

რსაგვ თვითმმართველობასთან დაკავშირებით



ავტორი: დავით ლოსაბერიძე



მოცემული მასალის მომზადება დაფინანსებულია შვედეთის საერთაშორისო განვითარების თანამშრომლობის სააგენტოს, Sida-ს მიერ. შინაარსზე პასუხისმგებლობა სრულად ეკისრება მის შემქმნელს. Sida შესაძლოა არ იზიარებდეს გამოთქმულ ხედვებსა და ინტერპრეტაციებს.

შესავალი.....	4
დეცენტრალიზაციის პროცესი საქართველოში.....	5
ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ორგანიზება.....	8
ხელისუფლების სტრუქტურა.....	10
უფლებამოსილებები და საზოგადოებრივი მომსახურების მიწოდება.....	12
ფინანსები და ქონება.....	13
მოქალაქეთა მონაწილეობა.....	15
რეალობა და პერსპექტივები.....	17

შესავალი

საქართველოში, სახელმწიფოებრიობის აღდგენის (1991) შემდეგ ბევრი რამ შეიცვალა, გარკვეული შედეგები იქნა მიღწეული სახელმწიფო ინსტიტუტების მშენებლობის პროცესში. ამავე დროს არსებობს სფერო, რომელთან დაკავშირებით სხვადასხვა პერიოდში მეტნაკლები ინტენსივობით მიმდინარეობდა და მიმდინარეობს დისკუსია, თუმცა სისტემური ცვლილებები არ ხორციელდება.

განვლილი 30 წლის მანძილზე ადგილობრივი თვითმმართველობის თანამედროვე სისტემის ჩამოყალიბების მიზნით რეალური დეცენტრალიზაციის რეფორმა არ განხორციელებულა, უფრო მეტიც, არც ქართულ საზოგადოებაში და არც პოლიტიკურ ელიტებში დღემდე არ არსებობს ნათელი ხედვა, თუ რა სახის უნდა იყოს შესაბამისი სისტემა. შესაბამისად, რეფორმის გაზიარებული ხედვის არარსებობის პირობებში, სხვადასხვა პერიოდში დეცენტრალიზაციის მიმართულებით განხორციელებული აქტივობები, ხშირ შემთხვევაში, ურთიერთგამომრიცხავი იყო.

სტატის შეზღუდულ ფორმატში მთელი ამ პროცესის სრული აღწერა შეუძლებელია, ამიტომ შევეცადე არსებული მდგომარეობის ანალიზი ძირეული თეზისების სახით წარმომედგინა.

უპირველეს ყოვლისა, უნდა გავიაზროთ თავად საკითხის არსი. ნებისმიერი საზოგადოებრივი ინსტიტუტის (მ.შ. სახელმწიფოს) მიზანს მისი წევრების და ბენეფიციარების (მოქალაქეების) ძირეული ინტერესების დაკმაყოფილება წარმოადგენს. თუ მოსახლეობა (მისი მნიშვნელოვანი ნაწილი მაინც) არ იზიარებს და მხარს არ უჭერს სახელმწიფოს უმთავრეს ღირებულებებს და არ მონაწილეობს გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, სახელმწიფო ინსტიტუტია არსებობას ვერ შეძლებს. ეს განსაკუთრებით თვალსაჩინო ხდება თანამედროვე, გლობალიზაციის ეპოქაში, როცა მოქალაქეთა ლოიალობა ქვეყნის განვითარების აუცილებელ წინაპირობას წარმოადგენს: იგი იძლევა სახელმწიფოს საქმიანობაში მაღალი ეფექტურობის მიღწევის, ხოლო კრიზისების პერიოდში - სტაბილურობის (საზოგადოებრივი მშვიდობის) შენარჩუნების საშუალებას.

შემდეგ პრობლემას ეფექტური მმართველობითი სისტემის ფორმირება და ფუნქციონირება წარმოადგენს. ამ პროცესში აუცილებელი, მაგრამ არასაკმარისი პირობა ცენტრალური ხელისუფლების დონეზე ძალაუფლების დანაწილების პრინციპია, თუმცა სახელმწიფოს მთელს ტერიტორიაზე, ქვეყნის ყველა მოქალაქისათვის თანაბარი საარსებო გარემოს შექმნა მხოლოდ ძალაუფლების ვერტიკალური დანაწილების შედეგად არის შესაძლებელი. ვერც ერთი ხელისუფლება ვერ შეძლებს ცენტრიდან გადაწყვიტოს პერიფერიებში არსებული, მხოლოდ კონკრეტული ტერიტორიისათვის დამახასიათებელი სპეციფიკური პრობლემები. ზემოთქმულიდან გამომდინარე გასაგებია ის ყურადღება, რაც განვითარებულ საზოგადოებებში ადგილობრივ თვითმმართველობას ექცევა.

რეფლექსიის შემდეგი ეტაპი თავად თვითმმართველობის მიზნების განსაზღვრაა. როგორც არსებული თეორიები, ისე პრაქტიკა აჩვენებს, რომ თვითმმართველობა ორი ძირითადი მიზნის მისაღწევად არსებობს:

1. საზოგადოების ჩართულობა, დემოკრატიის მაღალი დონე - ვინაიდან სახელმწიფოს ცენტრიდან ყველაფრის ეფექტიანად მართვა შეუძლებელია. მხოლოდ ადგილობრივი ინტერესთა ჯგუფების მაქსიმალური მონაწილეობა და შედეგად ადამიანთა დიდი ნაწილისათვის თანამონაწილეობის გრძნობის გაჩენა იძლევა შესაძლებლობას შეიქმნას სტაბილური და განვითარებადი გარემო;
2. მოსახლეობისათვის შესაბამისი საზოგადოებრივი მომსახურებების მიწოდება – ადგილობრივი თავისებურებების გათვალისწინებით საცხოვრებელი გარემოს გაუმჯობესება

და ისეთი საზოგადოებრივი სიკეთეების მხარდაჭერა, რომელთა ცენტრალიზებული მიდგომით გადაწყვეტა არაეფექტიანი იქნებოდა.

გარდა ამისა, არსებობს რიგი მიზეზები, რომლებიც ცალკეულ ქვეყნებში სახელმწიფოს წინაშე არსებულ პრობლემების გადაჭრას უწყობს ხელს:

- ადგილებზე პოლიტიკური ელიტების ფორმირების ხელშეწყობა, რაც ადგილობრივ ლიდერთა გამოვლენას და საერთო-სახელმწიფოებრივი დონის ხელისუფლებისათვის კვალიფიციურ კადრების "მიწოდების" საშუალებას;
- დეზინტეგრაციის წინააღმდეგ მექანიზმების შექმნა, როცა ადგილობრივ დონეზე (ეთნიკური უმცირესობებით კომპაქტურად დასახლებული რეგიონები და არა მხოლოდ) ადგილობრივ საჭიროებებზე რეაგირება ცენტრალური ხელისუფლებების მოსაგვარებელი არ ხდება და, შესაბამისად, ეროვნულ დონეზე კონფლიქტების გაჩენის ალბათობა მცირდება.

და ბოლოს, თვითმმართველობის თანამედროვე სისტემის ჩამოყალიბება, როგორც წესი, ძალაუფლების დეცენტრალიზაციით მიიღწევა. მართალია არსებობენ ქვეყნები, სადაც დეცენტრალიზაციის საჭიროება არ არსებობს, რადგან თვითმმართველობა ისტორიულად ჩამოყალიბებული რეალობაა (აშშ, შვეიცარია), მაგრამ მსოფლიოს ქვეყნების უმრავლესობა დეცენტრალიზაციის აუცილებლობის წინაშე დადგა. ეს შეეხება როგორც განვითარებად, ახალი დემოკრატიის ქვეყნებს (მაგალითად, ყოფილი კოლონიები და პოსტსოციალისტური ქვეყნები), ისე განვითარებული სახელმწიფოებსაც (მაგალითად, დასავლეთ ევროპა), სადაც დეცენტრალიზაციის პროცესი XIX საუკუნის მეორე ნახევარში დაიწყო და დღესაც მიმდინარეობს.

დეცენტრალიზებული სისტემის ჩამოყალიბებისას გათვალისწინებული უნდა იყოს ისეთი საკითხები, როგორიცაა:

- ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობა – თვითმმართველობის რამდენი დონე (ადგილობრივი, რეგიონული და ა.შ.) არსებობს ქვეყანაში? როგორია თვითმმართველობის საშუალო ზომა (ტერიტორია, მოსახლეობა)?
- უფლებამოსილებები – რა კომპეტენციები აქვს თვითმმართველობას და რა ხარისხით ხორციელდება ისინი?
- თვითმმართველობის სტრუქტურა – როგორ ხდება თვითმმართველობის ფორმირება (არჩევნები) და ფუნქციონირება?
- ეკონომიკური საფუძვლები – შემოსავლების რა წყაროები აქვს და რა სახის ქონებას ფლობს თვითმმართველობა?
- ზედამხედველობა თვითმმართველობის საქმიანობებზე - როგორ ახორციელებს სახელმწიფო და საზოგადოება თვითმმართველობების საქმიანობაზე კონტროლს? როგორ შეუძლიათ მოქალაქეებს მონაწილეობა მიიღონ გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში?

დეცენტრალიზაციის პროცესი საქართველოში

საქართველოში თვითმმართველობებში მიმდინარე ცვლილებების ერთ-ერთ ნათელ გამოხატულებას საარჩევნო წესების და პროცესის ხშირი ცვლა წარმოადგენს, რაც ჩართულ დაინტერესებულ მხარეთა განსხვავებული ინტერესების არსებობითაა გამოწვეული.

- ხელისუფლებას (იგულისხმება დამოუკიდებლობის პერიოდის ყველა მთავრობა) აქვს აბსოლუტური ძალაუფლების დაკარგვის შიში. დეცენტრალიზაციის იდეის მხარდაჭერის დეკლარირებით ხელისუფლებაში მოსული ყველა ძალა პირველ ეტაპზე ახორციელებს

გარკვეულ პოზიტიურ აქტივობებს, შემდეგ იაზრებს ცენტრალიზებული მართვის "კომფორტულობას" და, მეტ-ნაკლებად, რეფორმის დაწყებამდე არსებულ მდგომარეობას უბრუნდება. ასეთი მეტამორფოზი, XIX საუკუნიდან მოყოლებული, მართლდება ავტორიტარული მმართველობის სტილისათვის დამახასიათებელი სლოგანით "ჩვენი ხალხი ჯერ ამისათვის არ არის მზად".

- ოპოზიციური სპექტრი ასევე დეკლარირებს თვითმმართველობის აუცილებლობას, მაგრამ არ არსებობს კონკრეტული საკითხების გადაწყვეტის გეგმები. ირაციონალურად (რაც პირადი საუბრისას იჩენს თავს) არის იმედი, რომ გარკვეულ ეტაპზე ოპოზიცია თავად მოვა ხელისუფლებაში და მართვის არსებული სტილი მისთვისაც მისაღებია.
- სამოქალაქო საზოგადოებაში ასევე ნაკლებია თვითმმართველობის საკითხების ყოვლისმომცველი გააზრება. თვითმმართველობის სტრუქტურებთან ურთიერთობის შემთხვევაშიც ცალკეული სექტორის წარმომადგენლები (გენდერული საკითხები, ეკოლოგია და ა.შ.) მხოლოდ თავიანთი მანდატით განსაზღვრული საქმიანობით შემოიფარგლებიან და სამიზნე მუნიციპალიტეტებში წამოჭრილი პრობლემების გადაწყვეტის პროცესში ცენტრალურ დონეზე მხარდაჭერის მოპოვების იმედი უფრო აქვთ, რითაც უნებლიეთ ამლიერებენ ცენტრალიზაციის ტენდენციას.
- საერთაშორისო და დონორი ორგანიზაციები დეკლარირებენ თვითმმართველობის აუცილებლობას, მაგრამ, ვინაიდან სახელმწიფოებრივი მოწყობა ცალკეული ქვეყნის სუვერენული უფლებაა (მაგალითად, განსხვავებით ისეთი თემებისაგან, როგორცაა ადამიანის უფლებების დაცვა და ა.შ.), ზეწოლის ხარისხი ხელისუფლებაზე შედარებით ნაკლებია. დონორები მიჰყვებიან სახელმწიფოს მიერ შემუშავებულ პოლიტიკას, ხოლო ასეთის არარსებობის ან ხშირი ცვლის პირობებში, საკუთარი პროგრამების განხორციელებას მხოლოდ ცალკეული, ფრაგმენტული ღონისძიებებით ცდილობენ (საკანონმდებლო ნორმების დახვეწა, წარმატებული მაგალითების შექმნა, მოხელეთა უნარების ზრდა). პრივატულ საუბრებში ზოგჯერ კიდევ ერთი გარემოება იჩენს თავს - ორიენტირება ცენტრალიზებულ სისტემაზე (ბევრი საერთაშორისო პროგრამისათვის უმჯობესია ცენტრალურ დონეზე ყველაფერზე შეთანხმება, ვიდრე დეცენტრალიზებულ სისტემაში მრავალ აქტორთან ცალკე დალაპარაკება).

გარდა პროცესის ყველა მონაწილის მიერ საკუთარი "მუნდირის ღირსების დაცვის" სურვილისა, არსებობს დეცენტრალიზაციის შემაფერხებელი ობიექტური მიზეზებიც. განვლილი სამი ათწლეულის მანძილზე საქართველოს წინაშე სხვა, უფრო მნიშვნელოვანი საკითხები იდგა (პოლიტიკური და ეთნიკური კონფლიქტები, ეკონომიკის მოშლა, ფინანსური რესურსების ქრონიკული დეფიციტი) და მართლაც ძნელი იყო, ქვეყანას ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარებაზე ეფიქრა.

დღეისათვის თვითმმართველობის სისტემა ფაქტობრივად ცენტრალური ხელისუფლების ადგილობრივი განყოფილებების ფუნქციას ასრულებს, რომლისთვისაც დამახასიათებელია ზოგადად სახელმწიფოს სისტემაში არსებული პრობლემები (კორუფციული გარიგებები, ხელმძღვანელი პირების კავშირი სახელმწიფო უშიშროების სამსახურთან, შტატების ზრდა ერთგული ჯგუფების დასაქმების მიზნით). ამასთან იოლია, ხელისუფლების წარუმატებლობის შემთხვევაში, თვითმმართველობის სტრუქტურები იქცნენ "განტევების ვაცებად" სხვადასხვა ანტიკორუფციული თუ სხვა კამპანიის პროცესში.

რაც შეეხება საზოგადოებას, იგი გულგრილად უყურებს მიმდინარე მოვლენებს, ვინაიდან დეცენტრალიზაცია არ შედის იმ ძირითად პრიორიტეტების ჩამონათვალში (ეკონომიკური პრობლემები, უმუშევრობა, მძიმე სოციალური ფონი და ა.შ.), რომელიც მოქალაქეებს აწუხებს.

შედეგად საქართველოში (ისევე როგორც ზოგიერთ სხვა ჰიბრიდულ რეჟიმებში) დეცენტრალიზაციის რეფორმა ტალღების სახით ხორციელდება. როგორც წესი, ცვლილებების

პერიოდებს (1991-1992, 1997-1998, 2001-2002, 2005-2006, 2013-2014 ტალღები) მოსდევს ხელახალი ცენტრალიზაციის ეტაპები:

1. 1991 წელი - "მრგვალმა მაგიდამ" (ზვიად გამსახურდია) ჩაატარა პირველი მრავალპარტიული არჩევნები, თუმცა შენარჩუნდა მუნიციპალიტეტების აღმასრულებელ შტოზე ცენტრალური ხელისუფლების სრული კონტროლი (პრეზიდენტის მიერ დანიშნული პრეფექტების მეშვეობით);
2. 1997 წლიდან "მოქალაქეთა კავშირმა" (ედუარდ შევარდნაძე) დაიწყო სახელმწიფო გადატრიალების შემდეგ გაუქმებული თვითმმართველობის სისტემის აღდგენის პროცესი. 1998 და 2002 წლებში, მუნიციპალური არჩევნების შედეგად, კვლავ ჩამოყალიბდა მრავალპარტიული თვითმმართველობები. მეტიც, მრავალ თვითმმართველობაში ოპოზიციურმა პარტიებმა მოიპოვეს უპირატესობა. კანონმდებლობის თანახმად, თვითმმართველობების უფლებამოსილებათა ჩამონათვალი საკმაოდ ვრცელი იყო. თუმცა რეალურად თვითმმართველობები ფინანსურად სრულად იყვნენ დამოკიდებულნი ცენტრალური ხელისუფლების მიერ გადმორიცხულ მწირ რესურსებზე. ამავე დროს, ცენტრალური ხელისუფლება, ფორმალური და არაფორმალური გზით, ინარჩუნებდა სრულ კონტროლს მუნიციპალიტეტების აღმასრულებელ შტოზე (გამგეობებზე, მერიებზე);
3. 2004 წლიდან "ნაციონალური მოძრაობა" (მიხეილ სააკაშვილი) მნიშვნელოვნად ზღუდავს თვითმმართველობების უფლებამოსილებებს. 2006 და 2008 წლებში მრავალპარტიული მმართველობის ნაცვლად მუნიციპალიტეტებში ერთპარტიული საკრებულოები შეიქმნა. გაძლიერდა ცენტრალური ხელისუფლების (განსაკუთრებით ძალოვანი უწყებების) კონტროლი თვითმმართველობებზე. თუმცა, ამავე დროს, რამდენჯერმე გაიზარდა თვითმმართველობების შემოსავლები და დაიწყო მრავალი, ადგილობრივი მნიშვნელობის პროგრამის განხორციელება. 2007 წლიდან შეზღუდვები კანონმდებლობაში იწყებს ასახვას;
4. 2012 წლიდან "ზიძინა ივანიშვილი – ქართული ოცნება" მმართველობის პირველ ეტაპზე (2013-2014 წლები) იწყებს რეალური დეცენტრალიზაციის პროცესს (მთავრობის 2013 წლის 1 მარტის №223 განკარგულება): ახალი ადმინისტრაციული მოწყობა, საჯარო ფინანსების და უფლებამოსილებების ზრდა). მოგვიანებით (2017 წლიდან) იწყება უკუპროცესი და ფაქტობრივად ერთპარტიული თვითმმართველობები კვლავ ცენტრალური ხელისუფლების სრული კონტროლს ქვეშ (ფინანსთა სამინისტრო, სუს-ი და ა.შ.) აღმოჩნდნენ.

2017 წლიდან ხელისუფლებაში აცხადებენ, რომ წინა წლების ყველა რეფორმა მცდარი გზით ან არასრულად მიდიოდა და რომ ახლა იგეგმება "რეალური დეცენტრალიზაცია". 2019 წელს საქართველოს მთავრობის მიერ მომზადდა და დეკემბერში გამოქვეყნდა ახალი, "2020-2025 წლების დეცენტრალიზაციის სტრატეგია", რითაც ხელისუფლებამ თვითმმართველობის რეფორმირების ახალი ეტაპის დაწყება დააანონსა. სტრატეგიის თანახმად:

- უნდა გაიზარდოს თვითმმართველობებისათვის დელეგირებული უფლებამოსილებების ოდენობა;
- თვითმმართველობების ბიუჯეტის წილმა მშპ-ს მინიმუმ 7%-ს უნდა მიაღწიოს;
- უნდა მოხდეს ადგილობრივი უნარებისა და მოქალაქეთა ჩართულობის დონის ზრდა.

ცვლილებების განხორციელება შუა და გრძელვადიან პერსპექტივაში (2025 წლისათვის) იგეგმება. ხელისუფლების მიერ უკვე გადაიდგა რიგი ნაბიჯები:

- მოხდა მოქმედი კანონმდებლობის ჰარმონიზაცია ორგანულ კანონთან "ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი";
- მუნიციპალიტეტებს გადაეცათ ორი დამატებითი უფლებამოსილება;
- დაიწყო მუშაობა თვითმმართველობების ფინანსური მდგომარეობისა და მოქალაქეთა მონაწილეობის მიმართულებით არსებული მდგომარეობის გასაანალიზებლად.

სტრატეგიის ნაკლია ის, რომ იგი არ ფარავს დეცენტრალიზაციის ყველა მიმართულებას, რომელთა იმპლემენტაციისათვის მმართველი ძალისა და საზოგადოებაში პოლიტიკური ნების არსებობაა საჭირო და რომელთა იგნორირებაც, ცალკეულ სფეროებში წარმატებული შემთხვევების შექმნის მიუხედავად, გამოიწვავს საქართველოში რეალური თვითმმართველობის დამკვიდრების შესაძლებლობას.

საერთო წარმოდგენის შექმნისათვის საჭიროა ცალ-ცალკე განვიხილოთ დეცენტრალიზაციის უმთავრესი მიმართულებები.

ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ორგანიზება

საუბარი, თუ როგორი უნდა იყოს ქვეყნის ტერიტორიული მოწყობა (რამხელა უნდა იყოს მუნიციპალიტეტი და ა.შ.) მსოფლიოში მრავალი საუკუნეა მიმდინარეობს. ამ საკითხზე მსჯელობდნენ ჯერ კიდევ პლატონი და არისტოტელე.

დღევანდელ მსოფლიოში ტექნოლოგიების განვითარებამ ამ მიმართულებით დამატებით ახალი მოთხოვნები წარმოშვა. მიუხედავად იმისა, რომ არსებობს ერთიანი პრინციპები, ყველა ქვეყანა ცდილობს გამოწვევებს საკუთარი ისტორიული ტრადიციებიდან გამომდინარე უპასუხოს.

XX საუკუნის II ნახევრიდან ევროპის რიგ ქვეყნებში აღინიშნება არსებული მცირე მუნიციპალიტეტების გაერთიანების ტენდენცია. ცვლილებების მიზანია მუნიციპალიტეტებმა მოახდინონ რესურსების მობილიზება ადეკვატური საზოგადოებრივი მომსახურებების უზრუნველსაყოფად.

ამავე დროს, მოწყობის ოპტიმალური მოდელის შექმნის მიზნით, რიგ ქვეყნებში მიმდინარეობს არსებული მუნიციპალიტეტების დაშლა უფრო მცირე ერთეულებად, მოქალაქეებთან სიახლოვის გაძლიერების მიზნით (1990-2020 წლებში თვითმმართველობების ოდენობა გაიზარდა: ხორვატიაში - 172-დან 556-მდე; ჩეხეთში - 4100-დან 6258-მდე; ჩრდილოეთ მაკედონიაში - 34-დან 81-მდე; სლოვენიაში - 62-დან 212-მდე).

დღეისათვის ევროპასა და აშშ-ში მუნიციპალიტეტების მოსახლეობის საშუალო მაჩვენებელი დაახლ. 5 ათასი მცხოვრების ფარგლებშია.

საინტერესო პროცესი მიდის პოსტსაბჭოთა ქვეყნებში. სადაც მუნიციპალიტეტების გამსხვილება ხდება მცირე თემების შერწყმით ისე, რომ ახალი თვითმმართველობები საბჭოთა პერიოდში არსებულ რაიონებზე უფრო მცირეა:

- ესტონეთში, სადაც არსებობდა 16 რაიონი და 255 თემი, შეიქმნა 79 მუნიციპალიტეტი;
- ლატვიაში - 26 რაიონისა და 573 თემის ნაცვლად - 199 ერთეული;
- უკრაინაში - 488 რაიონისა და 10572 თემის ნაცვლად - დაახლ. 1500 ერთეული (2021 წლისათვის უკრაინის იურისდიქციაში არსებულ ტერიტორიაზე);
- სომხეთში - 930 თემი გაერთიანდა 482 ერთეულად.

ამავე დროს იწყება რეგიონული დონის ჩამოყალიბების პროცესი. სომხეთში მიმდინარეობს მარზების ფორმირება, ანალოგიური მიმართულებით მუშაობენ ესტონეთი და ლატვია.

ცვლილებების მიზანია ისეთი მრავალდონიანი სისტემის ჩამოყალიბება, სადაც თვითმმართველ ერთეულებს შეეძლება მსხვილი პროექტების განხორციელება (რეგიონული დონე), ხოლო

ლოკალური საკითხების გადაწყვეტისა და მოსახლეობასთან სიახლოვის შენარჩუნების მიზნით იარსებებს თემების (ქალაქების, დაბების, სოფელთა ერთობლიობის) დონე.

აღნიშნულ ქვეყნებში მიიჩნევენ, რომ საბჭოთა, რაიონული დონის არსებობა არ არის მიზანშეწონილი. იგი მეტად დიდია მოსახლეობასთან სიახლოვისათვის და მეტად მცირე - მსხვილი პროგრამების განსახორციელებლად.

რა ხდება საქართველოში?

ჩვენი ქვეყნის ტერიტორიული ორგანიზება ეფუძნება XX საუკუნის 30-იანი წლებიდან ჩამოყალიბებულ რაიონულ სისტემას. მოქმედი კონსტიტუციის თანახმად, მოწყობა გადაისინჯება მომავალში, ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე საქართველოს იურისდიქციის სრულად აღდგენის შემდეგ (მუხლი 7, პუნქტი 3).

2006 წლამდე ქვეყანაში არსებობდა 3 სუბნაციონალური დონე: 1. სოფელი, თემი, დაბა, ქალაქი (სულ 1.004 ერთეული); 2. რაიონი და რესპუბლიკური დაქვემდებარების ქალაქები (65 ერთეული); 3. დე-ფაქტო არსებული 9 რეგიონი, აგრეთვე აჭარის ავტონომია და თბილისი.

ექსპერტულ წრეებში თითქმის ყველა აღიარებდა, რომ 1000-ზე მეტი თვითმმართველი ერთეულის არსებობა იწვევდა მეტისმეტ ფრაგმენტაციას და საჭირო იყო მცირე ერთეულების გაერთიანება. კამათი მიდიოდა მხოლოდ ერთეულების ოდენობასთან დაკავშირებით.

2006 წლის რეფორმის შედეგად გაუქმდა თვითმმართველობის ქვედა დონე (ქალაქი, დაბა, თემი, სოფელი) და თვითმმართველობის ერთადერთ დონედ რაიონი (65 ერთეული) გამოცხადდა. ამ ერთეულებში მოსახლეობის საშუალო ოდენობა 4.354-დან 66.235-მდე გაიზარდა (რაც 10-15-ჯერ აღემატებოდა საშუალო ევროპულ მაჩვენებელს).

აღნიშნული ცვლილების შედეგად მოსახლეობა მნიშვნელოვნად დაშორდა ადგილობრივ ხელისუფლებას (რაზეც საერთაშორისო ორგანიზაციებიც მიუთითებდნენ), ამავე დროს არ გაზრდილა რაიონულ დონეზე ჩამოყალიბებული მუნიციპალიტეტების დამოუკიდებლობის ხარისხი და საკუთარი რესურსები.

აღნიშნული ხარვეზის გამოსწორების მიზნით, 2013 წლიდან დაიწყო მუშაობა შედარებით მცირე მუნიციპალიტეტების ეტაპობრივი ფორმირების მიმართულებით. პირველ ეტაპზე მოხდა 7 საპილოტე მუნიციპალიტეტის გაყოფა ურბანულ და რურალურ ზონებად.

მოგვიანებით აღნიშნული ცვლილებების პროცესი შეჩერდა. 2017 წელს გაყოფილი თვითმმართველი ერთეულები ისევ გაერთიანდა. ცვლილების მიზეზად ადმინისტრაციული ხარჯების დაზოგვის სურვილი გამოცხადდა. თუმცა, საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მონაცემები აჩვენებს, რომ შედეგად გაერთიანებულ მუნიციპალიტეტებში უფრო გაიზარდა ადმინისტრაციული ხარჯები, არ გაუმჯობესებულა საზოგადოებრივი მომსახურების ხარისხი და, ამავე დროს, შემცირდა მოქალაქეთა მონაწილეობის დონე.

რაც შეეხება რეგიონული მოწყობის საკითხს, იგი ქართული პოლიტიკის ტაბუირებული თემაა - არსებობს შიში, რომ რეგიონული დონის ინსტიტუციონალიზაცია გამოიწვევს სეპარატისტული ტენდენციების გაძლიერებას არა მარტო ეთნიკური უმცირესობებით კომპაქტურად დასახლებულ რეგიონებში, არამედ საქართველოს სხვა, ისტორიულ მხარეებშიც.

დღეისათვის რეგიონული დონე ქვეყანაში იურიდიულად არ არის ჩამოყალიბებული. არსებობს ცალკეულ მუნიციპალიტეტთა ერთობლიობაში გუბერნატორის თანამდებობა, მაგრამ არ არსებობს თავად გუბერნია.

აქვე უნდა აღინიშნოს საქართველოს ევროკავშირის თანამეგობრობასთან დაახლოების პერსპექტივა, სადაც დიდ ყურადღებას ეთმობა რეგიონების განვითარებას. მით უმეტეს, რომ ჩვენი ქვეყნის ისტორიული მხარეები აკმაყოფილებენ ევროკავშირის მიერ შემუშავებულ, NUTS 3 დონის კრიტერიუმებს.

როგორია განვითარების პერსპექტივა?

ახალი ადმინისტრაციული მოწყობის საკითხი, ადრე თუ გვიან, ნებისმიერ შემთხვევაში დადგება საქართველოს პოლიტიკურ დღის წესრიგში. თუ როგორ იქნება რეაგირება გამოწვევაზე, ამაზე პასუხი საქართველომ უნდა გასცეს. თუმცა, ახლავს უნდა ითქვას, რომ აუცილებლად უნდა იქნეს გათვალისწინებული ისეთი მახასიათებლები და კრიტერიუმები, როგორცაა:

- ჰომოგენური ტერიტორიების ინტერესები (არსებული და ახალი მიზიდულობის ცენტრების პერსპექტივები);
- კოჰეზიის, ქვეყნის სხვადასხვა ზონებს თანაბარი განვითარების ინსტრუმენტები (მაგალითად, საქართველო-EU ასოცირების ხელშეკრულება, მუხლი 372);
- რურალური ზონის დეპოპულაციის პრობლემა (1989-ის მერე ხდება სოფლის მოსახლეობის 50%-იანი შემცირება), რის შედეგად, გარე მიგრაციის ზრდის გამო, ქვეყნის მოსახლეობა 5.5 მლნ-დან (1991) 3.5 მლნ-მდე (2020) შემცირდა.

შესაძლოა ქვეყანამ იფიქროს თვითმმართველობის ორდონიანი სისტემის შემოღების შესაძლებლობაზეც, სადაც ადგილობრივი ინტერესების დაცვას თვითმმართველობის პირველი, ხოლო მსხვილი პროგრამების განხორციელებას - მეორე, რეგიონული დონე იკისრებს (სხვათა შორის, ზუსტად ასეთი სისტემა არსებობდა საქართველოს დემოკრატიულ რესპუბლიკაში, 1918-1921 წლებში).

ხელისუფლების სტრუქტურა

ისევე, როგორც ტერიტორიული მოწყობის საკითხში, ადგილობრივი ხელისუფლების სტრუქტურებთან მიმართებაშიც შეინიშნება რიგი ცვლილებები. აქაც ქვეყნების ორი ჯგუფის გამოყოფა შეიძლება: ქვეყნები, რომლებმაც სტრუქტურების ფორმირების სფეროში კარგა ხანია მიაღწიეს ყველაზე უფრო დაწინაურებულ დონეს (მაგალითად, აშშ) და ქვეყნები, სადაც ცვლილებები შედარებით გვიან განხორციელდა ან ამჟამად მიმდინარეობს (მაგალითად, ევროპის ქვეყნები).

განსხვავებით ტერიტორიული მოწყობის საკითხისგან, სადაც დღემდე მიდის კამათი მუნიციპალიტეტების ზომებთან დაკავშირებით, მმართველობით სტრუქტურებთან დაკავშირებით ხდება ერთგვაროვანია - მიმდინარეობს არსებული სისტემების კიდევ უფრო დემოკრატიზაციის პროცესი. ამ მხრივ განსაკუთრებით აღსანიშნავია მერების პირდაპირ არჩევის წესის გაძლიერების ტენდენცია. სულ უფრო და უფრო მეტი ქვეყანა ამბობს უარს ადგილობრივი სტრუქტურების აღმასრულებელი ორგანოს არაპირდაპირ არჩევაზე, რათა მიღწეულ იქნეს მოქალაქეების წინაშე ვალდებულების კიდევ უფრო მაღალი დონე.

გარდა ამისა, სულ უფრო და უფრო მეტი ყურადღება ეთმობა ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელეების პროფესიონალიზმის ამაღლებისა და მათი მოტივაციის ზრდის საკითხებს.

რა მდგომარეობაა საქართველოში?

ცვლილებები საქართველოს თვითმმართველობის აღმასრულებელ სტრუქტურებში, განვლილი 30 წლის განმავლობაში, მართალია ძალზე ნელა, მაგრამ მაინც იგივე მიმართულებით მიმდინარეობს, როგორც ევროპის ქვეყნებში. აღმასრულებელი ხელისუფლების ხელმძღვანელი პირები (გამგებლები, მერები) ჯერ ინიშნებოდნენ ცენტრალური ხელისუფლების მიერ (გასული საუკუნის 90-იანი წლები), შემდეგ გაჩნდა არაპირდაპირი (საკრებულოს მიერ) არჩევის ფორმები (XX-XXI საუკუნეთა მიჯნა), ბოლოს კი (2014-დან) დამკვიდრდა პირდაპირი (მოსახლეობის მიერ) არჩევის წესი (რაც, 1919 წლის შემდეგ, საქართველოში აღარ არსებობდა).

ამავე დროს რეალურად არჩეულ მერებზე შენარჩუნებულია ცენტრალური ხელისუფლების (განსაკუთრებით ძალოვანი უწყებების) კონტროლი. სახელისუფლებო პარტიის მერობის კანდიდატები გადიან არაფორმალურ "ფილტრს" მმართველი პარტიის წინაშე ლოიალობის დამტკიცების მიზნით.

პერიოდების მიხედვით იცვლებოდა პოლიტიკური ლანდშაფტიც ადგილობრივ ხელისუფლებებში.

დამოუკიდებლობის პირველი ათწლეულის განმავლობაში აღინიშნებოდა ადგილებზე ოპოზიციური პარტიების დომინანტური როლი. არჩევნებში, როგორც წესი, ჯამურად ოპოზიციური (ან "ფსევდოოპოზიციური") პარტიები აღწევდნენ წარმატებას (ჯერ საქართველოს ლეიბორისტული პარტია, "მრეწველობა გადაარჩენს საქართველოს" და ახალი მემარჯვენეები, ხოლო მოგვიანებით - ახლადშექმნილი "ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა"). ცენტრალური ხელისუფლება არ ცდილობდა საკრებულოებში ტოტალური უპირატესობის მიღწევას. თვითმმართველობათა მიზერული ფინანსური რესურსების და აღმასრულებელ შტოს ცენტრიდან ფორმირების პირობებში ოპოზიციური პარტიების გარკვეული წარმატება ცენტრისათვის არავითარ საფრთხეს არ წარმოადგენდა და ამასთან დემოკრატიულობის ანტურაჟს ქმნიდა.

მიმდინარე საუკუნის დასაწყისში სიტუაცია იცვლება. ჯერ "ნაციონალური მოძრაობა", შემდეგ "ქართული ოცნება" ცდილობს ყველგან სრულ წარმატებას მიაღწიოს. 2006 წლიდან მოყოლებული, თითქმის ყველა მუნიციპალიტეტში მმართველი პარტია აბსოლუტურ უმრავლესობას ქმნის. მრავლადაა შემთხვევა, როცა საკრებულოები 100%-ით მმართველი პარტიების წარმომადგენლებით არის დაკომპლექტებული.

რაც შეეხება მუნიციპალური სამსახურებს (ასევე მუნიციპალურ აიპ-ებს და შპს-ებს), ხშირია დასაქმებულთა ოდენობის ცვლა (როგორც წესი, ზრდის მიმართულებით). შტატების ოდენობის დადგენა ფაქტობრივად შეუძლებელია, ეს მონაცემი ბოლო ათწლეულში, აიპ-ების ჩათვლით, დაახლ. 70-100 ათასის ფარგლებში მერყეობს. საზოგადოებაში გაბატონებულია აზრი, რომ ეს დაწესებულებები მმართველი პარტიის მომხრეთა დასაქმების საშუალებას წარმოადგენს (განსაკუთრებით წინასაარჩევნო პერიოდებში).

სახელმწიფო ცდილობს აამაღლოს მოხელეთა კვალიფიკაციის დონე (მაგალითად, კანონის თანახმად, მუნიციპალიტეტების ადმინისტრაციული ხარჯების მინიმუმ 1% მოხელეთა სწავლებაზე უნდა იყოს დახარჯული (ორგანული კანონი. 2014, მუხლი 101)), მაგრამ, საკადრო პოლიტიკის გაურკვევლობის პირობებში, ამ მიმართულებით მნიშვნელოვანი შედეგი არ შეიმჩნევა.

უფლებამოსილებები და საზოგადოებრივი მომსახურების მიწოდება

დღევანდელ მსოფლიოში აღინიშნება ადგილობრივი დონისათვის სულ უფრო და უფრო მეტი უფლებამოსილების გადაცემის ტენდენცია. ამ პროცესის საფუძველს სუბსიდიარობის პრინციპი წარმოადგენს - ნებისმიერი უფლებამოსილება უნდა განხორციელდეს იმ დონეზე, რომელიც ყველაზე ახლოს დგას ბენეფიციართან (მოსახლეობასთან). მმართველობის უფრო ზედა დონისათვის უფლების გადაცემა ხდება მხოლოდ მაშინ, როცა ქვედა დონე ვერ ახერხებს ამ უფლების რეალიზაციას.

მოქმედი კანონმდებლობის მიხედვით, თვითმმართველობების უფლებამოსილებებს განეკუთვნება ისეთი საკითხები, როგორცაა მაგალითად:

- ფინანსური და მმართველობის საკითხები - ბიუჯეტის შემუშავება, მიღება და განხორციელება, თვითმმართველობის ქონების მართვა, ადგილობრივი შესყიდვები;
- მომსახურების და პროგრამების დაგეგმვა და რეგულირება - სივრცით-ტერიტორიული დაგეგმვა, დასაქმების მუნიციპალური პროგრამების დამტკიცება, პარკირების წესების დადგენა, მშენებლობის ნებართვები, მშენებლობაზე ზედამხედველობა, მიტინგებისა და დემონსტრაციების საკითხების რეგულირება;
- კომუნალური სფერო - ადგილობრივი მნიშვნელობის გზები, ქუჩების დასუფთავება, გარე განათება, სანიაღვრე მეურნეობა, საყოფაცხოვრებო ნარჩენების შეგროვება და გატანა, ტერიტორიის კეთილმოწყობა და გამწვანება, ქუჩებისა და მოედნების სახელდება;
- განათლების, ჯანდაცვის, კულტურისა და სოციალური სფერო - სკოლამდელი და სკოლისგარეშე საადმინისტრაციო დაწესებულებების საქმიანობა, ადგილობრივი მნიშვნელობის კულტურული და სპორტული ობიექტების საქმიანობის ორგანიზება.

თვითმმართველობებისათვის უფრო მეტი უფლებამოსილებების გადაცემის პროცესი დროშია გაწეილი. ადგილობრივი ხელისუფლებისთვის ზოგიერთი უფლებამოსილების გადაცემასთან ერთად, ხშირად ხდება ადრე გადაცემული სხვა მომსახურებების კვლავ ცენტრალიზაცია (მაგალითად, იურიდიული მომსახურება და ა.შ.). ამავ დროს, მიუხედავად კონსტიტუციური გარანტიისა (მუხლი 75), მუნიციპალური უფლებამოსილებების დიდი ნაწილი არ არის სრული და ექსკლუზიური. მათი ნაწილი ფორმალურადაც ცენტრის მიერ დელეგირებულ კომპეტენციებს წარმოადგენს. ამასთან საკუთარი უფლებამოსილებების განხორციელების პროცესშიც მაღალია ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან ფორმალური თუ არაფორმალური ჩარევის ხარისხი. იმ უფლებამოსილებებს შორის, რომლებსაც თვითმმართველობები ახორციელებენ, ან ლოგიკიდან გამომდინარე, უნდა განახორციელონ, სამი ჯგუფი იკვეთება:

1. კომპეტენციები, რომლებიც თავისი ბუნებით ადგილობრივია, მაგრამ სახელმწიფო ახორციელებს (მაგალითად, გარე განათება, ადგილობრივი მნიშვნელობის გზების შეკეთება, კომუნიკაციების რეაბილიტაცია, წყალმომარაგება, სასწრაფო სამედიცინო დახმარება და ა.შ.);
2. კომპეტენციები, რომლებიც მთლიანად კერძო სექტორის ხელშია და თვითმმართველობებს მათზე კონტროლის მექანიზმები არ აქვს (მაგალითად, გაზ- და ელექტრომომარაგება), თუმცა საზოგადოების თვალში, სწორედ მუნიციპალიტეტები აღიქმებიან მაღალ ტარიფზე ან ცუდ სერვისზე პასუხისმგებლად;
3. კომპეტენციები, რომლებსაც ცენტრი უნდა ახორციელებდეს, მაგრამ შესრულება ადგილებს ევალებათ (მაგალითად, სამხედრო-სავალდებულო გაწვევის პროცესში მუნიციპალური სტრუქტურების ჩართვა, ცალკეულ რაიონებში შსს-ს დაქვემდებარებაში მყოფი პოლიციის განყოფილებებისათვის შენობების აგება ადგილობრივი ბიუჯეტების ხარჯზე და სხვ.).

აღნიშნული უფლებამოსილებები გამიზნულია საზოგადოებისათვის ადეკვატური, თანასწორი და მაღალხარისხოვანი საზოგადოებრივი მომსახურების მისაღწევად, თუმცა სერვისების

მიწოდების დონე საქართველოში მაღალი ხარისხით არც საბჭოთა პერიოდში არ გამოირჩეოდა, ხოლო დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ უფრო გართულდა, როცა 1990-იან წლებში, სახელმწიფო სტრუქტურების კოლაფსის შედეგად, ეს სფერო სრულიად მოიშალა.

მიუხედავად დამოუკიდებლობის პერიოდში მნიშვნელოვანი ძვრებისა, სერვისების მიწოდების ხარისხი მაინც დაბალია (განსაკუთრებით რურალურ და მაღალმთიან დასახლებებში). გარემოებას კიდევ უფრო ამძიმებს რიგ სფეროებში შესაბამისი სტანდარტების (მაგალითად, ISO სტანდარტები), შეფასების კრიტერიუმების და მონიტორინგის სისტემის სისუსტე ან არარსებობა.

უმთავრეს პრობლემას უფლებამოსილებების განხორციელების გზით მაღალხარისხოვანი საზოგადოებრივი მომსახურების მიწოდების პროცესში გრძელვადიანი, სტრატეგიული ხედვების არარსებობა წარმოადგენს. დაგეგმვის პროცესში გათვალისწინებული უნდა იყოს თავად სერვისის ბუნება. მაგალითისათვის ბენეფიციართა კრიტიკული მასის არსებობა - საბავშვო ბაღის ფუნქციონირებისათვის რამდენიმე ასეული მცხოვრების არსებობაა საჭირო, სახანძრო უსაფრთხოება კი ეფექტურია რამდენიმე ათეული ათასი მცხოვრების პირობებში. ვინაიდან ნებისმიერი მუნიციპალიტეტი ზოგი ფუნქციის შესასრულებლად მეტისმეტად დიდი, ხოლო ზოგისათვის - მეტისმეტად მცირეა, პრობლემის გადაწყვეტა შეიძლება როგორც მრავალდონიანი თვითმმართველობების ჩამოყალიბებით, ისე ინტერ-მუნიციპალური თანამშრომლობის გზით.

ფინანსები და ქონება

საშუალოდ, მსოფლიოს თითქმის ყველა ქვეყანაში (იგულისხმება როგორც განვითარებული, ისე განვითარებული ქვეყნები) ჯამურად ადგილობრივი თვითმმართველობების შემოსავლების წილი საჯარო ფინანსების 30-40%-ია. საერთო შემოსავლებში (შემოსულობებში) საკუთარი შემოსავლების წილი, როგორც წესი, მთლიანი თანხის უდიდეს ნაწილს შეადგენს. სხვადასხვა ქვეყანაში ეს შემოსავლები ან ზიარი გადასახადების (მაგალითად, საშემოსავლო და მოგების გადასახადები) წილია, ან სრულად ადგილობრივად (მაგალითად, ქონების გადასახადი) ითვლება. გადასახადის სახეები და წილების ოდენობა შესაბამისი ქვეყნების კანონმდებლობითაა განსაზღვრული.

შემოსავლების დარჩენილი ნაწილი ეროვნული ხელისუფლების ან თვითმმართველობის ზედა დონეების (ევროკავშირში, ასევე ევროპული ფონდების) მიერ გადმორიცხულ ტრანსფერებზე მოდის.

რაც შეეხება ადგილობრივ ქონებას, ქვეყნების უმრავლესობაში მათი იდენტიფიცირების პრობლემა არ არსებობს. თვითმმართველობა აღიქმება, როგორც იურიდიული პირი, რომლის ქონებაც ისევე დაცულია ქონების ფლობის საყოველთაო უფლებით, როგორც სახელმწიფოს, მსხვილი კორპორაციებისა თუ ფიზიკური პირების საკუთრება.

განსხვავებული მდგომარეობაა პოსტ-სოციალისტურ ქვეყნებში. ვინაიდან ადრე უმთავრეს (ხშირ შემთხვევაში, ერთადერთ) მესაკუთრეს სახელმწიფო წარმოადგენდა, საკმაოდ მწვავედ დადგა ცენტრალური ხელისუფლებისა და თვითმმართველობების ქონების გამიჯვნის საკითხი. ამ პრობლემას, პრივატიზაციის პროცესთან ერთად, ცენტრალური ევროპის ქვეყნებმა (უნგრეთი, პოლონეთი, სლოვენია, ლატვია, ლიტვა, ბულგარეთი და ა.შ.) წარმატებით გაართვეს თავი, ხოლო პოსტ-საბჭოთა ქვეყნებში მსგავსი ცვლილებები რთულად ხორციელდება.

საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობების შემოსავლებისა და ქონების საკითხი ერთ-ერთ უმწვავეს პრობლემას წარმოადგენს:

- XX საუკუნის 90-იან წლებში ადგილობრივი ფინანსები საერთო საჯარო ფინანსების 1/3-ს შეადგენდა, ფორმალურად ეს კარგი მაჩვენებელია, თუმცა უნდა გავითვალისწინოთ, რომ ჯამური თანხა მეტად მცირე იყო - კონსოლიდირებული ბიუჯეტები 2000 წელს 600 მლნ. ლარს არ აღემატებოდა. შესაბამისად თვითმმართველობებს 200-240 მლნ. ლარით რეალურად არ შეეძლოთ საკუთარი უფლებამოსილებების დაფინანსება (მუნიციპალური ბიუჯეტები, თბილისის გარდა, ერთ სულ მოსახლეზე წელიწადში მხოლოდ 15 ლარს შეადგენდა).
- 2003 წლიდან იწყება გადასახადების მაქსიმალური ცენტრალიზაცია. გაუქმდა ზიარი გადასახადები (საშემოსავლო, მოგების). ასევე შემცირდა ადგილობრივი გადასახადების (ქონების გადასახადი) განაკვეთები. შედეგად, საკუთარი საგადასახადო შემოსავლების წილი კონსოლიდირებულ ბიუჯეტში 30,0%-დან 2,3%-მდე დაეცა. ხელისუფლება ამ შემცირებას საერთოეროვნულ დონეზე გატარებული რეფორმების დაფინანსების საჭიროებით ხსნიდა. ამავე დროს, მართალია გაიზარდა (რეალურად გაათკეცდა) რეგიონებში დახარჯული თანხების მოცულობა, მაგრამ ცენტრალური ხელისუფლება აღნიშნულ პროგრამებს უშუალოდ, თვითმმართველობებისთვის გვერდის ავლით ახორციელებდა. საკუთარი შემოსავლების შემცირების პარალელურად, სახელმწიფომ ადგილობრივი შემოსულობების მთავარ წყაროდ ტრანსფერები აქცია, რითაც თვითმმართველობები ფინანსურად აბსოლუტურად ცენტრზე დამოკიდებული გახადა.
- მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის შემოსულობები 2013 წლიდან გარკვეული ზრდის ტენდენციით ხასიათდება, რაც ნამდვილად პოზიტიური მოვლენაა, თუმცა აღსანიშნავია, რომ ბიუჯეტების შემოსულობების დიდი ნაწილის ფორმირება კვლავ ცენტრალური ხელისუფლებიდან მიღებული ტრანსფერების (კერძოდ, დღგ-ს 19%) ხარჯზე ხდება. მაგალითად, 2013-2017 წლებში ცენტრალური ბიუჯეტიდან მიღებული გრანტების წილი მთლიანი შემოსულობების 49,7-47,7%-ს შეადგენდა. საკუთარი შემოსავლების წილი (ძირითადად ქონების გადასახადი) მეტად მცირეა. მუნიციპალიტეტებმა არ იციან, თუ თითოეული წლის ბოლოს რა თანხებს და რა პროგრამების მეშვეობით მიიღებენ ცენტრალური ხელისუფლებისაგან. ხშირია უკვე დამტკიცებული ბიუჯეტების ცვლილებაც საბიუჯეტო წლის განმავლობაში. მუნიციპალიტეტების ფინანსურ მდგომარეობს ამძიმებს ის გარემოებაც, რომ მათ ხელი არ მიუწვდებათ სახელმწიფოს ხელთ არსებულ სტატისტიკურ მონაცემებზე ადგილობრივი დასაბეგრი ბაზის შესახებ.

რაც შეეხება თვითმმართველობების საკუთრების ფორმირებას, შესაბამისი საკანონმდებლო ბაზის მომზადება 2001 წლიდან დაიწყო და დღესაც გრძელდება. თუმცა პრაქტიკაში ჭიანჭურდება ცენტრალური ხელისუფლების ბალანსზე არსებული ქონების ნაწილის მუნიციპალიტეტებისათვის გადაცემა. მაგალითისათვის, მართალია კანონმდებლობით მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე არსებული არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების არაპრივატიზებული მიწა თვითმმართველი ერთეულის საკუთრებას წარმოადგენს, მაგრამ გართულებულია მუნიციპალიტეტს მიერ მიწის რეგისტრაციის პროცედურები. პრობლემას წარმოადგენდა (და დღესაც წარმოადგენს) შესაბამისი მონაცემთა სრული ბაზის არარსებობა. გარდა ამისა, არსებობს შემთხვევები, როდესაც ცენტრალური ხელისუფლება თვითნებურად განკარგავს თვითმმართველობების ბალანსზე არსებულ ისედაც მცირე ქონებას.

დასკვნის სახით უნდა ითქვას, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობებისათვის ფინანსური რესურსებისა და ქონების გადაცემა, ზიარ გადასახადებში თვითმმართველობის წილის გაჩენა ან/და გაზრდა, ადგილობრივი შემოსავლების მართვის მენეჯმენტის გაუმჯობესება დეცენტრალიზაციის ერთ-ერთ უმთავრეს გამოწვევად რჩება.

მოქალაქეთა მონაწილეობა

დასავლეთის ქვეყნებში, ადგილობრივი თვითმმართველობების გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების ჩართულობის საკითხი, მიუხედავად ხანგრძლივი ტრადიციისა, საკმაოდ პრობლემატურია. სიტუაცია განსაკუთრებით დამძიმდა 2008 წლის ეკონომიკური კრიზისისა და COVID-19-ის პანდემიის შედეგად, როცა მსოფლიოში გაძლიერდა პოპულისტური და რადიკალური შეხედულებები. ეს გარემოება, აგრეთვე თანამედროვე ტექნოლოგიების განვითარება და საზოგადოებაში ახალი მოთხოვნების გაჩენა მმართველი სტრუქტურების წინაშე აყენებს რეაგირების ახალი ფორმების შექმნის საკითხს.

ზემოთქმულიდან გამომდინარე გასაკვირი არ არის, რომ აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით განხორციელებულია როგორც მრავალი კვლევა, ისე სხვადასხვა საერთაშორისო ორგანიზაციის მიერ მიღებულია მრავალი (რამდენიმე ათეული) დოკუმენტი, რეზოლუცია, რეკომენდაციების პაკეტი, გზამკვლევი და სხვა აქტი, რომელთა განხილვა შორს წაგვიყვანს.

უშუალოდ საქართველოსთან დაკავშირებით უნდა ვახსენოთ რამდენიმე საერთაშორისო ხელშეკრულება და კონვენცია, კერძოდ:

- ასოცირების შესახებ შეთანხმება ევროკავშირსა და საქართველოს შორის, რომელიც მნიშვნელოვან ყურადღებას უთმობს სამოქალაქო საზოგადოების გაძლიერებისა და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის საკითხს (კარი IV, თავი 13, მუხლები 240, 241, 243; კარი VI, თავი 20, მუხლები 369-371; კარი VIII, თავი 1, მუხლები 412-413), ასევე დეცენტრალიზაციის სტრატეგიის განხორციელების საჭიროებას ევროპის საბჭოს "ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ქარტიის" შესაბამისად.
- ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ (CETS No 122, სტრასბურგი, 1985), რომელსაც საქართველო 2004 წელს შეუერთდა 26 ოქტომბრის #515-III დადგენილებით).
- ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის დამატებითი ოქმი ("უტრეხტის ოქმი", 2009), რომელსაც საქართველო შეუერთდა 2019 წლის 29 მაისს და რომელიც შეეხება ევროპის საბჭოს წევრ ქვეყნებში ადგილობრივი ხელისუფლების გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში მოქალაქეთა მონაწილეობის საკითხს.
- ორჰუსის კონვენცია "გარემოსდაცვით საკითხებთან დაკავშირებული ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის, გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობისა და ამ სფეროში მართლმსაჯულების საკითხებზე ხელმისაწვდომობის შესახებ" (ორჰუსი, 1998), რომელსაც ხელს აწერს 46 ქვეყანა და ევროკავშირი და რომელსაც საქართველო 2001 წლის 30 ოქტომბერს შეუერთდა.

გარდა ამისა, აღსანიშნავია ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლების კონგრესის ანგარიშები საქართველოსთან დაკავშირებით, კერძოდ საქართველოს ადგილობრივი და რეგიონალური დემოკრატიის ანგარიში CG35(2018)18final და რეკომენდაცია 426(2018), სადაც აღნიშნულია, რომ საქართველოში ამ სფეროში არსებული მექანიზმები ძირითადად საკონსულტაციო ინსტრუმენტებია, რომელსაც სუსტი ზეგავლენა გააჩნია საბოლოო გადაწყვეტილების მიღების პროცესზე. შესაბამისად, ჩნდება საფრთხე, რომ ამან შეიძლება მოსახლეობის იმედგაცრუება გამოიწვიოს.

საქართველოში მოქალაქეთა მონაწილეობის საკითხთან დაკავშირებით სამი ეტაპი შეიძლება გამოიყოს:

- 1991-2003 წლები - არ არსებობდა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობის ფორმალური მექანიზმები;

- 2003-2012 წლები - შეიქმნა საზოგადოების მონაწილეობის საკანონმდებლო ინსტრუმენტები, მაგრამ არ შექმნილა მიღებული გადაწყვეტილებების აღსრულების გარანტიები;
- 2013-2022 წლები - კანონმდებლობით დაზუსტდა თვითმმართველობის განხორციელების პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის არსებული (პეტიცია, საკრებულოს საქმიანობაში მონაწილეობა, ანგარიშების მოსმენა) და განისაზღვრა დამატებითი (დასახლების საერთო კრება, სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო) ფორმები (2015 წლის 22 ივლისს ცვლილება "ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის" XI თავში).

შედეგად, 2015-2016 წლების მანძილზე, თვითმმართველობებმა მიიღეს შესაბამისი მარეგულირებელი სამართლებრივი აქტები და დაიწყეს მათი იმპლემენტაციის პროცესი.

კანონმდებლობით განსაზღვრული მონაწილეობის ფორმებიდან უნდა აღინიშნოს:

- დასახლების საერთო კრებები, რომელთა ოდენობაც იზრდება 2016 წლიდან მოყოლებული დღემდე. მუნიციპალიტეტების მიერ მოწოდებული ინფორმაციის თანახმად, ჩატარდა 5 ათასზე მეტი დასახლების კრება. თუ გავითვალისწინებთ, რომ ქვეყანაში 3.5 ათასზე მეტი სასოფლო დასახლებაა, კრებების პროცენტული მაჩვენებელი არც ისე დიდია. თუმცა 2020 წლისათვის მაჩვენებელი 1700-ს აღწევს, რაც უკვე დასახლებათა საერთო ოდენობის ნახევარს შეადგენს. ბოლო წლებში კრებების ოდენობა მნიშვნელოვნად იზრდება (2019 - 44%, 2020 - 46%) - აღნიშნული გარემოება "სოფლის დახმარების სახელმწიფო პროგრამის" აღდგენას და შესაბამისი გადაწყვეტილებების დასახლების კრებების მიერ დამტკიცებას უკავშირდება.
- პეტიციები, რომელთა ოდენობაც იზრდება 2015 წლიდან მოყოლებული. მხოლოდ 2016 წლის მანძილზე თვითმმართველობის ორგანოებისადმი მოქალაქეთა პეტიციების ოდენობამ 52 შეადგინა, რაც მანამდე ათი წლის მანძილზე წარმოდგენილ პეტიციათა ჯამს აღემატება. სავარაუდოდ აღნიშნული მექანიზმის ხშირი გამოყენება აქტიური და ძლიერი სამოქალაქო საზოგადოების ჯგუფების არსებობით უნდა აიხსნას. როგორც წესი, პეტიციები ძირითადად ინფრასტრუქტურულ პროექტებს უკავშირდება, თუმცა არის ეკოლოგიური, შშმ პირების უფლებებთან დაკავშირებული და სხვა პრობლემების განხილვის მოთხოვნებიც.
- სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოები, რომელთა მუშაობაც 2015 წლიდან მოყოლებული, იზრდება (2019 წლისთვის - 53 ერთეული). ამასთან 11 მუნიციპალიტეტში მერის მრჩეველთა საბჭო საერთოდ არასდროს შექმნილა (მაგალითად, თბილისში ასეთი სტრუქტურა მოქმედებს ცალკეული რაიონების გამგებლებთან (10-დან 5 რაიონში), მაგრამ არა მერთან). საბჭოები უფრო აქტიურად მოქმედებენ მუნიციპალიტეტებში, სადაც ძლიერია სამოქალაქო საზოგადოება და არსებობს მერის დადებითი დამოკიდებულება აღნიშნული მექანიზმისადმი. მერის ცვლა, ხშირ შემთხვევაში, იწვევს საბჭოების წარმატებული პრაქტიკის შეჩერებას ან შეწყვეტას.

გარდა ამისა, არსებობს მონაწილეობის მექანიზმები, რომელიც კანონმდებლობით არ არის განსაზღვრული, მაგრამ მუნიციპალიტეტებს აქვთ მათი შექმნის დისკრეტია. აქ, უპირველეს ყოვლისა, აღსანიშნავია სამოქალაქო (მონაწილეობითი) ბიუჯეტების პროგრამები, რომლებიც 2015 წლიდან განხორციელდა საქართველოს მუნიციპალიტეტთა ნაწილში (მარნეული, გორი, ბორჯომი, სიღნაღი, ზუგდიდი, საჩხერე, წყალტუბო, მესტია და ა.შ.), ხოლო შემდეგ, დონორების დახმარების შედეგად (GIZ, NDI, GGI) მომდევნო წლებში პროცესს შეუერთდნენ ბათუმის, ქუთაისის, ოზურგეთის, ლანჩხუთის და ამბროლაურის მუნიციპალიტეტები. პროგრამა განსხვავებულად მიმდინარეობს სხვადასხვა მუნიციპალიტეტში, რადგან განსხვავდება მისი რეგულირების, ასევე პროექტების შერჩევის წესი. უნდა ითქვას, რომ ზოგიერთ მუნიციპალიტეტში (მაგალითად, ქედა) მონაწილეობითი ბიუჯეტის შექმნის პროცესში გაიზარდა მოქალაქეთა როლი უშუალოდ საბოლოო გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, ამასთან შეიქმნა არა მხოლოდ იდეების წარმოდგენის, არამედ უკვე მოწონებული პროექტების განხორციელების მონიტორინგის პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის მექანიზმები.

მოქალაქეთა მონაწილეობის სხვა ფორმებიდან, რომლებიც სხვადასხვა მუნიციპალიტეტში ხორციელდებოდა, ან ამჟამად ხორციელდება, აღსანიშნავია:

- "საზოგადოებრივი დარბაზი",
- საკრებულოს "ღია კარის სხდომები" და გასვლითი სხდომები,
- სსო-ების თანადაფინანსების პროგრამები,
- თანამონაწილეობითი ურბანული დაგეგმვა,
- საკონსულტაციო შეხვედრები,
- ახალგაზრდული მრჩეველთა საბჭოები,
- გენდერული თანასწორობის საბჭოები,
- შშმ პირების საბჭოები,
- სოციალური საბჭოები,
- ბინების/სახლების მესაკუთრეთა ამხანაგობები,
- სოციალური ქსელები (Facebook გვერდები),
- სამოქალაქო მონაწილეობის პლატფორმა.

ამავე დროს მოსახლეობის უდიდესი ნაწილი არ ფლობს ინფორმაციას ამ მექანიზმების შესახებ, ამასთან, კვლევების თანახმად, მათი ეფექტურობა დაბალია. საზოგადოების პასიურობის მიზეზია აღნიშნულ პროცესში დისკრეციის უფლების არარსებობა - ეს მექანიზმები, საუკეთესო შემთხვევაში, მხოლოდ საკონსულტაციო ფორმატს წარმოადგენს.

მოსახლეობის დიდი ნაწილი ვერ ხედავს რიგ საკითხებთან დაკავშირებით მუნიციპალიტეტისადმი მიმართვის საჭიროებას. იგი ფიქრობს (ხშირად, არც თუ უსაფუძვლოდ), რომ თვითმმართველობებს, თვით საკუთარი უფლებამოსილებების განხორციელების პროცესშიც "არავინ არაფერს არ ეკითხება", ამიტომ თუ ადამიანებს რაიმე პრობლემის გადაწყვეტა სურთ, უმჯობესია ცენტრალური ხელისუფლების დონეზე დასვან საკითხი.

დასკვნის სახით უნდა ითქვას, რომ საქართველოში არსებული მონაწილეობის მექანიზმები არ ცდება საერთაშორისო კლასიფიკაციით განსაზღვრულ პირველ (ინფორმირების), ან, საუკეთესო შემთხვევაში, მეორე (კონსულტირების) დონეს. უმაღლესი, მესამე (აქტიური მონაწილეობის) დონის მაგალითები დღეისათვის რეალურად არ არსებობს.

რეალობა და პერსპექტივები

თუ შევაჯამებთ თვითმმართველობის სისტემის მთავარი ბენეფიციარის, საზოგადოების დამოკიდებულებას განხილული პრობლემებისადმი, შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ:

- თვითმმართველობა არ იწვევს ისეთ ინტერესს, როგორცაა ზოგი სხვა საკითხი (უმუშევრობა, დაბალი შემოსავლები, გეოპოლიტიკური მდგომარეობა და ა.შ.);
- თვითმმართველობის როლის შესახებ მოქალაქეთა ინფორმირების ხარისხი საკმაოდ დაბალია - პოლიტიკურ თუ ინტელექტუალურ ელიტაშიც კი დაბალია ადეკვატური ცოდნის დონე;
- ის, ვინც ერკვევა თვითმმართველობის ფუნქციებში, უმეტესწილად ფრუსტრირებულია, ვინაიდან ხედავს, რომ სურვილის შემთხვევაშიც კი, გადაწყვეტილების მიმღები არათუ მოქალაქეები, თვითმმართველობის ორგანოებიც კი ნაკლებად არიან.

სხვადასხვა კვლევების თანახმად, მოქალაქეები, თვითმმართველობასთან დაკავშირებით, აღნიშნავენ ისეთ პრობლემებს, როგორცაა:

- თვითმმართველობებში დასაქმებული კადრების კვალიფიკაციის დაბალი დონე,
- თვითმმართველობების დამოუკიდებლობის დაბალი ხარისხი,
- მოქალაქეთა პასიურობა, რაც ხშირად რიგი კულტურული ფაქტორებით იხსნება.

მიუხედავად საკმაოდ მძიმე სურათისა, საქართველოს სახელმწიფოს, პოლიტიკური ელიტის მიერ სურვილის არსებობის შემთხვევაში (რაც გასული 30 წლის განმავლობაში ნაკლებად შეინიშნება), შეუძლია რეალური ნაბიჯები გადადგას დეცენტრალიზაციის რეალური პროცესის დაწყების მიმართულებით.

ქვეყანაში, სხვადასხვა სფეროში არსებობს შესაბამისი გამოცდილება როგორც აკადემიური წრეების და სამოქალაქო საზოგადოების, ისე საჯარო სამსახურის წარმომადგენელთა შორის.

გარდა ამისა, საქართველოს შეუძლია გამოიყენოს ისეთი საერთაშორისო დახმარების ფორმები, როგორცაა:

- ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკის (ENP) მექანიზმი - აღმოსავლეთის პარტნიორობის მექანიზმი;
- ევროპის სამეზობლო ინსტრუმენტის ENI-ის ფარგლებში საქართველოს სტრატეგიული მხარდაჭერის ჩარჩო პროგრამული დოკუმენტი (Single Support Framework - SSF, რომლის ბიუჯეტიც გასულ 2017-2020 წლებში დაახლ. 371-დან 453 მლნ. ევრომდე შეადგენდა);
- ისეთი ევროპული ინსტრუმენტები, რომლებიც მიზნად ისახავს ინტერ-მუნციპალური თანამშრომლობისა და ენერგოეფექტურობის სისტემების განვითარებას და ა.შ.

რამდენად მოახერხებს საქართველო გამოწვევებზე რეაგირებას, ამას დრო გვიჩვენებს. თვითმმართველობის დამკვიდრებას ალტერნატივა არ გააჩნია და იგი, ადრე თუ გვიან, მაინც განხორციელდება, შეიძლება ვისაუბროთ მხოლოდ იმაზე, თუ როდის მოხდება ეს.

ნებისმიერ შემთხვევაში, სასურველია, რომ იმ აქტორებმა, რომლებიც დეცენტრალიზაციის პერსპექტივებით არიან დაინტერესებულნი, ახლავე დაიწყონ მუშაობა სისტემური ხედვების შემუშავების მიზნით.