

ინფორმაციის თავისუფალი საშვიანობის გაქმნევა საქართვედოში



ავტორი:

მათე ბუბაშვილი



შენიშვნა:

წინამდებარე პოლიტიკის დოკუმენტი მომზადდა ამერიკის შეერთებული შტატების საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (USAID) ფინანსური მხარდაჭერით და შესაძლოა არ გამოხატავდეს USAID-ის და ამერიკის შეერთებული შტატების მთავრობის შეხედულებებს.

მასალა მომზადდა პროექტის, „ახალგაზრდების ჩართულობისა და მენტორინგისთვის საჯარო პოლიტიკის საპილოტე ინიციატივები“ ფარგლებში, რომელსაც ახორციელებს ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI) და მისი შინაარსი წარმოადგენს მხოლოდ ავტორის პასუხისმგებლობას.

შინაარსი

1. შესავალი	4
2. კვლევის მეთოდი.....	4
3. ლიტერატურის მიმოხილვა	5
3.1. აკადემიური ლიტერატურა	5
3.2. საერთაშორისო სტანდარტები	6
3.3. საუკეთესო პრაქტიკა.....	8
4. კვლევის შედეგები.....	9
4.1. სამართლებრივი ჩარჩო	9
4.2. დეცენტრალიზაციის რეფორმა ინტერმუნციპალური საქმიანობის მიმართულებით	10
4.3. სიტუაციის ანალიზი.....	11
4.3.1. პრობლემა	11
4.3.2. გამომწვევი მიზეზები	11
4.3.3. პრობლემის შედეგები	14
5. დასკვნა	15
6. რეკომენდაციები	16
ბიბლიოგრაფია	17
დანართები.....	18

1. შესავალი

ადგილობრივი თვითმმართველობის უმთავრესი ფუნქცია მუნიციპალური სერვისების ხარისხიანი მიწოდება და ადგილობრივი პოლიტიკის ეფექტური წარმოებაა. ამისათვის მას აქვს განსაზღვრული უფლებამოსილებები, რომელთა შესრულებისას იგი დამოუკიდებელია და ანგარიშვალდებულია მხოლოდ ადგილობრივი მოსახლეობის წინაშე. მუნიციპალური უფლებამოსილებები ამ მიმართულებით საკმაოდ ფართოა და მოიცავს ინტერმუნიციპალურ საქმიანობასაც. ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობა გულისხმობს ორი ან მეტი მუნიციპალიტეტის რესურსების გაერთიანებასა და საერთო სერვისის მიწოდებას მასში მონაწილე თვითმმართველი ერთეულების მოსახლეობისათვის. იგი უზრუნველყოფს რესურსების დაზოგვას, ხარისხიანი სერვისის მიწოდებას და ეფექტური ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებას. ასეთი ტიპის თანამშრომლობა ხასიათდება ასევე გარკვეული უარყოფითი გავლენებით, თუმცა იგი დემოკრატიულ სახელმწიფოში უდავოდ დიდი მნიშვნელობითა და პოპულარობით სარგებლობს.

ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობა საქართველოში მრავალი გამოწვევის წინაშეა. მიუხედავად გარკვეული პრაქტიკისა, იგი ჯერ კიდევ უცხო და მიუწვდომელია ადგილობრივი ხელისუფლებისათვის. კერძოდ, არსებობს სხვადასხვა სახის პრობლემა როგორც სამართლებრივი, ისე პოლიტიკური კუთხით, რომელიც საბოლოოდ ადგილობრივი თვითმმართველობის არაეფექტურ საქმიანობას იწვევს. ადგილობრივი თვითმმართველობის ავტონომიურობისა და ფინანსური დამოუკიდებლობის გადაუჭრელი დილემა ამ ნაწილშიც იჩენს თავს. გარდა ამისა, არსებობს სხვა პრობლემაც, როგორც ცენტრალურ, ისე ადგილობრივ დონეზე.

მოცემული პოლიტიკის დოკუმენტის მიზანია შეისწავლოს ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობის კუთხით საქართველოში არსებული გამოწვევები, გაანალიზოს როგორც სამართლებრივი, ისე პოლიტიკური და ფაქტობრივი სიტუაცია, შეისწავლოს ლიტერატურაში მიღებული მიდგომები, საერთაშორისო სტანდარტები და უცხო ქვეყნების კარგი პრაქტიკა. ამ ყველაფერზე დაყრდნობით კი შეიმუშავოს გარკვეული რეკომენდაციები როგორც ცენტრალური, ისე ადგილობრივი ხელისუფლებისათვის, რათა საქართველოში გაძლიერდეს ინტერმუნიციპალური საქმიანობა.

2. კვლევის მეთოდი

კვლევის ფარგლებში გამოყენებულ იქნა სხვადასხვა სახის მეთოდი. პირველ რიგში, სისტემური მიდგომით გაანალიზდა აკადემიურ ლიტერატურაში არსებული ძირითადი პრინციპები და ტენდენციები. ამასთანავე, ევროპის საბჭოს ადგილობრივ და რეგიონალურ ხელისუფლებათა კონგრესისა და ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (შემდგომში OECD), ასევე ევროკავშირის საერთო პროგრამის - მმართველობისა და მენეჯმენტის ხელშეწყობის პროგრამის (შემდგომში SIGMA) მიერ გამოქვეყნებული ანგარიშების გააზრების შედეგად განხილულ იქნა ის საერთაშორისო სტანდარტები, რომლებიც ამ მიმართულებით აქტუალურია. კვლევის ფარგლებში შესწავლილ იქნა საზღვარგარეთის ქვეყნების პრაქტიკაც.

ამასთანავე, კვლევის პროცესში ჩატარდა სიღრმისეული ინტერვიუ ადგილობრივი თვითმმართველობის ექსპერტსა და სამართლის დოქტორთან, რომელმაც კვლევას შესძინა თეორიულ თუ პრაქტიკულ ცოდნაზე დაფუძნებული ინფორმაცია. ინტერმუნიციპალური საქმიანობის პრაქტიკული, ყოველდღიური გამოწვევები გამოჩნდა ადგილობრივი

თვითმმართველობის საკითხებში კონსულტანტსა და ექსპერტთან ჩატარებულ ინტერვიუშიც. ერთ-ერთი მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრთან საუბრისას გაანალიზებულ იქნა განსხვავებული პრობლემები, რომელსაც ადგილობრივი საკრებულოს წევრები ყოველდღიურ საქმიანობაში აწყდებიან.

ამასთანავე პრობლემის სრულყოფილად შესასწავლად გაანალიზდა ქვეყანაში მოქმედი სამართლებრივი ბაზა (კონსტიტუცია, ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი და ა.შ.), განხილულ იქნა ცენტრალური ხელისუფლების საჯარო პოლიტიკის დოკუმენტები და ექვსი მუნიციპალიტეტის საშუალოვადიანი განვითარების გეგმა.

მოგროვებული ინფორმაციის ანალიზისათვის შეირჩა სხვადასხვა მეთოდი - დედუქციური და ინდუქციური მსჯელობის მეთოდი, ნორმატიულ-დოგმატური მეთოდი, ლიტერატურის მიმოხილვა, სისტემური კვლევის მეთოდი, შედარებითი მსჯელობის მეთოდი და ანალიზისა და სინთეზის მეთოდი. პრობლემის კვლევის ნაწილში გამოყენებულ იქნა ე.წ. პრობლემების ხისა, SWOT და PESTLE¹ ანალიზის მეთოდი (იხ. დანართი 1, 2 და 3). საბოლოო ჯამში სწორედ ამ მეთოდებზე დაყრდნობით შემუშავდა დასკვნები და რეკომენდაციები.

3. ლიტერატურის მიმოხილვა

3.1. აკადემიური ლიტერატურა

ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობა არის ურთიერთდამოკიდებული ადგილობრივი თვითმმართველობების ჰორიზონტალური კოორდინაცია, რათა ერთობლივად უზრუნველყონ მუნიციპალური მომსახურება ან/და განახორციელონ ერთი ან მეტი საჯარო პოლიტიკა ჩართულ ადგილობრივ ერთეულებს შორის ძლიერი იერარქიის არსებობის გარეშე.² იგი წარმოადგენს მუნიციპალური სერვისების მიწოდების ერთ-ერთ ყველაზე გავრცელებულ ფორმას.³ ლიტერატურის მიხედვით, ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობა ხასიათდება შემდეგი ნიშნებით: 1. პროცესში მონაწილეობს ორი ან მეტი ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეული; 2. მუნიციპალიტეტები თანამშრომლობენ გარკვეული ხარჯების სანაცვლოდ, მათი მხრიდან გარკვეული ფინანსური რესურსის გაღებით; 3. თანამშრომლობის ობიექტი არის მუნიციპალიტეტის საკუთარი უფლებამოსილებები; 4. თანამშრომლობა არის დელიბერაციული გადაწყვეტილების მიღების პროცესის შედეგად გამართული ჰორიზონტალური კოორდინაცია; 5. თანამშრომლობას აქვს გარკვეული მიზანი; 6. იგი არის დროში გაწერილი პროცესი; 7. მუნიციპალიტეტები უფლებამოსილებათა გარკვეული დელეგირების მიუხედავად რჩებიან გადაწყვეტილების მიმღებ და მაკონტროლებელ სუბიექტებად.⁴

¹ SWOT და PESTLE ანალიზის მეთოდი წარმოადგენს პრობლემის ანალიზის მეთოდს შემდეგი კრიტერიუმების მიხედვით: SWOT - ძლიერი მხარეები (Strengths), სუსტი მხარეები (Weaknesses), შესაძლებლობები (Opportunities) და საფრთხეები (Threats), ხოლო PESTLE - პოლიტიკური (Political), ეკონომიკური (Economic), სოციალური (Social), ტექნოლოგიური (Technological), სამართლებრივი (Legal) და გარემოსდაცვითი (Environmental).

² Inter-municipal co-operation in the Western Balkans, SIGMA Paper No. 70, SIGMA, OECD, 2024. P. 13.

³ კახიძე, ი. გონაშვილი, ვ. ჭილაძე, ნ., *მუნიციპალური სამართალი - ძირითადი კონცეფციები ევროპული ქარტია და საქართველო* (მერიდიანი, 2023), 260.

⁴ Toolkit Manual, Inter-municipal Cooperation, UNDP, CoE, Local Government and Public Service Reform Initiative, 2010, P. 8.

ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობის მნიშვნელობა გამომდინარეობს სწორედ მისი მიზნებიდან. კერძოდ, მისი მიზნებია: 1. საჯარო ადმინისტრირების ეფექტურობის გაზრდა და მოსახლეობასთან სიახლოვე; 2. ხარჯების შემცირება მომსახურების გაუმჯობესების ხარჯზე; 3. ადგილობრივი ორგანოების მოქმედების თავისუფლება;⁵ ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობა ავითარებს ადგილობრივი ხელისუფლების ფუნქციების განხორციელებას;⁶ აქედან გამომდინარე, ინტერმუნიციპალური საქმიანობის დადებითი მხარეებია: 1. ეკონომიკური სარგებელი (სხვადასხვა მუნიციპალიტეტის მიერ რესურსების გაერთიანება იწვევს სერვისის მიწოდებისათვის საჭირო ხარჯების შემცირებას); 2. ფუნქციურად ინტეგრირებული, თუმცა ტერიტორიულად ფრაგმენტული დასახლებების ერთიანი მართვის ეფექტურობა; 3. კომბინირებული ადმინისტრაციული შესაძლებლობებით უკეთესი მართვა; 4. უკეთესი ხილვადობა (სხვადასხვა დარგში შესაძლოა გაერთიანებული სერვისების მიწოდება უფრო ხილვადი იყოს საზოგადოებისათვის); 5. გარე ფინანსურ რესურსებზე უკეთესი წვდომა;⁷ თუმცა ამ სიკეთებთან ერთად, ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობა შესაძლოა ხასიათდებოდეს გადაწყვეტილების მიღების ნელი პროცესით, ხარჯების, კადრების დუბლირების რისკით, შემცირებული ანგარიშვალდებულებითა და პოლიტიკური ავტონომიის ნაკლებობით.⁸

ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობის პროცესი განხორციელების გარკვეული ეტაპებით ხასიათდება. ესენია: 1. შესაძლებლობების იდენტიფიცირება; 2. ტექნიკურ-ეკონომიკური ანალიზის ჩატარება; 3. შეთანხმებაზე მოლაპარაკება; 4. მხარდაჭერის შექმნა და შენარჩუნება; 5. პოტენციური რისკებისა და საფრთხეების წინასწარ განსაზღვრა და დაგეგმვა.⁹

3.2. საერთაშორისო სტანდარტები

ინტერმუნიციპალურ თანამშრომლობას, როგორც ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებას, აღიარებს ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტია. შესაბამისად, ევროპის საბჭოს ადგილობრივი და რეგიონალური ხელისუფლებათა კონგრესის მიერ ჩამოყალიბდა გარკვეული სტანდარტები. კერძოდ, მუნიციპალური თანამშრომლობა ადგილობრივი ხელისუფლებისთვის ფუნდამენტური ინსტრუმენტია მომსახურების მიწოდების თვალსაზრისით, მით უმეტეს იმის გათვალისწინებით, რომ ბევრი მუნიციპალიტეტი ძალიან პატარა ან სუსტია, იმისთვის, რომ ადგილობრივ მოსახლეობას მიაწოდოს ყველა ადგილობრივი მნიშვნელობის სერვისი.¹⁰ თვითმმართველობის გადაწყვეტილება იმის შესახებ, საერთოდ ითანამშრომლოს თუ არა სხვასთან, შესაბამისად, ადგილობრივი ხელისუფლების ფუნქციური ავტონომიის ასახვაა.¹¹ ამ გარანტიის კონკრეტიზაციაა მუნიციპალიტეტების შესაძლებლობა, შექმნას მონაწილე ადგილობრივი ხელისუფლებისგან განცალკევებული, ერთობლივი ინსტიტუციური სტრუქტურები. მათ შეიძლება ჰქონდეს სხვადასხვა ფორმები, მაგალითად, კერძო სამართლის ფონდებისა და კომპანიების ან საჯარო სამართლის პირები.¹²

⁵ Interkommunale Zusammenarbeit – Praxisbeispiele, Rechtsformen und Anwendung des Vergaberechts, DStGB Dokumentation No. 51, 2005, S. 3.

⁶ Inter-municipal co-operation in the Western Balkans, SIGMA Paper No. 70, SIGMA, OECD, 2024. P. 9.

⁷ Inter-municipal co-operation in the Western Balkans, SIGMA Paper No. 70, SIGMA, OECD, 2024. P. 18.

⁸ იქვე, 83. 19.

⁹ Intermunicipal Cooperation and consolidation, Exploring Opportunities for Savings and Improved Service, Division of Local Government and School Accountability, P. 5.

¹⁰ Report No. CG38(2020)11prov, A contemporary commentary by the Congress on the Explanatory Report to the European Charter of Local Self-Government, The Congress of Local and Regional Authorities, 2020, §189.

¹¹ იქვე, § 190.

¹² იქვე, § 193.

ევროპოს საბჭოს სტანდარტების მიხედვით, ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობა შესაძლოა შედგეს როგორც მუნიციპალიტეტების, ისე ცენტრალური ხელისუფლების მოთხოვნით. თუმცა ასეთი შემთხვევები კანონით პირდაპირ უნდა იყოს განსაზღვრული და პროცესში აუცილებლად ჩაერთოს თანამშრომლობაში შესაძლო მონაწილე მუნიციპალიტეტი. გარდა ამისა, არსებული მიდგომით, სახელმწიფოში აუცილებლად უნდა არსებობდეს შესაბამისი საკანონმდებლო ჩარჩო, რომელიც ზუსტად განსაზღვრავს ინტერმუნიციპალური საქმიანობის პრინციპებს, პროცედურებს, პირობებსა და შედეგებს. კანონმდებლობით უნდა განისაზღვროს ასევე თანამშრომლობის სამართლებრივი ფორმები. გარდა საკანონმდებლო ჩარჩოსი, სახელმწიფომ სხვადასხვა პროგრამებითა და სტრატეგიებით ქვეყანაში უნდა წახალისოს ინტერმუნიციპალური საქმიანობა. ეს ყველაფერი კი უზრუნველყოფს მკაფიო, გამჭვირვალე და მუნიციპალიტეტებისათვის გასაგებ პროცედურას. ამ პროცესში განსაკუთრებული როლი ენიჭება თვითმმართველობას, და ინტერმუნიციპალური საქმიანობის ერთ-ერთი წინაპირობა მუნიციპალური ორგანოების გაძლიერებაა. გარდა ამისა, კომპეტენტურმა ორგანოებმა უნდა უზრუნველყონ მუნიციპალური თანამშრომლობის შესახებ მონაცემების შეგროვება და სტატისტიკის წარმოება, რათა შეფასდეს მისი რეალური მასშტაბი, გადაიდგას თუ არა ზომები მის გასაძლიერებლად.¹³

არსებითად იგივე მიდგომებს იზიარებს ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციისა (შემდგომში OECD) და ევროკავშირის საერთო პროგრამის - მმართველობისა და მენეჯმენტის ხელშეწყობის პროგრამის (შემდგომში SIGMA) მიერ შემუშავებული სტანდარტები. ისინიც ხაზს უსვამენ ცენტრალური ხელისუფლების როლს ინტერმუნიციპალური საქმიანობის წახალისებაში, მაგ. სხვადასხვა ფინანსური თუ საგრანტო პროგრამით ან კომპეტენციის დელეგირებით. ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობის ერთ-ერთი უმთავრესი მოთხოვნაა მუნიციპალიტეტების ავტონომიის მაღალი ხარისხი და ჰორიზონტალური თუ ვერტიკალური პოლიტიკური ნდობის მაღალი დონე.¹⁴ თუმცა, აქვე აღნიშნულია, რომ თვითმიზანი არა ინტერმუნიციპალური საქმიანობის მდიდარი პრაქტიკა, არამედ მოსახლეობისთვის მუნიციპალური რესურსების ეფექტური მიწოდებაა.

SIGMA-ს სტანდარტების მიხედვით, გამოიყოფა ფორმალური და არაფორმალური თანამშრომლობა. არაფორმალური თანამშრომლობაა მუნიციპალიტეტებს შორის ისეთი არაფორმალური კავშირები, რომლებიც მათ არანაირ სამართლებრივ თუ პოლიტიკურ ბოჭკას ერთმანეთისადმი არ წარმოშობს. ამის მაგალითია ინფორმაციის გაცვლა, გარკვეული პროექტის განსახორციელებლად შექმნილი საერთო სამუშაო ჯგუფი ან კომისია. ფორმალური ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობის მაგალითებია საერთო ხელშეკრულებების დადება, საერთო სტრუქტურული ერთეულის შექმნა, კონსორციუმების შექმნა, ასოციაციებისა და ადგილობრივი განვითარების ჯგუფების (LAG) დაარსება. ფორმალური თანამშრომლობის კიდევ უფრო ინტეგრირებული ფორმა იქნებოდა მუნიციპალიტეტების გაერთიანება ერთი მმართველობითი ორგანოების ქვეშ ან ერთი მუნიციპალიტეტის მიერ მეორის შთანთქმა (ინგლ. *Annexion*).¹⁵

შესაბამისად, ევროპის საბჭოსა თუ SIGMA-ს სტანდარტებით, ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობის მოწესიგების მიმართულებით სახელმწიფოებს საკმაოდ ფართო მოქმედების შესაძლებლობა აქვს. თუმცა ნათელია, რომ დემოკრატიული სახელმწიფო ფორმალურად და

¹³ Guégan Michel, The Institutional Framework of Inter-Municipal Co-operation, Explanatory memorandum Institutional Committee, The Congress of Local and Regional Authorities, 2007, § 91.

¹⁴ Inter-municipal co-operation in the Western Balkans, SIGMA Paper No. 70, SIGMA, OECD, 2024. P. 9.

¹⁵ იქვე, გვ. 15.

მატერიალურად მხარს უნდა უჭერდეს ინტერმუნიციპალური პრაქტიკის გაუმჯობესებას და უნდა შეიმუშავოს შესაბამისად მარტივი და გამჭვირვალე წესები.

3.3. საუკეთესო პრაქტიკა

ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობის ტრადიციები და პრაქტიკა ყველა ქვეყანაში განსხვავებულია, მათ შორის დასავლეთ ევროპის ქვეყნებშიც. ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობის მრავალფეროვანი მოწესრიგების საილუსტრაციოდ, საერთაშორისო პრაქტიკიდან შერჩეულ იქნა გერმანიის ფედერაციული და საფრანგეთის რესპუბლიკის მაგალითები. მიუხედავად იმისა, რომ ორივე ქვეყანა მაღალგანვითარებულ დასავლეთ ევროპის სახელმწიფოს წარმოადგენს, ადგილობრივი თვითმმართველობის (და შესაბამისად, ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობის) აღქმა ერთმანეთისგან რადიკალურად განსხვავებულია.

გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკა მკაცრად დეცენტრალიზებული სახელმწიფოა, სადაც მუნიციპალიტეტები ავტონომიის მაღალი ხარისხით სარგებლობენ. ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობაც თვითმმართველობის ავტონომიის ფარგლებში ექცევა და შესაბამისად, მუნიციპალიტეტებს აქვთ თავისუფალი მოქმედების დიდი არეალი, სადაც ისინი თვითონ წყვეტენ, ითანამშრომლონ თუ არა სხვა მუნიციპალიტეტთან და რა ფორმით. სახელმწიფოს ჩართულობა¹⁶ შემოიფარგლება მხოლოდ საკანონმდებლო დონეზე თანამშრომლობის წესების განსაზღვრით. ინტერკომუნალური თანამშრომლობა შეიძლება განხორციელდეს სხვადასხვა სამართლებრივ-ორგანიზაციული ფორმით. სამართლებრივი პერსპექტივიდან გამომდინარე, შეიძლება განვასხვავოთ არაფორმალური, საჯარო და კერძო სამართლის ორგანიზაციული ფორმები. მუნიციპალიტეტების ორგანიზაციული ავტონომიიდან გამომდინარე, კანონის ფარგლებში თავისუფალად შეუძლიათ აირჩიონ კერძო-სამართლებრივი ან არაფორმალური თანამშრომლობის ფორმები. თუმცა თანამშრომლობის საჯარო-სამართლებრივი ფორმა გერმანიის მიწების საკანონმდებლო რეგულაციის ნაწილში ხვდება.¹⁷

რაც შეეხება საფრანგეთის გამოცდილებას, რომელიც ცენტრალიზაციის ტენდენციებით გამოირჩევა, იგი ითვალისწინებს მუნიციპალიტეტებს შორის სავალდებულო თანამშრომლობას, რომლის ინიციატორიც ცენტრალური ხელისუფლებაა. ცენტრალურ მთავრობას უფლება აქვს, განხორციელოს ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობა მომსახურების მიწოდების მიზნით, რათა გააუმჯობესოს მათი ხარისხი და ეფექტურობა კონკრეტულ სფეროებში (მაგ. წყლის მართვა). თანამშრომლობის ფორმები, განხორციელებადი უფლებამოსილებები და მოქმედი წესები დეტალურად არის ჩამოყალიბებული, რაც მუნიციპალიტეტებს არჩევანის გარეშე ტოვებს. საფრანგეთის კანონმდებლობა ითვალისწინებს თანამშრომლობის მინიმალურ პერიოდს და მოითხოვს თანამშრომლობის შეთანხმებების შეწყვეტას გარკვეულ სიტუაციებში ან აწესებს მოთხოვნებს ხელშეკრულებიდან გასვლის შესახებ.¹⁸

საფრანგეთის ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობის ფორმებია¹⁹:

¹⁶ სახელმწიფოში იგულისხმება ფედერაციული ერთეულები - მიწები, რადგან მუნიციპალური სამართალი მთლიანად მიწების საკანონმდებლო კომპეტენციის ნაწილია.

¹⁷ Interkommunale Zusammenarbeit – Praxisbeispiele, Rechtsformen und Anwendung des Vergaberechts, DStGB Dokumentation No. 51, 2005, S. 4.

¹⁸ Inter-municipal co-operation in the Western Balkans, SIGMA Paper No. 70, SIGMA, OECD, 2024. P. 15.

¹⁹ Breuille Marie-Laurie, Duran-Vigneron Pascal, Inter-municipal cooperation in France and related tax issues, 2023, P. 6.

- თანამშრომლობის ნაკლებად ინტეგრირებული ფორმები-სინდიკატები: ერთდანიშნულებიანი და მრავალდანიშნულებიანი ინტერმუნიციპალური სინდიკატები და შერეული სინდიკატები.
- თანამშრომლობის ძლიერი ინტეგრირებული ფორმები - მუნიციპალიტეტების შერწყმა.
- მუნიციპალური თანამშრომლობის შუალედური ფორმები - დაწესებულებები მუნიციპალური თანამშრომლობისთვის (EIMCs) საკუთარი საგადასახადო უფლებამოსილებით: კომუნების თემები, აგლომერაციათა თემები, საქალაქო თემები, მეტროპოლიები.

როგორც ამ ორი ქვეყნის გამოცდილების ანალიზიდან გამოიკვეთა, მსოფლიო პრაქტიკაში არსებობს სხვადასხვა მიდგომა: გერმანიის მაგალითზე, სადაც მუნიციპალიტეტებს მინიჭებული აქვთ იმ დონის ავტონომია, რომ თვითონ შეუძლიათ გადაწყვიტონ ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობა, სახელმწიფოს ჩარევის ხარისხი მინიმალურია; თუმცა საფრანგეთში, რომელიც მეტად ცენტრალიზებული მმართველობით ხასიათდება, მუნიციპალიტეტები ვალდებული არიან თანამშრომლობა განახორციელონ ცენტრალური ხელისუფლების მიერ განსაზღვრულ საკითხებზე.

4. კვლევის შედეგები

4.1. სამართლებრივი ჩარჩო

ინტერმუნიციპალურ საქმიანობას მუნიციპალიტეტები ასრულებენ შესაბამისი საკანონმდებლო ბაზის საფუძველზე. საქართველოს კონსტიტუციის 75 (3) მუხლის მიხედვით, თვითმმართველი ერთეული საკუთარ უფლებამოსილებებს ახორციელებს დამოუკიდებლად და საკუთარი პასუხისმგებლობით. ასევე საკუთარი უფლებამოსილებები სრული და ექსკლუზიურია. კონსტიტუციის მიხედვით, მას საკუთარი უფლებამოსილების განსახორციელებლად უფლება აქვს ითანამშრომლოს სხვა თვითმმართველ ერთეულთან.²⁰ თვითმმართველობის ერთეულებს შორის თანამშრომლობის შესაძლებლობას უშვებს ასევე ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიის მე-10 (1) მუხლი, რომელიც აქცენტს აკეთებს თანამშრომლობის მიზანზე - შეასრულონ საერთო ინტერესებში შემავალი ამოცანები.

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 21-ე მუხლის მიხედვით, მუნიციპალიტეტებს შეუძლიათ დააფუძნონ ერთობლივი კერძო სამართლის იურიდიული პირი ან მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული იურიდიული პირის პარტნიორები. ერთობლივი პროექტების განხორციელების მიზნით, მათ ასევე შეუძლიათ დადონ ხელშეკრულება საბიუჯეტო სახსრების გაერთიანების შესახებ. კოდექსით განსაზღვრული ეს უფლება კი უნდა ემსახურობდეს უფლებამოსილების ეფექტიანი განხორციელებისა და მოსახლეობისათვის ხარისხიანი მომსახურების გაწევის მიზანს.

ინტერმუნიციპალური საქმიანობის გაუმჯობესება ასევე წარმოადგენს დენცენტრალიზაციის სტრატეგიის მე-3 მიზნის (სანდო, ანგარიშვალდებული, გამჭვირვალე და შედეგზე ორიენტირებული ადგილობრივი თვითმმართველობის ჩამოყალიბება) 1-ელი ამოცანის (ადგილობრივ დონეზე მართვისა და ხარისხიანი მომსახურების მიწოდების ეფექტიანი და ინოვაციური სისტემების დანერგვა) აქტივობას. იგი ითვალისწინებს მუნიციპალიტეტთა შორის თანამშრომლობის წახალისებას.²¹

²⁰ საქართველოს კონსტიტუცია. მუხლი 76 (3).

²¹ დეცენტრალიზაციის სტრატეგია 2020-2025. მიზანი 3, აქტივობა 3.1.5.

გარდა ამისა, ინტერმუნიციპალური საქმიანობისათვის მნიშვნელოვან სამართლებრივ ჩარჩოს წარმოადგენს შიდა მუნიციპალური დოკუმენტები, უკვე არსებული პრაქტიკის შედეგად შემუშავებული დოკუმენტები, რომლებიც გაწერენ თანამშრომლობის პროცესს.

4.2. დეცენტრალიზაციის რეფორმა ინტერმუნიციპალური საქმიანობის მიმართულებით

საერთო კონტექსტისა და სახელმწიფოს მიდგომების უკეთ გასაგებად აუცილებელია სახელმწიფოს მიერ ამ მიმართულებით განხორციელებული პოლიტიკის მიმოხილვა. ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობის ხელშეწყობა დეცენტრალიზაციის სტრატეგიის ერთ-ერთი აქტივობაა. პირველ რიგში, თვითონ სტრატეგიის მიდგომა, რომლითაც ინტერმუნიციპალური საქმიანობა მხოლოდ აქტივობის დონეზეა მოწესრიგებული, ხაზს უსვამს სახელმწიფოსთვის სფეროს მნიშვნელობასა და პრიორიტეტულობას. აუცილებელი იყო ინტერმუნიციპალური საქმიანობის განვითარების ამოცანად დასახვა და მისი შესაბამისი აქტივობებით გამდიდრება. გარდა ამისა, თვითონ აქტივობის ფორმულირებაც - ინტერმუნიციპალური საქმიანობის განვითარება - აქტივობის დონისათვის ზედმეტად ზოგადია და შესაძლოა, აქტივობების სტანდარტებს არ პასუხობდეს. ასევე, პოლიტიკის დაგეგმვის, მონიტორინგისა და შეფასების სახელმძღვანელოს მიხედვით, ეს აქტივობა ამგვარი ფორმულირებით არ პასუხობს აქტივობების კრიტერიუმებს.

დეცენტრალიზაციის სტრატეგიით გათვალისწინებული სტრატეგიული ნაწილი ხორციელდება ორწლიანი სამოქმედო გეგმებით. ინტერმუნიციპალური მიმართულებით, აქტივობა ჩაშლილი არაა ღონისძიებებად (ქვეაქტივობებად). აქტივობის ინდიკატორი კი არ შეესაბამება SMART²² ინდიკატორებს და სამოქმედო გეგმიდან არ ჩანს, თუ რამდენად თავსებადია იგი აქტივობასთან და რამდენად სწორად არის შერჩეული. აღსანიშნავია, რომ 2020-2021 წლების სამოქმედო გეგმა აღნიშნული აქტივობის ოთხ ინდიკატორს შეიცავს: 1. შესწავლილია საჭიროებები ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობის განვითარებისთვის; 2. მომზადებულია სახელმძღვანელო ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობის მხარდაჭერის მიზნით; 3. ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობის მხარდაჭერის მიზნით მომზადებულია შესაბამისი საკანონმდებლო ცვლილებები; 4. შედგა სულ მცირე ორი ახალი ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობა. საკანონმდებლო და მეთოდოლოგიურ ნაწილზე პასუხისმგებელი უწყება იყო რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო, ხოლო პრაქტიკულ ნაწილზე თავად მუნიციპალიტეტები.²³

პირველ რიგში, ინდიკატორების ფორმულირება (თხრობითი წინადადების სტილი) არასწორია. საინტერესოა ისიც, რომ შემდეგი ორ სამოქმედო გეგმაში გაწერილია იგივე ინდიკატორები. ეს ნიშნავს იმას, რომ 2020-2021 წლების სამოქმედო გეგმა არასწორად იყო გაწერილი და მოცემულ პერიოდში აქტივობის შედეგები არ მიღწეულა. შედარებით ნაკლებამბიციურია 2022-2023 წლების სამოქმედო გეგმა, რომლის მიხედვითაც აქტივობის შესრულების ინდიკატორად შემუშავებულია ორი მუნიციპალური საქმიანობა.²⁴ ამავე სამოქმედო გეგმის მონიტორინგის ანგარიშის მიხედვით, სამოქმედო გეგმის პერიოდში სამიზნე ორი ინტერმუნიციპალური საქმიანობიდან განხორციელდა

²² SMART - კონკრეტული (Specific), გაზომვადი (Measurable), მიღწევადი (Achievable), შესაბამისი (Relevant) და დროში გაწერილი (Time-bound).

²³ დეცენტრალიზაციის სტრატეგია, 2020-2021 წლების სამოქმედო გეგმა.

²⁴ დეცენტრალიზაციის სტრატეგია, 2022-2023 წლების სამოქმედო გეგმა.

მხოლოდ ერთი (50% - ნაწილობრივ განხორციელდა), თუმცა მონიტორინგის ანგარიშის მიხედვით აქტივობა მეტწილად განხორციელებულა (51%-99%) არის მონიშნული, რაც არაზუსტია²⁵

სტრატეგიის 2022 წლის შუალედური შეფასების მიხედვით, ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობის საჭიროების მოკვლევა ჩატარდა შემდეგ სფეროებში: სასმელი წყლის მიწოდება და ცხოველების მართვა. ასევე განხორციელდა ორი ინტერმუნიციპალური პროექტი განსაზღვრული ოთხიდან.²⁶

სტრატეგიის 2024-2025 წლების სამოქმედო გეგმის მიხედვით, აქტივობის შედეგის ინდიკატორია შესაბამისი საკანონმდებლო აქტის პროექტი. შესაბამისად, მოსალოდნელია, რომ 2025 წლის ბოლოსთვის იარსებებს ინტერმუნიციპალური საქმიანობის შესახებ საკანონმდებლო აქტის პროექტი, რომლითაც მოწესრიგდება ამ მიმართულებასთან დაკავშირებული სამართლებრივი თუ სხვა აქტუალური საკითხები.²⁷

არსებულ ინფორმაციაზე დაყრდნობით, შესაძლოა ითქვას, რომ ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობაზე მართალია ცენტრალური ხელისუფლება ყურადღებას ამახვილებს, თუმცა არა სათანადოდ. ინტერმუნიციპალური საქმიანობა თავის გამოწვევებთან ერთად იმდენად ფართო და კომპლექსური საკითხია, რომ მისი აქტივობის დონეზე გაწერა არადაამაკმაყოფილებელია. ეს ჩანს შედეგების მიღწევის ნაწილშიც. მართალია, მუნიციპალიტეტები გარკვეულწილად თანამშრომლობენ, თუმცა ასეთი თანამშრომლობის რიცხვი ცოტაა. ხოლო სხვა შედეგები, რაც ითვალისწინებს მეთოდოლოგიის გაწერასა და საკანონმდებლო ცვლილებებს, დღემდე არ შესრულებულა.

4.3. სიტუაციის ანალიზი

4.3.1. პრობლემა

პოლიტიკის დოკუმენტში განხილული პრობლემაა ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობის დაბალი ხარისხი და სიხშირე საქართველოში. მიუხედავად იმისა, რომ მუნიციპალიტეტს საკანონმდებლო დონეზე თანამშრომლობის უფლება გარანტირებული აქვს, ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულები ნაკლებად კოოპერირებენ ერთმანეთთან. ქვეყანაში ფაქტობრივად არ არსებობს ინტერმუნიციპალური საქმიანობის მდიდარი პრაქტიკა. პრობლემა გამოიხატება იმაში, რომ, ერთი მხრივ, მუნიციპალიტეტები არ იწყებენ ახალ თანამშრომლობას. ხოლო, მეორე მხრივ, ის შემთხვევები, რაც უკვე განხორციელებულია, არამდგრადია და ფრაგმენტულობით გამოირჩევა. თავისთავად ცხადია, აღწერილ პრობლემას აქვს თავისი გამომწვევი მიზეზები და დგება ის უარყოფითი შედეგები, რომლებიც ქვემოთ იქნება განხილული.

4.3.2. გამომწვევი მიზეზები

მიზეზი 1: საკანონმდებლო ბაზის ნაკლებობა

²⁵ დეცენტრალიზაციის სტრატეგიის სამოქმედო გეგმის შესრულების ანგარიში 2023, გვ. 26

²⁶ დეცენტრალიზაციის სტრატეგია 2020-2025, შუალედური შეფასების ანგარიში, გვ. 27.

²⁷ დეცენტრალიზაციის 2020-2025 წლების სტრატეგიის განხორციელების 2024-2025 წლების სამოქმედო გეგმა, აქტივობა 3.1.5.

პირველი, ყველაზე თვალშისაცემი მიზეზია საკანონმდებლო ბაზის არარსებობა. როგორც ზემოთ აღინიშნა, ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობის უფლება აღიარებულია კონსტიტუციითა და ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით. თუმცა, საერთაშორისო სტანდარტების მიხედვით, ინტერმუნიციპალური საქმიანობის პროცედურა კანონით უნდა იქნას მოწესრიგებული. კანონმა უნდა გადაწყვიტოს ის ძირითადი საკითხები, როგორცაა ინტერმუნიციპალური საქმიანობის დაწყების, მუნიციპალიტეტებს შორის ხელშეკრულების პირობების, მათი განხორციელებისა და შედეგების განსაზღვრა. ამ წესების განსაზღვრის კომპეტენცია აქვს ცენტრალურ ხელისუფლებას, შესაბამისად, იგი უნდა მოწესრიგდეს საკანონმდებლო აქტით, თუმცა ადგილობრივი თვითმმართველობის უნივერსალური იურისდიქციის პრინციპიდან გამომდინარე, ადგილობრივ თვითმმართველობის ერთეულს აქვს იმის კომპეტენცია, რომ თვითონ განსაზღვროს მისი საქმიანობის წესები. ამ ლოგიკით, მას შეუძლია თვითონ დაადგინოს ის წესი, რომელსაც იგი ინტერმუნიციპალური საქმიანობისას განხორციელებს. შესაბამისად, როდესაც საუბარია საკანონმდებლო ბაზის ნაკლებობაზე, იგი გულისხმობს როგორც ცენტრალური, ისე ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ მოწესრიგებას. მართალია ამ პროცესში ცენტრალური ხელისუფლების მიერ შემოთავაზებული წესი უფრო გამოყენებადი იქნება, რადგან იგი საერთო სტანდარტს დაადგენს ყველა მუნიციპალიტეტისათვის, თუმცა ადგილობრივი ორგანოების რეგულაციებმაც შესაძლოა დიდი როლი ითამაშოს დარგის განვითარებასა და კარგი პრაქტიკის ჩამოყალიბებაში.

მიზეზი 2: ადგილობრივი რესურსების ნაკლებობა

ფინანსური რესურსების ნაკლებობა

ინტერვიუების შედეგად გამოვლინდა, რომ ადგილობრივ დონეზე ფინანსური რესურსების აშკარა ნაკლებობაა. ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობა მართალია დიდი სიკეთეების მომტანი შეიძლება იყოს მუნიციპალიტეტისთვის, თუმცა იგი ასევე დიდ ფინანსურ რესურსსაც მოითხოვს. დღეს მუნიციპალიტეტები სრულად ვერ სარგებლობენ ფინანსური ავტონომიით, ისინი დამოკიდებულნი არიან ცენტრალური ხელისუფლების მიერ მიწოდებულ რესურსებზე. მათი ბიუჯეტის სიმცირიდან გამომდინარე კი, არ რჩება იმის შესაძლებლობა, რომ ადგილობრივმა ორგანოებმა გამოიხარონ ფინანსური რესურსი ინტერმუნიციპალური საქმიანობისათვის. თვითმმართველობის ექსპერტის მიერ გამოთქმული მოსაზრების თანახმად,²⁸ მუნიციპალიტეტებს ურჩევნიათ, თავიანთი მწირი რესურსი თვითონვე მოიხმარონ, ვიდრე „საქმე გაირთულონ“ და სხვა მუნიციპალიტეტებთან თანამშრომლობა დაიწყონ. ამის მიზეზია ისიც, რომ ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობის შედეგი მყისიერი არაა და დრო სჭირდება. შესაბამისად, ფინანსური რესურსების ნაკლებობა იწვევს ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობისადმი ინტერესის ნაკლებობას.

ადამიანური რესურსების ნაკლებობა

ინტერმუნიციპალური საქმიანობა ფაქტობრივად მუნიციპალიტეტების მიერ განხორციელებული გრძელვადიანი პოლიტიკაა, რომელსაც სწორი დაგეგმვა და კოორდინაცია სჭირდება. ამისათვის კი აუცილებელია შესაბამისი კომპეტენციის მქონე კადრები, რომლებიც მოახერხებენ ამ პოლიტიკის ეფექტიანად შესრულებას. როგორც ერთ-ერთი მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრმა აღნიშნა,²⁹ მუნიციპალიტეტის საზრუნავი შემოსავლების ზრდასთან ერთად, უნდა იყოს პროფესიონალი კადრების მოზიდვა და შიდა მიგრაციის შედეგად გადაადგილებული ადგილობრივი მოსახლეობის

²⁸ თვითმმართველობის კონსულტანტი და ექსპერტი/კ.კ. ავტორის ინტერვიუ, 11.07.2024.

²⁹ ერთ-ერთი მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრი/ბ.მ. ავტორის ინტერვიუ, 11.07.2024.

უკან დაბრუნების ხელშეწყობა. მით უფრო მაშინ, როდესაც მუნიციპალიტეტები სხვადასხვა სოციალური პროგრამის ფარგლებში ფინანსურად თუ სხვა სახით ეხმარებიან სტუდენტებსა და ახალგაზრდებს. დღეს საკმაოდ მზარდი და მწვავე შიდა მიგრაციის პირობებში, მუნიციპალიტეტებში ადგილობრივ დონეზე აღარ დარჩა კვალიფიციური მოსახლეობა. შესაბამისად, არ არსებობს შესაბამისი კადრები, რომლებიც შეძლებდნენ ინტერმუნიციპალურ საქმიანობასთან გამკლავებას. მართალია, ბოლო წლებში ადგილობრივ მოხელეთა განვითარება როგორც სახელმწიფო, ისე არასამთავრობო სექტორის ყურადღების ცენტრშია, თანამედროვე საჯარო მმართველობის ტენდენციების გაძლიერებამ, ახალი სტანდარტების შემოღებამ და ცენტრალური ხელისულებიდან წამოსულმა ხშირად გაუაზრებელმა მოთხოვნებმა, ადგილობრივი მოხელეების დაბნეულობა გამოიწვია. შესაბამისად, მათი კომპეტენციური ზრდაც ზედმეტად ქაოტური და არასისტემურია.

მიზეზი 3: საჯარო პოლიტიკაში ინტერმუნიციპალურ საქმიანობაზე დაბალი აქცენტები

სამართლებრივთან ერთად, მნიშვნელოვანი პრობლემაა საჯარო პოლიტიკური ფაქტორიც. ეს გულისხმობს იმას, რომ ცენტრალური თუ ადგილობრივი პოლიტიკის დოკუმენტები ნაკლებ ყურადღებას აქცევენ ინტერმუნიციპალური საქმიანობის განვითარებას. პირველ რიგში, ასეთი დოკუმენტია დეცენტრალიზაციის სტრატეგია, რომელიც ზემოთ უკვე ვრცლად იქნა განხილული.

გარდა ცენტრალური პოლიტიკის დოკუმენტებისა, მუნიციპალიტეტების ადგილობრივ პოლიტიკის დოკუმენტებშიც ნაკლები აქცენტები კეთდება მუნიციპალიტეტთა შორის თანამშრომლობაზე. კვლევის ფარგლებში განხილული ექვსი მუნიციპალიტეტის საშუალოვადიანი განვითარების გეგმებიდან არცერთი არ ითვალისწინებს ინტერმუნიციპალურ საქმიანობას. სწორედ ეს დოკუმენტი გეგმავს სხვადასხვა მიმართულებით მუნიციპალური სერვისების განვითარებას, თუმცა როგორც ჩანს, არცერთი მუნიციპალიტეტი ამ პროცესში სხვა მუნიციპალიტეტთან თანამშრომლობას არ განიხილავს.

მიზეზი 4: ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობის არასწორი აღქმა

ყველაზე მნიშვნელოვან პრობლემად მაინც რჩება მუნიციპალიტეტების მხრიდან ინტერმუნიციპალური საქმიანობის არასწორი აღქმა. პირველ რიგში, როგორც საკრებულოს ერთ-ერთმა წევრმა აღნიშნა,³⁰ მუნიციპალიტეტში საკმაოდ უცხოა ინტერმუნიციპალური საქმიანობა. მათი აზრით, იგი არის რთული, მიუწვდომელი პროცესი, რომელიც მისი კომპლექსურობიდან გამომდინარე განსახორციელებლად წარმოუდგენელია, მით უფრო არსებული პერსონალისათვის. ამ ყველაფერს ამძაფრებს ის ფორმალური თუ არაფორმალური დამოკიდებულება ცენტრალურ ხელისუფლებაზე, რომელიც აფერხებს მუნიციპალიტეტთა განვითარებასა და ზღუდავს ავტონომიურობას. ადგილობრივი პოლიტიკა ამჟამად წარმოადგენს ცენტრალურის ავტომატურ გაგრძელებას. შესაბამისად იგი არ უშვებს განსხვავებული ადგილობრივი ხედვის, მიზნებისა და ამოცანების ჩამოყალიბებასა და განხორციელებას. ინტერმუნიციპალური საქმიანობა კი მოითხოვს ადგილობრივი ხელისუფლების კრეატიულ, ინოვაციურ მიდგომასა და დიდ მოტივაციას, რაც ამჟამად აშკარად დეფიციტურია. ინტერმუნიციპალური საქმიანობა განიხილება, როგორც დამატებითი სირთულე და „თავის ტკივილი“ და არა ადგილობრივი მმართველობის გაადვილების და მისი მიზნების მიღწევის ერთ-ერთი საშუალება. შესაბამისად, ეს მიმართულება არააქტუალურია როგორც ცენტრალურ, ისე ადგილობრივ დონეზე.

³⁰ ერთ-ერთი მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრი/ბ.მ. ავტორის ინტერვიუ, 11.07.2024.

ინტერმუნიციპალური საქმიანობის აღქმის პრობლემას იწვევს ასევე ის, რომ არ არსებობს სახელმძღვანელო გზამკვლევი, რომელიც ადგილობრივ ხელისუფალს პრაქტიკულ დონეზე აუმაღლებდა ცნობიერებას და უზრუნველყოფდა მისი უნარების გაზრდას პროცესის დაგეგმვისა და განხორციელების ეტაპზე. აღსანიშნავია, რომ ასეთი გზამკვლევის შექმნა გათვალისწინებული იყო დეცენტრალიზაციის სტრატეგიით, თუმცა ეს არ შესრულებულა.

4.3.3. პრობლემის შედეგები

დოკუმენტში წარმოდგენილი პრობლემის შედეგად ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობა არაეფექტურია, რაც გამოიხატება ადგილობრივი სერვისების მიწოდების დაბალ ხარისხში, ბიუჯეტის არაეფექტურ ხარჯვასა და ადგილობრივი პოლიტიკის ფრაგმენტულობაში.

ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობის მიზანია ადგილობრივი სერვისების გაუმჯობესება და უკეთესი მიწოდება. სხვადასხვა მუნიციპალიტეტის მიერ რესურსების გაერთიანებით მიიღწევა უკეთესი ადგილობრივი სერვისი. ამჟამად ყველა მუნიციპალიტეტი ორიენტირებულია თავისი მწირი რესურსებით დააკმაყოფილოს ადგილობრივი მოსახლეობის მოთხოვნები. ვერ ხედავენ რესურსების გაერთიანების სიკეთეებსა თუ განვითარების შესაძლებლობას.

გარდა ამისა, ინტერმუნიციპალური საქმიანობის ერთ-ერთი ძირითადი სიკეთეა ადგილობრივი ბიუჯეტის უფრო ეფექტური ხარჯვა. თავისთავად ცხადია, რომ რესურსების გაერთიანება იწვევს მათ დაზოგვას. თუმცა ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობისას ეს შედეგი არა მყისიერი, არამედ დროში გაწელილია, რაც იწვევს მისდამი სკეპტიკურ დამოკიდებულებას. მუნიციპალიტეტს უჭირს განსაზღვროს, თუ რა სიკეთეებს მოიტანს თანამშრომლობა საშუალო თუ გრძელვადიან პერსპექტივაში, მით უფრო ფინანსური დამოუკიდებლობის დეფიციტისას. ეს ყველაფერი კი შედეგად იძლევა ბიუჯეტის არაეფექტურ დაგეგმვასა და ხარჯვას.

ინტერმუნიციპალური პრაქტიკის არარსებობა ასევე აძლიერებს ადგილობრივი თუ რეგიონული პოლიტიკის ფრაგმენტულობასა და არამდგრადობას. მაშინ როდესაც ყველა მუნიციპალიტეტი თვითონ ცდილობს ადგილობრივი პოლიტიკის წარმართვას და ამას უფრო მსხვილ (თუნდაც რეგიონულ) მასშტაბში არ უყურებს, მუნიციპალიტეტებს შორის პოლიტიკაც ფრაგმენტულია. ეს იმას ნიშნავს, რომ მაგალითად ერთ გეოგრაფიულ არეალში მყოფ რამდენიმე მუნიციპალიტეტს, რომელიც არსებითად ერთიანი სისტემით უნდა აგვარებდეს ადგილობრივ საკითხებს, აქვს სხვადასხვა განსხვავებული მიდგომა, რაც მცირე მასშტაბებში საგრძნობლად აუარესებს პოლიტიკის წარმოებას. ეს კი იწვევს გაბნეულ და შესაბამისად, არაეფექტურ პოლიტიკას. ამას გარდა, მუნიციპალიტეტების საქმიანობა არაა მდგრადი. მართალია იგი გარკვეულ სერვისს სთავაზობს მოსახლეობას, თუმცა იგი არასტაბილურია და გრძელვადიან პერსპექტივაში ქმნის მისი შეცვლის, გაუქმების, აღმოფხვრისა და განუხორციელებლობის რისკს. ინტერმუნიციპალური საქმიანობისას, როდესაც ანგარიშვალდებულება და პასუხისმგებლობა გადანაწილდება რამდენიმე ჰორიზონტალურ თუ ვერტიკალურ დონეზე, განხორციელებული პოლიტიკის შედეგებიც უფრო აღქმადი და ხელშესახები იქნება.

5. დასკვნა

კვლევის შედეგების მიხედვით, ინტერმუნიციპალური საქმიანობა ცენტრალური თუ ადგილობრივი ხელისუფლების ერთ-ერთ გამოწვევას წარმოადგენს. საერთაშორისო პრაქტიკა თუ აკადემიური ლიტერატურა კი თავის მხრივ, ხაზს უსვამს მის მნიშვნელობასა და სარგებელს, რომელიც საერთაშორისოდ აღიარებული სტანდარტების შესრულების შედეგად დადგება. დღევანდელი მდგომარეობის გათვალისწინებით, საქართველოში ფაქტობრივად არ არსებობს ინტერმუნიციპალური საქმიანობის მდიდარი პრაქტიკა, მუნიციპალიტეტებს შორის თანამშრომლობის ხარისხი დაბალია და იგი მოიცავს მხოლოდ არაფორმალურ თუ მომენტალურ თანამშრომლობას. ამ მხრივ, კვლევის შედეგად გამოვლინდა შემდეგი ტიპის პრობლემები:

- ქვეყანაში არსებობს ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობის მარეგულირებელი სამართლებრივი ნორმების დეფიციტი როგორც ცენტრალურ, ისე ადგილობრივ დონეზე. ეს იწვევს ადგილობრივი ხელისუფალისათვის წესების ბუნდოვანებას.
- აშკარად შეინიშნება რესურსების, მათ შორის ფინანსური და ადამიანური, ნაკლებობა. მუნიციპალიტეტები ფინანსურად დამოკიდებულნი არიან ცენტრალურ ხელისუფლებაზე, მათი ბიუჯეტი ყოფნის მხოლოდ მცირედი პრობლემების მოგვარებას და არ ხდება ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობის გრძელვადიან პერსპექტივაში დაგეგმვა, მასში რესურსების ჩადება. გარდა ამისა, მუნიციპალურ დონეზე არის კომპეტენციური შესაძლებლობების ნაკლებობა და პროფესიონალი კადრების დეფიციტი.
- ინტერმუნიციპალური საქმიანობის მიმართულებით ასევე არსებობს სტრატეგიულ-პოლიტიკური პრობლემებიც. არათუ ადგილობრივი, არამედ ცენტრალური ხელისუფლების საჯარო პოლიტიკის დოკუმენტები ნაკლებად ითვალისწინებენ ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობის განვითარების ხელშეწყობას. ხოლო ის დოკუმენტები კი, რომლებიც მსგავსს უშვებენ, არასაკმარისად არეგულირებენ ამ საკითხს.
- ყველაზე დიდი გამოწვევა კი არის ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობის აღქმის ნაწილში. პირველ რიგში, არ არსებობს სახელმძღვანელო, რომელიც ადგილობრივ ორგანოებს გაუადვილებდათ ინტერმუნიციპალურ თანამშრომლობაზე მუშაობას. შესაბამისად, იგი აღიქმება რთულ და მიუწვდომელ პროდუქტად, რომელიც განუხორციელებადია. მუნიციპალიტეტების ასეთ მიმნებებლურ და პასიურ პოზიციას აძლიერებს ცენტრალურ ხელისუფლებაზე არაფორმალური დამოკიდებულების მაღალი ხარისხი.

ამ პრობლემებიდან გამომდინარე კი დგება შემდეგი სახის შედეგები, რაც საბოლოოდ იწვევს ადგილობრივი თვითმმართველობის არაეფექტურ საქმიანობას: (1) ადგილობრივი სერვისების მიწოდების დაბალი ხარისხი; (2) ბიუჯეტის არაეფექტური ხარჯვა; (3) ადგილობრივი პოლიტიკის ფრაგმენტულობა და არამდგრადობა.

6. რეკომენდაციები

კვლევის შედეგებიდან გამომდინარე სასურველია შემდეგი რეკომენდაციების გათვალისწინება:

საკანონმდებლო ხელისუფლებისათვის:

- I. ცენტრალურმა საკანონმდებლო ორგანომ უნდა მიიღოს შესაბამისი საკანონმდებლო აქტი, რომელიც განსაზღვრავს ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობის სამართლებრივ პრინციპებსა და პროცედურებს.

ადმასრულებელი ხელისუფლებისათვის:

- I. ცენტრალურმა ადმასრულებელმა ხელისუფლებამ უნდა უზრუნველყოს მატერიალური ფისკალური დეცენტრალიზაციის პროცესი და ადგილობრივ ორგანოებს ფინანსური რესურსები თავისუფლად მოსახმარად გადასცენ.
- II. საჯარო პოლიტიკის დოკუმენტებში უფრო მეტი აქცენტი გააკეთოს ინტერმუნიციპალურ საქმიანობაზე, რითაც ხელი შეუწყობა ამ მიმართულებით პრაქტიკის განვითარებას.
- III. სახელმწიფო თუ დონორების მიერ გამოყოფილი გრანტების გაცემისას დაადგინოს გრანტების სპეციალური წილი, რომლითაც დაფინანსდება მხოლოდ ინტერმუნიციპალური პროექტები.
- IV. შეიმუშავოს ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობის პრაქტიკული სახელმძღვანელო, რომელიც მოიცავს ციკლის (იდეიდან განხორციელებამდე) ყველა ეტაპს და ადგილობრივ მოხელეებს ასწავლის პროცესის ეფექტურ მართვას.
- V. ადგილობრივ ხელისუფლების წარმომადგენლებს მისცეს თავისუფალი მოქმედების ფართო არეალი და აღმოფხვრას არაფორმალური დამოკიდებულების ცუდი პრაქტიკა.

ადგილობრივი ხელისუფლებისათვის:

- I. ადგილობრივი სამართლებრივი აქტებით თავისი კომპეტენციის ფარგლებში, მოაწესრიგოს ინტერმუნიციპალური საქმიანობის მიმართულება, რაც შესაძლოა გავრცელდეს და დადგინდეს სხვა მუნიციპალიტეტებშიც.
- II. სხვადასხვა პროექტებით უზრუნველყოს ადგილობრივ მოხელეთა კომპეტენციის ზრდა და ხელი შეუწყოს მუნიციპალიტეტში პროფესიონალი კადრების დაბრუნებას.
- III. ადგილობრივ პოლიტიკურ დოკუმენტებში გააძლიეროს ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობის ასპექტი და ადგილობრივ საკითხთა გადაწყვეტაში გაააქტიუროს თანამშრომლობითი პროცესი.
- IV. თავისი ინიციატივით, ცენტრალური ხელისუფლებისგან დამოუკიდებლად შექმნას ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობის დაწყების პრაქტიკა და საკითხის აქტუალურობა წამოწიოს ადგილობრივ დონეზე.
- V. დააიდენტიფიციროს თავისი და სხვა მუნიციპალიტეტების უნიკალური რესურსი და შეიმუშავოს მისი გამოყენების ერთობლივი სტრატეგია.
- VI. შეისწავლოს ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობის კარგი პრაქტიკა და ითანამშრომლოს სხვა მუნიციპალიტეტთან, მათ შორის გამოცდილების გაზიარების მიზნით.

ბიბლიოგრაფია

სამართლებრივი აქტები:

1. საქართველოს კონსტიტუცია, 1995 წ.
2. საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, 2014.
3. საქართველოს მთავრობის N678 დადგენილება „დეცენტრალიზაციის 2020–2025 წლების სტრატეგიისა და დეცენტრალიზაციის სტრატეგიის განხორციელების 2020-2021 წლების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ“, 2019 წლის 31 დეკემბერი.
4. საქართველოს მთავრობის N324 დადგენილება „დეცენტრალიზაციის 2020 – 2025 წლების სტრატეგიის განხორციელების 2022-2023 წლების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების თაობაზე“, 2022 წლის 17 ივნისი.
5. საქართველოს მთავრობის N186 დადგენილება „დეცენტრალიზაციის 2020 – 2025 წლების სტრატეგიის განხორციელების 2022-2023 წლების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების თაობაზე“, 2024 წლის 6 ივნისი.

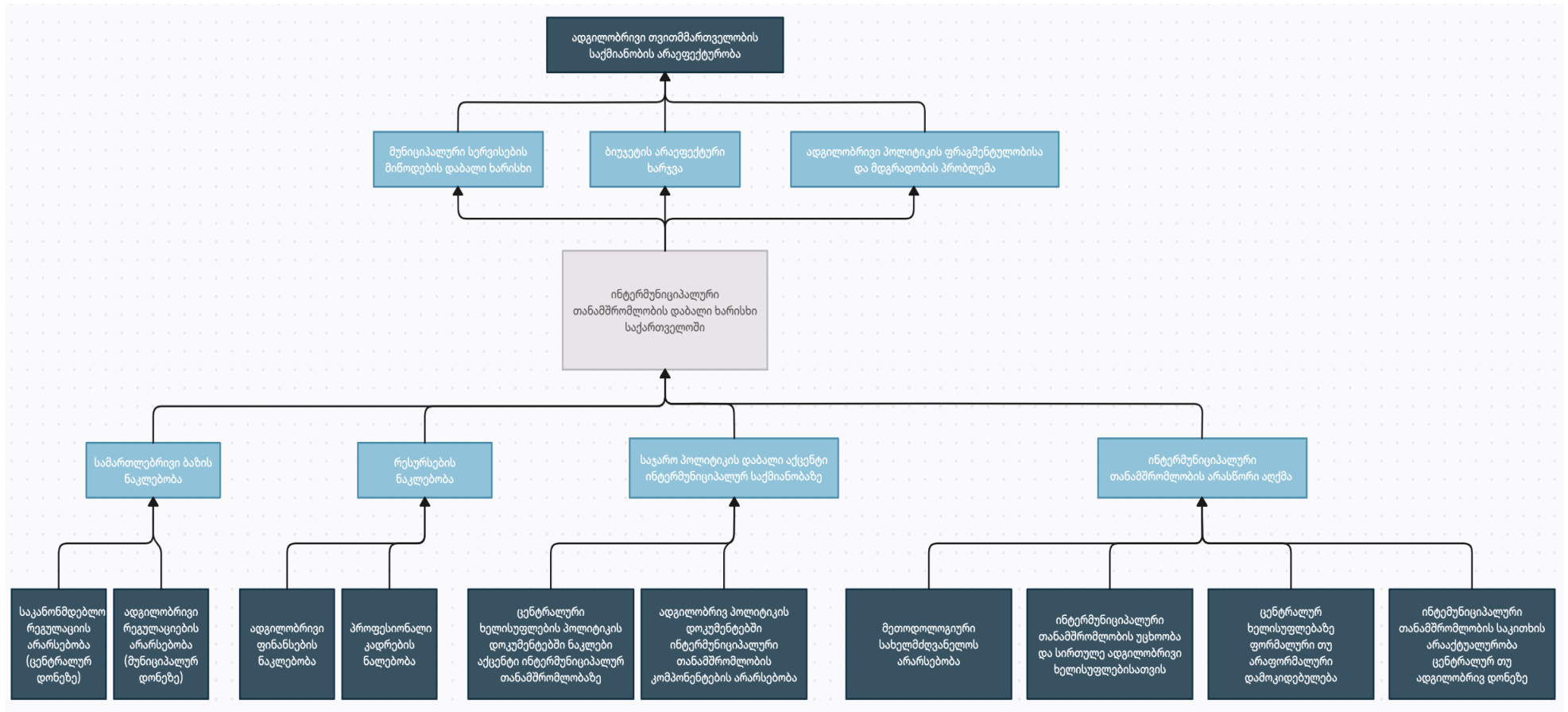
აკადემიური ლიტერატურა:

1. კახიძე, ი. გონაშვილი, ვ. ჭილაძე, ნ., მუნიციპალური სამართალი - ძირითადი კონცეფციები ევროპული ქარტია და საქართველო, მერიდიანი, 2023.
2. Breuille Marie-Laurie, Duran-Vigneron Pascal, Inter-municipal cooperation in France and related tax issues, 2023.
3. Guégan Michel, The Institutional Framework of Inter-Municipal Co-operation, Explanatory memorandum Institutional Committee, The Congress of Local and Regional Authorities, 2007.

ანგარშები:

1. Intermunicipal Cooperation and consolidation, Exploring Opportunities for Savings and Improved Service, Division of Local Government and School Accountability.
2. Inter-municipal co-operation in the Western Balkans, SIGMA Paper No. 70, SIGMA, OECD, 2024.
3. Interkommunale Zusammenarbeit – Praxisbeispiele, Rechtsformen und Anwendung des Vergaberechts, DStGB Dokumentation No. 51, 2005.
4. Report No. CG38(2020)11prov, A contemporary commentary by the Congress on the Explanatory Report to the European Charter of Local Self-Government, The Congress of Local and Regional Authorities, 2020.
5. Toolkit Manual, Inter-municipal Cooperation, UNDP, CoE, Local Government and Public Service Reform Initiative, 2010.

პრობლემის ხე



SWOT ანალიზი

ძლიერი მხარეები (Strengths)	სუსტი მხარეები (Weaknesses)
<ol style="list-style-type: none"> ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობა, როგორც ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლება, აღიარებულია კონსტიტუციით. საქართველო მიერთებულია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიის იმ მუხლს, რომელიც აწესრიგებს ინტერმუნიციპალურ თანამშრომლობას ქვეყნის შიგნით. საქართველოში არსებობს ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობის პრაქტიკა. 	<ol style="list-style-type: none"> არ არსებობს საკანონმდებლო რეგულაცია ინტერმუნიციპალური საქმიანობის შესახებ. არ არსებობს მეთოდოლოგიური სახელმძღვანელო, რომლითაც მუნიციპალიტეტებს გაუმარტივდებოდათ ერთმანეთთან თანამშრომლობა. მუნიციპალიტეტებს აქვს შეზღუდული საბიუჯეტო რესურსი, რომელიც არ არის საკმარისი ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობის დასაფინანსებლად. მუნიციპალური კადრების დაბალი კომპეტენცია ვერ უზრუნველყოფს ინტერმუნიციპალური პროექტების განხორციელებას.
შესაძლებლობები (Opportunities)	საფრთხეები (Threats)
<ol style="list-style-type: none"> საქართველოს რელიეფის, სოციალური თუ კულტურული თავისებურებების გათვალისწინებით, ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობის განვითარების კარგი ნიადაგი არსებობს. საქართველოში ჯერ კიდევ დასახვეწია ადგილობრივი სერვისები, რაც მუნიციპალიტეტების თანამშრომლობის კარგ შესაძლებლობას ქმნის. ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობის ნაწილში მუნიციპალიტეტებს აქვთ თავისუფლად მოქმედების სივრცე და მოქნილობა, მით უფრო იმ პირობებში, როდესაც არ არსებობს დეტალური საკანონმდებლო რეგულაცია. 	<ol style="list-style-type: none"> მუნიციპალიტეტებს არ ჰყოფნით ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობისათვის აუცილებელი პოლიტიკური თუ სამართლებრივი ძალაუფლება. ადგილობრივი თვითმმართველობის დამოკიდებულება ცენტრალურ ხელისუფლებაზე საფრთხის შემცველია ინტერმუნიციპალური პროექტების დამოუკიდებლად განხორციელებისათვის. საჯარო პოლიტიკის ცენტრალიზაციის პირობებში, მუნიციპალიტეტები გადაიქცნენ ცენტრალური ხელისუფლების პოლიტიკის განმახორციელებლად, რაც საფრთხეს უქმნის თვითმმართველობის ინოვაციურობასა და შემოქმედობითობას. პოლიტიკური ნების ხშირი ცვალებადობა, რაც აისახება ადგილობრივი პოლიტიკისა და ინტერმუნიციპალური სერვისების არაერთგვაროვნებაზე, იწვევს

ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობების არამდგრადობას.

დანართი 3

PESTLE ანალიზი

<p>პოლიტიკური Political</p>	<p>დეცენტრალიზაცია მთავრობის ერთერთი ძირითადი პრიორიტეტია. მისი ერთ-ერთი დამახასიათებელი ნიშანია ძლიერი ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობა. თუმცა დღეს არ არსებობს პოლიტიკური ნება იმისა, რომ ქვეყანაში არსებითი დეცენტრალიზაცია მოხდეს. პირველ რიგში, მიუხედავად გარკვეული ავტონომიისა, მუნიციპალიტეტები არაფორმალურად დამოკიდებულნი არიან ცენტრალურ ხელისუფლებაზე. მათგან იღებენ ადგილობრივი პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს, ცენტრალური ხელისუფლების პრიორიტეტების მიხედვით განსაზღვრავენ ადგილობრივი განვითარების მიმართულებებს. ამასთანავე მუნიციპალიტეტები ჯერ კიდევ არ არიან თავდაჯერებული და ვერ „ბედავენ“ ახალი ინოვაციური მიმართველობის ფორმების გამოყენებას.</p> <p>პოლიტიკური კონტექსტის ნაწილია ასევე ადგილობრივი ჰორიზონტალური კოორდინაცია საკრებულოსა და მერიას შორის. მოქმედი კანონმდებლობით, მერის პოლიტიკური ფიგურა იმდენად ძლიერია, რომ საკრებულოს როლი თვითმიმართველობაში გარკვეულწილად იკარგება მაშინ, როდესაც საკრებულო, როგორც ადგილობრივი პოლიტიკის განმსაზღვრელი ორგანო უნდა იყოს ინტერმუნიციპალური პროექტების შემმუშავებელი და დამამტკიცებელი.</p>
<p>ეკონომიკური Economical</p>	<p>ინტერმუნიციპალური საქმიანობის საფუძველი თავისუფალ განკარგვაში არსებული ფინანსებია. მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტი შედგება საკუთარი და არასაკუთარი შემოსულობებისგან. საკუთარი შემოსულობებია ბიუჯეტის ის ნაწილი, რომელსაც მუნიციპალიტეტი დამოუკიდებლად განკარგავს. მასში შედის ადგილობრივი გადასახადები და მოსაკრებლები, დამატებითი ღირებულებების გადასახადის (დღგ-ს) მუნიციპალური წილი და სხვა გადასახადი, რომელიც კანონმდებლობით მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტში ირიცხება. არსებითად მუნიციპალურ ბიუჯეტში ყველაზე მთავარი გადასახადია ქონების გადასახადი, თუმცა იგი საკუთარი შემოსულობების 5-6%-ს არ აღემატება (კახიძე, 2023, გვ.444).</p> <p>რაც შეეხება არასაკუთარ შემოსულობებს, იგი მოიცავს ცენტრალური ხელისუფლების სპეციალურ, მიზნობრივ და კაპიტალურ ტრანსფერებს,</p>

	<p>რაც არსებითად მუნიციპალიტეტის თავისუფალი განკარგვის სფეროში ვერ ხვდება და კონკრეტული მიზნით იხარჯება.</p> <p>ადგილობრივი ბიუჯეტის სიმცირიდან და ცენტრალური ხელისუფლების ტრანზფერების მიზნობრიობიდან გამომდინარე, მუნიციპალიტეტს არ რჩება რესურსი იმისათვის, რომ ინტერმუნიციპალურ საქმიანობაში გახარჯოს იგი. ადგილობრივ თვითმმართველობას ურჩევნია თავისი მცირედი ბიუჯეტით თვითონ დამოუკიდებლად, სხვა მუნიციპალიტეტებთან თანამშრომლობის გარეშე განსაზღვროს, თუ როგორ დახარჯავს იგი მას.</p>
<p>სოციალური Social</p>	<p>სოციალური მიმართულებით უნდა გამოიყოს ორი ძირითადი ასპექტი: პირველ რიგში, ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობა თვითმმართველობისგან მოითხოვს კვალიფიციურ, პროფესიონალ კადრებს, რომლებიც თავს წარმატებით გაართმევენ ამ თანამშრომლობას, განახორციელებენ ეფექტურ და ხარისხიან მენეჯმენტს და კოორდინაციას გაუწევენ სხვადასხვა მუნიციპალური ორგანოების საქმიანობას. დღეს მუნიციპალურ კადრებში აშკარად კომპეტენციის ნაკლებობაა, რაზეც თვითმმართველობის ექსპერტებიც საუბრობენ. ეს განპირობებულია, ერთი მხრივ, რეგიონებში განათლებაზე დაბალი წვდომით, ხოლო, მეორე მხრივ, შიდა მიგრაციის მაღალი დონით.</p> <p>სხვა მხრივ, მუნიციპალური სოციალური ფონის გაუმჯობესება და მუნიციპალური სერვისების განვითარება მუნიციპალიტეტებისათვის ერთ-ერთ ძირითად გამოწვევას წარმოადგენს. ეს კი შესაძლოა განსაკუთრებით ნოყიერი ნიადაგი იყოს ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობისათვის. რესურსების გაერთიანებით, შესაძლოა რამდენიმე მუნიციპალიტეტმა უკეთ შეძლოს გამოწვევების დაძლევა.</p>
<p>ტექნოლოგიური Technological</p>	<p>ტექნოლოგიური თვალსაზრისით, მიუხედავად მუნიციპალიტეტებს შორის განსხვავებისა, ისინი საკმარისად არიან აღჭურვილნი, რათა მოახერხონ შესაბამისი პროექტების განხორციელება. შესაბამისად, ამ მიმართულებით მნიშვნელოვანი გამოწვევები არ იკვეთება.</p>
<p>სამართლებრივი Legal</p>	<p>არსებითი გამოწვევები არის ინტერმუნიციპალური საქმიანობის სამართლებრივი მოწესრიგების მიმართულებით. საერთაშორისო სტანდარტების მიხედვით, მუნიციპალიტეტებს უნდა გააჩნდეთ წინასწარ განსაზღვრული, განჭვრეტადი და გამჭვირვალე პროცედურები, რაც მათ გაუმარტივებთ თანამშრომლობის პრაქტიკის შექმნას. მიუხედავად იმისა, რომ ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობის უფლება, როგორც თვითმმართველი ერთეული უფლება, კონსტიტუციით არის აღიარებული, დღეს საქართველოში მოქმედი კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს იმ ზუსტ პროცედურებსა და წესებს, რომლებსაც დაეყრდნობიან მუნიციპალიტეტები საქმიანობის დასაწყისში. ასევე არ არსებობს რაიმე მეთოდოლოგიური გზამკვლევი, მათ შორის არც კანონქვემდებარე აქტის დონეზე.</p>

გარემოსდაცვითი Environmental	გარემოსდაცვითი ფაქტორები ინტერმუნიციპალურ საქმიანობაზე მოქმედებს იმ კუთხით, რომ იგი ასაბუთებს თანამშრომლობის აუცილებლობას. მაგალითად იმ მუნიციპალიტეტებისათვის, რომლებსაც საერთო გარემოსდაცვითი გამოწვევები აქვს, ინტერმუნიციპალური საქმიანობა კარგი ინსტრუმენტი იქნებოდა ამ გამოწვევის მოგვარების საერთო ხედვისა და სტრატეგიის ჩამოსაყალიბებლად. შესაბამისად, გარემოსდაცვითი ფაქტორები თანამშრომლობის თვალსაზრისით მათთვის უფრო ხელისშემწყობია, ვიდრე ხელისშემშლელი.
---	---

ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI)



ტ. შევჩენკოს ქ. 20, 0108 თბილისი, საქართველო



ტელ: +995 32 2 921514



ელ-ფოსტა: info@idfi.ge