცვის სექტორში მიმდინარე ბოლოდროინდელი რეფორმების მთავარი ინიციატორი.
- **შრომის, ჯანმრთელობის და სოციალური დაცვის სამინისტროს (შჯსდს)** როლი, როგორც ჯანდაცვის რეფორმის წარმმართველისა, ძლიერ შესუსტდა ბოლო წლის განმავლობაში. ბოლოდროინდელი საკადრო ცვლილებები (განსაკუთრებით, მინისტრის მოადგილის გათავისუფლება, რომელიც სამინისტროში მთავარ “რეფორმატორად” ითვლებოდა) ამის კიდევ ერთი ნათელი დადასტურებაა. სინამდვილეში, შჯსდს-ის შესაძლებლობები, როგორც რეფორმების გამტარებლისა, ძალზე სუსტია. სამინისტროს განცხადებები, უპირატესად, რკსსმ-ის გადაწყვეტილებებზე არის დამოკიდებული.
- **საერთაშორისო დონორები**, რომლებიც მხარს უჭერენ ჯანდაცვის სფეროში მიმდინარე რეფორმებს, გარკვეულწილად შეშფოთებულნი არიან მთავრობის ბოლოდროინდელი ინიციატივების ზოგიერთი ასპექტით. მაგალითად, ევროკავშირის წარმომადგენლები შიშობენ, რომ პირველადი ჯანდაცვის პუნქტები, რომლებიც მათი სახსრებით აშენდა/გარემონტდა, გაიყიდება კერძო სექტორზე.

- **საავადმყოფოებში მომუშავე სამედიცინო პერსონალი** ცუდად ერკვევა მიმდინარე რეფორმის დეტალებში. ისინი კარგად აცნობიერებენ, რომ შესაძლოა დაკარგონ სამსახური. ეს მათ შემფოთებას იწვევს.
- **პირველად ჯანდაცვაში** დასაქმებული სამედიცინო პერსონალი ასევე ცუდად ერკვევა რეფორმის დეტალებში. 2007 წლამდე ისინი ფიქრობდნენ, რომ საოჯახო მედიცინაში გადამზადება აბსოლუტურ აუცილებლობას წარმოადგენდა მათთვის სამუშაო ადგილების შესანარჩუნებლად. ამჟამად საოჯახო მედიცინაში გადამზადების პროგრამას ისინი უფრო სკეპტიკურად უყურებენ.
- **ჯანმრთელობის და სოციალური პროგრამების სააგენტო (ჯსპს)** წარმოადგენს სოციალური დაზღვევის ერთიანი სახელმწიფო ფონდის მემკვიდრეს. ჯსპს-ის როლი და ფუნქციები მის წინამორბედთან შედარებით მნიშვნელოვნად შეიზღუდა. სააგენტოს მთავარი ამოცანაა სახელმწიფო ბიუჯეტიდან დაფინანსებული ჯანდაცვის ვერტიკალური პროგრამების იმპლემენტაცია და კერძო სადაზღვევო კომპანიებთან ხელშეკრულებების დადება.
- **კერძო სადაზღვევო კომპანიები** დიდ ენთუზიაზმს იჩენენ მთავრობის მიერ განხორციელებული რეფორმის მიმართ და ცდილობენ, რაც შეიძლება მეტი სიღარიბის ზღვრის ქვემოთ მყოფი მოსახლეობა მიიზიდონ (რომელთა ოჯახებს აქვთ სახელმწიფო ვაუჩერები). თუმცა, იმ რისკებსაც აცნობიერებენ, რომლებიც თან სდევს ღარიბი მოსახლეობის დაზღვევას. ამ ჯგუფში, ჩვეულებრივ, ბევრია ავადმყოფი და მოხუცი, რაც ზრდის ე.წ. “არასწორი შერჩევის” რისკს. დროთა განმავლობაში ამან შეიძლება მნიშვნელოვანი ზარალი მოუტანოს სადაზღვევო კომპანიას, თუ არ გაიზარდა სახელმწიფოს მიერ გადახდილი პრემიუმის ოდენობა.
- **პაციენტები შიშობენ**, რომ კერძო კომპანიები თავიანთი ინვესტიციების დასაფარად და მეტი მოგების მისაღებად გაზრდიან მომსახურების ფასებს, რის გამოც სამედიცინო სერვისები ნაკლებად ხელმისაწვდომი გახდება.
- **სახელისუფლებო პარტია** “ნაციონალური მოძრაობა” მსარს უჭერს ჯანდაცვის სისტემაში მიმდინარე ცვლილებებს და მიაჩნია, რომ მალე გვექნება რეალური შედეგები.

საქართველოს ჯანდაცვის ბოლოდროინდელი რეფორმის ანალიზი...

- **ოპონიციური პარტიები** ეწინააღმდეგებიან ჯანდაცვის სფეროში მიმდინარე რეფორმებს და მკაცრად აკრიტიკებენ მათ.
- **არასამთავრობო სექტორი:** არასამთავრობო ორგანიზაციების უმრავლესობა კარგად არ არის გარკვეული რეფორმის დეტალებში. ზოგადად, მიაჩნიათ, რომ მასიური პრივატიზაცია და კერძო სამედიცინო დაზღვევა შეამცირებს სამედიცინო მომსახურებაზე ხელმისაწვდომობას; ეს კი ნიშნავს ადამიანის უფლებების დარღვევას.

## რეფორმის მოსალოდნელი შედეგების შეფასება

### მაგალითები საერთაშორისო გამოცდილებიდან

ჯანდაცვისათვის რესურსები ყოველთვის მწირია. ასე რომ, ყველა საზოგადოებისათვის მთავარი კითხვაა, რა სახის ჯანდაცვა ესაჭიროება და რა მოცულობით. არსებობს სამი ვარიანტი: თავისუფალსაბაზრო, გეგმითი და შერეული სისტემები. თავისუფალი ბაზარი ანაწილებს ჯანდაცვის რესურსებს მომხმარებლის მსყიდველობითი გადაწყვეტილების მიხედვით, გეგმითი სისტემა იყენებს დაგეგმვას იმისათვის, რომ განაწილოს სამედიცინო მომსახურება წინასწარ განსაზღვრული გარკვეული კრიტერიუმის (მაგ., საჭიროებების) მიხედვით. შერეული სისტემა იყენებს როგორც თავისუფალი ბაზრის, ისე კომანდური სისტემის ელემენტებს. აქედან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია გაირკვეს, თუ რომელი სისტემა არის უფრო მისაღები ნებისმიერ კერძო შემთხვევაში. არსებობს ორი კრიტერიუმი, რომელსაც ეკონომისტები იყენებენ განაწილების სისტემების შესაფასებლად: პირველია **ეფექტურობა** და მეორე **სამართლიანობა** (დიდი ბრიტანეთის ჯანდაცვის ეკონომიკის სამსახური, 2007). აუცილებელია, ბალანსი მოიძებნოს ამ ორ კრიტერიუმს შორის. საკითხი ასე დგას: როგორ შეიძლება გაიზარდოს ეფექტურობა ისე, რომ ის პარალელურულად თანხვდებოდეს საზოგადოების ღირებულებებს (როგორებიცაა, მაგალითად, სამედიცინო სერვისებზე თანაბარი ხელმისაწვდომობა ან სოციალური სოლიდარობა ჯანდაცვის დაფინანსებაში).

ევროპის ქვეყნების უმრავლესობის ჯანდაცვის სისტემები (მათ შორისაა პოლონეთიც) მიეკუთვნება სოციალური დაზღვევის სისტემების კლასს. ამ ქვეყნებში ჯანდაცვის დაფინანსების მნიშვნელოვანი ნაწილი მოდის პრემიუმებზე, რომელიც იანგარიშება შემოსავლების მიხედვით.

საყოველთაო ხელმისაწვდომობა ევროკავშირის ქვეყნების ჯანდაცვის სისტემების ფუნდამენტური მახასიათებელია. ზოგიერთი ქართველი რეფორმატორი მიიჩნევს, რომ ევროკავშირის ქვეყნებში, მიუხედავად მნიშვნელოვანი ეკონომიკური რეფორმებისა, ჯანდაცვის სისტემებმა მცირე ცვლილებები განიცადა “სოციალისტური პრინციპებიდან” საბაზრო ეკონომიკისაკენ. თუმცა, ამ სტატიის ავტორი მიიჩნევს (რაც ეფუძნება საკმაოდ ვრცელი ლიტერატურის მიმოხილვას და შეხვედრებს ექსპერტებთან), რომ არსებობს გარკვეული სოციალური ღირებულებები (როგორებიცაა, მაგალითად, სოციალური ჰარმონია, სოლიდარობა და ა.შ.), რომლებიც ძალზე მნიშვნელოვანია ევროპული საზოგადოებებისათვის. ამის შედეგია ის, რომ ამ ღირებულებებს უმთავრესი მნიშვნელობა ენიჭება მაშინ, როცა, მაგალითად, პოლონელი პოლიტიკოსები და ჯანდაცვის სპეციალისტები ფიქრობენ მათი ჯანდაცვის სისტემის მომავალ მოწყობასა და რეფორმაზე.

მრავალი ევროკავშირის არაწევრი ქვეყანა იყენებს ევროკავშირის გამოცდილებას, როგორც მოდელს, იმის საჩვენებლად, თუ როგორ შეიძლება ხელმისაწვდომობის შენარჩუნება მარკეტისაციისა და პრივატიზაციის კონტექსტში. მართლაც, ევროკავშირში საყოველთაო ხელმისაწვდომობა უმთავრესი პრინციპია. ის ასახულია მრავალი წევრი ქვეყნის კონსტიტუციასა და ჯანდაცვასთან დაკავშირებულ უმთავრეს დოკუმენტებში. ეს პრინციპი ასახულია ევროკავშირის ძირითადი უფლებების ქარტიასშიც. ამ ქარტიის 35-ე მუხლის პირველი აზბაცი ასე იკითხება: “ყველას აქვს უფლება, ხელი მიუწვდებოდეს პრევენციულ ჯანდაცვაზე და აქვს უფლება იმკურნალოს იმ პირობების შესაბამისად, რომლებიც ასახულია ქვეყნის კანონებსა და რეგულაციებში” (ევროკავშირის საბჭო, 2001).

ცვლილებებს, რომლებიც საქართველოს ჯანდაცვის სისტემაში ამჟამად ხდება, ცოტა რამ აქვთ საერთო ევროპულ ღირებულებებთან. ისინი უფრო ახლოსაა ამერიკის შეერთებული შტატების ჯანდაცვის მოდელთან, რომელიც მსოფლიოში ყველაზე მეტადაა ორიენტირებული საბაზრო ეკონომიკაზე. კერძო სექტორის წილი ძალზე მნიშვნელოვანია ამერიკაში, რაც, ბევრი ექსპერტის აზრით, იწვევს ჯანდაცვაზე დანახარჯების ზრდას (აშშ-ის დანახარჯები ჯანდაცვაზე შეადგენს მთლიანი შიდა პროდუქტის 16%-ს, რაც ყველაზე მაღალი მაჩვენებელია მსოფლიოში). თუმცა, კერძო სექტორის ძლიერი გავლენა არ ნიშნავს იმას, რომ ამერიკის მთავრობა ცოტას ხარჯავს ჯანდაცვაზე. ამე-



რიკის შეერთებულ შტატებში ჯანდაცვის საერთო დანახარჯების 45% მოდის სახელმწიფო სახსრებზე (ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია OECD, 2006). საქართველოში ჯანდაცვაზე საერთო დანახარჯები მთლიანი შიდა პროდუქტის 5.8%-ია, ხოლო მთავრობის დანახარჯები ამ მიმართულებით მცირეა და ჯანდაცვაზე საერთო დანახარჯების 30%-ს შეადგენს (ჯანდაცვის მსოფლიო ორგანიზაცია, 2005). ეს ფაქტები მხედველობაში უნდა იქნეს მიღებული, როდესაც ლაპარაკია რეფორმის მომავალ მიმართულებებზე. კერძო სექტორის როლის გაძლიერება არ იწვევს ჯანდაცვაზე საერთო დანახარჯების შემცირებას. ის არ ათავისუფლებს მთავრობას იმ მოვალეობისაგან, რომ დაფაროს ჯანდაცვაზე დანახარჯების საკმაოდ სოლიდური წილი. თუმცა, ქართველი რეფორმატორები ამ ფაქტებს ნაკლებ ყურადღებას აქცევენ და აცხადებენ, რომ ისინი აპირებენ შექმნან ჯანდაცვის სისტემის მოწყობის “ქართული მოდელი”, რომელიც არ იქნება არც ამერიკული და არც სხვა რომელიმე მოდელის ზუსტი ასლი.

ზოგადად, ჯანდაცვის ბაზარს აქვს თავისი წესები და ისინი საერთოა ყველა ქვეყნისა თუ საზოგადოებისათვის, მიუხედავად მათი ჯანდაცვის სისტემის ტიპისა. ის განსხვავდება თავისუფალი ბაზრის მოთხოვნისა და მიწოდების კანონებისაგან. თავისუფალი ბაზარი ხასიათდება სრულყოფილი ინფორმაციით, მრავალი მყიდველითა და გამყიდველით, ერთნაირი პროდუქტით და ბაზარზე შესვლისა და გასვლის თავისუფლებით. იგივე არ ითქმის ჯანდაცვის ბაზარზე; აქ ინფორმაციის ასიმეტრიულობა, გაურკვეველობა, არასრულყოფილი კონკურენცია და გარე ეფექტები ჩვეულებრივი მოვლენაა. ასე რომ, ჯანდაცვაში მხოლოდ ბაზრის წესებით ხელმძღვანელობამ და სახელმწიფოს მხრიდან ძლიერი რეგულაციების არქონამ შეიძლება საკმაოდ სერიოზულ უარყოფით შედეგებად იმედიანოს. საკითხი ასე დგას: როგორ და რა ხარისხით შეიძლება თავისუფალმა ბაზარმა ეფექტურად იფუნქციონა ჯანდაცვაში. ეს ძალზე მნიშვნელოვანი საკითხია, რადგან “გარდამავალი ეკონომიკის ქვეყნებში, ეკონომიკური პოლიტიკის შემუშავებლებს ხშირად კარგად არ ესმით, როგორი უნდა იყოს მთავრობის როლი ჯანდაცვის სექტორში. (...) ხშირად პოლიტიკის შემუშავებლები ფიქრობენ, რომ ჯანდაცვის სექტორიც შეიძლება დაემორჩილოს იმ პრინციპებს, რომლებიც საერთოა ეკონომიკის სხვა სექტორებისათვის. ეს ხდება იმის გამო, რომ ისინი არ აღიარებენ საბაზრო ეკონომიკის იმ სერიოზულ ჩავარდნებს, რომლებსაც ადგილი აქვთ ჯანდაცვის ბაზარ-

ზე. ჩვეულებრივ, ისინი უგულებელყოფენ მთავრობის ძალზე მნიშვნელოვან როლს ამ საბაზრო ჩავარდნების გამოსწორებაში” (საერთაშორისო სავალუტო ფონდი, 2007).

არსებობს გარკვეული წინაპირობები (რომლებსაც ხშირად არ აქცევენ ყურადღებას ჯანდაცვის პოლიტიკის შემქმნაველები) საიმიხედ, რომ გარდამავალი ეკონომიკის ქვეყნების ჯანდაცვის სექტორისათვის წარმატებით მოხდეს სახსრების მობილიზაცია. “ეს წინაპირობები მოიცავს ახალი ორგანიზაციების შექმნას, მენეჯერული ნოუ-ჰაუს განვითარებას, საინფორმაციო სისტემების და რეგულაციის მექანიზმების ჩამოყალიბებას საბაზრო კონკურენციის წესების შემოსაღებად” (საერთაშორისო სავალუტო ფონდი, 2007).

საერთაშორისო გამოცდილება იმასაც აჩვენებს, რომ ჯანდაცვის რეფორმა უნდა განხორციელდეს ეტაპობრივად. 1999 წლის პოლონეთის ჯანდაცვის რეფორმის ერთ-ერთი შეცდომა იყო იმის მცდელობა, რომ განხორციელებინათ რამდენიმე დიდი რეფორმა ერთდროულად (კრაიევსკი-სიუდა და რომანიუკი, 2007). ჯანდაცვის სისტემაში მნიშვნელოვანი ცვლილებები მენეჯერებს ახალ ამოცანებს უსახავენ; ისინი კი ხშირად საამისოდ მზად არ არიან. სამინისტროში ხშირი საკადრო ცვლილებები კიდევ ერთი პრობლემაა, რომელიც ხელს უშლის რეფორმების წარმატებით განხორციელებას (კრაიევსკი-სიუდა და რომანიუკი, 2007). ანალოგიური საშიშროება არსებობს საქართველოშიც, სადაც მოხდა რეფორმებზე პასუხისმგებლობების გადანაცვლება და რეფორმის სხვადასხვა იდეის თანმიმდევრობა დაირღვა.

### **სავადმყოფოების პრივატიზაცია**

პრივატიზაცია შეიძლება დახასიათდეს როგორც პროცესი, რომლის დროსაც “არასამთავრობო სექტორი თანდათანობით სულ უფრო მეტად ერთვება სამედიცინო მომსახურებასა და დაფინანსებაში”. ამის შედეგია ჯანდაცვის სექტორში ფუნქციების, პასუხისმგებლობებისა და კუთვნილების საკითხების ცვლილება (მუშელი, 1995). მწირი რესურსების არაეფექტური განაწილება, საზოგადოებრივი სექტორის საქმიანობის ცუდი მაჩვენებლები და ცვლილებები იდეოლოგიაში ხშირად იწვევს კერძო სექტორის როლის გაზრდას (ზვი და მილსი, 1995). ყველა ზემოთ ჩამოთვლილი პრობლემის ფონზე პრივატიზაცია განიხილება როგორც იმის საშუალება, რომ გაუმჯობესდეს რესურსების განაწილება, ეფექტურობა, ხარისხი და ასევე გაიზარდოს მომხმარებლის არჩე-

ვანი (ლ. კუმარანაიაკე, 1998). ანალოგიური იყო საქართველოს მთავრობის პოზიციაც, როდესაც საავადმყოფოების მასობრივი პრივატიზაცია გამოაცხადა.

მთავრობის “ასი ახალი საავადმყოფოს” პროექტი წარმოადგენს ინოვაციურ, თუმცა ამავე დროს საზოგადოებრივი და კერძო სექტორის თანამშრომლობის საკამათო ფორმას. საკითხი ასე ღვას: რამდენად შესაძლებელია ეს თანამშრომლობა იყოს ეფექტური და მდგრადი. აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების მაგალითები გვიჩვენებს, რომ მათ ვერ მოახერხეს თავიანთი საავადმყოფოების მასობრივი პრივატიზაცია. ამ ქვეყნებში პრივატიზაცია, უპირატესად, შეეხო პირველად ჯანდაცვასა და სპეციალიზებულ ამბულატორიულ სერვისებს. კარგი მაგალითია ჩეხეთის რესპუბლიკა, სადაც 1990-იან წლებში იყო ძლიერი პოლიტიკური მცდელობა საავადმყოფოების პრივატიზაციისა. მიუხედავად ამისა, ეს მცდელობა წარუმატებელი გამოდგა. საავადმყოფოების პრივატიზაციის გეგმა წააწყდა სერიოზულ ფინანსურ და პოლიტიკურ დაბრკოლებებს (განსაკუთრებით, ხელისუფლებაში სოციალ-დემოკრატების მოსვლის შემდეგ) (ი. იაროში და სხვა, 2005). ამიტომ ეს საკითხი ძალზე სერიოზულ განხილვას საჭიროებს. განსაკუთრებით ხაზი უნდა გაესვას იმას, რომ ამ გადაწყვეტილებამ შეიძლება არახელსაყრელად იმოქმედოს სამედიცინო სერვისების უტილიზაციაზე და ჯანდაცვის დანახარჯების საერთო სტრუქტურაზე: “პრივატიზაციამ შეიძლება გამოიწვიოს სამედიცინო სერვისების არაადეკვატური შეცვლა. მწირი ინფორმაციის მქონე პაციენტებმა სამედიცინო მომსახურების ხარისხის შესაფასებლად შეიძლება გამოიყენონ ისეთი ინდიკატორები, როგორებიცაა მედიკამენტები და ინექციები. ასე რომ, კერძო სექტორმა შეიძლება ამ მექანიზმებით მიანიშნონ მომსახურების ხარისხზე, რაც სამკურნალო პრაქტიკაში არარაციონალურ დანიშნულებებამდე მიგვიყვანს” (ლ. კუმარანაიაკე, 1998).

ნათქვამი ძალზედ ყურადსაღებია საქართველოსთვის, სადაც ბევრი კერძო საავადმყოფოს მფლობელი წამყვანი ფარმაცევტული ფირმა იქნება. მოსალოდნელია, რომ ისინი ყველანაირად შეეცდებიან, რაც შეიძლება მეტი “თავიანთი მედიკამენტი” გაყიდონ თავიანთ საავადმყოფოებში (ეს განსაკუთრებით ენება ძვირად ღირებულ მედიკამენტებს). აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ყველა რაიონში როგორც პირველად, ისე მეორად ჯანდაცვის სერვისებზე ხელშეკრულება გაფორმდება ერთსა და იმავე კერძო კომპანიასთან. ეს წარმოშობს იმის საფრთხეს, რომ პირველადი ჯანდაცვის პროვაიდერები დაინტერესებულნი იქნებიან, პა-

ციენტები აუცილებლობის გარეშე მეორად ღონეზე გადააგზავნონ, რაც გამოიწვევს როგორც სახელმწიფოს, ისე კერძო სადაზღვევო კომპანიების ხარჯების გაზრდას. ამიტომ, მკაცრი რეგულაციები სახელმწიფოს მხრიდან (რათა თავიდან იქნეს აცილებული მონოპოლიზაციის საფრთხე) სრულიად აუცილებელია.

მეორე მხრივ, მომსახურების სხვადასხვა ღონის ინტეგრაციას შეიძლება დადებითი შედეგებიც ჰქონდეს. ამის მაგალითია ე.წ. ჯანმრთელობაზე ზრუნვის მენეჯმენტური ორგანიზაციები (MCO). ზოგიერთი ასეთი ორგანიზაცია (განსაკუთრებით, ეს ამერიკულებს ეხება) მთლიანად ვერტიკალურადაა ინტეგრირებული. ეს ნიშნავს, რომ ერთი და იგივე უწყება ფლობს და მართავს პირველად, მეორად, მწვავე, მწვავის შემდგომ და ზოგჯერ ხანგრძლივი მკურნალობის სერვისებს. აქ ერთი მნიშვნელოვანი მომენტია; MCO-ები ფლობენ რესურსებს და ყიდულობენ სამედიცინო სერვისების მთელ სპექტრს; ამიტომ მათ არ გააჩნიათ მოტივაცია იმისა, რომ პაციენტები უფრო მაღალ ღონეზე გადააგზავნონ და არც იმისა, რომ შეინარჩუნონ ე.წ. “მომგებიანი” პაციენტები, როდესაც ამის სამედიცინო საჭიროება არ არსებობს. ეს ორგანიზაციები, უპირატესად, კაპიტალიზაციური წესით (ერთ სულ პაციენტზე გაწეული ხარჯების მიხედვით) ფინანსდებიან, როგორც ორგანიზაციულ ღონეზე, ისე ინდივიდუალურ ექიმებთან მიმართებაში. ეს მათ უბიძგებს იმოქმედონ რაც შეიძლება ეფექტურად, რომ მიიღონ მაქსიმალური ფინანსური მოგება (კ. კოვალსკა, 2005). მომავალში, თუ მენეჯმენტური მომსახურების ორგანიზაციები (რომელთაც დომინანტური როლი უკავიათ აშშ-ის სამედიცინო მომსახურების მიმწოდებელ ორგანიზაციებს შორის) იარსებებენ საქართველოში და მთავრობა გადაწყვეტს მათთან ხელშეკრულებების დადებას, ამ თანამშრომლობის წარმატება მნიშვნელოვნად იქნება დამოკიდებული გადახდის მექანიზმებზე და კონტრაქტის პირობებზე.

არის კიდევ ერთი საშიშროება, რამაც შეიძლება გამოიწვიოს კერძო სექტორის მიერ სამედიცინო მომსახურების მიწოდების არაეფექტურობა და ხარჯების ზრდა. ეს შეიძლება მოხდეს მაღალტექნოლოგიური მოწყობილობების არასაჭირო გამოყენებითა და ლაბორატორიულ ტესტებზე ზედმეტად დაყრდნობით. ფასების კონკურენციის საერთაშორისო გამოცდილება აჩვენებს, რომ, რაც უფრო მაღალია კონკურენცია, ფასები უფრო დაბლა იწევს. მაგრამ ხარისხი ძალზე მნიშვნელოვანი ფაქტორია ჯანდაცვაში, განსაკუთრებით, თუ პაციენტი სამედი-

ცინო მომსახურებისათვის კერძო სექტორს მიმართავს (ალჯუნიდი, 1995). ხარისხიან მომსახურებებს შორის კონკურენცია ხშირად (თუმცა არა ყოველთვის) ასოცირდება სოლიდურ ინვესტიციებთან მაღალტექნოლოგიურ აღჭურვილობაში და ე.წ. “სასტუმროს ტიპის” სერვისთან. ჩვეულებრივ, ასე წარმოდგენიან ადამიანებს ხარისხიანი მომსახურება, განსაკუთრებით, მათ, ვისაც უშუალო შეხება არ აქვს ჯანდაცვის სექტორთან.

თუმცა, როგორც სინამდვილე აჩვენებს, კონკურენცია იშვიათად იწვევს სამედიცინო მომსახურების ხარისხის რეალურ გაუმჯობესებას. პაციენტები (და არა მარტო ისინი, არამედ ბევრი ქართველი პოლიტიკოსიც), ჩვეულებრივ, უპირატესობას ანიჭებენ სავადმყოფოებს მაღალტექნოლოგიური აპარატურითა და თანამედროვე ტიპის შენობებით. იციან რა ამის შესახებ, კერძო კომპანიებმა შესაძლოა კაპიტალი სწორედ აღჭურვილობასა და შენობაში ჩადონ და ამით პოტენციურ პაციენტებს მიანიშნონ მომსახურების მაღალ ხარისხზე. ასე რომ, ხარისხიან მომსახურებებს შორის კონკურენცია ხშირად ასოცირდება მაღალი ტექნოლოგიების სიჭარბესთან (ლ. კუმარანაიაკე, 1998). მაგალითად, სამხრეთ კორეას, სადაც კერძო სექტორის წილი მნიშვნელოვნად დიდია, თითო მოსახლეზე გადაანგარიშებით სამჯერ მეტი კომპიუტერული ტომოგრაფი გააჩნია, ვიდრე კანადას (ზვი და მილსი, 1995). თუმცა ვერავინ იტყვის, რომ სამხრეთ კორეას კანადაზე უფრო ხარისხიანი სამედიცინო მომსახურება ან ჯანმრთელობის უკეთესი ინდიკატორები ჰქონდეს. ანალოგიური სიტუაციაა ტაილანდის დედაქალაქ ბანგოკში (აქაც კერძო სექტორის როლი ძლიერია). ეს ქალაქი თითო მოსახლეზე კომპიუტერული ტომოგრაფების რიცხვით უფრო წინაა, ვიდრე განვითარებული ქვეყნების უმრავლესობა, აშშ-ისა და იაპონიის გამორიცხვით (ლ. კუმარანაიაკე, 1998).

ასევე, მრავალი ექსპერტი ეჭვობს, რომ ქართული კერძო სექტორი თავს გაართმევს საავადმყოფოების ეფექტურ მართვას. კერძო კომპანიებს, რომლებიც აპირებენ საავადმყოფოების აშენებასა და მართვას, მანამდე არასოდეს ჰქონიათ მსგავსი გამოცდილება. საავადმყოფოების მართვა კი რთული საკითხია და საკმაოდ ინტენსიურ რესურსებს მოითხოვს. ამისათვის საჭიროა სათანადო რეგულაციების არსებობა, რომლებიც უზრუნველყოფენ სამედიცინო მომსახურების ხარისხს როგორც მოკლე, ისე ხანგრძლივი ვადით. თუმცა, სახელმწიფოს მხრიდან რაც შეიძლება ნაკლები რეგულაცია რკსსმ-ის რეფორმების მთავარი

იდეაა. ზოგადად, ასეთი მიდგომა სწორია და უზრუნველყოფს მრავალ სფეროში ეკონომიკურ განვითარებას, მაგრამ არა ჯანდაცვაში (განსაკუთრებით, მის კერძო სექტორში). უფრო მეტიც, მსოფლიო ბანკი, რომელიც მხარს უჭერს გარკვეული სახის სერვისების კერძო სექტორის მიერ მიწოდებას (ეს ხელს უწყობს ხარისხის ამაღლებასა და ხარჯების შემცირებას), ძალზე დიდ მნიშვნელობას ანიჭებს რეგულაციებს, რათა პრივატიზაციამ სასიკეთო შედეგები მოიტანოს:

“უმნიშვნელოვანესია სამთავრობო რეგულაციებიც (კერძო დაზღვევაზე რეგულაციების ჩათვლით), რათა ხელი შეეწყოს საყოველთაო ხელმისაწვდომობას და არ წაახალისოს არასწორი პრაქტიკა, რასაც სერვისების და ხარჯების უმიზნო გაზრდამდე მივყავართ. (...) თუ ნაკლებად განვითარებული ქვეყნები გადაწყვეტენ ხელი შეუწყონ სამედიცინო სერვისების მიწოდების დივერსიფიკაციას, მათ მოუწევთ გააძლიერონ მთავრობის უნარი, არეგულიროს კერძო სექტორი. რეგულაციები საჭიროა ხარისხის სტანდარტების უზრუნველსაყოფად, ფინანსური თაღლითობისა და სხვა სიმამხინჯეების თავიდან ასაცილებლად, ხელმისაწვდომობის და სამედიცინო ინფორმაციის კონფიდენციალობის უზრუნველსაყოფად” (მსოფლიო ბანკი, 1993).

საინტერესოა, როგორ არის რეგულაციები დაკავშირებული კერძო სექტორის საქმიანობებთან ამერიკის შეერთებულ შტატებში, რომელსაც საბაზრო ეკონომიკაზე ყველაზე უფრო ორიენტირებული ჯანდაცვის სისტემა აქვს მსოფლიოში. როგორც ფელჰსი (1992) აღნიშნავს, ჯანდაცვის სექტორი კვალავაც რჩება ყველაზე უფრო რეგულაციებით დატვირთულად ამერიკის ეკონომიკაში. მუშელი (1995) კი ფიქრობს, რომ პრივატიზაციასთან დაკავშირებული პრობლემები არ იწვევენ მთავრობის როლის დაკნინებას, არამედ, პირიქით – მისი, როგორც რეგულატორის და მაკონტროლებლის, ფუნქციების გაძლიერებას.

### **კერძო სამედიცინო დაზღვევა**

იგეგმება, რომ კერძო სამედიცინო დაზღვევა ჯანდაცვის დაფინანსების მთავარი წყარო იქნება ქვეყანაში. მთავრობა აპირებს ხელშეკრულება გაუფორმოს კერძო სადაზღვევო კომპანიებს და გადასცეს მათ სახსრები მოსახლეობის ულარიბესი ფენების დასაზღვევად; ეს კი საერთო მოსახლეობის დაახლოებით თხუთმეტი პროცენტია. როგორც უკვე ვთქვით, სოციალური დაზღვევის ერთიანი სახელმწიფო ფონდი გაუქმდა.

მის მექვიდრეს – ჯანმრთელობისა და სოციალური პროექტების სააგენტოს – კი შეზღუდული ფუნქციები აქვს. ასე რომ, მთავრობის გეგმის მიხედვით, საქართველოში მომავალში მხოლოდ კერძო სამედიცინო დაზღვევა იარსებებს და სახელმწიფო დაფარავს მხოლოდ ღარიბი მოსახლეობის დაზღვევის ხარჯებს. ეს გადაწვეტილება გარკვეულ რისკებთან არის დაკავშირებული, რომელთაც ყურადღება უნდა მიექცეს.

საბაზრო ეკონომიკის წესები მოითხოვს ჯანდაცვაში ეფექტური სამედიცინო დაზღვევის ბაზრის არსებობას. სამწუხაროდ, თვით სამედიცინო დაზღვევის ბაზარი არაეფექტურია. **მორალური რისკი** და **არასწორი შერჩევა** იწვევენ სადაზღვევო ბაზრის მნიშვნელოვან ხარვეზებს.

მორალურმა რისკმა შეიძლება დააზიანოს დაზღვევის ნებისმიერი ბაზარი, მაგრამ განსაკუთრებით სერიოზულია ეს პრობლემა სამედიცინო დაზღვევის შემთხვევაში. როგორც ზემოთ უკვე ვთქვით, სახელმწიფო დაზღვევს მხოლოდ მოსახლეობის ღარიბ ფენებს. სადაზღვევო პაკეტი მოიცავს როგორც ამბულატორიულ, ისე სტაციონარულ (ჰოსპიტალურ) მომსახურებას. როგორც მრავალი კვლევა აჩვენებს ფინანსური პრობლემების გამო მოსახლეობას დიდი ხნის განმავლობაში ხელი არ მიუწვდებოდა სამედიცინო მომსახურებაზე. გასათვალისწინებელია რომ ეს ადამიანები სამედიცინო მომსახურებით ისარგებლებენ უფრო მეტი ინტენსიურობით, ეს კი გამოიწვევს კერძო სადაზღვევო კომპანიების ხარჯების ზრდას. ამის პასუხად ისინი სახელმწიფოსაგან მოითხოვენ უფრო მაღალ პრემიუმებს ან უბრალოდ, გაკოტრდებიან. ეს პრობლემა ახასიათებს ყველა სადაზღვევო ბაზარს, მაგრამ განსაკუთრებით აქტუალურია საქართველოს შემთხვევაში. ამის საწინააღმდეგოდ ბევრი ქვეყანა იყენებს პაციენტის მხრიდან თანაგადახდას და/ან ზღუდავს პირველადი ჯანდაცვიდან უფრო ძვირად ღირებულ სერვისებზე პაციენტის გადაყვანას. საქართველოს შემთხვევაში ღარიბ მოსახლეობას არ შესწევს თანაგადახდის უნარი, ასე რომ, მეორე ვარიანტი უფრო მისაღებია. თუმცა ეს საჭიროებს სახელმწიფოს მხრიდან მძლავრი მაკონტროლებელი ინსტიტუტების შექმნას, რაც ნაკლებად მოსალოდნელია, რომ განხორციელდეს.

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ მორალური რისკი მოსალოდნელია არა მარტო პაციენტების, არამედ ექიმების მხრიდანაც. ექიმებმა იციან, რომ მკურნალობის ხარჯებს ანაზღაურებს სადაზღვევო კომპანიები, ამიტომ მაღალია ცდუნება იმისა, რომ საჭიროზე მეტად “უკურნალონ” ან საჭიროზე მეტი მედიკამენტი გამოუწერონ თავიანთ პაციენტებს (ღიღი

ბროტანეთის ჯანდაცვის ეკონომიკის სამსახური, 2007). ამ რისკის თავიდან ასაცილებლად გამოყენებულია გადახდის სხვადასხვა მექანიზმი. მაგალითად, სამედიცინო პერსონალის ანაზღაურება ხდება შერეული მეთოდით – ხელფასისა და კაპიტაციური ფორმულის მიხედვით ან გამოთვლა ხდება წინასწარ განსაზღვრული დიაგნოსტიკური ჯგუფების მიხედვით. თუმცა ეს უკანასკნელი საკმაოდ რთულია და დიდ ადმინისტრაციულ ხარჯებთან არის დაკავშირებული. ასე რომ, უფრო მართებული იქნება სამედიცინო პერსონალის ანაზღაურება ხდებოდეს ფორმულით: “ხელფასი პლუს კაპიტაცია”.

არასწორი შერჩევა მეორე პრობლემაა, რომელიც იწვევს საღაზღვევო ბაზრის მუშაობის ხარვეზებს. ეს ხდება იმის გამო, რომ საღაზღვევო კომპანიებს არ შესწევთ უნარი, ზუსტად გათვალონ დაზღვეულთა მომსახურების ხარჯები. ამიტომაც, რომ კერძო საღაზღვევო კომპანიები ცდილობენ დაზღვიონ ახალგაზრდა და ჯანმრთელი პირები ან დააწესონ მაღალი პრემიუმები ავადმყოფობის სერიოზული რისკის არსებობისას. საქართველოს შემთხვევაში არასწორი შერჩევა უკვე მნიშვნელოვან პრობლემას წარმოადგენს კერძო საღაზღვევო კომპანიებისათვის. მაღალია ალბათობა იმისა, რომ რისკების დაზღვევა საბოლოოდ შეუძლებელი იქნება.

როგორც ზემოთ აღინიშნა, ჯანდაცვის კერძო ბაზარი ფასების დასარეგულირებლად ხშირად ეყრდნობა კონკურენციას. თუმცა ეს ყველა შემთხვევაში არააფექტური აღმოჩნდა. კონკურენცია ხშირად იწვევს დანახარჯების შემცირებას, თუმცა მას თან სდევს “კონსოლიდაცია” დამზღვეველებსა და სერვისის მიმწოდებლებს შორის, რაც იწვევს მონოპოლიზაციას და კიდევ უფრო ამახინჯებს ბაზარს. არც ერთ ქვეყანას ჯერ არ მოუნახავს სრულყოფილი საშუალება ამ ტენდენციის დასარეგულირებლად, რისი შედეგიცაა ჯანდაცვის კერძო ბაზრის მაღალი ფასები. მთავრობის ერთდადერთი გამოსავალია, აქტიურად ჩაერიოს და რაც შეიძლება მეტად შეამციროს მონოპოლიზაციის ტენდენციები ან კერძოსთან შედარებით უპირატესობა მიანიჭოს საზოგადოებრივ ბაზარს (ოქსფამი, 2007).

კიდევ ერთი რისკი, რომელიც უკავშირდება კერძო საღაზღვევო კომპანიებს, არის ხელმისაწვდომობასთან დაკავშირებული პრობლემები. ხშირად ამის შედეგია სამედიცინო მომსახურების არასამართლიანი განაწილება. კარგი მაგალითია ჩილე, სადაც სახელმწიფო სახსრების კერძო კომპანიებისათვის გადაცემამ გამოიწვია ქვეყნის მოსახლეობის ორი მესამედის გამორიცხვა კერძო საღაზღვევო სქემებიდან (ჰსიაო, 1995).



## რეკომენდაციები

- საქართველოს ეკონომიკის ბოლოდროინდელი წარმატებული განვითარების მიუხედავად, მთავრობის დანახარჯები ჯანდაცვაზე კვლავ მცირეა, რაც აუცილებლად უნდა გაიზარდოს.
- ჯანდაცვის სისტემაში ცვლილებებს თანმიმდევრული ხასიათი უნდა ჰქონდეს. ამ კონტექსტში ძალიან მნიშვნელოვანია როგორც შრომის, ჯანმრთელობის და სოციალური დაცვის სამინისტროს, ისე რეფორმის სხვა განმასრვლებელი ორგანიზაციების ადამიანური და ტექნიკური რესურსების გაძლიერება.
- ჯანმრთელობის ახალი სისტემა უნდა ეფუძნებოდეს გარკვეულ ღირებულებებს, რომლებიც მისაღებია საზოგადოებისათვის. ამას ძალზე დიდი მნიშვნელობა აქვს რეფორმის წარმატებაში და მოითხოვს ეფექტურ საზოგადოებრივ საინფორმაციო კამპანიას.
- საერთაშორისო გამოცდილება აჩვენებს, რომ საბაზრო ეკონომიკის კანონები არააეფექტურია ჯანდაცვის სფეროში. ამის გამო კერძო სექტორისა და ბაზრის სხვა ძალების ფუნქციების შეფასება ძალზე ყურადღებით უნდა მოხდეს.
- მთავრობის საავადმყოფოების პრივატიზაციის გეგმა წარმოშობს მრავალ შეკითხვას. ამ მხრივ, მძლავრი სამთავრობო რეგულაციების არსებობა აბსოლუტურად აუცილებელია.
- მთავრობამ რაც შეიძლება მეტად უნდა შეამციროს მონოპოლიზაციის ტენდენციები. პირველადი და მეორადი ჯანდაცვის ობიექტების მფლობელობა ერთი კომპანიის (განსაკუთრებით, ფარმაცევტული ფირმისა) მიერ სერიოზულად ქმნის მონოპოლიზაციის საშიშროებას. ამ მხრივ მიზანშეწონილია სერვისების ინტეგრაციის სხვა ალტერნატიული ფორმების განხილვა.
- სახელმწიფო ხელშეკრულებას უფრო მეტს კერძო სადაზღვევო კომპანიებს, რათა მათ დააზღვიონ მოსახლეობის უღარიბესი ნაწილი (ეს შედაგენს მოსახლეობის საერთო რიცხვის დაახლოებით 15%-ს). თუმცა ოფიციალური სტატისტიკის მიხედვით, ქვეყანაში ღარიბი მოსახლეობის წილი გაცილებით მაღალია (დაახლოებით 35%). სახელმწიფომ უნდა იზრუნოს მოსახლეობის ამ ნაწილზეც.

- სახელმწიფო სახსრების კერძო სადაზღვევო კომპანიებისათვის გადაცემა არ არის ხელმისაწვდომობის პრობლემის მარტივი გადაწყვეტა. აუცილებელია ეფექტური ზომების მიღება დაზღვევასთან დაკავშირებული რისკების შესამცირებლად.

## გამოყენებული ლიტერატურა

1. რეფორმების კოორდინაციის საკითხებში საქართველოს სახელმწიფო მინისტრი, ჯანდაცვის რეფორმა, 2007.
2. საქართველოს მთავრობა, ჰოსპიტალური სექტორის განვითარების გენერალური გეგმა, 2007.
3. შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო, პირველადი ჯანდაცვის განვითარების გენერალური გეგმა, 2007.
4. შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო, სამედიცინო დაზღვევის განვითარების გენერალური გეგმა: ძირითადი პრინციპები და მიმართულებები, 2007.
5. შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო, სახელმწიფო ჯანდაცვის სისტემის რეფორმა, 2006.
6. Aljunid S., *The Role of Private Medical Practitioners and their Interactions with Public Health Services in Asian Countries*. Health Policy and Planning. 10(4), გვ.333-349, 1995.
7. Council of the European Union, *Charter of Fundamental Rights of the European Union*, 2001.
8. Doing Business Project (World Bank Group), *Annual Report*, 2006.
9. Hsiao WC. “*Abnormal Economics in the Health Sector*” in *Health Sector Reform in Developing Countries: Making Health Development Sustainable*. ed. P. Berman, Boston: Harvard University Press, 1995.
10. International Monetary Fund (IMF), *What Should Macroeconomists Know About Health Care Policy?* IMF Working Paper, 2007.
11. International Network Health Policy and Reform, *Country Reports*, 2007.
12. Jaros J., Kalina K., Dlouhy M., Malina A., *Decentralization and Governance of Healthcare in the Czech Republic in the 1990s*, 2005.

13. Kowalska K., *Managed care and a process of integration in health care sector. A case study from Poland, 2005, Conference Paper.*
14. Krajewski-Siuda K. & Romaniuk P., “Poland—an “experimental range” for health care system changes. Two reforms: decentralization and centralization and their consequence”, *Journal of Public health, 2007.*
15. Kumaranayake, L., *Effective Regulation of Private Sector Health Service Providers, 1998.*
16. Muschell J. *Privatization in Health. WHO Task Force on Health Economics.* Geneva: WHO, 1995.
17. OECD Health Data, *The OECD’s Online Library of Statistical Databases, 2007.*
18. Office of health Economics, *The Case Against Free Market, United Kingdom, 2007.*
19. Oxfam, *Findings of Oxfam International Working Group, 2007.*
20. Phelps, CE, *Health Economics.* New York: Harper Collins, 1992.
21. World Bank, *World Development Report 1993: Investing in Health.*
22. WHO, *Georgia: National Expenditure on Health, 2005.*
23. Zwi A and Mills A., *Health Policy in Less Developed Countries: Past Trends and Future Directions.* *Journal of International Development* 7(3):299, 1995.

# საერთაშორისო პროგრამა “Mlokosiewicz” – საპილოტო პროგრამა საქართველოსთვის – საზღვართშორისი თანამშრომლობის ადმინისტრირებაში პოლონეთის გამოცდილებების ადაპტაცია

ოლგა დოროხინა

*ხელმძღვანელი: პიოტრ კაზიმირეკევიჩი*

## 1. ზოგადი შესავალი

მოცემული განაცხადი განიხილავს საერთაშორისო თანამშრომლობის ორ ფორმას საქართველოს სხვადასხვა რანგის ადმინისტრაციული ერთეულების მონაწილეობით:

- საზღვართშორისი თანამშრომლობა – საქართველოს ადმინისტრაციული ერთეულების თანამშრომლობა მეზობელი ქვეყნების მოსაზღვრე ადმინისტრაციულ ერთეულებთან;
- რეგიონთშორისი თანამშრომლობა – საქართველოს ადმინისტრაციული ერთეულების თანამშრომლობა იმ ქვეყნების ადმინისტრაციულ ერთეულებთან, რომლებთანაც საქართველოს არ აქვს საერთო საზღვარი.

საზღვართშორისი თანამშრომლობა საერთაშორისო რეგიონული პოლიტიკის განვითარების მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტთაგანია. იგი რეგიონების განვითარების ერთ-ერთი ყველაზე აღიარებული და შესწავლილი ვზაა. საერთაშორისო ვაჭრობის ზრდა და ტექნოლოგიების გავრცელება, რომელიც თან სდევს უცხოურ პირდაპირ ინვესტიციას, აგრეთვე ძალიან მნიშვნელოვანია რეგიონების განვითარებისათვის (და, განსაკუთრებით, სასაზღვრო რეგიონებისათვის).

საზღვართშორისი თანამშრომლობა, როგორც რეგიონის ადგილობრივი პრობლემების გადაჭრის უნიკალური საშუალება, მნიშვნელოვან

როლს თამაშობს უცხოური ეკონომიკის და სახელმწიფოს პოლიტიკური სტრატეგიების იმპლემენტაციაში. ამან შეიძლება დააჩქაროს ეკონომიკურად სუსტი რეგიონების განვითარებაც. გამომდინარე ეროვნული ინტერესებიდან, სახელმწიფო საზღვრები და კანონმდებლობა აბრკოლებენ თავისუფალ მოძრაობას საქონლისა და მომსახურების ქვეყნებს შორის; მისგან განსხვავებით, საერთაშორისო და რეგიონული ინსტიტუტების საქმიანობა მიმართულია საზღვართშორისი თანამშრომლობის და ინტეგრაციის პროცესის მხარდაჭერაზე.

საქართველო არის ქვეყანა, რომელსაც საზღვართშორისი თანამშრომლობის დიდი პოტენციალი აქვს. საქართველოს ცხრა რეგიონიდან მხოლოდ ერთი არის შიდა რეგიონი, სხვა ყველა დანარჩენი საერთაშორისო საზღვართან მდებარეობს. საქართველოს საზღვართშორისი ურთიერთობების გარკვეული გამოცდილება აქვს. საზღვართშორის თანამშრომლობას და სასაზღვრო რეგიონებში აქტივობას ადგილობრივი მოსახლეობის კომუნიკაციების დონაზე, ისევე როგორც სამოქალაქო საზოგადოებას, დიდი ისტორია აქვს. ეს ისტორია ამჟამინდელი და მომავალი განვითარების გარკვეულ საფუძველს წარმოადგენს.

საქართველოს თითქმის ყველა ტერიტორიული ერთეული ჩართულია იმ ქვეყნების ერთეულებთან საზღვართშორის თანამშრომლობაში, რომლებთანაც საქართველოს საზღვრები არ გააჩნია. თავის მხრივ, სასაზღვრო რეგიონებში მაცხოვრებლები მჭიდროდ თანამშრომლობენ სხვადასხვა სფეროში: ეს შეიძლება იყოს ვაჭრობა, ჯანდაცვა, მონაწილეობა რელიგიურ დღესასწაულებში და კულტურულ ღონისძიებებში, ურთიერთდანმარება ექსტრემულ სიტუაციებში.

საზღვართშორისი თანამშრომლობა ყველაზე აქტიურად წითელი ხიდის ზონაში (საქართველოს, აზერბაიჯანის და სომხეთის საზღვრების პირობითი გადაკვეთის წერტილი) ხორციელდებოდა. აქ ტრადიციულად იმართებოდა ფესტივალები, კონცერტები. 1991 წელს წითელ ხიდზე სამხრეთ კავკასიის სამივე ქვეყნის გაერთიანებული ერების ორგანიზაციაში შესვლის მოთხოვნის მხარდამჭერი ერთობლივი ახალგაზრდული აქცია გაიმართა.

წითელი ხიდის მიდამოებში აზერბაიჯანის, სომხეთის და საქართველოს სასაზღვრო რეგიონების საზღვართშორისი თანამშრომლობის რამდენიმე პროექტის მხარდამჭერი იყო გერმანული ორგანიზაცია GTZ (ტექნიკური თანამშრომლობის საზოგადოება). 2005-2006 წლებში ჰოლანდიური ორგანიზაციის *ეკლესიათა შორის მშვიდობის საბჭოს* (In-

terchurch Peace Council – IKV) მხარდაჭერით განხორციელდა საქართველო-სომხეთის, საქართველო-აზერბაიჯანის და საქართველო-რუსეთის საზღვრებზე საზღვართშორისი თანამშრომლობის განვითარების პროგრამა. 2000 წელს ევროკავშირის მხარდაჭერით შეიქმნა რეგიონული ეკოლოგიური ცენტრი (REC Caucasus), რომელიც გარემოს დაცვის სფეროში ახორციელებდა რამდენიმე მნიშვნელოვან საზღვართშორისი ხასიათის პროექტს.

ყველა ეს აქტივობა უსისტემო და ერთჯერადი იყო და არ ითვალისწინებდა ხანგრძლივ თანამშრომლობას. მათი განხორციელება ხდებოდა ქაოსურად და მეთოდოლოგიის გარეშე. რეგიონული თანამშრომლობის სქემები და “ტყუები ქალაქების” თანამშრომლობა, რომლებიც ხორციელდებოდა საბჭოთა კავშირის დაშლამდე, მნიშვნელოვნად შემცირდა. რეგიონულ თუ ადგილობრივ ხელისუფლებებს შორის არსებული შეთანხმებები და თანამშრომლობის პროგრამები უფრო ფორმალურ და დეკლარაციულ ხასიათს ატარებდა.

უფრო გვიანდელმა მოვლენებმა, როგორებიცაა საქართველოს ევროპის სამეზობლო პოლიტიკასთან (ENP) მიერთება და ევროკავშირის ამჟამინდელი გაფართოება, გაზარდა ევროკავშირის ინტერესები შავი ზღვის რეგიონში. ევროკავშირის სამეზობლო სტრატეგიის ფარგლებში განვითარებული შავი ზღვის ერთობლივი პროგრამა მიმართულია საზღვართშორისი თანამშრომლობის განვითარებაზე. შავი ზღვის ევრორეგიონის შექმნის რუმინულმა ინიციატივამ საქართველოში სხვადასხვა აქტორის მონაწილეობით საზღვართშორისი თანამშრომლობის ორგანიზებისა და იმპლემენტაციის შესაძლებლობის მზარდი მოთხოვნა წარმოაჩინა.

## **2. საქართველოში საზღვართშორისი თანამშრომლობის განსაზღვრული ასპექტების განვითარება**

### **2.1 სამართლებრივი ასპექტები**

#### **2.1.1 მიღწევები**

ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმას საქართველოში მოჰყვა ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის რატიფი-

კაცია(2004). რამდენიმე კანონის მიღებით მომზადდა ნიადაგი ახალი ტიპის ადგილობრივი თვითმმართველობისთვის. ესენია:

- ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ (2005);
- კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ (2006);
- კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულის საკუთრების შესახებ (2006).

იმისათვის, რომ ადგილობრივმა ხელისუფლებამ შეძლოს საერთაშორისო რეგიონული პოლიტიკის დანერგვა, მას უნდა ჰქონდეს კომპეტენციის განსაზღვრული დონე და საერთაშორისო პროგრამებში საკუთარი ბიუჯეტიდან წვლილის შეტანის შესაძლებლობა. ამ თვალსაზრისით, ზემოთ ჩამოთვლილი კანონები არ არის საკმარისი. ექსპერტები აღნიშნავენ, რომ საქართველოს მოქმედი კანონები ადგილობრივ ხელისუფლებას არ ანიჭებენ შესაბამის ეკონომიკურ თავისუფლებას. ამ მიზეზით წარმოდგა საერთაშორისო ურთიერთობებში და საზღვართშორისი აქტივობების განვითარებაში მათ მიერ ფინანსური წვლილის შეტანის შესაძლებლობათა საკითხი.

რეგიონის მონაწილეებთან საერთაშორისო ურთიერთობების განვითარების ერთ-ერთი მთავარი პრობლემა ისაა, რომ მოსაზღვრე ქვეყნებმა შეათანხმონ სახელმწიფო სტრატეგია სასაზღვრო რეგიონების ინტერესების და თავისებურებების თაობაზე. საერთაშორისო შეთანხმებათა შედეგია ცენტრალური ხელისუფლების კომპეტენცია. ამავე დროს, ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლება, რომელიც ახორციელებს საზღვართშორისი თანამშრომლობის ორგანიზებას და იმპლემენტაციას, უნდა მოქმედებდეს სახელმწიფო კანონმდებლობის ფარგლებში.

ამ თვალსაზრისით, ორმხრივი და მრავალმხრივი სახელმწიფოთშორისი შეთანხმებები განსაკუთრებულ როლს თამაშობენ საერთაშორისო თანამშრომლობის განვითარებაში, რაშიც რეგიონებიც მონაწილეობენ. ქვეყნის სხვა ნორმატიულ აქტებთან ერთად, ისინი საერთაშორისო საზღვართშორისი თანამშრომლობის განვითარების სამართლებრივ ჩარჩოებს ქმნიან. რეგიონული ან მუნიციპალური სტრუქტურების მიერ უცხოელ პარტნიორებთან დადებული ზოგიერთი ხელშეკრულება ასეთი სახის შეთანხმებებს ეფუძნება.

მაგალითად, საქართველოსა და აზერბაიჯანს შორის მეგობრობისა და ეკონომიკური თანამშრომლობის სახელმწიფოთშორისი შეთანხმების საფუძველზე 1995 წელს ხელი მოეწერა სავაჭრო, ეკონომიკური და კულტურული თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმებას ქალაქ ქუთაისსა და ქალაქ განჯას (აზერბაიჯანი) შორის.

საქართველოსა და აზერბაიჯანს შორის კეთილმეზობლური ურთიერთობების (მათ შორის, საზღვართშორისი თანამშრომლობის) გასაძლიერებლად რამდენიმე მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილება იქნა მიღებული ქართულ-აზერბაიჯანული მეოთხე სამთავრობო კომისიის შეკრებაზე 2007 წლის სექტემბერში, რომელიც ეკონომიკურ თანამშრომლობას მიეძღვნა. კერძოდ, პირდაპირი ბიზნეს-კონტაქტების განსავითარებლად, საზღვართან ახლოს მდებარე რეგიონებში დაიგეგმა გამოფენების და ბიზნეს-ფორუმების ჩატარება. აზერბაიჯანის ეკოლოგიისა და ბუნებრივი რესურსების და საქართველოს გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროებს დაევალათ ტრანსსასაზღვრო წყლების ეკოლოგიური სისუფთავის მონიტორინგის ჩატარება, მათ შორის, მდინარე მტკვრის დაბინძურების შეფასება და მისი დასუფთავების ერთობლივი ღონისძიებების გატარება. გადაწყვეტილება მიღებულ იქნა ორმხრივი ქართულ-აზერბაიჯანული სამუშაო ჯგუფის საქმიანობის დასაჩქარებლად, რომლის მიზანია ბელაქან-ლაგოდენის საზღვრებს შორის დაცული ტერიტორიის პროექტის განვითარება და აგრეთვე სხვა საზღვართშორისი დაცული ტერიტორიების შექმნის შესაძლებლობების განხილვა. ეს რეგიონი, რომელიც უნიკალურია თავისი კლიმატური და ბუნებრივი პირობებით, მდებარეობს საქართველო-აზერბაიჯანი-რუსეთის საზღვრების გადაკვეთაზე.

## 2.1.2 სირთულეები

არა ყველა ფორმალური თუ არაფორმალური დადებული შეთანხმება განხორციელებულა. მაგალითად, არსებობს დოკუმენტი, რომელსაც ხელს აწერენ რუსეთის ფედერაციის ერთ-ერთი რეგიონის და საქართველოს რეგიონული ხელისუფლების წარმომადგენლები: “მცხეთა-მთიანეთის რეგიონის და ჩრდილოეთ ოსეთის რესპუბლიკის თანამშრომლობის პროგრამა – რუსეთის ფედერაციის ალანია ვაჭრობასა და ეკონომიკაში, მეცნიერულ და ტექნიკურ და სოციალურ სფეროებში, 2002-2007 წლები”. დოკუმენტს ხელი მოეწერა მოსკოვში 2000 წელს. თუმ-



ცა, მას შემდეგ ამ რეგიონების მოსახლეობის შესაბამის ჯგუფებს (ბიზნესმენებს, ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლებს და ინტელიგენციის წარმომადგენლებს) არ მიუღიათ მონაწილეობა დოკუმენტის შემუშავების პროცესში და პროგრამისთვის საჭირო ფინანსური მხარდაჭერაც არ ყოფილა უზრუნველყოფილი.

ეს ეხება საერთაშორისო კონვენციებსაც, როგორცაა ევროპის ჩარჩო-კონვენცია ტერიტორიულ თემებსა და ხელისუფლებებს შორის ტრანსსასაზღვრო თანამშრომლობაზე (ხელმოწერილია მადრიდში 1980 წელს და ამიტომ ხშირად მოიხსენიება როგორც მადრიდის კონვენცია). ეს კონვენცია წარმოადგენს ერთ-ერთ ძირითად დოკუმენტს, რომელიც უზრუნველყოფს ევროპულ ქვეყნებს შორის საზღვართშორისი თანამშრომლობის სამართლებრივ ჩარჩოებს.

ეს კონვენცია ღიაა ხელმოსაწერად ევროსაბჭოს წევრი ქვეყნებისთვის. საქართველოს ყველა მეზობელმა ქვეყანამ ხელი მოაწერა ამ კონვენციას. კონვენციის ხელმოწერა იყო საქართველოს ევროსაბჭოში გაწევრიანების ერთ-ერთი ვალდებულება. 2005 წლის 25 ოქტომბერს საქართველოს მთავრობამ ხელი მოაწერა კონვენციას და 2006 წლის აპრილში იგი რატიფიცირებული იქნა საქართველოს პარლამენტის მიერ რამდენიმე დათქმით. კონვენციის ჩარჩოებში საქართველო, სახელმწიფოთა შორის შეთანხმებების საფუძველზე, ახორციელებს საზღვრებს შორის თანამშრომლობას კონვენციის მონაწილე ქვეყნებთან. საქართველოს ტერიტორტიული მთლიანობის აღდგენამდე კონვენციის იმპლემენტაცია არ ვრცელდება აფხაზეთზე და ყოფილ სამხრეთ ოსეთის ავტონომიურ ოლქზე.

ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლები და რეგიონული თანამდებობის პირები, რომლებიც, ევროპული გამოცდილების თანახმად, საზღვართშორისი თანამშრომლობის მთავარ აქტორებად მიიჩნევიან, იჩენენ პასიურობას და არ გააჩნიათ ინფორმაცია ევროპულ გამოცდილებაზე, საქართველოს ადმინისტრაციული ერთეულების მონაწილეობით საზღვართშორისი ხასიათის საერთაშორისო თანამშრომლობის განვითარების რესურსებსა და მექანიზმებზე.

მეზობელ ქვეყნებს აქვთ სათანადო კანონმდებლობა და საერთაშორისო პოლიტიკის კონცეპტუალურ მიდგომას ეყრდნობიან. მაგალითად, რუსეთის ფედერაციამ შეიმუშავა და დაამტკიცა კონცეფცია. საზღვართშორისი თანამშრომლობის კანონი განავითარეს და მიიღეს უკრაინაშიც. მათგან განსხვავებით, საზღვართშორისი თანამშრომლობის განვი-

თარების კონცეფცია საქართველოში არ განვითარებულა. ამიტომაც არ არსებობს მისი იმპლემენტაციის სამოქმედო პროგრამა.

## 2.2 ინსტიტუციური ასპექტები

### 2.2.1 ადგილობრივ ხელისუფლებათა სისუსტე

საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტრო წამყვან როლს თამაშობს საერთაშორისო თანამშრომლობის პოლიტიკის განსაზღვრაში (მათ შორის, სავლერთშორისი თანამშრომლობის პოლიტიკის განსაზღვრაშიც). სხვა მნიშვნელოვანი აქტორები არიან პარლამენტის საგარეო საქმეთა კომიტეტი, პარლამენტის რეგიონული, თვითმმართველობის და მაღალმთიანი რეგიონების პოლიტიკის კომიტეტი. შესაბამის სფეროში რეგიონებისთვის სპეციალური პროგრამები განახორციელეს ეკონომიკის სამინისტრომ და გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტრომ. სახელმწიფო სტრუქტურებს, რეგიონულ და ადგილობრივ ხელისუფლებათა მუშაობას ტერიტორიული ერთეულების საერთაშორისო თანამშრომლობის საკითხებზე აკლია კოორდინირებულობა.

საერთაშორისო რეგიონული თანამშრომლობის საკითხები სხვადასხვა რეგიონის ადმინისტრაციებში სხვადასხვა დონეზე რეგულირდება. ზოგან ის რწმუნებულის ერთ-ერთი მოადგილის, ზოგან კი საერთაშორისო ურთიერთობის სპეციალური დეპარტამენტის კომპეტენციას განეკუთვნება. ზოგიერთ ტერიტორიულ ერთეულს საერთოდ არ გააჩნია ამაზე პასუხისმგებელი სპეციალური სტრუქტურა ან პასუხისმგებელი პირი.

საერთაშორისო თანამშრომლობა ქალაქსა და ქალაქს შორის საკმაოდ ინტენსიურად განვითარდა საბჭოთა პერიოდში და მოიცავდა საქართველოს დიდ ქალაქებს. პოსტსაბჭოთა პერიოდის დასაწყისში ქალაქებს შორის კომუნიკაცია სრულად დაიკარგა და მხოლოდ ბოლო ხანებში დაიწყო თანდათანობით აღდგენა. თვითმმართველობა საქართველოს შვიდ ქალაქში არსებობს: თბილისში, ფოთში, რუსთავში, ქუთაისში, ბათუმში, სოხუმში და ცხინვალში. ეს ქალაქები ორმხივ ინტერმუნიციპალურ თანამშრომლობას აწარმოებენ (ტყუპი ქალაქები). მუნიციპალურ ადმინისტრაციებში არ შექმნილა ქალაქის საგარეო პოლიტიკის დაგეგმვის და კოორდინაციის განმახორციელებელი სტრუქტურა. თბილისში და ქუთაისში ეს საკითხები მერიის შიდა კავშირების დეპარტამენტების ფუნქციაა, ხოლო ფოთში – შიდა ეკონომიკური ურთიერთობების და ინვეს-

ტიციების დეპარტამენტის. რუსთავის მუნიციპალიტეტში არის საერთაშორისო ურთიერთობების საკითხებზე სპეციალისტის შტატი. როგორც წესი, თანამშრომლობა შემოიფარგლებოდა დელეგაციების პერიოდული გაცვლით, განსაკუთრებით, კულტურულ სფეროში და მხოლოდ უკანასკნელ პერიოდში ინტერმუნიციპალურმა თანამშრომლობამ მოიცვა ეკონომიკური თანამშრომლობის საკითხები. თბილისის შემთვევაში ეს თანამშრომლობა მოიცავს განათლების და სამედიცინო სფეროებსაც.

დიდი მუნიციპალიტეტებისაგან განსხვავებით, პატარა ქალაქების უმეტესობას არ აქვს ადგილობრივი თვითმმართველობა და ისინი შედიან რაიონებში. ეს არის ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ახალი ორგანული კანონის ძალაში შესვლის შედეგი. მოცემულ მომენტში უცნობია, მცირე მუნიციპალიტეტის რომელი სტრუქტურები იქნებიან პასუხისმგებელი საერთაშორისო თანამშრომლობაზე.

საგარეო პოლიტიკის იმპლემენტაციაზე პასუხისმგებლობის გაურკვეველი დაყოფა უთუოდ იქონიებს გავლენას პატარა ქალაქების მონაწილეობით რეგიონული თანამშრომლობის განვითარებაზე. პრობლემები შესაძლოა წარმოიშვას მათ მონაწილეობასთან დაკავშირებით ევროპის მუნიციპალიტეტების ქსელებში, როგორებიცაა “ჯანმრთელი ქალაქები”, ევროპული მუნიციპალიტეტების საბჭოები, ქალაქების ევროპული კონფერენციები სამოქალაქო უფლებებისათვის, საერთაშორისო შავი ზღვის კლუბი და ა.შ.

ყოველი რეგიონის ადმინისტრაციაში რეგიონული თანამშრომლობის საკითხების გადასაჭრელად სხვადასხვა სახის გადაწყვეტილება იქნა მიღებული. მაგალითად, კახეთის რეგიონში ამ საკითხების გადაწყვეტაზე პასუხისმგებელია გუბერნატორის ერთ-ერთი მოადგილე, ხოლო ქვემო ქართლის და იმერეთის რეგიონებში შექმნილია საგარეო ურთიერთობების დამოუკიდებელი დეპარტამენტები. მათგან განსხვავებით, მცხეთა-მთიანეთის რეგიონში არ გამოყოფილა სპეციალური სტრუქტურა ან ცალკეული ადამიანი.

ტერიტორიული ერთეულების ხელმძღვანელობის სისუსტეს, შიდა ურთიერთობების განვითარებაზე პასუხისმგებელი სპეციალური დეპარტამენტების და კვალიფიციური კადრების სისუსტეს ან არარსებობას ადმინისტრაციული ერთეულების არაეფექტური საერთაშორისო თანამშრომლობა მოსდევს. პრობლემად რჩება აგრეთვე კადრების არასათანადო პროფესიონალიზმი და ზოგჯერ ტექნიკურ საშუალებათა (თანამედროვე ოფისი, ტექნიკური აღჭურვილობა, ინტერნეტის ხელმისაწვდომობა) სიმწირე.

იმერეთის რეგიონის რეგიონული ადმინისტრაციის საერთაშორისო ურთიერთობების დეპარტამენტის უფროსის თანახმად, მიუხედავად იმისა, რომ შეთანხმებები ხშირად იღებოდა პოლიტიკური მიზეზებით, რეგიონის ხელისუფლების წარმომადგენლებს არასოდეს უცდიათ ამ ჩარჩოებში ქმედებათა განხორციელება. საერთაშორისო ურთიერთობების განვითარება ხდება ერთი წყაროდან – პრაქტიკულად, ყველა პროექტი ფინანსდება გარე ჯგუფების მიერ. როგორც წესი, რეგიონული თანამშრომლობის განვითარების ინიციატივა მოდის ქვეყნის გარედან და ასეთ შემთხვევებშიც კი ადმინისტრაციებს ყოველთვის არ ძალუძთ თანამშრომლობას ადეკვატური მხარდაჭერით უპასუხონ.

## 2.2.2 სეპარატისტული ტენდენციები

საერთაშორისო თანამშრომლობის განვითარებას ყველაზე სერიოზულ პრობლემას სეპარატისტები და რეგიონებში ირიდენტისტული მოძრაობები უქმნიან; განსაკუთრებულ აუცილებლობას წარმოადგენს კონფლიქტის ზონებში საზღვართშორისი კონტაქტების პრობლემების გათვალისწინება.

აფხაზეთის სეპარატისტული ხელისუფლება ყველა შესაძლო ინსტრუმენტსა და მექანიზმს იყენებს საერთაშორისო პოლიტიკის გასატარებლად. ისინი აქტიურად ცდილობდნენ აფხაზურ დიასპორასთან კონტაქტების დამყარებას. თანამშრომლობა ქალაქების (პირველ რიგში, სოხუმის) მონაწილეობით აღდგა. აფხაზეთმა განავითარა რეგიონთშორისი კონტაქტები რუსეთის ფედერაციის სხვადასხვა ტერიტორიულ ერთეულთან. აფხაზეთის დე-ფაქტო ხელისუფლებამ “დნესტრისპირეთის” და “სამხრეთ ოსეთის” კონფლიქტურ რეგიონებთან დაამყარა და განავითარა კონტაქტები. აფხაზეთის დე-ფაქტო ხელისუფლების განცხადებით, მათი საგარეო პოლიტიკის პრიორიტეტი დსთ-ში გაწევრიანებაა. ისინი დიდ ყურადღებას უთმობენ ევროკავშირს და, განსაკუთრებით, ევროპის სამეზობლო პოლიტიკას. აფხაზეთი აგრეთვე UNPO -ს (აუღიარებელი ერების და ხალხების ორგანიზაცია) წევრია.

საერთაშორისო ორგანიზაციები არასაკმარის ყურადღებას უთმობენ იმ ფაქტს, რომ აფხაზეთი და ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქი წარმოადგენს დაყოფილ საზოგადოებებს. პარალელური სოციალური ინსტიტუტები, მათ შორის პოლიტიკურები, არსებობს აფხაზეთში, მაგრამ მათ არ გააჩნიათ შესაბამისი შესაძლებლობები. აფხაზეთის

უზენაესი საბჭო (დევნილი) ეფექტურად არ იყენებს რეგიონული კავშირების განვითარების პოტენციალს. სეპარატისტების კონსოლიდაციის წინააღმდეგ აფხაზეთის უზენაესი საბჭო (დევნილი) შეიძლება კონფლიქტის მიერ დაყოფილი საზოგადოების სხვადასხვა ერთობას შორის კავშირების განვითარების ინიციატივით გამოვიდეს.

რეგიონული თანამშრომლობა, რომელიც მოიცავს ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიურ ოლქს, ჭირს რამდენიმე მიზეზის გამო. გაურკვეველია შიდა ადმინისტრაციული საზღვრები, ვინაიდან უკანასკნელი ოცი წლის მანძილზე ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის ტერიტორია შეიცვალა და ტერიტორიის ნაწილი გადაეცა სხვა ქართულ მუშობელ რეგიონებს.

საქართველოს ცენტრალური ხელისუფლების იურისდიქცია არ ვრცელდება ყოფილ სამხრეთ ოსეთის ავტონომიურ ოლქზე; არაკონტროლირებადი ტერიტორიის დე-ფაქტო ხელისუფლება კონცენტრირებულია რუსეთთან ინტეგრაციაზე (განსაკუთრებით, ახლო კომუნიკაციები განვითარებული მუშობელ ჩრდილოეთ ოსეთის რეგიონთან). თუმცა, აფხაზეთის სეპარატისტული რეჟიმისგან განსხვავებით, სამხრეთ ოსეთის ხელისუფლებამ ვერ მიაღწია საერთაშორისო პოლიტიკის დონეს.

## 2.3 სხვა ასპექტები

### 2.3.1 საზღვრების დადგენა და დემარკაცია

საზღვრების დადგენის და დემარკაციის გადაუჭრელი პრობლემები საზღვართშორისი კავშირების განვითარების კიდევ ერთი დამაბრკოლებელი ფაქტორია. საქართველოს საზღვრის შემდეგი სეგმენტები რჩება დასადგენი და სადემარკაციო: სახმელეთო საზღვარი რუსეთთან (906 კმ), აზერბაიჯანთან (458 კმ), სომხეთთან (216 კმ) და რუსეთ-საქართველოს საზღვაო საზღვრები შავ ზღვაში (სადაც საჭიროა ტერიტორიული წყლების, სპეციალური ეკონომიკური ზონის და კონტიტენტური შეღვის დემარკაცია; საზღვაო საზღვრის მთლიანი მონაკვეთი შეადგენს 300 კმ-ს). ამჟამად მხოლოდ თურქეთ-საქართველოს საზღვრის (263 კმ) სეგმენტია დადგენილი საერთაშორისო სამართლის ნორმების შესაბამისად, ვინაიდან ეს იყო სახელმწიფო საზღვარი სსრკ-სა და თურქეთს შორის. ბოლო წლებში მიმდინარეობს მოლაპარაკებები მუშობელ ქვეყნებთან, მაგრამ ამჟამად წარმატების გარეშე.

მკაფიოდ დადგენილი საზღვრების არარსებობა სასაზღვრო პოლიციას საზღვრების დაცვის პრობლემას უქმნის. ადამიანის უფლებათა ინფორმაციის და დოკუმენტაციის ცენტრის თანახმად, აზერბაიჯანელი მესაზღვრეების მიერ ქართველი მოქალაქეების მოტაცების ფაქტებს ადგილი ჰქონდა საქართველო-აზერბაიჯანის ლაგოდჯის მონაკვეთზე. აზერბაიჯანელმა მესაზღვრეებმა გამოიყენეს ის ფაქტი, რომ საზღვრის ეს მონაკვეთი დაუდგენელია და დაიწყეს საზღვრის ანლოს მდებარე სოფლების მცხოვრებთა დაკავება ტერიტორიაზე, რომელიც თითქოს ეკუთვნოდა აზერბაიჯანს, სვამდნენ ციხეში და სძალავდნენ გამოსასყიდს მათ ნათესავეს.

### 2.3.2 ხალხის მოძრაობა

ხალხის მოძრაობის პირობები მეზობელი ქვეყნების მომიჯნავე ადმინისტრაციული ერთეულების საზღვართშორისი თანამშრომლობის ეფექტური განვითარების კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი ფაქტორია.

საქართველომ ცალმხრივად შემოიღო უვიზო რეჟიმი ევროკავშირის მოქალაქეთათვის. 2006 წლის პირველ იანვრამდე სავიზო რეჟიმი ძალაში იყო ორ მეზობელ ქვეყანასთან – თურქეთთან და რუსეთთან. 2006 წლის იანვრიდან თურქეთმა და საქართველომ მიაღწიეს შეთანხმებას მათ შორის სავიზო რეჟიმის გაუქმებაზე. თურქეთისა და საქართველოს მოქალაქეებს უფლება აქვთ, მეორე სახელმწიფოს ტერიტორიაზე ვიზის გარეშე 90 დღემდე დარჩნენ.

2000 წლის დეკემბერში რუსეთმა შემოიღო სავიზო რეჟიმი საქართველოს მოქალაქეებისთვის. თუმცა, 2004 წლის ზაფხულში რუსეთის ფედერაციასთან სავიზო რეჟიმის გასამარტივებლად საქართველომ ცალმხრივად მიიღო ზომები. რუსეთის მოქალაქეებს მიეცათ ნება, შესასვლელი ვიზა მიეღოთ უშუალოდ სასაზღვრო გამშვებ პუნქტებზე საზღვრის გადაკვეთისას (აეროპორტებში, საზღვაო პორტებში და სახმელეთო სასაზღვრო გამშვებ პუნქტში “ყაზბეგი”). უფრო მეტიც, უპირატესმა უვიზო რეჟიმმა საქართველო-რუსეთის საზღვარზე მდებარე რეგიონების მცხოვრებლებს, როგორებიცაა ჩრდილოეთ ოსეთის რესპუბლიკა – ალანია (რფ) და მცხეთა-მთიანეთის რეგიონი, მეზობელ რეგიონში ნებართვის გარეშე 10 დღემდე ვადით დარჩენის უფლება მისცა. ქართულ-რუსული ურთიერთობების გაუარესების შემდეგ, 2006 წლის 28 სექტემბრიდან შეწყდა ვიზების გაცემა საქართველოს მოქალაქეებზე. 3 ოქტომბერს შეწყდა საზღვართშორისი მოძრაობა რუსეთის ფედერაციასა და საქართველოს შორის.

რის. იმის გამო, რომ რუსეთის ფედერაციის მოქალაქეები საქართველოში ჩამოდიოდნენ მესამე ქვეყნების – სომხეთის, აზერბაიჯანის და თურქეთის – გავლით, მიღებულ იქნა გადაწყვეტილება, რუსეთის მოქალაქეებს მიეცეთ შესასვლელი ვიზა საქართველოს სასაზღვრო გამშვებ პუნქტებზე: სადახლო-1, წითელი ხიდი, სარფი და ვალე.

თავისუფალი შესვლის რეჟიმი შენარჩუნდა საქართველოს და სომხეთსა და აზერბაიჯანს შორის. თუმცა ამ საზღვრების გადაკვეთა სატრანსპორტო საშუალებებით მნიშვნელოვან ხარჯებთან არის დაკავშირებული. საზღვართშორისი თანამშრომლობის კავკასიური ცენტრის (Caucasian Center of Transborder Cooperation, CCTC) თანახმად, საქართველოს მოქალაქეებისთვის საქართველო-აზერბაიჯანის საზღვრის სამგზავრო ტრანსპორტით გადაკვეთა 60 აშშ დოლარი ღირს. უფრო მეტიც, საქართველო-აზერბაიჯანის სატრანსპორტო საშუალებით გადაკვეთისას, მან უნდა წარმოადგინოს მინიმუმ 800 აშშ დოლარის დეპოზიტი (რაც დამოკიდებულია ტრანსპორტის სახეობაზე), რომელიც დაბრუნების შემდგომ ანაზღაურებას ექვემდებარება. ეს სიტუაცია რომ შეიცვალოს, საქართველომ და სომხეთმა 2006 წლის აპრილში ხელი მოაწერეს შეთანხმებას საავტომობილო ტრანსპორტის კომუნიკაციაზე. შეთანხმება მოიცავს უცხოურ ტრანსპორტზე კვოტის გაუქმებას და საქართველოდან სომხეთში მიმავალი ყველა სატვირთო და სამგზავრო ტრანსპორტის საგზაო გადასახადებისგან გათავისუფლებას. თუმცა შეთანხმება ძალაში არ შევა, სანამ სომხეთის რესპუბლიკის პარლამენტი არ მოახდენს მის რატიფიკაციას.

თურქეთთან უვიზო რეჟიმის შემოღების შემდეგ მოსალოდნელია საზღვრის გადამკვეთთა რაოდენობის ზრდა. ამიტომ, საჭიროა დამატებითი სასაზღვრო-გამშვები პუნქტის გახსნა მაჭახელაში (აჭარა). საზღვრის დაცვის დეპარტამენტი აცხადებს, რომ მზადაა გადადგას გარკვეული ნაბიჯები ამ გადაწყვეტილების გასატარებლად.

### 3. საერთაშორისო გამოცდილება – პოლონური გამოცდილება

საზღვართშორისი ურთიერთობების ორგანიზების პოლონური გამოცდილება საქართველოსთვის ერთობ საინტერესოა. ადმინისტრაციულმა რეფორმამ, რომელიც ჩატარდა 1999 წლის პირველ იანვარს, რადიკალურად შეცვალა რეგიონული პოლიტიკის იმპლემენტაციის ინსტიტუციური და სამართლებრივი გარემო. პოლონეთი დაიყო 16 პროვინცი-

ად (voivodship), 373 ოლქად (powjat) და 2489 თემად (gmina). 16 ახალი პროვინცია გახდა არა მარტო ადგილობრივი ხელისუფლების (სამთავრობო) უდიდესი ერთეულები, არამედ ადგილობრივი ადმინისტრაციის (თვითმმართველობის) ერთეულებიც.

რეფორმის შედეგად ტერიტორიული თვითმმართველობის უფლებები მნიშვნელოვნად გაიზარდა. არსებითად, პროვინციების თვითმმართველობა ჩამოყალიბდა რეგიონული პოლიტიკის დამოუკიდებელ სუბიექტად, რომელიც თვითონ განსაზღვრავს ამ პოლიტიკის მიზნებს და პრიორიტეტებს. კანონი რეგიონული თვითმმართველობის შესახებ აყალიბებს რეგიონული თვითმმართველობის ძირითად როლსა და ფუნქციებს. 77-ე მუხლი ადგენს, რომ რეგიონებს პოლონეთის რეგიონული თანამშრომლობის ზოგადი პრიორიტეტების შემუშავების ფუნქცია აკისრიათ; ეს დამტკიცებული და მიღებული უნდა იყოს საგარეო საქმეთა სამინისტროს მიერ. რეგიონული მმართველი ორგანოები წარმოაჩენენ პრიორიტეტებს, რომლებიც მათ რეგიონისთვის მნიშვნელოვნად მიაჩნიათ. საერთაშორისო თანამშრომლობის პრიორიტეტების მომცველი ასეთი დოკუმენტი უნდა შედგეს ყოველ ოთხ წელიწადში.

ისეთი საერთაშორისო დოკუმენტების ხელმოწერა და რატიფიკაცია, როგორებიცაა ევროპის ჩარჩო-კონვენცია ტრანსსასაზღვრო თემებზე და ხელისუფლებებზე (European Outline Convention on Transfrontier Communities or Authorities) ე.წ. მადრიდის კონვენცია (1980) და ევროპული ქარტია ადგილობრივ თვითმმართველობაზე, ასევე ეხმარება იმას, რომ საფუძველი შეიქმნას საზღვართშორისი თანამშრომლობის განვითარებისათვის. მადრიდის კონვენცია უფრო ფართო თანამშრომლობის კარგი ბაზაცაა, რომელიც სცილდება საზღვართშორის აქტივობებს. ის ქმნის რეგიონებს შორის თანამშრომლობის კონცეფციასაც, რაც ძალიან წაადგება საქართველოს ხელისუფლებას გამოცდილების და ნოუ-ჰაუს მიღებაში; ამასთან, გაუღვივებს ევროპულ პარტნიორობთან კავშირების დამყარებას.

1990-იანი წლების დასაწყისიდან პოლონეთმა მეზობელ ქვეყნებთან საზღვართშორის და რეგიონულ თანამშრომლობაზე ჩვიდმეტ შეთანხმებას მოაწერა ხელი. ამ შეთანხმებების შედეგად შეიქმნა თორმეტი კომიტეტი (ზოგიერთ შემთხვევაში საბჭო) საზღვართშორის თანამშრომლობის საკითხებზე. კომიტეტის სამდივნო არსებობს შინაგან საქმეთა და ადმინისტრაციის სამინისტროს საზღვართშორისი თანამშრომლობის დეპარტამენტთან. კანონმდებლობის თანახმად, კომისია იკრი-



ბება რეგულარულად (წელიწადში ერთხელ მაინც) და მიზნად ისახავს ერთიანი პოზიციის ჩამოყალიბებასა და ინფორმაციის გაცვლას.

პოლონეთსა და საქართველოს შორის რეგიონთშორის თანამშრომლობაზე შეთანხმებას ხელი მოეწერა 1993-1995 წლებში. მისი ერთ-ერთი პუნქტი ადგენს, რომ უნდა შეიქმნას კომისია, მაგრამ ჯერ-ჯერობით ის არ შექმნილა.

კომისიების ფარგლებში ფუნქციობს მუშა-ჯგუფები. მათი რაოდენობა და თემატიკა კომისიების მიხედვით განსხვავდება. კომიტეტების/საბჭოების ფუნქციები აერთიანებს ადგილობრივ და სამთავრობო ხელისუფლებებს, განსაზღვრავს თანამშრომლობის მიმართულებებს. კოორდინატორის ფუნქცია სამდივნოს აკისრია. პრაქტიკული სამუშაოს იმპლემენტაცია ხორციელდება მუშა-ჯგუფების მიერ, რომლებიც შედგებიან ექსპერტების, ადგილობრივი მთავრობების და სხვადასხვა სამინისტროს წარმომადგენლებისგან (მაგალითად, განათლების სამინისტროს, ტრანსპორტის სამინისტროს და ა.შ.). კომიტეტის მუშა-ჯგუფების აქტივობები ფინანსდება სხვადასხვა საშუალებით, რაც დამოკიდებულია წამყვან სტრუქტურაზე: თუ ეს არის პროვინცია – პროვინციის ბიუჯეტიდან, თუ მარშალი (რეგიონული პარლამენტის სპიკერი) – მარშალის ბიუჯეტიდან, თუ სამინისტრო დეპარტამენტი – შესაბამისი სამინისტროს ბიუჯეტიდან.

საზღვართშორისი თანამშრომლობის დეპარტამენტი კოორდინაციას უწევს რეგიონთა შორის შეთანხმებების საფუძველზე შექმნილი კომისიების მუშაობას. თუმცა, ბევრი პოლონური რეგიონი თანამშრომლობს საფრანგეთის, იტალიის, ესპანეთის და სხვა რეგიონებთან ყოველგვარი სახელმწიფოთშორისი შეთანხმებების გარეშე. პოლონეთის რეგიონული და თვითმმართველობის დაწესებულებებმა ხელი მოაწერეს ასზე მეტ რეგიონთშორის შეთანხმებას დასავლეთ და აღმოსავლეთ ევროპულ პარტნიორობთან და უკანასკნელ პერიოდში ხელი მოეწერა ზოგიერთ შეთანხმებას ჩინეთის რეგიონთან.

პოლონეთის საგარეო საქმეთა სამინისტრო ჩართულია ადგილობრივი თვითმმართველობის საერთაშორისო თანამშრომლობის შემდეგ ასპექტებში:

- პოლონეთის რეგიონების საერთაშორისო თანამშრომლობის პრიორიტეტების დამტკიცება;
- პოლონეთის თვითმმართველობის და რეგიონული ხელისუფლების და პარტნიორობის საერთაშორისო შეთანხმებებისათვის ნებართვის მიცემა;

- საერთაშორისო ხასიათის განსაზღვრული ასოციაციის წევრობაზე ნებართვის გაცემა.

ამგვარად, საგარეო საქმეთა სამინისტროს ოფიციალური ფუნქციაა გაანალიზოს, მიიღოს ან დართოს ნება ხელი მოეწეროს საერთაშორისო ხელშეკრულებებს, რომლებიც იდება პოლონეთის რეგიონულ თვითმმართველობასა და შესაბამის უცხოურ სტრუქტურებს შორის. პრაქტიკულად, საგარეო საქმეთა სამინისტრო არ ახორციელებს ამ თანამშრომლობაზე ზედამხედველობას – მას უფრო კონსულტაციური და მონიტორინგის ფუნქცია აკისრია, ვიდრე კონტროლის. სამინისტრო აყალიბებს მოსაზრებებსაც. საგარეო საქმეთა სამინისტროს წარმომადგენლები უნდა ესწრებოდნენ ადგილობრივი და რეგიონული ხასიათის შეხვედრებს და შეუერთდნენ საერთაშორისო ასპექტის ინიციატივებს. სამინისტროს წარმომადგენლები ცდილობენ დაესწრონ ყველაზე მნიშვნელოვან ღონისძიებებს, რომლებიც შეეხება ევროპაში რეგიონულ და ადგილობრივ თანამშრომლობას (მაგ. ევროსაბჭოს შეხვედრები).

კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი ორგანიზაცია, რომლის მუშაობაც უკავშირდება საერთაშორისო თანამშრომლობას პოლონეთის რეგიონების მონაწილეობით, არის რეგიონული განვითარების სამინისტრო. სამინისტრო ამზადებს და ახდენს სახელმწიფო განვითარების სტრატეგიის იმპლემენტაციას, რაც მოიცავს ქვეყნის ზონებად დაყოფის კონცეფციას და ევროკავშირის დამხმარე ფონდების მენეჯმენტთან დაკავშირებულ საკითხებს. იგი პასუხისმგებელია 2007-2015 წლების სახელმწიფო განვითარების სტრატეგიების მომზადებაზე. სხვა პრიორიტეტებთან ერთად, სამინისტრო ავითარებს 2007-2013 წლების სახელმწიფო ერთიანობის სტრატეგიას და სამოქმედო პროგრამებს (რომელთაგან ზოგიერთი საზღვარეთშორისი ხასიათისაა) და ამზადებს კანონპროექტს განვითარების პოლიტიკაზე და ამ სფეროში სახელმწიფო ორგანოებს შორის თანამშრომლობის პრინციპებზე.

ტერიტორიული თანამშრომლობის დეპარტამენტი და რეგიონული განვითარების სამინისტრო პასუხისმგებლები არიან პოლონეთში INTERREG III პროგრამების შედგენასა და მართვაზე და ამ პროგრამების ფარგლებში გაწეული ხარჯების მონიტორინგსა და კონტროლზე. ის ახორციელებს პროგრამებს ევროპის ტერიტორიული თანამშრომლობის და ევროპის სამეზობლო და პარტნიორობის ინსტრუმენტების მეშვეობით, რომლებშიც პოლონეთი მიიღებს მონაწილეობას 2007-2013 წლებში (ევროკომისიამ ოფიციალურად დაამტკიცა INTERREG IVC

პროგრამა 2007 წლის 11 სექტემბერს). INTERREG III იყო თემის ინიციატივა, რომელიც მიზნად ისახავდა 2000-06 წლებში ევროკავშირში რეგიონთა შორის თანამშრომლობის სტიმულირებას. ის მოიცავდა სამი სახის თანამშრომლობას:

- საზღვართშორისი (INTERREG IIIA) – საზღვართშორისი თანამშრომლობა მეზობელ რეგიონებს შორის. მისი მიზანია სოციალური და ეკონომიკური საზღვართშორისი ცენტრების განვითარება ზოგადი განვითარების სტრატეგიებით;
- ტრანსნაციონალური (INTERREG IIIB) – ტრანსნაციონალური თანამშრომლობა, რომელიც მოიცავს ნაციონალურ, რეგიონულ და ადგილობრივ ხელისუფლებას. მისი მიზანია ევროპული რეგიონების დიდი ჯგუფების ფორმირების გზით კავშირის შიგნით უკეთესი ინტეგრაციის მხარდაჭერა;
- რეგიონთშორისი (INTERREG IIIC) – რეგიონთშორისი თანამშრომლობა, რომლის მიზანია ფართომასშტაბიანი ინფორმაციის გაცვლის და გამოცდილების გაზიარების (ქსელები) გზით რეგიონული განვითარების პოლიტიკის და ინსტრუმენტების ეფექტურობის გაუმჯობესება.

თანამშრომლობის უკანასკნელი ფორმა საქართველოსთვის განსაკუთრებით საინტერესო უნდა იყოს, ვინაიდან საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს აძლევს რეალურ შესაძლებლობას, ჩაერთონ საზღვართშორისი თანამშრომლობაში, არა მარტო პოლონეთის რეგიონებთან, არამედ ევროკავშირის წევრი ქვეყნების სხვა რეგიონებთანაც.

პოლონეთმა მიაღწია მნიშვნელოვან წარმატებას ორი ან მეტი სახელმწიფო საზღვრისგან შემდგარ ევრორეგიონებთან საზღვართშორისი თანამშრომლობის განვითარებაში. ევრორეგიონებთან თანამშრომლობის ხასიათი, მიზნები და ამოცანები, პრიორიტეტები და ფუნქციონის პირობები თითოეულ შემთხვევაში განისაზღვრება მონაწილე მხარეებს შორის დადებული შეთანხმების პირობების საფუძველზე. პოლონეთის სასაზღვრო რეგიონების მონაწილეობით არსებობს 16 ევრორეგიონი, რომელთაგან პირველი 1991 წელს შეიქმნა. პოლონეთის რეგიონების მონაწილეობით შემდგარი ევრორეგიონების სტრუქტურა ძალიან განსხვავებულია. ზოგი მათგანი მოიცავს მხოლოდ ორი ქვეყნის ადმინისტრაციულ ერთეულს, ზოგი კი – ექვსამდე ქვეყნისას. საქართველოსთვის დიდ ინტერესს წარმოადგენს პოლონეთის გამოცდილება ბალტიის ზღვაზე საზღვართშორისი თანამშრომლობაში და ე.წ. “მწვანე” ევრორეგიონებთან თანამშრომლობის

რომლობა, რომელიც ეფუძნება გარემოს დაცვით კონცეფციას. 2005 წლიდან ევრორეგიონები ჩართულნი არიან ევროკავშირის 2007-2013 წლების ახალი ფინანსური პერსპექტივის მომზადებაში.

2002 წლის 25 მაისს პოლონეთმა და ბელორუსმა ხელი მოაწერეს შეთანხმებას ევრორეგიონის – Puszca Bialowieska/Belovezhskaya Pushcha – შექმნის თაობაზე, რომელიც მოიცავს ევროპის უნიკალურ ტყის მასივებს. ევრორეგიონი პოლონეთის და ბელორუსის მუშობელი ადმინისტრაციული-ტერიტორიული ერთეულების საერთაშორისო ასოციაციაა. ის შეიქმნა გარემოს დაცვის და ბუნებრივი რესურსების რაციონალურად გამოყენების მიზნით. 2003 წლიდან ევრორეგიონების წარმომადგენლები მუშაობენ *პოლონეთ-ბელორუსის სახელმწიფოთშორისი საკოორდინაციო კომისიის* ფარგლებში საზღვართშორისი თანამშრომლობის საკითხებზე. თავისი არსებობის მანძილზე ევრორეგიონმა “Puszca Bialowieska/Belovezhskaya Pushcha” განახორციელდა რამდენიმე პროექტი. მიმდინარე პროექტებმა ხელი შეუწყვეს საზღვართშორისი ეკოლოგიური, აგრარული და კულტურული ტურიზმის განვითარებას, ადგილობრივი მოსახლეობის ცოდნის ამაღლებას ეკოლოგიურ საკითხებზე, უნიკალური ბუნებრივი კომპლექსის შენარჩუნებას, რაც მნიშვნელოვნად განსაზღვრავს კონტინენტის კლიმატს.

#### 4. რეკომენდაციები

საქართველოს რეგიონებში საზღვართშორისი და რეგიონთშორისი თანამშრომლობის სტიმულირებისთვის უახლოეს მომავალში რამდენიმე ღონისძიებაა გასატარებელი:

- აუცილებელია შეიქმნას ძლიერი ბაზა საზღვართშორისი თანამშრომლობის ეფექტური განვითარებისათვის და ნათლად განისაზღვროს საზღვართშორისი თანამშრომლობის სხვადასხვა ფორმისათვის მიზნები, პრინციპები და პრიორიტეტები. მკაფიოდ უნდა იყოს განსაზღვრული ყველა მონაწილე მხარის კომპეტენცია საზღვართშორის აქტივობებში.
- უნდა წახალისონ რეგიონული და ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლები, რათა ისინი აქტიურად ჩაერთონ საერთაშორისო აქტივობათა სხვადასხვა ფორმის დაგეგმვასა და იმპლემენტაციაში. ეს ხელს შეუწყობს რეგიონების განვითარებას.

- აუცილებელია მონაწილეებმა მეტი ცოდნა შეიძინონ საზღვართშორისი თანამშრომლობის უპირატესობებზე, წინააღმდეგობებზე, მის შესაძლო ფორმებზე, აუცილებელ ნაბიჯებზე, ინსტრუმენტებზე და საზღვართშორისი თანამშრომლობის ეფექტური განვითარების და იმპლემენტაციის ხელშემწყობ მექანიზმებზე.
- აუცილებელია გაგრძელდეს მუშაობა სასაზღვრო გამშვები პუნქტების ინფრასტრუქტურის განვითარებაზე და ახლების შექმნაზე, რათა გაუმჯობესდეს საზღვრის გადაკვეთის სტანდარტები და შემცირდეს მოსაცდელი დრო.
- უნდა შეიქმნას სპეციალური პროგრამები რეგიონული და ადგილობრივი ორგანოების ადმინისტრაციების თანამშრომელთა მოსამზადებლად, სადაც მთავარი აქცენტი გაკეთდება მართვისა და გარე კომუნიკაციის უნარების განვითარებაზე.
- პოლონელი ექსპერტები, რომლებიც მუშაობენ საზღვართშორისი თანამშრომლობის საკითხების განვითარებაზე, უნდა დაეხმარონ საქართველოს საზღვართშორისი თანამშრომლობის ძლიერი საფუძვლის შექმნაში და საზღვართშორისი თანამშრომლობის განსაზღვრული ფორმების განვითარებაში.
- საქართველოსთვის მნიშვნელოვანი იქნება პოლონეთი-გერმანიის საზღვრის მოსაზღვრე თემებს შორის თანამშრომლობის გამოცდილების გათვალისწინება. ძალიან საინტერესოა საზღვართშორისი თანამშრომლობის როლი და ადგილი ადგილობრივ განვითარებაში.
- საქართველოსთვის უნდა შეიქმნას საზღვართშორისი თანამშრომლობის ადმინისტრირებაში პოლონეთის გამოცდილების ადაპტაციის სპეციალური საპილოტო პროგრამა. პროგრამას შეიძლება ეწოდოს Ludwig Mlokosiewicz-ის (1831-1909) სახელი, ცნობილი პოლონელი ნატურალისტის საპატივსაცემოდ. 1853 წელს, როგორც შეთქმულების აქტიური წევრი, ის გადაასახლეს კავკასიაში ლაგოდეშში, სადაც ის ჯარისკაცად მსახურობდა. ის ალფრთოვანდა აქაური ბუნების სილამაზით და გადაწყვიტა დარჩენილიყო და თავი ამ ადგილის ბუნების კვლევისთვის მიეძღვნა. მან დაგეგმა მეფის რუსეთის კავკასიის არმიის საუკეთესო საპოლკო პარკი, სადაც მოგვიანებით დაცული ტერიტორია დაარსდა.

## გამოყენებული ლიტერატურა

1. Blaszczyk M., Kaminski W., Michalski R., *Poland's Transborder Co-operation with Eastern Neighbours*, Foreign Trade Research Institute (IKCHZ), Warsaw, INDEUNIS Papers, August 2006. <http://indeunis.wiwi.ac.at/index.php?action=filedownload&id=109.v>

2. Contribution of Cross-border cooperation to implementing the Lisbon strategy, AEBR Annual Conference, 20-21 October 2005, in Drama, Euroregion Nestos-Mesta, Final Declaration, <http://www.aebr.net/pics/db/ResolutionDrama%20ENG.pdf>.

3. Concept of transborder cooperation of the Russian Federation, [http://fpdi.narod.ru/html/programma1/oficial\\_mater/001.htm](http://fpdi.narod.ru/html/programma1/oficial_mater/001.htm).

4. Dorokhina O., *Transborder cooperation on the Caucasus*, Caucasus Center for transborder cooperation, SCIRS, Tbilisi, 2005.

5. Dorokhina O., *Efficient Management of the Borders*, European Neighborhood policy and Georgia – Analyses of independent experts, Tbilisi, 2007.

6. Environmentally Sustainable Development in the Belavezhs-kaya Pushcha Belarus-Poland Region: combining protected area management with rural sustainability, United Nations Development Program, UNDP Regional Environmental Governance Program, Minsk, October, 2003.

7. European Neighbourhood & Partnership Instrument, Cross-Border Cooperation, Strategy Paper 2007-2013, Indicative Programme 2007-2010, [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi\\_cross-border\\_cooperation\\_strategy\\_paper\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_cross-border_cooperation_strategy_paper_en.pdf).

8. Guz-Vetter M., *New EU Borders: Poland-Ukraine-Belarus. How to take advantage of the experience of Polish/German trans-border co-operation*, Analyses & Opinions, #29, The Institute of Public Affairs, November 2004.

9. Ignatiev A., *Cross-border cooperation and Local Governance in the Case Of Kaliningrad*.

10. INTERREG III INITIATIVE, <http://www.interreg4c.net/faqs.html>.

11. INTERREG IVC helping regions to share solutions, <http://www.interreg4c.net/faqs.html>.

12. Kolodziejcki M., Szmigiel K., *Miedzynarodowa współpraca transgraniczna i międzyregionalna w kontekście polityki regionalnej państwa na lata 2007-2013*, Centrum Rozwoju Lokalnego, Warszawa, 2004.

13. Kosiedowski W., *The meaning of the cross-border cooperation in the development of border regions (on the example of North-Eastern Poland)*, University of Nicolas Copernicus, Toruń, Poland, ISSN 0132-3156 Geografijos metraðtis 34(1) t., 2001, <http://www.geo.lt/metrastis/34-1/PDF/139-151.pdf>.

14. Krok K., Smetkowsky M., *Cross-border cooperation of Poland after EU Enlargement. Focus on Eastern Borders*, Warsaw University Center for European Regional and Local Studies, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warsaw, 2006.

15. Minutes of the 6th meeting of the Polish-Ukrainian Intergovernmental Coordination Council or Interregional Cooperation, [www2.mswia.gov.pl/download.php?s=2&id=414](http://www2.mswia.gov.pl/download.php?s=2&id=414).

16. Ministry of regional development, <http://www.mrr.gov.pl/>.

17. Muskhelishvili M., *Reform of Local Government, European Neighborhood policy and Georgia* – Analyses of independent experts, Tbilisi, 2007.

18. Neighborhood Programm Poland-Belarus-Ukraine, INTERREG IIIA TACISCBC 2004-2006.

19. Organic Law on Self-governance of Georgia.

20. Rusetski A., *Problems and perspectives for multiactor international regional policy of Georgia*, 2006.

21. Szlachta J., *Problems of Regional Development Policy in Poland in the Context of European Integration*, Malopolska School of Public Administration, Krakow, Poland, <http://nb.vse.cz/icre/books/sb-002/szlachta.pdf>.

22. Szmigiel K., *Two turning points in the establishment the network of international relations of the region-level administration*, Warsaw University, Faculty of Geography and Regional Studies Department of Development and Local Policy, Warsaw, July, 2007.

23. Uiboupin J., *Cross-border cooperation and economic development in border regions of Western Ukraine*. Electronic Publications of Pan-European Institute 9/2007, Electronic Publications of PanEuropean Institute <http://www.tse.fi/pei/pub>.

# განათლების პოლიტიკა და ჰომოფობია პოლონეთსა და საქართველოში

## ირაკლი ვაჭარაძე

მაგისტრი გენდერის საკითხებში: სოციალური სამუშაოს მაგისტრი  
ხელმძღვანელი: ტომას კასპრუაკი

## შესავალი

*საქართველომ უნდა მიიღოს ეროვნულ კონსენსუსს საზოგადოებრივი ჩართულობის თაობაზე*

საქართველო სწრაფად მიიწევს წინ, რათა შეუერთდეს იმ ახალგაზრდა პოსტკოლონიურ ერთა სიას, რომლებიც ლიბერალურ ეკონომიკასა და საერო დემოკრატიას ამხეობენ. ბუნებრივია, ასეთ ქვეყნებში ლგბტ (LGBT – Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender) ადამიანთა და ორგანიზაციათა რიცხვი და ხილვადობა მაღალია. საქართველოშიც მოხდება ამ ადამიანთა გამოსვლა ჩრდილიდან. ეს მათი დაცვის განსაკუთრებულ საჭიროებასაც დააყენებს სახელმწიფოს წინაშე. მათ ასევე დასჭირდებათ უსაფრთხო სივრცე სოციალიზაციისათვის. გარდამავალ საზოგადოებებში, განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს განათლების პოლიტიკა, რომელიც ყველა, მათ შორის, ლგბტ ადამიანთა თანდაყოლილი უფლებების – იცხოვროს, ისწავლოს და ჩამოყალიბდეს სრულფასოვან მოქალაქედ – დაცვას უნდა ემსახურებოდეს.

შეუძლებელია როგორც პოლონურმა, ისე ქართულმა საზოგადოებებმა გააგრძელონ ცხოვრება თვითუარყოფაში და კვლავაც ირწმუნონ, რომ საზოგადოებას მხოლოდ ჰეტეროსექსუალი ადამიანები ქმნიან, სხვა ყველა გარყვნილი ან ავადმყოფია, ხოლო ჰომოსექსუალობა დასავლეთიდან იმპორტირებული ფენომენია.

ჩვენს საზოგადოებაში ჯერ არ შემდგარა კონსენსუსი საზოგადოებრივი ჩართულობის თაობაზე. ისტორიულად, ჩვენ ყოველთვის გვეამაყებოდა ჩვენი ტოლერანტულობა და ჩართულობა. მაგრამ ჯერ კიდევ არ განვთა-



*კანათლების პოლიტიკა და პომოფობია პოლონეთსა და საქართველოში*

ვისუფლებივართ ტოტალიტარული საბჭოთა მენტალიტეტის მემკვიდრეობისგან. ეს კი ნიშნავს, რომ ქართული კანონმდებლობის ორაზროვნება კვლავაც დატოვებს ჩვენი მოქალაქეების, განსაკუთრებით კი, ახალგაზრდა და ყველაზე მოწყვლადი მოქალაქეების, დისკრიმინაციის საშუალებას.

## **ქართული და პოლონური კონტექსტების შედარება**

საქართველოში არადისკრიმინაციული ღონისძიებები არ ტარდება. აქ თუ პოლონური სცენარი განვითარდა (ე.ი. ულტრამემარჯვენე, კონსერვატიული მთავრობა მოვიდა ხელისუფლებაში და ეროვნულ პოლიტიკაზე ევროკავშირის ან სხვა საერთაშორისო დემოკრატიულ ძალას არ ექნება უშუალო გავლენა) ლგბტ ადამიანთა უფლებები შეიძლება სერიოზული საფრთხის ქვეშ აღმოჩნდეს.

თუ რაიმე ვისწავლეთ პოლონური გამოცდილებით, ალბათ, ისაა, რომ ევროკავშირის წევრობაც არ კმარა საიმისოდ, რომ დემოკრატიულად არჩეულმა მთავრობამ აბუჩად არ აიგდოს და არ შელახოს მისი ზოგიერთი მოქალაქის უნივერსალურად აღიარებული და თანდაყოლილი უფლებები.

სპეციფიკური ანტიდისკრიმინაციული საშუალებები შეიძლება გამოვიყენოთ იმ პოლიტიკოსთა შესაჩერებლად, რომელთაც მყარად არ სწამთ, რომ ყველა ადამიანი თანასწორია, და იმათ დასაცავად, ვისზეც ამ პოლიტიკოსებს მიაქვთ იერიში მხოლოდ საკუთარ სუბიექტურ ნონსენსზე დაყრდნობით. ხშირად ეს ნონსენსი ისეა წარმოჩენილი, როგორც “მორალური ღირებულებები”. მათ გასაგონად უნდა ითქვას, რომ თანაბარი პატივისცემა არის ყველასათვის ერთადერთი მორალური ღირებულება, რომელსაც ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო ინსტრუმენტები აღიარებენ.

სახელმწიფოები, რომლებიც საკმარისად არ იცავენ ამ პრინციპს (ეროვნულ კანონმდებლობაში შესაბამის დაცვით საშუალებათა არარსებობის ან კანონის უზენაესობის პრინციპის არარსებობის გამო ან ორივე მიზეზით) შეიძლება ისეთ საფრთხეს შეეჩხონ, როგორც ეს პოლონეთს მოუვიდა. ევროკავშირის გადაწყვეტილებები პოლონეთის წინააღმდეგ კინალამ იმით დასრულდა, რომ პოლონეთმა ევროპარლამენტში ხმის მიცემის უფლება დაკარგა.

საქართველოც არ იმყოფება ბევრად უკეთეს მდგომარეობაში, რადგან პომოსექსუალობის ცნება, როგორც რაღაც საყოველთაოდ საძულ-

ველისა, აქ კამათის საგანიც კი არ გამხდარა. ჩვენს საზოგადოებაში ჰომოსექსუალად ადამიანის მოხსენიება ადამიანის კარიერის დასამარე-ბას უდრის. პოლიტიკოსები, განსაკუთრებით, პარლამენტის წევრები, რო-დესაც ოპონენტთა შეურაცხყოფა სურთ, სატელევიზიო გამოსვლებისა და პარლამენტში კამათის დროს მოხერხებულად იყენებენ სიტყვას “პი-დერასტი” მოწინააღმდეგის დასაზიანებლად. საქართველო ისეთი ‘დემოკ-რატიული’ და ‘საერო’ ქვეყანაა, სადაც რომელიმე კონკრეტული აღმ-სარებლობის წარმომადგენლებს უკრიტიკოდ შეუძლით თავიანთ საჯარო გამოსვლებაში დაემუქრონ ლგბტ საზოგადოებას “საზოგადო ძალადობით,” თუ ისინი გაბედავენ თბილისის ქუჩებში გამოსვლას და ა.შ.

## პოლონეთი

### *სახელმწიფოს მიერ წახალისებული ჰომოფობია*

2005 წელს პოლონეთმა აირჩია ახალი მთავრობა, რომელმაც ხე-ლისუფლებაში ტყუპი ძმები ლეხ და იაროსლავ კაჩინსკები – პირვე-ლი, როგორც პრეზიდენტი, ხოლო მეორე, მოგვიანებით როგორც პრე-მიერ-მინისტრი (კანონისა და სამართლიანობის პარტიის ლიდერი) – მოიყვანა.

ჯერ კიდევ მაშინ, როდესაც პრეზიდენტი კაჩინსკი ვარშავის მერად მსახურობდა, ლგბტ ადამიანების ძირითად უფლებათა – შეკრებისა და გამოხატვის – დარღვევის მრავალ ფაქტზე იწერებოდა. მან აკრძალა 2004-2005 წლების ვარშავის თანასწორობის სვლები, დაადანაშაულა ისინი “გეი-პროპაგანდაში”, უარი განაცხადა მსვლელობის ორგანიზა-ტორებთან შეხვედრაზე, მოიხსენია ისინი “გარყვნილებად” და ა.შ.

მსვლელობის მონაწილეების და მათი მხარდამჭერი საზოგადოებრი-ვი მოღვაწეების გამოსვლა, რომლებიც ამ არაკონსტიტუციურ აკრძალ-ვას არ დაემორჩილნენ, სქინჰედთა მიერ მშვიდობიანი დემონსტრაციის დარბევით დასრულდა. სქინჰედები რასისტული წარსულის მქონე “სრუ-ლიად პოლონეთის ახალგაზრდულ მოძრაობასთან” არიან დაკავშირე-ბული, რომელიც პოლონეთის ყოფილი განათლების მინისტრ გერტი-ხის ფრთის ქვეშ მოიზრება. პოლიცია იძულებული გახდა ჩარეული-ყო, რათა მსვლელობის მონაწილეები დაეცვა. ამ ინციდენტის საპასუ-ხოდ მერი კაჩინსკი თავს დაესხა პოლიციელებს და ისინი მოძალადეთა განეიტრალების გამო გააკრიტიკა.

2005 წლის ნოემბერს ლეხ კაჩინსკი პოლონეთის პრეზიდენტად აირჩიეს, რამაც კანონისა და სამართლიანობის პარტიის (კსპ) წევრებს მნიშვნელოვანი ბიძგი მისცა ჰომოფობიური რიტორიკით მოეცვათ მთელი ქვეყანა. ლეგალად ადამიანები, რომლებიც საერთოდ არ აღიქმებოდნენ განსაკუთრებულად საშიშ, საძულველ ადამიანებად და ვარშავის მსვლელობებზე მშვიდობიანი, მცირერიცხოვანი დემონსტრაციების სახეს ატარებდა, წარმოაჩინეს ქვეყნის დამანგრეველ, უმძიმეს მოვლენად. ლეგალად ადამიანებს მოიხსენიებდნენ როგორც “პედოფილებს”, “გარყვნილებს” და საჯაროდ მოუწოდებდნენ ყველას, მათ წინააღმდეგ ფიზიკური ან სხვა სახის ძალადობა გამოეყენებინათ.

პრესა ხშირად ახდენდა პრეზიდენტის ძმის, მაშინ მხოლოდ კსპ-ის ლიდერის, იაროსლავ კაჩინსკის ციტირებას, რომელმაც სინანულით განაცხადა, რომ “გეი-ადამიანებს საშუალება აქვთ ჩაატარონ გარყვნილი დემონსტრაციები ქუჩებში, თუმცა მორალური ცენზურის განხილვაც კი იკრძალება”. შემდეგ პრემიერ-მინისტრმა, რომელიც იმავე პარტიის წევრი იყო იაროსლავ კაჩინსკის დანიშვნამდე, კიდევ უფრო განავითარა ეს ჯვაროსნული რიტორიკა და ისინი თავიანთი ჰომოსექსუალობით “სხვათა ინფიცირების” მცდელობაში დაადანაშაულა. მეტიც, მან მოითხოვა სახელმწიფოსაგან “გამოეძიათ თავისუფლების შეზღუდვის ეს ფაქტები”.

პოლონეთის განათლების მინისტრმა რომან გერტიხმა საგანგებო პრესკონფერენციაზე განაცხადა, რომ სამინისტროში მუშავებოდა კანონი, რომელიც ლეგალად ადამიანთა დისკრიმინაციას დააკანონებდა განათლების სისტემაში. გერტიხი პოლონეთის ოჯახთა ლიგის ლიდერია და მას პოსტი არჩევნებში კაჩინსკებთან კოალიციის შეკვრისათვის უბოძეს. მან ასევე დაითხოვა სამსახურიდან მასწავლებელთა გადამზადების ეროვნული ცენტრის დირექტორი მიროსლავ შილატიცკი, რომელმაც სახელმძღვანელო “კომპასის” პოლონური თარგმანის დაბეჭდვაში მიიღო მონაწილეობა. “კომპასი” ევროპის კავშირის წევრ ყველა სახელმწიფოში გამოდის და იგი ერთ-ერთი ძირითადი სახელმძღვანელოა სკოლის მოსწავლეთათვის სამოქალაქო განათლების პროგრამაში. იგი ადამიანის უფლებათა დამცველ მრავალ ორგანიზაციას შორის ჩამოთვლის იმ მისამართებსაც, რომლებსაც LGBT ახალგაზრდებს შეუძლიათ მიმართონ, თუ მათი უფლებები დაირღვა. გერტიხს ეს სახელმძღვანელო “ჰომოსექსუალური პროპაგანდის” ნაწილად მოეჩვენა და მისი გამოყენება სკოლებში აკრძალა.

იანუშ კონჩაროვსკის არჩევამ პოლონეთის ომბუდსმენად ადამიანის უფლებათა დარღვევაში პოლონეთის სეიმის (პარლამენტი) მიერ 2006 წლის

26 იანვარს საბოლოოდ დაადასტურა ჰომოფობიის წახალისება, როგორც სახელმწიფოს მიერ მხარდაჭერილი ახალი საპოლიტიკო მიდგომა. ახალმა ომბუდსმენმა საჯარო გამოსვლებით გაითქვა სახელი, რომლებშიც იგი პელოფილიასა და ჰომოსექსუალობას ერთმანეთს უკავშირებდა.

*ლგბტ ადამიანთა დაცვის კუთხით, პოლონური კანონმდებლობა დახვეწას საჭიროებს*

პოლონურ კანონმდებლობაში მხოლოდ შრომის კოდექსია, რომელიც ლგბტ ადამიანებს დისკრიმინაციისაგან იცავს. პოლონეთის კანონში შრომითი ურთიერთობების შესახებ 2004 წელს შევიდა ცვლილებები, რამაც არადისკრიმინირებულობის პუნქტი შემოიღო. სამწუხაროდ, მიუხედავად ამ ცვლილებისა, ზოგადი, დისკრიმინაციისაგან დამცავი პრინციპები, რომლებიც ლგბტ ადამიანთა დისკრიმინაციის ყველა ასპექტს მოიცავდნენ, ჯერ კიდევ არ ასახულა ეროვნულ კანონმდებლობაში.

პოლონეთის კონსტიტუცია მხოლოდ ზოგადად აცხადებს, რომ “არავინ შეიძლება იყოს დისკრიმინირებული რაიმე საფუძველზე”. შეიძლება ითქვას, რომ მხოლოდ შრომის კოდექსია ერთადერთი კანონი, რომელიც არ გაურბის ტერმინს “სექსუალური ორიენტაცია”, როგორც დისკრიმინაციის შესაძლო საფუძველს. ქვეყანას არ აქვს მიზანმიმართული კანონები, რომლებიც სიძულვილით მოტივირებული დანაშაულის გამოვლინებებს აღკვეთდნენ.

პოლონეთის კანონმდებლობა, კერძოდ კი, ჩვენი ინტერესის საგანი – საგანმანათლებლო პოლიტიკა – არ აძლევს ლგბტ ადამიანებს გამოხატონ საკუთარი თავი თავისუფლად და ღირსეულად. იგივე ვრცელდება მედიანზე, სპორტის პოლიტიკაზე და ა.შ. (COC Report on Europe, 2005).

პოლონეთის განათლების სამინისტროს წარმომადგენელთან შეხვედრისას ამ უკანასკნელმა პირდაპირ განმიცხადა: “ჩვენ არ ვასწავლით ჰომოსექსუალობას სკოლებში” და იქვე დაამატა, რომ “პოლონეთი ტოლერანტული ქვეყანაა” და რომ “ჩვენ ტოლერანტობასთან დაკავშირებით პრობლემები არ გვაქვს” (ინტერვიუ განათლების სამინისტროს საგანმანათლებლო პროგრამებისა და სასკოლო სახელმძღვანელოების განყოფილების კოორდინატორთან, ოქტომბერი 2007). სამინისტროს წარმომადგენელმა ვერ დამისახელა ვერც ერთი დოკუმენტი, რომელიც ანტიდისკრიმინაციულ განსაზღვრებაში მოიხსენიებდა ტერმინს “სექსუალური უმცირესობა” სხვა უმცირესობათა გვერდით. თუმცა, იგი იძუ-

*განათლების პოლიტიკა და ჰომოფობია პოლონეთსა და საქართველოში*

ლებული გახდა ელიარებინა, რომ მსგავსი ჯგუფები ყველგან, მათ შორის, პოლონურ სკოლებშიც არსებობენ.

*საერთაშორისო თანამეგობრობა მკაცრად გმობს ჰომოფობიის ინსტიტუციონალიზაციის მცდელობას პოლონეთში*

ევროპის პარლამენტმა პოლონეთში განვითარებული წინააღმდეგობრივი მოვლენების პასუხად მიიღო თავის 18 იანვრის დეკლარაციაში რეზოლუცია, რომელშიც მოითხოვა ევროკავშირის ყველა წევრისაგან, “უყოყმანოდ დაეგმოთ ჰომოფობიით მოტივირებული სიძულვილის გამოხატვის შემთხვევები ან წაქეზება, რომელიც სიძულვილსა და ძალადობას გამოიწვევდა”.

პოლონეთმა საქმე წააგო ევროპის ადამიანის უფლებების სასამართლოშიც, რომელმაც გამამტყუნებელი განაჩენი გამოუტანა თანასწორობის სვლების აკრძალვის გამო. საერთაშორისო ორგანიზაციათა და მედიის კრიტიკამ სერიოზულად შეუურყია პოლონეთს, როგორც დემოკრატიულ სახელმწიფოს, სახელი.

ჰომოფობია, რასაც ფესვები გადმული აქვს პოლონეთის საზოგადოებრივ, პოლიტიკურ, რელიგიურ და კულტურულ კონტექსტებში, ახალი ფენომენი არაა. 2005 წლის არჩევნებამდე გაერთიანებული ერების უმაღლესი კომისარიატი ადამიანის უფლებათა დარგში დასკვნით დაკვირვებაში პოლონეთზე 2005 წლის ნოემბერში აკრიტიკებდა ქვეყანას სქესობრივი განათლების კურსულუმის, ლგბტ ჯგუფების არადისკრიმინირებულობის უზრუნველყოფი უფლებების არარსებობის გამო. მოხსენება ხაზს უსვამდა დამცავი პუნქტების სასწრაფო ჩართვის აუცილებლობას პოლონურ კანონებში (OHCHR, “Concluding Observations...”, 2004).

“18. კომიტეტი შეშფოთებულია სექსუალურ უმცირესობათა უფლებრივი მდგომარეობით, რომელთა უფლება არ იყვნენ დისკრიმინირებულნი, არ არის სრულად აღიარებული, და რომ დისკრიმინაციული აქტები და დამოკიდებულებები ადამიანთა მიმართ სექსუალურ ორიენტაციაზე დაყრდნობით არ არის სათანადოდ გამოძიებული და დასჯილი.” [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/66db176cab27b16c1256f43005ba2e7?Opendocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/66db176cab27b16c1256f43005ba2e7?Opendocument)

*ჰომოფობია ღრმად გამჯდარი კულტურული ფენომენია და მასთან საბრძოლველად სახელმწიფოს მხრიდან განსაკუთრებული ყურადღებაა საჭირო*

ჰომოსექსუალობა, ზოგადად, პოლონურ საზოგადოებაში შეწყნარებული არაა. საზოგადოებრივი გამოკითხვებით, პოლონეთის მოსახლეობის 83% ეწინააღმდეგება ერთსქესიან ადამიანთა ქორწინების უფლებას. პირველ რიგში, ჰომოფობია გამოიხატება ჰომოსექსუალობის ყოვლისმომცველი შიშით, განსაკუთრებით, დედაქალაქისა და სხვა დიდი ქალაქების გარეთ. ლგბტ ადამიანთა მიმართ სიძულვილს აღვივებენ მემარჯვენე პოლიტიკოსები, საკმაოდ გავლენიანი რადიო “მარია” და სხვანი. კათოლიკური ეკლესია, თუმცა ოფიციალურად მხარს არ უჭერს ჰომოსექსუალობის წინააღმდეგ მიმდინარე კამპანიას, საუკეთესო შემთხვევებში, ნეიტრალურ პოზიციას იკავებს ჰომოფობიურ კამპანიათა და გამოვლენათა შემთხვევებში.

როგორც ჩემმა რესპონდენტებმა მითხრეს, პაპი იოანე-პავლე მეორის გარდაცვალებამ პოლონელთა ნაციონალისტურ-კატრიოტულ გრძნობებს განსაკუთრებული ბიძგი მისცა და ხელი შეუწყო ისეთ მჭერმეტყველთა წარმოჩენას, რომლებიც გმობენ “ცოდვილ” ქცევას ან ნებისმიერ რამეს, რაც შეიძლება წინააღმდეგობაში მოვიდეს ეკლესიის მიერ განცხადებულ ღირებულებებთან. ამ ღირებულებათა შორისაა არც თუ ისე უმნიშვნელო, ტრადიციული ჰეტეროსექსუალური ოჯახი და ასეთი ოჯახის მიმართ ერთგულება. დღევანდელ პოლონეთში ეკლესიის აქტიური მიმდევრობა ეროვნულ იდენტობასთან იგივედაა.

ეკლესია, ტრადიციულად, წინააღმდეგია აბორტისა და ‘სოდომის’ ცოდვისა. 2004 წლის მაისში პოლონეთი ევროკავშირში შევიდა. პოლიტიკურმა ჯგუფებმა, რომლებიც ლიბერალურ ღირებულებათა დაცვით არ გამოირჩევიან და თავიანთ კონსერვატიულ მისწრაფებებს ამ დრომდე აქტიურად არ აფიშირებდნენ, ევროკავშირში შესვლისთანავე შეძლეს იმის მტკიცება, რომ თავად ‘პოლონელობა’ იყო საფრთხის ქვეშ და, რომ პოლონეთს უნდა დაეცვა საკუთარი ღირსება, განსაკუთრებულობა და დამოუკიდებლობა ევროპული ზეწოლისაგან. ეს ზეწოლა გამოიხატებოდა იმაშიც, რომ საზოგადოება უნდა გადასჩვეოდა იმ აზრს, რომ “ჰომოსექსუალობა დაავადებაა” და, რომ “ჰომოსექსუალებს ჰორმონალური თერაპიით უნდა ვუმკურნალოთ”.

ასეთი გამონათქვამები ლგბტ ადამიანთა წინააღმდეგ ჯერ კიდევ კომუნისტური პერიოდიდან მოდის და ჰომოსექსუალობის მიმართ ჯანდაცვის მსოფლიო ორგანიზაციის დამოკიდებულების დარღვევას წარმოადგენს. ამ ორგანიზაციამ ჰომოსექსუალობა დაავადებათა სიიდან 1993 წელს ამოიღო (ILGA Annual Report, 1998)

განათლების პოლიტიკა და ჰომოფობია პოლონეთსა და საქართველოში

## **ჰომოფობია, როგორც პოლონეთის ახალი სახელმწიფო საგანმანათლებლო პოლიტიკა**

დაბოლოს, ხილვადობა პოლონურ აკადემიურ სფეროში, პოლიტიკა-სა თუ ბიზნეს-გარემოში შეიძლება დამანგრეველი იყოს ადამიანის კარიერისათვის. 2007 წლის მარტს რომან გირტიხმა, განათლების მინისტრმა (მინისტრი 2006 წლის მაისიდან 2007 აგვისტომდე), წარმოადგინა კანონპროექტი, რომელიც ლახავდა მოსწავლეთა და მასწავლებელთა უფლებებს და ახდენდა ჰომოფობიის ინსტიტუციონალიზაციას პოლონეთის რესპუბლიკაში და მთელს ერში, თუ გრძელვადიან პერსპექტივაზე ვსაუბრობთ. მიუხედავად იმისა, რომ ამ კანონპროექტს დღის სინათლე არ უნახავს, მან მაინც მოახდინა მადემორალიზებული ეფექტი ბევრი ლგბტ ადამიანზე ქვეყანაში და არა მხოლოდ შეარყია პოლონეთის, როგორც დემოკრატიული ქვეყნის, რეპუტაცია ევროპულ თანამეგობრობაში, არამედ შიშის სინდრომიც გააერცელა ლგბტ საზოგადოებაში.

## **საქართველო**

*საქართველოს ზოგადი განათლების ეროვნული გეგმა უშეცდომო იქნებოდა, ლგბტ საკითხებს რომ არ უგულვებელყოფდეს*

ზოგადად, სამი მთავარი სფერო არსებობს, რომლის ანალიზიც გამოიყენება იმის დასადგენად, არსებობს თუ არა არადისკრიმინაციული პოლიტიკა ქვეყანაში. ესენია: განათლება, სიძულვილით მოტივირებული გამოხატვა/სიძულვილით მოტივირებული დანაშაულის მარეგულირებელი კანონმდებლობა და სამოქალაქო უფლებების კანონმდებლობა.

საქართველოს ზოგადი განათლების ეროვნული მიზნები, რომელსაც 2004 წელს პრემიერ-მინისტრმა ზურაბ ჟვანიამ მოაწერა ხელი, აცხადებს, რომ “საქართველოს ზოგადი განათლების სისტემაში მიღებული გამოცდილების საფუძველზე მოზარდმა უნდა შეძლოს... იყოს კანონმორჩილი, ტოლერანტი მოქალაქე” (პრეამბულა, მუხლი “თ”) და, რომ “სახელმწიფო არ დაუშვებს მოსწავლის დისკრიმინაციას სოციალური, რასობრივი, ეთნიკური, რელიგიური ანდა პოლიტიკური კუთვნილების, ფიზიკური შესაძლებლობებისა თუ სხვა ნიშნების მიხედვით”.

“ტოლერანტობა” არ არის ყველაზე მაღალი იდეალი, რაც შეიძლება სახელმწიფომ ისურვოს საკუთარი მოქალაქეებისათვის. უკეთესი იქნებოდა

სახელმწიფოს მეტი ესურვა, მაგალითად, მაღალი “მიმღებლობა”. მართალია, ტოლერანტობა ანუ შემწყნარებლობა აუცილებელია ადამიანთა თანაარსებობისათვის, მაგრამ მიმღებლობის გარეშე, დემოკრატიულ საზოგადოებაში განსხვავებულ ჯგუფთა ღირსეული თანაარსებობა ყველასათვის განვითარების თანაბარი შესაძლებლობით წარმოუდგენელია.

სამწუხაროდ, ეროვნულ მიზნებს ერთი სერიოზული ხარვეზი აქვს – მასში საეჭვოდ არ არის მოხსენიებული “სექსუალური ორიენტაცია” და არც ისაა ნათქვამი, რომ რომელიმე გენდერული ჯგუფისადმი მიკუთვნებულობა არ შეიძლება გახდეს დისკრიმინაციის საფუძველი. უცნაურია, 2004 წელს მიღებული დოკუმენტი რატომ უნდა ღუძღვას თანამედროვე დემოკრატიული საზოგადოებისათვის არასაკამათო ჯგუფის უფლებათა თაობაზე? მით უმეტეს, ცნობილია, რომ ქართული სამართლის პრინციპები და კანონმდებლობა პროგრესული კონტინენტალური დასავლეთ ევროპის, კერძოდ კი, გერმანული, ჰოლანდიური და ფრანგული საკანონმდებლო პრინციპების ძლიერ ზეგავლენას განიცდის (Inclusive Foundation, 2006).

*საქართველოსა და პოლონეთის შრომის კოდექსები, ყველა სხვა კანონთან შედარებით, სამართლიანია ლეგალ ადამიანებთან მიმართებაში*

შეიძლება ითქვას, რომ ამჟამად (2007) როგორც პოლონეთის, ისე საქართველოს კანონმდებლობიდან მხოლოდ შრომითი კოდექსები იხსენიებენ “სექსუალურ ორიენტაციას”, რომლის საფუძველზეც დაუმკვებელია ადამიანის დაჩაგვრა. პოლონური კოდექსი არადისკრიმინირებადი შრომითი ურთიერთობების ევროპული კავშირის სახელმძღვანელო პრინციპებთან არის სინქრონიზებული. საბედნიეროდ, შრომის ქართული კოდექსის მიმართ ასეთი მოთხოვნა არ დამდგარა, მაგრამ იგი მაინც შეესაბამება ამ მოთხოვნებს. ეს, უდავოდ, მისასალმებელი ნაბიჯია, რომელიც ქართულმა სახელმწიფომ გადადგა. ახალი ქართული შრომის კოდექსი 2006 წლის 25 მაისს იქნა მიღებული.

შრომის კოდექსის მესამე პუნქტი (2 მუხლი, I თავი შესავალი დებულებანი, I კარის ზოგადი დებულებანი) აცხადებს: “შრომით ურთიერთობაში აკრძალულია ნებისმიერი სახის დისკრიმინაცია რასის, კანის ფერის, ენის, ეთნიკური და სოციალური კუთვნილების, ეროვნების, წარმოშობის, ქონებრივი და წოდებრივი მდგომარეობის, საცხოვრებელი ადგილის, ასაკის, სქესის, სექსუალური ორიენტაციის,



*განათლების პოლიტიკა და ჰომოფობია პოლონეთსა და საქართველოში*

შეზღუდული შესაძლებლობის, რელიგიური ან რაიმე გაერთიანებისადმი კუთვნილების, ოჯახური მდგომარეობის, პოლიტიკური და სხვა შეხედულების გამო.”

ნათელია, რომ პოლონეთისაგან განსხვავებით, რომელიც ვალდებული იყო 2004 წელს შეეტანა სათანადო ცვლილება შრომის კოდექსში და დამორჩილებოდა ევროკომისიის დირექტივას სექსუალური ორიენტაციის მოხსენიებით, რომლის საფუძველზეც დისკრიმინაცია არ დაიშვება, საქართველომ თავად მოახდინა საკუთარი კანონების ჰარმონიზაცია ევროპულ დირექტივებთან.

მიუხედავად ამისა, ინსტიტუციური მექანიზმების ნაკლებობა ზოგად კანონმდებლობაში და ის გარემოება, რომ კანონში ასეთი რევოლუციური განსაზღვრების შეტანას წინ არ უძღოდა საზოგადოებრივი დისკუსია სათუოს ხდის კანონის ამ მოთხოვნათა შესრულებადობას.

ზოგადი განათლების შესახებ საქართველოს კანონი ანტიდისკრიმინაციული საფუძვლების გრძელ სიას ჩამოთვლის, მაგრამ ხმას არ იღებს სექსუალური დისკრიმინაციის თაობაზე; ამიტომ, განმარტებას საჭიროებს, თუ როგორ მოხდება ამ პუნქტის მოთხოვნათა გამოყენება, თუ რომელიმე მოსწავლის, მასწავლებლის ან სხვა თანამშრომლის გენდერული იდენტობის გამო დისკრიმინაციის შესახებ გახდება ცნობილი?

*საქართველოს საგანმანათლებლო რეფორმა საკმაოდ წარმატებულია*

ჰუმბოლდტის ფონდის, მსოფლიო ბანკის, მრავალი საერთაშორისო გარე შემფასებლისა და ექსპერტის განმეორებადი დასკვნებით, განათლების ქართულმა სისტემამ უზარმაზარი პროგრესი განიცადა ვარდების რევოლუციის შემდგომ პერიოდში.

კანონი ზოგადი განათლების შესახებ აცხადებს, რომ “ეს კანონი არ უარყოფს იმ საყოველთაოდ აღიარებულ უფლებებსა და თავისუფლებებს, რომლებიც არ არის აქ მოხსენიებული, მაგრამ თავისთავად გამომდინარეობს საქართველოს კანონმდებლობიდან” (თავი II ძირითადი გარანტიების შესახებ, მუხლი 8, პუნქტი 8), თუმცა იმავე თავის მე-13 მუხლის მე-6 პუნქტი ამბობს, რომ “სკოლა ვალდებულია დაიცვას და ხელი შეუწყოს მოსწავლეებს, მშობლებს და მასწავლებლებს შორის შემწყნარებლობისა და ურთიერთპატივისცემის დამკვიდრებას, განურჩევლად მათი სოციალური, ეთნიკური, რელიგიური, ლინგვისტური და მსოფლმხედველობრივი კუთვნილებისა”.

როგორც ხედავთ, აქ მიზანმიმართულად ხდება ტერმინების “სექსუალური ორიენტაცია” ან “გენდერული იდენტობა” ამოგდება. ჩვენი აზრით, კანონის ავტორებმა, რომელთაც, უდავოდ, მოეხსენებათ სექსუალური უმცირესობების არსებობის შესახებ თითქოსდა კომპრომისული გამოსავლი მოძებნეს. საუკეთესო შემთხვევაში, შეგვეძლო გვეფიქრა, რომ მათ ტერმინი “მსოფლმხედველობრივი კუთვნილება” გაავრცელეს სექსუალურ უმცირესობებზეც. ხოლო, უარეს შემთხვევაში, კი მათ საერთოდ უფლებებლევს ლგბტ ადამიანები და ამით საფრთხის ქვეშ დააყენეს მათი უფლებების, განსაკუთრებით კი, ლგბტ მოსწავლეთა უფლებების დაცვა.

თუ მასწავლებლებს საქართველოს შრომის კოდექსი დაიცავს, ლგბტ მოსწავლეთა უფლებების დარღვევის შემთხვევაში მათ ვერც საქართველოს კონსტიტუცია, ვერც ზოგადი განათლების ეროვნული მიზნები და ვერც კანონი ზოგადი განათლების შესახებ ვერაფერს შესთავაზებს.

ტერმინი “მსოფლმხედველობრივი კუთვნილება” შეიძლება მრავალმხრივ იყოს ინტერპრეტირებული. “მსოფლმხედველობრივი კუთვნილება” გულისხმობს იმას, რომ ადამიანი ეკუთვნის რომელიმე ჯგუფს, რომელმაც პრინციპების სისტემის საკუთარი არჩევანი გააკეთა; და, თუ ის მართლაც შეიძლება მიეყენოს ლგბტ ჯგუფებს, იგი აუცილებლად იქნება გამომხატველი გავრცელებული სტერეოტიპისა, რომ სექსუალური ორიენტაცია ან გენდერული იდენტობა არჩევანის (ზოგჯერ “გარყვნილების” ან “მორალის ნაკლებობით გამოწვეული არჩევანის”) შედეგია. საკამათო არაა ის ფაქტიც, რომ ადამიანთა უმრავლესობა როგორც პოლონეთში, ისე საქართველოში ჯერ კიდევ არჩევანის ან ინტელექტუალური გემოვნების საკითხად მიიჩნევს სექსუალურ ორიენტაციას, რის გამოც ხშირად საკამათო ხდება ისეთი უფლებების მინიჭების საკითხი, როგორცაა სიცოცხლის, მუშაობის ან ქორწინების უფლება ლგბტ ადამიანებისათვის.

დეტალური განმარტების არარსებობა, თუნდაც იგი ზოგადად, მისი ყველაზე ფართო და დადებითი მნიშვნელობით იყოს მიყენებული ლგბტ ადამიანების მიმართ და მათი გამონახვის თავისუფლებას იცავდეს, მაინც არაა საკმარისი და შესაძლოა საშიშიც აღმოჩნდეს ორავროვნების თვალსაზრისით.

თუ ქართულ კონტექსტს გავითვალისწინებთ, ერთგვარად თითქოს გასაგებიცაა სიფრთხილე, რომელსაც კანონის ავტორები იჩენენ, როცა არ მოიხსენიებენ ლგბტ ჯგუფებს და მათ უფლებებს. საქმე ისაა, რომ:

ა) ქართულ საზოგადოებაში ლგბტ საკითხების თაობაზე კონსენსუსი

არ არსებობს, არც დისკუსია შემდგარა მათი სამართლებრივი და უფლებრივი მდგომარეობის შესახებ. ამჟამინდელი დისკუსია მხოლოდ ნაციონალიზმის ტალღით გამოწვეულ, მორალიზაციის მცდელობით განპირობებულ ფსევდოსამედიცინო ჭრილში განიხილავს ამ საკითხს (“გეები არიან გარყვნილი, დაავადებული ადამიანები, რომლებიც დასავლური კულტურის გავლენის ქვეშ მოექცნენ”); ბ) განათლების პოლიტიკის მესვეურთ მუდმივად ჰქონდათ სირთულეები 2003 წლის ვარდების რევოლუციის შემდეგ ქვეყანაში საგანმანათლებლო რეფორმის განხორციელების გზაზე. ამ სირთულეებს მათ კონსერვატიულად განწყობილი, თითქოსდა, მართლმადიდებელ ეკლესიასთან დაახლოებული ჯგუფები უქმნიდნენ. ეს ჯგუფები დაუღალავად იღწვოდნენ სახელი შეებღაღათ ნებისმიერი მცდელობისათვის, რომელიც უსაფრთხო სქესობრივი ქცევის თაობაზე განათლებდა მოსწავლეებს საზოგადოებრივ სკოლებში, თუნდაც ჯანმრთელობისა და ჰიგიენის დაცვის კონტექსტში. დიდი წინააღმდეგობა შეხვდა მცდელობებს, მოსწავლეებს მიეღოთ ინფორმაცია ისეთი უმნიშვნელოვანესი დაავადებების შესახებ, როგორცაა აივ/შიდსი და სხვა სქესობრივი გზით გადადები დაავადებები.

ამ ჯგუფებმა შეასუსტეს განათლების სამინისტროსა და სამოქალაქო საზოგადოების სხვა ორგანიზაციების მცდელობა, საგანმანათლებლო პროგრამების მეშვეობით მოქალაქეებში გაეფართოებინათ ცოდნა ამ დაავადებათა შესახებ და ამით აღნიშნულ დაავადებათა პრევენცია მოეხდინათ. ცხადაა, ისეთი მოთხოვნის ჩამატება ზოგადი განათლების შესახებ კანონში, რომელიც სათანადო ადგილს მიუჩენდა ლგბტ ჯგუფებს უმცირესობათა ჯგუფებს შორის, არნახულად გააღიზიანებდა ისედაც ჰიპერაქტიურ “ქართველ მართლმადიდებელ მშობელთა კავშირსა” და სხვა ულტრაკონსერვატიულ ჯგუფებს. და მაინც, ურიგო არ იქნებოდა კანონმდებელთა და პოლიტიკის სხვა მესვეურთათვის იმის შესწენება, რომ ყველა ადამიანი დაბადებიდან თანაბარია და რომ სახელმწიფოებრივი აზროვნების პირველ ტესტს სწორედ ამ პრინციპის უზრუნველყოფა წარმოადგენს.

საბედნიეროდ, შემთხვევათა უმრავლესობაში, საქართველოს ხელი-სუფლება საკმაოდ წარმატებით ართმევდა თავს მსგავს ზეწოლას და, როგორც უკვე აღინიშნა, საკმაო წარმატებასაც მიაღწია სარეფორმო გეგმების განხორციელების საქმეში. ამგვარად, სულაც არ იქნებოდა გასაკვირი, მოგვეთხოვა სოციალური ჩართულობის უზრუნველყოფა და ლგბტ ადამიანთა დამცავი პრინციპებით განათლების სისტემის მარეგულირებელი დოკუმენტების გამდიდრება.

საკანონმდებლო და საგანმანათლებლო დისკურსებში სექსუალური უმცირესობების უგულვებელყოფა დისკრიმინაციას ამყარებს

ეჭვი იმაზე, რომ კანონმდებლებმა საერთოდ დაივიწყეს ლგბტ ადამიანები, მძაფრდება მომდევნო პუნქტში. ზოგადი განათლების შესახებ კანონის მე-7 პუნქტი აცხადებს, რომ “სკოლა თანასწორობის საფუძველზე იცავს უმცირესობების წევრების ინდივიდუალურ და კოლექტიურ უფლებას, თავისუფლად ისარგებლონ მშობლიური ენით, შეინარჩუნონ და გამონახონ თავიანთი კულტურული კუთვნილება”. გამოდის, მხოლოდ ეთნიკურ უმცირესობებს აღიარებს საქართველოს კანონი ზოგადი განათლების შესახებ, რაც დაუშვებელია და მიუღებელი. კანონის ავტორები და განათლების პოლიტიკის სხვა მესვეურნი კარგად იცნობენ ამ სახის ჯგუფის დაცვის საჭიროებებს და კანონი მრავალი განზომილებით მიუჩენს მათ სათანადო ადვილს. სამწუხაროდ, ლგბტ ახალგაზრდები მოხსენიების ღირსადაც არ ცნეს.

არანაკლებ საფრთხის შემცველია მე-5 პუნქტი, რომელიც უკიდურესი საფრთხის შემცველია ლგბტ ინდივიდებისათვის ისეთ ჰომოფობიურ, რელიგიური პოსტულატებით, სტერეოტიპებითა და ფსევდო-მორალური ღირებულებებით გაჯერებულ, თითქოსდა დემოკრატიულ და სეკულარულ საზოგადოებაში, როგორშიც ჩვენ დღეს ვცხოვრობთ: “ნებისმიერი განმასხვავებელი ქმედება ან გამონაკლისის დაშვება ჩაითვლება დისკრიმინაციად, გარდა იმ შემთხვევისა, როცა ასეთი ქმედება ან გამონაკლისი სამართლიანი და გონივრულია, ემსახურება თითოეული პირისა და ჯგუფის თავისუფალი განვითარებისა და თანაბარი შესაძლებლობების უზრუნველყოფას.”

საშიშია, როდესაც კანონი ასეთ ფართო ჭრილს ტოვებს და მავანს და მავანს ანდობს “სამართლიანისა” და “გონივრულის” ინტერპრეტაციას. მაგალითად, მრავალი, განსაკუთრებით, კონსერვატიულად განწყობილი ჯგუფი და გაერთიანება პოლონეთსა და საქართველოში (და ბევრგან სხვაგან) გამოთქვამს შეშფოთებასა ლგბტ ადამიანთა ჩრდილიდან გამოსვლის თაობაზე. მათი აზრით, თუ ეს ადამიანები აშკარად ცნობადნი იქნებიან და სასკოლო პროგრამები წინ წამოწევენ მათი დისკრიმინაციის დაუშვებლობას, ამით ჰეტეროსექსუალ ადამიანთა უფლებები დაირღვევა, რომელთაც არ სურთ, მათი შვილები “ეზიარონ ჰომოსექსუალიზმს” და მოქცნენ “გვი პროპაგანდის” გავლენის ქვეშ და ასე შემდეგ და ასე შემდეგ.

*განათლების პოლიტიკა და პოლიფობია პოლონეთსა და საქართველოში*

ასევე, ადვილი წარმოსადგენია, თუ რა დათვური სამსახური შეუძლება გაუწიოს კანონის ამ პუნქტმა კონსერვატიულად განწყობილ სასკოლო საბჭოს. მიუხედავად იმისა, თუ რა მნიშვნელობით შეიძლება იყოს ინტერპრეტირებული ზემოთ მოყვანილი პუნქტები კანონიდან ზოგადი განათლების შესახებ, მაინც გაურკვეველი რჩება სად და ვის, როდის და როგორ ავალდებულებს კანონი ლგბტ მოსწავლეთა, მშობელთა და მასწავლებელთა დაცვას ძალადობისა და შევიწროებისაგან სექსუალური ორიენტაციის ან გენდერული იდენტობის საფუძველზე.

არ უნდა მტკიცება იმასაც, რომ ყოველთვის ყველა საზოგადოებაში არსებობდნენ, არსებობენ და იარსებებენ ლგბტ ადამიანები, მათ შორის მოსწავლეებიც; ამიტომ კანონის ავტორთათვისაც საკამათო არ უნდა იყოს ის, რომ ა) ამ ჯგუფთა წარმომადგენლები ჩვენს ცივილიზაციაში ყოველთვის უსამართლოდ არიან დაჩაგრული; ბ) მათ დაცვა ესაჭიროებათ ზუსტად ისე, როგორც სხვა უმცირესობათა ჯგუფების წარმომადგენლებს.

მიუხედავად იმისა, რომ ქართული კანონმდებლობა მნიშვნელოვნად გაუმჯობესდა მას შემდეგ, რაც საქართველო შეუერთდა ევროპის საბჭოს, მისი მეტი ჰარმონიზაცია აუცილებელია ადამიანის უფლებათა დაცვის პროგრესულ საერთაშორისო ინსტრუმენტებთან და ლგბტ ადამიანთა დისკრიმინაციის ასაკრძალად საგანმანათლებლო, მედია, პოლიტიკურ და სხვა სივრცეებში.

სარვეზების აღმოფხვრა შესაძლებელია, თუ, მაგალითად, კანონის ზოგადი განათლების შესახებ II თავის, მე-13 მუხლის მე-7 პუნქტი ჩასწორდება ასე: “სკოლა თანასწორობის საფუძველზე იცავს უმცირესობების წევრების ინდივიდუალურ და კოლექტიურ უფლებას, თავისუფლად ისარგებლონ მშობლიური ენით, შეინარჩუნონ და გამონატონ თავიანთი კულტურული კუთვნილება და გენდერული იდენტობა.”

*არაინკლუზიური საგანმანათლებლო სისტემები ამცირებენ განათლების ეფექტურობას*

გრძელვადიან პერსპექტივაში განათლება, ფორმალური იქნება ის თუ არაფორმალური, ამკვიდრებს საზოგადოებრივ დამოკიდებულებებს. ეს განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია საზოგადოებრივად განყენებული ჯგუფების კონტექსტში. არაინკლუზიური საგანმანათლებლო სისტემები ამცირებენ განათლების ეფექტურობას და იმ საინფორმაციო მუშაობას, რომელსაც მედია და სამოქალაქო საზოგადოების სხვა ინსტიტუ-

ტები გასწევნ ლგბტ ადამიანთა დესტიგმატიზაციისა და ინტეგრაციისათვის საზოგადოებაში.

ცხადზე ცხადია, რომ კანონში ზოგადი განათლების შესახებ ვერ მოიძებნება ვერც ერთი კონკრეტული გარანტია, რომელიც ლგბტ ახალგაზრდათა შეკრებისა და თვითორგანიზაციის უფლებას დაიცავდა. ასევე, უდავოა ისიც, რომ, თუ მსგავსი ინიციატივები გამოიხატა რომელიმე სკოლაში, იგი მძაფრად იქნება ჩანსობილი ყველა დაინტერესებული მხარის მიერ (თანატოლები, სკოლის თანამშრომლები, სასკოლო საბჭოები და განათლების ადგილობრივი ორგანოები). ამიტომ, განსაკუთრებულ ღონისძიებათა გატარებაა საჭირო, რათა ლგბტ ახალგაზრდები გამოვიდნენ ჩრდილიდან და განავითარონ თავიანთი იდენტობა და ხასიათი დადებით, მიმდებლურ და გამამხნეველ გარემოში.

*შიში განსხვავებულის მიმართ დისკრიმინაციის საფუძველი შეიძლება გახდეს*

ჩრდილიდან გამოსვლით თანატოლებთან და სკოლის თანამშრომლებთან, ლგბტ მოსწავლეები და დანარჩენი მოსწავლეები, მასწავლებლები და მშობლები სულ სხვა რეალობას ქმნიან. ეს ის რეალობაა, რომელშიც განსხვავებული ადამიანები თანაარსებობენ და თანაბარი არიან. თავდაპირველად, შესაძლოა ეს რთული იყოს ინდივიდებისათვის, რომლებიც მოელიან, რომ ყველა დაბადებიდანვე ჰეტეროსექსუალია. მათ გაუჭირდებათ მიიღონ მათი ზოგიერთი თანატოლის, მოსწავლის ან მასწავლებლის ჰომოსექსუალობა, როგორც ურყევი ფაქტი. და აი სწორედ აქ იწყება ე.წ. “ნაცრისფერი სივრცე”.

გაუგებრობის ამ ნაცრისფერ სივრცეში, რომელიც არ არის კულტურულად და არც საკანონმდებლო კუთხით დარეგულირებული, მხოლოდ სხვათა კეთილმოწყალების ან ბედნიერი შემთხვევის წყალობით შეიძლება არ დაირღვეს იმ ლგბტ ახალგაზრდის უფლებები, რომელთაც აღარ სურთ დამალონ თავიანთი ნამდვილი სახე. წინააღმდეგ შემთხვევაში ისინი აუცილებლად გახდებიან სტიგმის, ფიზიკური ძალადობის, მორალური და სიტყვიერი შეურაცხყოფის მსხვერპლნი.

ერები, რომლებიც ტოტალიტარული ცხოვრების ნირიდან დემოკრატიულზე გადადიან, განსაკუთრებულ ყურადღებას უნდა აქცევენ განსხვავებულობის წინ წამოწევას. დემოკრატიული საზოგადოება არა მარტო შემწყნარებელი უნდა იყოს, არამედ უნდა მიესალმებოდეს გან-

სხვაეუბლობას. სათანადო საკანონმდებლო დამცავი მექანიზმების არარსებობის და ხელისუფლების ორჭოფობის ან ორაზროვნების შედეგად შეიძლება გამოუსწორებელი ზიანი მიეყენოს ქართულ და პოლონურ სკოლებში ლგბტ ადამიანთა ცხოვრებას.

საკამათო არაა ის, რომ უახლოეს მომავალში, როგორც ქართულ, ისე პოლონურ ხელისუფლებას მოუწევთ აღიარონ და გამოეხმაურონ ამ საკითხს. ამ საკითხის მიმართ საზოგადოებრივი ცნობიერების და მგრძობელობის ზრდა ეჭვს არ იწვევს. საკითხავია მხოლოდ ის, თუ როდის გამოიჩენენ ხელისუფლებები პოლიტიკურ ნებას და რამდენ ადამიანს გადაარჩენენ ძალადობისაგან?

## **რა არის ჰომოფობია და როგორ მოქმედებს იგი?**

გამოცდილება აჩვენებს, რომ დემოკრატიულ საზოგადოებებში უფრო და უფრო მეტი ლგბტ ადამიანი გამოდის ჩრდილიდან, მათი ასაკობრივი ზღვარი დაბლა იწევს და მოიცავს გარდატეხის ასაკში მყოფ ახალგაზრდებსაც; ლგბტ სიღვადობა დადებითი ფენომენია იმ აზრით, რომ იგი ზრდის საზოგადოებრივ ცნობიერებასა და ცნობადობას; მაგრამ იგი საფრთხის მომტანი შეიძლება აღმოჩნდეს ლგბტ ადამიანთათვის, რადგან იგი აგრეთვე ზრდის მათ წინააღმდეგ განხორციელებულ დანაშაულთა რიცხვს, განსკუთრებით, სკოლებში ძალადობას. სკოლები, რომლებიც ვერ უზრუნველყოფენ უსაფრთხო სივრცით ლგბტ მოსწავლეებს, რომლებსაც თავის მხრივ აკლიათ მხარდაჭერა ოჯახებისგან, აქცევენ ასეთ მოსწავლეებს უფრო მეტად მოწყვლადად მათი ასაკის და გამოცდილების ნაკლებობის გამო.

ლგბტ მოსწავლეებს ექმნებათ სრული ვაკუუმი ისეთ საზოგადოებებში, სადაც მათ ეკლესიის კარს უკეტავენ და ეუბნებიან, რომ ისინი გარყვნილები არიან და ბუნების შეცდომას წარმოადგენენ, მასწავლებლები ზურგს აქცევენ, ქუჩასა და უბანში ფიზიკურ და მორალურ შეურაცხყოფას აყენებენ, ოჯახში სრულიად გარიყულად გრძნობენ თავს ან/და ხდებიან ძალადობის მსხვერპლი მშობლებისა და სხვა ნათესავთა მხრიდან, თანაკლასელებს არ სურთ მათთან უერთიერთობა. არავინ ეუბნება ასეთ ახალგაზრდებს, რომ ისინიც ნორმალურები არიან.

ეს საკმარისზე მეტია იმისათვის, რომ უარყოფელმა გარემომ მოახდინოს ლგბტ ახალგაზრდის სტიგმატიზაცია. ასეთად ქცევა კი ნიშ-

ნავს, რომ ყველაფერი, რასაც აკეთებ ან არ აკეთებ, სხვათა მიერ განიხილება ერთი ფოკუსირებული წერტილიდან ანუ ლგბტ ახალგაზრდის იდენტობიდან.

ლგბტ იდენტობა შეცვლასა და ‘კორექციას’ არასოდეს ექვემდებარება, დამახინჯებას კი. ლგბტ იდენტობა შესაძლებელია პირდაპირ ან ირიბ მიზეზს წარმოადგენდეს იმისათვის, რომ ადამიანი სტიგმატიზირებული იყოს სხვათა თვალში. მაგალითად, ადამიანებმა შეიძლება ირწმუნონ, რომ ვინმე რამეს ამგვარად აკეთებს იმის გამო, რომ იგი შავკანიანი, ახალგაზრდა, გეი ან ქალია. ჩვენდა სავალალოდ, ლგბტ ჯგუფები იმავე დისკურსიულ ფუნქციას ასრულებენ მრავალ თანამედროვე საზოგადოებაში, რასაც ებრაელები ნაცისტურ ან შავკანიანები რასისტულ და ფეოდალურ დისკურსიულ პრაქტიკებში.

დასანანია, რომ ეს ის სახეა, რომელსაც მუდმივად წარმოაჩენენ ჟურნალისტები, თანატოლები, მეზობლები, პოლიტიკოსები, მშობლები, სხვადასხვა ეკლესიათა წარმომადგენლები და თავად ლგბტ ინდივიდუალები, რომლებიც გამინაგანებული ჰომოჰობიით იტანჯებიან. ყველაზე საშიში სხვა ლგბტ ახალგაზრდისთვის სწორედ ეს ბოლო კატეგორიაა, რომელიც მთლიანად ჯგუფში ავრცელებს ნიჰილიზმსა და დაუცველობის შეგრძნებას.

ჰომოფობიის გათავისება ხდება მაშინ, როდესაც ახალგაზრდა ადამიანი მიიღებს იმ მცდარ რეალობას, რომლის მიხედვითაც იგი საკუთარ კლასში, თემსა თუ ერში ყველაზე საძულველ, დაბალ კატეგორიას მიეკუთვნება. იგი დაიწყებს იმის დაჯერებას, რომ რაღაც უცნაური, არასწორი სჭირს მას. ახალგაზრდა გეი, ლესბოსელი, ბისექსუალ თუ ტრანსგენდერ ადამიანს თუ საშუალება/მხარდაჭერა არ გააჩნია შეაჩეროს, მოაბრუნოს ან სხვა მხრივ გააკონტროლოს მის წინააღმდეგ აგორებული ისტერია, იგი საბოლოოდ დარწმუნდება, რომ იგი მართლაც ბუნების შეცდომას წარმოადგენს, ანუ “არაბუნებრივია.”

ახალგაზრდათა ერთი ნაწილი თავის იდენტობას აყალიბებს საზოგადოებრივი მოლოდინით. მაგალითად, გეის შემთხვევაში ესაა მხიარული, ქალური, არამონოგამი მამაკაცი, ხოლო ლესბოსელის შემთხვევაში მამაკაცური შესახედაობის მქონე, უხეში ქალი. ზოგი კი, ვერასოდეს მიიღებს თავის იდენტობას. ასეთი ადამიანი გაიშინავანებს ამ ყოვლისმომცველ სიძულვილს და მას სხვათა წინააღმდეგ მიმართავს. იგი გახდება ცინიკური ან შეიძენს დარღვეული ქცევისათვის დამახასიათებელ ნორმებსა და დამოკიდებულებებს.



*განათლების პოლიტიკა და პომოფობია პოლონეთსა და საქართველოში*

თორმეტი წლის ყმაწვილი, რომელიც “გოგონასავით დადის,” თხუთმეტი წლის გოგონა, რომელიც ჯერ კიდევ არ ამჟღავნებს ინტერესს ბიჭების მიმართ, სულაც არაა დამნაშავე იმაში, რომ ისეთია, როგორიც არის. არც მათი თანატოლები არიან იმაში დამნაშავე, რომ ჩაგრავენ იმას, ვინც მათ მსგავსად არ იქცევა, საუბრობს და გამოიყურება, რადგან ეს უკანასკნელნი თავიანთ გარემოში განსხვავებულობას არ არიან მიჩვეულნი. აი, აქ არის სწორედ საჭირო სოციალურ ჩართულობაზე საუბარი საკლასო ოთახში და არა მხოლოდ ფიზიკურ უნარმეზღვეულობასთან მიმართებაში, რომელსაც ქართული განათლება ვიწრო მნიშვნელობით მოიაზრებს. საჭიროა ვისაუბროთ გენდერულად მგრძობიარე საგანმანათლებლო პროგრამებზე, კურიკულუმსა და სასკოლო სახელმძღვანელოებზე.

*ინსტიტუციურ საშუალებათა არარსებობა ღრმად გამჯდარ ცრურწმენებთან ბრძოლას წარმოუდგენლად ართულებს*

ლგბტ ადამიანები საზოგადოებრივი ფობიების უპირველეს სამიზნეს წარმოადგენენ. ინსტიტუციურ საშუალებათა არარსებობის პირობებში, რომლებიც საზოგადოებრივ სივრცეში საინფორმაციო და საგანმანათლებლო პროგრამების განსახორციელებლად უნდა იყოს გამოყენებული, წარმოუდგენლად რთულია ღრმად გამჯდარ ცრურწმენებთან ბრძოლა. მით უმეტეს, რომ ეს ცრურწმენები ხშირად ერთადერთი მიზეზია ამ ჯგუფთა გარიყვისა.

სკოლები არ არის და არ იქნება უსაფრთხო გეი, ლესბოსელი, ბი-სექსუალი და ტრანსგენდერი ინდივიდებისათვის მანამ, სანამ რომელიმე ამ ჯგუფისადმი კუთვნილება სტიგმატიზაციას გამოიწვევს. მეტიც, თუ ერთი ჯგუფი მაინც, რომელიც საზოგადოების მხრიდან გამოწვევას განიცდის და იგი დაუცველი რჩება, სკოლები უსაფრთხო არავისთვისაა. გულწრფელობა და ღიაობა საკუთარი სექსუალური ორიენტაციის მიმართ ღირებული და მიღებული უნდა იყოს ყველა საფეხურზე. მანამდე სკოლები ვერ იქნება უსაფრთხო (Walling, D.R. 1996).

ყველა კვლევა, რომელიც ხელმისაწვდომია (Buckel, D. & Byron, P. 1999; Woog, D. 1995; Baker, J.M. 2002; Bass, E., & Kaufman, K. 1996; Harbeck, K. M 1997) ცალსახად მიუთითებს, რომ თვითმკვლელობის აკვიატება და სტატიისტიკა, ისევე როგორც დეპრესია და სხვა პრობლემები, ყველაზე ხშირად სწორედ ლგბტ ახალგაზრდებში გვხვდება (Baker,

2002. გვ. 13; Walling, D.R. 1996. გვ. 4). თუმცა, იქ, სადაც სახელმწიფოებმა ყურადღება მიაპყრეს ამ საკითხებს განათლების სისტემაში სქესობრივი განათლების კლასების შემოღებით, თვითმკვლელობისა და სხვა მაჩვენებლებმა საგრძნობლად დაიწიეს (Irvine, J.M. 2002. გვ. 166).

ამჟამად არ არსებობს სტატისტიკა სექსუალური ორიენტაციის ან გენდერული იდენტობის ნიადაგზე ერთი მოსწავლის ან მოსწავლეთა ჯგუფის მიერ მეორე მოსწავლის ან მოსწავლეთა ჯგუფზე საზოგადოებრივ საგანმანათლებლო დაწესებულებებში განხორციელებული სექსუალური შეურაცხყოფისა და ძალადობის ფაქტებზე. მონაცემთა მოძიებას სექსუალობის საკითხის მიმართ განსაკუთრებული საზოგადოებრივი აკრძალვები, სკოლის მოსწავლეთა მიმართ კი ქართული საზოგადოების მხრიდან განსაკუთრებული მგრძნობელობა განაპირობებს და არა თავად დანაშაულის ასეთი ნაირგვარობის არარსებობა.

ეჭვს მსგავს დანაშაულთა შესახებ ამძაფრებს ისიც, რომ დროდადრო ქართული საზოგადოება მედიის საშუალებით იღებს სოლემ მსგავსი შემზარავი ფაქტების შესახებ. შემთხვევათა უმრავლესობაში მათში ჰეტეროსექსუალური ხასიათის ძალადობაზეა საუბარი. ამით მედია სახელმწიფოს ენმარება, ამგვარ გამოვლინებათა მიმართ რეაგირების სათანადო მექანიზმები შეიშუშაოს. სექსუალური ძალადობა გოგონებზე ისეთი ბუნებისაა, რომ მისი დამალვა შედარებით ნაკლები ალბათობითაა შესაძლებელი. სამაგიეროდ, უცნობი რჩება, ვინ არის პასუხისმგებელი იმაზე, თუ რატომ რჩება სექსუალური ორიენტაციით ან გენდერული იდენტობით მოტივირებული დანაშაულები მიზანმიმართულად მიჩქმალული და სათანადო რეაგირების გარეშე? ასევე უცნობია, რა მექანიზმები იცავენ არაჰეტეროსექსუალ მოსწავლეებს სექსუალური ძალადობისაგან?

*სისტემური და სამართლიანი საგანმანათლებლო პოლიტიკა მძლავრი იარაღია საზოგადოებრივი ერთიანობის მისაღწევად*

ყველა ჯგუფის ინტეგრაციის გარეშე საზოგადოებრივი ერთიანობა კითხვის ნიშნის ქვეშ დგება. სისტემური და სამართლიანი საგანმანათლებლო პოლიტიკა მძლავრი იარაღია ამ ერთიანობის მისაღწევად. ამიტომაც, საგანმანათლებლო პოლიტიკის გატარება ქვაკუთხედია მდგრადი განვითარებისა და ღია და ინკლუზიური საზოგადოების აშენებისა.

საქართველომ და პოლონეთმა უნდა აღიარონ ამ პოლიტიკის საჭიროება. პოლიტიკის მესვეურებს მოუწევთ ამ პოლიტიკის შემუშავება

*განათლების პოლიტიკა და პომოფობია პოლონეთსა და საქართველოში*

ეროვნულ და ადგილობრივ დონეზე განხორციელებულ პროგრამებში, შესაბამის კანონებსა და ბრძანებებში ცვლილებების შეტანით, კურიკულუმებში, მასწავლებლებისა და სკოლის სხვა თანამშრომელთა წვრთნების პროგრამებით, კარგად გაწვრთნილი სკოლის სოციალურ მუშაკთა ინსტიტუტის გაძლიერებით, რომელებიც მუდმივად იმყოფებიან სკოლის ტერიტორიაზე და მათზე მოსწავლეებს ხელი ადვილად მიუწვდებათ.

## **რეკომენდაციები**

*ჩართულობა განვითარებას უწყობს ხელს, განვითარება კი დემოკრატიის გასაღებია*

ჩვენ ახლა უნდა ვიმოქმედოთ და ჩვენი საგანმანათლებლო სისტემის სრული სოციალური ინკლუზიურობა (ჩართულობა) უზრუნველვყოთ. ამით იგი მგრძობიარე გახდება ლეგალურ ახალგაზრდათა საჭიროებების მიმართ, მიანიჭებს რა მათ იმავე უფლებებსა და გადანაწილებულ პასუხისმგებლობებს როგორც საზოგადოების სხვა დანარჩენ წევრებს. დემოკრატიის ასაშენებლად აუთენტური ჯგუფად ცნობისა და შემდეგ მისთვის თანაბარი უფლებების მინიჭება, ისევე როგორც მისი დაცვა, გადამწყვეტია. საქართველოს შრომის კოდექსი ამის კარგ საწყისს წარმოადგენს.

*დემოკრატიის გარეშე ნატო-სა და ევროკავშირის წევრი საქართველო ვერასოდეს გახდება*

თანაბარი მიდგომა დემოკრატიის ქვაკუთხედიანია. მის გარეშე, საქართველოს პოზიციების გაუმჯობესება დემოკრატიულ სამყაროში წარმოდგენილია. თანასწორობის წახალისებით ჩვენ კიდევ ერთი ნაბიჯით წავიწვევთ წინ ჩვენი მიზნებისაკენ – გავხდეთ ნატო-სა და საბოლოოდ, ევროკავშირის წევრი.

საქართველოში 2007 წლის ნოემბერში განხორციელებულ მოვლენებზე ნატოს ხელმძღვანელობის განცხადებებში კიდევ ერთხელ იქნა ხაზგასმული, რომ ნატო არ არის მხოლოდ სამხედრო ორგანიზაცია, რომლისთვისაც სულ ერთია მის წევრ თუ პარტნიორ ქვეყნებში დემოკრატიის ბედი. ნატო არის “დემოკრატიული უსაფრთხოების ალიანსი”, უსაფრთხოება კი კარგა ხანია აღარ განიხილება ვიწრო მილიტარ-

რისტული გაგებით. იგი მოიცავს უსაფრთხოების პოლიტიკურ, ეკონომიკურ, თავდაცვის, სოციალურ და გარემოსდაცვით შრეებს (უსაფრთხოების კოპენჰაგენის სკოლა).

ნატო-ს ოფიციალური დოქტრინის რომელიმე კომპონენტის უგულვებელყოფა აფერხებს სრულფასოვანი დემოკრატიის დამკვიდრებას. ამ კუთხით, თუ საზოგადოებრივ ჯგუფების თანაბარი ინტეგრაცია დემოკრატიის აუცილებელი პირობაა, მაშინ ალოგიურია, თუ რატომ ღეშს ქართული სახელმწიფო ლგბტ ჯგუფებთან მიმართებაში. საქართველომ შესაძლებლობათა მაქსიმუმი უნდა გამოიყენოს იმისათვის, რომ აღნიშნულ ახალგაზრდებს მიანიჭოს ის უნივერსალური უფლებები და თავისუფლებები, რომლებიც სახელმწიფოს მიერ მიღებული პოლიტიკური გადაწყვეტილებებით არის გარანტირებული და საჯარო განათლების სისტემაში დანერგილი.

ლგბტ მოსწავლეთა დისკრიმინაციისაგან დაცვა მხოლოდ მას შემდეგ გახდება შესაძლებელი, როდესაც პოლიტიკოსები, სახელმწიფო და სკოლის მოხელეები, სასკოლო საბჭოები, და სკოლის სხვა თანამშრომლები გაიზიარებენ იმ პრინციპს, რომ ლგბტ ახალგაზრდები საქართველოს სკოლებში თავს არ გრძნობენ უსაფრთხოდ. ისინი არ იქნებიან დაცულნი, სანამ არ იქნება მიღებული შესაბამისი დოკუმენტებით გამყარებული კონკრეტული პოლიტიკური გადაწყვეტილებები, რომლებიც მკაფიოდ გამოკვეთენ ამ ჯგუფთა უფლებებსა და დაცვის საშუალებებს.

## **შეზღუდვები და შეთავაზებები მომავალი კვლევისათვის**

ეს პილოტური კვლევის მცდელობა საქართველოს მოქალაქე ლგბტ ახალგაზრდების საკითხზე შეზღუდულია. კარგი იქნებოდა, შემდგომი კვლევა განათლების სისტემის მესვეურთა დაკვეთითა და თანამონაწილეობით განხორციელდეს, რაც საქართველოს საჯარო სკოლებში ამ ჯგუფთა დისკრიმინაციის სიმძიმეს დაგვანახებდა. ასეთი კვლევის შედეგები კი შემდგომ ინსტრუმენტალური გახდებოდა ეროვნული ანტი-დისკრიმინაციული, ინკლუზიური პოლიტიკის შესამუშავებლად.

ამერიკული გამოცდილება აჩვენებს, რომ რამდენიმე ათწლეული დასჭირდა ზოგადი განათლების სისტემაში სპეციალური განათლების პრინციპების შეტანასა და დანერგვას. საუბარია ინკლუზიური განათლების პროგრამებზე ფიზიკური უნარშეზღუდულობის მქონე მოსწავლეთათვის. დანერგვის სირთულეთა მიუხედავად, ეს მცდელობა წარმატებით დასრულდა.

21-ე საუკუნის სკოლების წინაშე საქართველოში, პოლონეთსა თუ სხვაგან აუცილებლად დადგება დაცვის მსგავსი ღონისძიებების განვრცობის აუცილებლობა ლგბტ ახალგაზრდებზე. ჯერჯერობით კი ისინი ამ ორ სახელმწიფოში უმცირესობის ჯგუფებადაც არ განიხილებიან.

### **შემოთავაზებული გადაწყვეტილებები:**

იდეალურ შემთხვევებში, ორივე ქვეყანამ უნდა მიიღოს სექსუალური ორიენტაციის საფუძველზე ანტიდისკრიმინაციული აქტები, რომელიც გეი და ლესბოსელ, ტრანსგენდერ და ბისექსუალ ახალგაზრდებს დაიცავს საჯარო განათლების სივრცეში. ყველაზე მნიშვნელოვნად, სხვა საკანონმდებლო მიღწევების ფონზე კიდევ ერთი ნაბიჯის გადადგმა და მფარველობის განვრცობა მოწვევლად ჯგუფებზე გონივრულიცაა და სასურველიც.

ქართული და პოლონური კონტექსტების ჩვენეულ შედარებაზე დაყრდნობით, რომელიც საზს უსვამს ამ ქვეყნებში განათლების სისტემათა საჭიროებებს ინკლუზიურობის სრული უზრუნველყოფის მიზნით, ვისაუბრეთ პოლონური გამოცდილების უარყოფით შედეგებზე. ეს, უპირველეს ყოვლისა, იმით იყო გამოწვეული, რომ ამ ქვეყნის კანონმდებლობაში ეფექტური დაცვითი საშუალებები არ არის გათვალისწინებული ლგბტ ახალგაზრდებისათვის. ამიტომაც, სასურველი იქნება შემდეგი რეკომენდაციების გათვალისწინება, რომლებიც ამოსავალ წერტილად გამოადგებოდათ განათლების პოლიტიკით დაინტერესებულ გადაწყვეტილების მიმღებ პირებს საქართველოში:

- სახელმწიფო საგანმანათლებლო პოლიტიკამ უნდა გააფართოოს ანტიდისკრიმინაციული კანონების სპექტრი იმგვარად, რომ იგი დასაქმების სფეროს რეგულირებას გასცდეს. ეს შესაძლებელია, მაგალითად, კანონებისა და სხვა სავალდებულო ტექსტებში ცვლილებათა შეტანით და ტერმინ ლგბტ-ის დამატებით უმცირესობათა სხვა ჯგუფების გვერდით, რომელთა დაცვის საჭიროებებს ქართული სახელმწიფო აღიარებს.
- უნდა დაინერგოს საზოგადოებრივი დაცვის პროგრამები (მაგალითად, მგრძნობელობის ამაღლება გადამზადების პროგრამების საშუალებით) სასკოლო საბჭოს წევრებისათვის, ადმინისტრატორებისათვის, მასწავლებლებისა და სოციალური მუშაკებისათვის და თანასწორობის-თანასწორთან პროგრამების დანერგვით ახალგაზრდებისათვის.

- უნდა წახალისდეს სოციალურად ინკლუზიური და გენდერულად ნეიტრალური სახელმძღვანელოების გამოყენება ან მათზე მოთხოვნა. განათლების სამინისტროს შეუძლია ასწიოს მოთხოვნათა ზღვარი სასკოლო სახელმძღვანელოთა ავტორებისა და გამომცემელთა მიმართ.
- უნდა იქნეს შემოღებული სქესობრივი განათლების საერო განათლების/ზრდასრული ცხოვრებისათვის მომზადების კურსები. ან, სხვაგვარად, ეს კომპონენტი შესაძლოა დაემატოს არსებულ კურიკულუმს რომელიმე საგანში ზოგადსაგანმანათლებლო სკოლების ზედა საფეხურებზე.
- სიძულვილით მოტივირებული დანაშაულის ცნება უნდა გაჩნდეს ქართულ კანონმდებლობაში. მსგავსი კანონპროექტი უნდა შემუშავდეს ყველა სათანადო დაინტერესებული მხარის მონაწილეობით და ითვალისწინებდეს იმ უარყოფით გამოცდილებას, რომელიც მაგ. პოლონეთში დაგროვდა (და რამაც მნიშვნელოვნად შეასუსტა ამ ქვეყნის პოზიციები ევროკავშირში).
- ჩამოსაყალიბებელია სისტემა, რომელიც რეგულარულად გამოავლენს საგანმანათლებლო დაწესებულებებში ძალადობის ფაქტებს (მათ შორის, სექსუალური ორიენტაციის ან გენდერული თვითგამონატვის ნიადაგზე) და სათანადო აღმზრდელით პროგრამებს შეიმუშავებს. მისი შექმნა კი განათლების სისტემის მარეგულირებელი, ზედამხედველი ინსტიტუტების მხრიდან სათანადო პოლიტიკური ნების გამოვლენამდე წარმოუდგენელია.

რამდენიმე საერთაშორისო სახელმძღვანელო ინსტრუმენტი არსებობს, რომელიც ორივე სახელმწიფოს პოლიტიკის შემუშავებლებსა და განმახორციელებლებს, უდავოდ, გამოადგებათ, როდესაც ისინი ეროვნული ანტიდისკრიმინაციული ღონისძიებების შემუშავებას დაისახავენ მიზნად. ესენია:

- ამსტერდამის ხელშეკრულება <http://www.eurotreaties.com/amsterdamtext.html>
- ნიცის ხელშეკრულება, <http://www.eurotreaties.com/nice.html>
- ევროპის კავშირის 2007 წლის დეკემბრის ქარტია ფუნდამენტალურ უფლებებზე. [Europe.eu.int](http://Europe.eu.int)

- 2007 წელს მიღებული ჯოგიაკარტას პრინციპები, რომლებიც ადამიანის უფლებათა სტანდარტების ფართო სპექტრს მოიცავენ და გამოიყენება სექსუალურ ორიენტაციასა და გენდერული თვითგამონატყვისთან დაკავშირებულ საკითხებში, მათ შორის განათლების უფლებებზეც <http://www.yogyakartaprinciples.org/index.php?item=1>

## დასკვნა

ყველა ქვეყანასა და საზოგადოებაში ნებისმიერ ისტორიულ მომენტში არსებობენ გეი, ლესბოსელი, ბისექსუალი და ტრანსგენდერი ადამიანები. თითქმის ყველა კვლევა მიუთითებს, რომ მათი რაოდენობა თანაბრად და სტაბილურად შეადგენს სამიდან შვიდ პროცენტამდე. შესაბამისად, ყველა საზოგადოებაში ირრევეა მათი უფლებები. თუმცა არსებობენ საზოგადოებები, რომლებიც ამ პრობლემას არ სცნობენ პოლიტიკურ და საკანონმდებლო დისკურსში და ლგბტ ადამიანებს არ აღიარებენ იმ ჯგუფების წევრებად, რომლებიც დაცვას საჭიროებენ. ასეთ სახელმწიფოებს დემოკრატიულ ქვეყანათა შორის არასოდეს მოიხსენიებენ.

საქართველომ და პოლონეთმა უკვე გადადგეს პირველი ნაბიჯები სწორი მიმართულებით. მათ საკუთარ შრომის კოდექსებში აღიარეს ლგბტ ადამიანთა დისკრიმინაციისაგან დაცვის უფლება.

საქართველოს ამჟამად ისეთი საგანმანათლებლო პოლიტიკა აქვს, რომელიც სექსუალური ორიენტაციის ნიადაგზე დისკრიმინაციას არ კრძალავს. მეტიც, იგი საერთოდ არ აღიარებს ლგბტ ჯგუფებს, რის გამოც ვერ აკმაყოფილებს ინკლუზიური საგანმანათლებლო პოლიტიკის მოთხოვნებს. მოსწავლეთა ყველა ჯგუფი არათუ თანაბრად დაცული, მოხსენიებულიც კი არაა შესაბამის კანონმდებლობაში.

განათლების პოლიტიკაზე მომუშავე ადამიანები უნდა დაფიქრდნენ იმაზე, რომ ღირებულია თანაბარი დაცვისა და მოპყრობის პრინციპის განვრცობა ერთ-ერთ ყველაზე მოწყვლად ჯგუფზე – ლგბტ მოსწავლეებზე – და შესაბამისად აუცილებელია კანონებსა და სხვა დოკუმენტებში სექსუალურ უმცირესობათა პრინციპის დანერგვა.

## გამოყენებული ლიტერატურა

1. Baker J.M., *How homophobia hurts children: Nurturing diversity at home, at school, and in the community*. New York: Haworth, 2002.
2. Bass E., Kaufman K., *Free your mind: The book for gay, lesbian, and bisexual youth and their allies*. New York: Harper Collins, 1996.
3. Buckel D., Byron P. *High court rules that schools cannot ignore sexual harassment among students (Press release)*. New York: Lambda Legal Defense and Education Fund, 1999, May 24. Retrieved from <http://www.lambdalegal.org/cgi-bin/iowa/documents/record?record=415>;
4. Harbeck K. M., *Gay and lesbian educators: Personal freedoms, public constraints*. Malden, MA: Amethyst Press & Productions, 1997.
5. Inclusive Foundation, “Overview of Georgian Legislation in Relationship to LGBT Human Rights“, Tbilisi, 2006.
6. Office of United Nations High Commissioner for Human Rights: “Concluding Observations of the Human Rights Committee on Poland”, in document CCPR/CO/82/POL/rev.1
7. COC, Report of a Fact-Finding mission to Lambda-Warsaw and the “Campaign Against Homophobia,” Poland, November, 2005. [www.cochaaglanden.nl](http://www.cochaaglanden.nl)
8. ILGA Annual Report, 1998. <http://www.pangea.org/~cogailes/ilga/repilga98texte.html>
9. Irvine J.M., *Talk about sex: The battles over sex education in the United States*. London: University of California Press, 2002.
10. Walling D.R., *Open lives, safe schools: addressing gay and lesbian issues in education*. Bloomington, IN: Phi Delta Educational Foundation, 1996.
11. Woog D., *School's out: The impact of gay and lesbian issues on America's schools*. Los Angeles: Alyson, 1995.



# გონებრივი განვითარების შეფერხების მქონე ადამიანების სოციალური ინტეგრაციის ხელშეწყობა საქართველოში – პოლონური გამოცდილების პერსპექტივიდან

თამარ მახარაძე

ასისტენტ-პროფესორი

ხელმძღვანელი: ელჟბიეტა უაკრჟევსკა

## 1. შემაჯამებელი მიმოხილვა

ამ სტატიის ძირითადი მიზანია მოვნახოთ გონებრივი განვითარების შეფერხების მქონე ზრდასრული ადამიანების საზოგადოებასთან ინტეგრაციის ის ფორმა, რომელიც საქართველოში არსებული მდგომარეობისთვის ყველაზე მისაღები იქნება. წლების განმავლობაში ეს ადამიანები განიცდიდნენ სიღატაკეს, აბუჩად აგდებასა და სოციალურ იზოლაციას; მათ არ მიუწვდებოდათ ხელი განათლებასა და სამუშაოზე. 2003 წლის “ვარდების რევოლუციის” შემდეგ მოწყვლადი ჯგუფების (მათ შორის, გონებრივი განვითარების შეფერხების მქონე ადამიანების) მდგომარეობის გაუმჯობესება ერთ-ერთ სახელმწიფო პრიორიტეტად იქცა. ქვეყნის ახალი მთავრობის საგარეო პოლიტიკამ მნიშვნელოვნად შეუწყო ხელი ამ მიდგომის განვითარებას. საქართველოს დიდი სურვილი აქვს გახდეს საერთაშორისო თანამეგობრობის (ევროკავშირი, ნატო) სრულუფლებიანი წევრი, მაგრამ, თუ ქვეყანაში არ გაუმჯობესდა შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთა მდგომარეობა, არ მოხდა მათი უფლებების დაცვა, ეს სურვილი მიუღწეველი დარჩება. 2005 წლიდან საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრომ ახალი სოციალური პროგრამის განხორციელება დაიწყო. აღნიშნული პროგრამა მიზნად ისახავს ხელი შეუწყოს სოციალური სერვისების განვითარებას. თუმცა, პროგრამის ამოქმედების ორი წლის შემდეგაც შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირები (მათ

შორის გონებრივი განვითარების შეფერხების მქონენი) კვლავ იმავე პრობლემების წინაშე დგანან. შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრომ პროგრამის გაუმჯობესების მიზნით არასამთავრობო ორგანიზაციებთან, დაინტერესებულ პირებთან და ექსპერტებთან თანამშრომლობის სურვილი გამოთქვა.

## 2. მიზანი და მეთოდოლოგია

ამ სტატიის ძირითადი ამოცანაა ხელი შეუწყოს საქართველოში გონებრივი განვითარების შეფერხების მქონე ზრდასრული პირების საზოგადოებასთან ინტეგრაციის ყველაზე მისაღები ფორმის გამონახვას. ამ მიზნისთვის სტატიაში გაანალიზებულია: ა) ის ძირითადი წინააღმდეგობები, რაც აფერხებს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს ზემოაღნიშნული პროგრამის ეფექტურად დანერგვას და ბ) მოცემულ სფეროში სხვა ქვეყნების (პოლონეთი) გამოცდილება.

ფოკუსირება გვაკეთებთ შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირების კონკრეტულ ჯგუფზე, კერძოდ, გონებრივი განვითარების შეფერხების მქონე ზრდასრულ (18 წლის და ზემოთ) პირებზე. საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ საქართველოში ჩატარებულმა მრავალმა კვლევამ აჩვენა, რომ ეს ჯგუფი ყველაზე მეტად განიცდის სოციალურ იზოლაციასა და სტიგმას. საქართველოში გონებრივი განვითარების შეფერხების მქონე ადამიანების დასაქმების არც ერთი შემთხვევა არ არსებობს; ასევე არ არსებობს მათი პროფესიული მომზადების შესაძლებლობა. ამ ადამიანებისთვის სოციალური იზოლაციის დაძლევის ერთადერთი გზა დღის ცენტრებში სიარული რჩება. თუმცა, ეს სერვისიც მხოლოდ შეზღუდული რაოდენობის პირებისთვის არის ხელმისაწვდომი; თანაც, ეს სერვისი არ წარმოადგენს ეფექტურ თერაპიულ საშუალებას მსუბუქი შეფერხების მქონე ადამიანებისათვის. ფაქტია, რომ შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირების სოციალური ინტეგრაციის ხელშემწყობი სახელმწიფო პროგრამის დაწყებიდან ორი წლის შემდეგ შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე ადამიანების მდგომარეობა სრულებით არ გაუმჯობესებულა და ისინი ზუსტად იმავე პრობლემებს განიცდიან.

სტატიაში მოცემული რეკომენდაციები შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე ადამიანების სოციალური ინტეგრაციის ყველა კრიტიკულ ასპექტს ეხება: სახელმწიფო პოლიტიკას, დამსაქმებლებს, საერთაშო-

*გონებრივი განვითარების შეფერხების მქონე ადამიანების სოციალური...*

რისო თანამეგობრობებსა და საზოგადოებას. განსაკუთრებული პრიორიტეტი დასაქმებასა და პროფესიული მომზადების ხელმისაწვდომობას ენიჭება. აღნიშნული რეკომენდაციების შესამუშავებლად გავანალიზეთ ის ძირითადი დაბრკოლებები, რასაც ზემოაღნიშნული სახელმწიფო პროგრამა აწყდება; ასევე შევისწავლეთ სხვა ქვეყნების (პოლონეთის) გამოცდილება.

საერთაშორისო გამოცდილებების ანალიზისას ჩვენ შევჩერდით პოლონეთის მაგალითზე. ეს არჩევანი რამდენიმე მიზეზის გამო გაკეთდა: ა) საქართველოს მსგავსად, ამ ქვეყანასაც საბჭოთა წარსული და საბჭოთა სისტემიდან მემკვიდრეობით მიღებული მსგავსი სოციო-ეკონომიკური პრობლემები აქვს; ბ) შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე ადამიანების, მათ შორის, გონებრივი განვითარების შეფერხების მქონე ზრდასრული პირების მდგომარეობის გაუმჯობესების გზაზე პოლონეთს მნიშვნელოვანი ნაბიჯები აქვს გადადგმული; გ) 2004 წელს პოლონეთი ევროკავშირის წევრი გახდა. ასეთ შედეგებს რომ მივაღწიოთ, ჩვენი აზრით, სასარგებლო იქნებოდა გაგვეანალიზებინა ის გზა, რომელიც პოლონეთმა გაიარა. ჩვენი ანალიზი ეყრდნობა შესაბამისი დოკუმენტების შესწავლასა და პოლონეთში თორმეტდღიანი კვლევის შედეგებს (ჩაღრმავებული ინტერვიუები სახელმწიფო დაწესებულებების, არასამთავრობო ორგანიზაციების წარმომადგენლებთან და ექსპერტებთან). ჩვენ მიგვაჩნია, რომ თორმეტი დღე საკითხის სიღრმისეულად შესწავლისათვის საკმარისი არ არის, მაგრამ ჩვენს მიერ ჩატარებულმა ინტერვიუებმა მოიცვა ყველა ის ჯგუფი, რომელსაც საკითხის გარშემო ექსპერტული ცოდნა აქვს.

### **3. ზოგადი მიმოხილვა – საკვანძო საკითხები და მიმართულებები საქართველოში და მის ფარგლებს გარეთ**

პრობლემის სპეციფიკიდან გამომდინარე, მსოფლიოს მრავალ ქვეყანაში გონებრივი განვითარების შეფერხების საკითხი სახელმწიფო პოლიტიკის ერთ-ერთი მთავარი მიმართულებაა. შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთა უფლებების დაცვა მრავალი ქვეყნისა და საერთაშორისო ორგანიზაციის პრიორიტეტულ სფეროს წარმოადგენს. თუმცა, გაწეული ძალისხმევის მიუხედავად, მსოფლიოში ადამიანთა ეს ჯგუფი მაინც დამცირებულია და მათი უფლებები კვლავ ირღვევა. სწორ შემთხვევაში განათლება და დასაქმება მათთვის კვლავ ხელმიუწვდომე-

ლი რჩება. საზოგადოებამ საკითხისადმი ადეკვატური დამოკიდებულება რომ შეიმუშაოს, მას ინტენსიური ინფორმირება სჭირდება.

70-იან წლებში ამერიკასა და დასავლეთ ევროპაში დენისტიტუციონალიზაციის პროცესი დაიწყო, რასაც მოჰყვა შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირებისთვის თემზე დაფუძნებული სერვისების განვითარება. ამ მიმართულებით საქართველოს მთავრობამ პირველი ნაბიჯები მხოლოდ 2005 წელს გააკეთა. 2003 წლის “ვარდების რევოლუციის” შემდეგ შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირების სოციალური ინტეგრაციის ხელშემწყობი თემზე დაფუძნებული სერვისების განვითარება ქვეყნის ერთ-ერთ პიორიტეტულ მიმართულებად დასახელდა.

ამ პერიოდიდან საქართველოს მთავრობის მიდგომა შეიცვალა და სახელმწიფომ დაიწყო თემზე დაფუძნებული სერვისების განვითარების მხარდაჭერა. ახალი სახელმწიფო პროგრამების ჩამოსაყალიბებლად ამ მიმართულებით შესწავლილ იქნა შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირებისთვის არსებული სოციალური სერვისები, რომლებიც, უპირატესად, ადგილობრივი არასამთავრობო ორგანიზაციების მიერ ხორციელდება. ასევე გადაიდგა პირველი ნაბიჯები არასამთავრობო ორგანიზაციების წარმომადგენლებთან და ექსპერტებთან სათანამშრომლოდ. შეიძლება ითქვას, რომ სახელმწიფოს რეალურად სურს გააუმჯობესოს შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთა მდგომარეობა. 2003 წლამდე მსგავსი ტენდენციები ნაკლებად შეიმჩნეოდა – შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთა სოციალური ინტეგრაციის ხელშემწყობი სერვისების განვითარების მიმართულებით არც სახელმწიფო გეგმები იყო და არც სახსრები სახელმწიფო ბიუჯეტში. 2005 წლიდან სახელმწიფო ბიუჯეტში დაიწყო განსაზღვრული თანხის გამოყოფა (თუმცა საკმაოდ მწირის) ახალი სახელმწიფო სოციალური პროგრამების განსახორციელებლად, რაც ხელს შეუწყობს უნარშეზღუდული პირებისათვის თემზე დაფუძნებული სერვისების განვითარებას.

სახელმწიფოს დაინტერესება უნარშეზღუდულთა მდგომარეობის გაუმჯობესებით ქვეყნის საგარეო პოლიტიკასაც უკავშირდება. ნათელია, რომ მოწვევადი ჯგუფების მდგომარეობის გაუმჯობესებისა და მათთვის თანასწორი უფლებების უზრუნველყოფის გარეშე საქართველოს ევროკავშირთან, ნატო-სა და სხვა საერთაშორისო ორგანიზაციებთან ინტეგრაციის გეგმები ვერ განხორციელდება.

შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრომ დაიწყო ახალი სოციალური პროგრამების შემუშავება, რომლებიც ხელს შე-

*გონებრივი განვითარების შეფერხების მქონე ადამიანების სოციალური...*

უწყობენ შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთა სოციალურ ინტეგრაციას. პრიორიტეტი მიენიჭა ადგილობრივ არასამთავრობო ორგანიზაციებთან თანამშრომლობას, რადგან საქართველოში სწორედ ადგილობრივი არასამთავრობო ორგანიზაციები წარმოადგენენ ძირითად სერვის-პროვაიდერებს შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე ადამიანებისთვის. მათ მიერ განვითარებული მომსახურება უცხოელი დონორი ორგანიზაციების მხარდაჭერას ეყრდნობა. თუმცა, საპილოტო პროექტების ფარგლებში განვითარებული სერვისები შეზღუდული რაოდენობის ბენეფიციარებისთვის არის ხელმისაწვდომი. ნათელია, რომ მხოლოდ სახელმწიფო მხარდაჭერის შემთხვევაში არის შესაძლებელი სოციალური სერვისები ხელმისაწვდომი გახდეს სამიზნე ჯგუფის უფრო დიდი ნაწილისთვის.

ადგილობრივი არასამთავრობო ორგანიზაციებთან თანამშრომლობისა და შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე ადამიანებისათვის არსებული სერვისების ანალიზის შედეგად 2005 წელს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრომ ახალი პროგრამა დაიწყო, რომლის მიზანია შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირებისთვის თემზე დაფუძნებული დღის სერვისების განვითარების მხარდაჭერა. აღნიშნული პროგრამის განხორციელებაში განსაკუთრებული როლი ადგილობრივ არასამთავრობო ორგანიზაციებს მიენიჭა. თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ ამ პროგრამის ეფექტურობა საკმაოდ მცირეა. პროგრამის ორწლიანი მუშაობის შემდეგაც სიღატაკე, სტიგმა და სოციალური იზოლაცია, განათლებისა და დასაქმების ხელმიუწვდომლობა, კვლავ რჩება შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთა მთავარ პრობლემად.

#### **4. როგორ მუშაობს სისტემები პოლონეთსა და საქართველოში**

საერთო საბჭოთა წარსულით განპირობებული მრავალი მსგავსების მიუხედავად, პოლონეთსა და საქართველოს საკმაოდ განსხვავებული მიდგომები აქვთ შეზღუდული ინტელექტუალური შესაძლებლობების მქონე ადამიანების პრობლემების გადაწყვეტაში. ჩვენს მიერ წარმოდგენილ შედარებით ანალიზში ყურადღება გამახვილებულია შემდეგ საკითხებზე: ა) გონებრივი ჩამორჩენილობის შეფასება და კატეგორიზაცია, ბ) გონებრივი ჩამორჩენის მქონე ზრდასრული პირებისთვის სოციალურ დახმარებაზე ხელმისაწვდომობა, გ) სახელმწიფო პოლიტიკა შეზღუდული ინტელექტუალური შესაძლებლობების მქონე ზრდასრუ-

ლი ადამიანების სოციალური ინტეგრაციის მიმართ და არსებული პროგრამები/სერვისები.

#### 4.1. სტატისტიკა და შეფასება

საქართველოში არ არსებობს ზუსტი სტატისტიკური მონაცემები შეზღუდული ინტელექტუალური შესაძლებლობების მქონე ზრდასრული ადამიანების შესახებ. 2000 წლის მონაცემებით, პოლონეთში 130 ათასი გონებრივი განვითარების შეფერხების მქონე პირია. ეს წარმოადგენს პოლონეთის მოსახლეობის (38 530 080 მოსახლე 2002 წლის მონაცემებით) დაახლოებით 0.3%-ს.

რა მექანიზმებით ხდება გონებრივი ჩამორჩენილობის შეფასება და კატეგორიზაცია? საქართველოში წლების განმავლობაში გონებრივი ჩამორჩენილობის შეფასებისა და დაიგნოსტიკის უფლებამოსილება მხოლოდ სპეციალურ ფსიქო-ნევროლოგიურ კომისიების ჰქონდათ. ჯანდაცვის სფეროში გატარებული რეფორმების შემდეგ აღნიშნული შეფასების გაკეთება ნებისმიერ სამედიცინო დაწესებულებას შეუძლია, რომელიც გამოკვლევისთვის საჭირო ყველა პროცედურას უზრუნველყოფს. გონებრივი შეზღუდულობის კატეგორიზაცია ხდება DSM-10-ის კატეგორიების მიხედვით: მსუბუქი, საშუალო, მძიმე და ძალიან მძიმე.

პოლონეთში გონებრივი ჩამორჩენილობის შეფასების მექანიზმები სხვადასხვაა და დაკავშირებულია იმ მიზნებთან, თუ რისთვის კეთდება დაიგნოსტიკა – სწორი საგანმანათლებლო დაწესებულების შესარჩევად (ბავშვების შემთხვევაში), ინვალიდობის ოფიციალური სტატუსისა თუ სოციალური დახმარების მისაღებად (ზრდასრული ადამიანების შემთხვევაში). გონებრივი ჩამორჩენილობის შეფასება ICD-10-ის ოთხი კატეგორიის მიხედვით ხდება იმ შემთხვევაში, როდესაც შეზღუდული ინტელექტუალური შესაძლებლობების მქონე ბავშვებისათვის სწორი საგანმანათლებლო დაწესებულების შერჩევა საჭიროა. ასეთი შეფასება კეთდება ფსიქოლოგიურ-საგანმანათლებლო საკონსულტაციო ცენტრებში მულტიდისციპლინარული სპეციალისტების ჯგუფის მიერ. შესაძლებლობების შეზღუდულობის კატეგორიზაცია მნიშვნელოვანია ინვალიდობის ოფიციალური სტატუსის მისაღებად. კატეგორიზაცია სამი კატეგორიის მიხედვით ხდება: მსუბუქი, საშუალო და მძიმე; თუმცა, ეს კატეგორიები განსხვავდება ICD-10-ის კლასიფიკაციისგან. ინვალიდობის ოფიციალური სტატუსის მინიჭების უფლებამოსილება მხოლოდ სპეციალურ კომისიებს აქვთ.

*გონებრივი განვითარების შეფერხების მქონე ადამიანების სოციალური...*

პოლონეთში, ისე როგორც საქართველოში, გონებრივი ჩამორჩენილობის შეფასება ICD-10-ის განსაზღვრებისა და კატეგორიზაციის მიხედვით ხდება. თუმცა, პოლონეთის შემთხვევაში დიაგნოსტიკის პროცედურა იცვლება შეფასების მიზნის მიხედვით. ამ ორი ქვეყნიდან არც ერთში არ არსებობს გონებრივი ჩამორჩენილობის შეფასებისა და კატეგორიზაციის სისტემატიზირებული ინსტრუმენტები. ხშირ შემთხვევაში გონებრივი ჩამორჩენილობის კატეგორიზაცია შემფასებლის სუბიექტურ მოსაზრებებს ეყრდნობა.

## **4.2. სოციალური კეთილდღეობის სარგებელი**

მიუხედავად იმისა, რომ მნიშვნელოვნად განსხვავდება ის სოციალური დახმარება, რომელსაც შეზღუდული გონებრივი შესაძლებლობების მქონე ზრდასრული ადამიანები პოლონეთსა და საქართველოში იღებენ, ამ ადამიანების სოციო-ეკონომიკური მდგომარეობა ორივე ქვეყანაში კვლავ მძიმე რჩება. ეკუთვნის თუ არა შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირს სოციალური დახმარება, ამაზე პოლონეთში სოციალური დახმარების ინსტიტუტია უფლებამოსილი. სოციალური დახმარების დანიშვნის შესახებ გადაწყვეტილება ორ ძირითად კრიტერიუმს ეყრდნობა: არის თუ არა მოცემული ინდივიდი შრომისუნარიანი და შეუძლია თუ არა დამოუკიდებლად ცხოვრება. პოლონეთში არსებობს ორი სახის სოციალური დახმარება შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე ადამიანებისათვის: სოციალური პენსია და შრომისუნარობის პენსია. გონებრივი ჩამორჩენის მქონე ზრდასრული პირები სოციალურ პენსიას იღებენ, რადგან ისინი ვერ აკმაყოფილებენ შრომისუნარობის პენსიის მისაღებად საჭირო მოთხოვნებს, როგორცაა მაგალითად, მუშაობის წლები, სავალდებულო სადაზღვევო გადასახადი და სხვა. სოციალური პენსია არის მინიმალური შრომისუნარობის პენსიის 85% და შეადგენს 500 პოლონურ ზლოტს (125 ევრო). ეს თანხა მეტია საარსებო მინიმუმზე, რომელიც 460 პოლონურ ზლოტს (115 ევრო) წარმოადგენს, თუმცა გაცილებით მცირეა, ვიდრე სოციალური მინიმუმი. აღსანიშნავია, რომ იმ ადამიანებს, რომლებსაც ICD-10-ის კლასიფიკაციით მსუბუქი გონებრივი ჩამორჩენა აქვთ, პენსია არ ენიშნებათ. სოციალური პენსიის გარდა, შეზღუდული ინტელექტუალური შესაძლებლობების მქონე პირებს და მათი ოჯახის წევრებს ტრანსპორტირებისა და სხვა ხარჯებისათვის ადგილობრივი მმართველობებისა და სხვადასხვა ფონდისაგან განსაზღვრული სარგებლის მიღება შეუძლიათ.

საქართველოში გონებრივი განვითარების შეფერხების მქონე პირების პენსია არ განსხვავდება სხვა პენსიონრების პენსიისგან და შეადგენს 48 ლარს (20.5 ევრო) დედაქალაქში და 38 ლარს (16.5 ევრო) ქვეყნის მასშტაბით. ეს თანხა მნიშვნელოვნად დაბალია, ვიდრე საარსებო მინიმუმი, რომელიც საქართველოს სტატისტიკის დეპარტამენტის 2007 წლის ოქტომბრის მონაცემების მიხედვით 116.8 ლარს (49 ევრო) შეადგენს. პენსიის გარდა შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირები იღებდნენ განსახვდრულ შეღავათს კომუნალურ გადასახადებზე, თუმცა ამჟამად ეს შეღავათი გაუქმებულია.

### **4.3. სახელმწიფო პოლიტიკა და არსებული სოციალური სერვისები**

გონებრივი განვითარების შეფერხების მქონე ზრდასრული პირების ჩართვა სამუშაო პროცესში მათი სოციალური ინტეგრაციის განუყოფელ ნაწილია. ამ დაშვებიდან გამომდინარე, მოცემულ ნაწილში ყურადღება გამახვილებულია იმ სოციალურ სერვისებზე, რომლებიც ხელს უწყობენ ა) შეზღუდული ინტელექტუალური შესაძლებლობების მქონე პირების ჩართვას სამუშაო პროცესში და ბ) პროფესიული და სოციალურ-ადაპტაციური ჩვევების განვითარებას.

საქართველოში არც თუ ისე დიდი ხნის წინ დაიწყო შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირების სოციალური ინტეგრაციის ხელშემწყობი სოციალური სერვისების განვითარება. როგორც აღინიშნა, 2005 წლიდან შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრომ შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირებისთვის თემზე დაფუძნებული დღის ცენტრების განვითარების მხარდამჭერი პროგრამის განხორციელება დაიწყო. ამ ცენტრების მთავარი მიზანია ბენეფიციარებში სოციალურ-ადაპტაციური უნარების განვითარება. ამასთან, ეს სერვისები საშუალებას მისცემენ მომვლელებს (ძირითადად, დედაებს) გამოითავისუფლონ დრო სამუშაოს მოსაძებნად (თუმცა, ეს საკმაოდ რთული ამოცანაა საქართველოში) და ამით გაიუმჯობესონ ოჯახის კეთილდღეობა. აღნიშნულ პროგრამას ახორციელებენ შეზღუდული შესაძლებლობების საკითხებზე მომუშავე ადგილობრივი არასამთავრობო ორგანიზაციები. პროგრამა მოიცავს როგორც გონებრივი განვითარების შეფერხების მქონე ბავშვებს, ისე ზრდასრულ პირებს. უნდა აღინიშნოს, რომ ზრდასრული გონებრივი განვითარების შეფერხების მქონე პირებისთვის ამ პროგრამაში მონაწილეობა სახელმწი-



*გონებრივი განვითარების შეფერხების მქონე ადამიანების სოციალური...*

ფოს მიერ დაფინანსებულ სოციალურ სერვისებში მონაწილეობის ერთადერთი საშუალებაა.

ექსპერტთა შეფასების მიხედვით, აღნიშნული პროგრამა არ შეიძლება ჩაითვალოს შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთა სოციალური ინტეგრაციის ეფექტურ საშუალებად. კრიტიკა ეხება პროგრამის როგორც კონცეპტუალურ, ისე ტექნიკურ მხარეს და, ძირითადად, შემდეგ არგუმენტებს ეყრდნობა:

1. თითოეულ ბენეფიციარზე გამოყოფილი რვა ლარი ძალიან მცირე თანხაა და ვერ განაპირობებს ხარისხიან სერვისის.
2. პროგრამის მონაწილე ორგანიზაციების – სერვის-პროვაიდერების – შერჩევა ხდება ტენდერის საფუძველზე. ტენდერის პროცესი ბევრ ბიუროკრატიულ მოთხოვნას მოიცავს, რაც მონაწილე ორგანიზაციებს პრობლემებს უქმნის. სერვის-პროვაიდერების დაფინანსებას არ აქვს გრანტის სახე, რის გამოც ისინი არსებული საგადასახლო სისტემით დაბეგვრას ექვემდებარებიან.
3. სერვის-პროვაიდერებს თანხა მხოლოდ სერვისის შესრულების შემდეგ ერიცხებათ. აღნიშნული გარემოება დამატებითი დაფინანსების საჭიროებას აუცილებელს ხდის, ეს კი სერვის-პროვაიდერების უმრავლესობისთვის უდიდეს პრობლემას წარმოადგენს.
4. პროგრამა ხელმისაწვდომია მხოლოდ შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირების მცირე ნაწილისთვის. 2007 წლის იანვარ-მაისის მონაცემებით, პროგრამა 600 ბენეფიციარს მოემსახურა. ეს რიცხვი მოიცავს როგორც შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე ბავშვებს, ისე ზრდასრულებს. არაზუსტი მონაცემებით, საქართველოში 180 ათასი შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირია.
5. ბენეფიციართა ოჯახის წევრები, არასამთავრობო ორგანიზაციების წარმომადგენლები და ექსპერტები მონიტორინგის პროცესში ჩართულნი არ არიან.

აღნიშნული ნაკლოვანებების მიუხედავად, სახელმწიფოს მიერ შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირებისთვის სოციალური სერვისების განვითარების მხარდაჭერა მათი სოციალური ინტეგრაციის მიმართულებით წინ გადადგმულ ნაბიჯად შეიძლება ჩაითვალოს. შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო, პროგრამის გაუმჯობესების მიზნით, არასამთავრობო ორგანიზაციების წარმომადგენ-

ლებთან, დაინტერესებულ პირებსა და ექსპერტებთან თანამშრომლობის მზადყოფნას გამოხატავს.

გონებრივი განვითარების შეფერხების მქონე პირებისთვის სოციალური სერვისების განვითარებაში პოლონეთს, საქართველოსთან შედარებით, მდიდარი გამოცდილება აქვს. როგორც ევროკავშირის წევრმა ქვეყანამ, პოლონეთმა შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირებისთვის, მათ შორის გონებრივი ჩამორჩენის მქონე ზრდასრული პირებისთვის, რეაბილიტაციისა და ინტეგრაციის სხვადასხვა ფორმა განავითარა. ამ სერვისების დაფინანსება, უპირატესად, შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირების რეაბილიტაციის სახელმწიფო ფონდისა და სახელმწიფო ბიუჯეტის მიერ ხდება. სახელმწიფო სტრუქტურებში არსებული დეცენტრალიზაციის მაღალი დონე სხვადასხვა სოციალური პროგრამისა და სერვის-პროვაიდერების დაფინანსების საშუალებებს მეტად მოქნილს ხდის და ამარტივებს დაფინანსების პროცესს. ადგილობრივი მმართველობის ორგანოები მნიშვნელოვან როლს ასრულებენ სოციალური პროგრამების შემუშავებასა და განხორციელებაში.

უცხოელ დონორთა დახმარება ისეთი მნიშვნელოვანი არაა, როგორც საქართველოში. თუმცა, აღსანიშნავია ევროკავშირის სტრუქტურული ფონდების მნიშვნელოვანი წვლილი პოლონეთში შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირების მდგომარეობის გაუმჯობესებაში. 2004-2006 წლების განმავლობაში შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირების სოციალური სერვისებისა და კეთილდღეობის გასაუმჯობესებლად 106 მილიონი ევრო იყო გამოყოფილი. ამ თანხის 72% ევროკავშირის ფონდებიდან დაიფარა, ხოლო 28% – შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთა რეაბილიტაციის სახელმწიფო ფონდიდან.

გონებრივი განვითარების შეფერხების მქონე პირების დასაქმების ხელშეწყობას და მათთვის პროფესიული უნარების ჩამოყალიბებას პოლონეთში განსაკუთრებულ პრიორიტეტად მიიჩნევენ და ზრდასრული გონებრივი ჩამორჩენის მქონე პირთა სოციალური ინტეგრაციის განუყოფელ ნაწილად განიხილება. კვოტების სისტემა არის ის ძირითადი გზა, რომლითაც მთავრობა შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთა დასაქმების მხარდაჭერას გამოხატავს. 1991 წელს შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთა სოციალური და პროფესიული რეაბილიტაციის მხარდამჭერი ახალი სახელმწიფო ფინანსური დახმარება ამოქმედდა. ეს პროგრამა ემყარებოდა კვოტების სისტემას, რომელიც დამქირავებელს შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირის დაქირა-

*გონებრივი განვითარების შეფერხების მქონე ადამიანების სოციალური...*

ვებას ავალდებულებდა. აღნიშნული საკანონმდებლო აქტი ვრცელდება იმ დამქირავებლებზე, რომლებსაც სულ მცირე 25 თანამშრომელი ჰყავთ დაქირავებული და ავალდებულებს მათ თანამშრომელთა 6% შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირებისგან დააკომპლექტოს. ამ ვალდებულების შეუსრულებლობის შემთხვევაში დამქირავებელს ინვალიდთა სარეაბილიტაციო სახელმწიფო ფონდის სასარგებლოდ ჯარიმის გადახდა ეკისრება (1000 პოლონური ზლოტი). უნდა აღინიშნოს, რომ მიუხედავად იმისა, რომ შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირების დაქირავების შემთხვევაში დამქირავებლები სახელმწიფოსგან ფინანსურ დახმარებას იღებენ, უძრავლეს შემთხვევაში მათ ურჩევნიათ გადაიხადონ სავალდებულო გადასახადი, ვიდრე დაიქირაონ შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირი.

პოლონეთში გონებრივი განვითარების შეფერხების მქონე ზრდასრულ პირთა სამუშაო პროცესში ჩართვა შემდეგი მიმართულებებით ხორციელდება: ა) ღია ბაზარი, ბ) თავშესაფარ-სახელოსნოები, გ) პროფესიული სახელოსნოები, დ) პროფესიულ-თერაპიული სახელოსნოები.

ღია ბაზარზე დასაქმება გულისხმობს შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირის ჩართვას ჩვეულებრივ სამუშაო გარემოში, “ნორმალურ” თანამშრომლებს შორის. პოლონეთში ღია ბაზარზე დასაქმება, მეტწილად, კვოტების სისტემას ეყრდნობა. 2007 წლისთვის პოლონეთში ღია ბაზარზე დასაქმებულია 250 ათასი შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირი, მათგან 20 ათასამდე გონებრივი განვითარების შეფერხების მქონე პირია. ღია ბაზრებზე, მეტწილად, მსუბუქი გონებრივი ჩამორჩენის მქონე პირები არიან დასაქმებულნი.

თავშესაფარ-სახელოსნოები პოლონეთში შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთა დასაქმების ყველაზე გავრცელებული ფორმაა. იმისათვის, რომ ორგანიზაცია ამგვარ “სახელოსნოდ” განიხილებოდეს, მასში დასაქმებულთა 30-40%-ს შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირები უნდა შეადგენდნენ. 2004 წლიდან შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთა ხელფასების გადასახდელად თავშესაფარ-სახელოსნოები სახელმწიფოსგან ფინანსურ მხარდაჭერას იღებენ. ეს ორგანიზაციები განსაზღვრული საგადასახადო შეღავათებითაც სარგებლობენ. 2002 წლის მონაცემებით, 2864 დაცულ სახელოსნოში 208 ათასი ინვალიდი იყო დასაქმებული, რომელთაგან 9.5%-ს გონებრივი განვითარების შეფერხების მქონე პირები შეადგენდნენ. 2000-2002 წლებში სახელმწიფოს მიერ ინვალიდთა დასაქმებისათვის გამოყოფილი თანხა თითქმის მთლიანად ამ

ტიპის სახელოსნოების განვითარებაში დაიხარჯა. თუმცა, აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ეს სერვისი ხელიმისაწვდომია მხოლოდ ინვალიდთა მცირე ჯგუფისათვის, კერძოდ, მსუბუქი გონებრივი განვითარების შეფერხების მქონე პირებისათვის. საშუალო და მძიმე გონებრივი განვითარების შეფერხების მქონე პირები ისევ გვერდზე რჩებიან. თავშესაფარ-სახელოსნოებს ნშირად აკრიტიკებენ არაადეკვატური სამუშაო პირობებისა და თანამშრომელთა ექსპლუატაციის გამო.

*პროფესიული სახელოსნო* პოლონეთში ახალი ტიპის თავშესაფარს წარმოადგენს. ამ სახელოსნოების ძირითადი დანიშნულებაა საშუალო და მძიმე კატეგორიის ინვალიდთა დასაქმება, ასევე მათი სოციალური და პროფესიული რეაბილიტაცია. ასეთი სახელოსნოები შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირებს ღია გარემოში გასასვლელად ეხმარებიან, რათა მათ დამოუკიდებლად ცხოვრება და მუშაობა შეძლონ. აღნიშნული სახელოსნოების მუშაობის ლეგიტიმიზაცია არასამთავრობო სექტორის ლობირების შედეგად 1998 წელს მიღებული კანონმდებლობით მოხდა. ამჟამად შეიდ პროფესიულ სახელოსნოში დაახლოებით 200 შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირი მუშაობს, რომელთაგან 40 გონებრივი განვითარების შეფერხების მქონე პირია.

*პროფესიულ-თერაპიული სახელოსნოები* დასაქმების ადგილად არ განიხილება, თუმცა შეზღუდული შესაძლებლობების, განსაკუთრებით კი, გონებრივი ჩამორჩენის მქონე პირთა სოციალურ და პროფესიულ რეაბილიტაციაში მნიშვნელოვან როლს ასრულებს. ოკუპაციურ-თერაპიული სახელოსნოები 1991 წლიდან მოქმედებენ და, უპირატესად, არასამთავრობო ორგანიზაციების მიერ იმართება.

## **5. რა შეიძლება გაკეთდეს გონებრივი განვითარების შეფერხების მქონე ზრდასრულ პირთა სოციალური ინტეგრაციისათვის საქართველოში? – გაკვეთილები პოლონური გამოცდილებიდან**

საერთაშორისო საზოგადოება (ევროკავშირი, გაერო და ა. შ.) შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე ზრდასრულ პირთა (მათ შორის, გონებრივი განვითარების შეფერხების მქონე პირთა) სამუშაო პროცესში ჩართვას მათი სოციალური ინტეგრაციის განუყოფელ ნაწილად მიიჩნევს. ეს მიდგომა ზრდასრული ადამიანის ბუნებას ითვალისწინებს: იმისათვის, რომ

*გონებრივი განვითარების შეფერხების მქონე ადამიანების სოციალური...*

ზრდასრულმა ადამიანმა თავი საზოგადოების ღირსეულ წევრად იგრძნოს, ის ჩართული უნდა იყოს შრომის პროცესში და ამით საზოგადოებრივ ცხოვრებაში საკუთარი წვლილის შეტანა უნდა შეეძლოს.

პოლონეთის მაგალითი აჩვენებს, რომ სხვადასხვა ხარისხის ინვალიდობის მქონე პირებს სხვადასხვა სახის სამუშაო ესაჭიროებათ. ასევე, ვნახეთ (კვლევების სისტემის მაგალითზე), რომ მხოლოდ საკანონმდებლო აქტები და ბრძანებულებები არ არის საკმარისი საიმისოდ, რომ დამქირავებლები დაინტერესდნენ იმ სოციალურ პროგრამებში მონაწილეობით, რომლებიც გონებრივი განვითარების შეფერხების მქონე პირთა დასაქმების შესაძლებლობას ზრდის. დამქირავებლებისა და საზოგადოების კეთილგანწყობილი დამოკიდებულებისა და მხარდაჭერის გარეშე, გონებრივი განვითარების შეფერხების მქონე პირთა სოციალური ინტეგრაცია წარმატებით ვერ განხორციელდება სახელმწიფოს დაინტერესებისა და საერთაშორისო ორგანიზაციების დახმარების პირობებშიც კი. ამ მიმართულებით ნებისმიერი ქმედება წარუმატებელი იქნება, თუ არ შეიქმნა გონებრივი განვითარების შეფერხების მქონე პირთა ზუსტი მონაცემთა ბაზა – ზუსტი ციფრებითა და კატეგორიზაციით. აღნიშნულ ავუმენტებსა და ქართულ-პოლონური გამოცდილების შედარებით ანალიზზე დაყრდნობით ჩამოვაყალიბეთ რეკომენდაციები, რომელთა განხორციელება, ჩვენი აზრით, გონებრივი განვითარების შეფერხების მქონე ზრდასრულ პირთა სოციალური ინტეგრაციის პროცესს უფრო ეფექტურს გახდის:

1. უნდა შეიქმნას გონებრივი განვითარების შეფერხების მქონე პირთა მონაცემთა ბაზა, რომელიც მოიცავს ამ პირთა კატეგორიზაციას განვითარების შეფერხების მიხედვით, მათ სოციო-ეკონომიკურ საჭიროებებს და ა. შ.
2. უნდა შემუშავდეს სხვადასხვა სოციალური პროგრამა, რომლებიც უზრუნველყოფენ გონებრივი განვითარების შეფერხების მქონე ზრდასრულ პირთა სოციალურ და პროფესიულ რეაბილიტაციას, მათი განსხვავებული ხარისხის შეზღუდულობის საჭიროებათა მიხედვით (მსუბუქი, საშუალო, მძიმე და ძალიან მძიმე). აღნიშნული პროგრამების შექმნასა და განხორციელებაში უნდა ჩაერთონ ექსპერტები და დაინტერესებული პირები.
3. საჭიროა დამქირავებლები ჩაერთონ გონებრივი განვითარების შეფერხების მქონე პირთა დასაქმების ხელშეწყობის სახელმწიფო პროგრამების შემუშავებასა და განხორციელებაში.

4. საჭიროა განვითარდეს საერთაშორისო დონორ ორგანიზაციებთან თანამშრომლობა გონებრივი განვითარების შეფერხების მქონე პირთა სოციალური პროგრამების ფინანსური მხარდაჭერის მოძიების მიმართულებით (ასეთი პროგრამებისთვის არსებული შეზღუდული სახელმწიფო ფინანსური რესურსების გათვალწინებით).
5. უნდა უზრუნველყოფილ იქნეს გონებრივი განვითარების შეფერხების მქონე პირებთან მომუშავე სპეციალისტების (სოციალური მუშაკები, სოციალური თერაპევტები, პროფესიული თერაპევტები, ფსიქოლოგები, ფსიქიატრები) აკადემიური განათლება და პროფესიული მომზადება.
6. უნდა გაიზარდოს გონებრივი განვითარების შეფერხების საკითხებზე საზოგადოების ინფორმირებულობა.

### გამოყენებული ლიტერატურა

1. შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთა 2005 წლის სახელმწიფო პროგრამების ანგარიში. საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო.
2. შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთა 2006 წლის სახელმწიფო პროგრამების ანგარიში. საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო.
3. შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთა სოციალური ინტეგრაციისა და ადაპტაციის ხელშეწყობის 2006 წლის სახელმწიფო პროგრამა. სშპსდ სამინისტროს შრომისა და სოციალური დაცვის დეპარტამენტი, 2006.
4. შარაშიძე მ., ვორისევი ი., *ფსიქიკური პრობლემებისა გონებრივი განვითარების შეფერხების მქონე პირთა მდგომარეობა საქართველოში, საჭიროებათა შეფასება*, 2005.
5. The World Bank, *Qualitative Survey on Disability and Living Standards in Georgia*, Survey Report, April 2007.
6. Makharadze T., *Mental Health – Key Component of National Health Policy*, NISPAcee; News 2005. Volume XII. No. 1. Winter 2005.
7. Lamb R., Bachrach L. *Some Perspectives on Deinstitutionalization*, *Psychiatric Services*, 52:1039-1049, August 2001.

*გონებრივი განვითარების შეფერხების მქონე ადამიანების სოციალური...*

8. სტატისტიკის დეპარტამენტი, კვარტალური ბიულეტენი 2006/III, თბილისი, 2007.

9. Rights of People With Intellectual Disabilities: Access to Education and Employment, Poland. (2005) EUMAP-EU Monitoring and Advocacy Program, Open Society Mental Health Initiative.

10. International Covenant on Civil and Political Rights (CCPR), 23 March 1976, 999 U.N.T.S. 171.

11. International Conveninet on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), 3 January 1976, 993 U.N.T.S. 3.

12. International Conveninet on the Rights of the Child (CRC), 2 September 1990, 44 U.N.GAOR Supp. (No. 49) at 167, U.N Doc. A/44/49 (1989).

13. European Conveninet for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedom (ECHR), 3 September 1953, E.T.S. 005, available on the COE website.

14. European Social Charter (ESC), 1 July 1999, C.E.T.S. 035.

15. ინტერვიუ პოლონეთის შრომისა და სოციალურ საკითხთა სამინისტროს სამთავრობო ოფისის დირექტორთან.

16. ინტერვიუ პოლონეთის დაუნის სინდრომის ბავშვთა მშობელთა ასოციაციის ხელმძღვანელთან.

17. ინტერვიუ პოლონეთის გონებრივი განვითარების შეფერხების მქონე პირთა ასოციაციის სპეციალისტთან.

18. წერილი 41/227 29/11/2006 შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს, ასოციაცია – ადამიანებისთვის, განსაკუთრებულ ზრუნვას რომ საჭიროებენ.

19. თამარ მახარაძის წერილი № 01-07/07/8278, 02.10 2007 საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროსადმი.

20. <http://disability.ge>

21. [www.healthministry.ge](http://www.healthministry.ge)

22. [www.statistics.ge](http://www.statistics.ge)

23. [www.government.gov.ge](http://www.government.gov.ge)

24. [www.saesa.gov.ge](http://www.saesa.gov.ge)

25. <http://www.who.int/classifications/icd/en/>

# ევროპული ინტეგრაციის პროცესში საქართველოს სახელმწიფო ადმინისტრაციის ადაპტაცია

## გიორგი რობაქიძე

*მაგისტრი ცენტრალური აზიისა და კავკასიის კვლევებში  
ხელმძღვანელი: იაკობ ვიშნევსკი*

ევროკავშირის უკანასკნელმა გაფართოებამ საგრძნობლად შეცვალა ევროპის პოლიტიკური გეოგრაფია. ევროკავშირმა ახალი საზღვრები და ახალი მეზობელი სახელმწიფოები შეიძინა, რამაც თავის მხრივ ახალი შესაძლებლობები და პერსპექტივები წარმოშვა. ევროკავშირი ნათელი მაგალითია იმისა, თუ რამდენად ეფექტურია სხვადასხვა სახელმწიფოს მიერ ეკონომიკური და პოლიტიკური რეზურსების გაერთიანება საერთო მიზნების მისაღწევად. თამამად შეიძლება ითქვას, რომ ევროკავშირი სახელმწიფოებს შორის წარმატებული თანამშრომლობის მოდელს წარმოადგენს.

27 ევროპული სახელმწიფოს კავშირი განვითარებული ეკონომიკითა და 500 მილიონზე მეტი მაცხოვრებლით დღევანდელ მსოფლიოში ერთ-ერთ ყველაზე მიმზიდვილ ბაზარს წარმოადგენს. ევროკავშირის გაფართოებამ ცენტრალური და აღმოსავლეთი ევროპის ახალ წევრ სახელმწიფოებში ხელი შეუწყო ამ ქვეყნების მნიშვნელოვან ეკონომიკურ განვითარებას და უზრუნველყო ევროპის კონტინენტის უდიდეს ნაწილზე მშვიდობა და სტაბილურობა.

ევროპული სამეზობლო პოლიტიკის ინიცირებით ევროკავშირმა საკუთარ თავზე აიღო პასუხისმგებლობა განამტკიცოს ევროპულ კონტინენტზე მშვიდობა, სტაბილურობა და კეთილდღეობა.

საქართველო ისტორიულად ევროპის ნაწილია. ქვეყნის მოსახლეობის უმრავლესობა აქტიურად უჭერს მხარს საქართველოს ევროპულ და ევრო-ატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციას. გარდა ამისა, რეგიონში ევროკავშირის გააქტიურებას დიდი მნიშვნელობა ენიჭება სა-



ქართველოს უსაფრთხოების კუთხითაც. ევროპული ინტეგრაციის პროცესი საგრძნობლად დააჩქარებს ქვეყანაში არსებული კონფლიქტების მოგვარებას და ხელს შეუწყობს რეგიონის სტაბილურობას. ამიტომ, ევროკავშირთან ურთიერთობების შემდგომი გაღრმავება საქართველოს საგარეო პოლიტიკის ერთ-ერთ უმთავრეს პრიორიტეტს წარმოადგენს.

საქართველოს ევროკავშირში გაწევრიანება გრძელვადიანი პროცესია. ამჟამად საქართველოს ძირითადი ძალისხმევა მიმართულია ევროპული სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმის განხორციელებისაკენ. აღნიშნულ გეგმას 2006 წელს მოეწერა ხელი და ის მომავალი ხუთი წლის განმავლობაში საქართველო-ევროკავშირის თანამშრომლობის ძირითად მიმართულებებს განსაზღვრავს. სამოქმედო გეგმის წარმატებულ განხორციელებას უდიდესი მნიშვნელობა აქვს მხარეებს შორის შემდგომი ურთიერთთანამშრომლობისათვის და სამომავლოდ თვისებრივად ახალი ხელშეკრულების გაფორმების ძირითადი საფუძველია.

აღსანიშნავია, რომ ევროპული სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული ქმედებები საქართველოს ხელისუფლების მიერ გასატარებელი რეფორმების შემადგენელ ნაწილს წარმოადგენს. აღნიშნული რეფორმების სრულად განხორციელება ხელს შეუწყობს ევროპის სამეზობლოში საქართველოს, როგორც წარმატებული ქვეყნის, იმიჯის განმტკიცებას.

საქართველოს შესაძლებლობა, ითამაშოს აქტიური როლი ევროკავშირთან ურთიერთობაში და მიიღოს ევროპული ინტეგრაციისაგან (და სამომავლოდ ევროკავშირის სავარაუდო წევრობისაგან) მაქსიმალური სარგებელი, დიდადაა დამოკიდებული ქვეყანაში არსებული ევროპული ინტეგრაციის ადმინისტრაციული მოდელის ეფექტურ საქმიანობაზე. ევროკავშირის სპეციფიკიდან გამომდინარე, დღეს საქართველოს სახელმწიფო ინსტიტუტებისა და პოლიტიკური წრეების წარმომადგენელთათვის ხშირად საკმაოდ გაურკვეველია ევროკავშირთან მიმართებაში საშინაო და საერთაშორისო თანამშრომლობის ზღვარი. ქვეყანაში არსებული ევროპული ინტეგრაციის სახელმწიფო ადმინისტრაციული მექანიზმი სათანადოდ რომ მიესადაგოს საქართველო-ევროკავშირის ურთიერთობების გაზრდილ მოთხოვნილებებს, საჭიროა გაანალიზდეს შემდეგი ძირითადი ასპექტები: (1) ქვეყანაში არსებული პოლიტიკურ-ადმინისტრაციული სისტემა; (2) ქვეყნის შიდა პოლიტიკაზე ევროკავშირის ზოგადი გავლენა და მნიშვნელობა; (3) ევროპული ინ-

ტეგრატიის თვალსაზრისით, ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების გამოცდილება.

სხვა სიტყვებით, უნდა მოხდეს არსებული ევროპული ინტეგრაციის სახელმწიფო ადმინისტრაციული მექანიზმის ადაპტაცია ეფექტურობის, მდგრადობის და არსებული საუკეთესო გამოცდილების გათვალისწინებით. ამ უკანასკნელის კარგ მაგალითს კი ცენტრალური და აღმოსავლეთი ევროპის ქვეყნების გამოცდილება წარმოადგენს.

საქართველოში ევროკავშირთან თანამშრომლობის სტრუქტურული ქვედანაყოფი პირველად საგარეო საქმეთა სამინისტროში შეიქმნა. ეს ლოგიკურიც იყო, რადგან ამ დროისათვის საქართველო-ევროკავშირის ურთიერთობები თანამშრომლობის მხოლოდ დიპლომატიურ ასპექტებს მოიცავდნენ. მას შემდეგ, რაც მხარეებს შორის ურთიერთობა გაღრმავდა და მან თანამშრომლობის უამრავი სფერო მოიცვა, ნათელი გახდა, რომ ევროკავშირთან ურთიერთობა, გარდა დიპლომატიური საქმიანობისა, ქვეყნის საშინაო პოლიტიკის უამრავ სექტორს ეხება. ამ გარემოებამ წარმოშვა ევროკავშირთან თანამშრომლობის ფუნქციის გადანაწილების აუცილებლობა საგარეო საქმეთა სამინისტროდან სხვა სამინისტროებსა და უწყებებში.

საქართველოს კანონმდებლობით, ქვეყანაში რამდენიმე სტრუქტურულ პასუხისმგებელი ევროინტეგრაციულ პროცესებზე. იმისათვის, რომ მოხდეს სახელმწიფო მექანიზმის სხვადასხვა რგოლის ქმედითი და კოორდინირებული მუშაობა, შექმნილია საქართველოს ევროკავშირში ინტეგრაციის სამთავრობო კომისია, რომელიც ქვეყნის ევროპული ინტეგრაციის პოლიტიკის განმსაზღვრელ უმაღლეს ორგანოდ გვევლინება. კომისიას ხელმძღვანელობს საქართველოს პრემიერ-მინისტრი. გარდა ამისა, შექმნილია ევროპულ და ევრო-ატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის პოსტი, რომლის ძირითად ფუნქციას ევროინტეგრაციის საკითხებში სამინისტროებისა და სხვა სახელმწიფო სტრუქტურების საქმიანობის კოორდინაცია წარმოადგენს, კერძოდ, საქართველოსა და ევროკავშირის შორის არსებული პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმების განხორციელების კოორდინაცია და მონიტორინგი, ევროპული სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში თანამშრომლობის განვითარების მიზნით მიმდინარე საქმიანობის კოორდინაცია და ა.შ.

ქვემოთ მოკლედ არის აღწერილი ევროინტეგრაციის კუთხით საქართველოში არსებული სტრუქტურული დანაყოფები და მათი ფუნქციები.

*ევროპული ინტეგრაციის პროცესში საქართველოს სახელმწიფო...*

## **საქართველოს ევროკავშირში ინტეგრაციის სამთავრობო კომისია**

საქართველოს ევროკავშირში ინტეგრაციის სამთავრობო კომისია, ევროინტეგრაციის კუთხით, საქართველოში არსებული უმაღლესი პოლიტიკური ორგანოა. ის წარმოადგენს მინისტრების დონეზე არსებულ სპეციალურ საბჭოს, რომელსაც პრემიერ-მინისტრი ხელმძღვანელობს.

საქართველოს ევროკავშირში ინტეგრაციის სამთავრობო კომისია ამტკიცებს ევროინტეგრაციის კუთხით სამინისტროებისა და უწყებების მიერ გასატარებელ ღონისძიებებს და მონიტორინგს უწევს მათ მიერ უკვე შესრულებულ საქმიანობას. 2007 წლის მაისში კომისიამ დაამტკიცა ევროპული სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმის განხორციელების სამთავრობო სტრატეგია. აღნიშნული სტრატეგია ასახავს მიმდინარე წლისათვის მთავრობის მიერ გასატარებელ ღონისძიებათა ნუსხას, რომელთა განხორციელებაც მნიშვნელოვნად შეუწყობს ხელს ქვეყანის მიერ სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმის წარმატებით დასრულებას.

ევროპული კანონმდებლობის ევროკავშირის კანონმდებლობასთან შეთანადების მიზნით, კომისია ამტკიცებს სამინისტროებისა და უწყებების მიერ მომზადებულ სამოქმედო გეგმას (ბოლოს ასეთი გეგმა 2004 წელს დამტკიცდა, და ის 2004-2006 წლებს მოიცავდა), განიხილავს და აჯამებს მიღწეულ შედეგებს.

ევროკავშირში საქართველოს ინტეგრაციის სამთავრობო კომისიის სხდომები ტარდება არარეგულარულად. მიუხედავად იმისა, რომ ეჭვგარეშეა მისი პოლიტიკური წონა, დღემდე გაურკვეველია, კონკრეტულად რა იურიდიული საფუძვლის მატარებელია მისი გადაწყვეტილებები.

## **ევროკავშირში ინტეგრაციის სამთავრობო კომისიის სამუშაო ჯგუფი**

ევროინტეგრაციის კომისიასთან შექმნილია უწყებათშორისი სამუშაო ჯგუფი (მინისტრის მოადგილეების დონეზე) და მისი ამოცანაა, აღმინისტრაციულ დონეზე გადაწყვიტოს კონკრეტული საკითხები. ანალოგიური სტრუქტურა არსებობდა ცენტრალური და აღმოსავლეთი ევროპის მრავალ ქვეყანაში. სამუშაო ჯგუფის საქმიანობა მიზნად ისა-

ხავს ევროკავშირში საქართველოს ინტეგრაციის სამთავრობო კომისიის მუშაობის ეფექტურობის გაზრდას. აღსანიშნავია, რომ სამუშაო ჯგუფის შეხვედრებიც არარეგულარულად იმართება. გარდა ამისა, სამინისტროებში და უწყებებში კადრების ხშირი გადაადგილება ხელს უშლის ზემოხსენებული ჯგუფის ეფექტურ საქმიანობას.

## **ევროკავშირში ინტეგრაციის სამთავრობო კომისიის სამუშაო ქვეჯგუფები**

ჯერ კიდევ საქართველოსა და ევროკავშირის შორის არსებული პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შეთანხმების ეფექტურად განხორციელების მიზნით, საქართველოში შეიქმნა ევროინტეგრაციის საკითხებზე მომუშავე სპეციალური უწყებათშორისი სამუშაო ქვეჯგუფები. მათ ძირითად საქმიანობას სათათბირო და მაკოორდინირებელი ფუნქცია წარმოადგენდა. სამუშაო ქვეჯგუფები მნიშვნელოვან როლს ასრულებდნენ, განსაკუთრებით, საქართველოს კანონმდებლობის ევროკავშირის კანონმდებლობასთან ჰარმონიზაციის სფეროში. თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ ბოლომდე არ არის გარკვეული სამუშაო ქვეჯგუფების ადგილი და პასუხისმგებლობა ზოგადად ევროინტეგრაციის პროცესებში. სამუშაო ჯგუფის მსგავსად, სამუშაო ქვეჯგუფების შეხვედრებიც მეტწილად არარეგულარულად იმართება. გარდა ამისა, ხშირ შემთხვევაში არ ხდება ინფორმაციის სათანადო გაცვლა სხვადასხვა სამუშაო ქვეჯგუფს შორის.

## **სამინისტროებსა და უწყებებში არსებული ევროინტეგრაციის სტრუქტურული ქვედანაყოფები**

სამინისტროებსა და უწყებებს წამყვანი როლი აკისრიათ ევროინტეგრაციის პროცესში. ევროინტეგრაციის საკითხების კოორდინირება უკეთ რომ მოხდეს, თითოეულ უწყებაში პასუხისმგებელია მინისტრის მოადგილე. გარდა ამისა, ზოგიერთ სამინისტროში ჩამოყალიბდა სპეციალური ევროინტეგრაციის სტრუქტურული ქვედანაყოფები (დეპარტამენტის ან სამმართველოს დონეზე). დანარჩენ უწყებებში ევროინტეგრაციის კოორდინირებისა და კანონმდებლობის ჰარმონიზაციის ფუნქციებს საერთაშორისო ურთიერთობების, სტრატეგიული დაგეგმარე-

*ევროპული ინტეგრაციის პროცესში საქართველოს სახელმწიფო...*

ბის და/ან სხვა მსგავსი ერთეულები ითავსებენ. აღსანიშნავია, რომ ზოგიერთ სამინისტროში საერთოდ არ არსებობს კანონმდებლობის ჰარმონიზაციაზე პასუხისმგებელი, მაკოორდინირებელი ორგანო.

სამინისტროებსა და უწყებებში არსებული ევროინტეგრაციის სტრუქტურული ქვედანაყოფები განიცდიან კვალიფიციური კადრების სიმცირეს. ხშირად სტრუქტურული ქვედანაყოფების წარმომადგენლებს უჭირთ ევროკავშირის გადაწყვეტილებათა მნიშვნელობა აუხსნან საკუთარ ხელმძღვანელობას. იგივე პრობლემები აქვთ იმ დანაყოფების თანამშრომლებს, რომლებიც ჩართულნი არიან კანონმდებლობის ჰარმონიზაციის პროცესში. გარდა ამისა, აღსანიშნავია, რომ ევროინტეგრაციის სტრუქტურულ ქვედანაყოფებს ზოგიერთ სამინისტროში ჯერ კიდევ არ აქვთ მკაფიოდ განსაზღვრული ფუნქციები და მოვალეობები როგორც კანონის ჰარმონიზაციის, ისე ევროკავშირთან ინტეგრაციის კუთხით.

## **ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატი**

ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატი საქართველოში ევროპული ინტეგრაციის პროცესის ძირითადი მაკოორდინირებელი ორგანოა. მისი ფუნქციაა ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკასთან დაკავშირებული საკითხების კოორდინაცია, კერძოდ, საქართველოს მთავრობის, სამინისტროებისა და სხვა სახელმწიფო სტრუქტურების ევროინტეგრაციის პროცესებში აქტიური და ეფექტიანი მონაწილეობის უზრუნველყოფა, მათ მიერ ევროინტეგრაციის ხაზით გასატარებელი ღონისძიებების მონიტორინგი და აღნიშნულის შესახებ საქართველოს ევროკავშირში ინტეგრაციის სამთავრო კომისიისათვის შესაბამისი მასალების მომზადება. მიუხედავად იმისა, რომ ევროპულ და ევრო-ატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატის თანამშრომლებს საკმაოდ კარგი კვალიფიკაცია და გამოცდილება აქვთ, მათი მცირე რაოდენობის გამო (სულ ევროინტეგრაციის საკითხებზე შვიდი თანამშრომელი მუშაობს) შეუძლებელია ქვეყანაში ამ სფეროში მიმდინარე ყველა პროცესის სათანადო კოორდინირება და მონიტორინგი.

## საგარეო საქმეთა სამინისტრო

საგარეო საქმეთა სამინისტროს ევროინტეგრაციის პროცესში ერთ-ერთი წამყვანი როლი აკისრია. მის ძირითად ფუნქციას საკუთარი დიპლომატიური წარმომადგენლობებისა და მისიების მეშვეობით ევროკავშირის ინსტიტუტებთან და მის წევრ ქვეყნებთან პარტნიორული და მეგობრული ურთიერთობების დამყარება წარმოადგენს. ის აქტიურად არის ჩართული საერთაშორისო ხელშეკრულებათა გაფორმებისა და სხვა მოლაპარაკებათა პროცესში. საგარეო საქმეთა სამინისტროც, ევროპულ და ევრო-ატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატთან ერთად, გარკვეულ სფეროებში აწარმოებს ევროინტეგრაციის პროცესების კოორდინაციას.

## ევროპასთან ინტეგრაციის საპარლამენტო კომიტეტი

ევროპასთან ინტეგრაციის საპარლამენტო კომიტეტს აკისრია ევროინტეგრაციასთან დაკავშირებით მთავრობის მიერ გაწეული საქმიანობის მონიტორინგის ფუნქცია. ამავდროულად, ის მნიშვნელოვან როლს თამაშობს კანონმდებლობის ჰარმონიზაციის პროცესში. თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ შეიმჩნევა გარკვეული სირთულეები ევროინტეგრაციის კუთხით მთავრობის საქმიანობის მონიტორინგის პროცესში, რაც მის არასისტემატიურობაში გამოიხატება. გარდა ამისა, შენელებულია საქართველოს კანონმდებლობის ევროკავშირის კანონმდებლობასთან ჰარმონიზაციის პროცესიც (უკანასკნელი გეგმა 2004-2006 წლებს მოიცავდა).

ზემოთ აღწერილი სტრუქტურების ანალიზის საფუძველზე შეიძლება ითქვას, რომ საქართველოში არსებული ევროპული ინტეგრაციის სახელმწიფო ადმინისტრაციის უმთავრეს პრობლემას კომპეტენციების მკაფიო დანაწილების არარსებობა წარმოადგენს. გარდა ამისა, საქართველოს მთავრობის სხვადასხვა ინსტიტუტს შორის არსებობს გარკვეული ურთიერთსაწინააღმდეგო პოზიციები საქართველო-ევროკავშირის თანამშრომლობის ამა თუ იმ საკითხზე. გარდა ამისა, საქართველო განიცდის ევროინტეგრაციის სფეროში პროფესიული კადრების დეფიციტს. უფრო მეტიც, ამ სფეროში არ არსებობს სახელმწიფო მოხელეების სპეციალიზებული სასწავლო კურსები. ყოველივე ეს აისახება სა-

ხელმწიფო ადმინისტრაციული მექანიზმის საქმიანობაზე, რაც აფერხებს საქართველოს საგარეო პოლიტიკის ერთ-ერთ უმთავრეს პრიორიტეტს, კერძოდ – ევროპულ სტრუქტურებში ინტეგრაციის პროცესს.

## **რეკომენდაციები**

საქართველოში არსებული ევროპული ინტეგრაციის სახელმწიფო ადმინისტრაციის საქმიანობა რომ ეფექტური გახდეს, პოლონური გამოცდილების გათვალისწინებით, მიზანშეწონილია გადაიდგას შემდეგი ნაბიჯები:

- ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის განხორციელებისა და, ზოგადად, ევროპული ინტეგრაციის პროცესზე სტაბილური, პოლიტიკური მონიტორინგის უზრუნველსაყოფად საჭიროა ევროკავშირში ინტეგრაციის სამთავრობო კომისიის სხდომებს რეგულარული ხასიათი მიეცეს (თვეში ერთხელ მაინც). ამასთან, უკეთ უნდა განისაზღვროს კომისიის გადაწყვეტილებების იურიდიული საფუძველი. კერძოდ, მას შეიძლება ჰქონდეს პრემიერ-მინისტრის განკარგულების ფორმა.
- ევროკავშირში ინტეგრაციის სამთავრობო კომისიის სამუშაო ჯგუფი საუკეთესო საშუალებას წარმოადგენს იმისათვის, რომ ექსპერტულ დონეზე მოხდეს ევროკავშირთან დაკავშირებული კონკრეტული საკითხების განხილვა. ამასთან, სამუშაო ჯგუფი ევროკავშირში ინტეგრაციის საკითხებით დაინტერესებულ არასამთავრობო, სამეცნიერო და კვლევით ორგანიზაციებთან აქტიური თანამშრომლობის საშუალებას იძლევა. ასეთი თანამშრომლობის საფუძველზე შეიძლება უკეთ შეფასდეს, თუ რა გავლენას ახდენს ქვეყნის პოლიტიკურ, ეკონომიკურ თუ სოციალურ ცხოვრებაზე ევროპაში ინტეგრაციის პერსპექტივა და ხელი შეეწყოს უკეთესი შედეგის მიღწევას.
- სამინისტროებსა და უწყებებში ევროპაში ინტეგრაციის საკითხთან დაკავშირებული შიდა საქმიანობის ეფექტურად კოორდინაციის უზრუნველსაყოფად კარგი იქნება, თუ გაძლიერდება შესაბამისი სტრუქტურული ერთეულები. მასთან, ისინი აქტიურად უნდა ჩაერთონ სამინისტროებსა თუ უწყებებში მიმდინარე როგორც ევროკავშირში ინტეგრაციის იმპლემენტაციის მონიტორინგის, ისე სამომავლო სტრატეგიის შემუშავების საქმეშიც.

- მნიშვნელოვანია ევროპულ და ევრო-ატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატის შესაძლებლობების შემდგომი გაზრდა (ევროინტეგრაციის მიმართულებით უნდა მუშაობდეს არა უმცირეს 50 თანამშრომლისა). გარდა ამისა, მიზანშეწონილია შეიცვალოს სახელმწიფო მინისტრის აპარატის სტრუქტურაც და, გარდა ევროინტეგრაციის კოორდინაციის სამსახურისა, ჩამოყალიბდეს რამდენიმე დამატებითი სამსახური, კერძოდ:
  - ◆ **სამართლებრივი დეპარტამენტი**, რომელიც პასუხისმგებელი იქნება ეროვნული კანონმდებლობის ევროპულ კანონმდებლობასთან ჰარმონიზაციის პროცესზე. ეს სამომავლოდ, ევროკავშირში გაწევრიანების პროცესში, გაადვილებს ევროპული კანონმდებლობის (Acquis Communautaire) საქართველოში გადმოტანის პროცესს;
  - ◆ **კომუნიკაციისა და ინფორმაციის დეპარტამენტი**, რომელიც მოამზადებს საქართველოში ევროკავშირის საინფორმაციო კამპანიას და ხელს შეუწყობს ევროკავშირში საქართველოს პოპულარიზაციას (კულტურული პროგრამები, ზოგადად, საქართველოსთან დაკავშირებული ინფორმაციის მომზადება და ა.შ.). ამის გაკეთებას ის შეძლებს ევროგაერთიანებებთან, ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოებში წარმოდგენილ საქართველოს საელჩოებთან მჭიდრო თანამშრომლობის გზით;
  - ◆ **სტრატეგიისა და ანალიტიკური კვლევების დეპარტამენტი**, რომელიც იმუშავებს საქართველოს ევროკავშირში ინტეგრაციის სტრატეგიაზე, დააკვირდება და გააანალიზებს ევროკავშირში მიმდინარე პროცესებს და შეიმუშავებს შესაბამის დასკვნებს.
- საგარეო საქმეთა სამინისტრომ უნდა მოახდინოს საქმიანობის შემდგომი კონცენტრაცია, რათა უზრუნველყოს ევროკავშირის ინსტიტუტებისა და წევრი ქვეყნების მხრიდან საქართველოსათვის მხარდაჭერა.
- უნდა გაიზარდოს ევროგაერთიანებებთან საქართველოს მისიის ადმინისტრაციული შესაძლებლობები და ქმედუნარიანობა. დიპლომატიური კომპონენტების გარდა, სასურველია, განვითარდეს სხვა მიმართულებებიც (საინფორმაციო კამპანია, კულტურული და სა-



*ევროპული ინტეგრაციის პროცესში საქართველოს სახელმწიფო...*

განმანათლებლო ღონისძიებები და ა.შ.). გარდა ამისა, ევროკავშირთან საქართველოს შემდგომი ინტეგრაციის მიმართულებით დიდი ყურადღება უნდა დაეთმოს ლობირების საკითხებს.

- იმისათვის, რომ უზრუნველყოფილი იყოს საქართველოს ევროკავშირში ინტეგრაციის სახელმწიფო მექანიზმის ეფექტური ფუნქციონობა, მიზანშეწონილია საქართველოს პარლამენტმა მიიღოს სპეციალური კანონი, რომელიც განსაზღვრავს თითოეული ორგანოს ფუნქციებს, მოვალეობებს და კომპეტენციის სფეროს.
- ევროინტეგრაციის სფეროში მომუშავე სახელმწიფო მოხელეების კვალიფიკაციის ასამაღლებლად უნდა შემუშავდეს სპეციალური მომზადების პროგრამა. უნდა არსებობდეს სტიპენდიები და გრანტები იმ სტუდენტებისთვის, რომლებმაც სურთ ამ მიმართულებით სწავლა უცხოეთში (ამავდროულად, სტიპენდიის მქონე პირმა უნდა აიღოს ვალდებულება, დაბრუნების შემდეგ იმუშაოს სულ ცოტა ხუთი წელი როგორც სახელმწიფო მოხელემ).

# რამდენად შეუძლია ევროპის სამეზობლო პოლიტიკას ქართულ-პოლონური ურთიერთობების გაძლიერება?

## ივანე ჩხიკვაძე

საჯარო ადმინისტრირების მაგისტრი, ევროპაშვილების მაგისტრი  
ხელმძღვანელი: იაცეკ კუხარჩივი

- პოლონეთს შეუძლია დაეხმაროს საქართველოს, რომ მან ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში სამ პრიორიტეტს მიაღწიოს: საეზო რეჟიმის გამარტივებას, კონფლიქტების გადაწყვეტას და თავისუფალ ვაჭრობას.
- საქართველოს მთავრობას შეუძლია გაითვალისწინოს გამოცდილება, რომელიც მიიღო პოლონეთმა დემოკრატიული კონსოლიდაციის და ეკონომიკური რეფორმების სფეროში ევროკავშირში ინტეგრაციის გზაზე. პოლონეთს შეუძლია დაეხმაროს საქართველოს იმ ვალდებულებათა შესრულებაში, რომლებიც ეკისრება საქართველოს ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმით.
- პოლონეთი ცდილობს ენერგომომარაგების დივერსიფიკაციას და საქართველოს, როგორც ტრანზიტულ ქვეყანას, შეუძლია წვლილი შეიტანოს ამ საკითხის გადაჭრაში.

## 1. საქართველო ევროპულ სამეზობლო პოლიტიკაში

ევროპის სამეზობლო პოლიტიკა (European Neighbourhood Policy, ENP) მოიცავს 16 ქვეყანას, რომლებიც ქმნიან ოთხ ჯგუფს: აღმოსავლეთ ევროპის, ახლო აღმოსავლეთის, ჩრდილოეთ აფრიკის და სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებს. ყოველმა ქვეყანამ ხელი უნდა მოაწეროს ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმას. ევროპის სამეზობლო და პარტნიორობის ინსტრუმენტი (European Neighbourhood and

*რამდენად შეუძლია ევროპის სამეზობლო პოლიტიკას ქართულ-პოლონური...*

Partnership Instrument, ENPI) არის უმთავრესი ფინანსური სამუალები, რომელსაც შვიდი წლის მანძილზე (2007-2013) ექნება 12 მილიარდი ევრო. ფინანსური ინსტრუმენტი მოიცავს ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის პარტნიორ სახელმწიფოებს და რუსეთს. მხედველობაში მისაღება ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის ინსტრუმენტის ფონდების განაწილებასთან დაკავშირებული სხვაობა. მთლიანი ფონდის 38% გათვლილია რუსეთის, აღმოსავლეთ ევროპის და სამხრეთ კავკასიის, ხოლო 62% ახლო აღმოსავლეთის და ჩრდილოეთ აფრიკის ქვეყნებზე.

საქართველო, ისე როგორც სამხრეთ კავკასიის დანარჩენი ორი ქვეყანა, ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის პროცესს დაემატა უკანასკნელ ეტაპზე, 2004 წელს. მხოლოდ 2006 წლის ნოემბერში მოეწერა ხელი ევროკავშირი-საქართველოს ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმას. პერიოდი, რომელშიც საქართველომ უნდა შეასრულოს ამ დოკუმენტით აღებული ვალდებულებები, შეადგენს ხუთ წელს. “ევროკავშირის სამეზობლის გეგმის ინსტრუმენტის საქართველოს ეროვნული მაჩვენებლის პროგრამა – 2007-2010”-ის (ENPI Georgia National Indicative Programme 2007-2010) თანახმად, საქართველო მიიღებს 120.4 მილიონ ევროს ხუთი წლის მანძილზე (გაცილებით ნაკლებს, ვიდრე მოლდოვა, რომელიც მიიღებს 209 მილიონს და უკრაინა, რომელიც მიიღებს 494 მილიონს, რაკი ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის თანახმად “პრიორიტეტულ პარტნიორ ქვეყანად” ითვლება. საქართველოსთვის პრიორიტეტული სფეროებია: 1. სიღარიბის შემცირება და სოციალური რეფორმა (38.4 მილიონი ევრო); 2. დემოკრატიული განვითარების ხელშეწყობა, კანონის უზენაესობა და მმართველობა (31.5 მილიონი ევრო); 3. ეკონომიკური განვითარების ხელშეწყობა და ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმის იმპლემენტაცია (31.5 მილიონი ევრო); 4. საქართველოს შიდა კონფლიქტების მშვიდობიანი გადაწყვეტა (19.0 მილიონი ევრო).

## **2. პოლონური პოლიტიკის პრიორიტეტები ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის შიგნით**

ევროპის სამეზობლო პოლიტიკამ ზოგიერთი დეტალი აღმოსავლეთის განზომილების პოლიტიკიდან გადმოიღო. როგორც ერთმა ანალიტიკოსმა აღნიშნა, “ევროკავშირის “აღმოსავლეთის განზომილების” კონ-

ცეფცია დიდ წილად პოლონეთის გამოგონებაა”. პირველად პოლონეთის საგარეო საქმეთა მინისტრმა, ბრონისლავ გერემეკმა 1998 წელს აღნიშნა ასეთი პოლიტიკის შექმნის აუცილებლობა. მთავარი იდეა იყო ის, რომ ევროკავშირის სჭირდებოდა, “აღმოსავლელი მეზობლების მიმართ ჰქონოდა სპეციალური პოლიტიკა”, იმ ქვეყნების მიმართ, რომელთაც არ ჰქონდათ ევროკავშირის წევრობის პერსპექტივა, ანუ უკრაინის, ბელორუსის, მოლდოვას და რუსეთის მიმართ. მოგვიანებით რუსეთი გამოაკლდა აღმოსავლეთის განზომილებას, ვინაიდან “თანამშრომლობის არსებული ფორმა კარგად [იყო] განვითარებული და [თითქოს] საკმაოდ კარგად ფუნქციონებდა”. პოლონეთის საგარეო საქმეთა სამინისტროს ოფიციალური განცხადების თანახმად, აღმოსავლეთის განზომილების პოლიტიკის მიზანი იყო გაფართოებულ ევროკავშირსა და მის აღმოსავლელ მეზობლებს შორის გამყოფი ხაზების წაშლა. მეზობელ ქვეყნებში პოლონეთის მნიშვნელოვანი ინტერესების მიხეზი იყო ქვეყნის განსაკუთრებული ყურადღება უსაფრთხოების სტრატეგიისადმი, რომელიც 1992 წელს შემუშავდა და რომლის მიხედვითაც “მისი აღმოსავლეთის საზღვარი გარე საფრთხეებისა და სირთულეების ყველაზე მნიშვნელოვანი წყაროა”. საჭიროა აღინიშოს, რომ პოლონეთი ეძებდა მოკავშირეებს აღმოსავლეთის განზომილებაში და ზოგიერთი ქვეყანა (ფინეთი, შვედეთი, დანია, ავსტრია, ლიტვა, ლატვია, ესტონეთი, სლოვაკეთი, ჩეხეთი, უნგრეთი) გამოხატავდა აშკარა ინტერესს, “თუმცა ამ არაფორმალური ჯგუფის ჩამოყალიბება გააკრიტიკეს ევროკავშირის სხვა წევრმა სახელმწიფოებმა და ინსტიტუტებმა”.

“დიდი ბენდის” გაფართოებამდე ცოტა ხნით ადრე, 2004 წელს ევროკავშირი უფრო მეტ ყურადღებას აქცევდა მის აღმოსავლელ მეზობლებს. ინტერესს დიდ წილად განაპირობებდა იმ სახელმწიფოთაგან წარმომდგარი რისკები, რომლებთანაც ევროკავშირის სახმელეთო ან საზღვაო საზღვარი უნდა ჰქონოდა. ამ იდეას ფართოდ დაუჭირა მხარი ევროკავშირის უსაფრთხოების სტრატეგიამ “უსაფრთხო ევროპა უკეთეს სამყაროში” – რომელიც ყურადღებას ამახვილებდა მეზობელი სახელმწიფოებიდან მომავალი რისკების თავიდან აცილების საკითხს. ევროკავშირის თანახმად, ევროპული სამეზობლო პოლიტიკის მიზანი იყო ევროკავშირის გარშემო “კარგად მართული ქვეყნების ჯაჭვის” შექმნა. ევროპული სამეზობლო პოლიტიკის და აღმოსავლეთის განზომილების პოლიტიკის ანალიზისას უამრავი მსგავსების ნახვა შეიძლება. ვარშავაში დაფუძნებული ბატორის ფონდის მოხსენების თანახმად, “ევროკავ-

*რამდენად შეუძლია ევროპის სამეზობლო პოლიტიკას ქართულ-პოლონური...*

შირმა მეტი ყურადღება გაამახვილა უფრო გარე ფაქტორებიდან მომდინარე არასტაბილურობის პრევენციაზე, ვიდრე სტაბილურობის შეტანაზე კავშირის გარეთ”.

შეიძლება დავასკვნათ, აღმოსავლეთის განზომილების პოლონური პოლიტიკა მიმართული იყო უკრაინასა და ბელორუსზე და განზე ტოვებდა საქართველოს. როგორც პოლონელმა ანალიტიკოსმა აღნიშნა: “როდესაც ჩვენ ვუყურებთ აღმოსავლეთს, პირველ რიგში, ვხედავთ უკრაინას, ბელორუსს, რუსეთს, მოლდოვას და მერე შეიძლება საქართველოსა და სამხრეთ კავკასიას”. ვარშავაში ზოგადი აზრია, რომ “უკრაინის [ევროკავშირის] წევრობა, ან – როგორც მოდამია ამის თქმა – “ევროპული პერსპექტივა” არის [პოლონეთის] საგარეო პოლიტიკის ერთ-ერთი პრიორიტეტი”.

2006 წლის ბოლოს რუსეთსა და უკრაინას შორის წარმოქმნილმა ენერგოდავამ ნეგატიური გავლენა იქონია ცენტრალური ევროპის წევრი ქვეყნების ენერგომომარაგებაზე; ამან გააძლიერა ევროკავშირის ინტერესი მეზობლების მიმართ. დავამ გამოიწვია მზარდი შეშფოთება ერთ ენერგოწყაროზე დამოკიდებულების გამო. ევროკავშირის კომისარმა საშინაო ურთიერთობებზე და ევროპის სამეზობლო პოლიტიკაზე, ბენიტა ფერერო-ვალდენრმა მოგვიანებით განაცხადა, რომ “უკანასკნელი მოვლენები გამაფრთხილებელი სიგნალი იყო”. იმპორტირებულ ენერგიაზე ევროკავშირის დამოკიდებულება სულ უფრო მეტად გადაამწვევტი ხდება. უკანასკნელმა გამოკვლევებმა ცხადყვეს, რომ “პროგნოზით, 2030 წლისთვის ევროკავშირის ენერგოდამოკიდებულება იქნება 70%, ნაცვლად დღევანდელი 50%-ისა”. ეს არის ყველაზე მძაფრი პრობლემა ევროკავშირის ახალი წევრებისათვის.

პოლონეთს იგივე პრობლემები აქვს. ქვეყნის უმთავრესი ენერგოუსაფრთხოების პრობლემა მისი გაზით მომარაგებაა. პოლონეთის მიერ მოხმარებული გაზის 65% რუსეთიდან მოდის. ევროპის მეზობელი პარტნიორები ევროკავშირისთვის სულ უფრო მეტ მნიშვნელობას იძენენ, ვინაიდან მათ აქვთ ენერგიის წარმოების ან ტრანზიტის შესაძლებლობა. სამხრეთ კავკასიის რეგიონს და საქართველოს, როგორც ენერგოტრანზიტის ქვეყანას, შეუძლიათ ხელი შეუწყონ პოლონეთის ენერგოუსაფრთხოებას.

პოლონეთის ამჟამინდელი ინტერესი საქართველოს მიმართ უშუალოდ განპირობებულია ამ უკანასკნელის ენერგორუკაზე მდებარეობით. ევროკავშირის დოკუმენტი აღიარებს, რომ “საქართველო არის კასპიის ზღვის

აუზიდან ნავთობისა და გაზის მნიშვნელოვანი სატრანზიტო ქვეყანა, რაც აგრეთვე სასარგებლოა ევროკავშირისთვის”. ამგვარად, პოლონეთი უფრო მეტად ინტერესდება საქართველოსთან მჭიდრო ურთიერთობის შენარჩუნებით. ორივე სახელმწიფო ისწრაფვის გამოიყენოს ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის შესაძლებლობები ორმხრივი სარგებლის მისაღებად.

ენერგოუსაფრთხოების პარალელურად, პოლონეთი ევროპის სამეზობლო პოლიტიკას ხედავს როგორც რეგიონში დემოკრატიის მხარდაჭერის მექანიზმს. პოლონეთის (და ლიტვის) მონაწილეობა უკრაინის ნარინჯისფერ რევოლუციაში დღემდე იყო მისი ყველაზე დიდი წარმატება ევროკავშირის წევრობის გამოყენებაში დემოკრატიული ტრანზიციის დასახმარებლად მისი საზღვრების გარეთ. დემოკრატიის მხარდაჭერა არის პოლონეთის დახმარების პროგრამის ერთ-ერთი პრიორიტეტი, რომელსაც აფინანსებს პოლონეთის საგარეო სამინისტრო. საქართველო ამ პროგრამის ერთ-ერთი ბენეფიციარია. პოლონეთის მთავრობა და სამოქალაქო საზოგადოება დაინტერესებულია, ქვეყნის დემოკრატიული ტრანზიციის გამოცდილება გაუზიარონ ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის ქვეყნებს, მათ შორის, საქართველოსაც, რათა მათ მმართველობის სფეროში ევროსტანდარტებს მიაღწიონ.

### **3. საქართველოს, როგორც ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის ნაწილის, მიზნები**

თავდაპირველად საქართველოს მთავრობა ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის მოთხოვნების დაკმაყოფილებას სამ წელიწადში გეგმავდა. თუმცა მიმდინარე წლის ზაფხულში, როცა “ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმის იმპლემენტაციის დეტალებზე კითხვა დაუსვეს ბ-ნ ბეჟუაშვილს (საქართველოს საგარეო საქმეთა მინისტრს), მან თქვა, რომ პროცესი დაიწყებოდა ამ ზაფხულს და გაგრძელდებოდა ხუთ წელიწადს”. ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის ჩარჩოებში საქართველო ესწრაფვის მიაღწიოს სამ მთავარ მიზანს; ესენია: “ვაჭრობის გამართლება და მისი პროდუქტებისათვის ევროკავშირის ბაზრის ხელმისაწვდომობა (განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია რუსეთის მიერ სანქციების შემოღების გამო), სავიზო რეჟიმის გამართლებზე დიალოგი საქართველო-ევროკავშირის ურთიერთობების განსამტკიცებლად და მუშაობა ევროკავშირთან კონფლიქტების გადაწყვეტაზე”.

რამდენად შეუძლია ევროპის სამეზობლო პოლიტიკას ქართულ-პოლონური...

### 3.1. თავისუფალი სავაჭრო ზონა

ევროკავშირ-საქართველოს შორის ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმაზე მოლაპარაკებისას საქართველოს მთავრობამ წინა პლანზე წამოწია ევროკავშირთან თავისუფალი სავაჭრო ზონის (Free Trade Area - FTA) შექმნის შესაძლებლობა. მიზეზი იყო ის, რომ “როდესაც რუსეთმა (მისი ღვინის უდიდესმა იმპორტიორმა ქვეყანამ) დახურა ბაზარი, საქართველო იძულებული გახდა, სხვაგან ეძებნა იგი”. უნდა აღინიშნოს, რომ “საფრანგეთი, ჰოლანდია და ესპანეთი მოითხოვდნენ, რომ კომისიის წინადადებაში არ შესულიყო თავისუფალი სავაჭრო ზონის შესაძლებლობა, სავიზო რეჟიმების განხილვის შესაძლებლობა ან სხვა პირობები, რაც საქართველოს საშუალებას მისცემდა შეერთებოდა საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკას (Common Foreign and Security Policy -CFSP)”. საქართველოს მთავრობამ დაძლია წინააღმდეგობა და ევროკავშირი-საქართველოს ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმა მოიცავს “ევროკავშირსა და საქართველოს შორის თავისუფალი ვაჭრობის შეთანხმების მიღწევის შესაძლებლობას.”

თუმცა, არ უნდა გავაზვიადოთ იმ დადებითი მომენტების შეფასება, რომელთაც შეიძლება საქართველომ მიაღწია ევროკავშირთან თავისუფალ სავაჭრო ზონაზე ხელმოწერით. სასოფლო სამეურნეო პროდუქტი (უპირატესად, ღვინო) საქართველოს ექსპორტის ძირითად ნაწილს შეადგენს, მაგრამ, სავარაუდოდ, შეთანხმება მას გამორიცხავს. მიზეზი არის ის, რომ ევროკავშირის შიდა ბაზარი ასეთი ტიპის პროდუქციისთვის თითქმის დახურულია. “კავშირი აშკარად წინააღმდეგია გახსნას სოფლის მეურნეობისა და შრომის ბაზრები.” სოფლის მეურნეობის პროდუქცია, ისევე როგორც საფეიქრო და ფოლადის წარმოება, არის ევროკავშირის შიდა ბაზრის მგრძობიარე საკითხების სიაში. მაგალითად, ევროკავშირის სხვა, ევროპის ეკონომიკაში მეტად ინტეგრირებულ მეზობლებთან დადებული შეთანხმებები არ უზრუნველყოფს მათი სოფლის მეურნეობის პროდუქციის თავისუფალ ექსპორტს; იგივე ითქმის თურქეთისა (რომელსაც 1995 წლიდან ევროკავშირთან საბაჟო კავშირის შეთანხმება აქვს) და ევროპული ეკონომიკური ზონის წევრების (ნორვეგია, ისლანდია და ლიხტენშტაინი) შემთხვევებშიც. ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის პარტნიორ ქვეყნებს შორის მხოლოდ ეგვიპტეს, ისრაელს და მაროკოს აქვთ თავისუ-

ფალი სავაჭრო კავშირი ევროკავშირთან, თუმცა არც ერთი მათგანი არ ახორციელებს ევროკავშირის ბაზარზე სოფლის მეურნეობის პროდუქციის თავისუფალ ექსპორტს.

2005 წლის 27 ივნისს ევროკავშირმა მიიღო პრეფერენციების განზოგადოებული სისტემა (Generalized System of Preferences Plus – GSP+), რომელიც მოიცავს საქართველოს. *“ევროკავშირის GSP რეჟიმი ათავისუფლებს მის ბენეფიციარ ქვეყნებს გადასახადისაგან ან შემცირებული ტარიფებით იმპორტის საშუალებას აძლევს, ოღონდ გამოირიცხავს ზოგიერთ მგრძობიარე პროდუქტის კატეგორიას.”* თავისუფალი სავაჭრო ზონა შეიძლება დავახასიათოთ როგორც საკმაოდ დაბალი საქონლით ვაჭრობისათვის (განსაკუთრებით, სოფლის მეურნეობის პროდუქციაში, რომელშიც საქართველოს, როგორც აგრარულ ქვეყანას, შეიძლება ჰქონდეს შედარებითი უპირატესობა) და მაღალი საბაზრო ინტეგრაციისათვის (თუმცა საქართველოს ბაზარი ერთობ პატარაა საიმისოდ, რომ მიმზიდველი იყოს ევროკავშირისთვის). ევროკავშირის მიერ სასოფლო სამეურნეო ბაზრის გახსნის წინააღმდეგობა *“ზღუდავს თავისუფალი ვაჭრობის ზონის ეკონომიკურ რელევანტურობას პარტნიორი ქვეყნებისთვის და ზოგიერთ გარემოებებში შესაძლოა შეთანხმება საზიანოც კი გახადოს”*.

ევროკავშირის შეუვალობა, არ გახსნას შიდა ბაზარი სოფლის მეურნეობის პროდუქციისთვის, უპირატესად, განპირობებულია ძლიერი ლობისტური ჯგუფების მიერ, რომლებსაც ევროკავშირის ინსტიტუტებში გადაწყვეტილების მიღების პროცესზე უზრმაზარი გავლენა აქვთ. როგორც აღვნიშნეთ, ღვინის წარმოების ბიზნესი საქართველოში შედარებით უკეთესად არის განვითარებული; თუმცა მწარმოებლებს არ გააჩნიათ არც შესაბამისი გამოცდილება და არც საჭირო უნარები, რათა გაერთიანდნენ და ბრიუსელში ლობირება გაუწიონ თავიანთი პროდუქციის ექსპორტს. ქართველ ღვინის მწარმოებლებს სჭირდებათ ლობისტური მეთოდების განვითარება, ევროკავშირის წევრი ქვეყნებიდან მათი კოლეგების გამოცდილების გაზიარება და მთავრობის ძალისხმევა, რათა ხელი მოეწეროს ევროკავშირთან თავისუფალი სავაჭრო ზონის ბენეფიციარად გამოცხადებას.

პოლონეთს გაწევრიანების პროცესში ევროკავშირთან სასოფლო სამეურნეო საკითხებზე წარმატებული მოლაპარაკებების განსაკუთრებით დიდი გამოცდილება აქვს. სავარაუდოდ, პოლონეთი არ იტყოდა უარს, თუ ევროკავშირი გახსნიდა შიდა ბაზარს საქართველოს სოფლის მეურ-



*რამდენად შეუძლია ევროპის სამეზობლო პოლიტიკას ქართულ-პოლონური...*

ნეობის პროლუქციისთვის (ძირითადად, ღვინისთვის), ვინაიდან თვითონ არ აწარმოებს ამ პროდუქტს. პოლონეთის მთავრობა წინ წამოწევდა საკითხს ევროკავშირის დონეზე და ქართველ კოლეგებს გაუზიარებდა გამოცდილებას, რომელიც მიიღო გაწევრიანების შესახებ მოლაპარაკებების პროცესში.

### **3.2. სავიზო რეჟიმის გამარტივება**

საბჭოს რეგულაცია 539/2001/EC საქართველოს მიაკუთვნებს მესამე ქვეყნების სიას (ე.წ. შავი სია), რომელთა მოქალაქეებსაც ევროკავშირს წევრ ქვეყანაში შესასვლელად ვიზა ესაჭიროებათ. (“ევროპის სამეზობლო პოლიტიკაში შემაჯავლი ყველა მეზობელი ქვეყანა შენგენის ვიზის შავ სიაშია, გარდა ერთისა: ისრაელისა.”) სხვა წინააღმდეგობა, რომელსაც აწყდებიან საქართველოს მოქალაქეები შენგენის ვიზის მოთხოვნისას, არის გაზრდილი ფასი. საბჭოს 2006/440/EC გადაწყვეტილების თანახმად, ვიზის საფასური 2007 წლის პირველი იანვრიდან 35 ევროდან 60 ევრომდე გაიზარდა. საკანონმდებლი აქტი მოიცავს ძალიან მნიშვნელოვან პუნქტს: ვიზის საფასური იგივე რჩება მხოლოდ იმ მესამე ქვეყნებისთვის, სადაც საბჭოს ორმხრივი შეთანხმების წარმართვის მანდატი კომისიას 2007 წლის პირველ იანვრამდე მიენიჭა. სამწუხაროდ, საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტრო დროულად არ შეუთანხმდა ამ საკითხზე ევროკავშირს, რის გამოც მანდატის გამოცემა მოცემულ ვადაში ვერ მოხერხდა და საქართველოს მოქალაქეებს უწევთ შენგენის ვიზის გაზრდილი საფასურის გადახდა.

ევროკავშირის საქართველოსთან დაკავშირებული ევროპის სამეზობლო გეგმის სამოქმედო გეგმის ერთი ნაწილი ამ მხრივ შეიძლება საწინააღმდეგოდ მივიჩნიოთ. ამ უკანასკნელში ნათქვამია, რომ “მიგრაციის საკითხებზე გაფართოებული დიალოგი გულისხმობს: 1) არალეგალური მიგრაციის პრევენციას და ბრძოლას მის წინააღმდეგ; 2) საკუთარი თანამემამულეების, სახელმწიფოს არმქონე პირებისა და მესამე ქვეყნების წარმომადგენლების განმეორებით შესვლას; 3) სავიზო საკითხებს”. დოკუმენტი იძლევა სავიზო რეჟიმის გამარტივების ორმხრივი შეთანხმების შესაძლებლობას. ეს განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი საკითხია. ამ დოკუმენტმა შეიძლება არსებითად შეუშუშებუქოს სიტუაცია იმ რევით მოქალაქეებს, რომელთაც რეინის ფარდის უკან მოუწიათ ცხოვრება საბჭოთა ერაში და არ ჰქონდათ კაპიტალისტურ ქვეყნებში თავისუფლად გადაადგილების შესაძლებლობა.

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ევროკავშირის მიმზიდველობა მესამე ქვეყნის მცხოვრებთათვის დიდად არის დამოკიდებული მის სავიზო პოლიტიკაზე. მართალია, “რკინის ფარდა აღარ არსებობს, მაგრამ მის ნაცვლად ჩვენს დასავლეთ საზღვარზე გაჩნდა ქაღალდის კედელი – მისი გარღვევა ძალიან ძნელია, თუ გინდა, რომ ევროკავშირის ქვეყნებში შეხვიდე ლეგალურად, ღირსეულად“. 2006 წელს საქართველოში მთლიანად 35 296 შენგენის ვიზა გაიცა, ხოლო უარი ეთქვა აპლიკანტთა დაახლოებით 17%-ს. საქართველოს მთავრობა ესწრაფვის ევროკავშირთან სავიზო რეჟიმის გამარტივებაზე შეთანხმებას. ევროკავშირის სავიზო რეჟიმის გამარტივების ზოგად მიდგომაში, რომელიც 2005 წლის დეკემბერში იქნა მიღებული, ნათქვამია: “განმეორებით შესვლა ევროკავშირისთვის პრიორიტეტს წარმოადგენს [...]”. პრინციპში, სავიზო რეჟიმის გამარტივების შეთანხმება არც შედგებოდა, განმეორებით შესვლაზე შეთანხმება რომ არ არსებობდეს.” დღევანდლამდე საქართველო ორმხრივი მოლაპარაკებების პროცესშია საფრანგეთთან, ბენელუქსის ქვეყნებთან, ავსტრიასთან, ესტონეთთან, ლატვიასთან, შვედეთთან, ჩეხეთის რესპუბლიკასთან და ლიტვასთან. კიდევ გარკვეული დროა საჭირო, რომ სავიზო რეჟიმის გამარტივების მოლაპარაკებებში წინ წავიწიოთ.

ევროკავშირსა და რუსეთს შორის სავიზო რეჟიმის გამარტივების შესახებ შეთანხმებამ, რომელიც ძალაში შევიდა 2007 წლის პირველ იანვარს, არაპირდაპირი ეფექტი იქონია ევროკავშირსა და საქართველოს შორის ურთიერთობებზე. ეს დოკუმენტი სირთულეებს უქმნის საქართველოს მცდელობებს, მშვიდობიანად მოაგვაროს ქვეყნის შიდა კონფლიქტები. აქ წერია: “რუსული პასპორტის მქონე ქართველებითვის, რომლებიც ცხოვრობენ მოწყვეტილ რეგიონებში, არაპირდაპირ, მაგრამ მეტად იქნება მისაწვდომი ევროკავშირში შესვლა.” საქართველოს მოთხოვნას, ისევე მოექცნენ როგორც რუსეთს, ეს ფაქტიც აძლიერებს. პოლონეთს შეუძლია აღნიშნული საკითხი წამოწიოს ევროკავშირის ინსტიტუტების ყველა შეხვედრაზე.

ამ მხრივ, საინტერესოა უკრაინული და მოლდოვური გამოცდილების გაზიარება. ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის ამ პარტნიორმა ქვეყნებმა უკვე მოაწერეს ხელი ევროკავშირთან ამგვარ დოკუმენტს. ვიზის გამარტივება ეხება მხოლოდ მგზავრთა გარკვეულ კატეგორიას, როგორებიც არიან, მაგალითად, ოფიციალური დელეგაციები, ბიზნესმენები, მძღოლები, ჟურნალისტები, სტუდენტები, სპორტსმენები, მკურალობის

*რამდენად შეუძლია ევრობის სამეზობლო პოლიტიკას ქართულ-პოლონური...*

მიზნით გამგზავრებლები და ა.შ. განმეორებითი შესვლის შეთანხმება ყურადღებას ამახვილებს ხელმომწერი ქვეყნების ვალდებულებაზე, უკან დაიბრუნონ “საკუთარი მოქალაქეები, მესამე ქვეყნის მოქალაქეები და სახელმწიფოს არმქონე პირები, რომლებმაც გადააკეთეს რომელიმე ხელმომწერი ქვეყნის ტერიტორია რომელიმე სხვა ხელმომწერი ქვეყნის ტრანზიტულად გავლით იმ შემთხვევებში, როდესაც ასეთმა ინდივიდებმა ვერ დააკმაყოფილეს შესვლისა და დარჩენის მოთხოვნები”. ამ ეტაპზე საქართველო მზად არაა აილოს ამ შეთანხმებით გათვალისწინებული ვალდებულება. საქართველოს სასაზღვრო სამსახურის რეფორმა ბოლომდე არ დასრულებულა (კერძოდ, საქართველოს სახელმწიფო საზღვრის დაცვის დეპარტამენტის ინტეგრირება შინაგან საქმეთა სამინისტროსთან და მისი ბიუჯეტის ზრდა). პოლონეთის გამოცდილებასთან შედარებით, სადაც ევროკავშირმა ბოლო ხუთი წლის განავლობაში 60 მილიარდი ევროს ინვესტირება მოახდინა, საქართველოს სახელმწიფო მარგინალურ ფინანსურ რესურსებს განკარგავს. საქართველოს საზღვრის საპატრულო დანაყოფები საკმარისად არაა მომძღვრებული საიმისოდ, რომ შეებრძოლონ არალეგალურ მიგრაციას; გარდა ამისა, ეს დანაყოფები ვერ აკმაყოფილებენ ევროპულ სტანდარტს: 1 ერთეული – 20 კილომეტრი. ამასთან, საქართველოს სასაზღვრო დავა აქვს აზერბაიჯანთან და რუსეთთან.

ყველაზე დიდი წინააღმდეგობა, რომელიც საქართველოს წინაშე დგას განმეორებით შესვლაზე შეთანხმების ხელმოსაწერად, არის ის ფაქტი, რომ უკან მობრუნებული ადამიანებისათვის არ არსებობს საცხოვრებელი ცენტრები (განსაკუთრებით, ეს ეხება მესამე ქვეყნის წარმომადგენლებს). საქართველოს მთავრობამ უნდა მოიძიოს ფინანსური რესურსები ამგვარი შენობების ასაგებად ან დახმარება სთხოვოს საერთაშორისო ორგანიზაციებს. პოლონური ტექნიკური დახმარება დაფუძნებულია მის წარსულ გამოცდილებაზე, როდესაც ამ ქვეყნისთვის აქტუალური იყო თავშესაფრის მაძიებლებისა და გამობრუნებულ ადამიანთა მიღება. ამ გამოცდილების გაზიარება ძალიან დაეხმარებოდა საქართველოს ზემოთ ხსენებული მიზნების მიღწევაში. პოლონეთი დიდად შეეწეოდა საქართველოს, თუ ბიომეტრიკული პასპორტების შემუშავებაში დაეხმარებოდა.

ევროკავშირის ზოგიერთი ძველი წევრი სახელმწიფო ეწინააღმდეგება საქართველოსთან სავიზო რეჟიმის გამარტივების შეთანხმებას, რადგან შიშობს, რომ დანარჩენი ორი სამხრეთკავკასიური ქვეყანაც

იმავე მოთხოვნებს წაუყენებს ევროკავშირს. პოლონეთმა უნდა წამოიწყოს საქართველოსთვის სავიზო რეჟიმის გამარტივების მხარდამჭერი კამპანია ევროკავშირის შიგნით და დაარწმუნოს წინააღმდეგი ქვეყნები, რომ ამგვარ შეთანხმებას არ ექნება უარყოფითი გავლენა მიგრაციულ პროცესებზე. პირიქით, სავიზო რეჟიმის გამარტივების შეთანხმება მათთვისვე იქნება სასარგებლო, ვინაიდან საქართველოს შეუძლია “საკუთარ თავზე აიღოს ბუფერის როლი ევროკავშირსა და სხვა მესამე ქვეყნებს შორის, თუ საქმე უკანონო მიგრაციას ეხება”.

საქართველოს მოქალაქეებისათვის ევროკავშირში მთავარი სამიზნე ქვეყნებია საბერძნეთი და გერმანია. 2004 წელს ემიგრანტების საერთო რიცხვი დაახლოებით 300 ათას – 400 ათას ადამიანს შეადგენდა. საქართველოს მოქალაქეთა დიდი ნაწილისთვის ქართველი ემიგრანტების მიერ გამოგზავნილი ფული შემოსავლის მთავარი წყაროა (ეს ციფრი 2004 წელს 237 მილიონ დოლარს შეადგენდა). ამ შემთხვევაშიც აქვს პოლონეთს მანევრირების შესაძლებლობა. იგი, უკრანისთან ერთად უმასპინძლებს ევრო 2012-ს. საჭირო ნაგებობების აშენებას გარკვეული დრო დაჭირდება. თუმცა არსებობს კვალიფიციური მუშა ხელის დეფიციტი, პოლონეთს შეუძლია ცალმხრივად გაამარტივოს საქართველოს მოქალაქეებისათვის საჭირო დოკუმენტების გაცემა და ამით საშუალება მისცეს მათ, იცნოვრონ და იმუშაონ ამ ქვეყანაში. უკვე არსებობს რეგულაციები, რომლებიც გაამარტივებენ უკრაინელების დასაქმებას პოლონეთში. პოლონეთის მთავრობას სჭირდება მხოლოდ პოლიტიკური ნების გამოხატვა, რათა მსგავსი ნებართვა ქართველებზეც განავრცოს.

პოლონეთი შენგენის შეთანხმების სრულყოფილებიანი წევრი 2007 წლის ბოლოდან გახდება. ამ დროიდან პოლონეთი გასცემს შენგენის ვიზებს, რომლებიც (რამდენიმე გამონაკლისის გარდა) ქართველ მოქალაქეებს საშუალებას მისცემს იმოგზაურონ მთელი ევროკავშირის მასშტაბით. პოლონეთმა ინვესტიცია უნდა ჩაღოს მის საკონსულოში თბილისში, რათა ხელი შეუწყოს შენგენის ვიზების გაცემას 2008 წლიდან. ამით პოლონეთი საქართველოსთვის შეიძლება ევროპის ჭიმკრად იქცეს.

### **3.3 კონფლიქტების გადაწყვეტა**

მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოში, თითქმის 15 წელიწადია, შიდა კონფლიქტები გრძელდება, ევროკავშირი ინარჩუნებს მათი გადაჭრისადმი რბილ მიდგომას და მისი მონაწილეობა არ სცდება ფინანს-

რამდენად შეუძლია ევრობის სამეზობლო პოლიტიკას ქართულ-პოლონური...

სურ და ტექნიკურ დახმარებას. ევროკავშირს არ აქვს თავის უშუალო მეზობლებთან “გაფართოების პოლიტიკის” გარეშე ურთიერთობის გამოცდილება. როგორც სწორად შენიშნეს, “ევროკავშირის მხრიდან კონფლიქტების გადაჭრაში ჩაურევლობის შედეგი შეიძლება იყოს ის, რომ ევროკავშირისა და აღმოსავლელ მეზობლებს შორის ურთიერთობებში სტაგნაციამ და წინ ვერწასვლამ საკუთრების შეწყვეტა გამოიწვიოს”. ეს სავსებით არ შეეფერება ევროკავშირის მისწრაფებას, ჩამოყალიბდეს გლობალურ მოთამაშედ. რუსეთი თამაშობს გადამწყვეტ როლს საქართველოს კონფლიქტების საკითხებში. ევროკავშირი აღიარებს, რომ ისეთ სფეროებში “როგორებიცაა ჩარევა პოსტ-საბჭოთა სივრცეში, რუსეთი სავარაუდოდ, დარჩება კონკურენტად ან ოპონენტადაც კი”. კონფლიქტების გადაწყვეტაში ჩარევის კომპეტენცია შედის საბჭოს საქმიანობის სფეროში, მაგრამ ის, “როგორც მთლიანობა, წევრ ქვეყნებს შორის კონსენსუსის არარსებობის გამო, ფრთხილობს, ძალიან არ განარისხოს რუსეთი”. ამჟამად საქართველო არ დგას ევროკავშირის საგარეო პოლიტიკის დღის წესრიგის სათავეში. არსებობს დიდი ზღვარი ევროკავშირისა და საქართველოს პრიორიტეტებს შორის. “ევროკავშირის ძირითადი პრიორიტეტებია საქართველოში რეფორმის და დემოკრატიზაციის მხარდაჭერა, ხოლო საქართველოს პრიორიტეტი კონფლიქტების გადაჭრაა.”

2003 წლის ივლისში დაინიშნა ევროკავშირის სპეციალური წარმომადგენელი სამხრეთ კავკასიაში. მანდატი მოიცავს “სომხეთის, აზერბაიჯანის და საქართველოს დახმარებას პოლიტიკური და ეკონომიკური რეფორმების გატარებაში, არსებითად, კანონის უზენაესობის, დემოკრატიზაციის, ადამიანის უფლებების, კარგი მმართველობის, განვითარების და სიღარიბის დაძლევის სფეროებში”. 2006 წლის თებერვალში მანდატი გაიზარდა “კონფლიქტების მოსაგვარებლად პირობების შექმნის დახმარებამდე”. როგორც ევროკავშირის სპეციალური წარმომადგენელი სამხრეთ კავკასიაში, პეტერ სომნები ამტკიცებდა ევროპარლამენტის საგარეო საქმეთა კომიტეტის შეხვედრაზე 2007 წლის 2 ოქტომბერს, “არ არსებობს პროგრესი აფხაზეთის და სამხრეთ ოსეთის კონფლიქტების გადაჭრაში”.

შეიქმნა მეგობრების ახალი ჯგუფი, პოლონეთის ჩათვლით, იმისათვის, რომ დაეხმაროს საქართველოს შიდა კონფლიქტების გადაჭრაში. თუმცა აქამდე ჯგუფს არ შეუტანია მნიშვნელოვანი წვლილი ამ საკითხში. არ არსებობს მანევრირების საშუალება და პოლონეთსაც,

როგორც ევროკავშირის წევრს, არ შეუძლია ინდივიდუალურად იმოქმედოს; მას არ სურს ისედაც გამწვავებული ურთიერთობა რუსეთთან კიდევ უფრო გაამწვავოს. კითხვაზე, შეუძლია თუ არა პოლონეთს მისი შეიარაღებული ძალებით საქართველოში მყოფი CIS მშვიდობისმყოფელების ჩანაცვლება, პოლონეთის საგარეო საქმეთა მინისტრმა განაცხადა, რომ “პოლონეთი ყოველთვის მოქმედებს საერთაშორისო მანდატის ფარგლებში, იქნება ეს გაერო თუ ნატო”. პოლონეთმა უნდა წამოჭრას საქართველოს შიდა კონფლიქტების საკითხი ევროკავშირის სხვადასხვა დონეზე და ყურადღება გაამახვილოს იმ ფაქტზე, რომ საქართველოსგან მოწყვეტილი რეგიონის მაცხოვრებლებს ევროპული სამეზობლო პოლიტიკის სიკეთეებზე ხელი არ მიუწვდებათ.

### 3.4. ენერგოოპერაცია

ენერგოუსაფრთხოება ის საკითხია, როცა პოლონეთი გულწრფელად დაინტერესებულია ითანამშრომლოს საქართველოსთან, როგორც ენერჯის ტრანზიტულ ქვეყანასთან. ეს ინტერესი ერთმნიშვნელოვნად იყო გამოთქმული 2007 წლის მაისში, როდესაც პოლონეთის ქალაქ კრაკოვმა ენერგო-სამიტს უმასპინძლა. მონაწილე ქვეყნები – აზერბაიჯანი, საქართველო, უკრაინა, პოლონეთი და ლიტვა – წარმოადგენილები იყვნენ მათი სახელმწიფოს მეთაურებით. მიუხედავად იმისა, რომ თურქმენეთი და ყაზახეთიც იყვნენ მოწვეულები, თურქმენეთმა საერთოდ არ მიიღო მონაწილეობა, ხოლო ყაზახეთს წარმოადგენდა მხოლოდ ენერგეტიკის მინისტრის მოადგილე. მეორე სამიტი ჩატარდა ვილნიუსში, ლიტვაში, 2007 წელს. ამ სამიტებს არ მოჰყოლია რაიმე ხელშესახები შედეგი. სამიტზე განიხილეს ისეთი საკითხები, როგორცაა უკრაინის ოდესა-ბროდის მილსადენის გაგრძელება პოლონეთში პლოკსა და განსაკამდე; ასევე, სპეციალური ჯგუფის შექმნა, რომელიც შეისწავლის საქართველოს და უკრაინის გავლით ევროკავშირამდე კასპიის ნავთობის ტრანსპორტირების ტექნიკური მხარეებს.

ყურადღება უნდა გამახვილდეს იმ ფაქტზე, რომ ჯერ-ჯერობით ეს უფრო პოლიტიკური პროექტია, ვიდრე ეკონომიკურად სიცოცხლისუნარიანი. როგორც აზერბაიჯანის პრეზიდენტმა აღიევმა განაცხადა კრაკოვის სამიტზე, “აზერბაიჯანი ვერ შეძლებს გაზრდილი ოდესა-ბროდის მილსადენის ნავთობით მომარაგებას ახლო მომავალში. თავდაპირვე-

*რამდენად შეუძლია ევროპის სამეზობლო პოლიტიკას ქართულ-პოლონური...*

ლად აზერბაიჯანმა უნდა შეძლოს ყოველდღიურად ერთი მილიონი ბარელის მოპოვება (ორმოცდაათი ტონა წელიწადში)”.

მხოლოდ ევროკავშირის ორი ქვეყანა მონაწილეობს ენერგოსამიტებზე. ევროკავშირის ნაკლებად აინტერესებს მისი მეზობლების ენერგოსაკითხები. ევროკავშირის საქართველოს სამეზობლო გეგმის მოქმედების გეგმაში არ წარმოაჩენს (განსხვავებით უკრაინისგან) ევროკავშირის საერთო ენერგოსისტემაში საქართველოს ინტეგრირების აუცილებლობას.

2005 წელს დაარსებული **ენერგოსაზოგადოების** დანიშნულებაა შექმნას ერთი ენერგო-ვაჭრობის მარეგულირებელი ჩარჩო და გააკონტროლოს ხელმომწერი ქვეყნების პასუხისმგებლობა, ენერგოსფეროში დაემორჩილოს ერთ საბაზრო რეგულაციას. ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის პარტნიორ ქვეყნებს – უკრაინას და მოლდოვას – ამ ორგანიზაციაში დამკვირვებლების სტატუსი აქვთ და შეიძლება გახდნენ მისი სრულუფლებიანი წევრები. თუ საქართველომ მიიღო ამ საზოგადოების წევრობა, ეს კიდევ ერთი შესაძლებლობა იქნება ქვეყნისთვის ევროკავშირის ინსტიტუტებთან მეტი ინტეგრირებისა. ის იქნება გამორჩეული სხვა ევროპული სამეზობლო პოლიტიკის პარტნიორი ქვეყნებისგან და კიდევ უფრო მეტად დაუახლოვდება ევროკავშირს. მაგრამ მან პირველ რიგში მან უნდა აწონ-დაწონოს, რა იქნება ამ ინტეგრაციის ფასი და სარგებელი. პოლონეთმა მხარი უნდა დაუჭიროს ამ იდეას და საკითხი წამოწიოს ევროკავშირის სათანადო ინსტიტუტებში. პოლონეთი კიდევ უფრო მეტად უნდა ჩაერთოს ცენტრალური აზიის ქვეყნებთან თანამშრომლობაში, რათა განავრცოს “კრაკოვის ჯგუფის” ქვეყნები და შექმნას ენერგომწარმოებლების და ენერგომომხმარებლების კლუბი.

#### **4. რეკომენდაციები:**

##### **4.1 რეკომენდაციები საქართველოს მთავრობას**

- საქართველომ უნდა გამოიყენოს პოლონეთის სტრატეგიული ინტერესი ევროპის სამეზობლო ინტერესის ფარგლებში და მიზნად დაისახოს აქციოს პოლონეთი სტრატეგიულ მოკავშირედ ევროკავშირში, რომელიც დაეხმარება საქართველოს ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის მასშტაბით პრიორიტეტების რეალიზებაში.

- საქართველომ უნდა გამოიყენოს პოლონეთის გამოცდილება დემოკრატიისკენ ტრანზიციამში ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის მეორე პრიორიტეტის გატარების გზით (დემოკრატიული განვითარების მხარდაჭერა, კანონის და მართვის უზენაესობა).
- საქართველო უნდა ეცადოს დაინმაროს პოლონეთი (როგორც პოლიტიკურად, ისე ტექნიკურად) სავიზო რეჟიმის გამარტივების შეთანხმებისთვის სათანადო პირობების შექმნაში; ეს შეთანხმება უმეტესწილად უკრაინისა და მოლდოვეთის მაგალითებს უნდა ემყარებოდეს.
- საქართველომ უნდა წამოიწყოს დიალოგი პოლონეთის მთავრობასთან, რათა პოლონეთმა დაასაქმოს ქართველები ევრო 2012-ის მზადებისას და განავრცოს თავისი საკონსულოს მომსახურება საქართველოში მას შემდეგ, რაც იგი გახდება შენგენის ზონის ნაწილი.
- საქართველომ უნდა გააანალიზოს ენერგოკომიტეტში გაწევრიანების შესაძლებლობა და დადებითი მხარეები.
- საქართველომ უნდა იმუშაოს ევროკავშირთან თავისუფალი სავაჭრო ზონის შექმნაზე ევროკავშირის ბაზრებზე აგრარული პროდუქტების (ღვინის) შეტანის ჩათვლით.

#### **4.2 რეკომენდაციები პოლონეთის მთავრობას**

- პოლონეთმა უნდა განაგრძოს დემოკრატიული ტრანზიციის და ევროკავშირში ინტეგრაციის გამოცდილების გაზიარება საქართველოსთვის.
- პოლონეთმა უნდა გაზარდოს ინვესტირება საქართველოში, რათა სრულად გამოიყენოს მისი, როგორც ენერგოტრანზიტული ქვეყნის პოტენციალი.
- პოლონეთმა ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის მასშტაბით უნდა წამოაყენოს საქართველოსთვის მეტი ფინანსური რესურსების მოზიდვის საკითხი, როდესაც საუბარი იქნება 2008 – 2009 წლების ბიუჯეტზე.
- პოლონეთმა უნდა შესთავაზოს საქართველოს პოლიტიკური და ტექნიკური დახმარება სავიზო რეჟიმის გამარტივებათან დაკავშირებით; გაზარდოს საკუთარი საკონსულოს მომსახურებები თბილისში სა-



რამდენად შეუძლია ევრობის სამეზობლო პოლიტიკას ქართულ-პოლონური...

ვიზო პროცედურების გასამარტივებლად საქართველოს იმ მოქალაქეებისთვის, ვისაც სურს ევროკავშირში გამგზავრება.

- პოლონეთი უნდა დაეხმაროს საქართველოს ძალისხმევას, იქონიოს თავისუფალი სავაჭრო ზონა ევროკავშირთან და გაუზიაროს მას პოლონური გამოცდილება თავისუფალი ვაჭრობის შეთანხმების მიღების და იმპლემენტაციის შესახებ.
- პოლონეთმა ორგანიზება უნდა გაუკეთოს სასწავლო სემინარებს წამყვანი ქართველი აგარარული მეწარმეებისთვის ევროკავშირში ლობირების მეთოდების შესახებ.

## გამოყენებული ლიტერატურა

1. Delcour L., *Does the European Neighbourhood Policy Make a Difference? Policy Patters and Reception in Ukraine and Russia*, European Political Economy Review No.7, Summer 2007, pp. 118-155, [www.eper.org](http://www.eper.org)

2. Solonenko I., *“Eastern Dimension” of the European Union – Invented Policy with no Clear Prospect*, PhD candidate, National Academy of Public Administration, Kyiv, Ukraine.

3. Natorski M., *Explaining Spanish and Polish Approaches to the European Neighbourhood Policy*, European Political Economy Review, No.7, Summer 2007, pp.63-101.

4. *More than Neighbours – The enlarged European Union and Ukraine*, Stefan Batory Foundation, Warsaw, 2004.

5. Interview at the Centre for Eastern Studies, October 2007, Warsaw, Poland.

6. Kratochvil P., Tulmets E., *Checking the Czech Role in the European Neighbourhood*, Institute of International Relations, Prague, May 2/2007.

7. Ferrero-Waldner B. *Calls for EU to boost energy security*, “Financial Times”, Monday, 20 February, 2006.

8. Study on Energy Supply Security and Geopolitics, January 2004.

9. European Neighbourhood and Partnership Instrument GEORGIA, Country Strategy Paper 2007-2013, European Commission.

10. Georgia's Foreign Policy Agenda: The Road to Europe – European Policy Centre, Event Report, Policy Briefing, 14 May 2007.

11. Grant C., *Europe's Blurred Boundaries rethinking enlargement and neighbourhood policy*, Centre for European Reform, October 2006.

12. EU/Georgia ENP Action Plan signed on 14<sup>th</sup> of November 2006 at the 7<sup>th</sup> meeting of the Georgian-European cooperation commission in Brussels.

13. *The ENP three years on: where from – and where next?*, Policy Brief, European Policy Centre, March 2007.

14. *The New EU frontier: Perspective on Enhanced Economic Integration*, Center for Social and Economic Research Case No. 71/2007, Warsaw 2007.

15. *STATE OF THE ART, the nexus between European Neighbourhood policy and justice and home affairs*, CASE Reports, April 2007, No.73/2007

16. EU/Georgia ENP Action Plan signed on 14<sup>th</sup> of November 2006 at the 7<sup>th</sup> meeting of the Georgian-European cooperation commission in Brussels.

17. Silina T., *Want an EU visa? Then sing*, 23.05.2007, [www.euobserver.com](http://www.euobserver.com)

18. NON-PAPER, *Impact on Georgia of the EC-Russia visa facilitation agreement?*, COEST meeting document 183/07 Eastern Europe and Central Asia, 22.06.2007.

19. WHITE PAPER *Ukraine's Policy to Control Illegal Migration*, International Centre for Policy Studies (Kyiv, Ukraine) & Institute of Public Affairs, Warsaw, Poland.

20. Interview at the Ministry of Foreign Affairs of Poland, Warsaw, Poland, October 2007.

21. *STATE OF THE ART, the nexus between European Neighbourhood policy and justice and home affairs*, CASE Reports, April 2007, No.73/2007.

22. Jaroszewicz M., Szerepka L., *Migration Challenges in the European Union's Eastern Neighbourhood*, Centre for Eastern Studies, Warsaw, 2007.

23. IMF Balance of Payment Statistics, Yearbook, 2004.

რამდენად შეუძლია ევრობის სამეზობლო პოლიტიკას ქართულ-პოლონური...

24. Helly D., *EU's Influence in its Eastern Neighbourhood: The Case of Crisis Management in the Southern Caucasus*, European Political Economy Review, No.7 Summer 2007, pp. 102-117; [www.eper.org](http://www.eper.org)

25. *EU papers reflect new realism on Russia*, Financial Times, October 24, 2007.

26. Popescu N., *Europe's Unrecognised Neighbours – The EU in Abkhazia and South Ossetia*, Centre for European Policy Studies, CEPS Working Document # 260/March 2007.

27. Council Joint Action 2003/496/CFSP of 7 July 2003 concerning the appointment of an EU.

28. *No Progress in Georgia Conflict Resolution – EU Envoy Says*, 4 October, 2007, [www.civil.ge](http://www.civil.ge)

29. Joint Press Conference with the Minister of Foreign Affairs of Georgia, Tbilisi, 27 February 2007. available at [http://www.mfa.gov.ge/index.php?lang\\_id=ENG&sec\\_id=461&info\\_id=3535](http://www.mfa.gov.ge/index.php?lang_id=ENG&sec_id=461&info_id=3535)  
[http://www.jamestown.org/edm/article.php?article\\_id=2372160](http://www.jamestown.org/edm/article.php?article_id=2372160)

# ადამიანით ვაჭრობის (ტრეფიკინგის) პრევენციისა და აღმოფხვრის პერსპექტივები საქართველოში

ნინო ჯაფარიძე

*მეცნიერებათა კანდიდატი*

*ხელმძღვანელი: პიოტრ კაზიმირკევიჩი*

## 1. რეზიუმე

**პრობლემის განსაზღვრა.** კვლევის მიზანია ტრეფიკინგის საწინააღმდეგო ღონისძიებების განვითარება თანამედროვე მოთხოვნების შესაბამისად. ჩვენ გვჭირდება შევიმუშოთ სტრატეგია და პოლიტიკა ჩვენს ქვეყანაში ადამიანით ვაჭრობის (ტრეფიკინგის) პრევენციისა და აღმოფხვრის შესაძლებლობებზე. ამაში დაგვეხმარებიან ექსპერტები პოლონეთიდან, სადაც მთავრობამ უკვე მიაღწია მნიშვნელოვან გაუმჯობესებას ადამიანით ვაჭრობასთან ბრძოლაში.

მიუხედავად იმისა, რომ საქართველომ გააუმჯობესა ტრეფიკინგის აღმკვეთი კანონმდებლობა, კვლავ გადაუჭრელია მთელი რიგი პრობლემებისა ადამიანით ვაჭრობის სფეროში. საერთაშორისო თანამშრომლობაზე დაყრდნობა და სხვა ქვეყნების გაკვეთილების გათვალისწინება, მათი გამოცდილების გაზიარება ამ მოვლენის წინააღმდეგ ბრძოლაში და ამ სფეროს ცოდნა დაეხმარება საქართველოს, რომ გარკვეული ნაბიჯები გადადგას პრობლემის გადაწყვეტის გზაზე და შეამციროს ტრეფიკინგის მსხვერპლთა რიცხვი ქვეყანაში.

რეინტეგრაცია და სოციალური ინკლუზიის პროგრამები ყველაზე პრობლემური ნაწილია ტრეფიკინგის პრევენციის მთლიანი სისტემისა. სოციალური ინკლუზია არ ნიშნავს მხოლოდ მსხვერპლის მდგომარეობიდან გამოყვანას, არამედ პრევენციულ ღონისძიებასაც ხელმეორე ტრეფიკინგის წინააღმდეგ. მსხვერპლთა დახმარება და რეინტეგრაციის პროგრამები საკმაოდ ძვირადღირებულია და ყოველთვის არ არის ეფექტური.

ადამიანთ ვაჭრობის (ტრეფიკინგის) პრევენციისა და აღმოფხვრის...

ტრეფიკინგის მსხვერპლთა დაცვის მექანიზმები უნდა დაინერგოს დროულად და მოხდეს მსხვერპლთა საჭიროებათა დაკმაყოფილება.

ტრეფიკინგის მსხვერპლთა სტრუქტურული დაცვის მექანიზმს გარკვეული ხარვეზები აქვს, განსაკუთრებით, ეს ითქმის მყისიერ დახმარებასა და დაცულობაზე (მაგ., უსაფრთხო და სათანადო ადგილი, ჯანმრთელობაზე ზრუნვა, უფასო ლეგალური, სოციალური და ფსიქოლოგიური კონსულტაცია, შინ დასაბრუნებლად ხელშეწყობა, პროფესიული ორიენტაცია). გრძელვადიანი დახმარების ღონისძიებები კვლავ რჩება ლეგალურ საფუძველს მოკლებული და ამავე დროს ნაკლებადაა განვითარებული (მაგ. განათლებაზე ხელმისაწვდომობა, პროფესიული ტრენინგები და პროფესიული ჩამოყალიბება).

**კვლევის მეთოდოლოგია და სირთულები.** სტრატეგიული განაცხადის კვლევისას გამოვიყენეთ ისეთი მეთოდები, როგორებიცაა საერთაშორისო გამოცდილების შესწავლა და გაზიარება, სიტუაციური ანალიზი და ექსპერტების ინტერვიუება.

გარკვეული სირთულები შეგვექმნა საქართველოში არსებული სტატისტიკური მონაცემების სარწმუნოებისა და შეგროვებული სტატისტიკური მასალის მოცულობის მხრივ.

**გზამკვლევი.** პოლიტიკის დოკუმენტში განხილულია საქართველოში ტრეფიკინგთან ბრძოლის ინიციატივები და ადამიანთ ვაჭრობის წინააღმდეგ ბრძოლის 2007-2008 წლების სამოქმედო გეგმის განვითარება. მოცემული კვლევის დოკუმენტი მოიცავს რეზიუმეს, არსებული პრობლემის მიმოხილვას, პოლიტიკის არჩევანს, დასკვნებსა და რეკომენდაციებს და გამოყენებული ლიტერატურის ჩამონათვალს.

შესავალ ნაწილში მოკლედ მიმოხილულია ტრეფიკინგის თვალსაზრისით არსებული სიტუაცია საქართველოში და ტრეფიკინგის წინააღმდეგ მიმართული ღონისძიებები.

მოცემული კვლევის ძირითადი საკითხია: ანტიტრეფიკინგულ ქმედებათა განვითარება ადამიანთ ვაჭრობის წინააღმდეგ ბრძოლის 2007-2008 წლების სამოქმედო გეგმის საფუძველზე პოლონეთის გამოცდილებისა და პოლონელი ექსპერტების რეკომენდაციების გამოყენებით. უპირველეს ყოვლისა, განხილულია ანტიტრეფიკინგული ქმედებები ადამიანთ ვაჭრობის წინააღმდეგ ბრძოლის 2007-2008 წლების სამოქმედო გეგმის საფუძველზე და წარმოჩენილია ანტიტრეფიკინგულ ღონისძიებებათა მართვის ძირითადი პრინციპები. შემდგომ მიმოხილულია ტრეფიკინგის საწინააღმდეგო ღონისძიებები, რომლებიც შეიძლება ჩა-

მოყალიბდეს პოლონეთის გამოცდილებისა და პოლონელი ექსპერტების რეკომენდაციების გათვალისწინებით. ეს ღონისძიებები უნდა შეესაბამებოდეს ტრანსნაციონალური ორგანიზებული დანაშაულის წინააღმდეგ გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის კონვენციას ადამიანის, განსაკუთრებით, ქალებისა და ბავშვების ტრეფიკინგის თავიდან აცილების, აღკვეთისა და დასჯის შესახებ და ვარშავის ტრეფიკინგის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ ევროპის საბჭოს კონვენციას.

ნაშრომის ძირითად ნაწილს ასრულებს დასკვნები და რეკომენდაციები, სადაც თეზისების სახით მოკლედ არის ჩამოყალიბებული ნაშრომის ძირითადი შინაარსი. რეკომენდაციები შემუშავებულია ჩატარებული კვლევის საფუძველზე და ასახავს იმ ღონისძიებებს, რომლებიც გასატარებელია მოცემული პრობლემის გადასაწყვეტად. ნაშრომი ეყრდნობა ფაქტობრივ მასალას (სტატისტიკის სახელმწიფო დეპარტამენტის, სახალხო დამცველის ოფისის, არასამთავრობო, საერთაშორისო და ღონორი ორგანიზაციების მონაცემებს). ნაშრომში განხილული პრობლემატიკა უაღრესად აქტუალურია მათი გადაწყვეტა შესაძლებელია იმ კონკრეტულ ღონისძიებათა მეოხებით, რომელთა ჩამონათვალი მოცემულია ნაშრომის დასკვნით ნაწილში.

პირველ რიგში, მთავრობამ უნდა შეიმუშაოს კომპლექსური პრევენციული პროგრამა, რომელიც უნდა მოიცავდეს დასაქმებისა და პროფესიული მომზადების საკითხებს. ეს უნდა შევიდეს ადამიანით ვაჭრობის (ტრეფიკინგის) წინააღმდეგ ბრძოლის 2007-2008 წლების სამოქმედო გეგმაში. აქვე უნდა შევიდეს რეინტეგრაციის პროგრამები და ღონისძიებები, უზრუნველყოფილ იქნეს სამთავრო და არასამთავრობო ორგანიზაციებთან თანამშრომლობა. იმ ინიციატივებში, რომლებიც მიმართულია მოწყვლადი ჯგუფების მიმართ (დასაქმების პროგრამების, სოციალური დახმარება, გადამზადება, ფინანსური დახმარება და ა.შ.), უნდა ჩართონ ტრეფიკინგის მსხვერპლნი. სპეციალური ყურადღება უნდა მიექცეს ბავშვთა რეინტეგრაციის პროგრამებს. ეს გაგებული უნდა იყოს როგორც ოჯახის რეინტეგრაცია ბავშვის ინტერესების მაქსიმალური გათვალისწინებით და არა როგორც – ინსტიტუციონალიზაცია.

## 2. პრობლემის არსი

ადამიანით ვაჭრობა (ტრეფიკინგი) გლობალური ფენომენია, რომელმაც განსაკუთრებით მოიცვა ის ქვეყნები, რომლებიც პოლიტიკურად და ეკონომიკურად გარდამავალ პერიოდში ან პოსტკონფლიქტურ

სტრესულ სიტუაციაში იმყოფებიან. ძირითადად, სწორედ ეს ქვეყნები წარმოშობს ტრეფიკინგს. მაგრამ ეს ეხება შედარებით ეკონომიკურად განვითარებულ ქვეყნებსაც, როგორც დანიშნულების პუნქტს ან როგორც სატრანზიტო ადგილს. გაჭირვებულ ადამიანებს იზიდავს ცხოვრების გაუმჯობესების პერსპექტივა მდიდარ ქვეყნებში ამ ქვეყნების ეკონომიკის არაფორმალურ სექტორში და ფორმალურ, მაგრამ დაბალანაზღაურებად სექტორშიც მზარდი მოთხოვნაა იაფ მუშახელზე.

საქართველო მიმწოდებელიცაა და ტრანზიტული ქვეყანაც ქალების, ბავშვებისა და მამაკაცების ტრეფიკინგის თვალსაზრისით. ეს მოიცავს სექსუალურ ექსპლუატაციასა და იძულებით შრომასაც. ქალები და გოგონები უკრაინიდან, მოლდოვეთიდან, რუსეთიდან და სხვა ყოფილი საბჭოთა კავშირის ქვეყნებიდან საქართველოს გავლით მიდიან თურქეთში, საბერძნეთსა და დასავლეთ ევროპის ქვეყნებში. მამაკაცები, უფრო მეტად, იძულებითი შრომის ტრეფიკინგის მსხვერპლნი არიან. ქართველ მსხვერპლთა უმეტესობა მოდის თურქეთზე. ამას ხელს უწყობს უვიზო რეჟიმიც ამ ორ ქვეყანას შორის. აფხაზეთსა და სამხრეთ ოსეთში, უმეტესწილად, ადამიანებით ვაჭრობა იძულებითი შრომის ხაზით ხდება.

ტრეფიკინგის წინააღმდეგ ბრძოლის ღონისძიებების ეფექტიანობა, უპირველეს ყოვლისა, დამოკიდებულია ყველა დაინტერესებული (მონაწილე) მხარის კოორდინირებულ მუშაობასა და ურთიერთთანამშრომლობაზე. სახელმწიფო, არასამთავრობო ორგანიზაციები და საერთაშორისო ორგანიზაციები, სახალხო დამცველის ოფისი, სამინისტროები, არასამთავრობო ორგანიზაციები, საერთაშორისო და ღონორი ორგანიზაციები ჩართული არიან ტრეფიკინგის წინააღმდეგ ბრძოლის პროცესებში. 2006 წლიდან მოყოლებული, სხვადასხვა კანონი და ბრძანება იქნა მიღებული. საქართველო ცდილობს გააუმჯობესოს სიტუაცია ტრეფიკინგის საწინააღმდეგო ღონისძიებების გატარებით. პირველ რიგში, მიღებულ იქნა საქართველოს კანონი ადამიანთ ვაჭრობის (ტრეფიკინგის) წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ, შეიქმნა ტრეფიკინგის მსხვერპლთა, დამზარალბულთა დაცვისა და დახმარების სახელმწიფო ფონდი. 2006 წელს რატიფიცირებულ იქნა ტრანსნაციონალური ორგანიზებული დანაშაულის წინააღმდეგ გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის კონვენციის ოქმი ადამიანების, განსაკუთრებით, ქალებისა და ბავშვების ტრეფიკინგის თავიდან აცილების, აღკვეთისა და დასჯის შესახებ და ასევე რატიფიცირებულ იქნა ვარშავის ადამიანებით ვაჭრობის (ტრე-

ფიკინგის) წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ ევროპის საბჭოს კონვენცია. ასევე არსებობს ადამიანებით ვაჭრობის (ტრეფიკინგის) წინააღმდეგ მიმართული ღონისძიებების განმახორციელებელი საუწყებათშორისო საკოორდინაციო საბჭო. მთავრობამ ჩაატარა სახელმწიფო მოხელეების, ჟურნალისტებისა და მასწავლებლების, ცხელი სახის ოპერატორების ტრენინგი, რათა უზრუნველყოფილ იქნეს ტრეფიკინგთან დაკავშირებული ზარებზე პასუხი. მას-მედიის საშუალებით ჩატარდა საზოგადოების ინფორმირების კამპანია და ინტერაქტიული შეხვედრები სამიზნე ჯგუფებთან. 2006 წლის განმავლობაში სახელმწიფოს მიერ დაიბეჭდა და გავრცელდა 200 ათასი ანტიტრეფიკინგული ბროშურა საქართველოს ძირითად საპორტო შესასვლელებში. 2007 წელს მიღებულ იქნა ადამიანით ვაჭრობის (ტრეფიკინგის) მსხვერპლთა იდენტიფიცირების ერთიანი სტანდარტები და წესები. 2007 წელს საქართველოში მიღებულ იქნა ადამიანით ვაჭრობის (ტრეფიკინგის) წინააღმდეგ ბრძოლის 2007-2008 წლების სამოქმედო გეგმა.

ამ მომენტიდან დაწყებული საქართველოს მთავრობა სრულად აკმაყოფილებს ტრეფიკინგის აღმოფხვრის მინიმალურ სტანდარტებს. საქართველო ამჟამად იმყოფება პირველ კატეგორიაში (2007 წლის ანგარიში, ტრეფიკინგი ადამიანებში). ეს ანგარიში, ამერიკის კონგრესის მიერ არის შედგენილი. მასში საქართველო პირველად დასახელებულია პირველი კატეგორიის ქვეყნებს შორის, რომლებიც კარგად აკონტროლებენ ადამიანით ვაჭრობას (ტრეფიკინგს), ასამართლებენ ტრეფიკინგში ჩართულ პირებს, ეხმარებიან და იცავენ ტრეფიკინგის მსხვერპლებს.

საქართველოს მთავრობამ 2006 წელს გამოიძია 28 შემთხვევა, 2005 წელს გამოიძიებულ იყო 27 შემთხვევა. აღძრულ იქნა საქმე 16 შემთხვევაში, 2005 წელს – 9 შემთხვევაში. 2006 წელს დააკავეს 19 პირი, 2005 წელს – 9. მთავრობამ გაამკაცრა ტრეფიკინგში ჩართულთა მიმართ სამართალწარმოება 2006 წელს. ადამიანით მოვაჭრეებს მიესაჯათ 4-იდან 15 წლამდე.

საქართველოს სახალხო დამცველის 2006 წლის ანგარიშის მიხედვით, სოციალური, ეკონომიკური და სხვა მდგომარეობები საქართველოში იწვევს ტრეფიკინგს. სიღარიბე აიძულებს ახალგაზრდებს, საზღვარგარეთ ეძებონ ცხოვრების პირობები. სამწუხაროდ, ამ მიგრაციების უმრავლესობა არალეგალურია და მრავალი ახალგაზრდა ქართველი ქალი ხდება მოტყუებისა და მონობის მსხვერპლი. ეს არ კონტროლდება და არ რეგულირდება არც ერთი სახელმწიფოთშორისი შეთანხმებით, სამართლებრივი აქტითა და მოქმედების პროგრამით.



### 3. პოლიტიკის ალტერნატივები

პოლიტიკის ალტერნატივები შესაძლებელია შემდეგნაირად ჩამოყალიბდეს; კვლევა აჩვენებს, რომ სახელმწიფო რესურსების გამოყენების მაქსიმალური ეფექტიანობის მისაღწევად ანტიტრეფიკინგულ საქმიანობაში პოლიტიკის მთავარი ალტერნატივაა ადამიანთ ვაჭრობის (ტრეფიკინგის) წინააღმდეგ ბრძოლის 2007-2008 წლების სამოქმედო გეგმის საფუძველზე პოლონეთის გამოცდილებისა და პოლონელი ექსპერტების რეკომენდაციების გამოყენებით ტრეფიკინგის წინააღმდეგ მიმართულ ქმედებათა შემდგომი განვითარება.

#### 3.1 საქართველოს ქმედებების შეფასება

საქართველოს მთავრობამ მნიშვნელოვანი ნაბიჯები გადადგა დაზარალებულთა დასაცავად. მთავრობამ შექმნა და დააფუძნა მსხვერპლთა გადაცემისა და დახმარების ნაციონალური მექანიზმი, რამაც უნდა უზრუნველყოს ურთიერთთანამშრომლობა სახელმწიფო სააგენტოებსა და არასამთავრობოებს შორის იდენტიფიცირების ფაზიდან დაწყებული რეპატრაციით ან რეაბილიტაციით დამთავრებული. დეტალური ღონისძიებები მოცემულია ადამიანთ ვაჭრობის (ტრეფიკინგის) წინააღმდეგ ბრძოლის 2007-2008 წლების სამოქმედო გეგმაში.

ამასთან ერთად, გეგმის ჩაღრმავებით შესწავლამ აჩვენა, რომ ტრეფიკინგის მსხვერპლთა დაბრუნებისა და რეინტეგრაციის პროგრამებში სტრატეგიები ადეკვატური არაა. საქართველოში მაღალია სიღარიბის, უმუშევრობის, საზოგადოებრივი და ოჯახური ძალადობის დონე, დაბალია გასამართლების რისკი, ადამიანებით ვაჭრობას მოაქვს უზარმაზარი მოგება, განვითარებულია ტრანსპორტირების ისეთი ინფრასტრუქტურა, რომელიც ტრეფიკინგის მსხვერპლთა შეუმჩნეველად გადაადგილების საშუალებას იძლევა. ადამიანებით ვაჭრობის შეზღუდვის სტრატეგია უნდა მოიცავდეს არალეგალური მიგრაციის შემცირების პოლიტიკას, სახელმწიფო პროგრამების (საგანმანათლებლო, დასაქმების, სიღარიბის დაძლევის) ეფექტიანობის ზრდას.

საქართველოს უვიზო რეჟიმი აქვს თურქეთთან, აზერბაიჯანთან, სომხეთთან, უკრაინასთან და სხვა დსთ-ის ქვეყნებთან, რაც აადვილებს არალეგალურ მიგრაციას. ტრეფიკინგის რისკ-ჯგუფის იდენტიფიკაცია გართულებულია. ძალიან დიდი პრობლემაა ისიც, რომ ქართველების უმრავლესობა არალეგალურად იმყოფება საბერძნეთში, თურქეთში, უკ-

რანინასა და რუსეთში. ამიტომ, აუცილებელია შემუშავდეს რისკ-ჯგუფების საინდენტიფიკაციო კრიტერიუმები და მათ საფუძველზე განხორციელდეს სოციალური დაცვისა და დასაქმების პროგრამები აღნიშნული ჯგუფებისათვის. ეს უნდა დაემატოს ადამიანით ვაჭრობის (ტრეფიკინგის) წინააღმდეგ ბრძოლის 2007-2008 წლების სამოქმედო გეგმას. ასევე, აუცილებელია საგანმანათლებლო პროგრამების შექმნა, პროფესიული გადამზადების სისტემის შემუშავება (რიკს-ჯგუფებზე ფოკუსირებული) მომავალი დასაქმების პერსპექტივით.

უნდა აღინიშნოს, რომ ტრეფიკინგის საწინააღმდეგო აქტივობები დაყოფილია სოციალური ინტერვენციის ღონისძიებათა სამ ნაწილად. ამჟამად ამ სფეროში კეთდება შემდეგი: ტარდება პრევენციული ღონისძიებები, მსხვერპლთ ეწვეათ დახმარება, ხდება მათი ჩართვა სოციალურ-ეკონომიკურ სფეროში როგორც მათი წარმომავლობის, ისე საბოლოო დანიშნულების ქვეყნებში ან ორივეგან. გარდა ამისა, ხელი ეწყობა მათ პროფესიულ განვითარებასაც.

სოციალური ინტეგრაციის სერვისები ისე უნდა იყოს ორგანიზებული, რომ ოპტიმალურად ხელმისაწვდომი იყოს სამიზნე ჯგუფისათვის. წარმატებული რეინტეგრაციის მოდელი უნდა მოიცავდეს შემდეგ ძირითად ასპექტებს: სოციალური და სამედიცინო სერვისების ზრდას და მათზე ტრეფიკინგის მსხვერპლთათვის ხელმისაწვდომობას.

სისტემის კარგად გააზრებული ხედვა და წარმოჩენა ხელს შეუწყობს დაბანდებული კაპიტალის ეფექტიან გამოყენებასა და ხარჯების განკარგვას ამ სფეროში. ტრეფიკინგის მსხვერპლთა რეალური რაოდენობის შემცირება მოგვცემს საშუალებას, გავზომოთ გამოყენებული რესურსების შედეგი.

### **3.2 პოლონეთის გამოცდილების მიმოხილვა**

ტრეფიკინგთან ბრძოლის ღონისძიებების განვითარება უნდა გავრძელდეს პოლონეთის გამოცდილებისა და პოლონელი ექსპერტების რეკომენდაციების საფუძველზე. ძალიან მნიშვნელოვანია პოლონეთის გამოცდილების გამოყენება 2005-2006 წლების ეროვნული სამოქმედო გეგმის რეალიზაციის საფუძველზე. აქ შემუშავდა სპეციალური პროგრამა, რომელიც მხარდაჭერასა და დაცულობას სთავაზობდა არასამთავრობო ორგანიზაციების და სხვა სერვის-მომწოდებლების საშუალებით. ეს პროგრამა (გათვლილი ერთ წელზე 2006 წლის 1 იანვრიდან 2006 წლის

ადამიანთ ვაჭრობის (ტრეფიკინგის) პრევენციისა და აღმოფხვრის...

31 დეკემბრამდე) დანერგა La Strada Foundation-მა პოლონეთის შინაგან საქმეთა სამინისტროსთან ერთად.

ადამიანთ ვაჭრობის (ტრეფიკინგის) 2007 წლის ანგარიშის საფუძველზე, პოლონეთის მთავრობა აგრძელებდა ტრეფიკინგის მსხვერპლთა შემწეობას. გაიზარდა მსხვერპლთა მხარდაჭერის დაფინანსება, აგრეთვე დაფინანსება მათი გადაცემის მექანიზმის დასანერგად. ეს მექანიზმი გულისხმობს პოლიციას, სასაზღვრო დაცვასა და მსხვერპლთა დაცვის ორგანიზაციებს შორის თანამშრომლობის მართვას. უკვე ერთხელ იდენტიფიცირებულ მსხვერპლთ ჩვეულებრივ გადასცემდნენ მსხვერპლთათვის დახმარების აღმოჩენის უახლოეს პუნქტს. პოლონეთის მთავრობამ კიდევ უფრო ინტენსიური გახადა ტრეფიკინგის პრევენციაზე მიმართული თავისი ძალისხმევა.

ჰედვეიზე დაფუძნებული ტრეფიკინგის მსხვერპლთა სოციალური ინტერვენციის სისტემების გაუმჯობესება, 2007 (თავი 4. მონაცემების შეგროვებიდან სისტემების მონიტორინგამდე ანალიზი და შეთავაზებები) დაფინანსებულია ევროპის კავშირის ინიციატივის მიერ. ამ პროგრამის სუსტი მომენტებია:

1. რაოდენობა: სერვისები ხელმისაწვდომია მხოლოდ შეზღუდული რაოდენობის მსხვერპლისთვის; ტიპი: სერვისები არის მხოლოდ მათთვის, ვინც თანახმაა თანამშრომლობაზე; კატეგორია: სერვისები შეიძლება მიეწოდოს მხოლოდ სახელმწიფო დაწესებულებებიდან (თანამშრომლობის შეთანხმების საფუძველზე) და შეიძლება მიეწოდოს იმ პირებს, ვინც იდენტიფიცირებულია არასამთავრობო ორგანიზაციების მიერ და იღებს დახმარებას ამ უკანასკნელთაგან. ამის გათვალისწინება აუცილებელია, როცა პროგრამას ვაფასებთ.
2. ძალიან მნიშვნელოვანია სტაბილური პოლიტიკური სიტუაცია ქვეყანაში, ეკონომიკური აქტივობა, მთავრობის გადაწყვეტილება და სათანადო რესურსები (არამართო ფინანსური, არამედ ადამიანურიც) იმისათვის, რომ პასუხი გაეცეს ყველა ზემოთ დასმულ კითხვას.

### 3.3 პოლონური გამოცდილების გადმოტანა

პოლონეთის გამოცდილება გვიჩვენებს, რომ პირველ ეტაპზე საქართველოში უნდა შემუშავდეს კომპლექსური პრევენციული პროგრამა. მთავრობის მხრიდან ჩატარდა ტრენინგები ჟურნალისტებისათვის, სახელმწიფო მოხელეებისათვის, მას-მედიის სამუალებით წარმართა

საზოგადოების ინფორმირების კამპანია, დაიბეჭდა და გავრცელდა ტრეფიკინგის საწინააღმდეგო ბროშურები საქართველოს ძირითად საპორტო შესასვლელებში, მაგრამ ეს მაინც არ არის საკმარისი. საჭიროა, მთავრობამ დააფინანსოს არასამთავრობო ორგანიზაციები, რომლებიც მოაწყობენ შეხვედრებს ობოლთა თავშესაფრებსა და ბავშვთა ცენტრებში, განმარტავენ, რა არის ტრეფიკინგი და რა საფრთხეს შეიცავს ის, როგორც ეს გაკეთდა პოლონეთში.

არალეგალური მიგრაციის საკითხი მეტად მწვავეა. გრძელდება არალეგალური გადასვლა მეზობელ ქვეყნებში, რაც ზრდის ადამიანთ ვაჭრობის რისკ-ჯგუფებს. სპეციალური ყურადღება უნდა მიექცეს ტურისტული ჯგუფების კონტროლს, ვინაიდან უამრავი ტურისტული ჯგუფის მონაწილე ტოვებს საქართველოს, მიდის სხვადასხვა ქვეყანაში და უკან აღარ ბრუნდება. არავენ აკონტროლებს და იკვლევს ასეთ შემთხვევებს.

ტურისტ ქალთა დიდი ნაწილი უკან აღარ ბრუნდება. პოლონეთის მსგავსად, აქაც კარგი იქნებოდა ტრეფიკინგის საწინააღმდეგო ბროშურების გამოცემა და გავრცელება როგორც ქართველ მგზავრებს შორის, რომლებიც უცხოეთში მიდიან სამუშაოდ, ისე უცხოელ ქალებში, რომლებიც სხვა ქვეყანაში მიემგზავრებიან სამუშაოდ. პოლონეთის გამოცდილების კვალდაკვალ, საქართველომ მეზობელი ქვეყნების საზღვრებზე უნდა აწარმოოს ახსნა-განმარტებითი კამპანია.

**შეიძლება თუ არა ეს პოლიტიკა განხორციელდეს არსებულ პოლიტიკურ, სოციალურ და ადმინისტრაციულ კონტექსტში? გვეყავს თუ არა სათანადო კადრები? შეიძლება თუ არა ეს განხორციელდეს ერთდროულად?**

საქართველო განვითარების მოცემულ ეტაპზე, კერძოდ, გარდამავალ პერიოდში, ვერ მოახერხებს სრულად დანერგოს მთელი პოლიტიკა. ამიტომ პრობლემები უნდა დალაგდეს მოკლევადიან და საშუალოვადიან პრობლემებად. იმისათვის, რომ ეფექტურად გატარდეს პოლიტიკური გადაწყვეტილება, ჩვენი რჩევა იქნებოდა, ბუნდოვანი დებულებების კონკრეტულ ქმედებებში გადატანა. მაგალითად: ადამიანთ ვაჭრობა (ტრეფიკინგი) შეიძლება შემცირდეს, თუ განვასხორციელებთ სიღარიბის დაძლევის პროგრამას. ამასთან ერთად, ყურადღება უნდა მიექცეს საზღვრის კონტროლს, ტურისტული ინფრასტრუქტურის კონტროლსა და დასაქმების პროგრამების შემუშავებას. აუცილებელია რამდენიმე ცვლილებისა და დამატების შეტანა ადამიანთ ვაჭრობის (ტრეფიკინგის) წინააღმდეგ ბრძოლის 2007-2008 წლების სამოქმედო გეგმაში.

ადამიანით ვაჭრობის (ტრეფიკინგის) პრევენციისა და აღმოფხვრის...

როდესაც ვცდილობთ გავაკეთოთ პოლიტიკის არჩევანი საქართველოსათვის, შემდეგი საკითხები უნდა გვქონდეს მხედველობაში:

1. ადამიანით ვაჭრობა (ტრეფიკინგი) ერთობ რთული და კომპლექსური პრობლემაა, რომელიც იცვლის თავის სახესა და ფორმას სამართლებრივი და გეოპოლიტიკური სიტუაციის მიხედვით. ამ კონტექსტში კარგი პრაქტიკული მაგალითების მიხედვით რეგულარულად უნდა ხდებოდეს დასახულ ამოცანებში კორექტივების შეტანა, ხოლო მიზნებში უნდა აისახებდეს მოცემული ფენომენის ნიმუშებისა და ფორმების ცვლილებები.
2. გათვალისწინებულ უნდა იქნეს ის გარემოება, რომ ერთი და იმავე ქვეყნის შიგნითაც კი სხვადასხვა სოციალური სერვისის პრობლემას სხვადასხვანაირად წყვეტს.
3. მიღებული გამოცდილების გამოყენებით თანდათან გაუმჯობესდება ტრეფიკინგის საწინააღმდეგო კანონები და ღონისძიებები.
4. სოციალური რეინტეგრაცია და დამხარალებულთა რეაბილიტაცია შეამცირებს ადამიანებზე ტრეფიკინგის მძიმე ზემოქმედებას (არამარტო ტრეფიკინგის მსხვერპლებზე, არამედ მათ ნათესავებსა და მეზობლებზეც).
5. გაიზრდება სამიზნე ჯგუფებისათვის სოციალურ და სამედიცინო დახმარების სერვისებზე ხელმისაწვდომობა.

## 4. დასკვნები და რეკომენდაციები

### 4.1 დასკვნები

საქართველოში ადამიანით ვაჭრობასთან დაკავშირებული სიტუაციის ანალიზის საფუძველზე შეიძლება დავასკვნათ, რომ:

1. აუცილებელია ადამიანით ვაჭრობის (ტრეფიკინგის) პრევენციის სტრატეგიისა და პოლიტიკის განვითარება ადამიანით ვაჭრობის (ტრეფიკინგის) წინააღმდეგ ბრძოლის 2007-2008 წლების სამოქმედო გეგმის საფუძველზე და ტრეფიკინგის მსხვერპლთა რეაბილიტაციისა და რეინტეგრაციის პროგრამების გაუმჯობესება.
2. მთავრობამ მნიშველოვან პროგრესს მიაღწია მსხვერპლთა დაცვის მხრივ ბოლო წლებში (2006-2007). ამ მომენტისათვის საქართვე-

ლოს მთავრობა სრულად შეესაბამება ტრეფიკინგის აღმოფხვრის მინიმალურ სტანდარტებს. 2006 წლიდან 2007 წლის ჩათვლით რამდენიმე კანონი და დადგენილება (ბრძანება) იქნა მიღებული და საქართველომ მნიშვნელოვანად გააქტიურა ქვეყანაში ტრეფიკინგის წინააღმდეგ ბრძოლა.

3. მიუხედავად იმისა, რომ საქართველომ გაუმჯობესა ტრეფიკინგის წინააღმდეგ კანონმდებლობა, კვლავ რჩება ამ სფეროში მთელი რიგი პრობლემებისა, განსაკუთრებით, არალეგალურ მიგრაციასთან დაკავშირებით.
4. საერთაშორისო თანამშრომლობაში ჩართვა და პოლონეთის მაგალითების შესწავლა, რომელმაც უკვე წარმატებას მიაღწია ამ სფეროში, ასევე არსებული გამოცდილების გათვალისწინება და ცოდნის მიღება დაეხმარება საქართველოს, გადადგას შემდგომი ნაბიჯები პრობლემის გადასაწყვეტად და შეამციროს ტრეფიკინგის მსხვერპლთა ოდენობა ქვეყანაში.

#### **4.2 რეკომენდაციები რეინტეგრაციის შესახებ**

რა უნდა გააკეთოს საქართველოს მთავრობამ:

- პირველ რიგში, უნდა შეიმუშავოს კომპლექსური პრევენციული პროგრამა, რომელიც მოიცავს დასაქმებისა და პროფესიული მომზადების საკითხებს.
- ადამიანთა ვაჭრობის (ტრეფიკინგის) წინააღმდეგ ბრძოლის 2007-2008 წლების სამოქმედო გეგმაში შეიტანოს რეინტეგრაციის პროგრამები და ღონისძიებები; უზრუნველყოს სახელმწიფო და არასამთავრობო ორგანიზაციების თანამშრომლობა.
- რისკ-ჯგუფებზე მიმართულ ინიციატივებში ჩართოს ტრეფიკინგის მსხვერპლნი (დასაქმების პროგრამების, სოციალური დახმარება, გადამზადება, ფინანსური დახმარება და ა.შ.).
- გამორჩეული ყურადღება დაუთმოს ბავშვთა რეინტეგრაციის პროგრამებს. რეინტეგრაცია გაგებულ უნდა იქნეს როგორც ოჯახური რეინტეგრაცია ბავშვის ინტერესების მაქსიმალური გათვალისწინებით და არა ინსტიტუციონალიზაცია.

ადამიანთ ვაჭრობის (ტრეფიკინგის) პრევენციისა და აღმოფხვრის...

რა უნდა გააკეთონ საქართველოს მთავრობამ და საერთაშორისო ორგანიზაციებმა:

- შეაფასონ არსებული რეინტეგრაციის პროგრამები ეფექტურობის თვალსაზრისით.
- გამოიკვლიონ ტრეფიკინგის მსხვერპლ (დაბრუნებულ) ქალთა საჭიროებები და მოლოდინები სოციალურ ცხოვრებაში რეინტეგრაციის კუთხით.
- მხარი დაუჭირონ არასამთავრობო ორგანიზაციებს ტრეფიკინგის მსხვერპლთა რეინტეგრაციისა და დახმარების ინოვაციური პროგრამების განხორციელებაში.
- უზრუნველყონ დახმარებისა და რეინტეგრაციის პროგრამების რეგულარული მონიტორინგი და შეფასება (საშუალოვადიანი და საბოლოო), განსაკუთრებული ყურადღება მიაქციონ რეინტეგრაციის გრძელვადიან შედეგებს.
- გადაამოწმონ, რომ რეინტეგრაციის პროგრამებში ჩართული ტრეფიკინგის მსხვერპლთა პერსონალური მონაცემები და საიდენტიფიკაციო ინფორმაცია არ არის დარეგისტრირებული ადგილობრივ და საერთაშორისო ორგანოებში.
- მიაღწიონ შეთანხმებას სხვადასხვა ქვეყანასთან მიგრანტების ინტერესებისა და ადამიანთა უფლებების დაცვაზე. მისცენ შესაძლებლობა მიგრანტებს, ისარგებლონ სოციალური დაცვის პროგრამებით.

საერთაშორისო ორგანიზაცია La Strada Association არის ადამიანთა უფლებების დაცვაზე ორიენტირებული ცხრა დამოუკიდებელი არასამთავრობო ორგანიზაციის ქსელი ბელორუსიაში, ბოსნიასა და ჰერცეგოვინაში, ბულგარეთში, ჩეხეთის რესპუბლიკაში, მაკედონიაში, მოლდოვაში, ნიდერლანდებში, პოლონეთსა და უკრაინაში. ქსელი მიზნად ისახავს ტრეფიკინგის პრევენციას. მისი აქტივობა განსაკუთრებით მიმართულია ქალთა პრობლემებზე ცენტრალურსა და აღმოსავლეთ ევროპაში. აღნიშნული ქსელის უშუალო მიზანია ქალთა მდგომარეობის გაუმჯობესება და მათი უნივერსალური უფლებების დაცვა. აქ შედის იმის უფლებაც, რომ ქალს შეეძლოს გავიდეს ქვეყნიდან სამუშაოდ და დაცული იყოს ძალადობისაგან. მიზანშეწონილია შეიქმნას მსგავსი ცენტრები თურქეთში, საბერძნეთში, აზერბაიჯანში, სომხეთსა და რუსეთში. აქ შექმნილი ანონიმური ცენტრები იმუშავებენ ტრეფიკინგის პო-

ტენციურ მსხვერპლთან და არალეგალურ იმიგრანტებთან (სხვადასხვა ქვეყანას შორის საერთაშორისო შეთანხმებების საფუძველზე).

ბევრი საკითხია გადასაჭრელი ტრეფიკინგის მსხვერპლთა სწრაფად სამშობლოში დაბრუნებასთან დაკავშირებით. ხშირად დაბრუნებული ტრეფიკინგის მსხვერპლისთვის ხანგრძლივი დახმარება და რეინტეგრაციის პროგრამებში მონაწილეობა ერთადერთი შანსია საიმისოდ, რომ სოციუმში ჩაერთოს და დაიწყოს ახალი ცხოვრება.

ზოგიერთ შემთხვევაში, მიუხედავად შემოთავაზებული დახმარებისა, მსხვერპლს არ შეუძლია დაიწყოს ახალი ცხოვრება სამშობლოში დაბრუნების შემდეგ. მიზეზი ამისა შეიძლება იყოს შერყეული ფსიქიკური ან/და ფიზიკური ჯანმრთელობა, ნარკოტიკების ან ალკოჰოლის მოხმარება, შიდსი/აივ ინფექცია, არჩევანის სიმწირე, სტიგმა, დასაქმების შეუძლებლობა, მცირე ანაზღაურება, ოჯახის მხრიდან მხარდაჭერის არქონა, სოციალური გარიყულობა.

ტრეფიკინგის მსხვერპლთათვის დაბრუნება და რეინტეგრაცია ჩანს როგორც თითქმის ერთადერთი არჩევანი. იშვიათად ჩნდება კითხვა, შეუძლიათ თუ არა მსხვერპლთა წარმომავალ ქვეყნებს, უკან დაბრუნებულებს შესთავაზონ სათანადო სოციალური ჩართულობა. არარეალურია გვქონდეს იმის მოლოდინი, რომ მსხვერპლთა წარმომავლობის ქვეყნებმა სიღარიბის, უმუშევრობის, სუსტი სოციალური დახმარების სტრუქტურების ფონზე შექმნან უკან დაბრუნებულ მსხვერპლთათვის ახალი ცხოვრების დაწყების შესაძლებლობის მიმცემი პროგრამები.

## 5. გამოყენებული ლიტერატურა

1. საქართველოს პრეზიდენტის 2007 წლის 25 იანვრის 23 განკარგულება „აღამიანი ვაჭრობის (ტრეფიკინგის) წინააღმდეგ ბრძოლის 2007-2008 წლების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ“, თბილისი, საქართველო.

2. Improving Social Intervention Systems of Victims of Trafficking, Headway, 2007.

3. 2007-2008 National Programme for Combating and Preventing Trafficking in Human Beings, Council of Ministers of Poland.

4. Trafficking in Persons, Report 2007, [www.state.gov](http://www.state.gov).