

სამოქალაქო კულტურის საერთაშორისო ცენტრი

**ადგილობრივი თვითმმართველობა
საქართველოში
1991-2014**

თბილისი, 2015

მომზადებულია პროექტის „სამოქალაქო საზოგადოება დეცენტრალიზაციისათვის“ ფარგლებში, რომელსაც ახორციელებს სამოქალაქო კულტურის საერთაშორისო ცენტრი.



პროექტი ხორციელდება ფონდის „ღია საზოგადოება - საქართველო“ მხარდაჭერით.

შესაძლებელია, ფონდი „ღია საზოგადოება - საქართველო“ და „სამოქალაქო კულტურის საერთაშორისო ცენტრი“ არ ეთახმებოდეს ცალკეული ავტორის მიერ გამოთქმულ ზოგიერთ მოსაზრებას.



სარედაქციო კოლეგია:

თინათინ ბოლქვაძე
კონსტანტინე კანდელაკი
დავით ლოსაბერიძე
თამარ ჩიქოვანი

გამოცემა მოამზადეს:

ნათია ლოხიშვილი
ზვიად მჟავანაძე

ნაწილი I – საქართველოში ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარების ანგარიში (1991 – 2012)

დავით ლოსაბერიძე – პოლიტიკის ანალიზი	8
1. ზოგადი სურათი	8
2. საკანონმდებლო რეგულაციები	10
3. ტერიტორიული ორგანიზება	12
4. თვითმმართველობის ორგანოთა სისტემა	15
5. თვითმმართველობის უფლებამოსილებები	19
6. საზოგადოებრივი მომსახურების ფორმები და ხარისხი	21
7. თვითმმართველობის ფინანსები	24
8. თვითმმართველობის ქონება	29
9. სახელმწიფო ზედამხედველობა	31
10. თვითმმართველობა თბილისში	34
11. ადგილობრივი უნარები	36
12. საზოგადოების განწყობა	38
13. დასკვნები და რეკომენდაციები	40
ირაკლი კობახიძე – თვითმმართველობის მარეგულირებელი კანონმდებლობა, ინსტიტუციური მონყობა, უფლებამოსილებები და სახელმწიფო ზედამხედველობა(1991-2012).....	43
1. ადგილობრივი თვითმმართველობის მარეგულირებელი კანონმდებლობა	43
2. ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუციური მონყობა	50
3. ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებები	55
4. სახელმწიფო ზედამხედველობა	61
ალექსანდრე სვანიშვილი – თვითმმართველობის სისტემის ფუნქციონირების პრაქტიკა(1991-2012)	64
1. საზოგადოებრივი მომსახურების განვითარების სისტემა	64
2. საზოგადოების მონაწილეობა თვითმმართველობის განხორციელებაში.....	84
3. თვითმმართველობის საკადრო პოლიტიკა	90
მიხეილ კუკავა – ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსები და ქონება (1991-2012)	100
1. საკანონმდებლო რეგულირება	100
2. ცვლილებები გათანაბრებითი ტრანსფერის ფორმულაში	103
3. გათანაბრებითი ტრანსფერის ფორმულის ცვლილებების მნიშვნელობა	105
4. პრობლემები და რეკომენდაციები გათანაბრებითი ტრანსფერის ფორმულისათვის	113
5. გადაუწყვეტელი პრობლემები ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსებისა და ქონების გამიჯვნის სფეროში.....	115
ლევან ალაფიშვილი - თვითმმართველობის სისტემა თბილისში(1991-2012)	121
1. საკანონმდებლო რეგულირება	121
2. თვითმმართველობის მოქმედი სტრუქტურა	122
3. თბილისის თვითმმართველობის ეკონომიკური საფუძვლები	126
4. თბილისის ადგილობრივი თვითმმართველობის შტოების ურთიერთობა	128
5. თბილისის თვითმმართველობის ურთიერთობა ცენტრალურ ხელისუფლებასთან	130
ნაწილი II – დავით ლოსაბერიძე, ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმა საქართველოში 2013–2014.....	133
1. რეფორმის წინამძღვრები	134
2. რეფორმის მზადება.....	139
3. პოლიტიკური პროცესი და მოქმედ აქტორთა განწყობები.....	149
4. რეფორმის იმპლემენტაციის პროცესი	153
5. მოქმედ აქტორთა მოტივაციები.....	167
6. დღეისათვის არსებული მდგომარეობა და პერსპექტივები	173
7. დასკვნა	176

წინათქმა

საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარების ჩამოყალიბების პროცესი ქვეყნის დამოუკიდებლობის 25-წლიანი პერიოდის განმავლობაში რთულად მიმდინარეობს, ხშირია სისტემის რეფორმირების მცდელობები, რაც გამოიხატება სხვადასხვა პერიოდში განსხვავებული მოდელების მუნიციპალური სისტემის შექმნისა და დამკვიდრების მცდელობებში. ადგილობრივი თვითმმართველობის ქართული სისტემა შორსაა სრულყოფილებისაგან და დღესაც რეფორმირების პროცესშია. ამდენად, მნიშვნელოვანია განვლილი გზის გადახედვა, კრიტიკული გაანალიზება და მხოლოდ ასეთი მიდგომით შეიძლება მომავალი განვითარების ოპტიმალური სტრატეგიის შერჩევა.

წინამდებარე გამოცემა არის 1991 წლიდან 2015 წლამდე ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარებაში არსებული ძირითადი ტენდენციებისა და პრობლემატიკის აღწერის, განვლილი გზის განხილვისა და გაანალიზების მცდელობა, რომელიც საინტერესო იქნება როგორც სამეცნიერო წრეებისათვის, ასევე საკითხით დაინტერესებული ფართო საზოგადოებისათვის.

ნაშრომის პირველ ნაწილში, რომელიც მომზადდა 2013 წელს, მოცემულია „საქართველოში 1991 – 2012 წლებში ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარების ანგარიში“ რომელშიც აღწერილია საქართველოში 1991–2012 წლებში თვითმმართველობის სისტემის განვითარების ტენდენციები და შეფასებულია დეცენტრალიზაციის განვითარების პროცესი.

ანგარიში შედგება ხუთი თავისაგან:

1. პოლიტიკის ანალიზი - დეცენტრალიზაციის პროცესის ზოგადი შეფასება;
2. თვითმმართველობის მარეგულირებელი კანონმდებლობა, ინსტიტუციური მონყობა, უფლებამოსილებები და სახელმწიფო ზედამხედველობა;
3. თვითმმართველობის სისტემის ფუნქციონირების პრაქტიკა;
4. ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსები და ქონება;
5. თვითმმართველობის სისტემა თბილისში.

ანგარიშის მომზადებაში მონაწილეობდნენ ექსპერტები: ლევან ალაფიშვილი, კონსტანტინე კანდელაკი, ირაკლი კობახიძე, მიხეილ კუკავა, დავით ლოსაბერიძე, ალექსანდრე სვანიშვილი.

ნაშრომის მეორე ნაწილში „ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმა საქართველოში - 2013-2014“, რომელიც მოამზადა დავით ლოსაბერიძემ, განხილულია რეფორმის ნანამძღვრები და მისი მზადების ეტაპი, 2013 წელს „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ მომზადებისა და მიღების პოლიტიკური პროცესი და მასში მოქმედ აქტორთა განწყობები, 2014 წელს ახალი ორგანული კანონის მიღების შემდგომ რეფორმის იმპლემენტაციის მიმდინარეობა და პრობლემები, გაანალიზებულია მოქმედ აქტორთა მოტივაციები, შეფასებულია ამ სფეროში არსებული სურათი 2015 წლის იანვრის მდგომარეობით და რეფორმის განვითარების პერსპექტივები.

იმედი გვაქვს, გამოცემა ხელს შეუწყობს საქართველოში თვითმმართველობის სისტემით დაინტერესებულ მკითხველს, კიდევ ერთხელ გაიაზროს ის გამონვევები, რომლებიც საზოგადოებრივი ცხოვრების ამ მიმართულებას ახასიათებს.

საუკეთესო სურვილებით,

კონსტანტინე კანდელაკი
გამგეობის თავმჯდომარე
სამოქალაქო კულტურის საერთაშორისო ცენტრი

ნაწილი I

საქართველოში ადგილობრივი
დემოკრატიის განვითარების
ანგარიში (1991 – 2012)



დავით ლოსაბერიძე – პოლიტიკის ანალიზი

1. ზოგადი სურათი

საქართველომ, სახელმწიფოებრიობის აღდგენის შემდეგ განვლილი მეოთხედი საუკუნის მანძილზე გარკვეულ წარმატებებს მიაღწია სახელმწიფო ინსტიტუტების ჩამოყალიბების პროცესში. ამავე დროს, არსებობს მთელი რიგი საკითხებისა, რომელთა მოგვარება ამ პერიოდის მანძილზე ვერ მოხერხდა, ხოლო საზოგადოებრივი ცხოვრების ზოგიერთ სფეროში კი რეგრესთანაც გვაქვს საქმე.

ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარება იმ საკითხთაგანია, რომლის მიმართაც ბევრი კითხვა კვლავ პასუხგაუცემელია. საქართველოში არა თუ არ განხორციელებულა განვითარებული ქვეყნებისათვის დამახასიათებელი დეცენტრალიზაციის პროცესი, არამედ დღემდე არ არის ჩამოყალიბებული ერთიანი, საზოგადოების მიერ გააზრებული ხედვა, თუ როგორ განხორციელდეს ძალაუფლების ვერტიკალური განაწილება. მიმდინარე ცვლილებები ურთიერთწინააღმდეგობრივი და არასრულია - ხშირია გადახვევა ადრე აღებული კურსიდან და ცალკეულ წარმატებებს ხშირად სტაგნაცია და მართვის ცენტრალიზებული მეთოდების აღდგენა მოსდევს.

ქართული პოლიტიკური ელიტა დეცენტრალიზაციის შეფერხების მიზეზად ასახელებდა იმ გარემოებას, რომ ქვეყნის წინაშე სხვა, ბევრად უფრო მნიშვნელოვანი საკითხები იდგა. ამ მოსაზრებას საფუძველი მართლაც გააჩნია: პოლიტიკური და ეთნიკური კონფლიქტების, ცენტრალიზებული ეკონომიკის მოშლისა და ახალი, საბაზრო ურთიერთობების დამკვიდრების გაჭიანურების, ადამიანური და ფინანსური რესურსების ქრონიკული დეფიციტის პირობებში მართლაც ძნელი იყო, ქვეყანას ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარებაზე ეფიქრა. ამასთან სხვა, შედარებით წარმატებით მიმდინარე რეფორმები (დაჩქარებული პრივატიზაცია, არმიის მშენებლობა, განათლების რეფორმა და, ბოლო ხანებში გაძლიერებული სოციალური დაცვის პოლიტიკა) სახელმწიფო რესურსების მაქსიმალურ მობილიზაციას მოითხოვდა.

თუმცა, დეცენტრალიზაციის საკითხის “არაპრიორიტეტულობას” დეკლარირებულ მიზეზებთან ერთად ფარული, მაგრამ უფრო მნიშვნელოვანი მიზეზიც ჰქონდა - ორი ათწლეულის განმავლობაში ქვეყნის სათავეში მყოფ არც ერთ პოლიტიკურ ძალას არ სურდა, საბჭოთა პერიოდში ჩამოყალიბებული, ხელისუფლების ქვედა დონეებზე აბსოლუტური კონტროლის მექანიზმების ხელიდან გაშვება. ყველა პოლიტიკური ძალა, რომელსაც ხელისუფლებაში მოსვლის ამბიცია გააჩნდა, აპელირებას დეცენტრალიზაციის აუცილებლობაზე აკეთებდა, მაგრამ, ხელისუფლების სათავეში მოსული, მალე ივიწყებდა დაპირებას და, ადგილობრივ ინტერესთა ჯგუფებზე დაყრდნობით, ცდილობდა, მაქსიმალურად გაეხანგძლივებინა სრული, აბსოლუტური და განუყოფელი ბატონობა ხელისუფლების ყველა დონეზე.

თუ თვალს გადავავლებთ ამ ხნის მანძილზე განვითარებულ პროცესებს, აშკარა გახდება მათი შეუსაბამობა განვითარების რომელიმე ერთ ვექტორთან:

- კომუნისტური მემკვიდრეობისაგან თავის დაღწევისა და თვითმმართველობის დამკვიდრების პირველმა მცდელობამ - 1991 წელს მრავალპარტიული მუნიციპალური არჩევნების ჩატარებამ და მართვის პროცესში საზოგადოების ჩართვის გარანტიების შექმნამ (საზოგადოებრივი თვითმმართველობა), ვერ გადაწონა თვითმმართველობებზე ცენტრალური ხელისუფლების მიერ შექმნილი კონტროლის მექანიზმის (პრეზიდენტის მიერ დანიშნული პრეფექტის ინსტიტუტი) ნეგატიური ასპექტები.
- 1992 წლის სახელმწიფო გადატრიალების შემდეგ, ეკონომიკური და პოლიტიკური ქაოსის პირობებში, არც იყო მოსალოდნელი, ხელისუფლებას ეფიქრა ადგილებისათვის უფლებების გადაცემაზე. ტერიტორიულ ერთეულებს ჯერ სახელმწიფოს მეთაურის, შემდეგ საქართველოს პრეზიდენტის მიერ დანიშნული რწმუნებულები (რეგიონებში) და გამგებლები (რაიონებში) აკონტროლებდნენ.
- 1997 წელს, “ადგილობრივი მმართველობისა და თვითმმართველობის შესახებ” ორგანული კანონის მიღებამ და 1998 წელს მუნიციპალური არჩევნების ჩატარებამ დეცენტრალიზაციისათვის სასტარტო პირობები შექმნა. თუმცა ახლადჩამოყალიბებული სისტემა ცენტრალიზებული მართვის ძლიერ ნიშნებს ატარებდა - რაიონების აღმასრულებელი შტოების ხელმძღვანელები ცენტრიდან ინიშნებოდნენ. თვით ორგანული კანონის სახელიც მიგვიჩვენებს ადგილობრივი სახელისუფლებო დონის დუალისტურ (არჩევითი/დანიშნული) ბუნებაზე. რეალურ თვითმმართველობებს ქვედა დონეზე არსებული საქალაქო, სადაბო, სათემო და სასოფლო ხელისუფლების ორგანოები ქმნიდნენ. კანონით მათ საკმაო უფლებამოსილებანი გააჩნდათ, მაგრამ, შესაბამისი ფინანსური უზრუნველყოფის გარეშე, ეს უფლებები მხოლოდ ფორმალობად რჩებოდა.
- “ვარდების რევოლუციის” შემდეგ თვითმმართველობების განვითარების პროცესში კვლავ გამოიკვეთა ცენტრალიზაციის ტენდენცია. ხელისუფლების მიერ დეკლარირებული მოდერნიზაციის დოქტრინა დემოკრატიული პროცესებისათვის ნაკლებ სივრცეს ტოვებდა. 2006 წელს გაუქმდა თვითმმართველობის ქვედა დონე იმ მოტივით, რომ რაიონულ დონეს, რომელიც მოქალაქეებს საკმაოდ დაშორდა, ექნებოდა მეტი ფინანსური და ადამიანური რესურსების მობილიზების საშუალება. თუმცა მალე დაიწყო რაიონის დონეზე არსებული რესურსების შემცირების პროცესი (ზიარი გადასახადების გაუქმება და მათი ცენტრალიზაცია). 2007 წლიდან ყოველივეს დაერთო ადრე თვითმმართველობებზე არაფორმალური ზენოლის საკანონმდებლო ნორმებით განმტკიცების პროცესიც.
- ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარების პროცესის შეჩერებამ გააუარესა როგორც საზოგადოების ჩართულობის, ისე საზოგადოებრივი მომსახურების მიწოდების ხარისხი. სიტუაცია კიდევ უფრო დაამძიმა 2007 წლის პოლიტიკურმა კრიზისმა (2007 წლის ნოემბრის საპროტესტო აქციის ძალისმიერი დაშლა, ვადამდელი საპრეზიდენტო და საპარლამენტო არჩევნები, რომელთა ლეგიტიმურობის საკითხი კითხვის ნიშნის ქვეშ დადგა და ა.შ.), რასაც 2008 წლიდან ეკონომიკური კრიზისი და რუსეთთან შეიარაღებული კონფლიქტიც დაერთო. ასეთ პირობებში, დეცენტრალიზაციის პროცესის დაწყების ნაცვლად, ხელისუფლებამ დაიწყო თვითმმართველობების ისედაც მიზერული უფლებების კიდევ უფრო შეკვეცა (წყალმომარაგების, ნაგვის უტილიზების, სამართლებრივი მომსახურების სრული ცენტრალიზაცია). ერთპარტიულმა სისტემამ (პარტიული ვერტიკალის არსებობის პირობებში) და ალტერნატივის არარსებობამ საზოგადოება (განსაკუთრებით, რეგიონებში) გარიყა პოლიტიკური პროცესებისაგან, ხოლო თვითმმართველობას დაუტოვა მხოლოდ ერთი რეალური

ფუნქცია - უზრუნველყო დემოკრატიის ანტიურაჟი და არჩევნების პერიოდში მაქსიმალურად მეტი ხმის მოგროვება მმართველი პარტიის სასარგებლოდ.

ზემოთ აღნიშნული გასაგებს ხდის საზოგადოების ინდიფერენტიზმს და საზოგადოებრივი დაკვეთის არარსებობას. ეს კი, თავის მხრივ, მმართველ პოლიტიკურ ძალებს საბაზს აძლევს, აპელირება ქვეყანაში თვითმმართველობის ხანგრძლივი ტრადიციის არქონასა და საზოგადოების არამზაობაზე გააკეთონ და კიდევ უფრო განელონ ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარების პროცესი.

2. საკანონმდებლო რეგულაციები

ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემის მარეგულირებელ საკანონმდებლო აქტებს შორის, უპირველეს ყოვლისა, უნდა აღინიშნოს საქართველოს კონსტიტუცია, “ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტია”, “საქართველოს ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” და რამდენიმე სხვა კანონი. ამას გარდა, თვითმმართველობის უფლებებთან დაკავშირებული ნორმები გვხვდება რამდენიმე ათეულ ნორმატიულ აქტში (უპირველეს ყოვლისა, დარგობრივ კანონებში).

საქართველოს კონსტიტუცია (მიღებული 1995 წელს), არ განსაზღვრავს ქვეყნის ადმინისტრაციულ ტერიტორიულ მონყობას. კონსტიტუციის მეორე მუხლის მე-4 პუნქტი ადგენს, რომ “ტერიტორიულ-სახელმწიფოებრივი მონყობა განისაზღვრება კონსტიტუციური კანონით უფლებამოსილებათა გამიჯვნის პრინციპის საფუძველზე ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე საქართველოს იურისდიქციის სრულად აღდგენის შემდეგ, ხოლო თვითმმართველობის ორგანოების შექმნის წესი, უფლებამოსილება და სახელმწიფო ორგანოებთან ურთიერთობა განისაზღვრება ორგანული კანონით.”

2010 წლის 15 ოქტომბერს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო კონსტიტუციის ახალი რედაქცია, რომელმაც განსაზღვრა თვითმმართველობის პრინციპები (ეს მუხლები ძალაში შევიდა 2011 წლის 1 იანვრიდან). კონსტიტუციაში გაჩნდა ახალი VIII თავი, რომლის თანახმადაც განისაზღვრა თვითმმართველობის:

- საარჩევნო უფლება, თუმცა არ დაფიქსირებულია საკრებულოთა უფლებამოსილების ვადა (მუხლი 1011, პუნქტი 1);
 - შექმნისა და გაუქმებისას, აგრეთვე მისი საზღვრების შეცვლისას თვითმმართველ ერთეულთან კონსულტაციების სავალდებულობა (მუხლი 1011, პუნქტი 3);
 - საკუთარი და ცენტრალური ხელისუფლების მიერ დელეგირებული კომპეტენციების გამიჯვნის პრინციპები (მუხლი 1012);
 - ქონებისა და ფინანსების გამიჯვნის პრინციპები (მუხლი 1013).
- ამას გარდა, თვითმმართველობებმა მიიღეს საკონსტიტუციო სასამართლოში კონსტიტუციური სარჩელის შეტანის უფლება (89-ე მუხლი).

აღნიშნულმა ცვლილებებმა კონსტიტუციურად გაამყარა თვითმმართველობის საქმიანობის გარანტიები. ამავე დროს, ახალ რედაქციაში შევიდა ცვლილება, რომლის თანახმადაც, თვითმმართველობაში მონაწილეობის უფლება ყველა ადგილზე მცხოვრების ნაცვლად მიეცა მხოლოდ ადგილზე რეგისტრირებულ მოქალაქეებს (მე-2 მუხლის მე-4 პუნქტი). ასევე არ ყო-

ფილა გათვალისწინებული ვენეციის კომისიის, ფაქტიურად, არცერთი დასკვნა - კომპეტენციების კონკრეტულად გამიჯვნის, სუბსიდიარობის პრინციპის მინიმალური დაცვის და ფისკალური დეცენტრალიზაციის ძირეული პრინციპების კონსტიტუციაში ასახვის შესახებ.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტია ხელმოწერილი იქნა 2002 წლის 23 მაისს. 2004 წლის 26 ოქტომბერს საქართველოს პარლამენტმა მოახდინა მისი რატიფიკაცია. ქარტია ძალაში შევიდა 2005 წლის 1 აპრილიდან.

ამავე დროს, საქართველო არ შეერთებია ქარტიის რამდენიმე მუხლს. მათ შორის აღსანიშნავია მე-5 მუხლი (თვითმმართველობის საზღვრების შეცვლისას თვითმმართველობებთან კონსულტაციების გამართვის აუცილებლობა), თუმცა იგივე პრინციპი გარანტირებულია საქართველოს კონსტიტუციით.

ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ წარმოადგენს თვითმმართველობის საქმიანობის ერთერთ უმთავრეს საკანონმდებლო აქტს. იგი მიღებული იყო 2005 წელს და შეცვალა მანამდე მოქმედი კანონი “ადგილობრივი მმართველობისა და თვითმმართველობის შესახებ”.

მომდევნო წლებში კანონში შესული მთელი რიგი ცვლილებებით შემცირდა თვითმმართველობების რეალური უფლებამოსილებანი და გაიზარდა ზედამხედველობის არეალი, რაზეც შესაბამის თავებში იქნება საუბარი.

სხვა კანონებიდან აღსანიშნავია კანონები: “საქართველოს დედაქალაქის - თბილისის შესახებ” (მიღებულია 2005 წელს), “ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ” (მიღებულია 2007 წლის 8 ივნისს), “შემოსულობების ბიუჯეტებს შორის განაწილების შესახებ” (მიღებულია 2007 წლის 28 დეკემბერს).

სამწუხაროდ ქართულ კანონშემოქმედებით პროცესს ახასიათებს პრობლემების მთელი რიგი, რაც მისი ანალიზისას ვლინდება:

- კანონმდებლობის ხშირი ცვლა, რაც არასტაბილურს ხდის სამოქმედო სივრცეს (ხშირ შემთხვევაში ძირეული ცვლილებები ამა თუ იმ კანონში წელიწადში რამდენიმე ათეულჯერ შედის);
- მიუხედავად ხშირი ცვლისა, ასზე მეტი დარგობრივი კანონი შესაბამისობაშია მოსაყვანი როგორც საქართველოს კონსტიტუციასთან, ისე ორგანულ კანონთან. კონსტიტუციურ ცვლილებებს არ მოჰყოლია კანონების რევიზია და ახალი კონსტიტუციური გარანტიების საკანონმდებლო მექანიზმების შექმნა;
- კანონები წინააღმდეგობაში მოდიან არა მარტო კონსტიტუციასთან, არამედ იურისპრუდენციის საყოველთაოდ აღიარებულ პრინციპებთან (საკუთრების უფლება, საკუთარი ინტერესების დაცვის შესაძლებლობის ქონა, სუბსიდიარობა და ა.შ.);
- კიდევ უფრო ხშირად კანონები ეწინააღმდეგებიან ერთმანეთს და უფრო მეტიც, ხშირად ერთი კანონის ცალკეული მუხლები პრინციპულად ეწინააღმდეგებიან ერთმანეთს. ეს ეხება არა მარტო ძველი და ახალი კანონების ურთიერთშეუსაბამობას, არამედ ერთსა და იმავე დროს მიღებულ საკანონმდებლო აქტებს (მაგალითისათვის გამოდგება 2009 წლის 25 დეკემბერს კანონში “საქართველოს დედაქალაქის - თბილისის შესახებ” ერთდროულად ორი ურთიერთგამომრიცხავი ცვლილების შეტანა; 2010 წლის 2 ივლისის კანონით ცვლილებები შევიდა “სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ” კანონის მუხლებში, რომლებიც უკვე შეიცვალა 2009 წლის 22 ოქტომბრის კანონით).

კანონები იშვიათად გადიან საკანონმდებლო ექსპერტიზას და ხშირად ერთი პირის მიერ მიღებული სპონტანური გადაწყვეტილებების დაკანონებას ისახავენ მიზნად.

სახეზეა ზოგიერთი საკანონმდებლო აქტის ან მისი ცალკეული მუხლების ალოგიკურობა. აღნიშნულის კლასიკურ მაგალითს წარმოადგენს 2009 წლის 27 მარტს ორგანულ კანონში “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” შეტანილი ცვლილება, რომლის თანახმადაც, თვითმმართველობებს მიენიჭათ უფლება, საკუთარი სახსრებით დაეფინანსებიათ ცენტრალური ხელისუფლების ფუნქციები, თუ ცენტრი ამას “თხოვდა”. მიუხედავად იმისა, რომ ეს წესი ეწინააღმდეგება კონსტიტუციურ ნორმებს, ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის პრინციპებს და ხელისუფლებამ დროებითად გამოაცხადა იგი, 2011 წლის 11 თებერვლის ცვლილებით, ამ წესის მოქმედების ვადა 2013 წლის 1 იანვრამდე გაგრძელდა (652 მუხლი).

ყოველდღიურ პრაქტიკაში გვხვდება კიდევ უფრო სერიოზული პრობლემა - დარღვეულია კანონთა იერარქიულობის პრინციპი:

- ხშირად რწმუნებულის/გუბერნატორის თუ რომელიმე მინისტრის ბრძანება ეწინააღმდეგება კანონს, მაგრამ თვითმმართველობისათვის ამ ბრძანებების შესრულებაა სავალდებულო და არა კანონისა;
- მმართველი პარტიის ინტერესების აშკარა დაცვასთან ერთად, შეინიშნება კლიენტელური მომენტების გაძლიერება - ადგილობრივ დონეზე ღია ფინანსური კორუფციის შემცირებასთან ერთად, იზრდება ინტერესთა კონფლიქტების საფუძველზე მიღებულ გადაწყვეტილებათა ოდენობა;
- გამოიკვეთა ახალი ტენდენციაც - ხელისუფლების წარმომადგენლები უკვე ღიად უკეთებენ იგნორირებას საერთაშორისო ორგანიზაციების რეკომენდაციებს.

და ბოლოს, აღსანიშნავია კიდევ ერთი ტენდენცია: 2008 წლიდან საკანონმდებლო აქტებში (საფინანსო სფერო და სხვ.) ცვლილებები უკვე ისე ხშირად აღარ შედის, თანდათან იხვენება საკანონმდებლო ტექნიკაც, რაც იმაზე მეტყველებს, რომ თანხების მოძრაობის ცენტრალიზებული სისტემა უკვე საბოლოოდ ყალიბდება.

3. ტერიტორიული ორგანიზება

3.1. მუნიციპალური მოწყობა

ადგილობრივი თვითმმართველობის ტერიტორიული ორგანიზება ეფუძნება XX საუკუნის 30-იანი წლებიდან ჩამოყალიბებულ რაიონულ სისტემას. აღნიშნულთან დაკავშირებით დამოუკიდებლობის წლებში ერთმანეთისაგან რადიკალურად განსხვავებული ხედვები არსებობდა, თუმცა არსებულ მოდელში მნიშვნელოვანი ცვლილებები 2006 წლამდე არ განხორციელებულა. 2006 წლის პირველ იანვრამდე ქვეყანაში არსებობდა 3 სუბნაციონალური დონე:

1. სოფელი, თემი, დაბა, ქალაქი (სულ 1.004 ერთეული) წარმოადგენდნენ თვითმმართველ ერთეულებს, არჩევითი წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი სტრუქტურებით;
2. რაიონი და რესპუბლიკური დაქვემდებარების ქალაქები (65 ერთეული). ეს დონე ერთდროულად ასრულებდა როგორც ადგილობრივი თვითმმართველობის, ისე ცენტრალური ხელისუფლების დეკონცენტრირებული ორგანოს ფუნქციებს;
3. დე-ფაქტო არსებული 9 რეგიონი, აგრეთვე აჭარის ავტონომია და თბილისი. რეგიონებში

სიტუაციას აკონტროლებდნენ პრეზიდენტის რწმუნებულები, რომელთა საქმიანობის წესი კანონმდებლობით არ იყო დარეგულირებული.

2006 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების შედეგების ოფიციალური გამოცხადების დღიდან საერთოდ გაუქმდა ქვედა (სოფელი, თემი, დაბა, ქალაქი) დონე და ერთადერთ (როგორც თვითმმართველ, ისე ტერიტორიულ) ერთეულად ყოფილი რაიონების ფარგლებში ფორმირებული მუნიციპალიტეტი გამოცხადდა.

ამ ცვლილების მიზეზად სახელდებოდა არსებული მცირე მუნიციპალიტეტების არაეფექტურობა საზოგადოებრივი მომსახურების მიწოდების სფეროში მიუხედავად იმისა, რომ თვითმმართველობებს არასოდეს არ ჰქონიათ გადაცემული საკმარისი ფინანსური რესურსები.

რეფორმის შედეგად, თვითმმართველი ერთეულის მოსახლეობის საშუალო ოდენობა 4.354-დან 66.235-მდე გაიზარდა (შედარებისათვის: ევროპის ქვეყნების

აბსოლუტურ უმრავლესობაში, ასევე რიგი განვითარებული ქვეყნის - აშშ, იაპონია და სხვ. მუნიციპალიტეტებში საშუალოდ 7-დან 18 ათასამდე მცხოვრებია).

თვითმმართველობის ქვედა დონის გაუქმების შედეგად:

- მოსახლეობა კიდევ უფრო დაშორდა ხელისუფლების ორგანოებს - თვითმმართველობის ხელმძღვანელებთან შეხვედრა მოქალაქეთათვის (განსაკუთრებით მრავალრიცხოვან მცირე დასახლებების მცხოვრებთათვის) ისევე გაძნელდა, როგორც ცენტრალური ხელისუფლების წარმომადგენლებთან;
- გაძლიერდა სახელმწიფოს კონტროლი მსხვილ თვითმმართველ ერთეულებზე. ამასთან, მოხდა თვითმმართველობის პოლიტიზება (რაიონული რგოლი საკმარისად დიდია საიმი-სოდ, რომ ცენტრს გაუჩნდეს სურვილი, სათავისოდ გამოიყენოს რაიონულ დონეზე არსებული შესაძლებლობანი);
- რაიონთა არაადეკვატური მოწყობა არ იძლევა ერთიანი გათანაბრებითი პოლიტიკის გატარების საშუალებას (მოსახლეობა მერყეობს 3 ათასიდან 500 ათასამდე ფარგლებში, ზოგ რაიონში ერთდროულად არსებობს ერთმანეთისაგან მეტად განსხვავებული ზონები - მაღალმთიანი, სასოფლო-სამეურნეო, ურბანული);
- სახეზეა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ განხორციელებული ცალკეული სახის მომსახურების არათანაბარი ხელმისაწვდომობა თვითმმართველ ერთეულში გაერთიანებული სხვადასხვა დასახლების მოსახლეობისათვის.

მოსახლეობისაგან ხელისუფლების ორგანოების დაშორების ნეგატიური შედეგების დაძლევის მიზნით, ახალი მუნიციპალიტეტების ტერიტორიაზე არსებულ ყოფილ თემებში (ტერიტორიული ორგანოებში) შეიქმნა ადგილობრივი თვითმმართველობის რწმუნებულების ინსტიტუტი. თუმცა, დღეისათვის ამკარაა, რომ ეს სტრუქტურა ბოლომდე ვერ ამართლებს - იგი ანგარიშვალდებულია მუნიციპალიტეტის გამგებლის და არა თემის წინაშე და ამასთან არ გააჩნია რეალური ბერკეტები (ფინანსები და ადამიანური რესურსები) ადგილობრივი მნიშვნელობის პრობლემების გადასაწყვეტად. რწმუნებულები, ფაქტიურად, მხოლოდ თვითმმართველობის გადანაცვლებების მოსახლეობისათვის მიწოდების ფუნქციას ასრულებენ.

3.2. რეგიონული მოწყობის საკითხი

სამხარეო (რეგიონული) მოწყობის საკითხი საქართველოში ყოველთვის არაერთგვაროვნად აღიქმებოდა და ბოლო ხანებში მისი კიდევ უფრო აქტუალიზაცია შეინიშნება.

იურიდიულად რეგიონული დონე ქვეყანაში არ არსებობს. არსებობს ცალკეულ მუნიციპალიტეტთა ერთობლიობაში პრეზიდენტის რწმუნებულის/გუბერნატორის თანამდებობა, ანუ არსებობს გუბერნატორი, მაგრამ არ არსებობს გუბერნია (გუბერნატორის სამოქმედო ტერიტორიაზე შესაბამისი სახელისუფლებო სტრუქტურები). საკითხს არეგულირებს კანონი “საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ” და საქართველოს პრეზიდენტის #406 ბრძანებულება “სახელმწიფო რწმუნებულის- გუბერნატორის დებულების დამტკიცების შესახებ”.

გასული საუკუნის 90-იანი წლებიდან მოყოლებული, პოლიტიკურ ისტებლიშმენტში და საზოგადოების მნიშვნელოვან ნაწილში დომინირებდა აზრი, რომ რეგიონალური პრინციპის შემოღება საქართველოს დაშლის წინაპირობა გახდებოდა. არსებული შიშები გამონვეული იყო ისტორიული მეხსიერებით: ეთნიკურ ავტონომიებთან (აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკა და სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქი) ქართული სახელმწიფოს ურთიერთობაში არსებული პრობლემები საქართველოს ტერიტორიაზე სეცესიონისტული რეგიონების შექმნით დასრულდა. ამავე პერიოდში პრობლემები იყო აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ხელმძღვანელობასთანაც, მიუხედავად იმისა, რომ აჭარის ავტონომიაში ეთნიკური დაპირისპირების მომენტი გამორიცხული გახლავთ.

დღეისათვის ასევე არსებობს შიში, რომ რეგიონული დონის ინსტიტუციონალიზაცია არა მარტო გამოიწვევს სეპარატისტული ტენდენციების გაძლიერებას ეთნიკური უმცირესობებით კომპაქტურად დასახლებულ რეგიონებში (სამცხე-ჯავახეთი და ქვემო ქართლი), არამედ საქართველოს სუბეთნიკურ მხარეებად (სამეგრელო, სვანეთი და ა.შ.) დაქუცმაცების წინაპირობად იქცევა.

ამავე დროს, სულ უფრო და უფრო აშკარა ხდება რეგიონებში ცალკეული სოციალ-ეკონომიური პროგრამების განხორციელების საჭიროება, რაც, ცენტრალური ხელისუფლების უნიციირებული მიდგომის პირობებში, მეტად გაძნელებულია. მართალია, 2009 წელს შეიქმნა რეგიონული განვითარების და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო, რომელიც კურირებს რეგიონებში ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელებას, მაგრამ ხშირია რეგიონისათვის არაპრიორიტეტული პროექტების განხორციელების მაგალითები (კეთილმოწყობის სამუშაოების განხორციელება იმ დროს, როცა მწვავედ დგას საგზაო ინფრასტრუქტურის თუ სასამედიცინო მოსახლეობის უზრუნველყოფის პრობლემა და ა.შ.).

კიდევ ერთი ასპექტია საქართველოს ევროპულ თანამეგობრობასთან დაახლოების მცდელობა. ევროკავშირი დიდ ყურადღებას უთმობს რეგიონების განვითარებას და საქართველოს რეგიონალიზაციის პერსპექტივა, თუ ქვეყანა ევროპული სტანდარტების დამკვიდრებისაკენ მიისწრაფვის, უფრო და უფრო რეალური ხდება. მით უმეტეს, რომ საქართველოს ისტორიული კუთხეები, რომელთა ტერიტორიაზეც რეგიონებში სახელმწიფოს რწმუნებულების სამოქმედო არეალი ვრცელდება, აკმაყოფილებენ ევროკავშირის მიერ შემუშავებულ, NUTS 3 დონის კრიტერიუმებს.

არსებული პრობლემების მოგვარების მიზნით, საქართველოს ხელისუფლებამ, ევროკავშირის მხარდაჭერით, დაიწყო რეგიონული განვითარების სტრატეგიების შექმნის პროცესი (2010-2013), მაგრამ, სახელმწიფო კომისიის შექმნისა და საკითხის პრიორიტეტულად გამოცხადების მიუხედავად, მას ნაკლები ყურადღება დაეთმო:

- ბიუჯეტიდან სახსრები საერთოდ არ გამოიყო, ხოლო ევროკომისიის მიერ გამოყოფილი 17 მლნ. ევროს გრანტი მთლიანად წავიდა ბიუჯეტში და ამ მიმართულებაზე არაფერი არ დახარჯულა;

- სტრატეგიის შემუშავების შემდეგ, დღემდე არ შექმნილა გრძელვადიანი სამოქმედო გეგმა (არ არსებობს საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმა 2011-2014 წლებისთვის და საზოგადოებრივი პროდუქტისა და მომსახურების მინიმალური სტანდარტები).

2012 წლის 1 ოქტომბრის საპარლამენტო არჩევნებში დამარცხების შემდეგ ყოფილი მმართველი პარტია ითხოვს რეგიონებში გუბერნატორების არჩევითობის პრინციპის დამკვიდრებას. თუმცა, არ არის ნათელი, რა ფუნქციები უნდა გადაეცეს ამ ინსტიტუციას და რა სტრუქტურის დახმარებით უნდა განახორციელოს მან ეს ფუნქციები.

ამავე დროს, შეინიშნება ულტრანაციონალისტურად განწყობილი ექსპერტების გააქტიურება, რომლებიც კატეგორიულად ეწინააღმდეგებიან რეგიონული, სამხარეო სტრუქტურების შექმნის ნებისმიერ მცდელობას.

2013 წლის 1 მარტს საქართველოს მთავრობამ # 223 განკარგულებით მოიწონა “საქართველოს მთავრობის დეცენტრალიზაციისა და თვითმმართველობის განვითარების სტრატეგიის ძირითადი პრინციპები 2013-2014 წლებისთვის”, რომლის თანახმად, უნდა განხორციელდეს “სამხარეო ხელისუფლებაში თვითმმართველობის ელემენტების დამკვიდრება”.

4. თვითმმართველობის ორგანოთა სისტემა

4.1. თვითმმართველობის ორგანოთა ფორმირება - არჩევნები

თვითმმართველობებში მიმდინარე ცვლილებების ერთერთ ნათელ გამოხატულებას საარჩევნო წესების და პროცესის ხშირი ცვლა წარმოადგენს. განვლილი ოცნლეული გვიჩვენებს, რომ მუნიციპალური არჩევნების შედეგებზე გადამწყვეტ ზეგავლენას ცენტრალური ხელისუფლების არჩევნების შედეგები ახდენდა. როგორც წესი, ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებში ის პოლიტიკური ძალა იმარჯვებდა, რომელიც ცენტრალურ დონეზე აკონტროლებდა საქართველოს პარლამენტსა და მთავრობას. ამავე დროს, არასახელისუფლებო პოლიტიკური პარტიების შანსები, გარკვეული პოზიციები მოეპოვებინათ და შეენარჩუნებინათ ადგილობრივ დონეზე მაინც, წლითწლილობით სულ უფრო და უფრო მცირდებოდა.

1991 წლის გაზაფხულზე ჩატარდა საქართველოს ისტორიაში რიგით მეორე¹ მრავალპარტიული მუნიციპალური არჩევნები. არჩევნები ჩატარდა პრეფერენციული, ერთი გადასაცემი ხმის სისტემით. ასეთმა საარჩევნო წესმა მცირე პარტიებს საშუალება მისცა, თვითმმართველობის ორგანოებში საკმაო ოდენობით გაეყვანათ თავისი კანდიდატები, თუმცა ადგილობრივ დონეზე გაბატონებულ პოზიციებს (მართალია, ნაკლები ხარისხით, ვიდრე ცენტრალური ხელისუფლების დონეზე) მმართველი პარტია “მრგვალი მაგიდა - თავისუფალი საქართველო” დაეუფლა.

1990-იანი წლების პირველი ნახევრის მოვლენების შედეგად (სახელმწიფო გადატრიალება, სამოქალაქო ომი და ორი ეთნიკური კონფლიქტი, სახელმწიფო სტრუქტურებში, განსაკუთრებით რეგიონებში არსებული ქაოსი) 1991 წელს არჩეულმა თვითმმართველობის ორგანოებმა როგორც რეალურად, ისე იურიდიულად შეწყვიტეს არსებობა.

გასული საუკუნის ბოლო ათწლეულის მეორე ნახევარში, ცენტრალურ ხელისუფლებაში ახალი პოლიტიკური ძალის - “საქართველოს მოქალაქეთა კავშირის” პოზიციების გამყარებისა

1. თვითმმართველობის პირველი არჩევნები ჩატარდა საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის (1918-1921) არსებობის პერიოდში, 1919 წელს.

და ქვეყნის საზოგადოებრივი ცხოვრების შედარებითი სტაბილიზაციის პირობებში, ჩატარდა ჯერ 1998 წლის, ხოლო შემდეგ 2002 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნები.

აღნიშნულ პერიოდში გამოიკვეთა ერთი საინტერესო ტენდენცია - იმის მიუხედავად, თუ როგორი იყო ადგილობრივი თვითმმართველობის სტრუქტურა და უფლებამოსილებანი, ოპოზიციური პოლიტიკური სპექტრი (ჯერ საქართველოს ლეიბორისტური პარტია, “მრენველობა გადაარჩენს საქართველოს” და ახალი მემარჯვენეები, ხოლო მოგვიანებით - ახლადშექმნილი “ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა”) როგორც დედაქალაქში, ისე რეგიონებში საკმაოდ ძლიერად იყო წარმოდგენილი. ეს, მრავალ სხვა მიზეზთან ერთად, იმითაც უნდა აიხსნას, რომ პრეზიდენტ ედუარდ შევარდნაძის ხელისუფლება არ ცდილობდა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში ტოტალური უპირატესობის მიღწევას. თვითმმართველობათა შეზღუდული უფლებებისა და მათთვის მიზერული ფინანსური რესურსების გადაცემის პირობებში, იმ ფონზე, როცა ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელ შტოს რაიონულ დონეზე სრულად აკონტროლებდა მმართველი პოლიტიკური ძალა, ოპოზიციური პარტიების გარკვეული წარმატება (განსაკუთრებით თითქმის უფუნქციო პირველ - ქალაქების, დაბების, თემებისა და სოფლების დონეზე) ცენტრალური ხელისუფლებისათვის არავითარ საფრთხეს არ წარმოადგენდა, დასავლეთის ქვეყნების თვალში კი ქმნიდა დემოკრატიულობის ანტურაჟს და მმართველი პოლიტიკური ძალის საქმიანობით უკმაყოფილო მოსახლეობისათვის ერთგვარ “ორთქლის გამოშვების” საშუალებას წარმოადგენდა.

2003 წლის ხელისუფლების ცვლილების შემდეგ, ქვეყნის სათავეში მოსული ახალი პოლიტიკური ძალის დამოკიდებულება თვითმმართველობების არჩევნებისადმი მკვეთრად შეიცვალა. ედუარდ შევარდნაძის მიერ წარმოებული ადგილობრივ დონეზე “ძალთა დაბალანსების” პოლიტიკა მიხეილ სააკაშვილის ხელისუფლების თვითმმართველობებზე აბსოლუტური კონტროლის მიღწევის პოლიტიკამ შეცვალა.

2004-2006 წლებში საარჩევნო სისტემის ცვლილების შემდეგ, 2006 წლის 5 ოქტომბერს ჩატარდა მორიგი ადგილობრივი არჩევნები. მასში, ოფიციალური მონაცემებით, მონაწილეობა მიიღო ამომრჩეველთა 48%-მა. ყველა საკრებულოში დიდი უმრავლესობა მოიპოვა მმართველმა პარტიამ - ერთიანმა ნაციონალურმა მოძრაობამ (პროპორციული მანდატების 85% და მაჟორიტარული მანდატების 92%).

საარჩევნო სისტემის არჩევნების წინ ცვლილების ტენდენცია შემდგომშიც გაგრძელდა. 2009-2010 წლებში განხორციელებულმა საკანონმდებლო ცვლილებებმა გააძლიერეს მმართველი პოლიტიკური პარტიის შანსები. შემოღებულ იქნა დედაქალაქის მერის პირდაპირი არჩევის წესი. თბილისში მრავალმანდატიანი საარჩევნო სისტემა ერთმანდატიანით შეიცვალა, დაწესდა ორტურიან სისტემაში მხოლოდ 30%-იანი ზღურბლი (მიუხედავად საერთაშორისო და ადგილობრივი ექსპერტების მხრიდან ახალი სისტემის კრიტიკისა). ყოველივე ამის შედეგად, არჩევნების შედეგმა ამომრჩეველთა ნება ადეკვატურად ვერ ასახა (მაგალითისათვის, თბილისში მმართველმა პარტიამ პროპორციული სისტემით ხმების 52,5% მიიღო, მაგრამ მანდატების 78%-ს დაეუფლა).

გარდა საარჩევნო კანონმდებლობის ცვლისა, “ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა” როგორც საპარლამენტო და საპრეზიდენტო, ისე ადგილობრივ არჩევნებშიც მაქსიმალურად იყენებდა საჯარო რესურსებს:

- არჩევნების წინა პერიოდებში იზრდებოდა თვითმმართველობების სტრუქტურებში დასაქმებულთა ოდენობა (2006-2012 წლებში თვითმმართველობის ორგანოებში შტატების ოდენობა 6-დან 12 ათასამდე გაიზარდა. ხოლო ადგილობრივი სსიპ-ებში დასაქმებულთა რიცხ-

ვმა, თბილისს გარდა, 50 ათასს მიაღწია). უმეტესწილად, ეს ადამიანები წარმოადგენდნენ პარტიულ აქტივს, რომელსაც არჩევნების პერიოდში უნდა უზრუნველყო მმართველი პარტიის გამარჯვება.

- ამავე პერიოდში იზრდებოდა თვითმმართველობებისთვის გადაცემული ტრანსფერები (მაგალითისათვის 2010 წელს იგი, 2009 წელთან შედარებით, 34%-ით გაიზარდა). ტრანსფერების ზრდასთან ერთად, იზრდებოდა გაურკვეველი ხარჯების წილიც - თბილისის ბიუჯეტის ხარჯები 2010 წელს, წინა წელთან შედარებით, 84 მლნ. ლარით გაიზარდა, მათ შორის ე.წ. “სხვა ხარჯმა” - 54 მლნ. ლარი შეადგინა.
- მიუხედავად საარჩევნო პროცესში ადგილობრივი და საერთაშორისო დამკვირვებელი ორგანიზაციების მიერ დაფიქსირებული მთელი რიგი დარღვევებისა, საარჩევნო ადმინისტრაციის არც ერთი წარმომადგენელი არათუ არ დასჯილა, მათ, რიგ შემთხვევებში, ხელისუფლების მხრიდან წამახალისებელი ჯილდოებიც მიიღეს.

შედეგად, 2010 წლის 30 მაისის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებში ერთიანმა ნაციონალურმა მოძრაობამ მანდატების 86,4% მიიღო. რიგ საკრებულოებში ოპოზიციური პარტიების ვერც ერთი წარმომადგენელი ვერ შევიდა. დღეისათვის მოქმედი თვითმმართველობა ყველაზე უფრო ერთპარტიულია საქართველოს ისტორიაში არსებული ყველა წინა ადგილობრივი არჩევნების (1919, 1991, 1098, 2002, 2006) შედეგად შექმნილ თვითმმართველობებთან შედარებით.

მმართველი პარტიის ასეთი წარმატება სრულიადაც არ ნიშნავს მისი მსოფლმედველობრივი ბაზისის სიმყარეს. პარტიის ადგილობრივ ორგანიზაციების წევრთა მნიშვნელოვან ნაწილს სრულიად მერკანტილური მიზნები ამოძრავებთ - კარგი ურთიერთობა ჰქონდეთ ცენტრალურ ხელისუფლებაში დომინირებულ ძალასთან, ვინაიდან სხვა შემთხვევაში საკუთარი (პოლიტიკური თუ კლანური, ლეგალური თუ არაკანონიერი) ინტერესების დაკმაყოფილება შეუძლებელი იქნება.

აღნიშნულის დადასტურებას წარმოადგენს თვითმმართველობების ხელმძღვანელი სტრუქტურების წარმომადგენელთა მასობრივი გადასვლა იმ პარტიაში, რომელიც ცენტრალურ დონეზე ეუფლება ხელისუფლებას: 2003 წლის “ვარდების რევოლუციის” შემდეგ თვითმმართველი ორგანოების წარმომადგენელთა 70%-ზე მეტი გადავიდა “ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის” რიგებში. ანალოგიური პროცესები განვითარდა 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნებში “ქართული ოცნების” გამარჯვების შემდეგ - პირველი სამი თვის განმავლობაში, “ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა” დატოვა და “ქართული ოცნების” მხარეს გადავიდა საქართველოს მუნიციპალიტეტთა უმრავლესობის (64- დან 40-მდე) საკრებულოების წევრთა ნახევარზე მეტი.

4.2. თვითმმართველობის ორგანოთა სტრუქტურა

კანონმდებლობის თანახმად, “თვითმმართველი ერთეული” (“მუნიციპალიტეტი”) არის დასახლება (თვითმმართველი ქალაქი) ან დასახლებათა ერთობლიობა, რომელიც წარმოადგენს დამოუკიდებელ იურიდიულ პირს. ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოა 4 წლის ვადით არჩეული საკრებულო, ხოლო აღმასრულებელი ორგანო - გამგეობა (მერია), რომლის ხელმძღვანელია გამგებელი/მერი.

საკრებულო. 2010 წელს, “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ორგანულ კანონის ცვლილებით, გაიზარდა საკრებულოს თავმჯდომარის უფლებამოსილება - დღეისათვის იგი არის თვითმმართველობის უმაღლესი პოლიტიკური პირი. გაიზარდა საკრებულოს როლიც - საკრებულოს შეუძლია დაამტკიცოს ბიუჯეტი საკუთარი შესწორებებით, თუ გამგებელმა/

მერმა ბიუჯეტის პროექტის წარდგენისას არ გაითვალისწინა აღნიშნული შესწორებები (“საბიუჯეტო კოდექსის” 78-ე მუხლი).

მიუხედავად ამისა, 1998-2002 წლების რაიონულ დონის საკრებულოებში ბევრად მეტი ინტერესი იყო წარმოდგენილი, რასაც დღევანდელ საკრებულოებზე ვერ ვიტყვით. აქტივობის ხარისხით დღეისათვის მოქმედი საკრებულო ადრე არსებულ I დონის (ქალაქი, დაბა, თემი, სოფელი) საკრებულოებს წააგავს, რომელთაც არც რეალური ფუნქციები გააჩნდათ და არც ამ უკანასკნელის განხორციელებისათვის საჭირო ბერკეტები.

გამგეობა/მერია შედგება სტრუქტურული ერთეულებისა და მართვის ტერიტორიული ორგანოებისგან. მის ხელმძღვანელს - გამგებელს ამტკიცებს საკრებულო საკრებულოს ბიუროს მიერ ჩატარებული კონკურსის შედეგების საფუძველზე.

რიგი ექსპერტებისა და თვითმმართველობის მოხელეთა აზრით, გამგებლის არაპირდაპირი წესით არჩევა აძლიერებს ცენტრალური ხელისუფლებისა და მისი ცალკეული ინსტიტუტების ზენოლის ალბათობას, განსაკუთრებით ერთპარტიულობის პირობებში და გამგებელს, ფაქტიურად, ცენტრალური ხელისუფლების ადგილობრივ მოხელედ აქცევს.

განუხრელად იზრდება გამგეობის როლი: ორგანულ კანონში 2008 წელს შესული ცვლილებით, გამგებელს უფლება ჰქონდა, საკრებულოს მხრიდან ყოველგვარი კონტროლის გარეშე, დამტკიცებულ ასიგნებათა 10%-იანი ლიმიტის ფარგლებში მოეხდინა თანხების ერთპიროვნული გადახდა. “ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ” კანონში შესული შესწორების თანახმად, მომდევნო ორი წლის (2009-2010) განმავლობაში ეს მაჩვენებელი, შესაბამისად, 15% და 10%-ით განისაზღვრა.

საკრებულოსთან შედარებით მაღალია გამგებლის ცნობადობა მოსახლეობაში (მაგ. 2007 წელს ჩატარებული კვლევის შედეგად, საზოგადოება უფრო კარგად იცნობს გამგებლებსა და მერებს - თბილისი-92,4%, რეგიონები-61,8%, ვიდრე საკრებულოს თავმჯდომარეებს - თბილისი-27,6%, რეგიონები-54,6%. კიდევ უფრო ნაკლები ცნობადობა აქვთ საკრებულოს წევრებს (რეგიონებში - 35,6%).²

დასკვნის სახით უნდა ითქვას, რომ:

- თვითმმართველობაში აშკარად იკვეთება საკრებულოს მცირე უფლებები აღმასრულებელი შტოს (მერი, გამგებელი) მზარდ უფლებებთან შედარებით. იმის მიუხედავად, რომ 2006 წლიდან აღმასრულებელი ხელისუფლება უკვე აღარ არის არჩევითი და ფორმალურად საკრებულოს მიერ ინიშნება (და ექვემდებარება საკრებულოს მხრიდან კონტროლს), ცენტრალური ხელისუფლების საყრდენს ადგილზე რეალურად სწორედ გამგებელი წარმოადგენს.
- გამგებლის ქმედებები, უკეთეს შემთხვევებში, პარტიული ინტერესების, ხოლო უარეს შემთხვევაში - ცალკეული ინტერესთა ჯგუფების სურვილების დაკმაყოფილებას ემსახურება (დახურული ტენდერების გამოცხადება, ერთპიროვნულად პირდაპირი ხელშეკრულებების გაფორმება კონკურსის გარეშე და სხვ.).
- აღმასრულებელ სტრუქტურებში კვლავ სახეზეა კვალიფიკაციის დაბალი დონე და სრული დამოკიდებულება სახელისუფლებო ვერტიკალზე (მოხელის - გამგებელზე, გამგებლის - ცენტრალურ ხელისუფლებაზე).
- ადგილობრივი თვითმმართველობები მოკლებული არიან უფლებას, განსაზღვრონ თვითმმართველობის სტრუქტურაც კი. როგორც ფორმალურად, ისე, განსაკუთრებით - არაფორმალურად ამ პროცესებს ცენტრალური ხელისუფლება აკონტროლებს.

2. ადგილობრივი დემოკრატიის წლიური ანგარიში, ფონდი “ღია საზოგადოება - საქართველო”, 2008.

5. თვითმმართველობის უფლებამოსილებები

კანონმდებლობის თანახმად, თვითმმართველობების უფლებამოსილებები იყოფა საკუთარ და დელეგირებულ უფლებამოსილებებად. დელეგირებული უფლებამოსილებების გადაცემა თვითმმართველობებზე ხორციელდება ხელშეკრულების საფუძველზე ან საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით. საკუთარ უფლებამოსილებებს განსაზღვრავს “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” საქართველოს ორგანული კანონის მე-16 მუხლის მე-2 პუნქტი:

- ფინანსური და მმართველობის საკითხები - ადგილობრივი ბიუჯეტის მიღება; გადასახადებისა და მოსაკრებლების შემოღება, მათი განაკვეთების დადგენა და ამოღება; თვითმმართველობის ქონების, ადგილობრივი მნიშვნელობის ტყის და წყლის რესურსების მართვა; ადგილობრივი შესყიდვების განხორციელება.
- მომსახურების და პროგრამების დაგეგმვა და რეგულირება - მინათსარგებლობისა და სიცრცით-ტერიტორიული დაგეგმვა; განაშენიანების რეგულირების გეგმის და წესების დამტკიცება; დასაქმების ხელშეწყობის მუნიციპალური პროგრამების დამტკიცება; გარე ვაჭრობის, ბაზრებისა და ბაზრობების რეგულირება; რეკლამის განთავსების რეგულირება; ავტომანქანების პარკირების ადგილების განსაზღვრა და პარკირების წესების დადგენა; მშენებლობის ნებართვის გაცემა, მშენებლობაზე ზედამხედველობა; შეკრებების, მიტინგებისა და დემონსტრაციების ჩატარებასთან დაკავშირებული საკითხების რეგულირება; სახანძრო უსაფრთხოებისა და სამაშველო ღონისძიებების უზრუნველყოფა.
- კომუნალური სფერო - ადგილობრივი მნიშვნელობის საავტომობილო გზებისა და საგზაო მოძრაობის დაგეგმარება; ქუჩების დასუფთავება, გარე განათება, სანიაღვრე მეურნეობისა და კანალიზაციის მოწყობა; საყოფაცხოვრებო ნარჩენების შეგროვება და გატანა; სასაფლაოების მოვლა-პატრონობა; ტერიტორიის კეთილმოწყობა და გამწვანება; ქუჩებისა და მოედნების სახელდება და ნუმერაცია.
- განათლების, ჯანდაცვის, კულტურისა და სოციალური სფერო - სკოლამდელი და სკოლისგარეშე სააღმზრდელო დაწესებულებების შექმნა და წესდებების დამტკიცება; ადგილობრივი მნიშვნელობის ბიბლიოთეკების, მუზეუმების, თეატრების, გამოფენების, სპორტულ-გამაჯანსაღებელი ობიექტების საქმიანობის ორგანიზება; მუნიციპალური არქივის შექმნა.

გასული ოცი წლის მანძილზე აღინიშნებოდა უფლებამოსილებების ჩამონათვალის შემცირების ტენდენცია. ეს პროცესი განსაკუთრებით გაძლიერდა 2003 წლიდან: მართალია, გაიზარდა რეგიონებში განხორციელებული პროექტების დაფინანსება, მაგრამ მკვეთრად შემცირდა საკუთარი საგადასახადო შემოსავლების ოდენობა და, შესაბამისად, გაიზარდა თვითმმართველობების ცენტრალურ ხელისუფლებაზე პოლიტიკური, ადმინისტრაციული და ფინანსური დამოკიდებულების ხარისხი.

ადგილობრივი თვითმმართველობების იმ კომპეტენციებში, რომლებსაც ახორციელებენ ან, საერთაშორისო პრაქტიკიდან და ლოგიკიდან გამომდინარე, უნდა განახორციელონ, სამი ჯგუფი იკვეთება:

1. კომპეტენციები, რომლებიც თავისი ბუნებით ადგილობრივია, მაგრამ სახელმწიფო ახორციელებს. მაგ. ადგილობრივი ინფრასტრუქტურის განვითარება (გარე განათების ორგანიზება, ადგილობრივი მნიშვნელობის გზების შეკეთება, კომუნიკაციების რეაბილიტაცია და ა.შ.).

- 1990-იან წლებში თვითმმართველობებს ჩამოერთვათ ისეთი უფლებები, როგორცაა: მოქალაქეობრივი მდგომარეობის აქტების რეგისტრაცია, საკუთრების უფლების რეგისტრაცია, დედათა და ბავშვთა დაცვა, მეურვეობისა და მზრუნველობის საკითხთა გადანაცვება.
- მომდევნო ათწლეულში მოხდა ისეთი კომპეტენციების ცენტრალიზაცია, როგორცაა: წყალმომარაგება, ტყით სარგებლობის ნებართვის გაცემა, მოსახლეობისათვის სასწრაფო სამედიცინო დახმარების ორგანიზება.

2. ადგილობრივი კომპეტენციები, რომლებიც მთლიანად კერძო სექტორის ხელშია და თვითმმართველობებს მათზე კონტროლის მექანიზმები არ აქვს (გაზ- და ელექტრომომარაგება), თუმცა საზოგადოების თვალში, სწორედ მუნიციპალიტეტები აღიქმებიან მაღალ ტარიფზე ან ცუდ სერვისზე პასუხისმგებლად.

- გასული საუკუნის 90-იან წლებში თვითმმართველობის უფლებამოსილებები შემცირდა იმის გამოც, რომ ან მოხდა შესაბამისი სერვისების კომერციალიზაცია, ან ეს სერვისები საერთოდ მოიშალა: ბინათმშენებლობა და საცხოვრებელ ფართობების განაწილება მოქალაქეებზე, სამრეწველო და სავაჭრო სანარმოების შექმნის და რეორგანიზაციის შესახებ ნებართვის გაცემა, საყოფაცხოვრებო მომსახურება, თბომეურნეობა (გათბობა, ცხელი წყალი), სატვირთო გადაზიდვები, საფოსტო და სატელეფონო მომსახურება, ელექტრომომარაგება და გაზმომარაგება.
- 2000-იან წლებში ამ ჩამონათვალს დაემატა გარე ვაჭრობის ნებართვის გაცემა და სანიტარული წესების დაცვა.

3. კომპეტენციები, რომლებსაც ცენტრი უნდა ახორციელებდეს, მაგრამ მისი შესრულება ადგილებს ევალებათ: საყოველთაო სამხედრო-სავალდებულო განწვევის პროცესში მუნიციპალური სტრუქტურების ჩართვა, პასუხისმგებლობა რეზერვისტთა ბანაკების მომარაგებაზე, ცალკეულ რაიონებში შსს-ს დაქვემდებარებაში მყოფი პოლიციის განყოფილებებისათვის შენობების აგება ადგილობრივი ბიუჯეტების ხარჯზე და სხვ.

პრაქტიკის ანალიზი გვიჩვენებს, რომ უფლებამოსილებების გამიჯვნისა თუ მათი რეგულირების სფეროში სტრატეგიულად გააზრებული ქმედებები არ ხორციელდება. შეიძლება მოვიტანოთ არალოგიკური დაგეგმვის რამდენიმე მაგალითი:

- “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” 2007 წლის 20 ნოემბერს ორგანულ კანონში ცვლილებით, პრივატიზაციის მიზნით თვითმმართველობებს ჩამოერთვათ წყალმომარაგების სისტემები, მაგრამ მსხვილ ინვესტორთა მოზიდვა ვერ მოხერხდა. შედეგად 2008 წლის შუახანებში ბევრ მუნიციპალიტეტში წყალმომარაგების სფეროში ძიმე სიტუაცია შეიქმნა. ცენტრალური ხელისუფლება იძულებული გახდა, კვლავ თვითმმართველობებისათვის “დაევალებინა” აღნიშნული სტრუქტურის დაფინანსება, მიუხედავად იმისა, რომ ამ უკანასკნელთ აღარ გააჩნდათ შესაბამისი უფლებამოსილება.
- 2009 წელს კანონით გაიზარდა უფლებამოსილებათა ჩამონათვალი, მაგრამ ამ სიახლეთა უმრავლესობა, დღევანდელი რეალობიდან გამომდინარე არარეალურია (ინვესტიციების მოზიდვის ხელშეწყობა, დასაქმების პროგრამების განხორციელება, მუნიციპალიტეტების განვითარების პროგრამების შემუშავება), ამასთან ერთი წლის შემდეგ, 2010 წელს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პრიორიტეტების დამტკიცების უფლებამოსილებას,

“საბიუჯეტო კოდექსის” თანახმად, სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციასთან კონსულტაციით ახორციელებს თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანო. საკრებულო არათუ არ მონაწილეობს პრიორიტეტების დოკუმენტის შედგენაში, არამედ არც კი განიხილავს მას.

- 2006 წელს, ახალმა “შრომის კოდექსმა” გააუქმა კანონი “დასაქმების შესახებ”, რითაც სახელმწიფომ უარი განაცხადა საქართველოს კონსტიტუციის 32-ე მუხლის (სახელმწიფოს გარანტირებული მხარდაჭერა უმუშევრად დარჩენილი მოქალაქეების დასაქმებაში) შესრულებაზე. ოთხი წლის შემდეგ, 2010 წელს “დასაქმების ხელშეწყობის მუნიციპალური პროგრამების” დამტკიცება თვითმმართველი ერთეულის საკუთარ უფლებამოსილებად განისაზღვრა, მაგრამ თბილისის გარდა (პროგრამები: “დაინყე ბიზნესი ქ.თბილისის მერიის დახმარებით”, “ინგლისურის და კომპიუტერის უფასო კურსები”, “სოციალურად დაუცველი მრავალშვილიანი ოჯახების დასაქმების პროგრამა”) ეს უფლებამოსილება არსად არ ხორციელდება.

პრობლემას წარმოადგენს თვითმმართველობის ხელში დარჩენილი უფლებამოსილებების განხორციელების საკითხიც. ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან გადაჭარბებული ჩარევისა თუ ფინანსების არაადეკვატური განაწილების შედეგად, სულ უფრო და უფრო აშკარად იკვეთება, რომ თვითმმართველობებს არ შეუძლიათ აღნიშნული საკითხების მოგვარება. ამის მაგალითია “სოფლის მხარდაჭერის სახელმწიფო პროგრამის” მიერ განხორციელებული პროექტების სტატისტიკა - მათი დიდი ნაწილი ადგილობრივი გზების შეკეთებას და სასმელი წყლით მომარაგებას ეძღვნება, ანუ იმ სფეროებს, რაც წესით ადგილობრივი თვითმმართველობების უფლებამოსილებას წარმოადგენს.

უფლებამოსილებათა გაუმიჯნაობისა და შესაბამისი ფინანსური რესურსების არაადეკვატური გადანაწილების შედეგად, მაღალია განხორციელებული საქმიანობის არაეფექტურობის ხარისხი. რაც უფრო მეტი თანხა იხარჯება ცალკეულ პრიორიტეტებზე, მით უფრო ნაკლები შედეგი მიიღება. სწორედ ეს გარემოება გახდა ერთერთი მიზეზი იმისა, რომ 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნები “ერთიანმა ნაციონალურმა მოძრაობამ” სწორედ იმ ქალაქებში (თბილისი, ქუთაისი, ბათუმი) წააგო, სადაც ინფრასტრუქტურულ თუ სხვა სახის პროექტების განხორციელებაზე ყველაზე მეტი თანხები დაიხარჯა, სპეციალური თუ მიზნობრივი ტრანსფერების სახით.

6. საზოგადოებრივი მომსახურების ფორმები და ხარისხი

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

კერძო, სახელმწიფო და ადგილობრივი უფლებამოსილებების ურთიერთალრევის პირობებში (რაზეც წინა თავში იყო საუბარი) ნაკლებმოსალოდნელი იყო, რომ სიტუაცია მნიშვნელოვნად გაუმჯობესდებოდა. მთელი რიგი მომსახურებების კერძო სექტორში გადასვლამ, მაშინ როცა ადგილობრივ ხელისუფლებას კერძო კომპანიებზე ზემოქმედების არავითარი ბერკეტი არ გააჩნია, თვითმმართველობებს მოქალაქეთა ინტერესების დაცვის საშუალება მოუსპო. კომპანიათა ნაწილი (პორტები, რკინიგზის კვანძები და სხვ.) არათუ არ იხდიან გადასახადს

ადგილობრივ ბიუჯეტებში, არამედ არავითარ ინფორმაციას არ აწვდიან ადგილობრივ ხელისუფალთ თავიანთი საქმიანობის შესახებ.

მეორეს მხრივ, ცენტრალური ხელისუფლების მიერ ადგილობრივი უფლებამოსილებების განხორციელება (ადგილობრივი გზების შეკეთება, სატრანსპორტო მომსახურების ორგანიზება და სხვ.) თვითმმართველობებს საზოგადოების თვალში უკარგავს “რამის მკეთებელი სტრუქტურის” იმიჯს. პრაქტიკაში, მაქსიმალური ცენტრალიზაციის პირობებში, არაეფექტური მენეჯმენტისა და რეალური პრიორიტეტების არცოდნის გამო, ცენტრალური ხელისუფლების მიერ განხორციელებული საქმიანობა ძვირი და არაეფექტურია, რაც საზოგადოებაში აჩენს ეჭვს, რომ ამ ზედმეტი ხარჯების უკან ცენტრალური ხელისუფლების მაღალჩინოსნები დგანან. ცენტრალური ხელისუფლების აქტივობა ამ მიმართულებით განსაკუთრებით იზრდებოდა წინასაარჩევნო პერიოდებში, რაც მმართველი პარტიის რეიტინგის გაზრდას ისახავდა მიზნად.

ამას გარდა, ამ პროექტების განხორციელება სახელმწიფო ბიუჯეტის თანხებთან ერთად, საერთაშორისო ფინანსური ორგანიზაციებისაგან აღებული კრედიტებით ხორციელდება. ხშირია შემთხვევა, როცა არ არსებობს ერთიანი ხედვა ამა თუ იმ პროექტის განხორციელებასთან დაკავშირებით - არ არის გარკვეული, ინფრასტრუქტურული მშენებლობის (თუ რეაბილიტაციის) დასრულების შემდეგ, ვინ განახორციელებს ობიექტების ექსპლოატაციას და, რაც მთავარია, რა სახსრებით.

უკვე ჩამოყალიბებული საზოგადოებრივი მომსახურების მიწოდებისას ყურადღება გადასახადის ამოღებას ექცევა და არა ხარისხს. შედეგად ხდება მომსახურების გაძვირება მაშინ, როცა არ უმჯობესდება მისი ხარისხი. გაურკვეველობა საზოგადოებრივი მომსახურების მიწოდებისას იწვევს ამა თუ იმ საზოგადოებრივი სიკეთისადმი არათანაბარ ხელმისაწვდომობას მოსახლეობის ყველა ფენისათვის.

ზემოთქმული გვიჩვენებს, რატომ ვერ იქნა მიღწეული მნიშვნელოვანი პროგრესი საზოგადოებრივი მომსახურების მიწოდების სფეროში, მიუხედავად იმისა, რომ, გარდა ბოლო ათი წლის მანძილზე ადგილობრივი ბიუჯეტების გაათქვამებისა, ცენტრალური ხელისუფლება დამატებით ახდენს თანხების ასიგნებებს რეგიონებში მთელი რიგი პროექტების განსახორციელებლად (2011 წელს 333,3 მლნ. ლარი, 2012 წელს - 410 მლნ. ლარი).

განუული ხარჯების არაეფექტურობაზე მეტყველებს ისიც, რომ “სოფლის დახმარების სახელმწიფო პროგრამის” ფარგლებში განხორციელებული პროექტები ძირითადად სწორედ იმ სფეროებზე (ადგილობრივი გზების და წყალმომარაგების სისტემის რეაბილიტაცია) მოდის, რომელზეც სახელმწიფომ უკვე ისედაც მნიშვნელოვანი თანხები დახარჯა.³

კიდევ ერთ, ზოგადი სახის პრობლემას წარმოადგენს თვითმმართველობებს შორის თანამშრომლობის არარსებობა. ამას ხელს უშლის როგორც სრულყოფილი საკანონმდებლო ბაზის არარსებობა, ისე კომპეტენციათა გაუმიჯნაობა და ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან ტოტალური კონტროლის პირობებში თვითმმართველობებში შესაბამისი ნების სიმცირე. კონკრეტული თანამშრომლობის მაგალითები ძალზე ცოტაა (მაგალითად, რუსთავისა და გარდაბნის თანამშრომლობა ერთიანი ნაგავსაყრელის შექმნის მიზნით).

საზოგადოებრივი მომსახურების სფეროში არსებული პრობლემები ნათლად ჩანს ცალკეული მიმართულებების შეფასებისას:

3. პროგრამა მომსახურების მთელი რიგი სფეროების ცენტრალიზაციის შედეგად რეგიონებში (განსაკუთრებით სოფლებში) წარმოშობილი პრობლემების დასაძლევად 2009 წლიდან ხორციელდება. 2009 წელს ამ მიზნით გამოიყო 20 მლნ. ლარი, ხოლო მომდევნო წლებში ყოველწლიურად 40 მლნ. ლარზე მეტი გამოიყოფა. თანხა (2/12 ათ ლარი სოფელზე) გაიცემა მოსახლეობის ოდენობის შესაბამისად, იმ პრიორიტეტების დასაფინანსებლად, რომლებიც სოფლების მოსახლეობასთან კონსულტაციების გზით გამოიკვეთება.

წყალმომარაგება და წყალარინება - წყალმომარაგების უზრუნველყოფა სოფლებისათვის ამჟამად თვითმმართველი ერთეულის მოვალეობაა. გამოყოფილი სახსრები (თვითმმართველობების საერთო ბიუჯეტის 5-6%) აშკარად არასაკმარისია. ამიტომ ამ მიმართულებით, გარდა ადგილობრივი ბიუჯეტებისა, “სოფლის დახმარების პროგრამის” ფარგლებში, 2009-2012 წლებში, 29 მლნ. ლარზე მეტი დაიხარჯა. სასმელი წყლის უზენებლობის პარამეტრებისა და ხარისხის კონტროლი არ ხდება, ვინაიდან ბოლო ათი წლია მანძილზე განხორციელებული რეფორმების შედეგად რეგიონებში მოქმედი სასმელი წყლის ხარისხის შემოწმების ლაბორატორიები თითქმის ყველგან დაიხურა.

წყალარინების (კანალიზაციის) სისტემა როგორც დარგობრივი კანონებით, ისე “წყალმომარაგების ტარიფების” შესაბამისად⁴, წყალმომარაგების ერთიან სისტემაში განიხილება. ამ მიმართულებით საკმაოდ უცნაური სიტუაციაა შექმნილი - ქალაქებში, სადაც მუნიციპალიტეტები არიან პასუხისმგებელნი წყალარინების გამართულ ფუნქციონირებაზე, წყალმომარაგება ცენტრალიზებულია, ხოლო სოფლებში, სადაც წყალმომარაგება მუნიციპალიტეტების კომპეტენციაა, საკანალიზაციო სისტემები თითქმის არ არსებობს. შესაბამისად, წყალარინების ტარიფით მიღებული შემოსავალი არ შედის თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტში.

ადგილობრივი გზები - ადგილობრივ ბიუჯეტებში ფინანსების სიმცირის გამო, გზების მშენებლობა-რეაბილიტაცია ცენტრალიზებული წესით ხორციელდება. 2008 წლის შემდეგ საგზაო ინფრასტრუქტურის განვითარება სახელმწიფოს ერთ - ერთი მთავარი პრიორიტეტი გახდა. ინფრასტრუქტურის განვითარების პროგრამები ძირითადად რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან და “სოფლის მხარდაჭერის პროგრამიდან” (2009-2012 წლებში პროგრამით დაიხარჯა 36,8 მლნ. ლარი) ფინანსდება.

დასუფთავება და ნარჩენების შეგროვება - კანონმდებლობით, ტერიტორიის დასუფთავება და ნარჩენების შეგროვება ერთიან სისტემას წარმოადგენს, თუმცა თუ პირველი საზოგადო ხასიათის მომსახურებაა, მეორე დამოკიდებულია მიმღები სუბიექტის ნებაზე. მოქმედი ნორმატიული აქტები არ არის ურთიერთთავსებადი. არ არსებობს “ნარჩენების მართვის შესახებ” ჩარჩო კანონი. მოძველებულია ის სამართლებრივი აქტები, რომლებიც ეხება საყოფაცხოვრებო ნარჩენების შეგროვების და ტრანსპორტირების წესებს.

ნარჩენების გატანის საკითხი თვითმმართველ ქალაქებსა და თვითმმართველი ერთეულის ადმინისტრაციულ ცენტრებში შედარებით მონესრიგებულია, რასაც ვერ ვიტყვით სოფლებზე, სადაც ეს სერვისი, ფაქტიურად, არ არსებობს. ნარჩენების გატანის მოსაკრებლები მუნიციპალიტეტებში ხარჯების მხოლოდ 30-40%-ს ფარავს. ეს სერვისი დოტაციურია და არაკონკურენტული გარემო ხელს უშლის მომსახურების ხარისხის გაუმჯობესებას. მაღალია ტრანსაქციზული დანახარჯები. ქვეყნის 52 მუნიციპალიტეტში ჩატარებული შეფასებით, დასუფთავების ხარისხი ბოლო 5 წლის განმავლობაში 14%-ით გაიზარდა, ხოლო მისი ადმინისტრირების ხარჯი - 32%-ით.⁵

სიტუაციის გაუმჯობესების მიზნით, ორგანული კანონში 2012 წლის 16 მარტის ცვლილებით (მე-16 მუხლის მე-2 პუნქტის “პ”), ნაგავსაყრელების მოწყობა თვითმმართველობის უფლებამოსილებათა ნუსხიდან ამოიღეს და ამ საკითხის მოგვარება საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს დაევალა.

მგზავრთა გადაყვანა - კანონმდებლობით, სანებართვო რეჟიმის დადგენის უფლება მხოლოდ თვითმმართველ ქალაქებს გააჩნიათ და არა მუნიციპალიტეტებს, ამიტომ ეს უკანასკნელნი ვერ ახერხებენ მგზავრთა გადაყვანის ორგანიზებას, სამგზავრო ტრანსპორტის მარშ-

4. საქართველოს ენერჯეტიკისა და წყალმომარაგების მარეგულირებელი ეროვნული კომისიის 2010 წლის 17 აგვისტოს N17 დადგენილება.

5. 5 პროექტის “საზოგადოების მონაწილეობა ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობაში” (ურბანული ინსტიტუტი) ანგარიში.

რუტებისა და გრაფიკების შედგენას.

სოციალური დახმარება და ჯანდაცვა - კანონმდებლობის თანახმად, თვითმმართველობის მიერ სოციალური დახმარების განწევა ე.წ. ნებაყოფლობითი უფლებამოსილებაა, იმ დათქმით, რომ დახმარების განწევა უნდა ხდებოდეს არა ინდივიდუალურად, არამედ სოციალური პროგრამის ფარგლებში. ერთჯერად დახმარებებზე (ავადმყოფი, სოციალურად დაუცველი და ხანდაზმული პირები) იხარჯება ადგილობრივი ბიუჯეტების 5-7%.

ჯანდაცვის სფეროს მარეგულირებელი კანონქვემდებარე აქტები ჯერ კიდევ არ არის მიღებული. შესაბამისად, ეს უფლებამოსილება პრაქტიკაში ვერ ხორციელდება. შეზღუდული უფლებამოსილებების გამო საზოგადოებრივ ჯანდაცვაზე ადგილობრივი ბიუჯეტების მხოლოდ 1-1,5% იხარჯება.

საბავშვო ბაღები - სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებებისათვის თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტების 5-7% იხარჯება. ეს დაფინანსება მხოლოდ ხარჯების 60-70%-ს ფარავს, რის გამოც დანარჩენ თანხას ბენეფიციარები (მოსარგებლე ოჯახები) იხდიან.

გაურკვეველია ამ დაწესებულებათა შიდა სტრუქტურის საკითხიც. არის შემთხვევები, როცა რამდენიმე ათეულ აღსაზრდელზე მხოლოდ ერთი აღმზრდელი მოდის მაშინ, როცა ადმინისტრაციაში, იმავე დაწესებულებაში რამდენიმე ათეული ადამიანია დასაქმებული. სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებებში საშტატო ერთეულების ზრდა წინასაარჩევნო პერიოდში, მმართველი პარტიის მხარდამჭერ აქტივისტ-კოორდინატორთა არაპირდაპირი დაფინანსების ერთერთ წყაროს წარმოადგენდა.

კულტურის ობიექტები - 2005 წლიდან ცენტრალურმა ხელისუფლებამ დაიწყო თვითმმართველობებისათვის მთელი რიგი ობიექტების (ბიბლიოთეკები და სხვ.) გადაცემა, მაგრამ მათი უდიდესი ნაწილი სავალალო მდგომარეობაში იყო. ვინაიდან ადგილობრივ ბიუჯეტს (2012 წელს შესაბამისი ხარჯები შეადგენდა მთლიანი ხარჯების მხოლოდ 3-5%-ს) საკმარისი თანხები არ გააჩნდა, გადაცემულ ობიექტთა დიდი ნაწილი (უმეტესწილად სასოფლო ბიბლიოთეკები) დაიხურა.

ნებართვები - 2005 წლიდან მოყოლებული, მოხდა ადმინისტრაციულ მომსახურებათა აბსოლუტური უმეტესობის ცენტრალიზაცია. დღეისათვის ამ სფეროში თვითმმართველობებს მხოლოდ მშენებლობის ნებართვების გაცემის უფლება გააჩნიათ.

7. თვითმმართველობის ფინანსები

7.1. შემოსულობები

ადგილობრივი თვითმმართველობების ბიუჯეტი დამოუკიდებელია საქართველოს სახელმწიფო და აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტებისგან. კანონმდებლობაში განწერილი კომპეტენციების შესასრულებლად, საკუთარი შემოსულობების გარდა, ადგილობრივი თვითმმართველობა, მოზიდული სახსრების სახით, ცენტრალური ხელისუფლებისაგან იღებს დაფინანსებას (ტრანსფერებს).

ფაქტია, რომ ადგილობრივი ბიუჯეტები არ არის საკმარისი კანონმდებლობით განსაზღვრული უფლებამოსილებების განსახორციელებლად. ამას ქვეყანაში მძიმე ეკონომიკური სიტუაციის პირობებში, მცირე საგადასახადო ბაზის არსებობა და, შედეგად, როგორც თვითმმართველობების, ისე ცენტრალური ხელისუფლების სტრუქტურების ბიუჯეტების სიმწირე

განაპირობებს. გარდა აღნიშნულისა, დეცენტრალიზაციის პოლიტიკის “არაპრიორიტეტულობა”, ხოლო შემდგომში ცენტრალიზაციის ტენდენცია, ცენტრიდან გადმორიცხული ტრანსფერების ხარჯვის მიზნობრიობას და ეფექტურობას კითხვის ნიშნის ქვეშ აყენებს.

გასული საუკუნის 90-იან წლებში, როდესაც თვითმმართველობებს ფორმალურად ფართო უფლებამოსილებანი გააჩნდათ, სახელმწიფოს კონსოლიდირებული (ნაერთი) ბიუჯეტი იმდენად მცირე იყო, რომ თვითმმართველობის რეალურ დაფინანსებაზე საუბარიც არ შეიძლება. რეფორმამდელ პერიოდში (2000-2002 წლები) ქვეყნის კონსოლიდირებული ბიუჯეტი 600 მლნ. ლარი იყო, საიდანაც თვითმმართველობებს დაახ. 200-240 მლნ. ლარი (30-35%) გადაეცემოდა. ამ თანხის დიდ ნილს თბილისის და 4 თვითმმართველი ქალაქის (ქუთაისი, ბათუმი, რუსთავი, ფოთი) ბიუჯეტები წარმოადგენდა და საქართველოს დანარჩენ ტერიტორიაზე, ორივე დონის (სათემო და რაიონული) ბიუჯეტებში ჯამში 40 მლნ. ლარზე ნაკლები რჩებოდა (რაც სულ მოსახლეზე, ოფიციალური სტატისტიკის მიხედვითაც კი, წელიწადში 15 ლარს არ აღემატებოდა).

“ვარდების რევოლუციის” შემდგომ წლებში გამოიკვეთა ადგილობრივი თვითმმართველობების საკუთარი საგადასახადო შემოსავლების შემცირების ტენდენცია:

- შემცირდა გადასახადთა სახეობები და საგადასახადო წილები - მათ შორის ქონების გადასახადის დასაბეგრი ბაზა.⁶ საგადასახადო სისტემის ლიბერალიზაცია მისასაღმებელი იქნებოდა, ცენტრალურ ხელისუფლებას საგადასახადო შეღავათების ნაწილი მაინც ადგილობრივი თვითმმართველობის ხარჯზე რომ არ დაენესებინა ან თვითმმართველობებისათვის შესაბამისი კომპენსაცია მიეცა. მართალია, შემდგომ წლებში (2005-2010) 1,5/3-ჯერ გაიზარდა ქონების გადასახადის განაკვეთი, მაგრამ ქონების გადასახადი, რომელიც ერთადერთ საკუთარ საგადასახადო შემოსავალს წარმოადგენს, თვითმმართველობების ჯამური ბიუჯეტების 9%-ზე ნაკლებს შეადგენს. სხვა საკუთარი შემოსავლების ოდენობა უმნიშვნელოა. ადგილობრივი მოსაკრებლების წილი მუნიციპალიტეტთა უმეტესობაში მიზერულია. ამასთან, თვითმმართველობებს მათი ადმინისტრირებისათვის საჭირო მექანიზმები არ გააჩნიათ.
- დაიწყო საგადასახადო შემოსავლების ცენტრალიზაციის პროცესი. მიმდინარე რეფორმის ავტორები, აღიარებდნენ რა თვითმმართველობების მოსახლეობისაგან დაშორების ფაქტს, თავიანთ გადაწყვეტილებას ამართლებდნენ იმ გარემოებით, რომ რაიონის დონეზე გამსხვილებულ მუნიციპალიტეტებს ექნებოდათ მეტი ფინანსური შესაძლებლობანი.

პრაქტიკაში მოვლენები საპირისპირო მიმართულებით განვითარდა.

თვითმმართველობების ქვედა დონის გაუქმებისა და თვითმმართველობების ყოფილ რაიონულ დონეზე ატანის შემდეგ ცენტრალურმა ხელისუფლებამ უკვე ახალი, გამსხვილებული თვითმმართველობების რესურსების მითვისება დაიწყო:

- მართალია, 2006 წლის ბოლოს თვითმმართველობებს მოზიდული სახსრების სახით გადაეცათ საშემოსავლო გადასახადი, რომელიც დელეგირებულთან ერთად, შეიძლებოდა ექსკლუზიური კომპეტენციების დასაფინანსებლად ყოფილიყო მიმართული, მაგრამ მოგების გადასახადი, რომელიც, 1990-იანი წლებიდან მოყოლებული, ზიარ გადასახადს წარმოადგენდა, სრულად წავიდა ცენტრალურ ბიუჯეტში;

6. 2002-2003 წლებში თვითმმართველობები მთლიანად ან ნაწილობრივ იღებდნენ 12 სახის ადგილობრივ და ზიარ გადასახადს. 2004-2005 წლებში, გადასახადების სახეების შემცირებისა და ზიარი გადასახადების გაუქმების შემდეგ, მათ 4 სახის გადასახადი დარჩათ.

- 2007 წელს კანონით “სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ” დადგინდა, რომ საშემოსავლო გადასახადიდან მიღებული თანხები მხოლოდ სახელმწიფოს მიერ თვითმმართველობებისათვის დელეგირებულ უფლებამოსილებებს უნდა მოხმარებოდა.
- შემცირდა საკუთარი საგადასახადო შემოსავლების წილი თვითმმართველობების ბიუჯეტში. თუ ჯერ კიდევ 2007 წელს საკუთარი შემოსავლები ადგილობრივი ბიუჯეტების 50%-ს შეადგენდა, 2008 წელს ამ მაჩვენებელმა 15%-მდე დაიკლო. ასევე მკვეთრად შემცირდა თვითმმართველობების ბიუჯეტების წილი კონსოლიდირებულ ბიუჯეტებში (2002 წელი - 30,0%, 2010 წელი - 2,3%).
- ცალკე პრობლემას წარმოადგენს საკუთარი საგადასახადო და არასაგადასახადო შემოსავლების არათანაბარი გადანაწილება. საკუთარი შემოსულობების 2/3-ზე მეტი 5 თვითმმართველ ქალაქზე მოდის და ამ უკანასკნელთა წილი სულ უფრო და უფრო იზრდება (64,4% - 2009 წელს, 66,7% - 2010 წელს და ა.შ.).
- მუნიციპალიტეტები შეზღუდულნი არიან დამატებითი დაფინანსების წყაროების მოზიდვის შესაძლებლობის მხრივ - თვითმმართველ ერთეულს შეუძლია აილოს სესხი ან გრანტი მხოლოდ საქართველოს მთავრობისაგან ან საქართველოს მთავრობის ნებართვით.

საკუთარი საგადასახადო შემოსავლების როგორც წილობრივი, ისე აბსოლუტური მაჩვენებლების შემცირების პარალელურად, სახელმწიფომ ადგილობრივი თვითმმართველობების შემოსულობების მთავარ წყაროდ ტრანსფერები აქცია, რამაც, ცენტრალური ხელისუფლების პოლიტიკას თუ გავითვალისწინებთ, თვითმმართველობები ფინანსურად აბსოლუტურად ცენტრზე დამოკიდებული გახადა.

სატრანსფერო პოლიტიკა საქართველოში სიახლეს წარმოადგენს. ეს განსაკუთრებით ითქმის გათანაბრებით ტრანსფერზე, რომლის შემოღება, გათანაბრების ფორმულის შემუშავება და საკანონმდებლო აქტებით განმტკიცება, ფორმულაში არსებული ტექნიკური და პრაქტიკაში არსებული პოლიტიზებული მიდგომისა და მრავალი ხარვეზის მიუხედავად, ფისკალური დეცენტრალიზაციის მიმართულებით წინგადადგმულ ნაბიჯად უნდა შეფასდეს.

საწყის ეტაპზე სატრანსფერო პოლიტიკის დანერგვა გარკვეულ სირთულეებს წააწყდა. 2007 წლის სახელმწიფოს ბიუჯეტის საპროგნოზო მაჩვენებელის მიხედვით, თვითმმართველობებისათვის გადასაცემად გათვალისწინებულ იყო მხოლოდ 51 მლნ. ლარი - ბიუჯეტის 1%-ზე ოდნავ მეტი (მათ შორის გამოთანაბრებითი ტრანსფერი - 13 მლნ, სპეციალური ტრანსფერი - 35 მლნ. ლარი), ხოლო საშემოსავლო გადასახადი და გამოთანაბრებითი ტრანსფერი ერთად 537,5 მლნ. ლარს შეადგენდა. 2008 წლისათვის გამოთანაბრებითი ტრანსფერის სახით მხოლოდ 321 მლნ. ლარის გადაცემა იყო დაგეგმილი მაშინ, როცა, 2007 წელთან შედარებით, საკუთარი შემოსავლები - 422,5 მლნ. ლარით (66,6%), ხოლო კაპიტალური შემოსავლები 182,3 მლნ. ლარით (57,1%) შემცირდა. 2008 წელს, რეალურად 709,9 მლნ. ლარით გაიზარდა არასაგადასახადო შემოსავლების წილი (მ.შ. ტრანსფერების მოცულობა 426,8 მლნ. ლარით გაიზარდა). 2010 წელს ტრანსფერებმა დაახლოებით 1.079 მლნ. ლარი შეადგინა, 2011 წელს - 859,05 მლნ. ლარი, 2012 წელს - 824,58 მლნ. ლარი. 2013 წლიდან სახელმწიფო ბიუჯეტში გათანაბრებითი ტრანსფერი გამოცალკევებულია მთლიანი ტრანსფერებისგან და მისი მთლიანი მოცულობა 750,29 მლნ. ლარია.

წლიდან წლამდე ტრანსფერების ოდენობის ასეთი ხშირი ცვლა ურთიერთსაპირისპირო მიმართულებებით აჩვენებს, რომ, მიუხედავად კანონმდებლობით მეტნაკლებად განწერილი რეგულაციებისა, სატრანსფერო პოლიტიკა აღმასრულებელი ხელისუფლების (ფინანსთა სამინისტროს) მიერ წარმოებულ პოლიტიკაზე იყო დამოკიდებული.

ამრიგად, სახეზეა თვითმმართველობების შემოსულობების ზრდა, რასაც ვერ ვიტყვით

ადგილობრივი ბიუჯეტების დამოუკიდებლობის ხარისხზე. ეს ზრდა გამოწვეულია ტრანსფერებისა და პროგრამული დაფინანსების მოცულობის ზრდით. თვითმმართველობების შემოსულობებში 88,5%-ს ცენტრიდან მიღებული თანხები შეადგენს. გადასახადების სახით, მაგალითად, 2010 წელს თვითმმართველობებმა მხოლოდ 180,7 მლნ. ლარი მიიღეს. ამასთან, იზრდება თვითმმართველი ქალაქების შემოსულობები და არა მუნიციპალიტეტებისა, რომელთა შემოსულობები თანდათან მცირდება (მაგ.: 536 მილ. ლარი - 2008 წელს, 447 მილ. ლარი - 2010 წელს).

თავად ტრანსფერების სისტემა სამ კომპონენტს მოიცავს, რომელთაგან თითოეულს თავისი პრობლემები ახასიათებს:

გათანაბრებითი ტრანსფერის შემოღების მომენტიდან დასაწყისის კოეფიციენტების გაანგარიშება ხდებოდა მხოლოდ მუნიციპალიტეტთა მაჩვენებლების მიხედვით, რაც მნიშვნელოვნად ამცირებდა გადასაცემი თანხის მოცულობას. 2007 წლისათვის გაანგარიშების პროცესში შეიყვანეს თბილისიც, რამაც გაზარდა მუნიციპალიტეტებისათვის გამიზნული თანხების ოდენობა. მოგვიანებით (2008 წლის 1 იანვრიდან) დაიწყო არა მხოლოდ შემოსავლების გამოთანაბრება, არამედ ადგილობრივი ბიუჯეტების ხარჯვითი ნაწილის გათვალისწინებაც. ტრანსფერების ერთიან მოცულობაში შეინიშნება გათანაბრებითი ტრანსფერის წილის ზრდა (2009 წელს - 32%, 2010 წელს - 48%), რაც ასევე დადებითი ასპექტია. ამავე დროს, ფინანსთა სამინისტროს შეუზღუდავი უფლებამოსილებები შეზღუდული საკანონმდებლო რეგლამენტაციის პირობებში წარმოშობს გათანაბრებითი ტრანსფერის პოლიტიკური ზენოლის საშუალებად გადაქცევის საფრთხეს.

მიზნობრივი ტრანსფერის შემთხვევაში, გათანაბრებითი გრანტისათვის დამახასიათებელი საფრთხე უფრო აშკარად იკვეთება. ხშირად ხდება სახსრების გამოყოფა სახელმწიფოს ან ცენტრალური ხელისუფლების ინტერესებიდან გამომდინარე ისე, რომ ანგარიში არ ეწევა ამა თუ იმ თვითმმართველობების რეალურ საჭიროებებს (მაგალითად, შენობების შეღებვაზე ან ინფრასტრუქტურის განვითარებაზე თანხების გამოყოფა მაშინ, როდესაც მუნიციპალიტეტისათვის გადაუდებელ ამოცანას საირიგაციო სისტემების რეაბილიტაცია წარმოადგენს).

სპეციალური ტრანსფერების განაწილების პრაქტიკა ზემოხსენებული საფრთხეების კიდევ უფრო თვალსაჩინო გამოვლინებად უნდა ჩაითვალოს. თავიდანვე მის დეფინიციაში ჩაიდო საკმაოდ ბუნდოვანი ტერმინი - "სხვა აუცილებელი ხარჯები". 2008 წლის 30 დეკემბრიდან მისი გამოყენება შესაძლებელი გახდა "სხვა გადასახდელების დასაფინანსებლადაც", რითაც დაირღვა ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის პრინციპები (მე-9 მუხლის მე-7 პუნქტი - სუბსიდიებით სპეციალური პროგრამების დაფინანსების მიზანშეწონილობის შესახებ). 2009 წელს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდისთვის 182,6 მლნ. ლარი გამოიყო, 2010 წელს კი 240 მლნ. ლარი. 2010 წლისათვის ეს ტრანსფერი მიიღეს ქუთაისმა და ბათუმმა (შესაბამისად 196,6 და 100,0 მლნ. ლარი), თუმცა არ ყოფილა დაკონკრეტებული, რა მიზნით ხდებოდა ამ თანხების გამოყოფა. კიდევ ერთ ნეგატიურ მაგალითს წარმოადგენს ქუთაისისთვის 76,7 მლნ. ლარის გამოყოფა პარლამენტის შენობის ასაშენებლად მაშინ, როცა სახელმწიფო ბიუჯეტში ეს თანხა ცალკე არც კი ყოფილა მითითებული.

დასკვნის სახით შეიძლება ითქვას, რომ იზრდება თვითმმართველობებისათვის გამოყოფილი თანხების ჯამური მოცულობა (2008 წელს - 1.280 მლნ. ლარი, 2009 წელს - 1.260 მლნ. ლარი, 2010 წელს - 1.567 მლნ. ლარი). 2011 წლისთვის თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის მოცულობამ 920 მლნ. ლარი, 2012 წლისთვის - 1,12, ხოლო 2013 წლისთვის - 1,19 მილიარდი ლარი შეადგინა. შესაბამისად, სულ უფრო და უფრო იზრდება თვითმმართველობების ცენტრზე ფინანსური დამოკიდებულება,

თუმცა ცენტრის მხრიდან გადადგმულ ამ ნაბიჯების ეფექტური შედეგი ნაკლებად ჩანს. ამ მხრივ საქართველო უკვე სერიოზულად ჩამორჩება როგორც ევროპულ დემოკრატიებში, ისე კავკასიის ქვეყნებში არსებულ მაჩვენებლებს.

7.2. გადასახდელები

ბუნებრივია, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობების შემოსულობების ზრდასთან ერთად იზრდება გადასახდელების მოცულობაც (მაგალითად: 2008 წელს - 1.350 მლნ. ლარი, 2009 წელს - 1.239 მლნ. ლარი, 2010 წელს - 1.570 მლნ. ლარი და ა.შ.).

ხარჯვით ნაწილში ყველაზე დიდ წილს (თითქმის ნახევარს) საბინაო- კომუნალური ხარჯები შეადგენს, იზრდება სხვა სფეროების დაფინანსებაც. ერთადერთი გამონაკლისს, სადაც შემცირება აღინიშნება, განათლების სფერო წარმოადგენს.

ამავე დროს, სულ უფრო და უფრო ნათლად იკვეთება იმ ხარჯების ზრდის ტენდენცია, რომელიც უშუალოდ არაა დამოკიდებული ადგილობრივი თვითმმართველობების უფლებამოსილებების დაფინანსებასთან. ასეთი ხარჯების წილი ადგილობრივი ბიუჯეტების გადასახდელების ნაწილში განსაკუთრებით მატულობს წინასაარჩევნო პერიოდებში, რაც აშკარად მიუთითებს ამ ხარჯების პოლიტიზებულ მიზნებზე:

- როგორც ზემოთ აღინიშნა, ცენტრალური ხელისუფლება ხშირად ავალდებულებდა თვითმმართველობებს, საკუთარი ბიუჯეტებიდან დაეფინანსებინათ ცენტრალური ხელისუფლების ხარჯები (პოლიციის განყოფილებების, პარლამენტის მაჟორიტარი დეპუტატების ბიუროების, ჯანდაცვის, ზოგადი განათლების და ა.შ. ხარჯების დაფინანსება). 2009 წლიდან ეს არაფორმალური ზენოლა იურიდიულადაც გაფორმდა და მას შემდეგ ასეთი ხარჯების წილი განუხრელად იზრდება (2007 წელს - 6,4%, 2008 წელს - 8,6%, 2009 წელს - 9,1% და ა.შ.). შედეგად, ადგილობრივ თვითმმართველობებს დაუფინანსებელი რჩებათ საკუთარი (ექსკლუზიური) უფლებამოსილებები, რაც კიდევ უფრო ამძიმებს რეგიონებში არსებულ ისედაც მძიმე სოციალურ ფონს. სპეციალური სახელმწიფო პროგრამების (“სოფლის დახმარების სახელმწიფო პროგრამა” და სხვ.) ამოქმედების ერთერთი მიზეზი სწორედ ასეთი არამიზნობრივი ხარჯების საკომპენსაციოდ გადადგმულ ქმედებად უნდა შეფასდეს, თუმცა ადეკვატურ კომპენსაციაზე ლაპარაკი არ შეიძლება: მხოლოდ 2008 წელს ცენტრის “თხოვნის” საფუძველზე მუნიციპალიტეტებმა 130 მლნ.ლარი გაიღეს, ხოლო “სოფლის დახმარების სახელმწიფო პროგრამის” მიერ 2008-2011 წლებში გამოყოფილმა ჯამურმა თანხამ დაახ. 120 მლნ. შეადგინა. გაურკვეველია, კონსტიტუციისა და ორგანული კანონის პრინციპების დარღვევით, რატომ უნდა უფინანსებდნენ ერთმანეთს ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლებები ექსკლუზიურ კომპეტენციებს.
- მეორე პრობლემას წარმოადგენს ადმინისტრაციული ხარჯების დიდი მოცულობა. მართალია, 2005-2006 წლებში განხორციელდა თვითმმართველობის ადგილობრივი სტრუქტურების ოპტიმიზაცია, მაგრამ დღეისათვის ეს სტრუქტურები ადმინისტრირებისათვის უფრო მეტ თანხას ხარჯავენ (მხოლოდ 2008 წელს - დაახ. 175 მლნ. ლარი), ვიდრე რეფორმამდელი ყველა დონის ადგილობრივი სტრუქტურა ხარჯავდა ერთად აღებულ ადმინისტრაციულ და პროგრამულ ნაწილებზე.

საერთო ჯამში ადგილობრივი ბიუჯეტების ხარჯვითი ნაწილის დაახ. 60% მოდის ადმინისტრაციის შენახვასა და ისეთი საქმიანობის დაფინანსებაზე (ჯანდაცვა, განათლება და სხვ.),

რაც მოქმედი კანონმდებლობის მიხედვით, არ წარმოადგენს უშუალოდ ადგილობრივი თვითმმართველობების კომპეტენციებს.

ადგილობრივი ბიუჯეტების ხარჯვითი ნაწილის ნაკლად უნდა ჩაითვალოს მისი არაპროგნოზირებადობაც. ვინაიდან ადგილობრივი ბიუჯეტების შემოსულობების ოდენობას სრულად განსაზღვრავს ფინანსთა სამინისტრო (შემოსულობების ძირითადი პარამეტრების განსაზღვრა, შემოსავლების ყოველკვარტალური გეგმების შემუშავება, ადგილობრივი გადასახადების ადმინისტრირება, სხვადასხვა ხარჯის სუბსიდირება), სხვადასხვა სახის ტრანფერების გამოყოფის გამო თვითმმართველობების ბიუჯეტებში შესწორებები ძალზე ხშირად შედის: საბიუჯეტო წლის განმავლობაში ბიუჯეტებში ცვლილებები საშუალოდ 8-10-ჯერ ხორციელდება და ხშირად ბიუჯეტი 100, 200, 300%-ით იცვლება.

და ბოლოს, კიდევ ერთ პრობლემას წარმოადგენს მუნიციპალიტეტის მიერ ამა თუ იმ მომსახურების შესყიდვების პროცესში არსებული ხარვეზები. შესყიდვების ელექტრონულ სისტემაზე გადასვლამ, რომელიც ბოლო წლებში განხორციელდა, გააუმჯობესა საბიუჯეტო თანხების ადმინისტრირება. ამავე დროს ყურადღება მხოლოდ ფასის სიმცირეზე კეთდება და არა მომსახურების ხარისხზე, რის შედეგადაც ესა თუ ის საჯარო სამსახური იძულებულია დათანხმდეს უხარისხო, მაგრამ შესაბამისად იაფი მომსახურების შეძენაზე, რაც საბოლოო ჯამში, ინვესტ ხელახალი ხარჯების განხრის აუცილებლობას.

8. თვითმმართველობის ქონება

ადგილობრივი თვითმმართველობებისათვის ქონების გადაცემასთან დაკავშირებულ საკანონმდებლო ბაზაზე მუშაობა, რომელიც “ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ” კანონის მიღებით დასრულდა (2005 წლის 25 მარტი), დეცენტრალიზაციის პროცესის ერთ-ერთ მიღწევად უნდა ჩაითვალოს.

2005 წელს მიღებული “ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ” კანონის თანახმად, თვითმმართველი ერთეულის ქონება იყოფა ძირითად (განუსხვისებელ) და დამატებით (რომლის გასხვისებაც დასაშვებია კანონმდებლობით დადგენილი წესით) ქონებად.

2005 წლის ბოლოს, ხანგრძლივი დებატების შემდეგ, თვითმმართველობის ქონების ნუსხაში ჩართული იქნა როგორც არასასოფლო-სამეურნეო, ისე სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწებიც, გარდა კერძო და სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული მიწებისა, რაც აშკარად წინადადგმულ ნაბიჯად უნდა შეფასდეს.

ადგილობრივი თვითმმართველობებისათვის ქონების გადაცემის კარგად დანყებული პროცესი შემდგომში შენედა რამდენიმე მიზეზის გამო:

- ერთერთ პრობლემას წარმოადგენდა (და დღესაც წარმოადგენს) შესაბამისი მონაცემთა ბაზის არარსებობა. ჯერ კიდევ 2005 წლის ივნისისათვის უნდა მომზადებულიყო ადგილობრივი თვითმმართველობებისათვის გადასაცემი ქონების ნუსხა, თუმცა პროცესი გაჭიანურდა და დღეისათვისაც არ არის ბოლომდე დასრულებული. ხშირია შემთხვევები, როდესაც მონაცემთა ბაზაში არსებული ქონება უკვე დიდი ხანია ბუნებაში აღარ არსებობს (მაგალითისათვის ტყე, რომელიც გასული საუკუნის შუახანებში გაიჩეხა, შენობა, რომელიც ოცი, ან მეტი, წლის წინ დაინგრა და ა.შ.). ხშირად არც ისაა ცნობილი, ვინაა ამა თუ იმ ტერიტორიაზე არსებული ობიექტების მფლობელი (და რაც არანაკლებ მნიშვნელოვანია, ვინ დგას ფორმალური მესაკუთრის უკან).

- მეორე პრობლემას ქმნის გაუმართავი საკანონმდებლო ბაზა: კანონების ურთიერთშეუსაბამობა და დაუხვეწაობა. პირველის მაგალითად შეიძლება მოვიტანოთ “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ორგანული კანონის (რომელიც ადგილობრივი ტყეების მფლობელად თვითმმართველობას ასახელებს) შეუსაბამობა “საქართველოს ტყის კოდექსთან” (რომელიც საერთოდ არ ცნობს თვითმმართველობას, როგორც ტყის მესაკუთრეს). მეორეს მაგალითია წყლის რესურსთან დაკავშირებული საკითხი - ორგანული კანონის თანახმად, ადგილობრივი მნიშვნელობის წყლის რესურსები თვითმმართველობის საკუთრებაა, მაგრამ ჯერ კიდევ არ არსებობს მთავრობის შესაბამისი დადგენილება, რაც შექმნიდა ამ პრობლემის დარეგულირების მექანიზმს.

2007 წლიდან ადგილობრივი თვითმმართველობებისათვის ქონების გადაცემის საკითხი კიდევ უფრო გაართულა ამკარად გამოკვეთილმა ცენტრალიზაციის ტენდენციამ. ამ დროიდან იწყება ადგილობრივი თვითმმართველობების ქონებრივი ბაზის არეალის შემცირება:

- 2007 წელს, “სახელმწიფო ქონების და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების პრივატიზებისა და სარგებლობის უფლებით გადაცემის შესახებ” კანონში ცვლილებებით შეიკვეცა თვითმმართველობის უფლება, თავად შეერჩია გასხვისების ფორმები და შემცირდა ამ სახეობათა ჩამონათვალი (კერძოდ, ამოღებულ იქნა ქონების აუქციონის ფორმით პრივატიზების წესი);
- იმავე წელს “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ორგანულ კანონში შესული ცვლილებებით, მართალია, თვითმმართველობებს საკუთრებაში გადაეცათ სასოფლო-სამეურნეო და არასასოფლო-სამეურნეო მიწები (ადგილობრივი მნიშვნელობის ტყეები) და წყლის რესურსები, მაგრამ ამ ქონების პრივატიზების უფლება მიიღო არა ადგილობრივმა თვითმმართველობამ, არამედ საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრომ;
- “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ორგანული კანონის 2010 წლის 21 ივლისის ცვლილებით, თვითმმართველობებისათვის გადასაცემი მიწის კატეგორიების სიიდან ამოღებულ იქნა საძოვრები და სამართავად ისინიც ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს გადაეცა.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ქონებრივი უფლების შეზღუდვის ყველაზე თვალსაჩინო მაგალითს წარმოადგენს 2007 წელს მიღებული “ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ” საქართველოს კანონის 191 მუხლის მე-11 პუნქტი, რომელიც საქართველოს პრეზიდენტს აძლევს თვითმმართველი ერთეულის ქონების პირდაპირი მიყიდვის ფორმით გასხვისების ექსკლუზიურ უფლებას. აღნიშნული დებულება წინააღმდეგობაში მოდის არა მარტო საქართველოს კონსტიტუციასთან, “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ორგანულ კანონთან და “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ევროპულ ქარტიასთან, არამედ საკუთრების უფლების ფუნდამენტურ პრინციპებთანაც.

აქვე უნდა ითქვას, რომ 2010 წელს, კონსტიტუციის ახალი რედაქციის მიღებისას დამატებული ახალი, VIII თავის (“ადგილობრივი თვითმმართველობა”) 1013 მუხლის (თვითმმართველობის ქონება და ფინანსები) მიხედვით: იკრძალება თვითმმართველობის საკუთრებაში არსებული ქონების უშუალო განკარგვა სახელმწიფოს მიერ. მართალია, ამიერიდან საქართველოს პრეზიდენტის ზემოაღნიშნული დისკრეცია არაკონსტიტუციური გახდა, მაგრამ პრაქტიკაში სწორედ პრეზიდენტის ეს უფლებაა რეალიზებული და არა კონსტიტუციური დებულება.

ასეთ პირობებში აღარაა გასაკვირი, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობები ზოგჯერ თავად ამბობენ უარს სახელმწიფოსაგან მიიღონ ესა თუ ის ქონება. გაურკვეველობა და პასუხისმგებლობის აღებისა და, შესაბამისად, სასჯელის შიში იმის გამო, რაც მათ არ ეკუთვნით, საკუთრებაზე უარის თქმისათვის კარგი მიზეზია. ძალზე იშვიათია შემთხვევა, როცა თვითმმართველობა თავად ითხოვს და აღწევს კიდეც, ქონების მიღებას სახელმწიფოსაგან (წარმატებულ კეისად შეიძლება ჩაითვალოს ქუთაისის მიერ ქალაქის ტროლეიბუსების პარკის მოთხოვნა და მისი მუნიციპალურ დაქვემდებარებაში გადასვლა).

9. სახელმწიფო ზედამხედველობა

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებზე სახელმწიფო ზედამხედველობის პრინციპები განისაზღვრება საქართველოს კონსტიტუციით, რომლის 1013-ე მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად, “ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობა ხორციელდება კანონით დადგენილი წესით. სახელმწიფო ზედამხედველობის განხორციელების მიზანია ადგილობრივი თვითმმართველობის ნორმატიული აქტების საქართველოს კანონმდებლობასთან შესაბამისობის უზრუნველყოფა და დელეგირებული უფლებამოსილებების ჯეროვანი განხორციელება. სახელმწიფო ზედამხედველობა ხორციელდება მისი მიზნების პროპორციულად”.

უშუალოდ ზედამხედველობის ფორმები განისაზღვრება “ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ” კანონით, რომელიც 2007 წლის 1 აგვისტოდან შევიდა ძალაში. ეს კანონი ცენტრალურ ხელისუფლებასა და ადგილობრივ თვითმმართველობებს შორის ურთიერთობის დარეგულირების მცდელობას წარმოადგენს:

- კანონით მოცემულია ზედამხედველობის ორი ფორმა: სამართლებრივი ზედამხედველობა (როგორც საკუთარი, ისე დელეგირებული კომპეტენციების შესრულებისას) და ზედამხედველობა მიზანშეწონილობის მოტივით (დელეგირებული უფლებამოსილებების განხორციელებისას);
- შედარებით ნათლად განისაზღვრა ზედამხედველობის ორგანოები - სახელმწიფო რწმუნებულები-გუბერნატორები (კანონმდებლობაში პირველად იქნა დაფიქსირებული ადრე დე ფაქტო არსებული “გუბერნატორის” თანამდებობა);
- ქ.თბილისსა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის თვითმმართველობათა ორგანოების საქმიანობაზე ზედამხედველობას ახორციელებს საქართველოს პრემიერ-მინისტრი;
- ზედამხედველობის ორგანოებს ადგილებზე სახელმწიფო ინტერესების დაცვა და ადგილობრივი თვითმმართველობების საქმიანობაზე (მ.შ. საბიუჯეტო პროცესზე) კონტროლის უფლება მიეცა.

2008 წლის 26 დეკემბერს მიღებული კანონით “საქართველოს კონტროლის პალატის შესახებ” ფინანსურ სფეროში სახელმწიფო ზედამხედველობა ხორციელდებოდა კონტროლის პალატის მიერ, რომელიც აკონტროლებდა ადგილობრივი ბიუჯეტების ხარჯვას, თვითმმართველი ერთეულის საკუთრების მართვას და განკარგვას და იმ კერძო სამართლის იურიდიული პირის საფინანსო-ეკონომიკურ საქმიანობას, რომელშიც ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეული ფლობს წილის/აქციების 50%-ზე მეტს (მე-6 მუხლის მე-2 პუნქტი). “ადგილობრივი

თვითმმართველობის შესახებ” ორგანული კანონის 57-ე მუხლში 2011 წლის 24 ნოემბერს და 2012 წლის 22 და 29 ივნისს შეტანილი ცვლილებების თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველობის აუდიტის განხორციელების უფლება, “სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ” კანონით დადგენილი კომპეტენციის ფარგლებში, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს მიენიჭა. ამავე ცვლილებით, თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის აუდიტის ჩასატარებლად დამოუკიდებელი აუდიტორის მონვევის უფლება, ნაცვლად საკრებულოს წევრთა ერთი მესამედისა, მიენიჭა საკრებულოს, ხოლო გამგეობის (მერიის) საქმიანობის შიდა აუდიტის და ინსპექტირების განხორციელება ხდება “სახელმწიფო შიდა აუდიტისა და ინსპექტირების შესახებ” კანონისა და გამგეობის (მერიის) დებულების შესაბამისად.

ადგილობრივი თვითმმართველობების საქმიანობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ კანონმდებლობის შემუშავების პროცესში ნაწილობრივ გათვალისწინებულ იქნა დემოკრატიული ქვეყნების სახელმწიფო ზედამხედველობის განხორციელების პრინციპები. ამავე დროს, არ იქნა გაზიარებული საერთაშორისო და ადგილობრივ ექსპერტთა მთელი რიგი მოსაზრებები, რის შედეგადაც კანონების ზოგიერთი დებულება წინააღმდეგობაში მოდის საქართველოს კონსტიტუციასთან და სუბსიდიარობის პრინციპთან. კონტროლის პალატისათვის, მოგვიანებით კი სახელმწიფო აუდიტის სამსახურისათვის ფინანსური ზედამხედველობის უფლების მინიჭება:

- ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციის 97-ე მუხლის პირველ პუნქტს, რომლის თანახმადაც, კონტროლის პალატა ამონმებს სახელმწიფო ორგანოთა (და არა თვითმმართველობების, რომელთა უფლებამოსილებები, კონსტიტუციის 1012-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, გამიჯნულია სახელმწიფო ორგანოების უფლებამოსილებისაგან) საქმიანობას;
- ასევე ეწინააღმდეგება “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ევროპული ქარტიის მე-8 მუხლს, რომლის თანახმად, თვითმმართველობის საკუთარი უფლებამოსილების განხორციელების ზედამხედველობა დაიშვება მხოლოდ კანონთან შესაბამისობის და არა მიზანშეწონილობისა თუ ეფექტურობის დადგენის მიზნით;
- აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ადგილობრივ თვითმმართველობათა საქმიანობის კონტროლის განხორციელება უნდა ხდებოდეს არა საქართველოს პრემიერ-მინისტრის, არამედ აჭარის ხელისუფლების მიერ.

კანონმდებლობაში აღნიშნული ხარვეზები შემდგომი ცვლილებებით კიდევ უფრო დამძიმდა ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან გადაჭარბებული კონტროლის მექანიზმების შემოღებით:

- 2008 წელს “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ორგანული კანონში შესწორებებით გაფართოვდა საფინანსო შემოწმების განმახორციელებელი სახელმწიფო ინსტიტუტების რიცხვი, ამასთან ამ უკანასკნელთ ევალებათ შემოწმების კოორდინაცია მოახდინონ რეგიონში სახელმწიფოს რწმუნებულთან/გუბერნატორთან. კანონი არც ამ ორგანიზაციების ჩამონათვალს იძლევა და არც შესაბამისი პროცედურების აღწერას. ასევე არაა მითითებული ის ნორმატიული აქტები, რომლებმაც უნდა განსაზღვრონ აღნიშნული უფლებები და მათი განხორციელების პროცედურები. არ კონკრეტდება, თუ რა იგულისხმება ზოგად ტერმინში - “კოორდინაცია” (ეს არის კონსულტაცია, ნებართვის გაცემა თუ ფორს-მაჟორულ სიტუაციებში საგანგებო ჩარევის უფლებამოსილება).

- “ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ” კანონში 2009 წლის 28 დეკემბერს შესული ცვლილებით, თვითმმართველობის უფლებები კიდევ უფრო შეიზღუდა - თუ ადრე ზედამხედველობის ორგანო ვალდებული იყო, ზედამხედველობის განხორციელების პროცესში შეეჩერებინა თვითმმართველობის მიერ მიღებული იმ ნორმატიული აქტის მოქმედება, რომელიც უხეშად არღვევდა ადამიანის ძირითად უფლებებს ან იწვევდა გამოუსწორებელ მძიმე ზიანს და მიემართა სასამართლოსათვის, ცვლილების შედეგად გაიზარდა აკრძალვების ჩამონათვალი (მაგ.: ისეთი საქმიანობის შეზღუდვა, რომელიც იწვევს სახელმწიფო ინსტიტუტების გამართული ფუნქციონირების შეფერხებას) და ზედამხედველობის ორგანომ უფლება მიიღო, თავად (სასამართლოსათვის გვერდის ავლით) უზრუნველყო შესაბამისი ღონისძიებების განხორციელება (მე-8 მუხლის მე-7 პუნქტი და მე-9 მუხლის 91 პუნქტი).⁷

პრაქტიკაში საკანონმდებლო ნორმების გაუმართაობა კიდევ უფრო მძიმე შედეგებს იწვევს. დეკლარირებული პრინციპების გვერდით არსებობს მთელი რიგი დასაზუსტებელი საკითხებისა, რომლებიც არასწორად შეიძლება იქნეს ინტერპრეტირებული, მით უმეტეს, რომ ცენტრი (გუბერნატორის სახით) თანდათან აძლიერებს ფორმალურ და არაფორმალურ კონტროლს თვითმმართველობებზე. ამის მაგალითად უნდა მივიჩნიოთ გუბერნატორების მიერ თვითმმართველობის საქმიანობის “კოორდინირების” უფლება, რაც ხშირად წარმოადგენს ადგილებზე ცენტრის ზეწოლის იარაღს. ადგილობრივი ბიუჯეტების შედგენაც კი ხშირად გუბერნატორის მოთხოვნის საფუძველზე ხორციელდება.

2010 წელს მიღებული ახალი “საბიუჯეტო კოდექსის” 78-ე მუხლის თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველობის საკრებულოს შეუძლია დაამტკიცოს ბიუჯეტი საკუთარი შესწორებებით, თუ გამგებელმა/მერმა ბიუჯეტის პროექტის წარდგენისას არ გაითვალისწინა აღნიშნული შესწორებები. ეს ცვლილება კარგი იქნებოდა, თუ ცენტრალური ხელისუფლება შეწყვეტდა გადაჭარბებულ ჩარევას თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაში - სახელმწიფო რწმუნებულები/გუბერნატორები ერევიან თვითმმართველი ერთეულის პრიორიტეტების განსაზღვრის პროცესშიც კი.

სიტუაცია მძიმდება იმის გამოც, რომ 2009 წლიდან ცენტრალიზაციის პროცესს დაერთო სახელმწიფო ინსტიტუტების კონცენტრაციის პროცესიც. კერძოდ, გაუქმდა იუსტიციის სამინისტროს ტერიტორიული ორგანოები და მათი ფუნქციები გადაეცა სამინისტროს სამართალშემოქმედებითი დეპარტამენტის სამმართველოს. ამან ზეგავლენა მოახდინა გადანაცვლების მიღების ოპერატიულობასა და ხარისხზე. სამმართველოში ამ საქმეზე ოთხკაციანი შტატი გამოიყო. თუ გავითვალისწინებთ, რომ მხოლოდ 2010 წელს თვითმმართველობების მიერ მიღებულ იქნა 2.740 ნორმატიული აქტი (საიდანაც 34,2%-ს მიეცა სამართლებრივი შენიშვნა, ცვლილება შევიდა 28,7%-ში, ხოლო გაუქმდა - 8,2%), დავინახავთ, რომ ყოველდღიურად ხდება საშუალოდ 10-ზე მეტი აქტის ექსპერტიზა და იზრდება არა მარტო ტექნიკური/სამართლებრივი შეცდომების, არამედ კანონდარღვევების რიცხვიც.

საერთოდ, სამართლებრივი ზედამხედველობა ზედამხედველ ორგანოებსა (საქართველოს იუსტიციის სამინისტრო, სახელმწიფო რწმუნებულები/გუბერნატორები) და ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებს შორის დამყარებული არაფორმალური ურთიერთობების ფონზე ხორციელდებოდა. ვინაიდან ყველა დონეზე ხელისუფლებაში მმართველი პარტია იყო წარ-

7. უნდა აღინიშნოს, რომ ზედამხედველობის ორგანოსათვის თვითმმართველობების ინდივიდუალურ-სამართლებრივი აქტის გაუქმების უფლება წინაარმდებობაში მოდის საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის დებულებასთან, რომლის თანახმადაც ასეთი რამ დაუშვებელია.

მოდგენილი, ისინი, როგორც წესი, უმტკივნეულოდ წყვეტდნენ ზედამხედველობის პროცესში გამოვლენილ პრობლემებს. ბოლო 9 წლის მანძილზე არ ყოფილა ზედამხედველობის ორგანოს მიერ სასამართლოსადმი მიმართვის არც ერთი შემთხვევა, ხოლო ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს (რუსთავის საკრებულოს) მიერ ზედამხედველობის ორგანოს გადაწყვეტილების გასაჩივრების პრეცედენტი ერთადერთხელ დაფიქსირდა.

დასკვნის სახით უნდა ითქვას შემდეგი:

- სახელმწიფო ზედამხედველობის სისტემა არც საკანონმდებლო სფეროში არ არის სისტემატიზებული და არც ყოველდღიურ პრაქტიკაში ხდება კანონმდებლობით გათვალისწინებული მოთხოვნების აღსრულება;
- ფაქტიურად, მხოლოდ მონოპარტიული სისტემის არსებობა გამორიცხავდა თვითმმართველობასა და ცენტრალურ ხელისუფლებას შორის პოტენციური კონფლიქტის წარმოშობის ალბათობას;
- ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოთა საქმიანობაში გადაჭარბებული ჩარევა თვითმმართველობებს თავიდანვე ართმევს საკუთარი უფლებების დაცვის საშუალებას;
- სერიოზულ ფაქტორად უნდა მივიჩნიოთ ე.წ. “სანიმუშო” დაშინების პოლიტიკაც. აღნიშნულის მაგალითად გამოდგება 2007 წლის 2 ივლისს ქუთაისის მუნიციპალიტეტის 24 საჯარო მოხელის ე.წ. ტელე-დაკავება, როცა აღნიშნული პირები ცენტრალური ხელისუფლების მიერ, სწორედ ცენტრალური ხელისუფლების უკანონო ბრძანების შესრულების გამო იქნენ დაპატიმრებულნი;
- და ბოლოს, არ უნდა გამოირიცხოს პარტიული და ადგილობრივი/კლანური ინტერესების თანხვედრაც, როცა თვითმმართველობების მაღალი თანამდებეობის პირები მმართველი პარტიის ინტერესების დაკმაყოფილების პროცესში საკუთარ ინტერესებსაც არ ივინყებენ თვითმმართველობის ინტერესების საზიანოდ.

10. თვითმმართველობა თბილისში

საქართველოს დედაქალაქის - თბილისის ადგილობრივი თვითმმართველობის სტრუქტურა, გარკვეულწილად, განსხვავდება საქართველოს სხვა თვითმმართველი ერთეულების როგორც სტრუქტურისაგან, ისე, განსაკუთრებით, უფლებამოსილებების გამიჯვნისა და სახელმწიფო ზედამხედველობის კუთხით. თანაც თბილისის ფინანსური შესაძლებლობები ბევრად უფრო დიდია მცირე მუნიციპალიტეტებთან შედარებით.

აღნიშნულ განსხვავებებს განაპირობებს როგორც ობიექტური რეალობა, ისე ცენტრალური ხელისუფლების განსხვავებული მიდგომა თბილისისადმი. ბუნებრივია, რომ ქალაქი, სადაც ქვეყნის მოსახლეობის დაახლოებით ნახევარი ცხოვრობს, მთლიანი შიდა პროდუქტის უდიდეს ნაწილს ქმნის და, ამასთან, ასრულებს ქვეყნის დედაქალაქის ფუნქციებს (აქ კონცენტრირებულია ცენტრალური ხელისუფლების ინსტიტუტების აბსოლუტური უმრავლესობა)

განსხვავებულ მიდგომას საჭიროებს. ამავე დროს, სახეზეა პოლიტიკური გადანყვეტილების მაღალი ხარისხიც - თბილისისათვის არა მარტო დიდი რესურსების ფლობის უფლება, არამედ დანარჩენი საქართველოსაგან განსხვავებულ სამართლებრივ თუ ფაქტიურ რეჟიმში ჩაყენება იმითაც იყო განპირობებული, რომ დედაქალაქის მერი სახელისუფლებო პარტიის მმართველი ვინრო ჯგუფის წევრად მოიაზრებოდა და მას, ხშირად საკანონმდებლო ნორმების უგულვებელყოფის ხარჯზე, ბევრად დიდი უფლებამოსილება ენიჭებოდა.

კანონმდებლობა . თბილისის, როგორც დედაქალაქის სამართლებრივი სტატუსი რეგულირდება კანონით “საქართველოს დედაქალაქის - თბილისის შესახებ” მაშინ, როცა საქართველოს დანარჩენი მუნიციპალიტეტების რეგულირება “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” საქართველოს ორგანული კანონით ხდება. კანონი 1998 წლის 20 თებერვალს იქნა მიღებული და მას შემდეგ მასში 33 დიდი და მცირე შესწორება შევიდა. საერთო ჯამში, ამ ცვლილებებმა თანადათანობით განამტკიცეს თბილისის აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურის - მერის უფლებამოსილებანი იმ დოზით, რომ ზოგ შემთხვევაში მას მნიშვნელოვნად მეტი უფლებები გააჩნია, ვიდრე თუნდაც საქართველოს პრეზიდენტს.

სტრუქტურა . თბილისის ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლობითი ორგანოა 50 წევრიანი საკრებულო, რომელთაგან 25 წევრი აირჩევა ადგილობრივი ერთმანდატიანი მაჟორიტარული, ხოლო 25 წევრი - პროპორციული სისტემით. აღმასრულებელ ორგანოს წარმოადგენს ქალაქის მთავრობა, რომელსაც მერი ხელმძღვანელობს. თბილისის თვითმმართველობის საქმიანობის ანალიზისას, ერთი შეხედვითაც თვალშისაცემია მერის დომინანტური პოზიცია საკრებულოს მცირე უფლებებთან შედარებით:

- 2010 წლის თვითმმართველობის არჩევნებისათვის შეიცვალა თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს დაკომპლექტების წესი - მრავალმანდატიანი საარჩევნო სისტემა შეიცვალა ერთმანდატიანით, რამაც მმართველ პარტიას საშუალება მისცა, აბსოლუტური უმრავლესობით მოსულიყო დედაქალაქის წარმომადგენლობით ორგანოში.
- მიუხედავად ამისა, საკრებულოს უფლებამოსილების დიდ უმრავლესობაში საკრებულო შეზღუდულია დამოუკიდებლად მიიღოს საკუთარი, თბილისის მერის მიერ ინიცირებული-საგან განსხვავებული გადაწყვეტილებები და, შესაბამისად, მოკლებულია რაიმე ზეგავლენის მოხდენის საშუალებას. 2010 წლიდან საკრებულოს ჩამოერთვა მერის, ან აღმასრულებელი შტოს სხვა თანამდებობის პირის უნდობლობის გამოცხადების უფლება მაშინ, როცა თბილისის მერს შეუძლია საქართველოს პრეზიდენტს სთხოვოს საკრებულოს საქმიანობის შეჩერება ან დათხოვნა.
- გარდა “საქართველოს დედაქალაქის-თბილისის შესახებ” კანონით მოცემული უფლებამოსილებების ნუსხისა, თბილისის მერის უფლებამოსილებას განეკუთვნება საკრებულოსა თუ თბილისის მთავრობის კომპეტენციას მიკუთვნებულ ყველა საკითხზე გადაწყვეტილების მიღება.
- იმ საკითხზე, რომელიც არ შეეხება საკრებულოს ორგანიზაციას, საკრებულოს არ აქვს გადაწყვეტილების ინიცირების უფლება. ამავე დროს, მას არ შეუძლია ცვლილებები შეიტანოს მერის მიერ ინიცირებულ საკითხში, თუ ამ ცვლილებას მერი არ ეთანხმება. აღნიშნულის მაგალითებად შეიძლება მოვიტანოთ ყველა ის გახმაურებული და არაპოპულარული გადაწყვეტილება (თბილისში პარკირების რეგულირება, მოსაკრებლის განსაზღვრა და ადმინისტრირება; დასუფთავების საფასურის განსაზღვრა და ამოღების ელექტროენერჯის გადასახადზე მიბმა და სხვ.), რომელიც თბილისის თვითმმართველობის მიერ იქნა მიღებული.

უფლებამოსილებანი და ფინანსები . თბილისის თვითმმართველობის კერძოდ, ქალაქის მერის უფლებების ზრდა კანონმდებლობით არის განმტკიცებული:

- 2011 წელს “საქართველოს დედაქალაქის-თბილისის შესახებ” საქართველოს კანონის ცვლილებით (მე-91 მუხლის მე-3 პუნქტი) საქართველოს დედაქალაქს არა მხოლოდ სხვა თვითმმართველობებზე მეტი, არამედ, ზოგჯერ, შეუზღუდავი უფლება მიენიჭა: “ქალაქ თბილისის

თვითმმართველობის საკუთარ უფლებამოსილებას განეკუთვნება გადაწყვეტილების მიღება ისეთ საკითხზე, რომელიც, კანონის თანახმად, არ განეკუთვნება ხელისუფლების სხვა ორგანოს უფლებამოსილებას და აკრძალული არ არის თვითმმართველი ერთეულისათვის”. თუ გავითვალისწინებთ, რომ საკუთარი უფლებამოსილების განხორციელება გავლენას ახდენს ბიუჯეტის ფორმირებაზე (მაგ.: გამოთანაბრებითი ტრანსფერის განსაზღვრა), შესაძლებელი ხდება თბილისის ხელისუფლებამ არაპირდაპირი, ან პირდაპირი ზენოლა განხორციელოს ქვეყნის საბიუჯეტო პროცესზე, რისი ნიშნებიც 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ აშკარად გამოიკვეთა.

- თბილისის სხვა თვითმმართველობებისაგან განასხვავებს “საქართველოს დედაქალაქის-თბილისის შესახებ” კანონში მოცემული საგანგებო, გაზრდილი უფლებამოსილებები და მათი რეგულაციები ისეთ სფეროებში, როგორცაა: თბილისის თვითმმართველობის საბიუჯეტო უფლებამოსილებანი და საბიუჯეტო პროცესი; საკრედიტო და ქონებრივი (მინა, ბუნებრივი რესურსები, ტყე) უფლებამოსილებები; თბილისის მთავრობის უფლებამოსილება, დააფუძნოს საჯარო სამართლის იურიდიული პირები. როგორც წესი, ასეთი ცვლილებების ავტორად თბილისის მერია, ხოლო ინიციატორად - საქართველოს პრეზიდენტი გვევლინება.

სახელმწიფო ზედამხედველობა . რამდენადაც დიდია თბილისის უფლებამოსილებანი, იმდენად შეზღუდულია მათ განხორციელებაზე საქართველოს ცენტრალური ხელისუფლების ზემოქმედების მექანიზმი. მაგალითად შეიძლება მოვიტანოთ თბილისის მთავრობის დაფუძნებული საჯარო სამართლის იურიდიული პირის მიერ მიღებული გადაწყვეტილების გასაჩივრების წესთან დაკავშირებით შესული დამატება, რომლის თანახმად, სასამართლოს როლი დავის გადაწყვეტის პროცესში საერთოდ არაა ნახსენები - უმაღლეს ინსტანციას ამ შემთხვევაში მერი წარმოადგენს. სახელმწიფოს მიერ შექმნილი საჯარო სამართლის იურიდიულ პირთან დაკავშირებულ შემთხვევაში ასეთი უფლება საქართველოს პრეზიდენტსაც არ გააჩნია. ასევე გაურკვეველია, ვინ იქნება მედიატორი მაგალითად, სახელმწიფოსა და თბილისის მთავრობის მიერ შექმნილ საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებს შორის წარმოშობილი დავის შემთხვევაში - ქართული სახელმწიფო, ცენტრალური ხელისუფლება - პრეზიდენტი, სასამართლო სისტემა - ერთი მხრივ, თუ თბილისის მერი - მეორე მხრივ.

თბილისისა და საქართველოს ხელისუფლებას შორის უფლებამოსილებათა გამიჯვნის საკითხებში გაურკვეველობა პრობლემებს არ ქმნიდა მანამ, სანამ ხელისუფლების ყველა დონეს ერთი პარტია აკონტროლებდა. ცენტრალურ და ადგილობრივ დონეზე განსხვავებული პოლიტიკური ძალების არსებობის პირობებში ეს გაურკვეველობა სერიოზული საფრთხის შემცველია. 2012-2013 წლებში საქართველოს მთავრობასა და თბილისის მერიას შორის წარმოშობილი კონფლიქტი სოციალური უზრუნველყოფის სფეროსა თუ მერიის უსაფრთხოების საქალაქო სამსახურის შექმნასთან დაკავშირებით არ გადაჭრილა “ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ” საქართველოს კანონით. პირველ შემთხვევაში პრობლემა შემოვლითი გზით, “სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ” კანონში ცვლილებით დარეგულირდა, ხოლო მეორე შემთხვევაში იგი კვლავ გადაუჭრელია და მომავალშიც შეიძლება პრობლემები წარმოშვას.

11. ადგილობრივი უნარები

საქართველოს კანონმდებლობა არ განასხვავებს ადგილობრივი და სახელმწიფო დონეების სტრუქტურებში დასაქმებულ საჯარო მოხელეთა სტატუსს. საჯარო მოხელეთა საქმიანობა რეგულირდება კანონით “საჯარო სამსახურის შესახებ”.

კანონმდებლობის ნაკლს, მთელი რიგი საკითხების დაურეგულირებლობასთან (მაგ.: არაა მოცემული თვითმმართველობის პოლიტიკურ თანამდებობის პირების დეფინიცია ცი) ერთად, წარმოადგენს მისი ხშირი ცვლა - კანონის მიღებიდან (1997 წლის 31 ოქტომბერი) დღემდე მასში 81 ცვლილებათა პაკეტი შესული.

საჯარო სამსახურის ყოველდღიური საქმიანობის პროცესში უმთავრეს პრობლემას მისი პოლიტიზაცია წარმოადგენს. საჯარო მოხელეთა შეფასება, როგორც წესი, არა მათი კვალიფიკაციის და უნარების გათვალისწინებით, არამედ მმართველი პოლიტიკური ძალისა თუ უშუალო ხელმძღვანელისადმი პირადი ერთგულების საფუძველზე ხდება და მერიტოკრატიულობის პრინციპი სრულიად უგულვებელყოფილია.

შედეგად სახეზეა სხვადასხვა დონის სახელისუფლებო სტრუქტურების საშტატო ერთეულების ოდენობის მკვეთრი ცვლა ზრდის ან შემცირების მიმართულებით. “ვარდების რევოლუციის” შემდგომ პერიოდში, ოპტიმიზაციის ლოზუნგით განხორციელდა საჯარო მოხელეთა რიცხვის შემცირება და ამასთან ახალი კადრებით ჩანაცვლება. მარტო 2005-2006 წლებში სამინისტროებში თანამშრომელთა რაოდენობა 102.571-დან 66.615-მდე, საქვეუწყებო დაწესებულებებში - 23.769-დან 8.237-მდე, ხოლო ადგილობრივ თვითმმართველობაში - 8.340-დან 6.734-მდე შემცირდა.

2005 წელს ახალი კადრების მიღება მთელ რიგ თვითმმართველობებში კონკურსის წესით განხორციელდა. საქართველოს პრეზიდენტთან შეიქმნა საჯარო სამსახურის საბჭო, რომელიც ამ პროცესს ზედამხედველობდა. სამწუხაროდ, ეს იყო გამონაკლისი და კონკურსის წესით მოხელეთა შერჩევის პრინციპი შემდგომ წლებში (2006 წლიდან მოყოლებული) აღარ ყოფილა გამოყენებული. 2007 წლიდან საჯარო სამსახურის საბჭომაც შეწყვიტა არსებობა.

მოხელეთა გაუმჭირვალე მეთოდებით შერჩევის ტენდენცია მომდევნო წლებში უფრო გაძლიერდა. საჯარო სამსახურის რეფორმირების პირველ ეტაპზე განხორციელებული ოპტიმიზაციის შემდეგ, კვლავ დაიწყო შტატების ზრდის პროცესი. ეს განსაკუთრებით აშკარა ხდებოდა წინასაარჩევნო პერიოდებში. 2012 წლის მონაცემებით, ადგილობრივ თვითმმართველობებში დასაქმებულ მოხელეთა რიცხვი თითქმის გაორკეცდა და 11.770 პირი შეადგინა.

მოხელეთა ოდენობის დაუსაბუთებელი და პოლიტიკურ კონიუქტურაზე დაყრდნობილი ზრდა, ბუნებრივია, იწვევს ბიუჯეტებში ადმინისტრაციულ ხარჯების წილის ზრდასაც. 2006 წლამდე თვითმმართველობის სახელფასო ფონდი მთლიანი ხარჯების საშუალოდ 10,7%-ს შეადგენდა, 2012 წლისათვის ეს მონაცემი 23%-მდე (ცალკეულ მუნიციპალიტეტებში 45%-მდე) გაიზარდა.

კანონების ხშირი ცვლა, პოლიტიზაციის მაღალი ხარისხი (როცა ხელმძღვანელის შეცვლას თითქმის მთელი შტატის ცვლა მოსდევს) და მოხელეთა შეფასების ნათელი კრიტერიუმების არარსებობა ხელს უშლის საჯარო სამსახურში სტაბილური გარემოს შექმნას, რაც, თავის მხრივ, უარყოფითად მოქმედებს მოხელეთა კვალიფიკაციაზე. შედეგად ჭიანჭურდება პროფესიული კადრების ჩამოყალიბების პროცესი.

ცალკე აღნიშვნის ღირსია მოხელეთა მომზადების, გადამზადებისა და კვალიფიკაციის ამაღლების ერთიანი სისტემის არარსებობა. ადგილობრივი თვითმმართველობებისათვის საჯარო მოხელეთა მომზადებას ფაქტიურად მხოლოდ ერთი სახელმწიფო სასწავლებელი - ზუ-

რამე შევანიას სახელობის სახელმწიფო ადმინისტრირების სკოლა ახდენს, რაც ამკარად არ არის საკმარისი. მართალია, საქართველოში საჯარო სამსახურის კადრებს სხვა უმაღლესი სასწავლებლებიც ამზადებენ (საქართველოს საზოგადოებრივ საქმეთა ინსტიტუტი და ა.შ.), მაგრამ თვითმმართველობის სფეროზე ორიენტირება არ ხდება. ამავე დროს, საკმაოდ ძვირადღირებული კურსების კონტინგენტს, როგორც წესი, ცენტრალური ხელისუფლების ან საერთაშორისო ორგანიზაციების სტრუქტურებში დასაქმება სურს და არა ადგილობრივ თვითმმართველობებში, სადაც ანაზღაურება შედარებით დაბალია.

არ შეიძლება დამაკმაყოფილებლად შეფასდეს ადგილობრივი უნარების გაძლიერებისაკენ მიმართული საერთაშორისო ორგანიზაციებისა და ქართული სამოქალაქო საზოგადოების მცდელობებიც. დონორი ორგანიზაციების მიერ განხორციელებული პროგრამები კოორდინირებული არ ყოფილა და, შესაბამისად, ეფექტიც ნაკლები ჰქონდა. სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების მიერ განხორციელებილი პროგრამები ასევე არ ჯდება ერთიანი სტრატეგიის

ჩარჩოებში (ვინაიდან ასეთი სტრატეგია არც არსებობდა). ბოლო 15 წლის მანძილზე განხორციელებული ტრენინგ-პროგრამების ანალიზი გვიჩვენებს, რომ ტრენინგავლილი ადამიანების აბსოლუტური უმრავლესობა მალევე ჩამოშორდა ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროს. სახელმწიფო სტრატეგიის არარსებობასთან ერთად, სტაბილური სისტემის ჩამოყალიბებას ხელს, დონორთა პრიორიტეტების ხშირი ცვლაც უშლიდა.

შედეგად ადგილობრივი თვითმმართველობების სტრუქტურებში დასაქმებულ მოხელეთა დიდი ნაწილისათვის დამახასიათებელია დაბალი კვალიფიკაცია და დაბალი მოტივაცია, რაც სამსახურის არასტაბილობით, პოლიტიზაციისა და ხელმძღვანელზე პირადი დამოკიდებულების მაღალი დონით, შედარებით დაბალი ანაზღაურების არსებობით, კარიერული ზრდის შესაძლებლობების ნაკლებობით და უნარების ზრდის ხელშემწყობი გარემოს არასებობით არის გამოწვეული.

12. საზოგადოების განწყობა

მოქმედი კანონმდებლობა იძლევა ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობისა და გადამწყვეტილებების მიღების პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის საკმაო გარანტიებს.

2009 წლის 28 დეკემბერს, “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ორგანულ კანონში გაჩნდა ახალი, X1 თავი - “მოქალაქეთა მონაწილეობა თვითმმართველობის განხორციელებაში”, რომელიც ადგენს მართვის პროცესში მოქალაქეთა მონაწილეობის ფორმებს და პროცედურებს. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ამ ნორმების მიღება, 2005 წელს მიღებული ორგანული კანონის გარდამავალი დებულებების თანახმად, 2006 წლის 1 სექტემბრამდე უნდა მომხდარიყო.

ცვლილება მიზნად ისახავს მოქალაქეთათვის უფლების მინიჭებას - მოახდინონ თვითმმართველობის ნორმატიული აქტის ინიცირება და აქტიური მონაწილეობა მიიღონ საკრებულოსა და საკრებულოს კომისიების სხდომებში. იგი ავალდებულებს თვითმმართველობის ორგანოებს, გამოაქვეყნონ ინიცირებულ გადაწყვეტილებათა პროექტები, დაადგინონ მათი განხილვის პროცედურები და ვადები; გამჭირვალე გახადონ საკრებულოს და საკრებულოს კომისიების დღის წესრიგი, მათი ჩატარების ვადები და ადგილი; შექმნან გადაწყვეტილებათა აღსრულების კონტროლის სისტემა და უზრუნველყონ მიღებული ნორმატიული აქტების საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით კოდიფიცირება და მათი ხელმისაწვდომობა (581 მუხლი).

განსაკუთრებული აღნიშვნის ღირსია პეტიციის გზით საკითხის ინიცირების უფლება: თვითმმართველ ერთეულში რეგისტრირებულ ამომრჩეველთა არანაკლებ 1%-ს უფლება მიეცა პეტიციის წესით მოამზადოს და შეიტანოს საკრებულოს დადგენილების პროექტი, ან წარადგინოს წინადადება საკრებულოს ნორმატიული აქტის გაუქმების, ნორმატიულ აქტში ცვლილებების ან დამატებების შეტანის შესახებ. საკრებულომ პეტიციით წარდგენილი ნორმატიული აქტის პროექტი უნდა განიხილოს შეტანიდან 1 თვის ვადაში.

ამას გარდა, თვითმმართველ ერთეულში რეგისტრირებულ ამომრჩეველს აქვს უფლება არა მხოლოდ დაესწროს, არამედ მონაწილეობა მიიღოს საკრებულოსა და საკრებულოს კომისიების სხდომებში, ადგილობრივი თვითმმართველობის თანამდებობის პირისა და საკრებულოს წევრის ანგარიშების საჯარო მოსმენებში. თვითმმართველობის თანამდებობის პირები ვალდებული არიან, წელიწადში ერთხელ მაინც, მოაწიონ საჯარო შეხვედრა ამომრჩეველთან და ჩააბარონ მათ ანგარიში განეული საქმიანობის შესახებ.

რეალურად მოქალაქეთა მიერ ამ უფლების გამოყენების მაგალითები იშვიათია, ვინაიდან:

- 2005-2006 წლებში განხორციელებულმა რეფორმამ საკმაოდ გაართულა თვითმმართველობის განხორციელების პროცესში საზოგადოების ჩაბმის ისედაც სუსტი პროცესი. თვითმმართველობის რაიონულ დონეზე ატანამ მუნიციპალური ორგანოები კიდევ უფრო დააშორა საზოგადოებას - შესუსტდა ცალკეული მოქალაქის პირდაპირი კავშირი ადგილობრივ ხელისუფლებასთან;
- ადრე ადგილობრივი თვითმმართველობის ხელთ არსებული ფუნქციების ნაწილი უკვე ცენტრალიზებულია და, შესაბამისად, მოსახლეობა ვერ ხედავს მთელ რიგ საკითხებთან დაკავშირებით, თვითმმართველობებისადმი მიმართვის საჭიროებას;
- საზოგადოება ფიქრობს (და, ხშირ შემთხვევაში, არც თუ უსაფუძვლოდ), რომ თვითმმართველობებს, თვით ამ უკანასკნელთა უფლებამოსილებების განხორციელების პროცესშიც “არავინ არაფერს არ ეკითხება”, ამიტომ თუ ადამიანებს რაიმე პრობლემის გადაწყვეტა სურთ, უმჯობესია ცენტრალური ხელისუფლების დონეზე დასვან საკითხი.

შედეგად, მეტად მცირეა თვითმმართველობებისადმი მოქალაქეთა მიმართვის ოდენობა და კიდევ უფრო მცირეა მათი კმაყოფილების ხარისხი თვითმმართველობის მიერ განეული მომსახურებით. ჯერ კიდევ რეფორმის განხორციელების ადრეულ ეტაპზე, 2005-2007 წლებში, როცა მაღალი იყო პოზიტიური შედეგებისადმი მოლოდინი და “ერთიანი ნაციონალური მოძრაობისადმი” ნდობის ხარისხი, კვლევები აჩვენებენ როგორც თვითმმართველობისადმი მიმართვის ოდენობის შემცირების, ისე საზოგადოებაში ფრუსტრაციის ხარისხის ზრდის ტენდენციას. მიმართები უმთავრესად დაკავშირებული იყო კომუნალური საკითხებთან, სოციალურ პრობლემებთან და დოკუმენტაციის მიღებასთან. 2007 წლის მონაცემების მიხედვით, 60,6%-მა, ხოლო 2008 წლის მიხედვით - შედარებით ნაკლებმა (კომუნალური სფერო - 32,7%, სოციალური საკითხები - 31,6%, დოკუმენტაციის აღება - 17,5%) რესპოდენტმა განაცხადა, რომ მიიღო ის, რასაც ითხოვდა. რესპოდენტთა 53,2% (2007) და 49,5% (2008) განაცხადა, რომ არასოდეს არ მიუმართავს თვითმმართველობისათვის, რადგან არ დასჭირვებია იგი, ხოლო 34,6% (2007) და 31,2% (2008) განაცხადა, რომ არ ჰქონდა იმედი, რომ რამეს მიაღწევდა.⁸

კიდევ უფრო ნაკლები იყო ადგილობრივი თვითმმართველობების საქმიანობის პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის ხარისხი. მოქალაქეთა აბსოლუტური უმრავლესობა (96,3% - 2008 წელი) აცხადებდა, რომ არასოდეს მიუღია მონაწილეობა თვითმმართველობის ორგანოების

8. ადგილობრივი დემოკრატიის წლიური ანგარიშები, ფონდი “ღია საზოგადოება - საქართველო”, 2007 და 2008.

მიერ ორგანიზებულ შეკრებებში. ზოგადად 80%-ზე მეტს საერთოდ არ სჯეროდა, რომ თვითმმართველობებთან ურთიერთობა რამე შედეგს მოიტანდა.⁹

ეს განწყობები შემდეგ წლებში უფრო ძლიერდება. ცენტრალური ხელისუფლება, თავისი საქმიანობით, ხელს უწყობდა ამ ტენდენციას. კომუნალური და სხვა ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების ცენტრალური ხელისუფლების მიერ გადანაცვება (“სოფლის დახმარების სახელმწიფო პროგრამა”, რეგიონებში განხორციელებული ინფრასტრუქტურული პროექტები) მოქალაქეებში აძლიერებდა რწმენას, რომ თვითმმართველობების გარეშეც შეიძლება მთელი რიგი პრობლემების მოგვარება. გარკვეულწილად ასეთი განწყობა სუფევდა თვით თვითმმართველობის ორგანოებშიც - საქართველოს პრეზიდენტის მიერ ცალკეული ობიექტების (შადრევნები, ამბულატორიები) გახსნის დროს, თვითმმართველობის უმაღლესი რანგის მოხელენი პრეზიდენტის უკან იდგნენ და ცდილობდნენ, მოსახლეობის თვალში არა საქმიანობის ინიციატორებად, არამედ ცენტრალურ ხელისუფლებასთან (ანუ საკითხის რეალურად მომგვარებელთან) ახლომდგომად ყოფილიყვნენ ასოცირებულნი.

თვითმმართველობებისადმი საზოგადოების ნეგატიურ განწყობას აძლიერებდა ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენელთა მცდელობა, სანდო პირების - “აქტივის” შეკრებებით შეექმნათ ადგილებზე დემოკრატიული პროცესების ანტიურაჟი და წინასაარჩევნო პერიოდში, მმართველი პარტიის სასარგებლოდ ამომრჩეველთა ხმების მობილიზების პროცესში, მთელი რიგი პოპულისტური, სშირად არაკანონიერი (ამომრჩეველთა მოსყიდვა, დამატებითი, თუმცა დროებითი, სამუშაო ადგილების შექმნა აქტიური მხარდამჭერებისათვის და ა.შ.) ქმედებები.

13. დასკვნები და რეკომენდაციები

საქართველოში უკანასკნელი ორი ათწლეულის მანძილზე ადგილობრივი განვითარების პროცესის შეფასებისას შესაძლოა ორი, თვისებრივად განსხვავებული პერიოდის გამოყოფა. ესენია 1991-2003 და 2003-2012 წლების პერიოდები.

პირველი პერიოდი, თავის მხრივ შეიძლება ორ ეტაპად დაიყოს. საბჭოური მემკვიდრეობის შემდგომი კოლაფსის ხანა, როცა ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემა, ფაქტიურად, არ ფუნქციონირებდა და შედარებითი სტაბილიზაციის პერიოდი, როცა დაიწყო სტრუქტურირებული სისტემის ჩამოყალიბება.

ამ პერიოდისათვის დამახასიათებელია თვითმმართველობებისათვის მეტნაკლებად მრავალრიცხოვანი ფუნქციების მინიჭება. ეს ფუნქციები, უმეტესწილად, ფორმალური იყო, ადგილობრივ თვითმმართველობებს არ გააჩნდათ არც ადამიანური და არც ფინანსური რესურსი მათზე დაკისრებული მოვალეობების შესასრულებლად. აქ უადგილოა ვისაუბროთ დეცენტრალიზაციის პროცესზე, სახელმწიფო საკუთარი უმთავრესი ფუნქციების განხორციელება-საც ვერ ახერხებდა. მით უმეტეს, იგი ვერ იზრუნებდა ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარებაზე.

მეორე პერიოდიც ასევე ორ ეტაპად შეიძლება გავყოთ. “ვარდების რევოლუციის” შემდგომი წლები, როცა სახელმწიფო სტრუქტურების ეფექტურობა მკვეთრად გაიზარდა. ამასთან ხელისუფლება, თუმცა მხოლოდ ფორმალურად, ახდენდა დეცენტრალიზაციის საჭიროების დეკლარირებას (თუმცა რეალურად დაჩქარებული მოდერნიზაციის გეგმას ახორციელებდა) და მომდევნო პერიოდი (2007-დან და, განსაკუთრებით, 2008 წლიდან), როცა ცენტრალიზაციის

9. ადგილობრივი დემოკრატიის წლიური ანგარიში, ფონდი “ღია საზოგადოება - საქართველო”, 2008.

კურსი უკვე იურიდიულადაც ფორმდება და ქვეყანაში ჰიპერცენტრალიზებული მართვის სტილი ინერგება.

განსხვავებით წინამორბედი ხელისუფლებისაგან, “ერთიან ნაციონალურ მოძრაობას” საკმარისი ძალა გააჩნდა დეცენტრალიზაციის განსახორციელებლად, მაგრამ სახელმწიფო პოლიტიკის მიზნად თვითმმართველობებისათვის მიზერული და, უმეტესწილად, ფორმალური უფლებების ჩამორთმევა იქცა. თუ პირველ ეტაპზე ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული რეფორმის განხორციელებით, სახელმწიფომ ადგილობრივი თვითმმართველობა მაქსიმალურად დააშორა მოსახლეობას, მეორე ეტაპზე იგი უკვე თავის კონტროლს დამორჩილებული ადგილობრივი თვითმმართველობისათვის უფლებების და შესაბამისი რესურსების ჩამორთმევასაც ახდენს.

ქართული საზოგადოება მთელი ამ დროის განმავლობაში (განსაკუთრებით, ბოლო ათწლეულში) თამაშვარე მდგომარეობაში იმყოფებოდა. დეცენტრალიზაციის საკითხი არც ქართული საზოგადოების დღის წესრიგში არ იდგა. ცალკეული ხედვების ჩამოყალიბება ექსპერტთა ვიწრო წრეში ხდებოდა. ეს არ ნიშნავს, რომ მუშაობა არ მიმდინარეობდა - 1990-იანი წლების დასაწყისიდან მოყოლებული, მართო ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ მოწყობასთან დაკავშირებით 11 განსხვავებული ხედვა იქნა შემუშავებული, მაგრამ მათი (რომელიმე მათგანის) რეალიზაცია არ მომხდარა.

2000-იანი წლების დასაწყისიდან არსებული ხედვები ორ ძირითად, ურთიერთგანსხვავებულ მიმართულებად ჩამოყალიბდა, რომლებიც ასე შეიძლება დახასიათდეს:

1. სრული დეცენტრალიზაციის განხორციელება: რადიკალური ცვლილებები ყველა სფეროში (ტერიტორიული მოწყობიდან დაწყებული სახელმწიფო ზედამხედველობის სისტემის ახლებური გააზრებით დასრულებული). ამ ხედვის მომხრენი აცხადებენ, რომ სანახევრო რეფორმის განხორციელება ვერ შეცვლის სისტემას და არ გამოიღებს ეფექტურ შედეგს. მითუმეტეს, რომ ნებისმიერი ხელისუფლება, რომელიც რეფორმების ლოზუნგით მოდის ხელისუფლებაში, თანდათან, საკუთარი ძალაუფლების განმტკიცების კვალობაზე, სტატუს კვოს მხარდამჭერი ხდება.

2. დეცენტრალიზაციის ეტაპობრივი, დროში განელილი განხორციელება ნაწილობრივი ცვლილებების გზით, ამასთან ცალკეულ და არა ყველა სფეროში (ცვლილებები უნდა განხორციელდეს მხოლოდ ფისკალური დეცენტრალიზაციის, ადგილებისათვის უფლებამოსილებათა გადაცემისა და ადგილობრივი ჰუმანური რესურსების გაძლიერების მიმართულებით, ხოლო ტერიტორიული მოწყობის არსებული მოდელი და თვითმმართველობის არსებული შიდა სტრუქტურა უცვლელად, ან მცირე ცვლილებებით უნდა შენარჩუნდეს). ამ მიდგომის მომხრეები ახლაც, ისე როგორც 1991, 1997-1998 და 2005-2006 წლებში აცხადებენ, რომ სისტემის მყისიერი ცვლა დაშლის ძველ სისტემას ისე, რომ შექმნილი არ იქნება ახალი სტრუქტურები.

ამ ორ ძირეულ ხედვასთან ერთად არსებობს მესამე, არადეკლარირებული ხედვა, (ეთნიკური ნაციონალისტები, ნომენკლატურა), რომლებიც, სხვადასხვა მოტივით (ეთნიკური უმცირესობებისათვის უფლებების გადაცემის დაუშვებლობა, საკუთარი კლანური ინტერესების საპირისპიროდ ძალაუფლების საზოგადოებისათვის გადაცემის სურვილის არქონა და ა.შ.), ნებისმიერი ცვლილების მოწინააღმდეგეებად გვევლინებიან და ცდილობენ, გაახანგრძლივონ არსებული სისტემის არსებობა. საუკეთესო შემთხვევაში, ინტერესთა ეს ჯგუფები მეორე, დროში განელილი ხედვის მომხრეებად გამოდიან და სურთ, მაქსიმალურად შეაფერხონ დეცენტრალიზაციის პროცესი.

სიტუაციას ართულებს ისიც, რომ მთავარი მოქმედი აქტორი, საზოგადოება არაინფორმირებული და ფრუსტრირებულია და რეფორმისადმი ინტერესს ნაკლებად ავლენს - მას, მრავალი გაუმართლებელი დაპირების შემდეგ, ნაკლებად სჯერა, რომ რამე შეიცვლება.

დღეისათვის სახელმწიფო ავლენს პოლიტიკურ ნებას, რომ დეცენტრალიზაცია რეალურად განხორციელოს: 2013 წლის მარტში დამტკიცებული “საქართველოს მთავრობის დეცენტრალიზაციისა და თვითმმართველობის განვითარების სტრატეგიის ძირითადი პრინციპები 2013-2014 წლებისთვის” წარმოადგენს რეალური და ყოვლისმომცველი დეცენტრალიზაციის განხორციელების აუცილებლობის დეკლარირებას. მომავალი გვიჩვენებს, თუ რამდენად განხორციელდება ეს რეფორმა და მოხდება თუ არა დეცენტრალიზაციის საპირისპირო პროცესების ხელახალი გაძლიერება. ერთი რამ დანამდვილებით შეიძლება ითქვას: თუ ამ ეტაპზეც არაფერი შეიცვალა, რამდენიმე წელიწადში კვლავ, და უფრო მწვავედ დადგება ამ საკითხის გადაჭრის საჭიროება, ოღონდ ბევრად უფრო მძიმე სასტარტო პოზიციებიდან.

ირაკლი კობახიძე – თვითმმართველობის მარეგულირებელი კანონმდებლობა, ინსტიტუციური მოწყობა, უფლებამოსილებები და სახელმწიფო ზედამხედველობა(1991-2012)

1. ადგილობრივი თვითმმართველობის მარეგულირებელი კანონმდებლობა

1.1. ადგილობრივი თვითმმართველობის მარეგულირებელი კანონმდებლობის განვითარება საქართველოში: 1991-2005 წლები

1991 წლიდან დღემდე ადგილობრივი თვითმმართველობის მარეგულირებელი კანონმდებლობის განვითარებამ საქართველოში რთული გზა განვლო. 1990 წლის 28 ოქტომბრის პირველი მრავალპარტიული არჩევნების ჩატარებამდე, საქართველოში მოქმედებდა ადგილობრივი ხელისუფლების ცენტრალიზებული, ერთპარტიული სისტემა. ამ სისტემის რეფორმირების მიზნით, საქართველოს უზენაესმა საბჭომ 1990-1991 წლებში შეიმუშავა და მიიღო კანონები “გარდამავალ პერიოდში ადგილობრივი მმართველობის ორგანოების შესახებ”, “ადგილობრივი მმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოების - საკრებულოების კომპეტენციისა და მუშაობის ორგანიზაციის შესახებ” და “პრეფექტურების შესახებ”. აღნიშნული საკანონმდებლო აქტების საფუძველზე, 1991 წლის 30 აპრილს საქართველოს ყველა ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულში პირდაპირი წესით აირჩიეს სოფლების, თემების, დაბების და რაიონული დაქვემდებარების ქალაქების, აგრეთვე ქ. რუსთავისა და ქ. ქუთაისის საკრებულოები, ხოლო სოფლების, თემებისა და დაბების საკრებულოებმა საფეხურებრივი სისტემით აირჩიეს რაიონების საკრებულოები. თბილისში პირდაპირი წესით არჩეულ იქნა მხოლოდ ქალაქის რაიონების საკრებულოები, ხოლო რაიონების საკრებულოებმა საფეხურებრივი სისტემით აირჩიეს ქალაქის საკრებულო. რაიონებში შემავალი და რესპუბლიკური დაქვემდებარების ქალაქების მერებსა და აღმასრულებელი ორგანოების ხელმძღვანელებს თანამდებობაზე ნიშნავდა რესპუბლიკის პრეზიდენტი.

1991 წელს ხელისუფლების გადატრიალებას შედეგად მოჰყვა საკრებულოების დაშლა და პრეფექტურების გაუქმება, რამაც ადგილობრივ დონეზე ინსტიტუციური ვაკუუმი წარმოქმნა. ამ ვაკუუმის შესავსებად, 1993 წლის 2 აგვისტოს გამოცემულ იქნა სახელმწიფოს მეთაურის ბრძანებულება “რაიონის (ქალაქის) სახელმწიფო ხელისუფლებისა და მმართველობის ორგანოების დებულების დამტკიცების შესახებ”, რომელმაც უზრუნველყო ადგილებზე პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობის შემოღება. ბრძანებულების თანახმად, პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობა ხორციელდებოდა რაიონული გამგეობებისა და საქალაქო მერიების მეშვეობით.

მმართველობის ადგილობრივი ორგანოების მორიგი რეფორმა დაიწყო 1995 წლის 16 სექტემბერს “სახელმწიფო მმართველობის ადგილობრივი ორგანოების შესახებ დებულების დამტკიცების შესახებ” სახელმწიფოს მეთაურის ბრძანებულების გამოცემით. აღნიშნული აქტიო იურიდიულად გაფორმდა მმართველობის

დეკონცენტრაცია და გაიმიჯნა ფუნქციები ცენტრალურ, რაიონულ და რაიონში შემავალი ადმინისტრაციული ერთეულების მმართველობის ორგანოებს შორის. “ქალაქ თბილისის მმართველობის შესახებ” სახელმწიფოს მეთაურის ბრძანებულებით, ანალოგიური სახით მონესრიგდა ადგილობრივი მმართველობა ქალაქ თბილისში.

1995 წლის 24 აგვისტოს მიღებულ იქნა საქართველოს კონსტიტუცია, რომლის მე-2 მუხლის მე-4 პუნქტმა განამტკიცა ადგილობრივი თვითმმართველობის კონსტიტუციური გარანტია: “საქართველოს მოქალაქეები ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეებს აწესრიგებენ თვითმმართველობის მეშვეობით სახელმწიფო სუვერენიტეტის შეუღახავად. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების შექმნის წესი, უფლებამოსილება და სახელმწიფო ორგანოებთან ურთიერთობა განისაზღვრება ორგანული კანონით”. კონსტიტუციის ამოქმედების შემდეგ, დამტკიცდა კანონები “საქართველოს დედაქალაქის - თბილისის შესახებ” და “ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს - საკრებულოს წევრის სტატუსის შესახებ”, აგრეთვე ორგანული კანონი “ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ”. აღნიშნული საკანონმდებლო აქტების ამოქმედებით გადაიდგა მნიშვნელოვანი ნაბიჯი ქვეყანაში მმართველობის დეცენტრალიზებული სისტემის ჩამოყალიბებისკენ. ორგანული კანონით, თვითმმართველობის ტერიტორიულ საფუძვლებად განისაზღვრა სოფელი, თემი, დაბა და რაიონის შემადგენლობაში შემავალი ქალაქი, ხოლო თბილისმა, რაიონის შემადგენლობაში არშემავალმა ქალაქებმა და რაიონებმა ადგილობრივი მმართველობის დონე შეადგინა. შესაბამისად, ჩამოყალიბდა ადგილობრივი ხელისუფლების ეკლექტური სისტემა, რომელშიც რაიონებისა და დიდი ქალაქების დონეზე ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოები ერთდროულად ასრულებდნენ როგორც სახელმწიფო მმართველობის, ისე ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქციებს. რაიონებისა და დიდი ქალაქების აღმასრულებელი ორგანოების ხელმძღვანელები - გამგებლები და მერები თანამდებობაზე ინიშნებოდნენ საქართველოს პრეზიდენტის მიერ. ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოების - საკრებულოების პირველი არჩევნები “ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ” ორგანული კანონის საფუძველზე 1998 წელს ჩატარდა.

2001 წელს კანონმდებლობაში განხორციელდა მთელი რიგი ცვლილებები, რომელთა საფუძველზე გაფართოვდა ადგილობრივი თვითმმართველობის ტერიტორიული საფუძვლები და მან რაიონის შემადგენლობაში არშემავალი ქალაქებიც მოიცვა. გარდა ამისა, ქალაქებში, სადაც ამომრჩევლების რაოდენობა 5,000-ს აღემატებოდა, შემოღებული იყო მოსახლეობის მიერ როგორც წარმომადგენლობითი ორგანოს, ისე ქალაქის გამგებლის (მერის) პირდაპირი არჩევის წესი.

უნდა აღინიშნოს, რომ 1995-2005 წლებში გატარებული საკანონმდებლო ცვლილებები არ ატარებდა თანმიმდევრულ ხასიათს. ზემოაღნიშნულ პოზიტიურ შესწორებებთან ერთად, ორგანული კანონში შევიდა მმართველობის სისტემის დეცენტრალიზაციის შემაფერხებელი ცვლილებებიც. კერძოდ, რაიონის დონეზე, პირდაპირი წესით არჩეული საკრებულოს ნაცვლად, 2002 წელს აირჩა ასოცირებული საკრებულო, რომელიც შედგებოდა რაიონში შემავალი თვითმმართველი ერთეულების საკრებულოების თავმჯდომარეებისგან. ამასთან, მნიშვნელოვნად შეიზღუდა რაიონული საკრებულოს უფლებამოსილებები. რაიონის აღმასრულებელ ორგანოდ განისაზღვრა გამგეობა, რომლის ფორმირებაში საკრებულო ვეღარ მონაწილეობდა. რაიონის გამგეობა შედგებოდა გამგებლის, გამგებლის პირველი მოადგილის, მოადგილეების, აპარატის უფროსისა და ადგილობრივი სამსახურების ხელმძღვანელებისაგან. ადგილობრივი მმართველობის ცენტრალურ ფიგურას - რაიონის გამგებელს საკრებულოს შემადგენლობიდან თანამდებობაზე ნიშნავდა საქართველოს პრეზიდენტი, ხოლო გამგებელი ერთპიროვნულად.

ნულად, საკრებულოს მონაწილეობის გარეშე ნიშნავდა გამგეობის სრულ შემადგენლობას. რაიონის ორგანოები ახორციელებდნენ ადგილობრივი მმართველობისათვის დელეგირებულ უფლებამოსილებებს.¹⁰

1.2. ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტია

2004 წლის 26 ოქტომბერს საქართველოს პარლამენტმა მოახდინა “ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის” რატიფიცირება, რითაც ხელისუფლებამ ევროპის საბჭოს წინაშე აიღო მმართველობის სისტემის დეცენტრალიზაციისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის გატარების ვალდებულება. აღსანიშნავია, რომ ევროპული ქარტიის რატიფიცირება განხორციელდა მთელი რიგი დათქმებით. კერძოდ, ქართული მხარე არ შეუერთდა დოკუმენტის მე-4 მუხლის მე-6 პუნქტს, მე-5 მუხლს, მე-6 მუხლის მე-2 პუნქტს, მე-9 მუხლის მე-6 პუნქტს და მე-10 მუხლის მე-2 და მე-3 პუნქტებს. აღნიშნულ ნორმათაგან, ქარტიის ე.წ. სავალდებულო დებულებებს განეკუთვნება მე-5 მუხლი, რომელიც ადგენს თვითმმართველი ერთეულის საზღვრების შეცვლისას ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებთან კონსულტაციის გავლის ვალდებულებას. სხვა არარატიფიცირებული ნორმები, რომლებიც ეხება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებთან მათთვის მნიშვნელოვან გადაწყვეტილებებზე კონსულტაციის გავლის ვალდებულებას, ადგილობრივ საჯარო სამსახურს და მუნიციპალურ მოხელეთა სწავლებას, ფინანსების განაწილებასთან დაკავშირებით ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებთან კონსულტაციის გავლის ვალდებულებას, ადგილობრივ თვითმმართველობათა შიდასახელმწიფოებრივ და საერთაშორისო ასოციაციებში გაერთიანების უფლებას და თვითმმართველი ერთეულების ტრანსსასაზღვრო თანამშრომლობას, ქარტიის ფაკულტატურ დებულებებს განეკუთვნება.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის” რატიფიცირებით, საქართველოს ხელისუფლებას დაეკისრა მთელი რიგი ვალდებულებები. კერძოდ:

- ქარტიის მე-2 და მე-3 მუხლები ავალდებულებს საქართველოს სახელმწიფოს, კანონმდებლობით განამტკიცოს თვითმმართველობის პრინციპი და უზრუნველყოს ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების არჩევითობა;
- ქარტიის მე-4 მუხლი ადგენს სახელმწიფოს ვალდებულებას, დაიცვას სახელმწიფო ხელისუფლებისა და თვითმმართველი ერთეულების უფლებამოსილებათა გამიჯვნის, ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებათა უნივერსალობისა და ექსკლუზიურობის, აგრეთვე სუბსიდიარობისა და დელეგირებულ უფლებამოსილებათა მატერიალურ-ფინანსური უზრუნველყოფის პრინციპები;
- ქარტიის მე-6 მუხლი ადგენს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ორგანიზაციულ ავტონომიის უზრუნველყოფის ვალდებულებას;
- ქარტიის მე-7 მუხლი აწესებს სახელმწიფოს ვალდებულებას, უზრუნველყოს ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოების წევრთა ინდემნიტეტი;
- ქარტიის მე-8 მუხლის თანახმად, სახელმწიფომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე, როგორც წესი, შეიძლება განხორციელოს მხოლოდ სამართლებრივი ზედამხედველობა, ხოლო დელეგირებული უფლებამოსილებების ფარგლებში მიღე-

10. 1991-2005 წლების მოვლენების დაწვრილებითი ანალიზი იხ. პუბლიკაციაში - დავით ზარდიაშვილი, ალექსანდრე სვანიშვილი, თენგიზ შარმანაშვილი, დეცენტრალიზაცია საქართველოში: არსებული მდგომარეობა და პერსპექტივები, თბილისი, 2007.

ბულ გადანყვეტილებათა მიმართ - აგრეთვე ზედამხედველობა მათი მიზანშეწონილობის უზრუნველყოფის მოტივით. გარდა ამისა, ქარტიის მე-8 მუხლი ადგენს, რომ სახელმწიფო ზედამხედველობა უნდა განხორციელდეს თანაზომიერების პრინციპის დაცვით;

- ქარტიის მე-9 მუხლი ადგენს ფისკალური დეცენტრალიზაციის გარანტიებს. აღნიშნული მუხლით საქართველოს სახელმწიფოს დაეკისრა ვალდებულება, უზრუნველყოს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ფინანსური ავტონომია, ადგილობრივი თვითმმართველობის შემოსავლების შესაბამისობა მათზე დაკისრებულ უფლებამოსილებებთან, ადგილობრივი ფინანსური სისტემების მრავალფეროვნება და მოქნილობა, ფინანსურად სუსტი თვითმმართველი ერთეულების სასარგებლოდ გათანაბრების პოლიტიკის განხორციელება, აგრეთვე თვითმმართველი ერთეულებისათვის კაპიტალის ბაზრის ხელმისაწვდომობა. მე-9 მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად, ადგილობრივი შემოსავლის წყაროებს, ნაწილობრივ მაინც, უნდა შეადგენდეს ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლების სახით მიღებული სახსრები, ხოლო ამავე მუხლის მე-7 პუნქტის თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველობის სუბსიდირებამ არ უნდა გამოიწვიოს მისი ადმინისტრაციული დამოუკიდებლობის შეზღუდვა;
- ქარტიის მე-10 მუხლი ადგენს სახელმწიფოს ვალდებულებას, თვითმმართველი ერთეულები უზრუნველყოს თანამშრომლობისა და ერთობლივი სამსახურების შექმნის შესაძლებლობით;
- ბოლოს, ქარტიის მე-11 მუხლის თანახმად, საქართველოს სახელმწიფოს ეკისრება ვალდებულება, შექმნას ადგილობრივი თვითმმართველობის პრინციპისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის უფლებათა დაცვის სამართლებრივი მექანიზმები.

ამრიგად, საქართველოს პარლამენტის მიერ “ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის” რატიფიცირებით, საქართველოში შეიქმნა ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის განხორციელების მყარი საფუძველი, რამაც განაპირობა 2005-2007 წლებში საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისობაში მოყვანა ადგილობრივი თვითმმართველობის ზოგად პრინციპთან და ევროპის საბჭოს მოთხოვნებთან.

2006 წლის 28 აპრილს საქართველოს პარლამენტმა განახორციელა “ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებს ან ხელისუფლების ორგანოებს შორის ტრანსსასაზღვრო თანამშრომლობის შესახებ სახელმძღვანელო ევროპული კონვენციის” რატიფიცირება, რომლის საფუძველზეც საქართველოს სახელმწიფომ აიღო ვალდებულება, წაახალისოს თანამშრომლობა მის იურისდიქციაში შემავალ ადმინისტრაციულ-ერთეულებს ან ხელისუფლების ორგანოებსა და კონვენციის მონაწილე სხვა სახელმწიფოს იურისდიქციაში შემავალ ადმინისტრაციულ-ერთეულებს ან ხელისუფლების ორგანოებს შორის.

1.3. მოქმედი კანონმდებლობა ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ

2004 წელს “ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის” რატიფიცირების შემდეგ, 2005-2007 წლებში საქართველოს პარლამენტმა მიიღო საკანონმდებლო აქტების პაკეტი, რომელმაც შექმნა ფორმალური საფუძველი ქვეყანაში დეცენტრალიზებული მმართველობის სისტემის ჩამოსაყალიბებლად. კერძოდ, აღნიშნულ წლებში მიღებულ იქნა:

- კანონი “ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ” (მიღებულ იქნა 2005 წლის 25 მარტს);

- ორგანული კანონი “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” (მიღებულ იქნა 2005 წლის 16 დეკემბერს, ხოლო ამოქმედდა 2006 წლის ადგილობრივი არჩევნების შემაჯამებელი ოქმის გამოქვეყნების შემდეგ);
- კანონი “ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ” (მიღებულ იქნა 2006 წლის 24 მაისს);
- კანონი “ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ” (მიღებულ იქნა 2007 წლის 8 ივნისს).

გარდა ამისა, გადაისინჯა ადგილობრივ თვითმმართველობასთან დაკავშირებული სხვა საკანონმდებლო აქტები, მათ შორის “საქართველოს საგადასახადო კოდექსი”, მოსაკრებლების სისტემის მარეგულირებელი საკანონმდებლო აქტების პაკეტი, “საქართველოს საარჩევნო კოდექსი”, ზოგიერთი დარგობრივი საკანონმდებლო აქტი და სხვ.

ამჟამად, საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის საფუძვლებს აწესრიგებს სწორედ აღნიშნული საკანონმდებლო აქტების პაკეტი, ერთი გამონაკლისით - “ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ” კანონი 2009 წელს “საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსმა” ჩაანაცვლა.

საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის მომწესრიგებელი უმნიშვნელოვანესი საკანონმდებლო აქტი - ორგანული კანონი “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ”, აგრეთვე სხვა ძირითადი საკანონმდებლო აქტები მათი მიღებისას თვისებრივად შეესაბამებოდა “ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის” პრინციპებსა და დებულებებს. თუმცა, უკანასკნელ წლებში განხორციელებულმა საკანონმდებლო ცვლილებებმა განაპირობა ამ საკანონმდებლო აქტების მთელი რიგი ნორმების შეუსაბამობა სახელმწიფოს მიერ აღებული საერთაშორისო-სამართლებრივ ვალდებულებებთან.

2010 წლის 15 ოქტომბერს საქართველოს კონსტიტუციას დაემატა სპეციალური, მეშვიდე 1 თავი ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ, რომელმაც განამტკიცა მთელი რიგი მნიშვნელოვანი გარანტიები:

- დადგინდა ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოს ანგარიშვალდებულება წარმომადგენლობითი ორგანოს წინაშე;
- განმტკიცებულ იქნა ადგილობრივი არჩევნების დემოკრატიული პრინციპები;
- სახელმწიფო ხელისუფლებას დაეკისრა თვითმმართველ ერთეულებთან კონსულტაციის გავლის ვალდებულება მათი გაუქმების ან ადმინისტრაციული საზღვრების შეცვლის თაობაზე გადაწყვეტილების მიღებამდე;
- დადგინდა სახელმწიფო ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების უფლებამოსილებათა გამიჯვნის პრინციპი;
- “ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის” პრინციპების შესაბამისად განისაზღვრა ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებათა სახეები;
- განმტკიცებულ იქნა ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთარ უფლებამოსილებათა უნივერსალობისა და ექსკლუზიურობის პრინციპები;
- “ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის” მოთხოვნათა შესაბამისად განისაზღვრა სახელმწიფო ხელისუფლების მიერ ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულზე უფლებამოსილებათა დელეგირების პრინციპები;
- განმტკიცებულ იქნა ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ფინანსური დამოუკიდებლობის პრინციპი და ქონებრივი უფლებები;

- დადგინდა ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის იურისდიქციული ავტონომიის პრინციპი;
- “ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის” მოთხოვნათა შესაბამისად განისაზღვრა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის განხორციელების პრინციპები.
- განსაკუთრებული აღნიშვნის ღირსია საქართველოს კონსტიტუციის 89-ე მუხლის პირველი პუნქტის “ვ2” ქვეპუნქტი, რომელმაც ადგილობრივ წარმომადგენლობით ორგანოს მიანიჭა უფლება, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მიმართოს კონსტიტუციური სარჩელით საქართველოს კონსტიტუციის მეშვიდე¹ თავთან მიმართებით ნორმატიული აქტის კონსტიტუციურობის თაობაზე. აღნიშნული დებულება ქმნის საქართველოს კონსტიტუციის ახალი თავით განმტკიცებული პრინციპების რეალიზების უმნიშვნელოვანეს იურიდიულ მექანიზმს.

1.4. “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ორგანულ კანონში და სხვა საკანონმდებლო აქტებში 2011-2012 წლებში შეტანილი ცვლილებები

2011-2012 წლებში საქართველოს პარლამენტმა მიიღო 9 ორგანული კანონი, რომლითაც შევიდა შემდეგი ძირითადი ცვლილებები და დამატებები “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ორგანულ კანონში:

- ორგანულ კანონში 2011 წლის 11 თებერვალს შეტანილი ცვლილებით, ახალგორის, ერედვის, ქურთისა და თიღვის მუნიციპალიტეტებს მიენიჭა უფლება, იმ თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე, სადაც კომპაქტურად არიან განსახლებული მათ ტერიტორიებზე მუდმივად მცხოვრები იძულებით გადაადგილებული პირები, განახორციელონ მათი საკუთარი და დელეგირებული უფლებამოსილებებისადმი დაქვემდებარებული ის ღონისძიებები, რომლებიც პირდაპირ უკავშირდება აღნიშნულ პირთა დახმარებას და მუდმივ საცხოვრებელ ადგილებზე დაბრუნებამდე მათთვის სოციალური და საყოფაცხოვრებო პირობების გაუმჯობესებას. ამავე მუხლში 2011 წლის 3 მაისს შეტანილი ცვლილების თანახმად, თვითმმართველი ერთეულების ჩამონათვალს დაემატა აჟარის მუნიციპალიტეტი;
- 2011 წლის 11 თებერვალს ორგანული კანონის 652 მუხლის მე-4 პუნქტში შეტანილი ცვლილებით, 2013 წლის 1 იანვრამდე გახანგძლივდა იმ ნორმის მოქმედება, რომლის თანახმად თვითმმართველ ერთეულს ენიჭებოდა უფლება, განსაკუთრებულ შემთხვევებში, ნებაყოფლობით გადაენიჭებინა სახელმწიფო მმართველობის ორგანოებისათვის მატერიალურ-ტექნიკური დახმარების განევის საკითხი; კანონის ამ დებულების საფუძველზე, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულები 2013 წლამდე რეგულარულად ახორციელებდნენ სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოების (როგორც წესი, შინაგან საქმეთა ორგანოების) დაფინანსებას, რაც უხეშად ეწინააღმდეგებოდა “ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის პრინციპებს”. მისასალმებელია, რომ 2013 წლის 1 იანვრიდან აღნიშნული ნორმა აღარ მოქმედებს, რაც სახელმწიფო ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებათა სათანადო გამიჯვნას შეუწყობს ხელს და თვითმმართველი ერთეულების ფინანსების არამიზნობრივ ხარჯვას აგვაცილებს თავიდან;
- ორგანული კანონის 57-ე მუხლში 2011 წლის 24 ნოემბერს და 2012 წლის 22 და 29 ივნისს შეტანილი ცვლილებების თანახმად, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს მიენიჭა “სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ” კანონით დადგენილი კომპეტენციის ფარგლებში

ადგილობრივი თვითმმართველობის აუდიტის განხორციელების უფლება. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის აუდიტის ჩასატარებლად დამოუკიდებელი აუდიტორის მონვევის უფლება, ნაცვლად საკრებულოს წევრთა ერთი მესამედისა, მიენიჭა საკრებულოს. გარდა ამისა, განისაზღვრა, რომ ადგილობრივი გამგეობის (მერიის) საქმიანობის შიდა აუდიტი და ინსპექტირება ხორციელდება “სახელმწიფო შიდა აუდიტისა და ინსპექტირების შესახებ” კანონისა და გამგეობის (მერიის) დებულების შესაბამისად;

- 2011 წლის 24 ნოემბერს ორგანული კანონიდან ამოღებულ იქნა მე-5 მუხლის “გ” ქვეპუნქტი, რომელიც ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების ერთ-ერთ ძირითად პრინციპად საქართველოს მოქალაქეთა კანონიერი უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვას განსაზღვრავდა;
- ორგანული კანონის 44-ე მუხლში 2011 წლის 24 ნოემბერს შეტანილი ცვლილებით დეტალურად განისაზღვრა ადგილობრივი თვითმმართველობის აქტების გასაჩივრების საფუძვლები. ამასთან, შემოღებულ იქნა დელეგირებული უფლებამოსილებების სფეროში მიღებული და გამოცემული აქტების სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანოში გასაჩივრების წესი. გარდა ამისა, ორგანული კანონიდან ამოღებულ იქნა დებულება, რომლის თანახმად საკრებულოს ენიჭებოდა საკრებულოს თავმჯდომარისა და გამგებლის (მერის) სამართლებრივი აქტების შეჩერებისა და გაუქმების უფლება. ამავე ცვლილებით, ორგანული კანონიდან ამოღებულ იქნა 58-ე მუხლი, რომელიც ზოგადი სახით არეგულირებდა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში შიდა კონტროლის განხორციელების წესს;
- ორგანული კანონის მე-20 მუხლში 2011 წლის 28 დეკემბერს შეტანილი ცვლილების თანახმად, გამგეობის (მერიის) ტერიტორიული ორგანოები გარდაიქმნა თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიულ ორგანოებად;
- ორგანული კანონის მე-16 მუხლის მე-2 პუნქტის “ვ” ქვეპუნქტში 2012 წლის 16 მარტს შეტანილი ცვლილების თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთარ უფლებამოსილებათა ნუსხიდან ამოღებულ იქნა ნაგავსაყრელების მოწყობა და საყოფაცხოვრებო ნარჩენების უტილიზაციის სამუშაოთა წარმოების დაგეგმვა. ამასთან, საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს დაევალა, 2012 წლის 1 აპრილამდე სახელმწიფო ქონების განკერძოების გზით შესაბამისი პროფილის კერძო სამართლის იურიდიული პირის დაფუძნებისა და მისი საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროსთვის 100%-იანი წილის მართვის უფლებით გადაცემის უზრუნველყოფა.

შეიძლება განვაცხადოთ, რომ “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ორგანულ კანონს 2011-2012 წლებში ძირეული ცვლილება არ განუცდია. განხორციელებულ ცვლილებათაგან განსაკუთრებული აღნიშვნის ღირსია ადგილობრივი თვითმმართველობის მიმართ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის უფლებამოსილებების გაფართოება და თვითმმართველი ერთეულის საკუთარ უფლებამოსილებათა ნუსხიდან ნაგავსაყრელების მოწყობისა და საყოფაცხოვრებო ნარჩენების უტილიზაციის სამუშაოთა წარმოების დაგეგმვის ამოღება.

სხვა საკანონმდებლო აქტებში შესული ცვლილებებს შორის უნდა აღინიშნოს, რომ:

- 2011 და 2012 წლების სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონებისგან განსხვავებით, “საქართველოს 2013 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ” კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის დელეგირებულ უფლებამოსილებებს შორის აღარ მოიხსენიებს სოფლის მეურნეობის განვითარების ხელშეწყობის ღონისძიებების დაფინანსებას (2011 წელი) და თვითმმართველ

ქალაქ თბილისისათვის - ხელშეკრულებით მომუშავე მძღოლების ბინებით დაუკმაყოფილებლობით წარმოქმნილი დავალიანების დაფარვას (2010-2011 წლები);

- 2010-2011 წლებში რამდენიმე დარგობრივ კანონში აღმოიფხვრა ფორმალური სახის წინააღმდეგობები “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ორგანული კანონის დებულებებთან.

1.5. ადგილობრივი თვითმმართველობის მარეგულირებელი კანონმდებლობის საერთო შეფასება

ადგილობრივი თვითმმართველობის მარეგულირებელი კანონმდებლობის მიმოხილვა ცხადყოფს, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემის ჩამოყალიბების პროცესი არ ეფუძნებოდა საქართველოს ხელისუფლების მყარ ნებას, უზრუნველყო მმართველობის სისტემის სრულფასოვანი დეცენტრალიზაცია. 2004 წელს “ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის რატიფიცირებამ” ხელისუფლებას დააკისრა ვალდებულება, გაეუქმებინა ადგილობრივი მმართველობა და ადგილობრივი ხელისუფლების განხორციელების ფუნქცია სრული სახით ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისთვის დაეკისრებინა. ამ ვალდებულების საფუძველზე, ქარტიის პრინციპების გათვალისწინებით, გადაისინჯა ადგილობრივი ხელისუფლების მარეგულირებელი კანონმდებლობა და საქართველოში 2006 წელს ჩამოყალიბდა, ფორმალური თვალსაზრისით, სრულად დეცენტრალიზებული მმართველობის სისტემა. თუმცა, სათანადო პოლიტიკური ნების არარსებობის პირობებში, მმართველობის სისტემის დეცენტრალიზაციამ საქართველოში არსებითად ფორმალური დატვირთვა შეიძინა. “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ორგანული კანონის ამოქმედებას არ მოჰყვა სხვა საკანონმდებლო აქტების გადასინჯვა, რასაც უნდა უზრუნველყო ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსური და ქონებრივი რესურსების ადეკვატური გაზრდა, აგრეთვე მუნიციპალური სამსახურის რაციონალური სისტემის ჩამოყალიბება. ამასთან, მმართველობის სისტემის რეალური დეცენტრალიზაციის შემაფერხებელ უმნიშვნელოვანეს ფაქტორად ავტორიტარული მართვისკენ ქვეყნის უმაღლესი ხელისუფლების საერთო მიდრეკილება უნდა განვიხილოთ. 2006-2012 წლებში, დეცენტრალიზაციისადმი არსებითად უარყოფით დამოკიდებულებას ავლენდა უმაღლესი სახელმწიფო ხელისუფლების თითქმის ყველა ძირითადი სუბიექტი, მათ შორის - პრეზიდენტი, პრემიერ-მინისტრები, დარგობრივი სამინისტროები და საპარლამენტო უმრავლესობა. ასეთ პირობებში, საერთაშორისო ორგანიზაციებს (უკანასკნელ წლებში, საქართველოში დეცენტრალიზაციის სფეროში მნიშვნელოვან პროექტებსა და პროგრამებს ახორციელებდნენ ევროპის საბჭო, გაეროს განვითარების პროგრამა, შეერთებული შტატების საერთაშორისო განვითარების სააგენტო, გერმანიის საერთაშორისო თანამშრომლობის საზოგადოება, ღია საზოგადოების ინსტიტუტი და სხვ.), არასამთავრობო სექტორს და პოლიტიკურ ოპოზიციას არ შესწევდათ უნარი, საქართველოში მმართველობის სისტემის განვითარების ტენდენციებზე არსებითი გავლენა მოეხდინათ.

2. ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუციური მოწყობა

2.1. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები

საქართველოში ადგილობრივი ხელისუფლება ხორციელდება თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების მეშვეობით.

ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოა **საკრებულო**, რომელიც შედგება თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე მცხოვრებ საქართველოს მოქალაქეთა მიერ პირდაპირი, საყოველთაო და თანასწორი საარჩევნო უფლების საფუძველზე, ფარული კენჭისყრით, 4 წლის ვადით არჩეული წევრებისაგან.

საკრებულო აირჩევა შერეული, პროპორციულ-მაჟორიტარული სისტემით:

- მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრთა რაოდენობა განისაზღვრება პროპორციული სისტემით არჩეული 10 და ყოველი თემიდან მაჟორიტარული წესით არჩეული თითო წევრით;
- თვითმმართველი ქალაქების - ქუთაისის, ბათუმისა და რუსთავის საკრებულოების წევრთა რაოდენობა განისაზღვრება პროპორციული სისტემით არჩეული 15 და მაჟორიტარული წესით არჩეული 10 წევრით, ხოლო თვითმმართველ ქალაქ ფოთის საკრებულოს წევრთა რაოდენობა - პროპორციული სისტემით არჩეული 10 და მაჟორიტარული წესით არჩეული 5 წევრით.

უნდა აღინიშნოს, რომ ადგილობრივი საარჩევნო სისტემები რამდენიმე მნიშვნელოვანი ნაკლოვანებით ხასიათდება:

- მუნიციპალიტეტის წევრთა მნიშვნელოვანი ნაწილის მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემის საფუძველზე არჩევა 2006 წლიდან ხელს უწყობდა საკრებულოებში ერთი პარტიის მიერ დომინირებული პოლიტიკური სპექტრის ჩამოყალიბებას;
- მუნიციპალიტეტებში მაჟორიტარული არჩევნების თემების მიხედვით ჩატარების პირობებში, არ არის დაცული საარჩევნო თანასწორობის პრინციპი. ხშირია შემთხვევები, როდესაც მრავალათასიან ქალაქსაც და მცირე თემსაც საკრებულოში თითო მაჟორიტარი წარმომადგენს;
- იმ პირობებში, როდესაც პროპორციული წესით აირჩევა 10 ან 15 დეპუტატი, ძალზე მაღალია ბუნებრივი საარჩევნო ბარიერი, რაც უკიდურესად ართულებს საკრებულოებში ოპოზიციური ფრაქციების ჩამოყალიბებას.

“ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ორგანული კანონის თანახმად, საკრებულოს აქვს წარმომადგენლობითი ორგანოებისათვის დამახასიათებელი სტრუქტურა. საკრებულოში იქმნება მუდმივმოქმედი ორგანოები - ბიურო, კომისიები და ფრაქციები. საკრებულოს თანამდებობის პირები არიან საკრებულოს თავმჯდომარე, თავმჯდომარის მოადგილე, კომისიის თავმჯდომარე და ფრაქციის თავმჯდომარე. საკრებულოში ანაზღაურებადია მხოლოდ თანამდებობის პირების საქმიანობა. საკრებულოს საქმიანობის ორგანიზაციულ უზრუნველყოფას ახორციელებს საკრებულოს აპარატი.

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ხელმძღვანელია **საკრებულოს თავმჯდომარე**, რომელსაც თავისი შემადგენლობიდან, სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით, ირჩევს საკრებულო. საკრებულოს თავმჯდომარე აღჭურვილია მნიშვნელოვანი აღმასრულებელი კომპეტენციებით. იგი საკრებულოს თანხმობით თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს გამგებელს (მერს), საერთო კოორდინაციას უწევს თვითმმართველი ერთეულის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პროგრამებისა და ბიუჯეტის პროექტების მომზადებას და დამტკიცებული პროგრამებისა და ბიუჯეტის შესრულებას. გამგეობის (მერიის) მიერ მომზადებულ ბიუჯეტის პროექტს საკრებულოში წარადგენს საკრებულოს თავმჯდომარე.

მუნიციპალიტეტში აღმასრულებელი ფუნქციების განხორციელებას არსებითად უზრუნველყოფს **გამგეობა**, ხოლო თვითმმართველ ქალაქში - **მერია**. გამგეობაში (მერიაში) იქმნება სტრუქტურული ერთეულები და თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიული ორგანოები.

გამგეობის (მერიის) საქმიანობას უძღვება **გამგებელი (მერი)**, რომელსაც საკრებულოს თანხმობით, “საჯარო სამსახურის შესახებ” კანონის შესაბამისად, თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს საკრებულოს თავმჯდომარე. გამგებელი (მერი), “საჯარო სამსახურის შესახებ” საქართველოს კანონის შესაბამისად, თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს გამგეობის (მერიის) უკლებლივ ყველა თანამშრომელს.

“ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ორგანული კანონის თანახმად, მხოლოდ საკრებულოა უფლებამოსილი მიიღოს ადგილობრივი ნორმატიული აქტები. შესაბამისად, მხოლოდ საკრებულოს აქვს შესაძლებლობა, დაადგინოს მუდმივი ან მრავალჯერადი მოქმედებისთვის განკუთვნილი ნორმები, ხოლო გამგებელს (მერს) მხოლოდ ინდივიდუალური აქტების გამოცემის უფლება ენიჭება. ამ ფორმით, ორგანული კანონი მკაფიოდ მიჯნავს უფლებამოსილებებს საკრებულოსა და გამგეობას (მერიას) შორის.

თვითმმართველი ერთეულის ინსტიტუციური მოწყობის თვალსაზრისით, ორგანული კანონის ერთ-ერთ უმთავრეს პრობლემად უნდა განვიხილოთ გამგებლის (მერის) თანამდებობაზე დანიშვნის წინააღმდეგობრივი წესი. როგორც ზემოთ აღინიშნა, გამგებელი (მერი) არის საჯარო მოხელე, რომელსაც საკრებულოს თანხმობით, “საჯარო სამსახურის შესახებ” კანონის შესაბამისად, თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს საკრებულოს თავმჯდომარე. გამგებლის (მერის) საკრებულოს თანხმობით დანიშვნის წესი თვისებრივად ეწინააღმდეგება გამგებლის (მერის), როგორც საჯარო მოხელის სტატუსს და მის თანამდებობას პოლიტიკურ ელფერს სძენს.

2.2. ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუციური მოწყობა 1998-2012 წლებში: საერთო შეფასება¹¹

1998 წელს საქართველოს სოფლებში, თემებში, დაბებსა და რაიონის შემადგენლობაში შემავალ ქალაქებში 3 წლის ვადით არჩეულ იქნა ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოები - საკრებულოები. თვითმმართველ ერთეულებში, სადაც ამომრჩეველთა რაოდენობა აღემატებოდა 2,000-ს, არჩევნები ჩატარდა პროპორციული წესით, ხოლო დანარჩენ თვითმმართველ ერთეულებში - მაჟორიტარული სისტემით.¹² ამომრჩეველთა რაოდენობის შესაბამისად, საკრებულოს შემადგენლობა განისაზღვრა 5-25 წევრით. საკრებულოს თავმჯდომარე ითავსებდა აღმასრულებელი ორგანოს 1991 წლის 29 იანვარს მიღებულ იქნა საქართველოს რესპუბლიკის კანონი “გარდამავალ პერიოდში ადგილობრივი მმართველობის შესახებ”. ამავე პერიოდში მიღებული იყო ასევე კანონები “სახელმწიფო ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების - საკრებულოს სტრუქტურის, კომპეტენციისა და მუშაობის ორგანიზების შესახებ” და “პრეფექტურის შესახებ”. ამ კანონებმა შექმნეს დამოუკიდებელი საქართველოს ადგილობრივი ხელისუფლების შექმნის სამართლებრივი საფუძვლები, რომლის შესაბამისად, 1991 წლის მარტში ჩატარდა ხელისუფლების ადგილობრივი წარმომად-

11. 1991 წლამდე საქართველოში ადგილობრივი ხელისუფლების პირველ დონეს წარმოადგენდნენ სოფლის, თემის, დაბის, ქალაქის და ქალაქის რაიონების საბჭოები და აღმასრულებელი კომიტეტები, ხოლო მეორე დონეს - რესპუბლიკური (ავტონომიური რესპუბლიკური) დაქვემდებარების ქალაქებისა და რაიონების საბჭოები და აღმასრულებელი კომიტეტები. დონეებად დაყოფის მიუხედავად, სახელმწიფო ხელისუფლება განიხილებოდა, როგორც ერთიანი ცენტრალიზებული სისტემა, სადაც ქვემდგომი რგოლი ექვემდებარებოდა ზემდგომ რგოლს. საქართველოს სსრ კონსტიტუციის 143-ე მუხლის მიხედვით: “სახალხო დეპუტატთა ადგილობრივ საბჭოებს, ხელმძღვანელობენ რა ქვემდგომი საბჭოების საქმიანობას, უფლება აქვთ გააუქმონ ქვემდგომი საბჭოების აქტები”.

გენლობითი ორგანოების - საკრებულოების არჩევნები. იმის მიუხედავად, რომ ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლობითი ორგანოს არჩევნები იყო მრავალპარტიული, რითაც იგი პრინციპულად განსხვავდებოდა 1991 წლამდე საბჭოების ფორმირების ერთპარტიული და ფორმალური არჩევნებისგან, დეცენტრალიზაციის მიმართულებით მდგომარეობა არ შეცვლილა. “გარდამავალ პერიოდში ადგილობრივი მმართველობის შესახებ” საქართველოს რესპუბლიკის კანონის პირველი მუხლი მიუთითებდა, რომ “ადგილობრივი მმართველობა არის საქართველოს რესპუბლიკის სახელმწიფო ხელისუფლებისა და მმართველობის შემადგენელი ნაწილი, რომლის მიზანია არსებულ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში უზრუნველყოს გარდამავალი პერიოდის ამოცანების გადაწყვეტა.” ადგილობრივი ორგანოები ისევ რჩებოდნენ სახელმწიფო ხელისუფლების ქვედა რგოლად.

საქართველოს რესპუბლიკის კანონი “გარდამავალ პერიოდში ადგილობრივი მმართველობის შესახებ” და “სახელმწიფო ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების - საკრებულოს სტრუქტურის, კომპეტენციისა და მუშაობის ორგანიზების შესახებ” ფორმალურად გაუქმებული იქნა მხოლოდ 1997 წელს (“პრეფექტურის შესახებ” კანონი გაუქმდა 1992 წლის იანვარში ი სამხედრო საბჭოს მიერ). თუმცა 1992 წლიდან ეს კანონები რეალურად აღარ მოქმედებდა და მათი ჩანაცვლება მოხდა პარლამენტის თავმჯდომარე - სახელმწიფოს მეთაურის მიერ დამტკიცებული სახელმწიფო მმართველობის ორგანოების შესახებ დროებითი დებულებებით (1992 წლის 19 დეკემბრის ბრძანებულება “საქართველოს დედაქალაქის - ქ. თბილისის მმართველობითი ორგანოების უფლებამოსილების შესახებ”, 1993 წლის 25 იანვრის ბრძანებულება “ქ. ფოთის მმართველობის შესახებ”, 1993 წლის 26 იანვრის ბრძანებულება “ქ. ქუთაისის მმართველობის შესახებ”, 1993 წლის 28 იანვრის ბრძანებულება “ქ. რუსთავის მმართველობის შესახებ”). (ა.სვანიშვილი)

12 “ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ” ორგანული კანონით თვითმმართველობის ტერიტორიულ საფუძვლად განისაზღვრა სოფელი, თემი, დაბა და რაიონში შემავალი ქალაქი, ხოლო რაიონსა და იმ ქალაქებში, რომლებიც არ შედიან რაიონის დაქვემდებარებაში, შენარჩუნებული იქნა სახელმწიფო მმართველობა. (ა.სვანიშვილი) ხელმძღვანელის - გამგებლის ფუნქციას. გამგეობა იქმნებოდა მხოლოდ იმ თვითმმართველ ერთეულში, რომლის მოსახლეობის რაოდენობა აღემატებოდა 3,000-ს. გამგეობის შემადგენლობაში შედიოდა 3-7 წევრი. გამგეობის წევრებს საკრებულოსთან შეთანხმებით თანამდებობაზე ნიშნავდა და თანამდებობიდან ათავისუფლებდა გამგებელი. გამგეობა იყო კოლექტიური ორგანო, რომელიც იღებდა როგორც ნორმატიულ, ისე ინდივიდუალურ სამართლებრივ აქტებს. საკრებულო უფლებამოსილი იყო, უნდობლობა გამოეცხადებინა გამგებლისთვის, გამგეობისთვის ან გამგეობის ცალკეული წევრისთვის. ამავდროულად, გამგებელს ენიჭებოდა საკრებულოს გადაწყვეტილებებზე ე.წ. სუსპენზიური ვეტოს დადების უფლებამოსილება.¹²

2001 წელს “ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ” ორგანულ კანონში შეტანილი ცვლილებებით, თვისებრივად გადაისინჯა ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუციური მოწყობა.¹³ დადგინდა, რომ რაიონის დაქვემდებარებაში შემავალ ქალაქებში, რომელთა მოსახლეობა აღემატებოდა 5,000 კაცს (გარდა ქ. ფოთისა), პირდაპირი წესით აირჩეოდა როგორც საკრებულო, ისე გამგებელი. 2002 წელს საკრებულოს არჩევნები ყველა თვითმმართველ ერთეულში ჩატარდა მაჟორიტარული სისტემით, მრავალმანდატიანი

12. იხ. ალექსანდრე სვანიშვილი, ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუციური მოწყობა, თბილისი, 2009, გვ. 69-74.

13. თვითმმართველ ერთეულად მიჩნეული იქნა როგორც სოფელი, დაბა და თემი, ასევე ყველა ქალაქი (გარდა თბილისისა), ხოლო მმართველობის დონედ განისაზღვრა რაიონი. ამავდროულად, მოხდა უფრო სრულყოფილი გამიჯვნა თვითმმართველობასა და მმართველობას შორის.

საარჩევნო ოლქების მიხედვით. ამასთან, საკრებულოს უფლებამოსილების ვადა 4 წლამდე გაიზარდა. ამომრჩეველთა რაოდენობის შესაბამისად, საკრებულოს შემადგენლობა განისაზღვრა 5-9 წევრით. არსებითად შეიზღუდა და იმპიჩმენტის პროცედურის მსგავსად განისაზღვრა საკრებულოს მიერ გამგებლისთვის, გამგეობისთვის და გამგეობის წევრისთვის უნდობლობის გამოცხადების წესი.

უნდა აღინიშნოს, რომ 1998-2006 წლებში საკრებულო, ფაქტობრივად, ვერ ასრულებდა მისთვის დაკისრებულ ფუნქციას. როგორც წესი, თვითმმართველი ერთეულის ერთადერთი ფაქტობრივი მმართველი იყო გამგებელი, საკრებულო კი საერთოდ არ ფუნქციონირებდა ან სრულად იყო დამოკიდებული გამგებელზე. ამასთან, ძალზე შეზღუდული იყო თავად გამგებლის დამოუკიდებლობაც, რომელიც არსებითად რაიონის გამგებლის დავალებათა შესრულებით იყო დაკავებული. ადგილობრივი თვითმმართველობის საერთო ინსტიტუციურ სისუსტეს 1998-2006 წლებში, არსებითად, მისი ფინანსური, მატერიალური და ადამიანური რესურსების სიმწირე განაპირობებდა.

2005 წელს “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ორგანული კანონის მიღებით, ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუციური მოწყობა ახლებურად განისაზღვრა.¹⁴ დღეს მოქმედი ინსტიტუციური მოწყობისგან (იხ. ზემოთ) 2006 წლიდან ამოქმედებულ მოდელს რამდენიმე ძირითადი ასპექტი განასხვავებდა:

- ორგანული კანონის პირვანდელი რედაქციის თანახმად, საკრებულოს თავმჯდომარე არ იყო ალჭურვილი აღმასრულებელი ფუნქციებით;
- გამგეობა (მერია) განისაზღვრებოდა ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის აღმასრულებელ ორგანოდ;
- გამგებელს (მერს) კონკურსის წესით შეარჩევდა საკრებულოს ბიურო და ირჩევდა საკრებულო.

გამგებლის (მერის) შერჩევა-არჩევის წესს მწვავედ აკრიტიკებდნენ ევროპის საბჭოს ექსპერტები, რომლებიც აცხადებდნენ, რომ გამგებელი (მერი) მოაზრებული უნდა ყოფილიყო ან საჯარო მოხელედ, ან პოლიტიკური დატვირთვის მქონე თანამდებობის პირად - შესაბამისად, მისი თანამდებობაზე გამწესება უნდა განხორციელებულიყო ან შერჩევის ან არჩევის წესით. ამ პრობლემის გათვალისწინებით, მათ ქართულ მხარეს შესთავაზეს ორი ალტერნატიული მოდელი - ა) ე.წ. სიტი-მენეჯერის მოდელი, რომლის თანახმად გამგებელი (მერი) უნდა ყოფილიყო საჯარო მოხელე, ბ) ძლიერი მერის მოდელი, რომლის თანახმად, საკრებულოს თავმჯდომარეს უნდა შეეთავსებინა აღმასრულებელი ორგანოს ხელმძღვანელის ფუნქციაც. სამწუხაროდ, საქართველოს პარლამენტმა სრულად არ გაიზიარა არც ერთი ალტერნატიული შემოთავაზება და 2009 წელს შემოიღო თვითმმართველი ერთეულის ინსტიტუციური მოწყობის განსხვავებული, იურიდიული თვალსაზრისით გაუმართავი, ეკლექტური მოდელი.

უნდა აღინიშნოს, რომ საკრებულო, როგორც ადგილობრივი თვითმმართველობის წამყვანი, ძლიერი ორგანო, ვერც 2006-2012 წლებში შედგა, რასაც ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემის ფუნქციონირების საერთო პოლიტიკური კონტექსტი განაპირობებდა - ცენტრალურ, რეგიონულ და ადგილობრივ დონეზე ჩამოყალიბდა ერთპარტიული სახელისუფლო ვერტიკალი, სადაც ძალაუფლება, არსებითად, მმართველობის დონეებს შორის დამყარებული არაფორმა-

14. კანონით გაუქმდა ადგილობრივი მმართველობის ორგანოები, ხოლო თვითმმართველობის ტერიტორიულ საფუძველად განისაზღვრა მუნიციპალიტეტი (რაიონი) და თვითმმართველი ქალაქი (ქალაქი, რომელიც არ შედის რაიონულ დაქვემდებარებაში). თვითმმართველი ერთეულების

ლური ურთიერთობების საფუძველზე ხორციელდებოდა. ასეთ სისტემაში, წინა პლანზე იდგნენ ცალკეული თანამდებობის პირები და არა ინსტიტუციები და კოლექტიური ორგანოები.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუციური მოდელების ანალიზის საფუძველზე, შესაძლებელია შემდეგი ძირითადი დასკვნების გამოტანა:

- უნდა გადაისინჯოს ადგილობრივი საარჩევნო სისტემა იმგვარად, რომ მან, ერთდროულად, ხელი შეუწყოს საკრებულოში პლურალისტური გარემოს ჩამოყალიბებას, ადგილობრივი პარტიული სტრუქტურების გაძლიერებას და ადგილობრივი თვითმმართველობის “პერსონიფიცირებას”;
- ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოს სტატუსის გამსხვილებას (როცა თვითმმართველ ერთეულს გააჩნია უფრო მეტი ფინანსური, მატერიალური და საკადრო რესურსები) უნდა შეექმნა საფუძვლები კანონით დადგენილი საზოგადოებრივი მომსახურების სრულყოფილი განხორციელებისათვის. (ა.სვანიშვილი) განსაზღვრისას, სასურველია, უპირატესობა მიენიჭოს გადაწყვეტილებათა მიღების კოლექტიურ წესს. ასეთ შემთხვევაში, არსებითად გაძლიერდება აღმასრულებელი ორგანო, როგორც ინსტიტუცია და თავიდან იქნება აცილებული ადგილობრივ დონეზე ცალკეულ თანამდებობის პირთა დომინირება, რაც ქართული პოლიტიკის ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს პრობლემად უნდა იქნეს განხილული.

3. ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებები

3.1. უფლებამოსილებათა გამიჯვნა ცენტრალურ ხელისუფლებასა და ადგილობრივ თვითმმართველობებს შორის

“ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ორგანული კანონი “ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის” პრინციპების შესაბამისად აწესრიგებს, როგორც ცენტრალურ ხელისუფლებასა და ადგილობრივ თვითმმართველობებს შორის უფლებამოსილებათა გამიჯვნის პრინციპებს, ისე ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებათა სახეებს.

ორგანული კანონის მესამე თავი განსაზღვრავს ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებათა ორ სახეს - საკუთარ და დელეგირებულ უფლებამოსილებებს. ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთარი უფლებამოსილებების განხორციელება ეფუძნება შემდეგ ძირითად პრინციპებს:

- კანონშესაბამისობის პრინციპი - ამ პრინციპს ადგენს ორგანული კანონის მე-16 მუხლის პირველი პუნქტი, რომლის თანახმად ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთარი უფლებამოსილება საქართველოს კანონმდებლობის დაცვით უნდა განხორციელდეს;
- ექსკლუზიურობის პრინციპი - ამ პრინციპის თანახმად, თვითმმართველ ერთეულს საკუთარი უფლებამოსილება გადაეცემა სრული სახით და იგი მას ახორციელებს დამოუკიდებლად და საკუთარი პასუხისმგებლობით. თვითმმართველ ერთეულს უფლება აქვს თავად გადაწყვიტოს, განახორციელებს თუ არა, როგორ განახორციელებს და როდის განახორციელებს საკუთარ უფლებამოსილებას;

- უნივერსალობის პრინციპი - ამ პრინციპს განამტკიცებს ორგანული კანონის მე-16 მუხლის მე-3 პუნქტი, რომლის თანახმად თვითმმართველი ერთეული უფლებამოსილია მოაწესრიგოს ნებისმიერი საკითხი, რომლის მოწესრიგება კანონის თანახმად, არ განეკუთვნება ხელისუფლების სხვა ორგანოს უფლებამოსილებას, ან არ არის აკრძალული თვითმმართველი ერთეულისათვის.

ადგილობრივი თვითმმართველობის **საკუთარი უფლებამოსილებები**, პირობითად, შეიძლება დაიყოს ორ სახედ - ექსკლუზიურ და ნებაყოფლობით საკუთარ უფლებამოსილებებად.

ნებაყოფლობითი საკუთარი უფლებამოსილებები არ არის კანონით დაკონკრეტებული და თვითმმართველი ერთეული მათ საკუთარ უფლებამოსილებათა უნივერსალობის პრინციპზე დაყრდნობით ახორციელებს. აღნიშნულის საპირისპიროდ, **ექსკლუზიური საკუთარი უფლებამოსილებები** “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ორგანული კანონის მე-16 მუხლის მე-2 პუნქტში კონკრეტული სახით არის განერილი. ამჟამად, ორგანული კანონით განისაზღვრება ადგილობრივი თვითმმართველობის შემდეგი ექსკლუზიური საკუთარი უფლებამოსილებები:

ა) **ეკონომიკისა და ფინანსების სფეროში**: ადგილობრივი ბიუჯეტის მიღება; ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლების შემოღება, კანონით გათვალისწინებული ზღვრული ოდენობების ფარგლებში მათი განაკვეთების დადგენა და ადგილობრივი მოსაკრებლების ამოღება; ინვესტირების მიმართულებებისა და მიზნობრივი პროგრამების განსახორციელებლად საჭირო სახსრების განსაზღვრა, თვითმმართველ ერთეულში ინვესტიციების ხელშეწყობა; დასაქმების ხელშეწყობის მუნიციპალური პროგრამების დამტკიცება; თვითმმართველი ერთეულის საკუთრებაში არსებული ქონების (მათ შორის მიწის რესურსების) მართვა და განკარგვა, საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით ქონების ფლობის, განკარგვის და ქონებით სარგებლობის წესების დადგენა; ადგილობრივი მნიშვნელობის ტყის და ადგილობრივი მნიშვნელობის წყლის რესურსების მართვა;

ბ) **დაგეგმვისა და დაგეგმარების სფეროში**: მიწათსარგებლობის დაგეგმვა, თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიის ზონებად დაყოფა, მათი საზღვრების დადგენა და შეცვლა; თვითმმართველი ერთეულის სივრცით-ტერიტორიული დაგეგმვა, თვითმმართველი ერთეულის სივრცით-ტერიტორიული დაგეგმვის ნორმებისა და წესების განსაზღვრა; მიწათსარგებლობის გენერალური გეგმის, განაშენიანების რეგულირების გეგმის, დასახლებათა ტერიტორიების გამოყენებისა და განაშენიანების რეგულირების წესების დამტკიცება; თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიის კეთილმოწყობისა და საინჟინრო ინფრასტრუქტურის განვითარების პროგრამების დამტკიცება; თვითმმართველი ერთეულის მუნიციპალური პროგრამებისა და გეგმების შემუშავება და დამტკიცება; თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე ადგილობრივი მნიშვნელობის საავტომობილო გზებისა და საგზაო მოძრაობის დაგეგმარება;

გ) **საზოგადოებრივი მომსახურებების, ინფრასტრუქტურის განვითარებისა და დასახლებების კეთილმოწყობის სფეროში**: საქართველოს კანონმდებლობით მინიჭებული უფლებამოსილების ფარგლებში, საგზაო მოძრაობისა და ავტოსატრანსპორტო გადაყვანის რეგულირება, კანონით დადგენილი ნებართვების გაცემა და მოსახლეობის სამგზავრო ტრანსპორტით მომსახურების ორგანიზება; დასახლებებში ქუჩების დასუფთავება; გარე განათება; სანიაღვრე მეურნეობისა და კანალიზაციის მოწყობა; საყოფაცხოვრებო ნარჩენების შეგროვებისა და გატანის სამუშაოთა ნარმოების დაგეგმვა და განხორციელება; სასაფლაოების მოვლა-პატრონობა; თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიის კეთილმოწყობა და გამწვანება; ადგილობრივი მნიშვნელობის გზების შენახვა, მშენებლობა და განვითარების უზრუნველყოფა; ადგილობ-

რივი მნიშვნელობის ბიბლიოთეკების, მუზეუმების, თეატრების, გამოფენების, სპორტულ-გამაჯანსაღებელი ობიექტების საქმიანობის ორგანიზება; სკოლამდელი და სკოლისგარეშე სააღმზრდელო დაწესებულებების არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირის ფორმით შექმნა და მათი წესდებების დამტკიცება; საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად, თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სფეროში მუნიციპალური რესურსების მობილიზება, შესაბამისი ღონისძიებების (ადამიანის ჯანმრთელობისათვის უსაფრთხო გარემოს შექმნა, ცხოვრების ჯანსაღი წესის დამკვიდრება, ჯანმრთელობის რისკ-ფაქტორების იდენტიფიცირება) შემუშავება, განხორციელება და ამის თაობაზე მოსახლეობის ინფორმირება; თვითმმართველი ერთეულის მუნიციპალური სახანძრო უსაფრთხოებისა და სამაშველო ღონისძიებების უზრუნველყოფა;

დ) ზოგადი ადმინისტრირების სფეროში: გარე ვაჭრობის, ბაზრებისა და ბაზრობების რეგულირება; საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით გარე რეკლამის განთავსების რეგულირება; ავტომანქანების პარკირების ადგილების განსაზღვრა და პარკირების წესების დადგენა; კანონით დადგენილი წესით მშენებლობის ნებართვის გაცემა, თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიის ფარგლებში მიმდინარე მშენებლობაზე ზედამხედველობა; თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილების განხორციელების მიზნით, კანონით განსაზღვრული იურიდიული პირების შექმნა, რეორგანიზაცია და ლიკვიდაცია; საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით, მუნიციპალური არქივის შექმნა და საარქივო მომსახურების ტარიფების დადგენა; საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით, შეკრებების, მიტინგებისა და დემონსტრაციების ჩატარებასთან დაკავშირებული საკითხების რეგულირება; ადგილობრივი შესყიდვების განხორციელება; ქუჩებისა და მოედნების სახელდება და ნუმერაცია.

“ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ორგანული კანონის მე-16 მუხლის მე-2 პუნქტით დადგენილი საკუთარი უფლებამოსილებების ექსკლუზიურობის პრინციპიდან გამომდინარე, მათი განხორციელების უფლება აქვს მხოლოდ ადგილობრივ თვითმმართველობას და არც ერთ სხვა ხელისუფლების ორგანოს.

3.2. უფლებამოსილებათა გამიჯვნა პრაქტიკაში

იმის მიუხედავად, რომ ორგანული კანონი ექსკლუზიური საკუთარი უფლებამოსილებების ვრცელ ნუსხას ადგენს, საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობების უფლებამოსილებათა წრე, დასავლეთის ტრადიციულ დემოკრატიულ სახელმწიფოებსა და ცენტრალურ ევროპაში მოქმედი ადგილობრივი თვითმმართველობების უფლებამოსილებათა წრესთან შედარებით, ძალზე შეზღუდულია. კერძოდ, საქართველოში თვითმმართველ ერთეულებს გამგებლობაში არა აქვს გადაცემული მთელი რიგი კომპეტენციები, რომლებიც, ტრადიციულად, ადგილობრივი მნიშვნელობის უფლებამოსილებებად განიხილება. ეს კომპეტენციებია - პირველადი სამედიცინო დახმარება, წყალმომარაგება, ენერგომომარაგება, გაზმომარაგება და სხვ. გარდა ამისა, უნდა აღინიშნოს, რომ თვითმმართველი ერთეულების უმრავლესობა, ფინანსური და ადამიანური რესურსების სიმწირისა და სხვა ობიექტური გარემოებების გამო, ვერ ახერხებს, ან სათანადოდ ვერ ახერხებს ისეთი საკუთარი უფლებამოსილებების განხორციელებას, როგორცაა: ადგილობრივი მნიშვნელობის ტყის და წყლის რესურსების მართვა; მიწათსარგებლობის დაგეგმვა და თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიის ზონებად დაყოფა; თვითმმართველი ერთეულის სივრცით-ტერიტორიული დაგეგმვა; დასახლებებში ქუჩების დასუფთავება; ადგილობრივი მნიშვნელობის გზების განვითარების უზრუნველყოფა და ა.შ.

“ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ორგანული კანონის მე-17 მუხლი აწესრიგებს ადგილობრივი თვითმმართველობის **დელეგირებულ უფლებამოსილებებს** და ადგენს, რომ “სახელმწიფო მმართველობის ორგანოების მიერ თვითმმართველი ერთეულისათვის უფლებამოსილებათა დელეგირება დაიშვება საქართველოს საკანონმდებლო აქტების, აგრეთვე ხელშეკრულებების საფუძველზე, შესაბამისი მატერიალური და ფინანსური რესურსების გადაცემით”. ამჟამად, “საქართველოს 2013 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ” კანონის მე-16 მუხლის თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველობის დელეგირებულ უფლებამოსილებებს განეკუთვნება “საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ”, “სამხედრო ვალდებულებისა და სამხედრო სამსახურის შესახებ”, “სამხედრო სარეზერვო სამსახურის შესახებ”, “საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა – დევნილთა შესახებ” და “სამშობლოს დაცვისას დაღუპულთა და ომის შემდეგ გარდაცვლილ მეომართა ხსოვნის უკვდავყოფის შესახებ” კანონებით განსაზღვრული უფლებამოსილებები.

საქართველოს კანონმდებლობის ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს ხარვეზად უნდა განვიხილოთ დარგობრივი კანონმდებლობის შეუსაბამობა “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ორგანულ კანონთან და “ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიით” დადგენილ პრინციპებთან. ამჟამად, ორგანულ კანონს ეწინააღმდეგება რამდენიმე ათეული დარგობრივი კანონი. ამასთან, კანონებს შორის წინააღმდეგობა, ცალკეულ შემთხვევაში, ატარებს როგორც ფორმალურ, ისე არსებით ხასიათს. ზოგიერთ დარგობრივ კანონში:

- უფლებამოსილებათა მონესრიგებისას უმართებულოდ გამოიყენება ტერმინი - “ადგილობრივი მმართველობისა და თვითმმართველობის ორგანოები”;
- უმართებულოდ გამოიყენება ტერმინი “რაიონი” და იმიჯნება უფლებამოსილებები რაიონსა და რაიონში შემავალ თვითმმართველ ერთეულებს შორის;
- ამა თუ იმ სფეროში იზღუდება ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთარი უფლებამოსილებების ექსკლუზიურობა;
- ადგილობრივ თვითმმართველობებს დელეგირების პირობათა დარღვევით ეკისრებათ გარკვეული ვალდებულებები.¹⁵

წინააღმდეგობას დარგობრივ კანონებსა და “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ორგანულ კანონს შორის, ხშირ შემთხვევაში, განაპირობებს ის გარემოება, რომ დარგობრივი კანონების უმეტესი ნაწილი ორგანული კანონის ამოქმედებამდე, ანუ ადგილობრივ დონეზე ფორმალურად სრულად დეცენტრალიზებული მმართველობის სისტემის შემოღებამდე იქნა მიღებული. ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებათა მოსაწესრიგებლად, აუცილებელია ამ კანონების გადასინჯვა, რაც საქართველოს პარლამენტისა და დარგობრივი სამინისტროების ერთობლივ და კოორდინირებულ ძალისხმევას მოითხოვს.

უნდა აღინიშნოს, რომ არსებითი სახის წინააღმდეგობები აღინიშნება “აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის შესახებ” კონსტიტუციურ კანონსა და “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ორგანულ კანონს შორისაც, რაც, უპირველეს ყოვლისა, ავტონომიურ რესპუბლიკასა და მის ტერიტორიაზე მოქმედ ადგილობრივ თვითმმართველობებს შორის უფლებამოსილებათა გადაფარვაში გამოიხატება.

15. იხ. დავით ზარდიაშვილი, თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებები: საკანონმდებლო რეგულირების პრობლემები და მათი გადაწყვეტის გზები, თბილისი, 2009, გვ. 35-42, 79-130.

3.3. უფლებამოსილებათა გამიჯვნის ტენდენციები 1991-2012 წლებში

1991-1992 წლებში მხოლოდ რამდენიმე თვის განმავლობაში მოქმედებდა ადგილობრივი ხელისუფლების რეფორმირებული სისტემა. 1993-1995 წლებში ადგილებზე ხორციელდებოდა პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობა, რომელიც არ ეფუძნებოდა უფლებამოსილებათა გამიჯვნის პრინციპს. მხოლოდ 1995 წელს განხორციელდა მმართველობის დეკონცენტრაცია და ფუნქციების გამიჯვნა ცენტრალურ, რაიონულ და რაიონში შემავალი ადმინისტრაციული ერთეულების მმართველობის ორგანოებს შორის.¹⁶

1997 წელს მიღებული ორგანული კანონით “ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ” უფლებამოსილებები ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებზე შემდეგი სახით განაწილდა:

- ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ექსკლუზიურ კომპეტენციებად განისაზღვრა : ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების დებულების მიღება, მასში ცვლილებების შეტანა და კონტროლი მის შესრულებაზე; საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით ადგილობრივი თვითმმართველობის ქონების ფლობა, სარგებლობა და განკარგვა; ადგილობრივი ბიუჯეტის ფორმირება, დამტკიცება, შესრულება და კონტროლი; საქართველოს კანონის შესაბამისად ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლების შემოღება და გაუქმება; დაქვემდებარებული ტერიტორიის კომპლექსური სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პროგრამების შემუშავება, დამტკიცება და შესრულება; ადგილობრივი სამსახურებისა და შესაბამისი საწარმოების შექმნა და ლიკვიდაცია; საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით ადგილობრივი თვითმმართველობის საბინაო და არასაცხოვრებელი ფონდის შექმნა და განკარგვა; კომუნალური მეურნეობა; ადგილობრივი არქივის შექმნა და შენახვა; მოსახლეობის ტრანსპორტით მომსახურების ორგანიზებისათვის ხელის შეწყობა; ადგილობრივი საინფორმაციო სამსახურის ორგანიზება და შენახვა, მისი ფუნქციონირებისათვის ხელის შეწყობა; დაქვემდებარებული ტერიტორიის კეთილმოწყობა და გამწვანება, ადგილობრივი ტყის ფონდი; დაქვემდებარებულ ტერიტორიაზე, სახელმწიფო აღმასრულებელი ხელისუფლების ტერიტორიულ ორგანოსთან შეთანხმებით, დასახლებული პუნქტების გენერალური გეგმების შემუშავების და დამტკიცების ორგანიზება და კონტროლი მშენებლობის განხორციელებაზე; საცხოვრებელი, სოციალურ-კულტურული და საყოფაცხოვრებო დანიშნულების დანესებულებათა მშენებლობისათვის ხელის შეწყობა; ელექტროენერჯით, გაზით, წყლით მომარაგებისა და ლოკალური სამელიორაციო სისტემების ორგანიზება, შენახვა და განვითარება; შიდა სარგებლობის გზების შეკეთება, რეკონსტრუქცია და მშენებლობა; სასაფლაოების მოვლა-პატრონობა; სარიტუალო მომსახურების ორგანიზება; მოსახლეობის სამედიცინო დახმარების, სოციალური დაცვისა და დასაქმების მუნიციპალური პროგრამების შემუშავება, დამტკიცება და შესრულება. ადგილობრივი თვითმმართველობის დელეგირებულ უფლებამოსილებებად განისაზღვრა:

16. 1995 წლის 16 სექტემბერს მიღებული იქნა საქართველოს სახელმწიფოს მეთაურის ბრძანებულება “საქართველოს რესპუბლიკის მმართველობის ადგილობრივი ორგანოების შესახებ დროებითი დებულების დამტკიცების თაობაზე”, რომელმაც შეცვალა 1993 წლის 2 აგვისტოს დროებითი დებულება. ეს დროებითი დებულება მოქმედებდა “ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ” საქართველოს კანონის ამოქმედებამდე. ძველი დებულებებისგან განსხვავებით, საზოგადოებრივი მომსახურების კუთხით, სიახლეს წარმოადგენდა მუნიციპალური პოლიციის საკითხი. დებულებით, ადგილობრივ მმართველობის ორგანოთა კომპეტენციას საზოგადოებრივი უსაფრთხოების სფეროში მიუკუთვნებოდა მუნიციპალური პოლიციის შექმნის შესახებ გადაწყვეტილების მიღება, მუნიციპალური პოლიციის უფროსის თანამდებობაზე დანიშვნა და მუნიციპალური პოლიციის საშტატო ნუსხის განსაზღვრა და მისი დაფინანსება. მიუხედავად ფორმალური უფლების მინიჭებისა, ამ უფლებამოსილების რეალური განხორციელება არ მომხდარა და მუნიციპალური პოლიცია (რამოდენიმე გამონაკლისის გარდა) არ შექმნილა. (ა.სვანიშვილი)

გარემოს დაცვით, სანიტარიულ და ვეტერინარულ ღონისძიებათა განხორციელება და მოქალაქეთა სამხედრო სამსახურში განვევის საკითხებში ადგილობრივი მმართველობის ორგანოსათვის ხელის შეწყობა;

- ადგილობრივი მმართველობის ორგანოების კომპეტენციებად განისაზღვრა : განათლების სფეროში - სკოლამდელი აღზრდისა და საგანმანათლებლო დაწესებულებების (საბავშვო ბაღებისა და ბაგა-ბაღების, დანყებითი, საბაზო და საშუალო სკოლების, სკოლა-ინტერნატების, საშუალო-სპეციალური სასწავლებლების) მოვლა-პატრონობა, მათი მიმდინარე და კაპიტალური ხარჯების დაფინანსება; კულტურის სფეროში - მუზეუმებისა და გამოფენების, სამუსიკო სკოლების, ბიბლიოთეკების, კინო-თეატრების, კულტურისა და სპორტულ-გამაჯანსაღებელი დაწესებულებების შექმნა, მოვლა-პატრონობა, მათი მიმდინარე და კაპიტალური ხარჯების დაფინანსება; მათ ტერიტორიაზე არსებული კულტურული მემკვიდრეობის ძეგლების დაცვისა და მოვლა-პატრონობის ხელშეწყობ ღონისძიებათა განხორციელება; ჯანმრთელობის დაცვისა და სოციალური უზრუნველყოფის სფეროში - საავადმყოფოებისა და პოლიკლინიკების, მოხუცებულთა, ობოლ და მზრუნველობას მოკლებულ ბავშვთა სახლების მოვლა-პატრონობა, მათი მიმდინარე და კაპიტალური ხარჯების დაფინანსება, უმწეოთა დახმარება, მოსახლეობის სოციალური დაცვის და დასაქმების პროგრამების განხორციელების ორგანიზება;

საფინანსო-ეკონომიკურ, სოფლის მეურნეობისა და ბუნებრივი რესურსების გამოყენების სფეროში - ადგილობრივი ბიუჯეტის დამტკიცება და მის შესრულებაზე კონტროლი; საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად, ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლების შემოღება და გაუქმება; დაქვემდებარებული ტერიტორიის კომპლექსური სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პროგრამების შემუშავება, დამტკიცება და შესრულება; დაქვემდებარებულ ტერიტორიაზე მინათსარგებლობის საკითხების გადაწყვეტა; გარემოს დაცვისა და ეკოლოგიური უსაფრთხოების უზრუნველყოფის, სანიტარიულ-ეპიდემიოლოგიურ და ვეტერინარულ ღონისძიებათა გატარების ორგანიზება; საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით დაქვემდებარებული სახელმწიფო ქონების ფლობა, განკარგვა და ამ ქონებით სარგებლობა; ადგილობრივი სამსახურებისა და შესაბამისი ორგანიზაციულ-სამართლებრივი ფორმის საწარმოების შექმნა და ლიკვიდაცია; საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესითა და შემთხვევებში ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის საკითხებზე გადაწყვეტილებების მიღება; სახელმწიფო პროგრამების შედგენაში მონაწილეობა, საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით, მათი წილობრივი დაფინანსება და ადგილებზე მათი განხორციელების უზრუნველყოფა; სამხედრო სავალდებულო სამსახურში განვევის, საზოგადოებრივი წესრიგისა და უსაფრთხოების სფეროში - სამხედრო სავალდებულო სამსახურში განვევა; საქართველოს თავდაცვის სამინისტროსათვის ხელის შეწყობა სამხედრო-სასწავლო შეკრებების ორგანიზებასა და სამხედრო ნაწილების სასოფლო-სამეურნეო პროდუქციით მომარაგების საკითხებში; მოქალაქეთა სამხედრო აღრიცხვაზე აყვანა; საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვა; სამოქალაქო თავდაცვა; ხანძარსაწინააღმდეგო ღონისძიებათა გატარება; კატასტროფების, სტიქიური უბედურებებისა და ეპიდემიების შედეგების ლიკვიდაცია; სამოქალაქო თავდაცვის ღონისძიებათა განხორციელებისათვის ხელის შეწყობა; საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილ შემთხვევებში მოსახლეობისა და სატრანსპორტო საშუალებათა მობილიზაცია.

2006-2012 წლებში მოქმედ ადგილობრივ თვითმმართველობებთან შედარებით, გაცილებით ფართო უფლებამოსილებებით იყვნენ აღჭურვილი 1998-2006 წლებში მოქმედი ადგილობრივი მმართველობის ორგანოებიც (მაგალითად, ადგილობრივი მმართველობის ორგანოებს გამგებ-

ლობაში ჰქონდათ გადაცემული დაწყებითი, საბაზო და საშუალო სკოლების, სკოლა-ინტერნატების, საშუალო-სპეციალური სასწავლებლების, საავადმყოფოებისა და პოლიკლინიკების, მოხუცებულთა, ობოლ და მზრუნველობას მოკლებულ ბავშვთა სახლების მოვლა-პატრონობა და სხვ.). შესაბამისად, აღნიშნულ პერიოდში გაცილებით მაღალი იყო ადგილობრივი ხელისუფლებების შემოსავლების ხვედრითი წილიც ქვეყნის ნაერთი ბიუჯეტის შემოსავლებში. თუმცა, ფინანსური, ქონებრივი და ადამიანური რესურსების სიმწირის გამო, ადგილობრივ თვითმმართველობებს 1998-2006 წლებში არსებითად არ შესწევდათ უნარი, უზრუნველყობდნენ მათზე დაკისრებული ექსკლუზიური უფლებამოსილებების ჯეროვანი განხორციელება.

2006 წელს “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ორგანული კანონის ამოქმედების საფუძველზე, განხორციელდა ადგილობრივი მნიშვნელობის მთელი რიგი უფლებამოსილებების ცენტრალიზაცია, რაც უარყოფითად აისახა ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემის ეფექტიანობაზე.¹⁷ ნეგატიური დინამიკით აღინიშნა 2006-2012 წლების პერიოდიც, როდესაც ადგილობრივი თვითმმართველობების გამგებლობის სფეროს ჩამოშორდა რამდენიმე საკუთარი უფლებამოსილება - საბინაო-კომუნალური მომსახურების ტარიფისა და მომსახურების წესების დადგენა, წყალმომარაგების დაგეგმვა და განხორციელება, აგრეთვე ნაგავსაყრელების ორგანიზება და საყოფაცხოვრებო ნარჩენების უტილიზაციის სამუშაოთა წარმოების დაგეგმვა და განხორციელება.

ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემის უმნიშვნელოვანეს პრობლემად რჩება ფისკალური დეცენტრალიზაციის დაბალი ხარისხი, რაც თვითმმართველ ერთეულებს არ აძლევს შესაძლებლობას, სათანადოდ უზრუნველყონ მათზე დაკისრებული თუნდაც შეზღუდული უფლებამოსილებების განხორციელება.

4. სახელმწიფო ზედამხედველობა

2007 წლის 8 ივნისს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო კანონი “ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის 2007 წლის 20 ნოემბერს ორგანულ კანონში შეტანილი ცვლილებით, თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებიდან ამოღებული იქნა წყალმომარაგების საკითხი. 2009 წლის 28 დეკემბერს ორგანულ კანონში შეტანილი ცვლილებით საზოგადოებრივი მომსახურების სფეროდან ამოღებული იქნა “საბინაო-კომუნალური მომსახურების ტარიფის, მომსახურების წესების დადგენა” ხოლო უფლებამოსილებას დაემატა: თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიის კეთილმოწყობა და

17. 2005 წელს მიღებული ორგანული კანონით საზოგადოებრივი მომსახურების სფეროში თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებად განისაზღვრა: მშენებლობის ნებართვის გაცემა, თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიის ფარგლებში მიმდინარე მშენებლობაზე ზედამხედველობა; ადგილობრივი სამგზავრო გადაზიდვების რეგულირება; გარე ვაჭრობის რეგულირება; გარე რეკლამის განთავსების რეგულირება; საბინაო-კომუნალური მომსახურების ტარიფის, მომსახურების წესების დადგენა; ავტომანქანების პარკირების ადგილების განსაზღვრა, დასახლებებში ქუჩების დასუფთავება, განათება, წყალმომარაგების, სანიაღვრე მეურნეობის, კანალიზაციის, საყოფაცხოვრებო ნარჩენების შეგროვებისა და უტილიზაციის სამუშაოთა წარმოების დაგეგმვა და განხორციელება; სასაფლაოების მოვლა-პატრონობა; ადგილობრივი მნიშვნელობის გზების შენახვა, მშენებლობა და განვითარების უზრუნველყოფა; სოციალურ-კულტურული ღონისძიებების განხორციელება და შესაბამისი ადგილობრივი მნიშვნელობის ობიექტების (არქივი, ბიბლიოთეკა, მუზეუმი, საგანმანათლებლო და სააღმზრდელო დაწესებულებები და სხვა) საქმიანობის ხელშეწყობა; სკოლამდელი სააღმზრდელო დაწესებულებების შექმნა, მათი წესდებების დამტკიცება, თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სფეროში რესურსების მობილიზება, შესაბამისი ღონისძიებების (ადამიანის ჯანმრთელობისათვის უსაფრთხო გარემოს შექმნა, ცხოვრების ჯანსაღი წესის დამკვიდრება, ჯანმრთელობისთვის რისკ-ფაქტორების იდენტიფიცირება) შემუშავება, განხორციელება და მოსახლეობის ინფორმირება; თვითმმართველი ერთეულის მუნიციპალური სახანძრო უსაფრთხოების უზრუნველყოფა; საგზაო მოძრაობის დაგეგმარება; შეკრებების, მიტინგების, დემონსტრაციების ჩატარებასთან დაკავშირებული საკითხების რეგულირება; ქუჩების, მოედნების სახელდება და ნუმერაცია.

გამწვანება; დასაქმების ხელშეწყობის მუნიციპალური პროგრამების დამტკიცება. 2012 წლის 16 მარტს შეტანილი ცვლილებით კი, თვითმმართველობის საკუთარი უფლებამოსილებიდან გამოვიდა საყოფაცხოვრებო ნარჩენების უტილიზაციის საკითხი (ნაგავსაყრელების მოწყობა და მართვა). (ა.სვანიშვილი) შესახებ”. კანონი შემუშავებულ იქნა ევროპის საბჭოს ექსპერტებთან კონსულტაციის საფუძველზე, “ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის” პრინციპების გათვალისწინებით.

კანონი ადგენს ზედამხედველობის ორ სახეს - სამართლებრივ ზედამხედველობას და მიზანშეწონილობის მოტივით ზედამხედველობას. სამართლებრივი ზედამხედველობა ხორციელდება როგორც საკუთარი, ისე დელეგირებული უფლებამოსილებების მიმართ და მიზნად ისახავს ადგილობრივი თვითმმართველობის ნორმატიული აქტების კანონიერების უზრუნველყოფას. მიზანშეწონილობის მოტივით, ზედამხედველობა შეიძლება განხორციელდეს მხოლოდ დელეგირებული უფლებამოსილებების ფარგლებში მიღებული და გამოცემული ნორმატიული და ინდივიდუალური აქტების მიმართ.

კანონი არ ითვალისწინებს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის წინასწარ კონტროლს (a priori ზედამხედველობას). თუმცა, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს ენიჭება უფლება, სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანოს მიმართოს თხოვნით სამართლებრივი კონსულტაციის თაობაზე. ამასთან, ზედამხედველობის ორგანოს მიერ გაწეულ კონსულტაციას მხოლოდ სარეკომენდაციო ძალა აქვს.

კანონი ლიბერალური სახით აწესრიგებს სახელმწიფო ზედამხედველობის ზომებს და მათი შეფარდების წესს. სამართლებრივი ზედამხედველობის განხორციელებისას, სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანო არ არის უფლებამოსილი, თავად გააუქმოს კანონსაწინააღმდეგო აქტი ან შეაჩეროს მისი მოქმედება. გადანყვეტილებას აქტის გაუქმების ან მისი მოქმედების შეჩერების თაობაზე, სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანოს საჩივრის საფუძველზე, იღებს მხოლოდ სასამართლო. გარდა ამისა, კანონი ზედამხედველობის ორგანოს ავალდებულებს, აქტის სასამართლო წესით გასაჩივრებამდე, მიმართოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს ან თანამდებობის პირს ამ აქტში ცვლილების შეტანის ან მისი გაუქმების შესახებ მოტივირებული წერილობითი მოთხოვნით. შესაბამისად, კანონი მხარეებს პრობლემის “მორიგების” გზით გადანყვეტის შესაძლებლობასაც ანიჭებს. მსგავსი სახით არის მოწესრიგებული ურთიერთობები მიზანშეწონილობის მოტივით ზედამხედველობის შემთხვევაშიც. დელეგირებული უფლებამოსილებების სფეროში ადგილობრივი თვითმმართველობის სამართლებრივი აქტის გაუქმების ან მისი მოქმედების შეჩერების უფლებას კანონი მხოლოდ საქართველოს მთავრობას ანიჭებს.

სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანო სამართლებრივ ზედამხედველობას ახორციელებს საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს დასკვნის, ხოლო მიზანშეწონილობის მოტივით ზედამხედველობას - შესაბამის სფეროში სახელმწიფო მმართველობის უზრუნველმყოფ სამთავრობო დაწესებულებებთან კონსულტაციის გათვალისწინებით.

კანონის მე-10 მუხლი ითვალისწინებს დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელების სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანოს მიერ უზრუნველყოფის შესაძლებლობას. კერძოდ, თუ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანო ან თანამდებობის პირი დელეგირებული უფლებამოსილებების სფეროში არ მიიღებს სამართლებრივ აქტს, რომლის მიღება მას კანონით ევალება, ზედამხედველობის ორგანო ვალდებულია მოსთხოვოს მას ამ ვალდებულების შესრულება. ამასთან, თუ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანო ან თანამდებობის პირი 15 კალენდარული დღის განმავლობაში არ შეასრულებს აღნიშნულ მოთხოვნას, ზედამხედველობის ორგანო უფლებამოსილია 3 დღის ვადაში მიმართოს საქართველოს მთავრობას შესაბამისი ნორმატიული აქტის მიღების თხოვნით.

კანონმდებლობით, სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანოდ განისაზღვრება, როგორც წესი, სახელმწიფო რწმუნებული - გუბერნატორი, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკებში არსებული ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისა და ქალაქ თბილისის თვითმმართველობის ორგანოების მიმართ - საქართველოს პრემიერ-მინისტრი, ხოლო ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის ტერიტორიაზე შექმნილი დროებითი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულის ტერიტორიაზე არსებული თვითმმართველი ერთეულების მიმართ - დროებითი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულის ადმინისტრაციის ხელმძღვანელი.

“ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ორგანულ კანონსა და “სახელმწიფო აუდიტის შესახებ” კანონში 2011-2012 წლებში შეტანილი ცვლილებით, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს მიენიჭა ადგილობრივი თვითმმართველობის აუდიტის განხორციელების უფლებამოსილება. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის უფლებამოსილებები ვრცელდება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ როგორც საკუთარი, ისე დელეგირებული უფლებამოსილებების სფეროში განხორციელებული საქმიანობის მიმართ. ამის გარდა, სამსახურის აუდიტორული უფლებამოსილება ვრცელდება ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის მიერ სულ მცირე 50-პროცენტიანი წილობრივი მონაწილეობით შექმნილ საწარმოებზეც.

“ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ” კანონის მიღებამდე, საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების სამართლებრივი აქტების ზედამხედველობას არსებითად საქართველოს იუსტიციის სამინისტრო ახორციელებდა. იუსტიციის სამინისტრო “ნორმატიული აქტების შესახებ” კანონით დადგენილი ზოგადი წესის შესაბამისად უზრუნველყოფდა ადგილობრივი თვითმმართველობის ნორმატიული აქტების სამართლებრივ ექსპერტიზას და რეგისტრაციას. ადგილობრივი თვითმმართველობის ახალი სისტემის ამოქმედებამდე (2006 წელი), ადგილობრივი თვითმმართველობის დელეგირებული უფლებამოსილებების განხორციელებას კოორდინაციას და ზედამხედველობას უწევდნენ ადგილობრივი მმართველობის ორგანოები.

უნდა აღინიშნოს, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ნორმატიული აქტების სამართლებრივი ზედამხედველობა საქართველოს იუსტიციის სამინისტროსა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს შორის დამყარებული არაფორმალური ურთიერთობების ფონზე ხორციელდებოდა. ანალოგიური პრაქტიკა ჩამოყალიბდა “ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ” კანონის ამოქმედების შემდეგაც. 2007-2012 წლებში სახელმწიფო რწმუნებულების - გუბერნატორების ადმინისტრაციები და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები არაფორმალური ურთიერთობების საფუძველზე, როგორც წესი, უმტკივნეულოდ წყვეტდნენ ზედამხედველობის პროცესში გამოვლენილ პრობლემებს. უკანასკნელ წლებში არ დაფიქსირებულა სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანოს მიერ სასამართლოში საჩივრის შეტანის არც ერთი შემთხვევა, ხოლო ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს (რუსთავის საკრებულოს) მიერ სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანოს შესაბამისი გადაწყვეტილების სასამართლო წესით გასაჩივრების პრეცედენტი ერთადერთხელ დაფიქსირდა. სახელმწიფო ზედამხედველობისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს შორის მჭიდრო არაფორმალური ურთიერთობების ჩამოყალიბებას მნიშვნელოვანწილად ქვეყნის მასშტაბით ერთპარტიული პოლიტიკური გარემოსა და ხელისუფლების ადგილობრივი და რეგიონული ორგანოების შემაკავშირებელი პარტიული ვერტიკალის არსებობა განაპირობებდა.

ალექსანდრე სვანიშვილი – თვითმმართველობის სისტემის ფუნქციონირების პრაქტიკა(1991-2012)

1. საზოგადოებრივი მომსახურების განვითარების სისტემა

1.1. საზოგადოებრივი მომსახურების მიწოდების სისტემის ზოგადი დახასიათება 1991-2012 წლებში

ადგილობრივი ორგანოების მიერ ამა თუ იმ ჯგუფში შემავალი საზოგადოებრივი მომსახურების სახეობა და მოცულობა მნიშვნელოვნად იცვლებოდა დროის გარკვეული პერიოდის მიხედვით, რაც პირდაპირ იყო დაკავშირებული სახელმწიფოსა და ადგილობრივ ორგანოებს შორის ფუნქციების გამიჯვნასთან, კერძო სექტორის გააქტიურებასთან (რომელმაც თავის თავზე აიღო ცალკეულ საზოგადოებრივ მომსახურებათა განვითარება), თვითმმართველობათა ჩამოყალიბებასა და თვითმმართველობის სფეროში გატარებულ რეფორმებთან.

1991 წლამდე ერთიანი ცენტრალიზებული სისტემა და კერძო სექტორის არარსებობა განაპირობებდა ადგილობრივი ორგანოების მიერ განეული საზოგადოებრივი მომსახურების ძალზე ფართო სპექტრს. უფრო მეტიც, კერძო სექტორის არარსებობა გამოიწვია საზოგადოებრივი მომსახურების განხორციელებას ხელისუფლების ორგანოების გარეშე. ანუ, ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებს ევალებოდათ საზოგადოებრივი მომსახურების არა მხოლოდ ორგანიზება, არამედ მათი უშუალო განხორციელებაც. 80-იანი წლების ბოლოს, ე.წ. “პერესტროიკის” პერიოდში, როცა დაშვებული იქნა კერძო სამართლის სუბიექტების - კოოპერატივების შექმნა, საზოგადოებრივი მომსახურების უშუალო განხორციელების უფლება მიეცათ კერძო სუბიექტებსაც, მაგრამ მათი განხორციელება ხდებოდა ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების მიერ ამავე მომსახურების განვითარების პარალელურ რეჟიმში.

კომუნისტური სისტემის მოშლისა და 1990 წელს პირველი, მრავალპარტიული არჩევნების ჩატარების შემდეგ არ მომხდარა სახელმწიფოს ცენტრალურ და ადგილობრივ ორგანოებს შორის უფლებამოსილებათა გამიჯვნა. საზოგადოებრივი მომსახურების განვითარებაზე მთლიანობაში კვლავ სახელმწიფო რჩებოდა პასუხისმგებელი. თუმცა ნათელი ხდებოდა, რომ მას აღარ შეეძლო მომსახურების სრული სპექტრის სათანადო სახით განვითარება. კრიზისის პირველი ნიშნები გამოიკვეთა ბინათმშენებლობის სფეროში. 80-იანი წლების ბოლოს თავი იჩინა პრობლემამ, რომელმაც უკვე აშკარა გამოხატულება მიიღო 1991 წლიდან. სახელმწიფოს აღარ შეეძლო არა მხოლოდ პერსპექტივაში დაგეგმილი საცხოვრებელი ბინების აშენება, არამედ შეჩერდა დაწყებული მშენებლობებიც. სსრკ-ის დაშლის შემდეგ, ერთიანი ცენტრალიზებული მიწოდების შეწყვეტამ შექმნა პრობლემები კომუნალური სერვისების სფეროში (უბირველესად გაზომარაგებისა და თბომყურნეობის სფეროებში, ხოლო შემდეგ ელექტროენერჯით მომარაგების საკითხებშიც). 1992 წლიდან პრობლემები შეიქმნა მოსახლეობის სურსათით მომარაგების საკითხებშიც. შექმნილმა უმძიმესმა მდგომარეობამ აიძულა სახელმწიფო, გადაედგა რადიკალ-

ლური ნაბიჯები ამ პრობლემათა მოსაგვარებლად და საზოგადოებრივი სერვისების ცენტრალიზებული სისტემის შესაცვლელად.

- საბინაო მომსახურების სფეროში: 1) საქართველოს სსრ მინისტრთა საბჭოსა და საქართველოს პროფკავშირთა რესპუბლიკური საბჭოს 1990 წლის 25 იანვრის N 35 დადგენილება “მოქალაქეთათვის საცხოვრებელი სახლებისა და ბინების პირად საკუთრებაში მიყიდვის და მათი მოვლა-შენახვისა და რემონტის ხარჯების ანაზღაურების შესახებ”; 2) 1992 წლის 1 თებერვლის საქართველოს მინისტრთა კაბინეტის N107 დადგენილება საქართველოს რესპუბლიკაში ბინების პრივატიზაციის (უსასყიდლო გადაცემის) შესახებ. ეს დადგენილება (1990 წლის დადგენილებიდან განსხვავებით), ითვალისწინებდა საცხოვრებელი ბინების უსასყიდლო გადაცემას (მესაკუთრე იხდიდა უმნიშვნელო სახელმწიფო ბაჟს ბინის გადასაფორმებლად. დადგენილება არ ეხებოდა მხოლოდ საერთო საცხოვრებლებს და სამსახურეობრივ ბინებს, რომლებიც კვლავ სახელმწიფო საკუთრებაში რჩებოდა). ამ დადგენილებით სახელმწიფო იხსნიდა პასუხისმგებლობას, მოეხდინა ამ შენობების მიმდინარე თუ კაპიტალური რემონტი.
- ვაჭრობისა და მოსახლეობის სურსათით მომარაგების სფეროში: 1) საქართველოს მთავრობის 1992 წლის 4 მაისის N522 დადგენილება “ვაჭრობის თავისუფლების შესახებ”, რომლის თანახმად, საწარმოებს, განურჩევლად ორგანიზაციულ-სამართლებრივი ფორმისა (სახელმწიფო შეკვეთების შესრულების შემდეგ) და მოქალაქეებს მიეცათ უფლება, სავაჭრო, საშუამავლო და შესყიდვის (მათ შორის ნაღდ ანგარიშზე) საქმიანობა განეხორციელებინათ შეუზღუდავად, სპეციალური ნებართვის გარეშე, გარდა: იარაღისა, საბრძოლო მასალებისა, ასაფეთქებელი, მომწამვლელი, რადიოაქტიური, ნარკოტიკული, სამკურნალო საშუალებებისა და იმ საქონლისა, რომლის წარმოება და რეალიზაცია აკრძალული ან შეზღუდული იყო კანონმდებლობით. საწარმოებსა და მოქალაქეებს უფლება მიეცათ ევაჭრათ მათთვის მოსახერხებელ ადგილზე, გარდა გზების სავალი ნაწილისა, მეტროპოლიტენის ვესტიბიულებისა და სახელმწიფო მმართველობისა და ხელისუფლების ორგანოთა განთავსების შენობების უშუალოდ მიმდებარე ტერიტორიებისა. შედეგად ვაჭრობის სფერო გატანილი იყო სახელმწიფოს პასუხისმგებლობიდან, თუმცა ქალაქის ადგილობრივ ორგანოებს დარჩათ უფლება, განსაკუთრებულ შემთხვევებში, შეზღუდავით ვაჭრობა ქალაქის ზოგიერთ ტერიტორიაზე.

1991 წლის 9 აგვისტოს მიღებულ იქნა კანონი “საქართველოს რესპუბლიკაში სახელმწიფო საწარმოთა პრივატიზების შესახებ”. ამ პერიოდამდე საზოგადოებრივ მომსახურებათა ორგანიზება და განხორციელება სახელმწიფოს პრეროგატივას წარმოადგენდა. ამ კანონის მიღებით, 1992 წლიდან დაიწყო სახელმწიფო საწარმოთა, მათ შორის უპირველესად საზოგადოებრივ მომსახურების სფეროს პრივატიზება. შედეგად, სახელმწიფოს ადგილობრივი ორგანოების უფლებამოსილებიდან კერძო სექტორში გადავიდა ვაჭრობისა და საყოფაცხოვრებო მომსახურების სფეროს ძირითადი ნაწილი (მაღაზიები და სხვა სავაჭრო ობიექტები, საპარკმახეროები, აბანოები, ქიმიკა, ტექნიკური და სარემონტო მომსახურების ობიექტები). თუმცა ფორმალურად ეს საკითხები მაინც განეკუთვნებოდა ადგილობრივი მმართველობის კომპეტენციას - ქალაქების მერების უფლებამოსილებაში, ფორმალურად, ჯერ კიდევ შედიოდა “მოსახლეობის სასურსათო პროდუქტებით, სამრეწველო საქონლითა და მომსახურებით უზრუნველყოფა”, თუმცა ადგილობრივ ორგანოს უკვე ფორმალურადაც აღარ ევალებოდა მოსახლეობის თბომომარაგება. ეს სფერო (გათბობა და ცხელი წყლით მომსახურების უზრუნველყოფა) 1992 წლის ბოლოსთვის ფაქტიურად მთლიანად იქნა მოშლილი და ამ მომსახურება-

ზე, დაწყებული 1993 წლიდან, არც ერთ ნორმატიულ აქტში აღარ არის მითითება. 1993 წლის 2 აგვისტოს საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარის - სახელმწიფოს მეთაურის ბრძანებულებით, დამტკიცდა დროებითი დებულება "საქართველოს რესპუბლიკის რაიონის (ქალაქის) სახელმწიფო ხელისუფლებისა და მმართველობის ადგილობრივი ორგანოების შესახებ". ამ დებულებაში უკვე აღარ გვხვდება ადგილობრივი ორგანოს ვალდებულება მოსახლეობის სურსათით და სამრეწველო პროდუქტით მომსახურების შესახებ.

1997 წლის 16 ოქტომბერს მიღებული იქნა ორგანული კანონი "ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ", რომელიც ამოქმედდა 1998 წლის ნოემბრიდან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების არჩევის შემდეგ. ამ კანონით იწყება თვითმმართველობების შექმნა და სახელმწიფოსა და თვითმმართველ ერთეულებს შორის უფლებამოსილებათა გამიჯვნა. საზოგადოებრივი მომსახურების სისტემის მხრივ მნიშვნელოვანი იყო ის, რომ ორგანული კანონით ადგილობრივი ორგანოების ფუნქციად განისაზღვრა ძირითადი საზოგადოებრივი მომსახურებების არა უშუალოდ განხორციელება, არამედ მათი ორგანიზება. ამ გადაწყვეტილებას ხელი შეუწყო საზოგადოებრივი მომსახურების სფეროში არსებული საწარმოების პრივატიზების დასრულებამ. კომუნალური მომსახურების საწარმოები გამოვიდნენ ადგილობრივი ორგანოების სტრუქტურულიდან და დაფუძნდნენ კერძო სამართლის იურიდიულ პირებად.

ორგანული კანონით, ფორმალურადაც სრულად არ იყო გამიჯნული თვითმმართველობის და ადგილობრივი მმართველობის უფლებამოსილებები (განათლების, ჯანდაცვის, წყალმომარაგების, სოციალური დაცვის საკითხები შედიოდა როგორც თვითმმართველობის, ასევე ადგილობრივი მმართველობის ორგანოების უფლებამოსილებებში), მაგრამ, საზოგადოებრივი მომსახურების მიწოდების კუთხით უმთავრეს პრობლემას წარმოადგენდა არა ეს გადაფარვა, არამედ: 1) თვითმმართველი ერთეულის ძალზე მწირი ფინანსური, მატერიალური თუ ადამიანური რესურსები არ იძლეოდა ამ მომსახურების განევის საშუალებას და როგორც წესი, თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებას განკუთვნილ მომსახურებას შესაძლებლობის ფარგლებში ახორციელებდა ადგილობრივი მმართველობის ორგანო; 2) ორგანული კანონის მიღებას იმავდროულად არ მოჰყვა სხვა ნორმატიულ აქტებში (ე.წ. დარგობრივ კანონებში, სამინისტროების დებულებებში და სხვა საკანონმდებლო აქტებში) შესაბამისი ცვლილებების შეტანა. შედეგად, სახელმწიფოს ცენტრალური ორგანოები კვლავინდებურად ინარჩუნებდნენ შესაბამის სფეროების მიხედვით გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილებას.

იმის მიუხედავად, რომ ორგანული კანონი დაიხვეწა უფლებამოსილებების გამიჯვნის კუთხით, ზემოაღნიშნული ორი უმთავრესი პრობლემა (მწირი რესურსები და კოლიზია ორგანულ კანონსა და სხვა ნორმატიულ აქტებს შორის) არ გადაწყვეტილა. შესაბამისად, საზოგადოებრივ მომსახურების მხრივ მნიშვნელოვანი ცვლილებები არ მომხდარა.¹⁸

1.2. 2011-2012 წლებში საზოგადოებრივი მომსახურების ძირითადი სერვისების მიწოდების მდგომარეობა

1.2.1. კომუნალური სფერო

1.2.1.ა. წყალმომარაგება

დღეისათვის, მომსახურების ამ სფეროს რეგულაცია საკმაოდ ბუნდოვანი და წინააღმდეგობრივია. 2007 წლიდან წყალმომარაგება არ განეკუთვნება თვითმმართველი ერთეულის საკუთარ კომპეტენციას. დღეისათვის მოსახლეობის სასამართლო წყლით მომარაგებას ქ. თბილისში,

18. შემდგომ წლებში ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებათა შესახებ - იხ. I თავი "თვითმმართველობის მარეგულირებელი კანონმდებლობა, ინსტიტუციური მოწყობა, უფლებამოსილებები და სახელმწიფო ზედამხედველობა".

რუსთავსა და მცხეთაში ახორციელებს კერძო კომპანია შპს “ჯორჯიან უოთერ ენდ ფაუერი” საქართველოს მთავრობის 2008 წლის 14 მაისს N 325 განკარგულების “საქართველოს მთავრობას, საქართველოს ეკონომიკური განვითარების სამინისტროს, ქ. თბილისის მთავრობასა და შპს “MULTIPLE ENERGI LIMITED”-ს შორის გასაფორმებელი შპს “რუსთავწყალკანალის”, შპს “მცხეთაწყალკანალის”, შპს “საქწყალკანალისა” და შპს “თბილისის წყლის” 100% წილების ნასყიდობის ხელშეკრულების გაფორმების შესახებ” საფუძველზე. საქართველოს სხვა ურბანულ დასახლებებში (თვითმმართველი ქალაქები და მუნიციპალიტეტების ადმინისტრაციული ცენტრები) წყალმომარაგებას ახორციელებს შპს “საქართველოს გაერთიანებული წყალმომარაგების კომპანია”. რაც შეეხება მუნიციპალიტეტების ადმინისტრაციული ცენტრის გარეთ არსებული დასახლებების წყალმომარაგებას, მათ მომსახურებას კვლავინდებურად უზრუნველყოფს თვითმმართველი ერთეული. თუმცა, თუ შევაფასებთ თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტიდან წყალმომარაგების სისტემის დაფინანსებას, ამკარა ხდება, რომ თვითმმართველ ერთეულს არსებული საბიუჯეტო შემოსავლებით არ ძალუძს ამ პრობლემის სათანადო გადაწყვეტა. თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტიდან ყოველწლიურად საერთო ხარჯების 5-6%-ია გამოყოფილი წყალმომარაგების სისტემისათვის, რაც ამკარად არასაკმარისია. ამიტომაც არის, რომ ამ სისტემის რეაბილიტაცია სოფლის დახმარების პროგრამის უმთავრეს პრიორიტეტს წარმოადგენს. 2009-2012 წლებში ამ მიმართულებით განხორციელდა 4,695 პროექტი, რაზეც დაიხარჯა 29,082,411 ლარი.

პრობლემატური და წინააღმდეგობრივია სასმელი წყლის ხარისხის კონტროლის საკითხი. “წყლის შესახებ” საქართველოს კანონის მე-14 მუხლის მე-4 პუნქტის “ბ” ქვეპუნქტის თანახმად, უზრუნველყოფილ უნდა იქნეს “მოსახლეობის მოთხოვნილების დაკმაყოფილება სასმელი და საყოფაცხოვრებო დანიშნულების, სახელმწიფო სტანდარტების მოთხოვნების შესაბამისი ხარისხის წყალზე”. სასმელ წყალზე სახელმწიფო სტანდარტები დადგენილია საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის 2007 წლის 17 დეკემბრის N349/ნ ბრძანებით “სასმელი წყლის ტექნიკური რეგლამენტის დამტკიცების შესახებ”. ამ ბრძანების პირველი მუხლის მე-6 პუნქტის თანახმად, “სასმელი წყლის მიმწოდებელი ნებისმიერი ორგანიზაცია, მიუხედავად ორგანიზაციულ-სამართლებრივი ფორმისა და უწყებრივი დაქვემდებარებისა, ვალდებულია აწარმოოს სასმელი წყლის ტექნიკური რეგლამენტებით დადგენილ მაჩვენებლებთან შესაბამისობის კონტროლი და მონიტორინგი, მიღებული მონაცემების აღრიცხვისა და ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფით.” ამავდროულად, “საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის დაცვის შესახებ” კანონის 23-ე მუხლი, სასმელი წყლის უვნებლობის პარამეტრებისა და ხარისხის კანონმდებლობით დადგენილ მოთხოვნებთან შესაბამისობის კონტროლს და სასმელი წყლის გარე, შერჩევით ლაბორატორიულ კონტროლს ავალებს საქართველოს სოფლის მეურნეობის სამინისტროს. ამდენად, იმის გათვალისწინებით, რომ თვითმმართველ ერთეულს არ გააჩნია სასმელი წყლის ხარისხის შემოწმების ტექნიკური საშუალებები (რაიონებში მოქმედი სასმელი წყლის ხარისხის შემოწმების ლაბორატორიები თითქმის ყველგან დაიხურა), მის მიერ მიწოდებულ წყლის ხარისხზე კონტროლი, პრაქტიკულად, არ ხორციელდება.

1.2.1.ბ. წყალარინება (კანალიზაცია)

“ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” საქართველოს ორგანული კანონის მე-16 მუხლის მე-2 პუნქტის “პ” ქვეპუნქტის თანახმად, კანალიზაცია განეკუთვნება თვითმმართველი ერთეულის საკუთარ უფლებამოსილებას. წყალმომარაგება და წყალარინება (კანალიზაცია, სანიაღვრე მეურნეობა) არის ურთიერთდაკავშირებული მომსახურება. მათი გამიჯვ-

ნა-განცალკევება ქმნის სამართლებრივ წინააღმდეგობას. “სასმელი წყლის მიწოდებისა და მოხმარების წესებით”, ასევე “წყალმომარაგების ტარიფებით” განსაზღვრულია არა მხოლოდ წყალმომარაგების, არამედ წყალარინების საკითხებიც. მათი ერთობლივი დარეგულირება სავსებით მართებულია, მაგრამ, ამ შემთხვევაში, ასევე აუცილებელია ეს საკითხები ერთობლივად დარეგულირდეს “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” საქართველოს ორგანული კანონითაც.

“სასმელი წყლის მიწოდებისა და მოხმარების წესებით” წყალარინების სისტემის მოვლა-პატრონობა ევალება მიმწოდებელს (ორგანული კანონით კი ეს თვითმმართველი ერთეულის საკუთარი უფლებამოსილებაა, რომელიც უნდა განახორციელოს მხოლოდ თვითმმართველმა ერთეულმა). საქართველოს ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების მარეგულირებელი ეროვნული კომისიის 2010 წლის 17 აგვისტოს N17 დადგენილება “წყალმომარაგების ტარიფების შესახებ” წყალმომარაგების ტარიფთან ერთად ადგენს წყალარინების ტარიფს. გამომდინარე იქიდან, რომ კანალიზაცია წარმოადგენს თვითმმართველი ერთეულის საკუთარ კომპეტენციას, წყალარინების სისტემის მოვლა-პატრონობაც და მისი საფასურის მიღებაც უნდა ხდებოდეს თვითმმართველი ერთეულის მიერ. მაგრამ, გამომდინარე იქედან, რომ თვითმმართველი ერთეული ახორციელებს მხოლოდ

ადმინისტრაციული ცენტრის გარეთ არსებული დასახლებების წყალმომარაგებას (სადაც, როგორც წესი, არ არსებობს კანალიზაციის სისტემა), წყალარინების ტარიფით მიღებული შემოსავალი არ აისახება თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტში.

1.2.1.გ. დასუფთავება. საყოფაცხოვრებო ნარჩენების შეგროვება და უტილიზაცია

საქართველოს კანონმდებლობით, ტერიტორიის დასუფთავება და ნარჩენების შეგროვება ერთ სამართლებრივ რეჟიმშია მოქცეული. მომსახურების ამ ორი ფორმის გაერთიანება, მიუხედავად გარკვეული მსგავსებისა, არ არის მართებული, რადგან ტერიტორიის დასუფთავება საზოგადო ხასიათის მომსახურებაა. ეს მომსახურება არ არის დამოკიდებული მიმღები სუბიექტის ნებაზე და განეული მომსახურებით ყველა (მათ შორის, თვითმმართველ ერთეულში არარეგისტრირებული პირიც) თანაბრად სარგებლობს. რაც შეეხება ნარჩენების გატანას, იგი უშუალოდ დამოკიდებულია მიმღები სუბიექტის ნებაზე. მომსახურებას ღებულობს ის სუბიექტი, რომელიც წარმოშობს ნარჩენებს. განსხვავებულია მომსახურების ორგანიზების წესიც. ტერიტორიის დასუფთავება მოიცავს ტერიტორიაზე ნარჩენების შეგროვებას, დაგვა-დასუფთავებას, საჭიროების შემთხვევაში, ტერიტორიის მორწყვასა თუ ტერიტორიის გასუფთავებას თოვლისა და ყინულისაგან. მეორე შემთხვევაში კი ნარჩენების შეგროვება და დაგვა-დასუფთავება მომსახურების მიმღების ვალდებულებაა, ხოლო მომსახურების მიმწოდებელი უზრუნველყოფს ნარჩენების გატანასა და უტილიზაციას.

ნარჩენების გატანაზე განეული მომსახურება ნორმატიული სახით განსაზღვრულია საქართველოს ეკონომიკის მინისტრის და საქართველოს გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის მინისტრის 1996 წლის 19 დეკემბერის N 131-197 ერთობლივი ბრძანებით დამტკიცებული “მყარი და თხევადი საყოფაცხოვრებო ნარჩენების გატანაზე განეული მომსახურების წესებით”. ბრძანების შესაბამისად, ეს წესები ვრცელდება შემსრულებელზე (იურიდიულ და ფიზიკურ პირებზე), რომლის მუშაობაც მიმართულია მყარი და თხევადი საყოფაცხოვრებო ნარჩენების გატანაზე. წესები ადგენს როგორც მომხმარებლის, ასევე შემსრულებლის უფლება-მოვალეობებს და პასუხისმგებლობას მომსახურების ხარისხიან და დროულ განევაზე. ეს წესები უკვე საკმაოდ მოძველებულია და არ პასუხობს დღევანდელ მოთხოვნებს. მთლიანობაში, ნარჩენების მართვის სფეროს სამართლებრივი რეგულაცია ფრაგმენტულ ხასიათს

ატარებს და მოქმედი ნორმატიული აქტები არ არის ერთიან სისტემაში მოყვანილი. ამის ერთ-ერთი უმთავრესი მიზეზია “ნარჩენების მართვის შესახებ” ჩარჩო კანონის არარსებობა. მოქმედი კანონმდებლობით არ არის დარეგულირებული ნარჩენების მართვის სფეროს მრავალი ასპექტი. მოქმედი კანონმდებლობით, ძირითადი ყურადღება გამახვილებულია სახიფათო ნარჩენებთან დაკავშირებული საკითხების რეგულაციაზე და ძალზედ მწირია არასახიფათო და საყოფაცხოვრებო ნარჩენების მართვის რეგულაციის საკანონმდებლო ბაზა. არასაკმარისი და ძალზედ მოძველებულია ის სამართლებრივი აქტები, რომლებიც ეხება საყოფაცხოვრებო ნარჩენების შეგროვების და ტრანსპორტირების წესებს.

სამართლებრივი ბაზის მოუწესრიგებლობასთან ერთად, არასათანადოა მომსახურების განვითარების პრაქტიკა. 2006 წლიდან მნიშვნელოვანი ხარჯები იქნა გაღებული თვითმმართველობათა მიერ არსებული მდგომარეობის მოსაწესრიგებლად (გადახალისდა ნაგვის გამტანი მანქანების პარკი, თვითმმართველ ქალაქებსა და ცალკეულ მუნიციპალიტეტების მიერ (უმთავრესად სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გამოყოფილი სპეციალური ტრანსფერითა და საერთაშორისო ორგანიზაციების დახმარებით) შეძენილი იქნა სპეცტექნიკა, დაიდგა ნაგვის ახალი კონტეინერები), თუმცა ამ სფეროს სათანადოდ მომსახურებისათვის კიდევ უფრო მეტი ხარჯებია გასანევი. მეტ-ნაკლებად მოწესრიგებულია ნარჩენების გატანის საკითხი თვითმმართველ ქალაქებსა და თვითმმართველი ერთეულის ადმინისტრაციულ ცენტრებში, მაგრამ იგი ნაკლებად შეეხო ადმინისტრაციული ცენტრიდან დაშორებულ დასახლებებს, რომლებიც, დღემდე, ფაქტიურად, ვერ სარგებლობენ ამ მომსახურებით. ნარჩენების გატანაზე დაწესებული მოსაკრებლები ფარავს განეული ხარჯების მხოლოდ 30-40% (განსხვავებული მდგომარეობაა თვითმმართველ ქალაქებში, სადაც მოსაკრებლების ამოღების მაღალი პროცენტი განაპირობებს ამ მომსახურების განვითარების რენტაბელობასაც). მომსახურების დოტაციურობის გამო, მუნიციპალიტეტებში ამ მომსახურებას ძირითადად ახორციელებენ თვითმმართველი ერთეულის მიერ დაფუძნებული სუბიექტები. არაკონკურენტული გარემო კი ვერ უზრუნველყოფს მომსახურების ხარისხის გაზრდას.

ნარჩენების მართვის სფეროში არსებული სამართლებრივი ბაზის მოსაწესრიგებლად და ნარჩენების მართვის თანამედროვე სისტემის ჩამოყალიბებისთვის საქართველოს მთავრობის 2012 წლის 24 იანვრის N127 განკარგულებით დამტკიცებული იქნა “საქართველოს გარემოს დაცვის მოქმედებათა მეორე ეროვნული პროგრამა”. ეს პროგრამა მოიცავს 2012-2016 წლებში გარემოს დაცვის მიმართულებით გასატარებელ ღონისძიებებს. პროგრამის მე-4 თავი მთლიანად ეძღვნება ნარჩენების მართვის საკითხს. დოკუმენტით საკმაოდ კრიტიკულადაა შეფასებული ნარჩენების მართვის სფეროში არსებული მდგომარეობა და განსაზღვრულია პროგრამით დასახული როგორც მოკლევადიანი მიზანი - მუნიციპალური და სახიფათო ნარჩენების მართვის (მოგროვება, ტრანსპორტირება და განთავსება) გაუმჯობესება, ასევე გრძელვადიანი მიზანი - ნარჩენების მართვის თანამედროვე სისტემის დანერგვა.

არასახარბიელო მდგომარეობაა ნაგავსაყრელების მართვისა და ნარჩენების უტილიზაციის სფეროში. ნაგავსაყრელების მოწყობის საკითხი მოცემულია ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის 2003 წლის 24 თებერვლის N36/6 ბრძანებით დამტკიცებულ “მყარი საყოფაცხოვრებო გადანაყრების პოლიგონების მოწყობისა და ექსპლუატაციის სანიტარიული წესებსა და ნორმებში”. თუმცა, უნდა ითქვას, რომ საქართველოში მოქმედი პრაქტიკულად არც ერთი ნაგავსაყრელი (გამონაკლისია მხოლოდ რუსთავის ნაგავსაყრელი) არ აკმაყოფილებს ამ ბრძანებით დადგენილ სტანდარტებს. 2012 წლის 16 მარტს “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” საქართველოს ორგანულ კანონში შევიდა ცვლილება, რომლის თანახმად, ნაგავსაყრელები ამოღებული იქნა თვითმმართველი ერთეულის საკუთარი კომპეტენციიდან

და ამავე ცვლილებით საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროსთან შეიქმნა მყარი ნარჩენების მართვის სახელმწიფო კომპანია.

1.2.2. ინფრასტრუქტურა

1.2.2.ა. ადგილობრივი გზები

“ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” საქართველოს ორგანული კანონის მე-16 მუხლის მე-2 პუნქტის “ს” ქვეპუნქტით, თვითმმართველი ერთეულის საკუთარ უფლებამოსილებას განეკუთვნება “საინჟინრო ინფრასტრუქტურის განვითარების პროგრამების დამტკიცება”. ამავე მუხლის მე-2 პუნქტის “რ” ქვეპუნქტით, თვითმმართველი ერთეულის საკუთარ უფლებამოსილებაში შედის “ადგილობრივი მნიშვნელობის გზების შენახვა, მშენებლობა და განვითარების უზრუნველყოფა”. ადგილობრივი მნიშვნელობის გზების საკითხი რეგულირდება საქართველოს კანონით “საავტომობილო გზების შესახებ”, რომლითაც განისაზღვრება საავტომობილო გზების სახეობები და სტატუსი. კანონის მე-3 მუხლის მე-7 პუნქტით დადგენილია ადგილობრივი მნიშვნელობის გზები. “ადგილობრივი მნიშვნელობის საავტომობილო გზებს მიეკუთვნება:

ა) რაიონების ადმინისტრაციული ცენტრების ამავე რაიონების დასახლებულ პუნქტებთან დამაკავშირებელი გზები;

ბ) დასახლებული პუნქტების საერთაშორისო და შიდასახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის საავტომობილო გზებთან დამაკავშირებელი გზები;

გ) რაიონების დასახლებული პუნქტების ერთმანეთთან დამაკავშირებელი გზები;

დ) განსაკუთრებული მნიშვნელობის კურორტების, დასვენებისა და ტურიზმის ადგილების, სპორტული კომპლექსების, ისტორიული და კულტურული ძეგლების, სამეცნიერო ცენტრებისა და განსაკუთრებული მნიშვნელობის მქონე სხვა ობიექტების რაიონების, ადმინისტრაციულ ცენტრებთან (რომელთა ტერიტორიაზეც მდებარეობენ აღნიშნული ობიექტები) დამაკავშირებელი გზები, აგრეთვე უახლოეს რკინიგზის სადგურებთან, საზღვაო ნავსადგურებთან მისასვლელები საერთაშორისო შიდასახელმწიფოებრივი და ადგილობრივი მნიშვნელობის გზებიდან.” ამავე მუხლის მე-8 პუნქტის თანახმად, “ადგილობრივი მნიშვნელობის გზებს შეიძლება მიეკუთვნოს გზები, რომლებიც არ აკმაყოფილებს ამ პუნქტით განსაზღვრულ ადგილობრივი გზების მაჩვენებლებს, მაგრამ აქვს თავდაცვითი და სპეციალური მნიშვნელობა.”

კანონით მოცემული კლასიფიკაციის ხარვეზია იმის მიუთითებლობა, თუ რომელ კატეგორიას განეკუთვნება დასახლების შიდა გზები. ზემოაღნიშნული გვიჩვენებს, რომ დასახლების შიდა გზები არ გვხვდება არც ერთ ჩამონათვალში. თავისი მნიშვნელობიდან გამომდინარე, დასახლების შიდა გზები, რა თქმა უნდა, განეკუთვნება ადგილობრივი მნიშვნელობის გზებს. “საავტომობილო გზების შესახებ” კანონის მე-3 მუხლის მე-9 პუნქტის მიხედვით, “ადგილობრივი მნიშვნელობის საავტომობილო გზების ნუსხას ამტკიცებენ აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები. როგორც წესი, იგი გადაისინჯება 3 წელიწადში ერთხელ.” თვითმმართველობის ორგანოების, კერძოდ, საკრებულოს დადგენილებებით დამტკიცებული ადგილობრივი მნიშვნელობის გზების ნუსხით ეს ხარვეზი გასწორებულია. დამტკიცებულ ნუსხაში ადგილობრივი მნიშვნელობის გზებად, ასევე, დაფიქსირებულია დასახლებების შიდა გზები.

ადგილობრივი გზების დაგეგმარებისა და მშენებლობისას საავტომობილო გზებზე ჩასატარებელი საგზაო სამუშაოების სახეობები და თითოეულ სახეობაში ჩასატარებელი ძირითადი სამუშაოების ჩამონათვალი განისაზღვრება საქართველოს ეკონომიკური განვითარების მი-

ნისტრის 2006 წლის 3 ნოემბრის N1- 1/1290 ბრძანებით “საქართველოს საავტომობილო გზების საგზაო სამუშაოების კლასიფიკაციის ინსტრუქციის დამტკიცების თაობაზე”.

საინჟინრო ინფრასტრუქტურა, მათ შორის ადგილობრივი მნიშვნელობის გზების დაგეგმვა, მშენებლობა და განვითარება არის თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიის განვითარების ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი საკითხი. იგი უშუალოდ არის დაკავშირებული თვითმმართველი ერთეულის სივრცით-ტერიტორიულ მონყობასთან. სივრცით-ტერიტორიული მონყობის დოკუმენტები ქმნის იმის საფუძველს, რომ რაციონალურად დაიგეგმოს როგორც ადგილობრივი გზების, ასევე საინჟინრო ინფრასტრუქტურის სხვა ობიექტების მშენებლობისა და რეკონსტრუქციის საკითხები. ამ დოკუმენტების არარსებობა წარმოადგენს უმნიშვნელოვანეს ხარვეზს ადგილობრივი გზების დაგეგმარების სფეროში. 2008- 2009 წლებიდან ინფრასტრუქტურის განვითარება გახდა სახელმწიფოს ერთ-ერთი მთავარი პრიორიტეტი. სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გამოიყო მნიშვნელოვანი თანხები ინფრასტრუქტურის, მათ შორის ადგილობრივი ინფრასტრუქტურის განსავითარებლად. თვითმმართველი ერთეულების მიერ მომზადდა ინფრასტრუქტურის განვითარების პროგრამები, რომლებიც ძირითადად სახელმწიფო ბიუჯეტიდან, კერძოდ, საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან, ხოლო 2009 წლიდან დამატებით ასევე სოფლის მხარდაჭერის პროგრამიდან ფინანსდება (2009-2012 წლებში ადგილობრივი გზების მონყობაზე სოფლის მხარდაჭერის პროგრამიდან სულ დაიხარჯა 36,793,163 ლარი). მაგ. ახალციხის მუნიციპალიტეტის 2011 წლის ბიუჯეტით საავტომობილო გზებზე გათვალისწინებული იყო სამუშაოების ჩატარება 1,645,746 ლარის მოცულობით, აქედან სახელმწიფო ბიუჯეტის ფონდიდან ფინანსდებოდა 1,442,246 ლარი, ხოლო საკუთარი სახსრებით - 203,500 ლარი. ანალოგიურად, თერჯოლის მუნიციპალიტეტის 2010 წლის ბიუჯეტით ადგილობრივ გზებზე დაიგეგმა 861,500 ლარის სამუშაოს შესრულება, რისთვისაც სახელმწიფო ბიუჯეტის ფონდიდან გამოიყო 799,500 ლარი, ხოლო საკუთარი სახსრებით დაფინანსდა მხოლოდ 62,000 ლარის სამუშაოები. 2012 წელს შეწყვეტილი იქნა გზების სამუშაოების სახელმწიფო ბიუჯეტის ფონდიდან დაფინანსება და 2012 წელს ბიუჯეტით გზების შეკეთებაზე გამოიყო მხოლოდ 208,000 ლარი.

ამდენად, მიუხედავად იმისა, რომ ადგილობრივი გზები თვითმმართველი ერთეულის ექსკლუზიურ უფლებამოსილებას წარმოადგენს, ფინანსური რესურსების სიმწირის გამო, მათი მშენებლობა-რეაბილიტაციის ძირითადი სამუშაოები, რეალურად, ცენტრალიზებული წესით ხორციელდება.

1.2.2.ბ. გარე განათება

დასახლებების გარე განათება განეკუთვნება თვითმმართველი ერთეულის საკუთარ უფლებამოსილებას. საქართველოს კანონმდებლობით არ არის დადგენილი რაიმე სტანდარტი ან წესები გარე განათებასთან დაკავშირებით. შესაბამისად, მათი მონყობა მთლიანად დამოკიდებულია თვითმმართველი ერთეულის შესაძლებლობებზე. ადგილობრივი ბიუჯეტის სიმწირე არ იძლევა ამ მომსახურების სრულყოფილად მიწოდების საშუალებას, რადგან გარე განათების სისტემა იყო მთლიანად მოშლილი და საჭიროებდა არა მხოლოდ მიმდინარე შეკეთებას, არამედ რეალურად თავიდან შექმნას (გარე განათების ბოძების, ელექტრო გადამცემი ხაზების შეცვლას). აქაც, ისევე როგორც ადგილობრივ გზებთან მიმართებაში, საკითხის ნაწილობრივ მაინც გადაწყვეტა შესაძლებელი გახდა მხოლოდ სახელმწიფოს მხრიდან განეული სუბსიდიით. გამოყოფილი სპეციალური ტრანსფერებით შესაძლებელი გახდა ადმინისტრაციული ცენტრებისა და ქალაქების გარე განათება. რაც შეეხება სოფლებს, მათში გარე განათების სამუშაოები ხორციელდება ადგილობრივი ბიუჯეტიდან, რისთვისაც საშუალოდ გამოყოფილია ადგილობრივი ბიუჯეტის ხარჯების 3-5%.

1.2.2.გ. სასაფლაოების მოვლა-პატრონობა

„ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-16 მუხლის მე-2 პუნქტის „პ“ ქვეპუნქტით, თვითმმართველი ერთეულის საკუთარ უფლებამოსილებას განეკუთვნება სასაფლაოების მოვლა-პატრონობა. სამწუხაროდ, საქართველოს მოქმედი არც ერთი ნორმატიული აქტი ამ სფეროში განსახორციელებელი საქმიანობის დეტალურ რეგულირებას არ ახდენს. თვითმმართველი ერთეულების (ძირითადად თვითმმართველი ქალაქების) მიერ, ამ ვაკუუმის შესავსებად მიღებულია ნორმატიული აქტები, რომლებიც განსაზღვრავენ სასაფლაოების მოწყობისა და მოვლა-პატრონობის წესებს. სასაფლაოების მართვის საკითხი ძირითადად გადაცემული აქვთ კერძო სუბიექტებს (უმთავრესად, თვითმმართველი ერთეულის მიერ დაფუძნებულს შპს-ს), თუმცა სასოფლო დასახლებებში სასაფლაოების მოვლა-პატრონობაზე უშუალოდ თვითმმართველი ერთეულია პასუხისმგებელი. ადგილობრივი ბიუჯეტიდან გამოყოფილი თანხები ამ მომსახურების განევაზე ძალზედ მცირეა, ამიტომაც, სოფლის მხარდაჭერის პროგრამით დაფინანსებულ ღონისძიებებში 2009-2012 წლებში სასაფლაოების მოვლა პატრონობას ერთ-ერთი პრიორიტეტული მიმართულება უკავია.

1.2.3. მომსახურების რეგულირება

1.2.3.ა. ტრანსპორტით მომსახურების დაგეგმვა

„ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-16 მუხლის მე-2 პუნქტის „მ“ ქვეპუნქტით, თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებას განეკუთვნება „საქართველოს კანონმდებლობი მინიჭებული უფლებამოსილების ფარგლებში საგზაო მოძრაობისა და ავტოსატრანსპორტო გადაყვანის რეგულირება, კანონით დადგენილი ნებართვების გაცემა და მოსახლეობის სამგზავრო ტრანსპორტით მომსახურების ორგანიზება“. ხოლო 22-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ნ“ ქვეპუნქტის თანახმად, საკრებულოს განსაკუთრებულ უფლებამოსილებას განეკუთვნება ავტოსატრანსპორტო გადაყვანის წესების, რეგულირებადი ტარიფების, ავტოსატრანსპორტო საშუალებათა პარკირების მარეგულირებელი ნორმების დადგენა.

საქართველოს კანონმდებლობით განსხვავებული რეგულაციებია დადგენილი მოსახლეობის ტრანსპორტით მომსახურების ორგანიზაციის უზრუნველყოფის სფეროში თვითმმართველი ქალაქისა და მუნიციპალიტეტების მიმართ. „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ორგანულ კანონში, ზემოაღნიშნული დებულებების გარდა, მოსახლეობის სატრანსპორტო უზრუნველყოფის დამატებითი ფორმები მოცემულია თვითმმართველი ქალაქებისათვის დადგენილი კანონებით „საავტომობილო ტრანსპორტის შესახებ“ და „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“. ეს კანონები საქალაქო რეგულარული სამგზავრო გადაყვანისათვის ითვალისწინებს სანებართვო რეჟიმის არსებობას.

„საავტომობილო ტრანსპორტის შესახებ“ კანონის პირველი მუხლის მე-11 პუნქტით, ადგილობრივი საქალაქო რეგულარული სამგზავრო გადაყვანა წარმოადგენს მგზავრთა გადაყვანას შესაბამისი თვითმმართველი ქალაქის წარმომადგენლობითი ორგანოს მიერ დადგენილი მარშრუტით, ხოლო დედაქალაქის ტერიტორიაზე – ქალაქ თბილისის თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოს მიერ დადგენილი მარშრუტით, თვითმმართველი ქალაქის ან თბილისის ადმინისტრაციულ საზღვრებში, აგრეთვე მგზავრთა გადაყვანას რუსთავი-თბილისის მარშრუტზე „საქართველოს დედაქალაქის – თბილისის შესახებ“ საქართველოს კანონის 231 მუხლის „ჟ“ ქვეპუნქტით განსაზღვრული ნორმატიული აქტით დადგენილი მარშრუტების გათვალისწინებით (მათ დამტკიცებამდე – ქალაქ თბილისის თვითმმართველობის აღმასრულებელ ორგანოსთან შეთანხმებით).“

ამავე კანონის მე-51 მუხლის პირველი პუნქტის “ა” ქვეპუნქტით დადგენილია ნებართვის აუცილებლობა საქალაქო რეგულარული სამგზავრო გადაყვანისათვის. მე-52 მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, საქალაქო რეგულარული სამგზავრო გადაყვანისათვის “ნებართვას გაცემს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანო, დედაქალაქში - ქალაქ თბილისის მთავრობა ან მის მიერ უფლებამოსილი ქალაქ თბილისის მერიის სტრუქტურული ერთეული, ხოლო რუსთავი-თბილისის მარშრუტზე ადგილობრივ საქალაქო რეგულარულ სამგზავრო გადაყვანაზე ნებართვას, კანონით დადგენილი წესით, გაცემს თვითმმართველი ქალაქის -

რუსთავის უფლებამოსილი ორგანო “საქართველოს დედაქალაქის - თბილისის შესახებ” საქართველოს კანონის 231 მუხლის “ჟ” ქვეპუნქტით განსაზღვრული ნორმატიული აქტით დადგენილი მარშრუტების გათვალისწინებით (მათ დამტკიცებამდე - ქალაქ თბილისის თვითმმართველობის აღმასრულებელ ორგანოსთან შეთანხმებით). ადგილობრივი საქალაქო რეგულარული სამგზავრო გადაყვანის ნებართვის გაცემა რეგულირდება “ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ” საქართველოს კანონის შესაბამისად.” მე-56 მუხლის პირველი პუნქტის შესაბამისად, საქალაქო რეგულარული სამგზავრო გადაყვანისათვის, ნებართვა გაიცემა არანაკლებ ერთი წლის ვადით. ნებართვის ვადას განსაზღვრავს საკრებულო.

ამდენად, საქართველოს კანონმდებლობით თვითმმართველ ქალაქებში კერძო სუბიექტის მიერ რეგულარული სამგზავრო გადაყვანა დაიშვება მხოლოდ მის მიერ შესაბამისი ნებართვის აღების შემთხვევაში. სანებართვო რეჟიმის არსებობა თვითმმართველ ქალაქებს საშუალებას აძლევს არა მხოლოდ განსაზღვრონ, არამედ ნებართვაში მოცემული პირობების შესაბამისად გააკონტროლონ რეგულარული სამგზავრო გადაყვანის მარშრუტები და გადაყვანის გრაფიკი. სამწუხაროდ, კანონმდებლობა მუნიციპალიტეტებისათვის არ ითვალისწინებს ანალოგიურ მიდგომას. შესაბამისად, მუნიციპალიტეტები დღემდე მოკლებულნი არიან შესაძლებლობას, გაუწიონ ორგანიზება მგზავრთა გადაყვანას და დაადგინონ მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე სამგზავრო ტრანსპორტის მარშრუტები და გრაფიკები.

1.2.3.ბ. ავტომანქანის პარკირების რეგულირება

“ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” საქართველოს ორგანული კანონის მე-16 მუხლის “პ” ქვეპუნქტით, თვითმმართველი ერთეულის საკუთარ უფლებამოსილებას განეკუთვნება “ავტომანქანების პარკირების ადგილების განსაზღვრა და პარკირების წესების დადგენა”. ავტომანქანის პარკირების საკითხი საქართველოს კანონმდებლობით არც თუ სრულყოფილადაა დარეგულირებული. “საგზაო უსაფრთხოების შესახებ” საქართველოს კანონის 31-ე მუხლის მე-21 პუნქტით, ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს უფლებამოსილებას განეკუთვნება მხოლოდ ტროტუარზე სატრანსპორტო საშუალებების პარკირების წესის განსაზღვრა (“ტროტუარზე სატრანსპორტო საშუალების დგომის/გაჩერების წესებს განსაზღვრავს ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანო”).

ამდენად, თვითმმართველ ერთეულს უფლება აქვს დაადგინოს მხოლოდ ტროტუარზე სატრანსპორტო საშუალებების დგომის/გაჩერების წესები. სხვა სახით პარკირების დადგენას მოქმედი კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს. ამასთან ერთად, საგულისხმოა, რომ “საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი” სანქციებს ითვალისწინებს მხოლოდ დედაქალაქის და ქ. ბათუმის ტერიტორიაზე ავტოტრანსპორტის პარკირების წესების დარღვევისთვის. შესაბამისად, თვითმმართველი ერთეულები მოკლებულნი არიან ამ სახის საზოგადოებრივი მომსახურების განხორციელებისთვის საჭირო საკანონმდებლო ბაზას.

1.2.3.გ. გარე ვაჭრობა. ბაზრები და ბაზრობები

გარე ვაჭრობა პირველად დაშვებულ იქნა საქართველოს რესპუბლიკის მთავრობის 1992 წლის 4 მაისის N522 დადგენილებით “ვაჭრობის თავისუფლების შესახებ”. ეს დადგენილება გაუქმდა 2006 წლის 8 ნოემბერს, თუმცა მისი გაუქმებით არ მომხდარა გარე ვაჭრობის აკრძალვა. საქართველოს კანონმდებლობით, კერძოდ, “ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსით” გარე ვაჭრობა იკრძალება, თუ ეს არღვევს რკინიგზის გადასასვლელის ან საგზაო ნაგებობის მოვლა-შენახვის წესებს (მუხლი 134), ასევე სამართალდარღვევადაა მიჩნეული გარე ვაჭრობა შესაბამისი ნებართვის გარეშე (მუხლი 1533).

ორგანული კანონის “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” მე-16 მუხლის მე-2 პუნქტის “ნ” ქვეპუნქტის თანახმად, თვითმმართველი ერთეულის საკუთარ უფლებამოსილებას განეკუთვნება: “გარე ვაჭრობის, ბაზრებისა და ბაზრობების რეგულირება;” ხოლო 22-ე მუხლის პირველი პუნქტის “ნ” ქვეპუნქტის თანახმად, საკრებულოს განსაკუთრებულ უფლებამოსილებას განეკუთვნება “საქართველოს კანონმდებლობით მინიჭებული უფლებამოსილების ფარგლებში ავტოსატრანსპორტო გადაყვანის წესების, რეგულირებადი ტარიფების, ავტოსატრანსპორტო საშუალებათა პარკირების, გარე ვაჭრობის, გარე რეკლამის განთავსების მარეგულირებელი ნორმების დადგენა;” “ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის” 1533-ე მუხლით, დადგენილია ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობა შესაბამისი ნებართვის გარეშე გარე ვაჭრობისათვის.

აღსანიშნავია, რომ ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში 1533-ე მუხლი შეტანილი იყო 2002 წელს. იმ პერიოდისათვის გარე ვაჭრობისთვის ნებართვას ითვალისწინებდა “ადგილობრივი მოსაკრებლების შესახებ” საქართველოს კანონი. 2007 წლის 1 იანვრიდან გაუქმდა მოსაკრებელი გარე ვაჭრობის ნებართვისათვის, ხოლო 2005 წლის 24 ივნისიდან კანონი “სამენარმო საქმიანობის ლიცენზიისა და ნებართვის გაცემის საფუძვლის შესახებ”. ამ კანონების გაუქმებით გარე ვაჭრობის რეგულაციის საკითხი დარჩა მხოლოდ საკრებულოს განსაკუთრებულ გამგებლობაში. ცხადია, საკრებულომ გარე ვაჭრობის რეგულაცია უნდა მოახდინოს საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად. აქედან გამომდინარე, საკრებულოს უფლება არა აქვს გარე ვაჭრობისათვის დაანესოს რაიმე მოსაკრებელი ან ნებართვა (ასეთ შემთხვევაში, საკრებულოს გადაწყვეტილება წინააღმდეგობაში მოვა “ადგილობრივი მოსაკრებლების შესახებ” კანონთან და “ნებართვებისა და ლიცენზიების შესახებ” მოქმედ კანონთან, რომლებიც არ ითვალისწინებენ გარე ვაჭრობისათვის არც მოსაკრებელს და არც ნებართვას). ერთადერთი შეიძლება იყოს გარე ვაჭრობისთვის დასაშვები საქონლის ნომენკლატურის დადგენა (ისიც მხოლოდ სანიტარიული მოსაზრებებიდან გამომდინარე). ამდენად, გარე ვაჭრობასთან დაკავშირებული საკანონმდებლო რეგულაციები საკმაოდ წინააღმდეგობრივია. დასაზუსტებელია ტერმინი “გარე ვაჭრობა”, გადასაწყვეტია გარე ვაჭრობის ნებართვის საკითხი. თუ უარი უნდა ითქვას გარე ვაჭრობის ნებართვაზე, მაშინ “ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის” 1533-ე მუხლი მოკლებულია სამართლებრივ დატვირთვას და იგი უნდა გაუქმდეს ან შეიცვალოს.

ასევე, საქართველოს კანონმდებლობით პრაქტიკულად არაა რეგულირებული ბაზრებისა და ბაზრობების მოწყობის საკითხები. მხოლოდ “საქართველოს საგადასახადო კოდექსის” 309-ე მუხლის მე-15 პუნქტის “ა” და “ბ” ქვეპუნქტები იძლევიან განმარტებას ბაზრის (ბაზრობის) და არასტაციონარული სავაჭრო ადგილის შესახებ: “ა) ბაზარი (ბაზრობა) არის მიწის ნაკვეთი, რომელზედაც განლაგებულია სტაციონარული სავაჭრო ობიექტები და არასტაციონარული სავაჭრო ადგილები ან მხოლოდ არასტაციონარული სავაჭრო ადგილები (არანაკლებ 10 არასტაციონარული სავაჭრო ადგილისა), რომლებიც განკუთვნილია საქონლის სარეალიზაციოდ;

ბ) არასტაციონარული სავაჭრო ადგილი (დროებითი შენობა-ნაგებობა) არის ანაკრები ელემენტებისგან შედგენილი ასანყოფ- დასაშლელი ან/და მობილური სამშენებლო სისტემა, რომელიც მიწასთან დაკავშირებულია საკუთარი წონით ან/და მშრალი არამონოლითური ჩამაგრებით და რომელსაც არ აქვს მიწისქვეშა სათავსები, აგრეთვე ამ მიზნით გამოყენებული ავტოსატრანსპორტო საშუალება”. სხვა რაიმე ნორმატიული აქტი, რომელიც დაადგენს ბაზრის (ბაზრობის) ფუნქციონირების წესს და სტანდარტს, არ არსებობს.

1.2.4. სოციალური სფერო და ჯანდაცვა

1.2.4.ა. დასაქმება

დასაქმების საკითხი თვითმმართველი ერთეულის საკუთარ უფლებამოსილებად განისაზღვრა 2009 წელს ორგანულ კანონში შეტანილი ცვლილებიდან გამომდინარე. მოსახლეობის დასაქმება არის ერთ-ერთი მთავარი პრობლემა, მაგრამ ადგილობრივი ორგანოების ზემოქმედების შესაძლებლობა შრომის ბაზარზე, დამსაქმებლისა და დასაქმებულის ურთიერთობაზე შეზღუდულია. საშემოსავლო გადასახადის გადატანამ თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტიდან სახელმწიფო ბიუჯეტში, თვითმმართველობის ორგანოებს ერთგვარად დაუკარგა ინტერესი (და ბერკეტიც), ხელი შეუწყო ახალი სამუშაო ადგილების შექმნას. დღევანდელი მდგომარეობით, დასაქმების საკითხების რეგულირებას არც საკანონმდებლო ბაზა გააჩნია. 2001 წელს მიღებული კანონი “დასაქმების შესახებ”, რომელიც ითვალისწინებდა დასაქმების ადგილობრივი პროგრამების არსებობას, გაუქმებული იქნა 2006 წელს “შრომის კოდექსის” მიღებით. ამდენად, დასაქმების მუნიციპალური პროგრამების შექმნასა და განხორციელებას არც სამართლებრივი საფუძვლები და არც ეკონომიკური ინტერესი არ გააჩნია თვითმმართველობის მხრიდან. ამიტომაც, დედაქალაქში არსებული ორიოდ გამოწვევის გარდა, თვითმმართველობის მიერ დღემდე არც შექმნილა დასაქმების მუნიციპალური პროგრამები.

1.2.4.ბ. სოციალური პროგრამები

„ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-16 მუხლის მე-2 პუნქტის „დ“ ქვეპუნქტით, თვითმმართველი ერთეულის საკუთარ უფლებამოსილებას განეკუთვნება „სოციალური დაცვის სფეროში მუნიციპალური რესურსების მობილიზება“. ორგანული კანონის ეს პუნქტი საკმაოდ ბუნდოვანია და არ იძლევა პასუხს, რა უფლებამოსილება გააჩნია თვითმმართველ ერთეულს მოსახლეობის სოციალური დაცვის საკითხებში. საქართველოს კანონი „სოციალური დახმარების შესახებ“, გარკვეულწილად, აწესრიგებს საქართველოს ტერიტორიაზე სოციალური დახმარების მიღებასთან დაკავშირებულ ურთიერთობებს, განსაზღვრავს სოციალური დახმარების სფეროში უფლებამოსილ ადმინისტრაციულ ორგანოებს, ადგენს სოციალური დახმარების სახეებსა და მისი დანიშვნის ძირითად პრინციპებს. „სოციალური დახმარების შესახებ“ კანონი არაპირდაპირ აღიარებს თვითმმართველი ერთეულის უფლებას, გასცეს სოციალური დახმარება მოსახლეობაზე. კერძოდ, ამ კანონის მე-16 მუხლი, რომელიც განსაზღვრავს სამინისტროს კომპეტენციას, მიუთითებს, რომ სამინისტრო „აგროვებს და აანალიზებს ინფორმაციას ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ განეული სოციალური დახმარების შესახებ“. ამ უფლებამოსილებაზე არაიმპერატიული ფორმით მიუთითებს კანონის მე-18 მუხლის მე-2 პუნქტი: „ადგილობრივი სოციალური პროგრამების განხორციელების შემთხვევაში, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები უზრუნველყოფენ ამ კანონით განსაზღვრული ბენეფიციარებისთვის გათვალისწინებული სარგებლის შესახებ მონაცემთა სამინისტროსა და სააგენტოსთვის ხელმისაწვდომობას და

ამ ინფორმაციის შეთავსებას სააგენტოს მიერ წარმოებულ ქვეყანაში მცხოვრები სოციალურად დაუცველი ოჯახების მონაცემთა ერთიან ბაზასთან, მინისტრის მიერ დადგენილი წესით, ფორმითა და პერიოდულობით“. როგორც ვხედავთ, „სოციალური დახმარების შესახებ“ კანონი უშვებს მხოლოდ შესაძლებლობას მოსახლეობაზე სოციალური დახმარების განევის შესახებ, რომელიც თვითმმართველმა ერთეულმა შეიძლება განახორციელოს საკუთარი შეხედულებებისამებრ. კანონი არ ავალდებულებს თვითმმართველ ერთეულს, სოციალური დახმარება გაუწიოს თვითმმართველ ერთეულში მცხოვრებ პირებს. შესაბამისად, თვითმმართველი ერთეულის მიერ მოსახლეობაზე სოციალური დახმარების განევა წარმოადგენს საკუთარი უფლებამოსილებიდან ე.წ. ნებაყოფლობითი უფლებამოსილების ნაწილს. ამავდროულად, კანონის ზემოაღნიშნული პუნქტი მიუთითებს იმაზეც, რომ ასეთი დახმარების განევა უნდა ხდებოდეს არა ინდივიდუალური ფორმით, არამედ ადგილობრივი სოციალური პროგრამის ფარგლებში. ასეთი ერთჯერადი ფორმის დახმარებები (ძირითადად ავადმყოფი, სოციალურად დაუცველი და ხანდაზმული პირებისათვის) შეადგენს ადგილობრივი ბიუჯეტის მთლიანი ხარჯების 5-7% .

“სოციალური დახმარების შესახებ” კანონით, თვითმმართველი ერთეულის ორგანოების სავალდებულო უფლებამოსილებები მოცემულია კანონის მე-18 მუხლის პირველი პუნქტით, რომლის თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები:

- საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით მონაწილეობენ შეფასების სისტემაში;
- უსახლკარო პირებს უზრუნველყოფენ თავშესაფრით;
- რეგისტრაციაში ატარებენ თავშესაფარში მყოფ პირებს;
- უზრუნველყოფენ რეგისტრირებული უსახლკარო პირების შესახებ ინფორმაციის სააგენტოსათვის ხელმისაწვდომობას.

“სოციალური დახმარების შესახებ” კანონის III თავის მიხედვით, თვითმმართველი ორგანო, ასევე, უფლებამოსილია, მიიღოს გადაწყვეტილება სპეციალიზებულ დაწესებულებაში არასრულწლოვანი ან მარტოხელა პირის მოთავსების შესახებ (მუხლი 14). ხოლო მე-15 მუხლის მიხედვით, სპეციალიზებული დაწესებულების დაფინანსების ერთ-ერთ წყაროდ განსაზღვრულია ადგილობრივი ბიუჯეტი.

ზემოაღნიშნული საკითხი და “სოციალური დახმარების შესახებ” კანონით დადგენილი სავალდებულო უფლებამოსილებები განეკუთვნება თვითმმართველ ერთეულზე დელეგირებულ უფლებამოსილებებს. სამწუხაროდ, ეს უფლებამოსილებები არ არის გათვალისწინებული სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ კანონში. შესაბამისად, ამ დელეგირებული უფლებამოსილებების განხორციელება, რომლებიც დაკავშირებულია ფინანსურ ხარჯებთან, თვითმმართველი ერთეულის მიერ უნდა ხდებოდეს მხოლოდ სახელმწიფო მმართველობის ორგანოსთან დადებული ხელშეკრულების საფუძველზე.

1.2.4.გ. ადგილობრივი ჯანდაცვა

საქართველოს კანონი “ჯანმრთელობის დაცვის შესახებ”, ძირითადად, არეგულირებს სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა საქმიანობას მოქალაქეთა ჯანმრთელობის დაცვის სფეროში. კანონში ადგილობრივ თვითმმართველობასთან დაკავშირებით არის მხოლოდ ზოგადი ჩანაწერი, რომ: “ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები მოსახლეობის ჯანმრთელობის დაცვას უზრუნველყოფს მოქმედი კანონმდებლობის მიხედვით” (მუხლი 17). ამ კანონის მხოლოდ 73-ე მუხლი მიუთითებს ჯანმრთელობის დაცვის ერთ კონკრეტულ სფეროში თვითმმართველობის ორგანოს უფლებამოსილებაზე: “გადამდები (მათ შორის ზოონო-

როპონოზური, ზოონოზური ბუნების), ენდემური დაავადებებისა და ეპიდემიების, აგრეთვე, განსაკუთრებით გავრცელებული არაგადამდები დაავადებების კონტროლი შესაბამისად სახელმწიფო ხელისუფლების ცენტრალური და ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანოების პრეროგატივაა.” შედარებით უფრო დეტალურადაა განსაზღვრული საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის დაცვის სფეროში თვითმმართველ ერთეულზე დელეგირებული უფლებამოსილებები კანონით “საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის დაცვის შესახებ”. ამ კანონის 36-ე მუხლით, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის სფეროში დელეგირებული აქვთ შემდეგი უფლებამოსილებები:

ა) გადამდები დაავადებების გავრცელების საწინააღმდეგო ღონისძიებათა გატარება იმ ცხოველების მიმართ, რომლებიც საფრთხეს უქმნიან საზოგადოების ჯანმრთელობას, მათ შორის, ცხოველთა ცოფის საწინააღმდეგო ვაქცინაცია;

ბ) საგანმანათლებლო, სააღმზრდელო და საგანმანათლებლო-სააღმზრდელო დაწესებულებებში სანიტარიული და ჰიგიენური ნორმების დაცვის ზედამხედველობა;

გ) მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე დაავადებების გავრცელების პრევენციის მიზნით დერატიზაციის, დეზინსექციისა და დეზინფექციის ღონისძიებათა ორგანიზება;

დ) საგანმანათლებლო, სააღმზრდელო და საგანმანათლებლო-სააღმზრდელო დაწესებულებებში პრევენციული ღონისძიებების განხორციელების ხელშეწყობა;

ე) მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე განთავსებულ საზოგადოებრივი მნიშვნელობის დაწესებულებებში სანიტარიული ნორმების დაცვის ზედამხედველობა;

ვ) პროფილაქტიკური აცრების ეროვნული კალენდრით განსაზღვრული იმუნოპროფილაქტიკისათვის სამინისტროს მიერ მიწოდებული მასალების მიღების, შენახვისა და განაწილების უზრუნველყოფა სამედიცინო მომსახურების მიმწოდებლებისათვის;

ზ) პრევენციული და ეპიდემიოლოგიური კონტროლის ღონისძიებების გატარება ეპიდსა-მიშროებისას;

თ) მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე პირველადი ეპიდკვლევის ხელშეწყობა.

ზემოთ ჩამოთვლილი დელეგირებული უფლებამოსილებებიდან განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია უფლებამოსილება საზოგადოებრივი მნიშვნელობის დაწესებულებებში, მათ შორის, საგანმანათლებლო, სააღმზრდელო და საგანმანათლებლო-სააღმზრდელო დაწესებულებებში სანიტარიული და ჰიგიენური ნორმების დაცვის ზედამხედველობის შესახებ. ამ უფლებამოსილებიდან გამომდინარე, თვითმმართველი ერთეულის შესაბამისი ორგანოები ვალდებული არიან, პერიოდულად შეამოწმონ და ზედამხედველობა გაუწიონ ამ დაწესებულებებში სანიტარიული და ჰიგიენური ნორმების დაცვას. “საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის დაცვის შესახებ” კანონის მე-3 მუხლის “ქ” და “ღ” ქვეპუნქტებით განმარტებულია როგორც სანიტარიული, ისე ჰიგიენური ნორმები: “ქ) სანიტარიული ნორმები - სამინისტროს მიერ საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის უზრუნველყოფის მიზნით დადგენილი სავალდებულო ტექნიკური რეგლამენტები; ლ) ჰიგიენური ნორმები - სამინისტროს მიერ განსაკუთრებული კონტინგენტისათვის დადგენილი სავალდებულო ნორმები;” ამავე კანონის 35-ე მუხლის პირველ პუნქტში მითითებულია, რომ “სამინისტრო და საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო საგანმანათლებლო, სააღმზრდელო და საგანმანათლებლო-სააღმზრდელო დაწესებულებებისთვის ერთობლივად ადგენენ სანიტარიულ და ჰიგიენურ ნორმებს.” სამწუხაროდ, დღემდე ეს ნორმები დადგენილი არ არის. ასევე არ არის დადგენილი ერთიანი სანიტარიულ-ჰიგიენური ნორმები საზოგადოებრივი მნიშვნელობის დაწესებულებებისათვის. სამინისტროს მიერ დადგენილი სანიტარიული და ჰიგიენური ნორმები უკვე მოძველებულია (მიღებულია 2004 წლამდე) და ეხება მხოლოდ ცალკეულ საკითხებს. “სანიტარიული კოდექსის” ძალადაკარგულად გამოცხადების

შედეგად, გაუქმდა ამ კოდექსის საფუძველზე მიღებული ის კანონქვემდებარე აქტები, რომლებიც განსაზღვრავდა სანიტარიულ და ჰიგიენურ ნორმებს და ამ სფეროზე ზედამხედველობას (მაგალითად, 2003 წლის 6 ოქტომბრის ბრძანება N234/ნ “სანარმოების, ნაგებობებისა და სხვა ობიექტების სანიტარიული დაცვის ზონებისა და სანიტარიული კლასიფიკაციის დამტკიცების შესახებ”). “საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ” კანონი, მართალია, ითვალისწინებს ამ სფეროს მარეგულირებელი კანონქვემდებარე აქტების მიღებას, მაგრამ დღემდე ასეთი აქტები მიღებული არ არის. ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, თვითმმართველი ერთეულის მიერ ეს უფლებამოსილება პრაქტიკულად ვერ ხორციელდება. ჯანმრთელობის დაცვის სფეროში როგორც დელეგირებული, ისე საკუთარი უფლებამოსილების განხორციელებისთვის აუცილებელია შესაბამისი კანონქვემდებარე აქტების მიღება. ასეთი შეზღუდული უფლებამოსილებები განაპირობებს ადგილობრივი ბიუჯეტიდან საზოგადოებრივი ჯანდაცვისათვის გამოყოფილი თანხების დაბალ პროცენტსაც. საზოგადოებრივ ჯანდაცვაზე საშუალოდ იხარჯება თვითმმართველი ერთეულის ხარჯების მხოლოდ 1-1,5%.

1.2.5. განათლება, კულტურა, სპორტი

1.2.5.ა. სკოლამდელი აღზრდა

„ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-16 მუხლის მე-2 პუნქტის „ფ“ ქვეპუნქტის თანახმად, თვითმმართველი ერთეულის საკუთარ უფლებამოსილებას განეკუთვნება სკოლამდელი სააღმზრდელო დაწესებულებების არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურუდიული პირის ფორმით შექმნა და მათი წესდების დამტკიცება. ორგანული კანონის შესაბამისად, საქართველოს მთავრობის 2007 წლის 26 ივნისის N126 დადგენილებით „ადგილობრივი მნიშვნელობის საგანმანათლებლო და სააღმზრდელო დაწესებულებების განსაზღვრის წესის შესახებ“, მოხდა თვითმმართველი ერთეულებისათვის სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებათა გადაცემა.

სამწუხაროდ, სკოლამდელი აღზრდის საკითხები თითქმის არ არის რეგულირებული საქართველოს კანონმდებლობით. არ არსებობს სპეციალური კანონი სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებების შესახებ, კანონმდებლობის დონეზე არ არის რეგულირებული არც აღმზრდელობითი პროცესი და არც აღმზრდელობითი პროგრამები. “ზოგადი განათლების შესახებ” საქართველოს კანონის თანახმად, განათლების სამინისტროს ერთ-ერთ ფუნქციად განსაზღვრულია “სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებებისათვის საგანმანათლებლო-სააღმზრდელო გეგმისა და სხვა პროგრამების შემუშავება და მათი დანერგვის ხელშეწყობა”, რაც დღემდე არ მომხდარა. შესაბამისად, სკოლამდელი აღზრდის სფეროს მომსახურების თვალსაზრისით, თვითმმართველობის საქმიანობა, ძირითადად, შემოიფარგლება სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულების შენობის რემონტით, კომუნალური მომსახურებით, კვებისა და დაწესებულების პერსონალის დაფინანსებით. ამ მიმართულებით მომსახურების განევის სტანდარტები ეხება სანიტარულ-ჰიგიენურ წესებს, რომლებიც დადგენილია საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის 2001 წლის 16 აგვისტოს N 308/ნ ბრძანებით “სკოლამდელი და ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულებების მოწყობის, აღჭურვისა და სამუშაო რეჟიმის სანიტარიული წესებისა და ნორმების დამტკიცების შესახებ” და 2003 წლის 12 ნოემბრის N280/ნ ბრძანებით “ბავშვთა სკოლამდელ დაწესებულებებში კვების ორგანიზაციის სანიტარიული წესებისა და ნორმების დამტკიცების შესახებ”. ადგილობრივი ბიუჯეტიდან სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებებისათვის გამოყოფილი თანხა შეადგენს თვითმმართველი ერთეულის მთლიანი ხარჯების 5-7%. ეს დაფინანსება, როგორც წესი, არასაკმარისია (ფარავს

მთლიანი ხარჯების 60-70%) და მათი შევსება ხდება საბავშვო ბაღების მიერ ბალით მოსარგებლეთ ოჯახებისათვის დანესებული შენატანებით.

1.2.5.ბ. კულტურა და სპორტი

„ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-16 მუხლის მე-2 პუნქტის „ტ“ ქვეპუნქტის თანახმად, თვითმმართველი ერთეულის საკუთარ უფლებამოსილებას განეკუთვნება ადგილობრივი მნიშვნელობის ბიბლიოთეკების, მუზეუმების, თეატრების, გამოფენების საქმიანობის ორგანიზება. კანონით მოცემული ობიექტების ჩამონათვალი, რა თქმა უნდა, არ არის ამომწურავი. საქართველოს მთავრობის 2007 წლის 3 ივლისის N131 დადგენილებით „ადგილობრივი მნიშვნელობის ბიბლიოთეკების, არაპროფესიული (სამოყვარულო) თეატრების, საკლუბო დანესებულებების (კულტურის სახლები), მუზეუმებისა და სკოლისგარეშე სახელოვნებო და სასპორტო-საგანმანათლებლო დანესებულებებისა და შემოქმედებითი კოლექტივების განსაზღვრის წესის შესახებ“, განისაზღვრა ადგილობრივი მნიშვნელობის ობიექტები (ბიბლიოთეკები, თეატრები, კულტურის სახლები, მუზეუმები და ა.შ) და მოხდა მათი გადაცემა თვითმმართველი ერთეულის საკუთრებაში. ამ დადგენილების პირველი პუნქტის თანახმად, საქართველოს თვითმმართველი ერთეულების ტერიტორიაზე მოქმედი ყველა სახელმწიფო ბიბლიოთეკა, არაპროფესიული (სამოყვარულო) თეატრი, საკლუბო დანესებულება (კულტურის სახლი), მუზეუმი და შემოქმედებითი კოლექტივები (ანსამბლები, გუნდები, ორკესტრები და სხვ), გამოცხადდა ადგილობრივი მნიშვნელობის მქონე თვითმმართველი ერთეულის დაქვემდებარებაში მყოფ დანესებულებად, რომელთა ლიკვიდაციას, არასამენარმეო (არაკომერციულ) იურიდიულ პირად დაფუძნებას და/ან რეორგანიზაციას, ასევე ხელმძღვანელი პირების დანიშვნა- გათავისუფლებას ახორციელებს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანო. სახელმწიფოს დაქვემდებარებაში დარჩა ამ დადგენილების დანართებით განსაზღვრული მუზეუმები, ბიბლიოთეკები და შემოქმედებითი კოლექტივები. ამავე დადგენილების მე-2 პუნქტის თანახმად, ამ დანესებულებების ქონება, გარდა სამუზეუმო ფონდებისა, თვითმმართველ ერთეულს გადაეცა საკუთრებაში, ხოლო სამუზეუმო ფონდი - მხოლოდ დროებითი სარგებლობის უფლებით.

ამ დადგენილების შესაბამისად მოხდა თვითმმართველი ერთეულის მიერ კულტურის სფეროში საზოგადოებრივი მომსახურების მინოდებისათვის აუცილებელი ბაზის შექმნა. თუმცა, რეალურად, ამ მიმართულებით საზოგადოებრივი მომსახურების მხრივ მნიშვნელოვანი ცვლილებები არ მომხდარა. გადაცემული ობიექტების უდიდესი ნაწილი საჭიროებს კაპიტალურ რემონტს, რისი საშუალებაც თვითმმართველ ერთეულებს არ გააჩნიათ. შესაბამისად, გადაცემულ ობიექტთა დიდი ნაწილი (უპირატესად სასოფლო ბიბლიოთეკები) დაიხურა (თუმცა ისინი გადაცემამდეც პრაქტიკულად აღარ ფუნქციონირებდნენ). 2012 წლისთვის ადგილობრივი ბიუჯეტებიდან კულტურის სფეროში განეული ხარჯები საშუალოდ მთლიანი ხარჯების 3-5%-ია.

“სპორტის შესახებ” კანონის მე-7 მუხლი ნეგატიური ფორმით განსაზღვრავს თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებებს სპორტის სფეროში. ამ მუხლის თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები სპორტის სფეროს ადგილებზე მართავენ, გარდა იმ საკითხებისა, რომლებიც შესაბამისი სამინისტროს, ეროვნული ოლიმპიური კომიტეტისა და ეროვნული სპორტული ფედერაციების კომპეტენციას განეკუთვნება. კანონის ეს დებულება თვითმმართველობას აძლევს სპორტის სფეროს მართვის საკმაოდ ვრცელ არეალს. თუმცა, ცხადია, თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობა სპორტის მართვის საკითხებში უმთავრესად მიმართული უნდა იყოს მის მასობრიობაზე. თვითმმართველობის ორგანოებმა უნდა შექმნან პირობები, რათა მეტი ადამიანი სარგებლობდეს სპორტულ-გამაჯანსაღებელი დანე-

სებულებების მომსახურებით, მონაწილეობდეს თვითმმართველობის ორგანოების მიერ ორგანიზებულ ღონისძიებებსა და შეჯიბრებებში.

სპორტის სფეროს დაფინანსებაზე, როგორც წესი, ადგილობრივი ბიუჯეტიდან გამოყოფილია 1-2% მეტი თანხა კულტურის სფეროსთან შედარებით. ძირითადად ეს თანხები მიმართულია ახალი სასპორტო მოედნების ასაშენებლად, თუმცა არც თუ იშვიათად თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტით ხდება ადგილობრივი პროფესიული გუნდის დაფინანსებაც, რაც, წესით, სამინისტროს ან სპორტული ფედერაციების მიერ უნდა ხდებოდეს.

1.2.5. სხვა სახის მომსახურება და სახელმწიფო პროგრამები

1.2.5.ა. სახანძრო უსაფრთხოება

“ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” საქართველოს ორგანული კანონის მე-16 მუხლის მე-2 პუნქტის “ყ” ქვეპუნქტით, თვითმმართველი ერთეულის საკუთარ უფლებამოსილებას წარმოადგენს “თვითმმართველი ერთეულის მუნიციპალური სახანძრო უსაფრთხოებისა და სამაშველო ღონისძიებების უზრუნველყოფა”.

სახანძრო უსაფრთხოების ძირითადი სამართლებრივი დოკუმენტია საქართველოს კანონი “სახანძრო უსაფრთხოების შესახებ”, რომელიც განსაზღვრავს საქართველოში სახანძრო უსაფრთხოების სამართლებრივ, ეკონომიკურ და სოციალურ საფუძვლებს, არეგულირებს ამ სფეროში სახელმწიფო ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს, იურიდიულ და ფიზიკურ პირებს შორის წარმოქმნილ ურთიერთობებს. საყურადღებოა ამ კანონის პირველი მუხლის მე-2 პუნქტი, რომლის თანახმად, “სახანძრო უსაფრთხოების უზრუნველყოფა წარმოადგენს სახელმწიფოს ერთ-ერთ მთავარ ფუნქციას.” კანონის ეს დებულება ეჭვქვეშ აყენებს მუნიციპალური სახანძრო უსაფრთხოების საკითხს. თუ სახანძრო უსაფრთხოება არის სახელმწიფოს მთავარი ფუნქცია, უფლებამოსილების გამიჯვნის კონსტიტუციური ნორმიდან გამომდინარე, ეს საკითხი არ შეიძლება წარმოადგენდეს თვითმმართველი ერთეულის საკუთარ უფლებამოსილებას. კანონი “სახანძრო უსაფრთხოების შესახებ” მიღებულია 2005 წლის 11 ნოემბერს. იმის მიუხედავად, რომ ამ კანონში 2010 და 2011 წლებში შევიდა რამდენიმე ცვლილება, იგი არ ასახავს “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ორგანული კანონის მოთხოვნებს. ამ მხრივ განსაკუთრებით პრობლემატურია კანონის მე-7 მუხლის პირველი და მე-2 პუნქტები, რომელთა თანახმად:

1. საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულების სახანძრო უსაფრთხოების, საავარიო-სამაშველო სამუშაოების ჩატარების და სახელმწიფო ხანძარსა და სხვა სახის საფრთხეების უზრუნველყოფის მიზნით, ადგილობრივი მმართველობის ორგანოები ვალდებული არიან, შექმნან სახანძრო დაცვის სამსახურები.

2. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს, საჭიროების შემთხვევაში, შეუძლიათ შექმნან სახანძრო დაცვის სამსახურები.

კანონის ასეთი ბუნდოვანების მიუხედავად, ყველა თვითმმართველ ერთეულში შექმნილია სახანძრო უსაფრთხოების სამსახურები, რომლისთვისაც ადგილობრივი ბიუჯეტიდან გამოიყოფა მთლიანი ხარჯების 2,5-3,5%.

1.2.5.ბ. სოფლის მხარდაჭერის სახელმწიფო პროგრამა

საზოგადოებრივი მომსახურების გაუმჯობესებაში მნიშვნელოვან როლს ასრულებს სოფლის მხარდაჭერის პროგრამა. ამ პროგრამამ განხორციელება დაიწყო 2009 წლიდან და მის სამართლებრივ საფუძველს შეადგენდა საქართველოს მთავრობის 2009 წლის 20 იანვრის N35 განკარგულება “საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებისათვის თანხის გამოყოფის შესახებ”. ამ განკარგულების პირველი პუნქტით, საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულებს მათ შემადგენლობაში არსებულ ადმინისტრაციულ ერთეულებში სოციალურ-ეკონომიკური პროექტების განსახორციელებლად გამოეყო 19,998,876 ლარი. 2010 წლიდან სახელმწიფო ბიუჯეტში უკვე ცალკე მუხლად გამოიყო სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის დაფინანსება. ამ პროგრამის განსახორციელებლად 2010 წ. გამოიყო 40 მილიონი ლარი, ამდენივე იქნა გამოყოფილი 2011 წელს, ხოლო 2012 წელს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გამოყოფილი იქნა 50 მილიონი ლარი.

სოფლის პროგრამის განხორციელება ისახავდა ორ უმთავრეს მიზანს:

1. სოფლისა და დაბის (გარდა თვითმმართველი ერთეულის ადმინისტრაციული ცენტრისა) ინფრასტრუქტურის ობიექტების აღდგენა-რეაბილიტაციის ან/და კეთილმოწყობის პირველი რიგის სამუშაოების დაფინანსებას;

2. თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა ჩართულობის მხარდაჭერას; მოსახლეობასა და თვითმმართველობის ორგანოთა შორის ურთიერთობის გაღრმავებასა და ურთიერთდობის აღდგენას.

პროგრამით გათვალისწინებული თანხები ნაწილდებოდა სოფლისა და დაბების მიხედვით დასახლებაში არსებული მოსახლეობის რაოდენობის შესაბამისად. თანხების გამოყენების მიზნობრიობას განსაზღვრავდა შესაბამისი დასახლების მოსახლეობათა საერთო კრებები, იმის გათვალისწინებით, რომ:

ა) შესრულებული სამუშაო მიმართული უნდა ყოფილიყო მხოლოდ საჯარო სარგებლობის ობიექტისადმი, რომლითაც სარგებლობის საშუალება უნდა ჰქონდეს სოფლის მოსახლეობის უმრავლესობას;

ბ) შესრულებულ სამუშაოს უნდა ჰქონოდა ხანგრძლივი გამოყენების ეფექტი და არ უნდა ყოფილიყო მიმართული ერთჯერადი, მოკლევადიანი მოხმარებისათვის.

პროგრამის განხორციელება დაიწყო 2009 წლიდან და ამ პროგრამამ მოსახლეობის დიდი მხარდაჭერა მოიპოვა. როგორც ჩატარებული კვლევები აჩვენებს, 2009 წლიდან 2012 წლამდე მნიშვნელოვნად გაიზარდა საერთო კრებებში მოსახლეობის მონაწილეობა და ამაღლდა ნდობის ხარისხი.

პროგრამის ფარგლებში შესაძლებელი გახდა განხორციელებულიყო საზოგადოებრივი მომსახურებისათვის ისეთი ღონისძიებები, რომელთა შესრულებისათვის თვითმმართველ ერთეულებს არ გააჩნდათ საკმარისი რესურსები.

1.3. საზოგადოებრივი მომსახურების მიწოდების სფეროს ზოგადი შეფასება

საზოგადოებრივი მომსახურების მიწოდების მიმართულებით თვითმმართველი ერთეულის შესაძლებლობები ძალზედ შეზღუდულია. ამკარად არის გამოკვეთილი ცენტრალიზების ტენდენცია. ადმინისტრაციულ მომსახურებათა უდიდესი ნაწილი, რასაც ასრულებდნენ ადგილობრივი ორგანოები (სხვადასხვა სახის ნებართვები და ლიცენზიები, უფლებების რეგისტრაცია და ა.შ), თანდათანობით გადატანილი იქნა ხელისუფლების ცენტრალურ ორგანოებში. დღეისათვის ადმინისტრაციული სახის მომსახურებიდან თვითმმართველობას დარჩა მხოლოდ მშენებლობის ნებართვების გაცემა. თუმცა 2012 წლიდან იკვეთება პერსპექტივა, რომ თვითმმართველობებზე სრულად იქნეს გადაცემული ან დელეგირებული ადმინისტრაციული მომსახურების უდიდესი ნაწილი. კერძოდ, 2012 წლიდან დაიწყო პილოტური პროექტი ე.წ. სოფლის სახლების შექმნა. ეს პროექტი მიზნად ისახავს არა მხოლოდ მუნიციპალიტეტის, არამედ მუნიციპალიტეტებში შემავალი ადმინისტრაციული ერთეულების დონეზე საზოგადოებრივი

მომსახურების ცენტრების შექმნას, რომელიც უფლებამოსილი იქნება, მოსახლეობას მიაწოდოს როგორც თვითმმართველობის, ასევე სახელმწიფოს და ხელშეკრულების საფუძველზე კერძო სტრუქტურების (უპირველესად, საბანკო დაწესებულებების) მიერ გაწეული მომსახურება. პროექტის განხორციელების შემთხვევაში, მოსახლეობას შესაძლებლობა ექნება თვითმმართველი ერთეულის დაქვემდებარებაში მყოფი საზოგადოებრივი მომსახურების ცენტრიდან - "სოფლის სახლიდან" მიიღოს ყველა სახის (მათ შორის ელექტრონული მომსახურებით) ადმინისტრაციული საზოგადოებრივი მომსახურება, როგორცაა ქონებრივი თუ სამოქალაქო უფლებების რეგისტრაცია, უფლების დამადასტურებელი დოკუმენტების მიღება (მოქალაქის პირადობის მოწმობა და პასპორტი, მართვის უფლების, დაბადების, ქორწინების, გარდაცვალების საბუთების მიღება, საკუთრების მოწმობა და ა.შ.), სხვა და სხვა სახის ნებართვების და ლიცენზიების მიღება, საპენსიო და სოციალური დახმარების და სხვა სახის მომსახურებები.

რაც შეეხება ადმინისტრაციულის გარდა სხვა სახის იმ ძირითად საზოგადოებრივ მომსახურებებს, რაც რეალურად დაკავშირებულია ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების გადამწყვეტასთან, აქაც ადგილი აქვს მომსახურებათა განვების ცენტრალიზების ტენდენციას. ეს გამოიხატება როგორც ამ მომსახურების განვების უფლების პირდაპირ გადატანით ადგილობრივიდან ცენტრალურ დონეზე (მაგ., მოსახლეობის სასმელი წყლით მომარაგება, განათლება, ჯანმრთელობის დაცვა, საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვა, ნაგავსაყრელები), ისე ამ მომსახურებისათვის საჭირო სახსრების უქონლობით, რის გამოც მათი განხორციელება ხელისუფლების ცენტრალური ორგანოს ნებასა და მათ მიერ გამოყოფილ დაფინანსებაზეა (სპეციალური ტრანსფერები, სახელმწიფო ბიუჯეტის ფონდები, სოფლის მხარდაჭერის პროგრამა) დამოკიდებული. ასეთი მდგომარეობა ძალზედ აკნინებს თვითმმართველობის როლს და ავტორიტეტს, მას მთლიანად დამოკიდებულს ხდის სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებზე და განაპირობებს მოქალაქეთა მხრიდან თვითმმართველობისადმი უნდობლობას. ამას ემატება საკანონმდებლო ხარვეზები, მომსახურების სტანდარტებისა და მომსახურების განვების მეთოდოლოგიური ბაზის არ არსებობა.

პრაქტიკულად, არ ხდება თვითმმართველ ერთეულთა თანამშრომლობა ცალკეული საზოგადოებრივი მომსახურების ერთობლივი განხორციელების მიზნით რესურსების გასაერთიანებლად. ერთადერთი გამონაკლისია რუსთავისა და გარდაბნის მუნიციპალიტეტების თანამშრომლობა, რომლის საფუძველზეც წილობრივი მონაწილეობით შეიქმნა ევროპული სტანდარტების დონის საერთო ნაგავსაყრელი. ეს არის კარგი მაგალითი, თუ როგორ შეიძლება რესურსების სიმწირის პირობებში ურთიერთთანამშრომლობით მიღწეული იქნეს საზოგადოებრივი მომსახურების მაღალი ხარისხი. აღსანიშნავია ორგანული კანონის ხარვეზიც: ორგანული კანონის მე-6 მუხლი, რომელიც ეხება თვითმმართველ ერთეულთა ხელშეკრულებითი თანამშრომლობის ფორმას, ამ თანამშრომლობას უშვებს მხოლოდ ურთიერთმოსაზღვრე თვითმმართველ ერთეულებს შორის და, ამავე დროს, გამოყოფს თანამშრომლობის მხოლოდ ერთ სახეს - "საზოგადოებრივი მომსახურების უზრუნველმყოფი ერთობლივი სამსახურის შექმნა", რითაც ძალზე ვინროვდება თვითმმართველ ერთეულთა შორის სახელშეკრულებო ურთიერთობის შესაძლო წრე. ამას ემატება "ერთობლივი სამსახურის" სტატუსის გაურკვეველობაც და მისი შექმნის მექანიზმების საკანონმდებლო ხარვეზები (ერთობლივი სამსახურის შექმნის საკითხის გადაწყვეტისას საკრებულოს როლის გაურკვეველობა და ერთობლივი ნორმატიული აქტის გამოცემის საკანონმდებლო საფუძვლის არარსებობა).

ამდენად, საზოგადოებრივი მომსახურების განვების მიმართულებით საკმაოდ არასახარბიელო მდგომარეობაა. თვითმმართველობის შესაძლებლობები ძალზედ შეზღუდულია და, რადიკალური რეფორმირების გარეშე, შეუძლებელი იქნება ამ სფეროში მნიშვნელოვანი პროგრესის მიღწევა.

1.4. დასკვნები და რეკომენდაციები საზოგადოებრივი მომსახურების სფეროს თაობაზე

საზოგადოებრივი მომსახურების განვითარების სფეროში არსებული არასახარბიელო მდგომარეობას განაპირობებს:

- მოქმედი კანონმდებლობა, რომლის შედეგად საზოგადოებრივი მომსახურების მნიშვნელოვანი წილი გადატანილი იქნა ადგილობრივიდან ცენტრალურ დონეზე. ასეთმა მიდგომამ მდგომარეობის გამოსწორების ნაცვლად გააუარესა საზოგადოებრივი მომსახურების მიწოდების ხარისხი. მაგალითად, 2007 წელს მოსახლეობის სასმელი წყლით მომარაგების ამოღებამ თვითმმართველობის კომპეტენციიდან, 2008 წელს კატასტროფული მდგომარეობა შექმნა წყლის მომარაგების მხრივ, რის გამოც თვითმმართველობას კვლავინდებურად “დაევალა” უზრუნველყო მოსახლეობისათვის სასმელი წყლის მიწოდება (ანალოგიური საფრთხე შეიძლება შეიქმნას 2013 წლიდან, როცა ნაგავსაყრელები ამოღებული იქნა თვითმმართველობის საკუთარი უფლებამოსილებიდან. პრაქტიკულად, შეუძლებელია ერთმა სახელმწიფო კომპანიამ შესძლოს მოუაროს არსებულ უამრავ არარეგისტრირებულ ნაგავსაყრელს);
- მომსახურების ერთიანი სტანდარტების და მომსახურების განვითარების მეთოდოლოგიის არარსებობა;
- თვითმმართველობის განვითარების სტრატეგიისა და დაგეგმვის სხვა დოკუმენტების (პირველ რიგში, სივრცითი მონაცემების) არარსებობა;
- თვითმმართველობის მწირი ფინანსური რესურსები. ფინანსური დეცენტრალიზაციის დაბალი დონე. როგორც მონაცემები აჩვენებს, თვითმმართველობის მიერ გასაწევი საზოგადოებრივი მომსახურების მნიშვნელოვანი წილი ფინანსდება სახელმწიფო ბიუჯეტიდან, ხოლო თვითმმართველობის საკუთარი რესურსები არასაკმარისია საზოგადოებრივი მომსახურების ძირითადი სფეროების დასაფინანსებლად;
- თანამშრომლობის არარსებობა თვითმმართველ ერთეულებს შორის, რაც საშუალებას მისცემდა მათ საკუთარი რესურსების გაერთიანებით გაეზარდათ მომსახურების მოცულობა და ხარისხი.
- თვითმმართველობის განხორციელებაში, მათ შორის საზოგადოებრივი მომსახურების დაგეგმვასა და მიწოდებაში საზოგადოების ჩართულობის დაბალი დონე.
- სოფლის პროგრამის განხორციელება დაგეგმვის გარეშე. სოფლის პროგრამების განხორციელებამ მხოლოდ ნაწილობრივ შესძლო საზოგადოებრივი მომსახურების მიწოდების გაუმჯობესება, მაგრამ პროგრამის გარეთ დარჩა ქალაქები და თვითმმართველი ერთეულის ადმინისტრაციული ცენტრები. პროგრამა ხორციელდება დაუგეგმავად. შესაბამისად, მისი ეფექტიანობა დაბალია. დასახლებების საჭიროებებისა და პრიორიტეტების დადგენის გარეშე, პროგრამით გათვალისწინებული თანხები იხარჯება იმ ღონისძიებების დასაფინანსებლად, რასაც ეს თანხა ყოფნის. სოფლის პროგრამისა და თვითმმართველი ერთეულის საბიუჯეტო თანხების ხარჯვის განსხვავებული მეთოდოლოგია (სოფლის პროგრამით დადგენილი თანხები შეიძლება დაიხარჯოს ერთ პირთან მოლაპარაკებით, ხოლო საბიუჯეტო თანხები მხოლოდ “სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ” კანონით დადგენილი წესით), პრაქტიკულად გამორიცხავს თვითმმართველი ერთეულის მხრიდან პროგრამის თანადაფინანსების შესაძლებლობას.

ამ პრობლემების გადასაწყვეტად აუცილებელი იქნება:

- სუბსიდიარობის პრინციპის გათვალისწინებით, საზოგადოებრივი მომსახურების უპირატესად გადატანა თვითმმართველობის დონეზე;
- ცალკეულ სახეობის საზოგადოებრივი მომსახურების ერთიანი სტანდარტებისა და მათი მიწოდების მეთოდოლოგიის შემუშავება და დადგენა;
- თვითმმართველი ერთეულების მიერ თვითმმართველი ერთეულის განვითარების სტრატეგიის მომზადება და მიღება, რომლითაც განისაზღვრება გრძელვადიანი ხედვები საზოგადოებრივი მომსახურების მიწოდების გაუმჯობესების თვალსაზრისითაც. აუცილებელია, ყოველ დასახლებას და მთლიანად თვითმმართველ ერთეულს გააჩნდეს სივრცითი მოწყობის და განაშენიანების გეგმა, რომელიც გახდება საფუძველი ინფრასტრუქტურის სწორად დაგეგმარებისა და განვითარებისათვის;
- თვითმმართველი ერთეულის შემოსავლების მნიშვნელოვანი ზრდა და ფისკალური დეცენტრალიზაციის რეალური განხორციელება. სახსრები, რომელიც სხვადასხვა ფონდისა თუ სპეციალური ტრანსფერის მეშვეობით გაიცემა სახელმწიფო ბიუჯეტიდან თვითმმართველობის საკუთარი უფლებამოსილების განსახორციელებლად, უნდა გადანაწილდეს თვითმმართველ ერთეულთა შორის საკუთარი შემოსავლების ფორმით;
- მოქმედი კანონმდებლობაში, უპირველესად “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ორგანულ კანონში ცვლილებების შეტანა, რომელიც შექმნის თვითმმართველ ერთეულთა შორის მრავალმხრივი თანამშრომლობის განვითარების შესაძლებლობას. კანონმდებლობის გარდა, სასურველი იქნება სახელმწიფოს მხრიდან თვითმმართველ ერთეულთა შორის თანამშრომლობის განვითარების ნახალისება, მათთვის დამატებითი უფლებამოსილების, ფინანსური თუ მატერიალური რესურსების გადაცემით;
- სოფლის მხარდაჭერის პროგრამისთვის სტაბილურობის მინიჭება. პროგრამა უნდა დაეფუძნოს კონკრეტული დასახლების საჭიროებებსა და პრიორიტეტებს და ინტეგრირებული იყოს თვითმმართველი ერთეულის განვითარების სტრატეგიასთან, რაც საშუალებას მისცემს თვითმმართველ ერთეულს, ადგილობრივი ბიუჯეტით მიიღოს მონაწილეობა დასახლებაში შესასრულებელ სამუშაოთა დაფინანსებაში. პროგრამა არ უნდა შემოიფარგლოს მხოლოდ სასოფლო დასახლებებით
- საზოგადოებრივი მომსახურებების მოცულობის წინასწარ დაგეგმა, რაც საშუალებას მისცემს მოსახლეობას ჩაერთოს როგორც დაგეგმვის, ისე მათი განხორციელების პროცესში.

2. საზოგადოების მონაწილეობა თვითმმართველობის განხორციელებაში

საქართველოს კონსტიტუცია და “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” საქართველოს ორგანული კანონი თვითმმართველობას განმარტავს, როგორც მოქალაქეთა უფლებას, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მეშვეობით გადაწყვიტონ ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხები. თვითმმართველობა, უპირველეს ყოვლისა, არის მოქალაქეთა თვითორგანიზების ფორმა და მოქალაქეთა მონაწილეობის გარეშე იგი ვერც განხორციელდება. ამავდროულად, თავად თვითმმართველობის უნარი და შესაძლებლობა, უზრუნველყოს მოსახლეობისათვის საზოგადოებრივი მომსახურების მიწოდება და ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების გადაწყვეტა, ზრდის მოსახლეობის ინტერესს და სურვილს, ჩაერთონ თვითმმართველობის განხორციელებაში.

თვითმმართველობის განხორციელებაში საზოგადოების მონაწილეობას განაპირობებს:

- ფორმალური მექანიზმები - საკანონმდებლო გარანტიები საზოგადოების თვითმმართველობის განხორციელებაში ჩართულობის უზრუნველსაყოფად;
- არაფორმალური საშუალებები - თვითმმართველობის რეალური უნარი და შესაძლებლობები, გადანყვიტოს მოსახლეობის პირველადი მნიშვნელობის საყოფაცხოვრებო-კომუნალური საკითხები და უზრუნველყოს მათთვის სათანადო საზოგადოებრივი მომსახურების მიწოდება.

ზემოაღნიშნული ორივე საკითხი წარმოადგენს თვითმმართველობის განხორციელებაში საზოგადოების ჩართულობის აუცილებელ წინაპირობას. ფორმალური მექანიზმები განაპირობებენ მოქალაქეთა შესაძლებლობას, მიიღოს სრული ინფორმაცია, გააჩნდეს ეფექტური ბერკეტები, გავლენა მოახდინოს გადანყვიტების მიღებასა და გააკონტროლოს მიღებული გადანყვიტების შესრულების პროცესი, ხოლო არაფორმალური საშუალებები განაპირობებენ მოქალაქის სურვილს და ინტერესს, მონაწილეობა მიიღოს გადანყვიტების მომზადების, მიღებისა და განხორციელების პროცესში.

2.1. საზოგადოების ჩართულობის საკანონმდებლო გარანტიები 1991-2006 წლებში

საზოგადოების მონაწილეობა მართვის პროცესებში პირდაპირ პროპორციულია მართვის დეცენტრალიზაციის ხარისხთან. მართვის ცენტრალიზაცია გამორიცხავს მოქალაქის ჩართულობას ამ პროცესში და მისი კანონმდებლობით აღიარებული რა გინდ ფართო უფლებები მხოლოდ ფორმალურ ხასიათის მატარებლები არიან. 1991 წლამდე არსებული ზეცენტრალიზებული მართვა, მიუხედავად იმისა, რომ საბჭოთა კანონებით აღიარებული იყო საზოგადოების მონაწილეობის ფართო უფლებები, საზოგადოების მონაწილეობას მართვის პროცესებში ფიქციად აქცევდა. ამიტომაც იყო, რომ იმ პერიოდის კანონმდებლობით აღიარებული უფლება ინფორმაციის მიღების, ადგილობრივი ორგანოების საქმიანობის საჯაროობის, პირდაპირი დემოკრატიის ფორმების შესახებ მოწყვეტილი იყო რეალობას და არც ხორციელდებოდა. კანონმდებლობით აღიარებული იყო პირდაპირი დემოკრატიის - საზოგადოებრივი თვითმმართველობის განხორციელების სხვადასხვა ფორმა: ტერიტორიული საზოგადოებრივი თვითმმართველობა, სახლმმართველობები და ქუჩის კომიტეტები, ამხანაგური სასამართლოები, ნებაყოფლობითი სახალხო რაზმეულები და ა.შ. 1991 წლიდან ყველა ეს ფიქტიური ფორმა უარყოფილი იქნა, თუმცა ნაწილმა მაინც ასახვა ჰპოვა კანონმდებლობაში. მაგალითად, 1991 წლის 29 იანვრის კანონის “გარდამავალ პერიოდში ადგილობრივი მმართველობის შესახებ” მე-6 მუხლი აღიარებდა საზოგადოებრივ-ტერიტორიული თვითმმართველობას და მიუთითებდა, რომ “საზოგადოებრივ თვითმმართველობაში სოფლის (დაბის, თემის) მოსახლეობა მონაწილეობს საერთო კრებებისა და უშუალო თუ წარმომადგენლობითი დემოკრატიის სხვა ფორმებით. ქალაქებში საზოგადოებრივი თვითმმართველობის განხორციელების ორგანოებია მიკრორაიონებისა და საცხოვრებელი კომპლექსების საზოგადოებრივი საბჭოები, საბინაო კომიტეტები და მოსახლეობის თვითორგანიზაციის სხვა საზოგადოებრივი ფორმები. საზოგადოებრივ-ტერიტორიული თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობა ხორციელდება შესაბამისი საკრებულოს მიერ რეგისტრირებული წესდების (დებულების) შესაბამისად. საზოგადოებრივ-ტერიტორიული თვითმმართველობის ორგანოებს დადგენილი წესით შეიძლება მიეცეთ იურიდიული პირის უფლება.” თუმცა, კანონის ამ მუხლის

რეალიზება არ მომხდარა. ანალოგიურად, ამხანაგური სასამართლოები დღემდეა შემორჩენილი “საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში”, თუმცა ამ ინსტიტუტს სამართლებრივი დატვირთვა აღარ გააჩნია.

1992-1998 წლებში გამოცემული დებულებები ადგილობრივი მმართველობის შესახებ, ფორმალურად, აღიარებდნენ ადგილობრივი მმართველობაში მოქალაქეთა მონაწილეობის მნიშვნელობას, თუმცა მათი პრაქტიკული განხორციელება არ მომხდარა - ადგილობრივი ორგანოები მოქმედებდნენ საზოგადოებისგან იზოლირებულად.

1997 წელს მიღებულმა კანონმა “ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ” თვითმმართველობა განსაზღვრა, როგორც მოქალაქეთა უფლება, თუმცა ამ უფლების რეალიზების მექანიზმები საკმაოდ შეზღუდულად იქნა გადმოცემული. მოქალაქეთა მიერ თვითმმართველობის განხორციელებას ეხებოდა კანონის მე-2 მუხლი, რომელიც აღიარებდა მოქალაქის უფლებას, აირჩიოს და არჩეულ იქნეს თვითმმართველობის ორგანოებში და უფლებას, მიემართა თვითმმართველობის ორგანოებისა და თანამდებობის პირებისთვის. დამატებით, კანონის მე-16 მუხლის მე-3 პუნქტის “გ” ქვეპუნქტი თვითმმართველი ერთეულის ამომრჩეველთა 1/5 უფლებას აძლევდა, მოეწვია საკრებულოს რიგგარეშე სხდომა. სხვა რაიმე დამატებით უფლებამოსილებებს თვითმმართველობის განხორციელებაში მონაწილეობის მისაღებად 1997 წლის ორგანული კანონი არ ითვალისწინებდა.¹⁹

1999 წლის 25 ივნისს მიღებული იქნა “საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი”, რომელმაც შექმნა მნიშვნელოვანი სამართლებრივი საფუძვლები ადმინისტრაციული (მათ შორის, ადგილობრივი თვითმმართველობის და მმართველობის) ორგანოებისაგან საჯარო ინფორმაციის მიღების შესახებ. კოდექსის მესამე თავი მთლიანად მიეძღვნა ინფორმაციის თავისუფლებას, რომლის თანახმადაც ადმინისტრაციული ორგანოები ვალდებული არიან, აწარმოონ საჯარო რეესტრი და გასცენ საჯარო ინფორმაცია. ამავე კოდექსით დადგინდა ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მიღებული აქტების და ნორმატიული აქტების პროექტების გამოქვეყნების ვალდებულება. განსაკუთრებული წესებია დადგენილი საჯარო დაწესებულების მიერ სამართლებრივი აქტის გამოცემასა და კოლეგიურ ორგანოს საქმიანობაზე. კოდექსი აწესებდა სპეციალურ ვალდებულებებს კოლეგიური საჯარო დაწესებულების სხდომების საჯაროობის შესახებ. კოდექსის 34-ე მუხლის თანახმად, “კოლეგიური საჯარო დაწესებულება ვალდებულია ერთი კვირით ადრე საჯაროდ გამოაცხადოს მომავალი სხდომის, მისი ჩატარების ადგილის, დროისა და დღის წესრიგის თაობაზე, ხოლო შესაბამისი გადაწყვეტილების მიღებისას - აგრეთვე მისი დახურვის შესახებ”. ეს წესი დღესაც მოქმედებს, თუმცა მათი დაცვა ნაკლებად ხდება. თვითმმართველობის წარმომადგენლობით ორგანოებს არ გააჩნიათ სამუშაო გეგმა, რომლის მიხედვით განისაზღვრებოდა წლის მანძილზე ჩასატარებელი სხდომების და სხდომაზე განსახილველი საკითხების გრაფიკი. მართალია, საკრებულოთა დიდმა ნაწილმა, 2010 წელს მიღებული დებულებებით, წინასწარ განსაზღვრა ყოველთვიური სხდომების ფიქსირებული დღე, მაგრამ, როგორც პრაქტიკა ადასტურებს, საკმაოდ ხშირად ხდება საკრებულოთა მიერ სხდომების სასწრაფო წესით ჩატარება, რის შედეგადაც მოსახლეობა მოკლებულია შესაძლებლობას, წინასწარ გაეცნოს სხდომის ჩატარების თარიღს და დღის წესრიგს.

19. თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის მხარდაჭერის მიზნით, 1998 წლის 5 ივლისს გამოიცა საქართველოს პრეზიდენტის N402 ბრძანებულება “ადგილობრივ თვითმმართველობასა და სახელმწიფო მართვაში მოქალაქეთა მონაწილეობის მხარდაჭერი სახელმწიფო პროგრამის შესახებ”. ბრძანებულება ითვალისწინებდა ადგილობრივი თვითმმართველობისა და სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოების არჩევნებსა და მათ საქმიანობაში მოქალაქეთა აქტიური მონაწილეობისათვის, სახელმწიფო ხელისუფლების, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებსა და მოქალაქეთა შორის სამართლებრივ ურთიერთობათა დამკვიდრებისა და ამომრჩეველთა სამართლებრივი დონის ამაღლების სისტემის შექმნას. სამწუხაროდ, ამ პროგრამით გათვალისწინებული ღონისძიებები არ განხორციელებულა.

პრობლემატურია თავად ინფორმაციის გავრცელების ფორმები. 2009 წელს “ნორმატიული აქტების შესახებ” კანონის ახალი რედაქციის მიღებამდე, კანონმდებლობა არ იძლეოდა მოსახლეობისათვის ინფორმაციის სრულყოფილი და დროული მიღების გარანტიებს. 1996 წელს მიღებული კანონი “ნორმატიული აქტების შესახებ” თვითმმართველობის ორგანოს ავალდებულებდა, სამართლებრივი აქტები გამოექვეყნებინა ადგილობრივ გაზეთში, ხოლო “თუ ადგილობრივ თვითმმართველობას ოფიციალური ბეჭდვითი ორგანო არ გააჩნია, მისი ნორმატიული აქტი უნდა გამოქვეყნდეს შესაბამისი წარმომადგენლობითი ორგანოს რეგლამენტით განსაზღვრული ისეთი წესით, რომელიც მოსახლეობას მისცემს მისი გაცნობის საშუალებას”. ასეთ წესად ითვლებოდა აქტის გამოკვრა ადმინისტრაციულ შენობაში, რაც ვერ იქნებოდა თვითმმართველობის საქმიანობის შესახებ მოსახლეობის ინფორმირების საუკეთესო საშუალება. “ნორმატიული აქტების შესახებ” კანონის ახალი რედაქციის მიღების შემდეგ, ნაწილობრივ გამოსწორდა მდგომარეობა. კანონის თანახმად, თვითმმართველობის ნორმატიული აქტები გამოქვეყნებული უნდა იქნეს საკანონმდებლო მაცნეში და საკანონმდებლო მაცნის ვებგვერდზე. ასეთმა გადაწყვეტილებამ მნიშვნელოვნად გაზარდა ნორმატიული აქტის ხელმისაწვდომობა, თუმცა ისევ პრობლემატურად

რჩება ნორმატიული აქტის პროექტის გამოქვეყნების საკითხი. სამწუხაროდ, “ნორმატიული აქტების შესახებ” კანონი არ აწესებს თვითმმართველობის ნორმატიული აქტის პროექტის სავალდებულო გამოქვეყნებას. ეს საკითხი რეგულირებულია მხოლოდ “საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით”, რომლის თანახმად ნორმატიული აქტის პროექტი ქვეყნდება თვითმმართველი ერთეულის ვებგვერდზე ან ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტის გამოქვეყნების კოდექსის 55-56 მუხლების შესაბამისად. ასეთი ფორმა ვერ იქნება მისაღები, რადგან 56-ე მუხლის მე-2 პუნქტი მიუთითებს, რომ სამართლებრივი აქტი უნდა გამოქვეყნდეს ბეჭდვით ორგანოში ან გამოცხადდეს საჯაროდ. ამავე კოდექსის 57-ე მუხლის თანახმად კი, საჯაროდ გამოცხადება ნიშნავს “სამართლებრივი აქტის ადმინისტრაციულ ორგანოში ყველასათვის ხელმისაწვდომ ადგილზე, ღიად განთავსებას.” ამდენად, საკანონმდებლო აქტებით თვითმმართველობის სამართლებრივი აქტების პროექტების ხელმისაწვდომობის საკითხი ისევ პრობლემატურად რჩება. ეს პრობლემა განსაკუთრებით მწვავეა მუნიციპალიტეტებში, სადაც მოსახლეობის დიდი ნაწილი ჯერ კიდევ ვერ სარგებლობს ინტერნეტით, ხოლო სოფელში მცხოვრებ პირისათვის უცნობი რჩება მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციულ ცენტრში არსებულ ადმინისტრაციულ შენობაში გამოკრული ინფორმაცია.

2.2. საზოგადოების ჩართულობის ახალი მექანიზმები

2005 წელს მიღებულმა ახალმა ორგანული კანონმა “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ”, წინა ორგანული კანონისგან განსხვავებით, შედარებით უფრო გაფართოებულად წარმოადგინა თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის საკითხი. კერძოდ, ორგანული კანონის მე-2 მუხლი, წინა კანონისგან დამატებით აღიარებდა მოქალაქეთა უფლებას, მიიღონ საჯარო ინფორმაცია ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოსგან და თანამდებობის პირებისგან, აგრეთვე უფლებას, წინასწარ გაეცნონ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს გადაწყვეტილებების პროექტებს; მონაწილეობა მიიღონ მათ განხილვაში; მოითხოვონ გადაწყვეტილებათა პროექტების გამოქვეყნება და საჯარო განხილვა. ამავდროულად, ორგანული კანონის 67-ე მუხლის პირველი პუნქტის “გ” ქვეპუნქტი ითხოვდა, რომ 2006 წლის 1 საქტემბრამდე მიღებულიყო სპეციალური კანონი, რომელიც გაითვალისწინებდა ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში საზოგადოების პირდაპირი მონაწილე-

ობის ფორმებს. სამწუხაროდ, კანონით დადგენილ ვადაში ასეთი კანონის მიღება ვერ მოხერხდა. თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის საკითხი მოცემული იყო 2006 წელს მიღებულ კანონით “ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ”, რომლის მე-13 მუხლის მე-12 პუნქტის თანახმად, სავალდებულო იყო ადგილობრივი ბიუჯეტის პროექტის გამოქვეყნება საჯარო განხილვისათვის საკრებულოს მიერ ბიუჯეტის პროექტის განხილვამდე 1 თვით ადრე მაინც. 2009 წელს “საბიუჯეტო კოდექსის” მიღებით გაუქმდა “ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ” კანონი, თუმცა ბიუჯეტის წინასწარ გამოქვეყნებას საჯარო განხილვისათვის ასევე ითვალისწინებს მოქმედი კოდექსის 78-ე მუხლის პირველი პუნქტი. უარყოფითი მომენტი ის, რომ საკმაოდ შემცირებულია განხილვის ვადები. თუ წინა კანონით პროექტის განხილვისთვის გამოყოფილი იყო 1 თვე, კოდექსით დადგენილია, რომ პროექტი უნდა გამოქვეყნდეს საკრებულოში წარდგენიდან 5 დღის ვადაში. საკრებულოში ბიუჯეტის წარდგენის ვადაა 15 ნოემბერი, ხოლო საკრებულოს თავმჯდომარის უფლება აქვს 25 ნოემბრამდე დაუბრუნოს პროექტი გამგებელს (მერს) წარმოდგენილი შენიშვნებით.

2009 წლის 28 დეკემბერს “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ორგანულ კანონში შეტანილი იქნა ცვლილებები. კერძოდ კანონს დაემატა ახალი თავი “მოქალაქეთა მონაწილეობა თვითმმართველობის განხორციელებაში.” ამ თავში მოცემულმა ნორმებმა შექმნეს დამატებით სამართლებრივ გარანტიები როგორც ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის შესახებ მოქალაქეთა ინფორმირებულობის, ასევე მათი გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში ჩართულობის უზრუნველსაყოფად. კანონის 581-ე მუხლი ავალდებს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობისა და გადაწყვეტილებათა კონტროლის გამჭვირვალობის მიზნით: გამოაქვეყნონ თვითმმართველობის ორგანოში ინიცირებულ გადაწყვეტილებათა პროექტები, მათი განხილვის ვადები და პროცედურები, საკრებულოს და საკრებულოს კომისიების დღის წესრიგი, მათი ჩატარების ვადები და ადგილი, მიღებული ნორმატიული, აგრეთვე სხვა ადმინისტრაციული აქტები, მათი გასაჩივრების ვადები და პროცედურები, გადაწყვეტილებათა შესრულების კონტროლში მოქალაქეთა მონაწილეობის ვადები და პროცედურები, ასევე უზრუნველყონ მიღებული ნორმატიული აქტების საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით კოდიფიცირება და მათი ხელმისაწვდომობა. ორგანულ კანონში შეტანილი ცვლილებით თვითმმართველ ერთეულში რეგისტრირებულ ამომრჩეველთა არანაკლებ 1%-ს უფლება მიეცა პეტიციის წესით მოამზადოს და შეიტანოს საკრებულოს დადგენილების პროექტი, ან წარადგინოს წინადადება საკრებულოს ნორმატიული აქტის გაუქმების, ნორმატიულ აქტში ცვლილებების ან დამატებების შეტანის შესახებ. კანონით, საკრებულო ვალდებულია პეტიციით წარდგენილი ნორმატიული აქტის პროექტი განიხილოს შეტანიდან 1 თვის ვადაში. განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი იყო ცვლილება, რომლის თანახმად თვითმმართველ ერთეულში რეგისტრირებულ ამომრჩეველს უფლება მიეცა არა მხოლოდ პასიურად დაესწროს, არამედ მონაწილეობა მიიღოს (გამოვიდეს სიტყვით, დასვას შეკითხვა და მოითხოვოს პასუხი, გამოხატოს თავისი აზრი დასმულ საკითხის შესახებ და ა.შ.) საკრებულოსა და საკრებულოს კომისიების სხდომებში. ამომრჩეველს მიეცა უფლება, შეუზღუდავად დაესწროს ადგილობრივი თვითმმართველობის თანამდებობის პირისა და საკრებულოს წევრის ანგარიშების საჯარო მოსმენას, დასვას შეკითხვები და შეაფასოს მათი ანგარიშები. კანონი ავალდებულებს თვითმმართველობის თანამდებობის პირებს, წელიწადში ერთხელ მაინც, მოაწყონ საჯარო შეხვედრა თვითმმართველ ერთეულში რეგისტრირებულ ამომრჩეველებთან და ჩააბარონ ანგარიში განეული საქმიანობის შესახებ.

კანონით მოცემული ფორმების გარდა, ორგანული კანონი ავალდებულებს თვითმმართველობის ორგანოებს, საკრებულოს დებულებით (რეგლამენტით) დაადგინონ მოქალაქეთა ჩარ-

თულობის დამატებითი მექანიზმები. 2010 წლის ადგილობრივი არჩევნების შემდეგ, საკრებულოების მიერ მიღებულ დებულებებში ცალკე თავად არის გამოყოფილი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა ჩართულობის მიზნით დამატებითი ფორმების საკითხი. ასეთია ე.წ. “ღია კარის სხდომები”, როცა პერიოდულად საკრებულო ისმენს მოქალაქეთა მოსახრებებს მათთვის საჭირობო საკითხებზე; საკრებულოს გასვლითი სხდომები, როცა საკრებულო თვითმმართველ ერთეულში შემავალ ადმინისტრაციულ ერთეულებში მართავს დღის წესრიგით გათვალისწინებულ სხდომებს, რაც საშუალებას აძლევს ამ ერთეულში მცხოვრებ მოქალაქეებს, აქტიურად ჩაერთონ და მონაწილეობა მიიღონ საკითხების განხილვაში. საკრებულოთა დიდ ნაწილს თავის დებულებებით ასევე გათვალისწინებული აქვს დამატებითი ინსტიტუციების შექმნა საზოგადოებრივი დარბაზის სახით, რომელშიც გაერთიანებულნი არიან არასამთავრობო ორგანიზაციების, ბიზნეს სექტორის და სხვადასხვა სოციალური ჯგუფის ადამიანები. ამ ინსტიტუციის ფუნქციაა, წინასწარ განიხილოს საკრებულოში შემოტანილი საკითხები და შეიმუშაოს შესაბამისი წინადადებები და რეკომენდაციები.

ამდენად, 2010 წლიდან თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის ფორმალური მექანიზმები კანონმდებლობით მეტნაკლებად სრულყოფილადაა წარმოდგენილი, ხოლო დამატებითი მექანიზმები ასევე გათვალისწინებულია საკრებულოს დებულებებით (რეგლამენტებით). მიუხედავად ამისა, როგორც ჩატარებული კვლევები ადასტურებს, თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა აქტიურობა მნიშვნელოვნად არ შეცვლილა. კანონმდებლობის სრულყოფამ შექმნა მონაწილეობის ფორმალური მექანიზმები, მაგრამ მხოლოდ ამ მექანიზმების დახვეწამ ვერ უზრუნველყო მოსახლეობის თვითმმართველობის განხორციელების პროცესში ჩართვა. თვითმმართველობათა შეზღუდული უფლებამოსილება და შესაძლებლობა, სრულყოფილად და დამოუკიდებლად გადაწყვიტონ ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხები, განაპირობებს მოსახლეობასა და თვითმმართველობის ორგანოებს შორის ურთიერთკავშირის დაბალ ხარისხს. მოსახლეობა ვერ ახერხებს საკუთარი პრობლემების იდენტიფიცირებას თვითმმართველობის მიერ გადასაწყვეტ საკითხებთან. თვითმმართველობის უუნარობა, რეალური ზეგავლენა მოახდინოს მოსახლეობის ცხოვრების დონის გაუმჯობესებაზე, უარყოფითად მოქმედებს თვითმმართველობის განხორციელების პროცესში მოქალაქეთა მონაწილეობაზე. ინფორმირებულობის დაბალი დონე და თავად თვითმმართველობის შეზღუდული შესაძლებლობები წარმოადგენენ იმ მთავარ პრობლემას, რომელთა გადაწყვეტის გარეშე შეუძლებელი იქნება, მიღწეული იყოს ჩართულობის მაღალი ხარისხი.

პრობლემის გადაწყვეტაში საკმაოდ მნიშვნელოვანი როლი ითამაშა სოფლის მხარდაჭერის პროგრამამ. როგორც ამ პროგრამის განხორციელების კვლევები აჩვენებს, 2009 წლიდან 2012 წლამდე მნიშვნელოვნად გაიზარდა პროგრამის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობა და მკვეთრად შემცირდა იმ მოქალაქეთა რაოდენობა, რომლებიც მიიჩნევდნენ, რომ მათი მონაწილეობა პროგრამის განხორციელებაში არაფერს შეცვლიდა. დამოკიდებულება, რომ პროგრამით გამოყოფილი თანხები მხოლოდ მოქალაქეთა გადაწყვეტილების შესაბამისად უნდა დახარჯულიყო, არის კარგი მაგალითი, თუ როგორ შეიძლება დავაინტერესოთ მოსახლეობა და გავზარდოთ მათი მონაწილეობა გადაწყვეტილების მიღებისა და აღსრულების პროცესში. ამგვარი მიდგომა უნდა იქნეს გამოყენებული ადგილობრივი ბიუჯეტისა და თვითმმართველი ერთეულის განვითარების სტრატეგიის შემუშავების დაგეგმვისას.²⁰

20. 2011 წელს თვითმმართველობათა უმრავლესობის მიერ მიღებული იქნა “დასახლებათა პრიორიტეტებისა და საჭიროებათა დადგენის ინსტრუქცია”. ეს ინსტრუქცია, “სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის” ანალოგიურად, ითვალისწინებს მოსახლეობის საერთო კრებებზე შესაბამისი დასახლებების საჭიროებების და განვითარების პრიორიტეტების დადგენას, რომელიც შესაბამისად უნდა აისახოს თვითმმართველი ერთეულის განვითარების პრიორიტეტების დოკუმენტის შემუშავებისა და ბიუჯეტის პროექტის შედგენის დროს. სამწუხაროდ, ამ დოკუმენტის პრაქტიკული რეალიზება

3. თვითმმართველობის საკადრო პოლიტიკა

3.1. 1991-2012 წლების საკადრო პოლიტიკა საჯარო სამსახურში

1991 წლამდე საბჭოთა შრომითი ურთიერთობები ემყარებოდა პარტიულ ნომენკლატურას, ხოლო კერძო სექტორის არარსებობა განაპირობებდა ყველა სფეროში მომუშავე პირთა შრომითი ურთიერთობების რეგულირებას ერთიანი შრომის კანონთა კოდექსით. საჯარო სამსახურის რეფორმა ქვეყნის პოლიტიკური სისტემის მშენებლობასთან ერთად დაიწყო. ამ რეფორმის მიზანს პარტიულ ნომენკლატურაზე დაფუძნებული საბჭოური სამსახურების სამართლებრივი სახელმწიფოს საჯარო სამსახურად გარდაქმნა წარმოადგენდა. ეს, უპირველესად, საჯარო დაწესებულებებში კომუნისტური დიქტატურისათვის დამახასიათებელი პარტიული ნომენკლატურისა და მასთან დაკავშირებული ბიუროკრატიის კერძო ინტერესების ნაცვლად, საჯარო - სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობების ინტერესების პრიმატს გულისხმობდა. საჯარო სამსახურის რაციონალური სისტემის ძირითადი პრინციპები, დამოუკიდებელი საქართველოს ისტორიაში პირველად, ჩამოყალიბდა 1995 წლის 29 ივნისის კანონით “საქართველოს რესპუბლიკის სახელმწიფო სამსახურის შესახებ”. ეს პრინციპები მოიცავდა კანონის უზენაესობას, პიროვნების უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვას, საქართველოს მოქალაქეთათვის სახელმწიფო სამსახურის უფლების თანაბარ ხელმისაწვდომობას მათი უნარისა და პროფესიული მომზადების შესაბამისად, იერარქიულობას - ზემდგომი თანამდებობის პირის მიერ საკუთარი კომპეტენციის ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილების სავალდებულობა ქვემდებარეობის მიხედვით ქვემდგომი თანამდებობის პირისათვის, საჯაროობას, საჯარო სამსახურის არაპარტიულობასა და საერთო ხასიათს, პროფესიონალიზმსა და კომპეტენტურობას, სახელმწიფო მოსამსახურის ეკონომიურ, სოციალურ და სამართლებრივ დაცვას. მაგრამ, კანონი, პრაქტიკულად, არ ამოქმედებულა და ამ რეფორმის განხორციელება სამართლებრივად უზრუნველყოფილი იქნა მხოლოდ 1997 წლის 31 ოქტომბერს “საჯარო სამსახურის შესახებ” კანონის მიღებით. ეს იყო ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი საკანონმდებლო აქტი, რომელსაც უნდა შეეცვალა მანამდე არსებული სისტემა. თუმცა, როგორც პრაქტიკა ადასტურებს, ამ სისტემის შეცვლა არც თუ იოლი გამოდგა და დღემდე შენარჩუნებული კადრების მართვის მანკიერი, პიროვნულ ურთიერთობებზე დამყარებული სისტემა.

1997-2004 წლებში მიღებული იქნა მთელი რიგი სამართლებრივი აქტები, რომლებმაც შექმნეს საჯარო სამსახურის ფუნქციონირებისათვის საჭირო საკანონმდებლო ბაზა:

- “საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ” კანონი (1997 წლის 17 ოქტომბერი);
- “საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი” (1999 წლის 25 ივნისი)
- “საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი” (1999 წლის 23 ივლისი)
- “საქართველოს სახელმწიფო კანცელარიის სახელმწიფო სამსახურის ბიუროს დებულების დამტკიცების შესახებ” (1998 წლის 12 იანვრის №14 პრეზიდენტის ბრძანებულება)
- “საკონკურსო-საატესტაციო კომისიების დებულება” (1998 წლის 25 მარტის №174 პრეზიდენტის ბრძანებულება)

დღემდე არ მომხდარა, თუმცა მისი ამოქმედებით შესაძლებელი იქნებოდა გაზრდილი მოსახლეობის ინტერესი და სურვილი, მიეღო მეტი ინფორმაცია თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე, მოეხდინა საკუთარი პრობლემების ასახვა საჯარო ინტერესებში, გაეთავისებინა და ჩართულიყო თვითმმართველობის განხორციელების პროცესში.

- “მოსამსახურეთა სამსახურებრივი მივლინების ხარჯების ანაზღაურების შესახებ” (1998 წლის 4 აპრილის №220 პრეზიდენტის ბრძანებულება);
- “საჯარო მოსამსახურეთა შემოსავლებისა და ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციის წარდგენის, შენახვისა და გამოყენების წესის შესახებ” (1998 წლის 8 დეკემბრის № 684 პრეზიდენტის ბრძანებულება);
- “საჯარო მოსამსახურის თანამდებობრივი რეესტრი” (2001 წლის 21 ივლისის №286 პრეზიდენტის ბრძანებულება).

საკანონმდებლო ბაზის ფორმირების მიუხედავად, რეალური ნაბიჯები რეფორმის გასატარებლად პრაქტიკულად არ განხორციელებულა. კანონი ითვალისწინებდა პირის საჯარო სამსახურში მიღებას მხოლოდ კონკურსის საფუძველზე. ამავდროულად, კანონის თანახმად, პირი შეიძლებოდა დანიშნულიყო საჯარო თანამდებობაზე კონკურსის გარეშეც, როგორც მოვალეობის შემსრულებელი იმ ვაკანტურ თანამდებობაზე, რომელიც კონკურსის წესით უნდა შეივსოს, ანუ კონკურსის შედეგების გამოცხადებამდე. გამომდინარე იქედან, რომ არ იყო დადგენილი ზღვრული ვადა, თუ რა ხანგძლივობით შეიძლებოდა პირი დანიშნულიყო მოვალეობის შემსრულებლად, საჯარო სამსახურში დანიშვნები ხდებოდა კონკურსის გარეშე. ამ პრაქტიკამ რეალურად ვერ ჩამოაყალიბა რაციონალური ბიუროკრატია, მოხდა მხოლოდ საბჭოთა პარტიული ნომენკლატურის ჩანაცვლება პარტიულ-კლანური ნომენკლატურით. შედეგად, საჯარო მოხელე მთლიანად დამოკიდებული დარჩა ხელმძღვანელი პირის ნებაზე და ამიტომაც, როცა ხდებოდა ხელმძღვანელის შეცვლა, ეს თითქმის ყოველთვის იწვევდა მოხელეთა მთელი კორპუსის ცვლილებას. ამიტომ, კანონით დეკლარირებული საჯარო სამსახურის ერთ-ერთი უმთავრესი პრინციპის განხორციელება - კადრების სტაბილურობა და მემკვიდრეობითობა - მიუღწეველი დარჩა.

საჯარო სამსახურის რეფორმირების მიზნით გარკვეული ცვლილებები დაიწყო 2004 წლიდან, როცა მთავრობის მიერ საჯარო სამსახურის სფერო ერთ-ერთ პრიორიტეტულ მიმართულებად გამოცხადდა. ამ სფეროში რეფორმის კოორდინირების მიზნით, 2004 წლის 24 ივნისს ცვლილება იქნა შეტანილი “საჯარო სამსახურის შესახებ” კანონში, რომლის საფუძველზეც პრეზიდენტთან შეიქმნა საჯარო სამსახურის საბჭო. 2005 წლის 24 ივნისის გამოცემული იქნა პრეზიდენტის N534 ბრძანებულება “ზურაბ ჟვანიას სახელობის სახელმწიფო ადმინისტრირების სკოლის დაარსებისა და საჯარო მოხელეთა პროფესიული გადამზადების და კვალიფიკაციის ამაღლების მიზნობრივი სახელმწიფო პროგრამის დამტკიცების შესახებ”, რომელიც მიზნად ისახავდა სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მოხელეთათვის ტრენინგისა და სასწავლო პროგრამების განხორციელებას, მათი კვალიფიკაციისა და პროფესიონალიზმის დონის ამაღლების უზრუნველყოფას. საჯარო სამსახურის რეფორმის სფეროში მთავრობის მიერ გადადგმული პირველი ნაბიჯები ზედმეტი უწყებების გაუქმებასა და შტატების სერიოზულ რეორგანიზაციას მოიცავდა. ამ მიმართულებით, რიგ შემთხვევებში, რეფორმები ეხებოდა ცენტრალური ხელისუფლების ინსტიტუციური რესტრუქტურისა და საკითხებს და, რიგ შემთხვევებში, მასობრივ საკადრო ცვლილებებს ხელისუფლების ყველა დონეზე. 2005-2006 წლებში საჯარო სამსახურის რეფორმის ფარგლებში სამინისტროების თანამშრომელთა რაოდენობა 35%-ით (102,571-იდან 66,615-მდე), ხოლო თანამშრომელთა რაოდენობა საქვეუწყებო დაწესებულებებში 65%-ით (23,769- იდან 8,237-მდე) შემცირდა. შტატების ოპტიმიზაცია შეეხო ადგილობრივ თვითმმართველობასაც. საჯარო სამსახურის ბიუროს 2006 წლის მონაცემებით, ადგილობრივ თვითმმართველობაში იყო 8,340 საჯარო მოხელე, ხოლო 2007 წლის მონაცემებით, მათი რაოდენობა შემცირდა და შეადგენდა 6,734. 2005 წელს

ქალაქ თბილისის მერიასა და რამოდენიმე თვითმმართველ ერთეულში ჩატარდა კონკურსები და თვითმმართველობის მოხელეთა დანიშვნა მოხდა კონკურსის საფუძველზე. სამწუხაროდ, შემდგომმა წლებმა დაადასტურა, რომ ეს იყო ერთჯერადი კამპანიური პროცესი, რომელიც შორს იდგა რეალურ რეფორმასთან. საილუსტრაციოდ, საჯარო სამსახურის ბიუროს დღევანდელი მონაცემებით, ადგილობრივ თვითმმართველობის მოსამსახურეთა საერთო რაოდენობა საგრძნობლად გაზრდილია და შეადგენს 11,770 კაცს. პრეზიდენტთან შექმნილმა საჯარო სამსახურის საბჭომ 2007 წლიდან პრაქტიკულად შეწყვიტა ფუნქციონირება. საჯარო მოხელეთა პროფესიული გადამზადების და კვალიფიკაციის ამაღლების მიზნობრივი სახელმწიფო პროგრამის დაფინანსება და, შესაბამისად, განხორციელება შეწყდა 2006 წლიდან, ხოლო მოხელეთა დანიშვნა თვითმმართველობის საჯარო სამსახურში კვლავინდებურად კონკურსის გარეშე გაგრძელდა. შეიძლება ითქვას, რომ 2004 წელს დაწყებული რეფორმა 2006 წლის ბოლოსთვის შეწყდა. რეალურად მოხდა ძველი ნომენკლატურის ახლით ჩანაცვლება და საჯარო სამსახური კვლავ რეფორმამდელ ჩარჩოებს დაუბრუნდა. 2006 წლის ბოლოს მომზადებული “საჯარო სამსახურის კოდექსის პროექტი” დღემდე განუხილველად არის დატოვებული და 2007 წლიდან საჯარო სამსახურის რეფორმამაც დაკარგა აქტუალობა. საილუსტრაციოდ, 2006 წელს “საჯარო სამსახურის შესახებ” კანონში შეტანილი ცვლილება, რომლის თანახმად კონკურსისა და ატესტაციის ჩატარების წესი უნდა განსაზღვრულიყო პრეზიდენტის ბრძანებულებით, შესრულებული იქნა მხოლოდ 2009 წელს.

კერძოდ, 2009 წლის 5 თებერვალს მიღებული იქნა პრეზიდენტის N46 ბრძანებულება “საჯარო თანამდებობათა დასაკავებელი კონკურსის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ”, ხოლო ამავე რიცხვის N47 ბრძანებულებით, დამტკიცდა “საჯარო მოხელეთა ატესტაციის წესი”. მიუხედავად ამ ფორმალური ხარვეზის გადაწყვეტისა, პრაქტიკაში არც კონკურსები და არც ატესტაციის დანერგვა არ მომხდარა.

საჯარო სამსახურის რეფორმის მეორე ტალღა დაიწყო 2012 წლიდან. კერძოდ, 2012 წლის 20 თებერვალს მიღებული იქნა მთავრობის დადგენილება N57 “სახაზინო (საბიუჯეტო) დაწესებულებებში ადამიანური რესურსების მართვის ავტომატიზებული სისტემის მინიმალური სტანდარტის დამტკიცების შესახებ”. ამ დადგენილების ამოქმედებით გადაწყვეტილი უნდა იყოს საკადრო პოლიტიკის ისეთი უმნიშვნელოვანესი საკითხი, როგორცაა მოხელეთა სამუშაოთა აღწერილობების და საკვალიფიკაციო მოთხოვნების დადგენა. დადგენილების ამოქმედება თვითმმართველობის ორგანოებში გათვალისწინებულია 2013 წლის 1 ივნისიდან. უაღრესად მნიშვნელოვანი იყო “საჯარო სამსახურის შესახებ” კანონში 2012 წლის 29 ივნისს შეტანილი ცვლილება. ამ ცვლილებით დადგინდა, რომ პირი საჯარო სამსახურში კონკურსის გარეშე შეიძლება დაინიშნოს მხოლოდ 3 თვის ვადით. ამ ცვლილებით დასრულდება კონკურსის გარეშე მოხელეთა დანიშვნის პრაქტიკა. აღნიშნული ცვლილება უნდა ამოქმედდეს 2013 წლის 1 ივნისიდან.

3.2. საკადრო პოლიტიკის ზოგადი შეფასება

დასკვნის სახით შეგვიძლია აღინიშნოს, რომ ერთიანი, თანმიმდევრული პოლიტიკის გატარება საჯარო სამსახურში ადამიანური რესურსების მართვის მიმართულებით რეალურად არ მომხდარა. მოხელის მომზადება-გადამზადება, სამსახურში მიღება, კარიერის გავლა და მისი საქმიანობის შეფასება ემყარება არა ობიექტურ კრიტერიუმებს, არამედ პოლიტიკური ხელმძღვანელობის პირად ნება-სურვილს. მსგავსი პრაქტიკა უამრავ პრობლემას წარმოშობს, რომელთაგანაც უმთავრესია:

- მოხელეთა არაპროფესიონალიზმი;
- მოხელეთა სრული დამოკიდებულება პოლიტიკური ხელმძღვანელობის ნებისადმი;
- კვალიფიციური კადრების არამოტივირებულობა, იმუშაონ საჯარო სამსახურში;
- დამსახურებისა და საქმიანობის ხანგრძლივობის შეუსაბამო სამსახურებრივი დანიშნულების სისტემა;
- მოხელეთა შორის შრომისა და უფლება-მოვალეობათა მკაფიო დანაწილების არარსებობა.

ამის ძირითადი მიზეზებია:

ა) საკანონმდებლო ხარვეზები და კანონმდებლობაში ჯერ კიდევ მრავლად არსებული “თეთრი ლაქები”, რომლებიც თავისთავად წარმოშობენ კანონმდებლობითვე დეკლარირებულ პრინციპებზე უარის თქმის შესაძლებლობას და განაპირობებენ სერიოზულ ინსტიტუციურ პრობლემებს საჯარო სამსახურში;

ბ) არასაკმარისად მომზადებული კადრები, რომელთაც არ გააჩნიათ რაციონალურად მონყობილ საჯარო დაწესებულებაში მუშაობის პრაქტიკა;

გ) საჯარო მოსამსახურეთა კეთილსინდისიერი საქმიანობისათვის არასაკმარისი მოტივაცია, რაც განპირობებულია შესაბამისი სამართლებრივი და სოციალური დაცვის ქმედითი გარანტიების ფაქტობრივად არარსებობით.

ამ მიზეზთა გამო, მიუხედავად კანონმდებლობით შემოტანილი რაციონალური ბიუროკრატიის წესრიგისა, საჯარო სამსახურში პარალელურ რეჟიმში და ხშირად უფრო წარმატებულად კვლავაც “მუშაობს” კლანურ-ნომენკლატურული სისტემისაგან მემკვიდრეობით დატოვებული პატრიმონალური პრინციპები. კერძოდ:

ა) საჯარო მოსამსახურე, ხშირ შემთხვევაში, კვლავაც პირადად არის დამოკიდებული დაწესებულების უფროსზე, ზემდგომ თანამდებობის პირზე და ასრულებს არა ნორმებით განსაზღვრულ თანამდებობრივ მოვალეობას, არამედ უფროსის პირად ნებას;

ბ) საჯარო დაწესებულებაში ბატონობს არა საჯარო ინტერესი, არამედ უწყებრივი და ხშირად უწყების ხელმძღვანელი თანამდებობის პირის ინტერესი;

გ) საჯარო მოსამსახურეების რეალურ იერარქიას ხშირად განსაზღვრავს არა ნორმებით დადგენილი ორგანიზაცია, არამედ პირადი დამოკიდებულებები როგორც უფროსებთან, ისე დაქვემდებარებულ თანამდებობის პირებთან;

დ) უფრო ხშირად საჯარო მოსამსახურეს არ გააჩნია კონკრეტულად განსაზღვრული რეგულარული კომპეტენცია და სიტუაციისა და უფროსის ნების შესაბამისად არის ან სრულიად უუფლებო, ან, უფროსის კომპეტენციის ფარგლებში - ყოვლისშემძლე;

ე) საჯარო მოსამსახურის უფლებამოსილება ხშირად არ შეესაბამება მის სპეციალურ კვალიფიკაციას, არსებობს “პრივილეგირებული” მოხელე, რომელსაც, არაკვალიფიციურობის მიუხედავად, ერთდროულად შეუძლია სრულიად განსხვავებულ სფეროში იმუშაოს;

ვ) მოუნესრიგებელია მოხელეების ანაზღაურების სისტემა, რის შედეგადაც ხელფასის ზევით სხვა ლეგალური (მაგალითად, პრემია) ან არალეგალური შემოსავლების განაწილება დამოკიდებულია მხოლოდ უფროსის ნებაზე - არის შემთხვევები, როდესაც მოხელეები პირადი ერთგულებისა და სამსახურის საფასურად იღებენ გარკვეულ “ბენეფიციას”, ე.ი. უფლებას, რასაც იყენებენ არალეგალური, უკანონო შემოსავლის მისაღებად;

ზ) ხშირად თანამდებობრივი საქმიანობა თანამდებობის პირის ძირითადი შრომითი საქმიანობა კი არ არის, არამედ თანამდებობრივი “იმუნიტეტი” და პრესტიჟი, რომელსაც იყენებს სხვა, კერძო საქმიანობის წარმატებით წარმართვისთვის;

თ) პრაქტიკულად, არ არსებობს დამსახურებისა და საქმიანობის ხანგრძლივობის შესაბამისი სამსახურებრივი დანიშნულების სისტემა. საჯარო მოსამსახურის კარიერა დამოკიდებულია “პატრონზე” და არა მის კვალიფიკაციასა და დამსახურებაზე.

ამრიგად, საქართველოს საჯარო სამსახური შეიძლება შევაფასოთ სისტემად, სადაც ერთდროულად მოქმედებს:

ა) კანონმდებლობით შემოღებული რაციონალური ბიუროკრატიის პრინციპები და ნორმები, რომელთა პრაქტიკულად განხორციელება პრობლემურია როგორც საკანონმდებლო ხარვეზების, ისე მოხელეთა არაკვალიფიციურობისა და საჯარო სამსახურის ნორმათა დაცვის მოტივაციის ნაკლებობის გამო;

ბ) კლანურ-ნომენკლატურული ბიუროკრატიის პატრიმონალური პრინციპები, რაც საქართველოს მძიმე წარსულიდან მემკვიდრეობით შემორჩა და რომლის დაძლევაც ერთ-ერთი უმთავრესი საერთო ეროვნული ამოცანაა.

3.3. ადგილობრივ თვითმმართველობის საკადრო პოლიტიკა - კანონმდებლობა

თვითმმართველობის განხორციელება საჭიროებს სპეციალური ცოდნითა და უნარ-ჩვევებით აღჭურვილ მოხელეებს, რაც დაკავშირებულია როგორც შესაბამის სწავლებისა და კვალიფიკაციის სისტემის ფორმირებასთან, ასევე შესაბამის საკადრო პოლიტიკასთან, რომელმაც ხელი უნდა შეუწყოს თვითმმართველობის ორგანოებში მაღალკვალიფიციური კადრების მოზიდვას და დამაგრებას. სამწუხაროდ, საჯარო სამსახურში არსებული პრობლემები კიდევ უფრო მძიმედ აისახა თვითმმართველობის საკადრო პოლიტიკაზე.

“საჯარო სამსახურის შესახებ” კანონი მიღებული იქნა 1997 წელს, ადგილობრივი თვითმმართველობის ფორმირებამდე და კანონში არ იქნა გათვალისწინებული თვითმმართველობის სპეციფიკა, რაც დამატებით პრობლემებს ქმნის თვითმმართველობის საჯარო მოსამსახურეთა სტატუსის განსაზღვრისა და ადგილობრივი საკადრო პოლიტიკის ფორმირების პროცესში. კერძოდ, ადგილობრივი თვითმმართველობის მოსამსახურის ცნება განმარტებულია “საჯარო სამსახურის შესახებ” კანონით. ამ კანონის მე-4 მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, “პირი, რომელიც სამსახურებრივ ურთიერთობაშია ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულთან, არის ადგილობრივი თვითმმართველობის მოსამსახურე.” კანონის მე-5 მუხლით მოცემულია საჯარო მოსამსახურეთა სახეები:

- სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირი;
- მოხელე;
- დამხმარე მოსამსახურე;
- შტატგარეშე მოსამსახურე.

როგორც კანონის ამ მუხლიდან ჩანს, ადგილობრივი თვითმმართველობის საჯარო მოსამსახურეთა სახეები შეიძლება იყოს მხოლოდ მოხელე, დამხმარე და შტატგარეშე მოსამსახურე. ასეთ შემთხვევაში გაურკვეველი რჩება საჯარო მოსამსახურის რომელ სახეს განეკუთვნება

ნებიან საკრებულოს წევრები და საკრებულოს თანამდებობის პირები, რომლებიც “საჯარო სამსახურის შესახებ” კანონით მიიჩნევიან თვითმმართველობის საჯარო მოსამსახურეებად. სამწუხაროდ, “საჯარო სამსახურის შესახებ” კანონი სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირებთან ერთად არ ითვალისწინებს თვითმმართველობის პოლიტიკურ თანამდებობის პირების სახეს. მიუხედავად იმისა, რომ ამ კანონში მიღებიდან დღემდე შესულია 75 (!) ცვლილება, მასში ჯერ კიდევ არ არის სათანადოდ ასახული ადგილობრივი თვითმმართველობის საჯარო მოსამსახურეთა სპეციფიკა (მაგალითად, კანონი იძლევა მხოლოდ “სახელმწიფო თანამდებობის” ცნების განმარტებას და საერთოდ არ ითვალისწინებს თვითმმართველობის თანამდებობის პირის არსებობას). “საჯარო სამსახურის შესახებ” კანონის 48-ე მუხლის თანახმად, საჯარო მოსამსახურეს კვალიფიკაციის ამალღების მიზნით უფლება აქვს 5 წელიწადში ერთხელ, თანამდებობრივი სარგოს შენარჩუნებით, ისარგებლოს არა უმეტეს 3 თვიანი დამატებითი სასწავლო შევებულებით. სამწუხაროდ, კანონის ეს მუხლი ეხება მხოლოდ სახელმწიფო მოსამსახურეს და კანონში შესაბამისი ცვლილების შეტანამდე თვითმმართველობის მოხელე ამ უფლები ვერ ისარგებლებს. საქართველოს პრეზიდენტის 2001 წლის 21 ივლისის N 286 ბრძანებულებით დამტკიცებული “საჯარო სამსახურის თანამდებობათა რეესტრი”, რომლითაც განისაზღვრება საჯარო მოსამსახურეთა თანამდებობრივი რანგები, არ შეესაბამება “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ორგანული კანონს. ამ ბრძანებულებაში 2001 წლიდან დღემდე შესულია 97(!) ცვლილება. ცვლილებების ასე დიდი რაოდენობის მიუხედავად, თვითმმართველობის ორგანოების საჯარო თანამდებობები დღემდე მოუწესრიგებელია. გამონაკლისია მხოლოდ ქ. თბილისის და ქ. ბათუმის თვითმმართველობის ორგანოების საჯარო თანამდებობები, რომლებიც შეესაბამება მოქმედ კანონმდებლობას, მაგრამ სხვა თვითმმართველი ქალაქების და მუნიციპალიტეტების საჯარო თანამდებობათა რანგები დღემდე განუსაზღვრელია, რაც წარმოშობს პრაქტიკულ პრობლემას, როგორც თანამდებობრივი რანგის, ასევე ამ რანგიდან გამომდინარე შრომის ანაზღაურების ოდენობის განსაზღვრასთან დაკავშირებით.

თვითმმართველობაში კლანურ-ნომენკლატურული ბიუროკრატიის არსებობას ხელს უწყობდა ასევე “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ორგანული კანონიც. თვითმმართველობის საქმიანობის განმსაზღვრელი ამ უმთავრესი ნორმატიული აქტით 2010 წლამდე პრაქტიკულად დაკანონებული იყო “საპატრონაჟო სამსახური”. როგორც 1997 წლის “ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ” ორგანული კანონი, ასევე 2005 წელს მიღებული “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ორგანული კანონი, 2009 წელს შეტანილ ცვლილებებამდე, ითვალისწინებდა, რომ გამგებლის (მერის) განთავისუფლება წარმოადგენდა გამგეობის (მერიის) ყველა ხელმძღვანელი თანამდებობის პირის (გამგებლის (მერის) მოადგილეები, სამსახურის უფროსები) განთავისუფლების საფუძველს, ხელმძღვანელი თანამდებობის პირის შეცვლა კი, როგორც წესი, თან სდევდა სამსახურის თანამშრომელთა შეცვლას. 2009 წელს “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ორგანულ კანონში შეტანილი ცვლილებით (რომელიც ამოქმედდა 2010 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების შემდეგ) კანონის ეს ხარვეზი გამოსწორდა. შეტანილი ცვლილებით, გამგებლის (მერის) დანიშვნა ხდება განუსაზღვრელი ვადით და მისი განთავისუფლება არ წარმოადგენს გამგეობის (მერიის) თანამდებობის პირთა განთავისუფლების საფუძველს.

3.4. ადგილობრივი თვითმმართველობის საკადრო პოლიტიკა პრაქტიკაში

კანონმდებლობით გამოწვეულ ხარვეზების გარდა, კიდევ უფრო რთულია საკადრო პოლიტიკის არსებული პრაქტიკა. პირველ რიგში, ეს ეხება თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოს სტრუქტურას.

ორგანიზაციული სტრუქტურის აგებას განაპირობებს არა მხოლოდ თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებები, არამედ ადგილობრივი პირობები (ერთ თვითმმართველ ერთეულში შეიძლება მიზანშეწონილი იყოს გარკვეული დარგის მართვის სამსახურის ცალკე სტრუქტურულ ერთეულად გამოყოფა, ხოლო მეორე ერთეულში, სადაც მოცემული მიმართულება ნაკლებად აქტუალურია (არ წარმოადგენს პრობლემას ან არ გააჩნია განვითარების პოტენციალი), შესაძლებელია, არ მოხდეს ანალოგიური სახის სამსახურის ცალკე გამოყოფა და კონკრეტული დარგის მართვა შეითავსოს სხვა სამსახურმა). მაგრამ, დღევანდელი მდგომარეობით, თვითმმართველ ერთეულებში ძირითადად ერთნაირი სტრუქტურებია (განსაკუთრებით, რეგიონულ ქრისტში). ეს მიუთითებს იმაზე, რომ თვითმმართველი ერთეულის აღმასრულებელი ორგანოების სტრუქტურები ნაკლებად არის ორიენტირებული ადგილობრივ სპეციფიკასა და პრიორიტეტებზე. ამის ძირითადი მიზეზია ის, რომ თვითმმართველ ერთეულებს (მცირეოდენი გამოწვევის) არ გააჩნიათ განვითარების სტრატეგიული გეგმა, რომლის გათვალისწინებითაც უნდა იგებოდეს ორგანიზაციული სტრუქტურა. არ არსებობს დადგენილი კრიტერიუმები, რომლითაც მოხდება როგორც ორგანიზაციული სტრუქტურების, ასევე თანამშრომელთა რაოდენობის განსაზღვრა. ასეთ კრიტერიუმებად თვითმმართველობის ორგანოების ხელმძღვანელები ასახელებენ მითითებებს ფინანსთა სამინისტროსა და გუბერნატორის მხრიდან. თვითმმართველობებში არ არის დანერგილი ხარისხის მართვის სისტემა და მართვის ხარისხის ეფექტიანობის კრიტერიუმები. შესაბამისად, ორგანიზაციული სტრუქტურების აგება და თანამშრომელთა რაოდენობის განსაზღვრა ეფუძნება მხოლოდ სუბიექტურ ფაქტორებს და დამოკიდებულია ხელმძღვანელის პირად ნებაზე. სტრუქტურის არარაციონალულობა იწვევს თვითმმართველობის მოხელეთა შტატების დაუსაბუთებელ გაზრდას, რაც შესაბამისად აისახება ადგილობრივი ბიუჯეტის სახელფასო ფონდის განუვლ საერთო ხარჯებთან მიმართებით პროცენტულ ზრდაზე. 2006 წლამდე თვითმმართველობის მოხელეთა სახელფასო ფონდი შეადგენდა მთლიანი ხარჯების საშუალოდ 10,7% (2005 წელს მიღებულ “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ორგანულ კანონის 51-ე მუხლის მე-3 პუნქტში მითითებული იყო, რომ “თვითმმართველი ერთეულის ადმინისტრაციული ხარჯები არ უნდა აღემატებოდეს მისი ბიუჯეტის ხარჯების 10%-ს.” ეს დებულება, სამწუხაროდ, 2006 წლის 10 ნოემბერს ორგანულ კანონში პირველივე შეტანილი ცვლილების შედეგად იქნა ამოღებული), 2012 წლის მონაცემებით კი თვითმმართველობის მოხელეთა სახელფასო ფონდი შეადგენს მთლიანი ხარჯების საშუალოდ 23% (ცალკეულ მუნიციპალიტეტებში 45%) თვითმმართველობის მოხელეებს ან საერთოდ არ გააჩნიათ სამუშაოთა აღწერილობები ან იგი მხოლოდ იმეორებს შესაბამისი სამსახურის დებულებით განსაზღვრულ ზოგად ფუნქციებს. სამუშაო აღწერილობების არარსებობის გამო, სპეციალისტებს შორის სამუშაოს განაწილება ხორციელდება ხელმძღვანელის მხრიდან ზეპირი შეთანხმების საფუძველზე ან, უარეს შემთხვევაში, საერთოდ არაა განაწილებული მოვალეობები. სამუშაოთა აღწერილობების არარსებობა განაპირობებს შესაბამისი კონკრეტული თანამდებობისათვის დამატებითი საკვალიფიკაციო მოთხოვნების დადგენის შეუძლებლობას. ამიტომ, იმ იშვიათ შემთხვევებში, როცა ხდება თვითმმართველობაში თანამდებობაზე კონკურსის წესით პირის აყვანა, გამოცხადებული საკვალიფიკაციო მოთხოვნები არის ძალზედ ზოგადი ხასიათის და არ იძლევა სათანადო კვალიფიკაციის კანდიდატის შერ-

ჩვეის საშუალებას. დეტალური სამუშაოთა აღწერილობების არარსებობის გამო, შეუძლებელი ხდება მოხელეთა საქმიანობის დაგეგმვა. შესაბამისად, კანონით დადგენილი ნორმირებული სამუშაო დღის მიუხედავად (სამუშაო დროის ხანგრძლივობა არ უნდა აღემატებოდეს 40 საათს კვირაში), მოხელებს რეალურად უნევთ მუშაობა არანორმირებულ რეჟიმში, რადგან მათთვის წინასწარ არ არის ცნობილი, რა სამუშაოს შესრულება მოუწევთ სამუშაო დღის განმავლობაში. მოხელის სამუშაო გეგმების არარსებობა განაპირობებს პერიოდული ანგარიშგების სისტემის არარსებობას. თვითმმართველობებში არ არის დადგენილი მოხელეთა პერიოდული ანგარიშგების წესი და შეფასების კრიტერიუმები. კრიტერიუმების არ არსებობა კი განაპირობებს ნახალისებისა და პასუხისმგებლობის ობიექტური სისტემის ჩამოუყალიბებლობას. მოხელის ნახალისება თუ დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის გამოყენება მთლიანად დამოკიდებულია ხელმძღვანელის ნებაზე. ამიტომაც მოხელე ემსახურება არა სისტემას, არამედ ხელმძღვანელს. შეფასების კრიტერიუმების არარსებობის გამო, დამკვიდრებულია ნახალისების მანკიერი პრაქტიკა, როცა პერიოდულად ყველა მოხელეს თანაბრად ეძლევა პრემია. ასეთი მიდგომა ეწინააღმდეგება “საჯარო სამსახურის შესახებ” კანონს, რომელიც პრემიას განიხილავს ინდივიდუალური ნახალისების ფორმად და ამ ფორმის გამოყენება კოლექტიური ნახალისების ფორმად დაუშვებელია.

ყოველივე ზემოაღნიშნული ხელს უშლის კადრების სტაბილურობას, რაც, ცხადია, უარყოფითად აისახება მოხელეთა კვალიფიკაციაზე და პროფესიული კადრების ჩამოყალიბებაზე. საკმაოდ დიდია თვითმმართველობაში კადრების დენადობა. აღნიშნული უკავშირდება არა მხოლოდ პოლიტიკურ პროცესებს (2004-2005 წლებში თვითმმართველობის მოხელეთა დაახლოებით 70% შეიცვალა. ეს ტენდენცია შეინიშნება 2012 წლის არჩევნების შემდეგაც, რაც მიუთითებს თვითმმართველობის საჯარო მოხელეთა პოლიტიზირების მაღალ დონეზე), არამედ მოხელეთა დაბალ ანაზღაურებას და, რაც მთავარია, მოხელეთა უშუალო დამოკიდებულებას ხელმძღვანელზე (ხელმძღვანელის ცვლა, როგორც წესი, იწვევს მოხელეთა ცვლასაც). მაგალითად, 2006-2008 წლებში მცხეთა-მთიანეთის რეგიონის თვითმმართველობებში კადრების დენადობა შეადგენდა 30%. ანალოგიური მდგომარეობა იყო საქართველოს სხვა რეგიონებშიც.

3.5. თვითმმართველობის მოხელეთა მომზადებისა და კვალიფიკაციის ამაღლების სისტემა

ადგილობრივი თვითმმართველობის საჯარო მოსამსახურეთა სწავლების მარეგულირებელი სამართლებრივი ბაზა ძალზედ მწირია. “საჯარო სამსახურის შესახებ” საქართველოს კანონი, რომელიც განსაზღვრავს საჯარო მოსამსახურეთა (როგორც სახელმწიფო, ასევე ადგილობრივი თვითმმართველობის) სამართლებრივ მდგომარეობას და მათ უფლება-მოვალეობებს, თვითმმართველობის საჯარო მოსამსახურეთათვის სამუშაოზე მიღებისთვის ძირითად მოთხოვნებში არ აწესებს კვალიფიკაციის საჭიროებას. კანონის მე-16 მუხლი მიუთითებს, რომ “ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელედ შეიძლება მიღებულ იქნეს საქართველოს ქმედუნარიანი მოქალაქე, რომელმაც მიაღწია 18 წლის ასაკს, აქვს საშუალო განათლება მაინც და ფლობს საქართველოს სახელმწიფო ენას” მაშინ, როცა სახელმწიფო მოხელისათვის კანონი ერთ-ერთ ძირითად მოთხოვნად აწესებს “შესაბამის ცოდნას და გამოცდილებას”.

2004 წელს საქართველოს მიერ რატიფიცირებული იქნა “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ევროპული ქარტია. სამწუხაროდ, დღემდე არ არის რატიფიცირებული ქარტიის მე-6 მუხლის მე-2 პუნქტი, რომელიც ავალდებულებს სახელმწიფოს ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელეთა შერჩევის, თანამდებობრივი წინსვლისა და პროფესიული განვითარების უზრუნველყოფელი სისტემის შექმნას.

2010 წლის 25 ივნისს საქართველოს მთავრობის N172 დადგენილებით დამტკიცებული იქნა “საქართველოს რეგიონული განვითარების 2010-2017 წლების სახელმწიფო სტრატეგია”. ამ სტრატეგიის 2.4 მუხლი ეძღვნება ადამიანური რესურსების, მათ შორის ადგილობრივი თვითმმართველობის საჯარო მოხელეთა კვალიფიკაციის ამაღლების საკითხებს. ამ მუხლის მე-3 პუნქტით განსაზღვრულია, რომ “მომზადებულ უნდა იქნეს ადგილობრივი თვითმმართველობის საჯარო მოსამსახურეთა სწავლების სახელმწიფო კონცეფცია, რომელიც განსაზღვრავს მუნიციპალურ საჯარო მოსამსახურეთა სწავლების სისტემის ძირითად პრინციპებსა და მიმართულებებს, სწავლების სახეებსა და ფორმებს, სწავლების სისტემის მაკოორდინირებელ რგოლებს, სწავლების კრიტერიუმებსა და მათ შესაბამისობას მოხელეთა საკვალიფიკაციო მოთხოვნებიდან გამომდინარე სწავლების საჭიროებებთან.”

სახელმწიფო სტრატეგიის 2.11 მუხლი მიუთითებდა სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობის საჯარო მოსამსახურეებისათვის სამუშაოს აღწერილობის სისტემის დაინერგვის აუცილებლობაზე, რომელშიც მკაფიოდ იქნებოდა განსაზღვრული მოსამსახურის უფლება-მოვალეობები, მისი კომპეტენციები, შესასრულებელი ამოცანებისა და დავალებების ნუსხა, რაც ხელს შეუწყობდა საჯარო მოსამსახურის საქმიანობის დაგეგმვას და გაზრდიდა მოსამსახურეთა საქმიანობის შეფასების ობიექტურობის ხარისხს.²¹

მოხელეთა კვალიფიკაციის ამაღლება, ადგილობრივი თვითმმართველობის მოსამსახურეთა უნარების განვითარება არის კომპლექსური პროცესი, რომელიც მოიცავს როგორც არსებული საკანონმდებლო ხარვეზების აღმოფხვრას, ასევე ოპტიმალური ორგანიზაციული სტრუქტურების ჩამოყალიბებას, მოხელეთა დეტალურ სამუშაოთა აღწერასა და საკვალიფიკაციო მოთხოვნების დადგენას, ანგარიშებისა და შეფასების სისტემის დანერგვას, კონკურსებისა და ატესტაციების ჩატარებას და მოხელეთა კორპუსის სტაბილურობის უზრუნველყოფას. დღეს მოქმედი არც კანონმდებლობა და არც არსებული პრაქტიკა არ იძლევა თვითმმართველობის მოხელეთა კვალიფიკაციის ამაღლების ეფექტური სისტემის ჩამოყალიბების საშუალებას. ამ მიმართულებით სახელმწიფოს მხრიდან გატარებული ღონისძიებები ატარებდნენ კამპანიურ ხასიათს, ვერ უზრუნველყოფდნენ ვერც კადრების სტაბილურობას და ვერც მოტივაციის შექმნას კვალიფიკაციის ამაღლებისათვის.

თვითმმართველობის მოხელეთა მომზადებისა და კვალიფიკაციის სისტემის შექმნისათვის საჭირო იქნება:

1. საკანონმდებლო ბაზის სრულყოფა, რაც მოიცავს:

ა) “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ევროპული ქარტიის მე-6 მუხლის მე-2 პუნქტის რატიფიცირებას;

ბ) “საჯარო სამსახურის შესახებ” საქართველოს კანონის სრულყოფას, რის საფუძველზეც:

- უზრუნველყოფილი იქნება კადრების სტაბილურობის პრინციპის დაცვა ადგილობრივ საჯარო სამსახურში;
- თვითმმართველობის საჯარო თანამდებობის დასაკავებლად ერთ-ერთ ძირითად მოთხოვნად განისაზღვრება ამ თანამდებობისათვის დადგენილი შესაბამისი კვალიფიკაციის ქონა;
- საჯარო მოხელეებს განესაზღვრება პროფესიული კვალიფიკაციის პერიოდულად ამაღლების ვალდებულება;
- ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს განესაზღვრება მასთან დასაქმებულ საჯარო მოსამსახურეთა კვალიფიკაციის ამაღლების უზრუნველყოფის ვალდებულება;
- თვითმმართველობის საჯარო მოხელეს მიეცემა უფლება, ისარგებლოს სასწავლო შვებულებით;

21. აღსანიშნავია, რომ რიგი მთელი წყება ბრძანებულებების, წესებისა და განკარგულებებისა, რომელიც ამ სტრატეგიას თან მოჰყვა, მხოლოდ ქალაქზე დარჩა.

- მოხელის კარიერა პირდაპირ დაუკავშირდება მის კვალიფიკაციას: განისაზღვრება მოხელის კვალიფიკაციის შეფასების სტანდარტები, ხოლო შეფასების შედეგები სავალდებულოდ აისახება მოხელის კარიერაზე.

გ) ადგილობრივი საჯარო სამსახურის სახელფასო პოლიტიკის განსაზღვრის სფეროში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების დამოუკიდებლობის ხარისხის ამაღლებას;

დ) მუნიციპალურ მოსამსახურეთა მინიმალური და დამატებითი საკვალიფიკაციო მოთხოვნების განსაზღვრას; ადგილობრივი თვითმმართველობის საჯარო მოსამსახურეთა თანამდებობრივი ინსტრუქციებისა და სამუშაოთა აღწერილობების შედგენას; ადგილობრივი თვითმმართველობის საჯარო სამსახურის თითოეული თანამდებობისა და რანგისათვის შესაბამისი საკვალიფიკაციო მოთხოვნების დადგენას;

ე) მინიმალური საკვალიფიკაციო მოთხოვნების დასაკმაყოფილებლად მოხელეთა მომზადების სასწავლო პროგრამის დამტკიცებას;

ვ) მოხელეთა კვალიფიკაციის შეფასების სტანდარტების დადგენას;

ზ) მოხელეთა მომზადების დამადასტურებელი დოკუმენტების (სერტიფიკატების) ფორმების და მათი გაცემის წესის დადგენას.

2. სწავლების სისტემის მართვისა და კოორდინაციის ეფექტური სისტემის შექმნა და სწავლების სისტემის არსებული ინფრასტრუქტურის განვითარება;

3. სწავლების უწყვეტი ციკლის ორგანიზებისათვის აუცილებელი საფინანსო და მატერიალურ-ტექნიკური ბაზის შექმნა;

4. სასწავლო დანესებულებების ინფრასტრუქტურისა და აკადემიური რესურსების განვითარების ხელშეწყობა, სწავლების შინაარსის, ფორმებისა და მეთოდების ჩამოყალიბება და განვითარება, საჭიროებათა პერმანენტული შესწავლა და მის შესაბამისად მოხელეთა სწავლების დაგეგმვა, სწავლების სტანდარტების შემუშავება, სწავლების შედეგების გაანალიზება და შეფასება;

5. სამეცნიერო-კვლევითი და საგამომცემლო საქმიანობის ორგანიზება, სასწავლო, სამეცნიერო და მეთოდოლოგიური ლიტერატურის მომზადება, გამოცემა და გავრცელება, ადგილობრივი თვითმმართველობის საჯარო მოსამსახურეთა და ტრენინგ-პროვაიდერების ერთიანი მონაცემთა ბაზის შექმნა.

მიხეილ კუკავა – ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსები და ქონება (1991-2012)

1 . საკანონმდებლო რეგულირება

ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსების და ქონების საკითხებს დღეს ძირითადად საბიუჯეტო კოდექსი არეგულირებს, ხოლო ქონებასთან დაკავშირებულ საკითხებს კანონი “ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ”. ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსები ასევე რეგულირდება კანონებით “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ”, “ადგილობრივი მოსაკრებლების შესახებ”, “ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ”.

2009 წლის ბოლოს საბიუჯეტო კოდექსის ამოქმედებისთანავე ძალა დაკარგა “საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ”²², “შემოსულობების ბიუჯეტებს შორის განაწილების შესახებ”²³ და “ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ” კანონებმა. 2010 წელს ძალა დაკარგა სახელმწიფო ქონების პრივატიზების, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების პრივატიზებისა და სარგებლობის უფლებით გადაცემის შესახებ კანონმა.

სხვა საკანონმდებლო ცვლილებებიდან აღსანიშნავია:

- ანგარიშგების გაზრდილი ვალდებულებები;
- რეგულირებადი ტარიფების რეგლამენტირება და
- შემოსულობების ბიუჯეტებს შორის განაწილების წესის დადგენა.

1.1 . ანგარიშგების გაზრდილი ვალდებულებები

2011-2012 წლებში, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ფინანსების მართვაში საკანონმდებლო ცვლილებებიდან ყველაზე მნიშვნელოვანი იყო 2011 წელს, ჯერ კიდევ კონტროლის პალატის შესახებ კანონში შესული ცვლილება (მუხლი 31), რომლის მიხედვითაც, კონტროლის პალატა საქართველოს პარლამენტს 2 წელიწადში ერთხელ წარუდგენს ანგარიშს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების ხარჯვასა და შესრულებასთან დაკავშირებით ჩატარებული აუდიტების შესახებ.

2012 წლის 1 იანვრიდან ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის პროექტი უნდა შეიცავდეს პროგრამულ და კაპიტალურ ბიუჯეტებს.

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიში 2014 წლის 1 იანვრიდან უნდა მოიცავდეს არა მხოლოდ წლიური ბიუჯეტით დასახული პრიორიტეტების ფარგლებში მხარჯავი დაწესებულებების მიერ განხორციელებული პროგრამების/ქვეპროგრამების აღწერას, არამედ მიღწეულ შედეგებსაც.

22. ამ კანონის წინამორბედი იყო საბიუჯეტო სისტემისა და საბიუჯეტო უფლებამოსილებათა შესახებ კანონი, რომელმაც 2003 წლის 24 აპრილს დაკარგა ძალა.

23. ამ კანონის წინამორბედი იყო საგადასახადო, არასაგადასახადო და კაპიტალური შემოსავლების ბიუჯეტებს შორის განაწილების შესახებ კანონი, რომელიც 2007 წლის 28 დეკემბერს ძალადაკარგულად გამოცხადდა.

1.2. რეგულირებადი ტარიფები

ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ კანონის 2012 წლის 16 მარტის ცვლილებებით, საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს 2012 წლის 1 აპრილამდე უნდა უზრუნველყო სახელმწიფო ქონების განკერძოების გზით კერძო სამართლის იურიდიული პირის დაფუძნება და მისი საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროსთვის 100%-იანი წილის მართვის უფლებით გადაცემა. 2012 წლის 17 სექტემბრიდან ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულისთვის ქონების საკუთრებასა და სარგებლობაში გადაცემას სსიპ სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტო ახორციელებს. სააგენტო რამდენიმე თვის დაგვიანებით შეიქმნა სანარმოთა მართვის ეროვნული სააგენტოს, ეკონომიკის და მდგრადი განვითარების სამინისტროს, პრევატიზების და ქონების დეპარტამენტების ბაზაზე.

ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ კანონის 15 დეკემბრის 2010 წლის ცვლილებებით (მე-16 მუხლი, მე-2 (ნ) ქვეპუნქტი), თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებას დაემატა კანონმდებლობით მინიჭებული უფლებამოსილების ფარგლებში, რეგულირებადი ტარიფების მარეგულირებელი ნორმების დადგენა.

კანონში ცვლილების თანახმად, საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულებით, უნდა განსაზღვრულიყო მუნიციპალური მომსახურების სფეროები, რომლებშიც თავისუფალი ფას-ნარმოქმნა და კონკურენცია შეზღუდულია და ექვემდებარება სატარიფო რეგულირებას, ანუ რეგულირებად ეკონომიკურ სფეროებს, რაც 18 თვის დაგვიანებით მოხდა. 2012 წლის 23 ივლისის საქართველოს პრეზიდენტის №619 ბრძანებულებით²⁴ რეგულირებად ეკონომიკურ სფეროებად შესაბამისი თვითმმართველი ერთეულის ადმინისტრაციულ საზღვრებში განისაზღვრა სხვადასხვა სახის ტრანსპორტით მგზავრების გადაყვანა, ხოლო თბილისის ადმინისტრაციულ საზღვრებში, დაგვა-დასუფთავებისა და საყოფაცხოვრებო ნარჩენების მართვის მომსახურება.

ბრძანებულების მიხედვით, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს, ამ ბრძანებულებაში მითითებული საქმიანობის რეგულირების მიზნით, თავიანთი კომპეტენციის ფარგლებში უნდა უზრუნველყოთ შესაბამისი სამართლებრივი აქტის გამოცემა, რაც დღემდე არცერთ მუნიციპალიტეტს არ გაუკეთებია. ეს აშკარად მიუთითებს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების პასიურობაზე და, სავარაუდოდ, ადგილობრივ და ცენტრალურ ხელისუფლებას შორის კომუნიკაციის პრობლემებზე.

თბილისის საკრებულო ერთადერთი გამონაკლისია, რომელმაც ჯერ კიდევ 2007 წელს განსაზღვრა რეგულირებადი ეკონომიკური სფეროები და ტარიფები, ხოლო 2012 წლის 27 ივლისს, პრეზიდენტის ბრძანებულების გამოცემიდან ოთხ დღეში, თავისი ახალი გადაწყვეტილებით, განსაზღვრა პრეზიდენტის ბრძანებულებით მუნიციპალურ გამგებლობას მიკუთვნებული დაგვა-დასუფთავებისა და საყოფაცხოვრებო ნარჩენების მართვის მომსახურება რეგულირებად ეკონომიკურ სფეროდ.

1.3. შემოსულობების ბიუჯეტებს შორის განაწილება

შემოსულობების ბიუჯეტებს შორის განაწილების სქემამ 2004 წლის შემდეგ მნიშვნელოვანი ცვლილებები განიცადა. შემოსულობების ბიუჯეტებს შორის განაწილებაში შეიძლება გამოვყოთ 2004 წლის 30 დეკემბრიდან 2007 წლის 28 დეკემბრამდე პერიოდი, როცა მოქმედებდა “საგადასახადო, არასაგადასახადო და კაპიტალური შემოსავლების ბიუჯეტებს შორის განა-

24. ამოქმედდა 2012 წლის 1 აგვისტოდან.

ნილების შესახებ” კანონი და 2007 წლის 28 დეკემბრიდან 2009 წლის 18 დეკემბრამდე, როცა “შემოსულობების ბიუჯეტებს შორის განაწილების შესახებ” კანონი მოქმედებდა, რომელიც შემდეგ საბიუჯეტო კოდექსმა ჩაანაცვლა.

მთავარი ცვლილება შემოსულობების განაწილებაში ის არის, რომ მოგების გადასახადი 2006 წლის 1 იანვრიდან მთლიანად ცენტრალურ ბიუჯეტში მიიმართება მაშინ, როცა მანამდე, თუ ის ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტისთვის იყო განკუთვნილი, ავტონომიური რესპუბლიკებში რჩებოდა, ხოლო თუ ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულისთვის - ადგილობრივ თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტში.²⁵ 2008 წლის 1 იანვრიდან კი საშემოსავლო გადასახადი (გარდა ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტებისათვის განკუთვნილი საშემოსავლო გადასახადისა) 100%-ით ცენტრალურ ბიუჯეტში მიიმართება.²⁶

განაწილების სქემა იმის მიხედვით იცვლებოდა, თუ რა პრობლემები დგებოდა დღის წესრიგში. მაგალითად 2005 წლის 24 ივნისამდე კანონი საერთოდ არ აზუსტებდა, სად მიდიოდა ავტონომიური რესპუბლიკების საკუთრებაში არსებული ქონების იჯარიდან და გაყიდვიდან მიღებული შემოსავალი. 2006 წლის 7 აგვისტოდან შემოდის დასახლებული ტერიტორიის დასუფთავების მოსაკრებელი, რომელიც 100%-ით ადგილობრივ ბიუჯეტში რჩება.²⁷ 2006 წლის 25 მაისამდე კანონი არ აზუსტებდა, სად მიდიოდა შემოსავალი სახელმწიფოს საკუთრებაში არსებული სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის და ადგილობრივი მმართველობისა და თვითმმართველობის გამგებლობაში არსებული სასოფლო-სამეურნეო მიწის გაყიდვიდან. 2007 წლის 11 ივლისამდე არ ზუსტდებოდა, სად მიდიოდა შემოსავალი მიწაზე საკუთრების უფლების აღიარებიდან. 2007 წლის 8 ივნისამდე არ არსებობდა კულტურული მემკვიდრეობის სარეაბილიტაციო არეალის ინფრასტრუქტურის მოსაკრებელი და სხვ.

2011-2012 წლებში განაწილების სქემაში მნიშვნელოვანი ცვლილებები არ შესულა. საბიუჯეტო კოდექსის 2012 წლის ცვლილებით, მოსაკრებლებს დაემატა მშენებლობის სახელმწიფო-ტექნიკური ზედამხედველობის მომსახურების მოსაკრებელი და მშენებლობის (გარდა განსაკუთრებული მნიშვნელობის რადიაციული ან ბირთვული ობიექტების მშენებლობისა) სანებართვო პირობების შესრულების დადასტურების (ექსპლუატაციაში მიღების) თაობაზე აქტის გამოცემის (მასში ცვლილების შეტანის) დაჩქარებული მომსახურების მოსაკრებელი.²⁸ ორივე მოსაკრებელი 100%-ით ადგილობრივ ბიუჯეტში რჩება.

25. 2005 წლის 17 ივნისის ცვლილება.

26. 2007 წლის 20 ივნისის ცვლილება.

27. 2006 წლის 24 ივლისის ცვლილება.

28. ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ კანონით, მხოლოდ თვითმმართველი ერთეულია უფლებამოსილი, მიიღოს გადაწყვეტილება ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლების შემოღებასა და გაუქმებაზე და კანონით გათვალისწინებული ზღვრული ოდენობების ფარგლებში მათი განაკვეთების დადგენაზე.

2 . ცვლილებები გათანაბრებითი ტრანსფერის ფორმულაში

ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ კანონის მიხედვით (მუხლი 49), თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის²⁹ შემოსულობები³⁰ შედგება საკუთარი და არასაკუთარი შემოსულობებისაგან. საკუთარ შემოსულობებს განეკუთვნება ადგილობრივი გადასახადები და მოსაკრებლები, გათანაბრებითი ტრანსფერი და საქართველოს კანონმდებლობით თვითმმართველი ერთეულებისათვის განკუთვნილი სხვა შემოსულობები, ხოლო არასაკუთარ შემოსულობებს განეკუთვნება სპეციალური და მიზნობრივი ტრანსფერები და საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი სხვა შემოსულობები. ტრადიციულად, ადგილობრივი საკუთარი შემოსულობები ადგილობრივი ბიუჯეტების მხოლოდ მცირე ნაწილს შეადგენს, თუმცა მათი შევსება ხდება გათანაბრებითი ტრანსფერით. საკუთარი შემოსულობების ხარჯვა თვითმმართველ ერთეულს შეუძლია დამოუკიდებლად და თავისი შეხედულებისამებრ განახორციელოს. თვითმმართველ ერთეულს თავისი უფლებამოსილების ფარგლებში ასევე შეუძლია, გრანტების შესახებ კანონის შესაბამისად მიღებული გრანტების (სპეციალური და მიზნობრივი ტრანსფერების გარდა) საკუთარი შეხედულებისამებრ გამოიყენება.

ადგილობრივი თვითმმართველობების შემოსულობების ძირითადი წყაროა გათანაბრებითი ტრანსფერი, ხოლო ადგილობრივი კაპიტალური პროექტებისთვის მუნიციპალური განვითარების ფონდი (ბიუჯეტის მუხლის მიხედვით, რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდი). 2011 წელს საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდი 333.3 მილიონ ლარს, ხოლო 2012 წელს - 410 მილიონს ლარს შეადგენდა.

გათანაბრებითი ტრანსფერი, ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ექსკლუზიურ უფლებამოსილებათა განსახორციელებლად გადაეცემა და მისი მიზანია ქვეყანაში სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების გათანაბრება ადგილობრივი თვითმმართველობებისთვის თანაბარი ფინანსური რესურსების მიცემით. გათანაბრებითი ტრანსფერი სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ყოველწლიურად გამოიყოფა და საბიუჯეტო კოდექსით განსაზღვრული წესით და ფორმულით გამოითვლება.

2011-2012 წლებში მნიშვნელოვანი ცვლილებები შევიდა გათანაბრებითი ტრანსფერის გაანგარიშების ინსტრუქციაში, რამაც თბილისის, ბათუმის და გარკვეული მუნიციპალიტეტების დაფინანსება გაზარდა:

1. გათანაბრებითი ტრანსფერის გაანგარიშების ინსტრუქციის დამტკიცების თაობაზე ფინანსთა მინისტრის 2009 წ 30 დეკემბრის #904-ე ბრძანების 2011 წლის 30 დეკემბრის ცვლილებით:

თვითმმართველი ქალაქების ბიუჯეტების ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის მთლიანი მოცულობა ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულების ბიუჯეტების ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის მთლიანი მოცულობის 72%-დან 70%-მდე შემცირდა, ხოლო მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტების ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის მთლიანი მოცულობა ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულების ბიუჯეტების

29. ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის საბიუჯეტო მოწყობა არსებითად იმეორებს ცენტრალურ საბიუჯეტო მოწყობას. ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტს, ისევე როგორც ცენტრალურ ბიუჯეტს, აქვს: 1. სარეზერვო ფონდი, რომელიც გაუთვალისწინებელი გადასახდელების დასაფინანსებლად იქმნება და რომლის მოცულობა არ უნდა აღემატებოდეს წლიური ბიუჯეტით გათვალისწინებული ასიგნებების მთლიანი ოდენობის 2%-ს; 2. წინა წლებში წარმოქმნილი დავალიანებების დაფარვისა და სასამართლო გადაწყვეტილებების აღსრულების ფონდი; 3. როგორც სახელმწიფო ბიუჯეტში, ისე ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტში, საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მუხლებსა და კოდებს შორის თანხების გადანაწილება შეიძლება განხორციელდეს მხარჯავი დაწესებულებისათვის წლიური ბიუჯეტით დამტკიცებული გადასახდელების 5%-ის ფარგლებში, გარდა სარეზერვო და წინა წლებში წარმოქმნილი დავალიანებების დაფარვისა და სასამართლო გადაწყვეტილებების აღსრულების ფონდებისა.

30. შემოსულობები შედგება შემოსავლების, არაფინანსური და ფინანსური აქტივების კლებისა და ვალდებულებების ზრდისაგან. არაფინანსური და ფინანსური აქტივების კლება ამ აქტივების რეალიზებას და, მაშასადამე, შემოსავალს ნიშნავს.

ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის მთლიანი მოცულობის 28%-დან 30%-მდე გაიზარდა;

დედაქალაქის სტატუსი (SCC) გაიზარდა 2.5-დან 3.8-მდე, ხოლო თვითმმართველ ქალაქ ბათუმისა (SCC) -1-დან 3.0-მდე;

იმ მუნიციპალიტეტის სტატუსი, სადაც განთავსებულია სახელმწიფო რწმუნებულ-გუბერნატორის ადმინისტრაცია (SM), გაიზარდა 0.1-დან 0.2-მდე.

2. გათანაბრებითი ტრანსფერის გაანგარიშების ინსტრუქციის დამტკიცების თაობაზე ფინანსთა მინისტრის 2009 წ 30 დეკემბრის #904-ე ბრძანების 2012 წლის 28 სექტემბრის ცვლილებით კი ბათუმის სტატუსის კოეფიციენტი გაიზარდა 3-დან 3.8-მდე და გაუთანაბრდა თბილისის კოეფიციენტს.

ამ ცვლილებებით არ გაზრდილა მუნიციპალიტეტების სტატუსის კოეფიციენტი, თუმცა მათი დაფინანსება მაინც გაიზარდა, რადგან, როგორც აღვნიშნეთ, მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტების ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის მთლიანი მოცულობა ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულების ბიუჯეტების ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის მთლიანი მოცულობის 28%-დან 30%-მდე გაიზარდა.

2011 წლისთვის ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის მთლიანი მოცულობა 920 მილიონი ლარით განისაზღვრა, 2012 წლისთვის - 1.12 მილიარდი ლარით, ხოლო 2013 წლისთვის - 1.19 მილიარდი ლარით.

შესაბამისად, 2012 წლისთვის თვითმმართველი ქალაქების ბიუჯეტების ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის მთლიანი მოცულობა (Gcity) 784 მილიონი ლარით (1,120,000,000*0.70), 2013 წლისთვის - 833 მლნ ლარით (1,190,000,000*0.70) განისაზღვრა.

2012 წლისთვის მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტების ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის მთლიანი მოცულობა (GM) - 336 მლნ ლარით (1,190,000,000*0.30), 2013 წლისთვის - 357 მლნ ლარის (30%) ოდენობით. Gcity + GM გვაძლევს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის მთლიან მოცულობას (GM).

2010 წელს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებისათვის გადასაცემმა მთლიანმა ტრანსფერებმა დაახლოებით 1.079 მილიარდი შეადგინა, 2011 წელს - 859.05 მილიონი ლარი, 2012 წელს - 824.58 მილიონი ლარი. 2013 წლიდან სახელმწიფო ბიუჯეტში გათანაბრებითი ტრანსფერი გამოცალკევებულია მთლიანი ტრანსფერებისგან. გათანაბრებითი ტრანსფერის მთლიანმა მოცულობამ 750.29 მილიონი ლარი შეადგინა. გათანაბრებითი ტრანსფერი 2013 წლამდე ცალკე არ გამოიყოფოდა, ამიტომ ეს მონაცემები შედარებადი არ არის.

მნიშვნელოვანია, რომ ფორმულის მეშვეობით გათანაბრება ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის ჯამის და არა სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გამოსაყოფი სახსრების მიხედვით ხორციელდება, რაც, თავის მხრივ, ხელს უწყობს საერთო სახელმწიფოებრივი და ადგილობრივი რესურსების სწორ განაწილებას.

თვითმმართველი ქალაქების ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის მთლიანი მოცულობის შემცირებამ და მუნიციპალიტეტებისთვის გაზრდამ 2012 წელს 24 მილიონი ლარით შეამცირა ის თანხა, რომლიდანაც ხდება ხუთი თვითმმართველი ქალაქისთვის გათანაბრებითი ტრანსფერის გაანგარიშება. შესაბამისად, ამავე თანხით გაიზარდა მუნიციპალიტეტების წილი ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის საერთო მოცულობაში. დაახლოებით ამავე ოდენობით მოხდება გადანაწილება 2013 წელს.

თვითმმართველი ქალაქების ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის ჯამის 24 მილიონი ლარით შემცირება არ ნიშნავს, თვითმმართველი ქალაქებისთვის მისაცემი გათანაბრებითი ტრანსფერების 24 მილიონი ლარით შემცირებას. ხარჯებისა და არაფინანსური აქტი-

ვების ზრდის ჯამს თითოეული თვითმმართველი ერთეულის მიხედვით აკლდება შესაბამისი დასაგეგმი წლის შემოსავლების პროგნოზი, რომელიც მიიღება მიმდინარე წლის გეგმისა და გასული სამი წლის ფაქტის საშუალო შენონილი ტენდენციის მიხედვით. თუმცა, ამ გადანაწილებით ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის მოცულობა, რომლიდანაც ხდება გათანაბრებითი ტრანსფერის დაანგარიშება, რეალურად სამი თვითმმართველ ქალაქის - რუსთავის, ფოთის და ქუთაისისთვის შემცირდა, რადგან ამ კლების პარალელურად მოხდა ორი თვითმმართველი ქალაქის თბილისის და ბათუმის სტატუსის კოეფიციენტების მნიშვნელოვანი ზრდა. ამ 2%-იანი შემცირებით გამოწვეული უმნიშვნელო ეფექტი ზეკომპენსირებულია თბილისისა და ბათუმისთვის მათი სტატუსის კოეფიციენტების ზრდით.

ანგარიშში მოყვანილი მაგალითებით ჩანს, თუ რამდენად შეიძლება გაზარდოს ტრანსფერი სტატუსის კოეფიციენტის ისეთმა მკვეთრმა ცვლილებამ, როგორც ეს თბილისის და ბათუმის შემთხვევაში მოხდა და რამდენად უმნიშვნელო შეიძლება იყოს სტატუსის კოეფიციენტის 0.1-დან 0.2-მდე ზრდა იმ მუნიციპალიტეტებისთვის, სადაც სახელმწიფო რწმუნებულ-გუბერნატორის ადმინისტრაცია მდებარეობს. სტატუსის კოეფიციენტის 0.1-დან 0.2-მდე ზრდით შესაძლებელია დაფინანსდეს, ვთქვათ, ადმინისტრაციის ხარჯები, მაგრამ არა რაიმე მნიშვნელოვანი პროექტი. შესაბამისად, ამ მუნიციპალიტეტებში სტატუსის კოეფიციენტის ზრდის მიზანი შესაძლოა მართვის/კოორდინირების გაუმჯობესება ყოფილიყო.

3 . გათანაბრებითი ტრანსფერის ფორმულის ცვლილებების მნიშვნელობა³¹

გათანაბრებითი ტრანსფერი ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების შემოსავლების ძირითად წყაროს წარმოადგენს. შესაბამისად, როგორც ადგილობრივი ფინანსებისთვის, ისე ადგილობრივი სოციალურ-ეკონომიკური განვითარებისთვის არ არსებობს უფრო მნიშვნელოვანი საკითხი, ვიდრე ტრანსფერის გაანგარიშების წესი.

გათანაბრებითი ტრანსფერის ფორმულის საკვანძო სიდიდე არის თვითმმართველი ერთეულის ხვედრითი წილი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტის ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის ჯამის მთლიანი მოცულობაში. 2011-2012 წლებში გათანაბრებითი ტრანსფერის წესში შეტანილი ცვლილებების გასაგებად უნდა ვნახოთ, თუ როგორ გამოანგარიშება ეს სიდიდე.

ფორმულა ეფუძნება ორ საკვანძო ელემენტს: თვითმმართველი ერთეულის სტატისტიკურ და გათანაბრებით კოეფიციენტებს.

ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის მთლიანი მოცულობა გულისხმობს თვითმმართველი ერთეულის მთლიან დანახარჯებს, რაც საჭიროა ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ საქართველოს ორგანული კანონით მათთვის განსაზღვრული ფუნქციების შესასრულებლად. საბიუჯეტო კოდექსის მიხედვით, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის მთლიანი მოცულობა არ უნდა იყოს დასაგეგმი საბიუჯეტო წლის ნომინალური მთლიანი შიდა პროდუქტის საპროგნოზო მოცულობის 4%-ზე ნაკლები.

გათანაბრებითი ტრანსფერის ფორმულას ორი კომპონენტი აქვს: 1. ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის ჯამი და 2. ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის საკუთარი შემოსავლები. გათანაბრებითი ტრანსფერის ოდენობა ამ ორი კომპონენტის სხვაობაა.

31. ანგარიშში მოცემული გათანაბრებითი ტრანსფერის ფორმულის განმარტებები ნაწილობრივ ფინანსთა სამინისტროს მიერ სხვადასხვა დროს გაკეთებულ განმარტებებს ეფუძნება.

პირველი კომპონენტი, ანუ ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის ჯამი, რომელიც ფორმულაში E-ით აღინიშნება, გაიანგარიშება ცალკე თვითმმართველი ქალაქებისა და ცალკე მუნიციპალიტეტებისთვის ისეთი სტატისტიკური მონაცემების საფუძველზე, როგორიცაა:

- მოსახლეობის რაოდენობა;
- იმ მოსახლეობის რაოდენობა, რომლის სარეიტინგო ქულა ნაკლებია მთავრობის მიერ დადგენილ ზღვრულ ოდენობაზე;
- 6 წლამდე ბავშვების რაოდენობა;
- 6-დან 18 წლამდე მოზარდთა რაოდენობა;
- ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ფართობი და ადგილობრივი მნიშვნელობის გზების სიგრძე.

მეორე კომპონენტი, ანუ ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის საკუთარი შემოსავლები, რომელიც ფორმულაში R-ით აღინიშნება, თითოეული ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტისათვის გაიანგარიშება მიმდინარე წლის პროგნოზისა და გასული 3 წლის ფაქტობრივი მაჩვენებლების ტენდენციის მიხედვით.

როგორც აღვნიშნეთ, გათანაბრებითი ტრანსფერის ოდენობის დასაანგარიშებლად პირველ კომპონენტს აკლდება მეორე. ეს სხვაობა (სალდო) თუ უარყოფითია, იგი სრულად ფინანსდება სახელმწიფო ბიუჯეტიდან. იმ შემთხვევაში, თუ სალდო დადებითია, ანუ თვითმმართველი ერთეულის შემოსავლების (გრანტების გამოკლებით) საპროგნოზო მოცულობა აღემატება ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის ჯამს, თვითმმართველი ერთეული გათანაბრებით ტრანსფერს აღარ იღებს, რაც პრაქტიკაში ძალიან იშვიათად ხდება (2013 წელს ამგვარი მუნიციპალიტეტი მხოლოდ ხობია). მაგალითად, თუ დასაგეგმი წლისათვის ფორმულით გაანგარიშებული რომელიმე ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის ჯამი შეადგენს 7 მილიონ ლარს, ხოლო მისი შემოსავლები გრანტების გამოკლებით - 6.3 მილიონ ლარს, ეს თვითმმართველი ერთეული მიიღებს გათანაბრებით ტრანსფერს 700,000 ლარის ოდენობით. თუ ამ თვითმმართველი ერთეულის შემოსავლები იქნება, ვთქვათ, 7.2 მილიონი ლარი, ანუ ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის ჯამზე მეტი, ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულს გათანაბრებითი ტრანსფერი არ გამოეყოფა.

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის ჯამების გაანგარიშება შეიძლება დავყოთ ორ საფეხურად: **პირველ, ანუ გადანაწილების საფეხურზე** ერთმანეთს ვადარებთ თვითმმართველი ერთეულების კანონმდებლობით დადგენილ სტატისტიკურ მონაცემებს, ცალკე თვითმმართველი ქალაქებისთვის და ცალკე - მუნიციპალიტეტებისთვის.

მაგალითად, გვაქვს შემდეგი სტატისტიკური მონაცემები:

თვითმმართველი ერთეული	მოსახლეობა (ათ. კაცი)	სიღარიბის ზღვარს მიღმა მყოფი მოსახლეობა (ათასი კაცი)	სიმჭიდროვის კოეფიციენტი (მოსახლეობის რაოდენობა შეფარდებული ფართობთან)	6 წლამდე ასაკის ბავშვების რაოდენობა (ათასი კაცი)	6-18 წლამდე ასაკის მოსახლეობა (ათასი კაცი)	გზების სიგრძე
მუნიციპალიტეტი A	72	23.3	0.142	4.3	23.5	172.8
მუნიციპალიტეტი B	85.3	16.8	0.167	8.7	20.4	178.5
მუნიციპალიტეტი C	2,789.0	300.0	4.3	210.4	543.5	11,543.9
მუნიციპალიტეტი D	20.2	0.8	0.019	1.2	4.1	169.2
სულ (64 მუნიციპალიტეტი)	2,966.5	340.9	4.628	224.6	591.5	12,064.4

თითოეული მუნიციპალიტეტის სტატისტიკურ მონაცემს ვუფარდებთ თავისივე ჯამს და ვამრავლებთ 100-ზე, რითიც ვიგებთ, რა წილი უჭირავს თითოეული მუნიციპალიტეტის სტატისტიკურ მონაცემს ყველა მუნიციპალიტეტის შესაბამისი მონაცემების მთლიან მოცულობაში, მაგალითად:

- მუნიციპალიტეტი A, მოსახლეობა: $72/2,966.5 \cdot 100 = 2.4$
- მუნიციპალიტეტი A, 6 წლამდე ასაკის ბავშვების რაოდენობა: $4.3/224.6 \cdot 100 = 1.9^{32}$

ამგვარად, სტატისტიკური მონაცემებისგან ვიღებთ სტატისტიკურ კოეფიციენტებს:

თვითმმართველი ერთეული	მოსახლეობის კოეფიციენტი	სიღარიბის ზღვარს მიღმა მყოფი მოსახლეობის კოეფიციენტი	სიმჭიდროვის კოეფიციენტი	6 წლამდე ასაკის ბავშვების კოეფიციენტი	6-18 წლამდე ასაკის მოსახლეობის კოეფიციენტი	გზების კოეფიციენტი
მუნიციპალიტეტი A	2.4	6.8	3.1	1.9	4.0	1.4
მუნიციპალიტეტი B	2.9	4.9	3.6	3.9	3.4	1.5
მუნიციპალიტეტი C	94.0	88.0	92.9	93.7	91.9	95.7
მუნიციპალიტეტი D	0.7	0.2	0.4	0.5	0.7	1.4

შემდეგ ამ კოეფიციენტების საშუალო არითმეტიკულის გაანგარიშებით (სტატისტიკური კოეფიციენტების ჯამი გაყოფილი მათ რაოდენობაზე) ვღებულობთ თითოეული თვითმმართველი ერთეულის სტატისტიკური კოეფიციენტების საშუალო არითმეტიკულ მაჩვენებელს (Acity და AM):

თვითმმართველი ერთეული	სტატისტიკური კოეფიციენტების საშუალო არითმეტიკული Aa
მუნიციპალიტეტი A	3.3
მუნიციპალიტეტი B	3.4
მუნიციპალიტეტი C	92.7
მუნიციპალიტეტი D	0.7

32. ანალოგიურად ვითვლით თვითმმართველი ქალაქების სტატისტიკურ კოეფიციენტებს.

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის ჯამების გაანგარიშების **მეორე ანუ გათანაბრების საფეხურზე** ვახდენთ ამ მონაცემების გათანაბრებას.

თუ თვითმმართველი ერთეულებისთვის ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის ჯამის საერთო მოცულობის განაწილებას მხოლოდ სტატისტიკური კოეფიციენტებით მოვახდენთ, მივიღებთ სრულიად არაობიექტურ განაწილებას, რადგან ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის საერთო მოცულობაში გათვალისწინებულია ეკონომიკურად ნაკლებად განვითარებული თვითმმართველი ერთეულების ექსკლუზიური უფლებამოსილებისათვის საჭირო რესურსებიც. შესაბამისად, მხოლოდ სტატისტიკური კოეფიციენტების გათვალისწინება ეკონომიკურად შედარებით განვითარებულ თვითმმართველობებს საშუალებას მისცემს, მიითვისონ სუსტად განვითარებული თვითმმართველობებისათვის განკუთვნილი რესურსები. ამდენად, საჭიროა ფორმულამ გარკვეული კრიტერიუმების გათვალისწინებით, განახორციელოს მოცემული რესურსების ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულებზე არა მხოლოდ გადანაწილება, არამედ გათანაბრებაც იმდენად, რომ თითოეულმა თვითმმართველმა ერთეულმა შეძლოს თავისი ექსკლუზიური უფლებამოსილების განხორციელება.

გათანაბრების უზრუნველსაყოფად გაანგარიშებაში შემოდის გათანაბრებითი კოეფიციენტები, რომლებიც, თავის მხრივ, სამი ერთმანეთისაგან განსხვავებული ნაწილისაგან შედგება.

1. სტატუსის კოეფიციენტი (ST), რამაც 2011-2012 წლებში ცვლილებები განიცადა;
2. გათანაბრებითი ქულა, საშუალო გათანაბრების გათვალისწინებით (AE);
3. გათანაბრებითი ქულა, შემოსავლების ერთ სულ მოსახლეზე გაანგარიშების გათვალისწინებით (ESR).

3.1. სტატუსის კოეფიციენტი

არსებობს სტატუსის 3 კოეფიციენტი:

1. SU- წარმოადგენს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის სტატუსს და განისაზღვრება 1.0-ის ოდენობით;
2. SCC - წარმოადგენს დედაქალაქის სტატუსს და თვითმმართველი ქალაქების თბილისის და ბათუმისათვის განისაზღვროს 3.8-ის ოდენობით;
3. SM - წარმოადგენს მუნიციპალიტეტის სტატუსს, სადაც განთავსებულია სახელმწიფო რწმუნებულ-გუბერნატორის ადმინისტრაცია და განისაზღვრება - 0.2-ის ოდენობით.

სტატუსის კოეფიციენტი (ST) წარმოადგენს ამ სამი სტატუსის ჯამს.

$$ST=SU+SCC+SM$$

მაშასადამე, აღნიშნული ფორმულის მიხედვით სტატუსის კოეფიციენტი იქნება:

- თბილისისათვის - $1+3.8+0=4.8$
- ბათუმისათვის - $1+3.8+0=4.8$
- სხვა თვითმმართველი ქალაქებისათვის - $1+0+0=1.0$
- მუნიციპალიტეტისთვის, სადაც განთავსებულია სახელმწიფო მმართველობის ორგანო (რწმუნებულ-გუბერნატორის აპარატი) - $1+0+0.2=1.2$
- სხვა მუნიციპალიტეტებისთვის - $1+0+0=1.0$

3.2. გათანაბრებითი ქულა, საშუალო გათანაბრების გათვალისწინებით (AE) და შემასწორებელი კოეფიციენტი

გათანაბრებითი კოეფიციენტის გაანგარიშებისას ერთ-ერთი გადამწყვეტი მნიშვნელობა ენიჭება სტატისტიკური კოეფიციენტების საშუალო არითმეტიკულის სიდიდეს (Aa). თუ თვითმმართველი ერთეულის სტატისტიკური კოეფიციენტების საშუალო არითმეტიკული (Aa) მაღალია ერთად ყველა მუნიციპალიტეტის საშუალო არითმეტიკულზე (Aa m)³³, მაშინ ამ თვითმმართველ ერთეულს გათანაბრებითი ტრანსფერი არ ეძლევა, რადგან ის ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის საერთო მოცულობის დიდ წილს დაიჭერს. გათანაბრებითი ქულა ენიჭება იმ თვითმმართველ ერთეულს, რომლის სტატისტიკური კოეფიციენტების საშუალო არითმეტიკულიც ყველა მუნიციპალიტეტის საშუალო არითმეტიკულზე ნაკლებია.

მაგრამ არის თვითმმართველი ერთეულები, რომელთა სტატისტიკური კოეფიციენტების საშუალო არითმეტიკული (Aa) ძალზე დაშორებულია ყველა მუნიციპალიტეტის საშუალო არითმეტიკულსგან (Aa m), ზოგისა კი შედარებით ახლოსაა. ამიტომ საჭირო გახდა ისეთი შემასწორებელი კოეფიციენტის შემოტანა, რომელიც ამ ზოგიერთი თვითმმართველობის სტატისტიკური კოეფიციენტების საშუალო არითმეტიკულს (Aa) მიუახლოვებდა ყველა მუნიციპალიტეტის საშუალო არითმეტიკულს (Aa m) ისე, რომ ტენდენცია არ დარღვეულიყო, ანუ ერთი თვითმმართველი ერთეულის სტატისტიკური კოეფიციენტების საშუალო არითმეტიკულს (Aa), რომელიც გათანაბრებითი ქულის გაანგარიშებამდე ნაკლები იყო მეორე თვითმმართველი ერთეულის შესაბამის მონაცემზე, შესწორების შემდეგ არ გადაეჭარბებინა მისთვის.

ეს შემასწორებელი კოეფიციენტი (1,000) ყველა თვითმმართველი ერთეულისათვის ერთია. ჩვენი სტატისტიკური კოეფიციენტების საშუალო არითმეტიკული მაჩვენებლები შემდეგია:

თვითმმართველი ერთეული	სტატისტიკური კოეფიციენტების საშუალო არითმეტიკული Aa
მუნიციპალიტეტი A	3.3
მუნიციპალიტეტი B	3.4
მუნიციპალიტეტი C	92.7
მუნიციპალიტეტი D	0.7
ყველა მუნიციპალიტეტის საშუალო არითმეტიკული (Aam)	25.025

ამ შემთხვევაში საშუალო გათანაბრების გათვალისწინებით გათანაბრებითი ქულა (AE) მიენიჭება მუნიციპალიტეტ A-ს და მუნიციპალიტეტ B-ს, ვინაიდან მათი სტატისტიკური კოეფიციენტების საშუალო არითმეტიკულები (3.3, 3.4) ნაკლებია მთლიანად მუნიციპალიტეტების სტატისტიკური კოეფიციენტების საშუალო არითმეტიკულზე (25.025).

საშუალო გათანაბრება კეთდება შემდეგნაირად: ყველა მუნიციპალიტეტის არითმეტიკულ საშუალოს ვყოფთ მუნიციპალიტეტის საშუალო არითმეტიკულზე, ვამრავლებთ 100-ზე. მიღებულ სიდიდეს ვყოფთ შემასწორებელ კოეფიციენტზე (1,000-ზე).

შესაბამისად მივიღებთ შემდეგ გათანაბრებით ქულებს (AE):

- მუნიციპალიტეტი A: $25.025/3.3*100/1,000 = 0.75$
- მუნიციპალიტეტი B: $25.025/3.4*100/1,000 = 0.73$
- მუნიციპალიტეტი D: $25.025/0.7*100/1,000 = 3.5$

33. ამ საშუალო არითმეტიკულსაც ცალკე ვანგარიშობთ თვითმმართველი ქალაქებისთვის და ცალკე - მუნიციპალიტეტებისათვის.

3.3. გათანაბრებითი ქულა, შემოსავლების ერთ სულ მოსახლეზე გაანგარიშების გათვალისწინებით (ESR)

გათანაბრებით კოეფიციენტში გაითვალისწინებულია ერთ სულ მოსახლეზე დასაგეგმი წლის შემოსავლების საპროგნოზო მოცულობა თითოეული თვითმმართველი ერთეულისათვის ცალ-ცალკე (შემოსავლების მოცულობა იყოფა მოსახლეობის რაოდენობაზე). შემოსავლების ერთ სულ მოსახლეზე გაანგარიშების შემდეგ, იანგარიშება, მოცემული მაჩვენებლის საშუალო არითმეტიკული მუნიციპალიტეტების, მთლიანად ქვეყნის და თვითმმართველი ქალაქების მასშტაბით, რის შედეგადაც პირობითად დგინდება სამი ზღვარი. მუნიციპალიტეტების შესაბამისი მაჩვენებლების საშუალო არითმეტიკული გაცილებით ნაკლებია ყველა თვითმმართველი ერთეულის საშუალო არითმეტიკულთან შედარებით, ხოლო ქვეყნის მასშტაბით საშუალო არითმეტიკული ნაკლებია თვითმმართველი ქალაქების შესაბამის მონაცემზე, რის გამოც გამოიკვეთა მხარდაჭერის კოეფიციენტების შემოტანის აუცილებლობა. მხარდაჭერის კოეფიციენტები ეფუძნება თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების ხარჯების წინა სამი წლის ფაქტიური შესრულებას და მიმდინარე წლის გეგმებს.

ESR არის გათანაბრებითი ქულა შემოსავლების გათვალისწინებით, რომელიც გაიანგარიშება შემდეგი ფორმულით:

$$ESR = SC1 + SC2 + SC3$$

სადაც, SC1, SC2 და SC3 წარმოადგენენ მხარდაჭერის კოეფიციენტებს შემდეგი ოდენობით:

SC1- 0.015;

SC2- 0.010;

SC3- 0.005.

- ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულს ენიჭება მხარდაჭერის პირველი კოეფიციენტი (0.015), თუ მისი შემოსავალი ერთ სულ მოსახლეზე ნაკლებია ყველა მუნიციპალიტეტის შესაბამისი მონაცემების საშუალო არითმეტიკულზე;
- ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულს მიენიჭება მე-2 მხარდაჭერის კოეფიციენტი (0.01), თუ მისი შემოსავალი ერთ სულ მოსახლეზე ნაკლებია ყველა ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის შესაბამისი მონაცემების საშუალო არითმეტიკულზე და მეტია ყველა მუნიციპალიტეტის შესაბამისი მონაცემების საშუალო არითმეტიკულზე;
- ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულს მიენიჭება მე-3 მხარდაჭერის კოეფიციენტი (0.005), თუ მისი შემოსავალი ერთ სულ მოსახლეზე ნაკლებია თვითმმართველი ქალაქების შესაბამისი მონაცემების საშუალო არითმეტიკულზე, მაგრამ მეტია ყველა ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის შესაბამისი მონაცემების საშუალო არითმეტიკულზე.
- იმ თვითმმართველ ერთეულს, რომლის შემოსავალი ერთ სულ მოსახლეზე მეტია თვითმმართველი ქალაქების შესაბამისი მონაცემების საშუალო არითმეტიკულზე, მხარდაჭერის კოეფიციენტი არ მიენიჭება. მაგალითად გვაქვს შემდეგი მონაცემები:

თვითმმართველი ერთეული	შემოსავალი ერთ სულ მოსახლეზე
მუნიციპალიტეტი A	35.89
მუნიციპალიტეტი B	32.12
მუნიციპალიტეტი C	548
მუნიციპალიტეტი D	23.5
ყველა მუნიციპალიტეტის საშუალო არითმეტიკული	29.5
თვითმმართველი ქალაქი A	144.7
თვითმმართველი ქალაქი B	161.3
თვითმმართველი ქალაქი C	175.8
თვითმმართველი ქალაქი D	75.5
ყველა თვითმმართველი ქალაქის საშუალო არითმეტიკული	115.8
ყველა თვითმმართველი ერთეულის საშუალო არითმეტიკული	35.5

ამ მონაცემებით, შესაბამისად, თვითმმართველ ერთეულებს მიენიჭებათ შემდეგი კოეფიციენტები:

- მუნიციპალიტეტი A - 0.005;
- მუნიციპალიტეტი B - 0.01;
- მუნიციპალიტეტი C - მხარდაჭერის კოეფიციენტი არ ენიჭება;
- მუნიციპალიტეტი D - 0.015;
- თვითმმართველი ქალაქი D - 0.005

როგორც სტატისტიკური მონაცემებით გამოგვყავს სტატისტიკური კოეფიციენტები, ისე გათანაბრებითი ქულებით გამოგვყავს გათანაბრებითი კოეფიციენტები.

გათანაბრებითი კოეფიციენტი (EC) წარმოადგენს სტატუსის კოეფიციენტის (ST) და გათანაბრებითი ქულის (ES) ჯამს: $EC = ST + ES$

თავის მხრივ, გათანაბრებითი ქულები (ES) = $AE + ESR$

სადაც, AE არის საშუალო გათანაბრება, ხოლო $ESR = SC1 + SC2 + SC3$.

$EC = ST + ES$ ფორმულაში ჩვენი ჰიპოთეტური მონაცემების ჩასმით ვიღებთ:

- მუნიციპალიტეტი A: $EC = 1 + 0.75 + 0.005 = 1.75$
- მუნიციპალიტეტი B: $EC = 1 + 0.73 + 0.01 = 1.74$
- მუნიციპალიტეტი D: $EC = 1 + 3.5 + 0.015 = 4.515$

თითოეული თვითმმართველი ერთეულის გათანაბრებითი კოეფიციენტის (EC) გაანგარიშების შემდეგ ხორციელდება მისი გამრავლება სტატისტიკური კოეფიციენტის საშუალო არითმეტიკულზე (A). შესაბამისად ვღებულობთ კოეფიციენტების ნამრავლს (K), მიღებულ შედეგებს ვაჯამებთ ცალ-ცალკე მუნიციპალიტეტებისა და თვითმმართველი ქალაქების გამიჯვრებით (რადგან თვითმმართველი ქალაქებისთვის ზუსტად იგივე წესით ხდება ტრანსფერის გაანგარიშება, გაანგარიშებები მხოლოდ მუნიციპალიტეტებისთვის არის მოცემული).

აღნიშნული მონაცემებით გაიანგარიშება პროცენტულად თითოეული თვითმმართველი ერთეულის ხვედრითი წილი (S) სულ თვითმმართველი ერთეულების ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის ჯამის მთლიან მოცულობაში.

ამის შემდგომ, მიღებული პროცენტული მაჩვენებელი, მუნიციპალიტეტის შემთხვევაში, მრავლდება სულ მუნიციპალიტეტების ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის ჯამის მთლიან მოცულობაზე, ხოლო თვითმმართველი ქალაქების შემთხვევაში - მრავლდება თვითმმართველი ქალაქების ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის ჯამის მთლიან მოცულობაზე. შესაბამისად, ვლელობით თითოეული თვითმმართველი ერთეულისათვის ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის ჯამს.

მაგალითად:

თვითმმართველი ერთეული	სტატისტიკური კოეფიციენტების საშუალო არითმეტიკულისა და გათანაბრებითი კოეფიციენტების ნამრავლი (K _{city} და K _m)	თვითმმართველი ერთეულის ხვედრითი წილი (S _{city} და SM)	ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის ჯამი (E _{city} და E _m)
მუნიციპალიტეტი A	3.3*1.75 =5.78	5.78/107.55*100 = 5.37%	357,000,000*5.78% = 20,634,600
მუნიციპალიტეტი B	3.4*1.74=5.92	5.92/107.55*100 = 5.5%	357,000,000*5.92% =21,134,400
მუნიციპალიტეტი C	92.7 =92.7		
მუნიციპალიტეტი D	0.7*4.51=3.16	3.16/107.55*100 =2.94%	357,000,000*3.16% =11,281,200
სულ მუნიციპალიტეტები	107.55(K _{tm})		

ხარჯებსა და არაფინანსური აქტივების ზრდის ჯამს თითოეული თვითმმართველი ერთეულის მიხედვით აკლდება შესაბამისი დასაგეგმი წლის შემოსავლების პროგნოზი, რომელიც მიიღება მიმდინარე წლის გეგმისა და გასული სამი წლის ფაქტის საშუალო შენონილი ტენდენციის მიხედვით. კარგია, რომ გაანგარიშებისას არ გაითვალისწინება გრანტები და გაითვალისწინება მხოლოდ შემოსავლები და არ გაიანგარიშება ფინანსური და არაფინანსური აქტივების კლება და ა.შ, რაც, თავის მხრივ, თვითმმართველობებისათვის დამატებითი შემოსულობების წყაროდ არის მიჩნეული და იძლევა საშუალებას, გაიზარდოს მათი ბიუჯეტების გადასახდელების მოცულობები.

საშუალო შენონილი ტენდენციის მიხედვით შემოსავლების გაანგარიშება ხდება შემდეგნაირად:

- 2009 წლის ფაქტიური შემოსავლები - 1,780.0 ათასი ლარი ავღნიშნოთ x1-ით;
- 2010 წელი - 1,250.0 ათასი ლარი (x2);
- 2011 წელი - 1,350.0 ათასი ლარი (x3);
- 2012 წლის გეგმა - 1,400.0 ათასი ლარი (x4).
- 2013 წლის პროგნოზი x5 იქნება:
- $X5 = ((x2 - x1)+(x3-x2)+(x3 - x1)+(x4 -x3)+(x4 - x2)+(x4 - x1))+(x1+x2 +x3 +x4))/n$
- შესაბამისად, 2013= ((-530+100-100.0-430-50+150-380)+(1,780+1,250+1,350+1,400))/4= 1,135

ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის ჯამისა და შემოსავლების პროგნოზის სხვაობა (დეფიციტის შემთხვევაში) მთლიანად ივსება სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გამოყოფი-

ლი გათანაბრებითი ტრანსფერით, ხოლო იმ თვითმმართველ ერთეულებს, რომელთა შემოსავლებიც (გრანტების გამოკლებით) აღემატება ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის ჯამს, გათანაბრებითი ტრანსფერი არ გამოეყოფა:

თვითმმართველი ერთეული	ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის ჯამი (ათას ლარებში)	თვითმმართველი ერთეულის შემოსავლები (გრანტების გარდა)	გათანაბრებითი ტრანსფერი
მუნიციპალიტეტი A	20.63	17.53	3.10
მუნიციპალიტეტი B	21.13	22.50	0.0
მუნიციპალიტეტი C			0.0
მუნიციპალიტეტი D	11.28	7.50	3.78

4. პრობლემები და რეკომენდაციები გათანაბრებითი ტრანსფერის ფორმულისათვის

1. ისეთი მნიშვნელოვანი გათანაბრებითი კოეფიციენტი, როგორცაა სტატუსის კოეფიციენტი, დაანგარიშებულია, უკეთეს შემთხვევაში, ინდუქციურად. ჩვენ ვიცით, რა სტატისტიკურ მონაცემებს ეფუძნება სტატისტიკური კოეფიციენტები, მაგრამ არ ვიცით, რას ეფუძნება სტატუსის გათანაბრებითი კოეფიციენტები. რატომ განისაზღვრა, ვთქვათ, დედაქალაქის სტატუსის კოეფიციენტი 3.8-ით და არა 3.7-ით? აუცილებელია არსებობდეს სტატუსის კოეფიციენტის ფორმულა, რომელიც რეგრესული ანალიზით დაადგენს თითოეულ კოეფიციენტს. აქ ერთმანეთში არ უნდა ავურიოთ გათანაბრებითი მონაცემები და გათანაბრებითი ფაქტორები, რომლებიც შეიძლება გარკვეულ გავლენას ახდენდნენ შესაბამისი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის გადასახდელების მოცულობაზე. მაგალითად ის, რომ თვითმმართველ ქალაქ თბილისში განთავსებულია ქვეყნის სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოების უმეტესობა, აპრიორი არ ინვესტს თბილისის ბიუჯეტიდან დამატებითი სახსრების გამოყოფის აუცილებლობას, რადგან სახელმწიფო ხელისუფლების ამ ორგანოებს საკუთარი ბიუჯეტი აქვთ. თუმცა, შესაძლებელია მათი დედაქალაქში ყოფნა ისეთ ხარჯებთან იყოს დაკავშირებული, რაც ამ ორგანოების ბიუჯეტებში არ არის გათვალისწინებული. სწორედ ამიტომ უნდა მოხდეს ამ და სხვა ფაქტორებისთვის წონის მინიჭება და მათი სტატუსის კოეფიციენტის ფორმულაში შემოტანა. თუმცა ეს ვერ მოხდება მანამ, სანამ არ იქნება სტატუსის კოეფიციენტის ფორმულა. გათანაბრებითი მონაცემი შეიძლება ემთხვეოდეს სტატისტიკურ მონაცემს, მაგალითად, მოსახლეობა შეიძლება იყოს, როგორც სტატისტიკური, ისე გათანაბრებითი მონაცემი იმის მიხედვით, თუ რა ტრანსფორმაციას განიცდის ფორმულაში.

2. მხარდაჭერის კოეფიციენტებიც (0.015, 0.01, 0.005), სტატუსის კოეფიციენტის მსგავსად, სავარაუდოდ, ინდუქციურად იქნა გამოყვანილი. ფინანსთა სამინისტროს არასდროს აუხსნია, როგორ დადგინდა ამ კოეფიციენტების ოდენობები. დადგენის ერთი საშუალებაა ამ კოეფიციენტების გავლენის განსაზღვრა თვითმმართველი ერთეულების გადასახდელების ფორმულით გაანგარიშებულ მოცულობებზე და, წინა წლების გამოცდილებისა და მოცემული კოეფიციენტების ზღვრული მოცულობების ცვლილებების გავლენის გათვალისწინებით, მათი ფიქსირებული მოცულობების გაანგარიშება.

3. აქ პრობლემას წარმოადგენს გათანაბრებითი კოეფიციენტების ტრანსფერზე მორგება,

რაც, თითქოს ლოგიკურია, მაგრამ სინამდვილეში აბსოლუტურად მცდარი მიდგომაა. როცა გათანაბრებით კოეფიციენტებს ტრანსფერს ვარგებთ, კოეფიციენტები ერთგვარ დეკორაციად იქცევა: რომელ თვითმმართველ ერთეულს რა ოდენობით ტრანსფერი შეიძლება მიეცეს, კოეფიციენტებმა უნდა გვიკარნახოს და არა პირიქით. თუ გათანაბრებითი კოეფიციენტების მიერ ნაკარნახევი ოდენობა არ მოგვეწონება და კოეფიციენტს შევცვლით იმიტომ, რომ, ვთქვათ, თანხა არასაკმარისია, მაშინ გათანაბრებითი კოეფიციენტების გამოყენება ყოველგვარ აზრს კარგავს.

4. გათანაბრებითი ტრანსფერის გაანგარიშების ინსტრუქციის დამტკიცების თაობაზე ფინანსთა მინისტრის 2009 წლის 30 დეკემბრის #904-ე ბრძანებას შემოაქვს მოსახლეობის სიმჭიდროვის კოეფიციენტი, რაც საბიუჯეტო კოდექსში არ არის ნახსენები. კოდექსი და მინისტრის ბრძანება შესაბამისობაში უნდა იყოს ერთმანეთთან. ფორმულაში სიმჭიდროვის კოეფიციენტის ასახვას მნიშვნელოვნად შეუძლია შეცვალოს გათანაბრებითი ტრანსფერების ოდენობა. გაუგებარია, როცა საბიუჯეტო კოდექსის მიხედვით ფორმულაში ეს სტატისტიკური მონაცემი არ უნდა აისახოს, ხოლო მინისტრის ბრძანების მიხედვით უნდა აისახოს, აისახება თუ არა იგი ფორმულაში. იმის გათვალისწინებით, რომ გათანაბრებითი ტრანსფერები ქვეყნის თვითმმართველი ერთეულების ძირითად შემოსავალს და სახელმწიფო ბიუჯეტის დაახლოებით მეათედს შეადგენს, ამა თუ იმ მონაცემის ფორმულაში ასახვას კიდევ უფრო დიდი მნიშვნელობა ენიჭება.

5. ფინანსთა მინისტრის 2009 წლის 30 დეკემბრის №904-ე ბრძანება გათანაბრებითი ტრანსფერის გაანგარიშების ინსტრუქციის დამტკიცების თაობაზე უნდა განმარტავდეს, რატომ უნდა იყოს ადგილობრივი ბიუჯეტების ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის საერთო მოცულობა ნომინალური მთლიანი შიდა პროდუქტის საპროგნოზო მოცულობის მინიმუმ 4%³⁴.

6. ქვეყანაში არსებობენ მუნიციპალიტეტები, რომელთა ფართობი ძალზე დიდია და ძირითადად მთებზე და ტყეებზე მოდის, რაც თუ რაიმე დანახარჯთან არის დაკავშირებული, ეს დანახარჯი მინიმალურია და კომპენსირდება ამ ფართობის გამოყენებით მიღებული შემოსავლებით. სწორედ ამიტომ ფართობის ნაცვლად ჯობს ფორმულაში სიმჭიდროვის კოეფიციენტი შემოვიტანოთ, ანუ მოსახლეობის რაოდენობის შეფარდება ფართობთან. თვითმმართველ ერთეულში მოსახლეობის სიმჭიდროვის კოეფიციენტი გაცილებით გასაგებად კორელირებს თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის გადასახდელებთან.

7. ასევე გაურკვეველია, რატომ განისაზღვრა შემასწორებელი კოეფიციენტი 1,000-ის ოდენობით. მარტივი ექსპერიმენტი ცხადყოფს, რომ, ვთქვათ, შემასწორებელი კოეფიციენტი 10,000-ის ოდენობით ტრანსფერს მეტისმეტად ზრდის, ხოლო, ვთქვათ, 100-ის ოდენობით მეტისმეტად ამცირებს. თუ 1,000-იანი შემასწორებელი კოეფიციენტი შერჩეულ იქნა, როგორც შუალედური ვარიანტი, რომლითაც გათანაბრებითი ტრანსფერი უახლოვდება იმ ოდენობას, რისი მიცემაც ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებისთვის უნდა ცენტრალურ მთავრობას, ეს ისევ კოეფიციენტის ტრანსფერზე მორგება და, შესაბამისად, არასწორი მიდგომაა.

8. მართალია, გათანაბრებითი ტრანსფერი სრულად უზრუნველყოფს თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის დეფიციტის დაფინანსებას, მაგრამ ფორმულა ტრანსფერს სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების ზრდას და დაგეგმილ ინფლაციას არ აბამს. ამგვარი ბმა თვითმმართველ ერთეულებს საშუალებას მისცემდა შემოსავლებში ცვლილებების პარალელურად განეხორციელებინათ საკუთარი ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ცვლილებაც. ეს, რასაკ-

34. საბიუჯეტო კოდექსი, მუხლი 74(2).

ვირველია, არ ნიშნავს, რომ თუ სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლები გაიზრდება, თვითმმართველ ერთეულებმაც აუცილებლად უნდა გაზარდონ საკუთარი ხარჯები და არაფინანსური აქტივები, თუმცა ფორმულის დონეზე ამგვარი ბმა თვითმმართველი ერთეულებს საშუალებას აძლევს, საჭიროების შემთხვევაში, ამგვარი ზრდა განახორციელონ.

9. გამოთანაბრებითი ტრანსფერის გაანგარიშების ძველ წესში გამოთანაბრებითი კოეფიციენტები - Pn (ანუ P1, P2, P3, P4, P5, P6) წარმოადგენდნენ ურთიერთკავშირს ხარჯების და არაფინანსური აქტივების ზრდის თითოეულ კატეგორიასა (ფუნქცია) და სტატისტიკურ მაჩვენებლებს შორის. გამოთანაბრებითი კოეფიციენტების ოდენობა გაიანგარიშებოდა რეგრესული ანალიზის მეშვეობით, რაც, ფინანსთა მინისტრის 2009 წლის 30 დეკემბრის

№904-ე ბრძანებით, აღარ არის გათვალისწინებული. ეს კი, თავისთავად, უკან გადადგმული ნაბიჯია.

10. გამოთანაბრებითი კოეფიციენტების გამოთვლის პირველ ეტაპზე გაიანგარიშებოდა ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის ხარჯები და არა ფინანსური აქტივების ზრდა ფუნქციონალური კლასიფიკაციის, კერძოდ საერთო დანიშნულების სახელმწიფო მომსახურების, თავდაცვის, საზოგადოებრივი წესრიგის და უსაფრთხოების, ეკონომიკური საქმიანობის, გარემოს დაცვის, საბინაო-კომუნალური მეურნეობის, ჯანმრთელობის დაცვის, დასვენების, კულტურის და რელიგიის, განათლების, სოციალური დაცვის მიხედვით.

11. აუცილებელია ფინანსთა სამინისტრომ მოახდინოს გამოთანაბრებითი ტრანსფერის ფორმულის ფაქტობრივი მონაცემების ანალიზზე დაფუძნებული კალიბრირება, რაც მუდმივ დაკვირვებას ითხოვს.

5. გადაუნყვებელი პრობლემები ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსებისა და ქონების გამიჯვნის სფეროში

5.1. ფისკალური დეცენტრალიზაცია

ფისკალური დეცენტრალიზაცია (რაც ნიშნავს ადგილობრივი მთავრობისთვის გადასახადებით დაბეგვრის უფლებამოსილების და ამ გადასახადების ნაწილის დატოვების უფლების მიცემას) საქართველოში არა მხოლოდ არ განხორციელებულა, არამედ 1991 წლიდან, დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ, არცერთი მთავრობის დღის წესრიგში არ დამდგარა. ფისკალური დეცენტრალიზაციის მნიშვნელობაზე ზოგადი საუბრები ან თუნდაც შესაბამისი დოკუმენტები (კანონში ჩანაწერები, სტრატეგიები და სხვ.) არ მიუთითებს ხელისუფლების განზრახვაზე, პრაქტიკაში განახორციელოს (ფისკალური) დეცენტრალიზაცია. ფისკალურ დეცენტრალიზაციას, დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ, ყველა მთავრობა გრძელ და რთულ გზად მიიჩნევდა.

2005 წლის ბოლოს განხორციელდა ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოთა ცენტრალიზაცია, რომელმაც ბიუჯეტის მქონე ათასამდე თვითმმართველი ერთეულისგან 69 თვითმმართველი ერთეული დატოვა, რაც ასახავდა მაშინდელი მთავრობის განზრახვას, შეექმნა თვითკმარი ადმინისტრაციული ერთეულები და სწრაფად განეხორციელებინა ქვეყნის მოდერნიზება. მაშინ მთავრობაში ფიქრობდნენ, რომ ხარჯვის უფლებამოსილების მქონე ათასამდე თვითმმართველი ერთეული სწრაფი ინფრასტრუქტურული მოდერნიზებისთვის აუცილებელ რესურსს ამცირებდა, რაც ქვეყნის სწრაფი მოდერნიზებისთვის ხელისშემშლელ ფაქტორად იქნა მიჩნეული.

მთავრობას რომ მიღებული 69 თვითმმართველი ერთეულის დონეზე მაინც მოეხდინა ფისკალური დეცენტრალიზაცია, ხარჯვის უფლებამოსილების მქონე ათასამდე თვითმმართველი ერთეულის 69-მდე შემცირება იქნებოდა ოპტიმიზაცია და არა ცენტრალიზაცია. თუმცა მაშინდელ მთავრობას არც 69 თვითმმართველი ერთეულისთვის უნდოდა ძალაუფლების განაწილება, რადგან მიიჩნევდნენ, რომ:

- ქვეყნის მასშტაბური მოდერნიზების ხედვა ჰქონდა ცენტრალურ მთავრობას და ამ ხედვის ადგილებზე განსახორციელებლად არ იყო ადამიანური რესურსი.
- ქვეყნის მოდერნიზებისთვის საგადასახადო შემოსავლებს ცენტრალური მთავრობის ხელში უნდა მოეყარა თავი, რის საშუალებასაც ფისკალური დეცენტრალიზაცია არ იძლეოდა.

ფისკალური დეცენტრალიზაციის ამ და სხვა საფრთხეებთან დაკავშირებული მთავრობის შიში არ იყო დაუსაბუთებელი, რაც, რასაკვირველია, არ ამართლებს მის მიერ ფისკალური ძალაუფლების ცენტრალიზებას, რადგან ამ საფრთხეების განეიტრალება შესაძლებელი იყო შესაბამისი მონდომების პირობებში. თუმცა, ფისკალური დეცენტრალიზაციის აუცილებლობის და სიკეთეების ხედვა არცერთ მთავრობას არ გააჩნდა. მთავრობის დღის წესრიგში არასდროს დამდგარა კითხვა, თუ რა შეიძლება ყოფილიყო ფისკალური დეცენტრალიზაციის საფრთხეების საპირწონე.³⁵

ამგვარ საპირწონედ შეიძლება გამოდგეს:

- რეალურად პროგრამული ბიუჯეტი, რაც შესაძლებლობას იძლევა ბიუჯეტის ხარჯები ორიენტირებული იყოს შედეგებზე;
- ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულებში შიდა კონტროლის დამოუკიდებელი ორგანოების შექმნა;
- სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულებში ფინანსური აუდიტის და შესაბამისობის აუდიტის უფრო ხშირად ჩატარება და მათი სახსრების ხარჯვის ეფექტიანობის აუდიტის დროულად დაწყება. ფინანსური და ეფექტიანობის აუდიტი გულისხმობს შიდა აუდიტის და მთლიანად შიდა კონტროლის ფუნქციის შემოწმებასაც ისევე, როგორც აუდიტიდან გამომდინარე ნებისმიერი საკითხის შესწავლას და შეფასებას (რომელსაც განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს საჯარო ფინანსების მართვის გასაუმჯობესებლად). შესაბამისობის აუდიტი შესაძლებლობას იძლევა აუდიტის ობიექტის საქმიანობის კანონიერება და მიზნობრიობა შემოწმდეს და შეფასდეს მაშინ, როცა ეფექტიანობის აუდიტი, რისი განხორციელების ვალდებულებაც სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს 2012

35. მმართველობის სისტემის დეცენტრალიზაციის სტრატეგიის და ეფექტიანი მმართველობითი სისტემის და ტერიტორიული მონყობის რეფორმის სახელმწიფო კომისიის 2008 -2010 წლების სამოქმედო გეგმის პროექტი, რომელიც პროექტად დარჩა, ფისკალური დეცენტრალიზაციის პოლიტიკის ეფექტიანობის შეფასებას საბიუჯეტო შემოსავლების, საბიუჯეტო ხარჯების და ვალების პოლიტიკის მიხედვით ითვალისწინებდა.

სამოქმედო გეგმის პროექტი და ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემის სხვა არაერთი დოკუმენტი ეხება ხელისუფლების შესაბამისი დონის მიერ იმ ფუნქციების შესრულებას, რომელსაც ამისთვის იმავე დონეზე შეესაბამება შემოსავლები, რაც, რასაკვირველია, სრულიად სწორი მიდგომაა. შემოსავლების საკმარისობა ნამდვილად არის ფისკალური დეცენტრალიზაციის პრობლემა, მაგრამ ის ნაკლებად რელევანტურია ჩვენი ქვეყნისათვის - არ არსებობს მუნიციპალიტეტი, რომელიც ისეთ ვალდებულებას (საკუთარი უფლებამოსილება) აიღებს ან ისეთ უფლებამოსილებას მისცემენ, რისთვისაც შემოსავლები არ ექნება. თეორიულად შესაძლოა არსებობდეს ისეთი ინიციატივანი ადგილობრივი მთავრობა, რომელიც ისეთ ვალდებულებებს აიღებს, რისთვისაც ფული არ აღმოაჩნდება, ან ისეთი ცენტრალური მთავრობა, რომელიც ადგილობრივი მთავრობისთვის ისე მოახდენს რაიმე უფლებამოსილების დელეგირებას, რომ მას ამისთვის ფულს არ მისცემს, მაგრამ საქართველოში ეს არ ხდება.

წლის 1 იანვრიდან დაუდგა, მოიცავს აუდიტის ობიექტის საქმიანობის ან/და განხორციელებული პროგრამების/პროექტების ეკონომიურობის, პროდუქტიულობისა და ეფექტიანობის შემოწმებას და შეფასებას.

5.2. სხვა გადაუნყვეტელი პრობლემები

ქონებრივი საფუძვლები. დღემდე არ განხორციელებულა მინის, ტყისა და ბუნებრივი რესურსების საკუთრების დეცენტრალიზაცია, რაც ადგილობრივი თვითმმართველობის ქონების ყველაზე საჭირობო საკითხს წარმოადგენს:

- ადგილობრივ საკუთრებაში დღემდე არ მომხდარა სახელმწიფო სასოფლო-სამეურნეო³⁶ და არა სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების იმ მიწების გადაცემა, რაც აუცილებელი არ არის სახელმწიფოს ცენტრალური ორგანოების უფლებამოსილებათა განსახორციელებლად (ამ მიწების საკუთრებაში გადაცემა იმ შემთხვევაშიც კი, თუ შესაბამისი პოლიტიკური ნება იქნება, ვერ მოხდება მანამ, სანამ არ გატარდება შესაბამისი ზომები მინის კადასტრის წარმოებისას ადგილობრივი საკუთრების უფლების გათვალისწინებისა და მინაზე ადგილობრივი საკუთრების რეგისტრაციისათვის).
- დღემდე არ განხორციელებულა ტყის იმ ფონდის ადგილობრივ საკუთრებაში გადაცემა, რომელიც არ განეკუთვნება ნაკრძალებს, ეროვნულ პარკებსა და სხვა დაცულ ტერიტორიებს.
- არ განხორციელებულა ადგილობრივი მნიშვნელობის ბუნებრივი რესურსების ადგილობრივ საკუთრებაში გადაცემა. ბუნებრივი რესურსების ადგილობრივ საკუთრებაში გადაცემა არც ისე საშიშია, როგორც ცენტრალური ხელისუფლება მიიჩნევდა. შესაძლებელია დადგინდეს ის ობიექტური კრიტერიუმები, რის შესაბამისადაც ესა თუ ის ბუნებრივი რესურსი მიეკუთვნება ადგილობრივ ანდა სახელმწიფო საკუთრებას³⁷. ამასთან, თანაბარ პირობებში სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული მინის, ტყის და სხვა ბუნებრივი რესურსების პრივატიზაციის პროცესში გათვალისწინებული უნდა იყოს ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ შესაბამისი ობიექტების შესყიდვის უპირატესი შეძენის უფლება³⁸.

მინის, ტყისა და ბუნებრივი რესურსების საკუთრების დეცენტრალიზაცია შესაძლებელს გახდის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ექსკლუზიურ უფლებამოსილებათა სფეროში შევიდეს: მინის, ტყისა და სხვა ბუნებრივი რესურსების ფლობა და სარგებლობა; კანონმდებლობით დადგენილი შეზღუდვების გათვალისწინებით ადგილობრივ საკუთრებაში გადაცემული მინის, ტყისა და სხვა ბუნებრივი რესურსების განკარგვა; გადაწყვეტილებების მიღება სახელმწიფო ან კერძო საკუთრებიდან მინის, ტყისა და სხვა ბუნებრივი რესურსების ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ შეძენის და იჯარით აღების შესახებ.

დაბეგვრის/მოსაკრებლების დაწესების დისკრეცია. მნიშვნელოვნად არ შეცვლილა ადგი-

36. სახნავ-სათესი, სავარგულები, სათიბი, საძოვრები

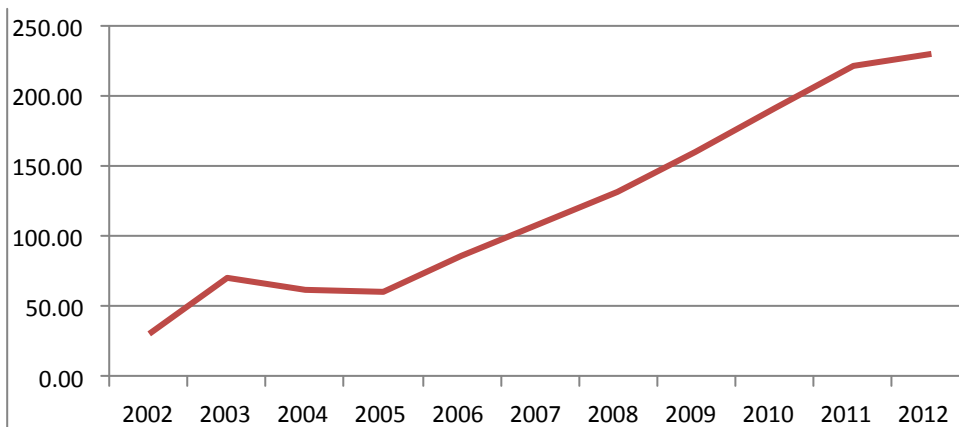
37. ამ კრიტერიუმების დადგენის აუცილებლობა (და არა თავად კრიტერიუმები) ნახსენები იყო პრეზიდენტის 2007 წლის ბრძანებულების პროექტში, რომლითაც უნდა დამტკიცებულიყო მმართველობის სისტემის დეცენტრალიზაციის სტრატეგიის და ეფექტიანი მმართველობითი სისტემის და ტერიტორიული მონყოფის რეფორმის სახელმწიფო კომისიის 2008-2010 წლების სამოქმედო გეგმა.

38. უპირატესი შეძენის უფლება ნახსენები იყო პრეზიდენტის 2007 წლის ბრძანებულების პროექტში, თუმცა დოკუმენტში არ იყო დეტალიზებული, რა შემთხვევებში უნდა მოქმედებდეს ეს უპირატესი შეძენის უფლება. გონივრული და სამართლიანი მიდგომა იქნებოდა ადგილობრივი თვითმმართველობისთვის უპირატესი შეძენის უფლების მხოლოდ თანაბარ პირობებში მიცემა.

ლობრივი თვითმმართველობებისთვის დაბეგვრის დისკრეცია. იმ გადასახადებისა და მოსაკრებლების ნუსხა, რომელთა შემოღებისა და განაკვეთების განსაზღვრის უფლებამოსილება მიენიჭება ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულებს, დიდწილად უცვლელია:

- მოსაკრებლების სისტემის საფუძვლების შესახებ კანონის თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს შეუძლიათ შემოიღონ მხოლოდ ადგილობრივი მოსაკრებლების კანონით დაწესებული ადგილობრივი მოსაკრებლები, რაც ნიშნავს, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები ვერ დაადგენენ, მაგალითად, ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის, სალიცენზიო და სანებართვო და სარეგისტრაციო მოსაკრებლებს. თუმცა მოსაკრებლების სისტემის საფუძვლების შესახებ კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს აძლევს უფლებას, კანონით განსაზღვრული საქმიანობის განხორციელების ან/და სარგებლობის უფლება მიანიჭოს მოსაკრებლის გადამხდელებს.
- ადგილობრივი თვითმმართველობების ძირითად საკუთარ საგადასახადო შემოსავალს ქონების გადასახადი წარმოადგენს. მართალია, ქონების გადასახადს გამოკვეთილი ზრდის ტენდენცია აქვს, მაგრამ ის სრულიად არასაკმარისია ადგილობრივი გადასახდელების დასაფინანსებლად.

ქონების გადასახადი 2002-2012 წლებში (მლნ.ლარი).



ხელმისაწვდომობა კაპიტალის და ფასიანი ქაღალდების ბაზარზე. აუცილებელია:

- ადგილობრივი თვითმმართველობებისთვის საკუთარი უფლებამოსილებების განსახორციელებლად სესხის აღების უფლების მიცემა და თვითმმართველი ერთეულის მიერ სესხის აღებისათვის სათანადო საკანონმდებლო ბაზის შექმნა, რაც გულისხმობს: გასხვისებადი ქონების ცნების არაორაზროვნად და სრულად განმარტებას; სესხის ასაღებად ქონების დაგირავების უფლებამოსილების განსაზღვრას³⁹; საბიუჯეტო შეზღუდვების განსაზღვრას.
- თვითმმართველი ერთეულის როლის დადგენა ქვეყნის ფასიანი ქაღალდების ბაზარზე.

ადგილობრივი სახსრების მოძრაობა. აუცილებელია ადგილობრივი სახსრების მოძრაობის კანონით დარეგულირება. როგორც ცნობილია, ადგილობრივ მთავრობას კომერციულ ბანკებში აქვს ანგარიშები. აუცილებელია იმ თვითმმართველ ერთეულებში ტენდერის საშუალებით იმ მომსახურე ბანკების კონკურენტულად შერჩევა, სადაც ადგილობრივ მთავრობას

39. სახელმწიფო ვალის შესახებ კანონში და სხვა კანონებში არასაკმარისად არის განვრცობილი.

ექნება ანგარიშები. საბანკო მომსახურებაზე ტენდერი მთავრობას საბანკო დანახარჯებს დაუზოგავს. იმის გათვალისწინებით, რომ ტრანსფერები, მუნიციპალური განვითარების ფონდის დაფინანსება და ადგილობრივი შემოსავლები ერთად 2 მილიარდ ლარს აღწევს, იაფი საბანკო მომსახურების შესყიდვით და ბანკებთან მაღალ საპროცენტო სარგებელზე შეთანხმებით (საუკეთესო პირობების შემომთავაზებელი ტენდერით უნდა გაირკვეს) საკმაოდ დიდი თანხის დაზოგვა შეიძლება.

პრობლემები ადმინისტრირებისა და რეგულირების სფეროში:

- ადგილობრივი აღმასრულებელი თვითმმართველობის ორგანოს მიერ მომზადებული ბიუჯეტის შესრულების კვარტალური მიმოხილვა და ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიში არსად არ ქვეყნდება მაშინ, როცა საბიუჯეტო კოდექსის 88-ე მუხლის მიხედვით, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიში საჯარო ინფორმაციაა და საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით ხელმისაწვდომი უნდა იყოს საზოგადოებისათვის.
- იმის მიუხედავად, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის კანონიდან ამოღებულია ნებაყოფლობითი უფლებამოსილების ცნება და ტერმინი ექსკლუზიური უფლებამოსილება შეიცვალა ტერმინით საკუთარი უფლებამოსილება, კანონის 49-ე მუხლის მე-9 პუნქტის მიხედვით, თვითმმართველი ერთეული დამოუკიდებლად განსაზღვრავს ამ კანონით დადგენილი ექსკლუზიური და ნებაყოფლობითი უფლებამოსილებების განხორციელებისათვის დასაფინანსებელი გადასახდელების მიმართულებებს. არარსებული უფლებამოსილებების განხორციელებისათვის დასაფინანსებელი გადასახდელების მიმართულებების განსაზღვრა, ცხადია, შეუძლებელია.

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის პრიორიტეტების დოკუმენტების ნაკლოვანებები. ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეული უნდა ამზადებდეს საბიუჯეტო კოდექსის 76-ე მუხლით გათვალისწინებული პრიორიტეტების დოკუმენტს, რაც არის ადმინისტრაციული ერთეულების განვითარების ძირითადი გეგმა და ასახავს ინფორმაციას საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმების შესახებ. ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის პრიორიტეტების დოკუმენტს ადგენს ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანო, შესაბამისი სახელმწიფო რწმუნებულის - გუბერნატორის ადმინისტრაციასთან კონსულტაციით. ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების პრიორიტეტების დოკუმენტები უნდა შეიცავდეს გასული, მიმდინარე, დასაგეგმი საბიუჯეტო წლებისათვის და დასაგეგმის შემდგომი სამი საბიუჯეტო წლისათვის ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შემოსავლებისა და ხარჯების, ფინანსური და არაფინანსური აქტივებით ოპერაციებისა და ვალდებულებების აგრეგირებულ მაჩვენებლებს. პრიორიტეტების არსებული დოკუმენტები არ შეიცავს:

- დასაგეგმის შემდგომი სამი საბიუჯეტო წლისათვის ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შემოსავლებისა და ხარჯების, ფინანსური და არაფინანსური აქტივებით ოპერაციებისა და ვალდებულებების აგრეგირებულ მაჩვენებლებს;
- ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის გასული საბიუჯეტო წლის ბიუჯეტის შესრულების საბოლოო შედეგების ანალიზს და მიმდინარე საბიუჯეტო წლის გადამუშავებულ პროგნოზებს;
- კორექტირებულ პროგნოზებს. სხვადასხვა წლის პრიორიტეტების დოკუმენტების შედარე-

ბამ აჩვენა, რომ არ ხდება პროგნოზების კორექტირება. ეს კი იმას ნიშნავს, რომ პროგნოზირება ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულებში ფორმალობაა;

- პრიორიტეტებს დასაგეგმი, საბიუჯეტო წლისათვის და დასაგეგმის შემდგომი სამი საბიუჯეტო წლისთვის;
- ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის საშუალოვადიანი პრიორიტეტების მისაღწევად განსახორციელებელი ძირითადი პროგრამებისა და ღონისძიებების მიზნებსა და შედეგებს და არაერთ შემთხვევაში დაფინანსების ოდენობებსაც კი.

საბიუჯეტო კოდექსის 75-ე მუხლის მიხედვით, ფინანსთა სამინისტრო ვალდებულია, ადგილობრივი ხელისუფლება უზრუნველყოს შესაბამისი მეთოდური მითითებებით ბიუჯეტის პროექტის მომზადების, წარდგენის და დამტკიცების მიზნებისათვის. აუცილებელია, ფინანსთა სამინისტრომ ადგილობრივი თვითმმართველობის საფინანსო ორგანოებს აუხსნას მათი პრიორიტეტების დოკუმენტების ხარვეზები.

ლევან ალაფიშვილი - თვითმმართველობის სისტემა თბილისში(1991-2012)

1. საკანონმდებლო რეგულირება

საქართველოში თვითმმართველობის მსგავსად, საქართველოს დედაქალაქის მართვასთან მიმართებაში საკანონმდებლო ტრადიცია მწირი და ხშირად წინააღმდეგობრივია, თუმცა დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდგომ, 90-იან წლებში იყო მცდელობა, შექმნილიყო როგორც რეალური თვითმმართველობის სამართლებრივი საფუძვლები (იმჟამინდელ კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანისა და ახალი კანონების მიღებით), ასევე არჩევნების გზით ჩამოყალიბებული თვითმმართველობის სისტემა. საქართველოში 1991 წლის დასასრულს განვითარებული მოვლენების შედეგად მოხდა არა მხოლოდ ცენტრალური მმართველობის ძალადობრივი წყვეტა, არამედ მნიშვნელოვნად, შეიძლება ითქვას ყველაზე ხანგრძლივი დროით შეფერხდა თვითმმართველობის განვითარება - 1997 წლამდე ადგილობრივი საქმეების მართვა ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოების და მათი ადგილობრივი წარმომადგენლობების მეშვეობით წარიმართებოდა. ამ პერიოდამდე საკმაოდ მყიფე გახლდათ “თვითმმართველობის” სამართლებრივი საფუძველიც - იგი ემყარებოდა არა კონსტიტუციას და კანონს, არამედ იმ დროისათვის არადემოკრატიული გზით ფორმირებული და დაბალი ლეგიტიმაციის მქონე ორგანოების - სახელმწიფო საბჭოს, აგრეთვე სახელმწიფოს მეთაურის დადგენილებებსა თუ ბრძანებულებებს.

1998 წლამდე, “საქართველოს დედაქალაქის - თბილისის შესახებ” კანონის მიღებამდე, თუნდაც ნორმატიულ აქტში დეკლარირებული თვითმმართველობა არ არსებობდა. თბილისი იმართებოდა საქართველოს სახელმწიფოს მეთაურის 1992 წლის 19 დეკემბრის №9 ბრძანებულებით “საქართველოს რესპუბლიკის დედაქალაქის - ქ. თბილისის მმართველობითი ორგანოების უფლებამოსილებათა შესახებ”. მართალია 1998 წელს მიღებული კანონიც არ გახლდათ დემოკრატიის სტანდარტების შესაბამისი თვითმმართველობის განვითარების საფუძველი, მაგრამ ამ აქტის მიღებით გამოსწორდა თბილისის მართვის ლეგიტიმური საფუძველი, არჩევნებით შექმნილმა უმაღლესმა საკანონმდებლო ორგანომ ამ საკითხის რეგულირება მოაქცია კანონის ფარგლებში.

1998 წლის შემდგომ ახალი კანონი არც ერთი მოწვევის საკანონმდებლო ორგანოს არ მიუღია, თუმცა ეს არ ნიშნავს, რომ თბილისის თვითმმართველობა არ იყო რომელიმეს დაინტერესების საგანი - 1998 წლის შემდგომ კანონში სხვადასხვა დროს, სხვადასხვა ინტენსივობით შეტანილი ცვლილება-დამატებების რაოდენობა ოთხ ათეულს აღწევს. ვხვდებით შემთხვევებს, როდესაც ერთ დღეს კანონმდებლებს ამ კანონში ორი ცვლილება შეჰქონდათ, ანდა ჯერ არამოქმედებული ცვლილებების კანონში შეჰქონდათ ცვლილება. გასათვალისწინებელია ის გარემოება, რომ 2003 წლის შემდგომ შეტანილი ცვლილებები არსებითი ხასიათის გახლდათ და პოლიტიკური ინტერესსა თუ კონკრეტული პოლიტიკოსზე იყო მორგებული.

თბილისში თვითმმართველობის განვითარებას და მის განსხვავებულობას სხვა თვითმმართველობებისაგან საფუძველი მიეცა 1997 წლის ორგანული კანონით “ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ” და არა 1998 წლის კანონით “საქართველოს დე-

დაქალაქის-თბილისის შესახებ”. სწორედ ორგანული კანონი (როგორც 1997 წლის, ასევე 2006 წლის რედაქციები) იძლევა თბილისის თვითმმართველობის სპეციფიურობის სამართლებრივ საფუძველს.

1997 წლის ორგანული კანონის “ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ” მე-3 მუხლის მე-3 პუნქტი ადგენდა, რომ თბილისში თვითმმართველობისა და მმართველობის განხორციელების წესი განსხვავდებოდა ყველა სხვა თვითმმართველობისაგან და იგი განისაზღვრება არა ორგანული კანონით, არამედ ცალკე კანონით “საქართველოს დედაქალაქის-თბილისის შესახებ”.

2006 წლის “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ორგანული კანონის მე-3 მუხლის მე-2 პუნქტი ერთის შეხედვით ანალოგიურ დანაწესს იმეორებს, თუმცა თუკი დავაკვირდებით, აქ ჩნდება მნიშვნელოვანი, დამატებითი ჩანაწერი, რომელიც თბილისის თვითმმართველობის ორგანობებს საქართველოს ყველა სხვა თვითმმართველობის ორგანობებთან შედარებით უფლებრივად განსხვავებულ მდგომარეობაში აყენებს. ორგანული კანონის დღეს მოქმედი რედაქცია შემდეგი შინაარსის არის: “ქალაქ თბილისში ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების წესი და თვითმმართველობის ორგანობის უფლებამოსილებანი განისაზღვრება “საქართველოს დედაქალაქის-თბილისის შესახებ” საქართველოს კანონით”.

2010 წლის თბილისის საკრებულოსა და მერის არჩევნების შემდგომ პერიოდში “საქართველოს დედაქალაქის-თბილისის შესახებ” საქართველოს კანონში მართვის სისტემისა და ორგანობის კუთხით არსებითი ხასიათის ცვლილებები არ განხორციელებულა. 2011-2012 წლების საკანონმდებლო ცვლილებები შეეხო თბილისის საკრებულოს - თუკი მანამდე არსებობდა საკრებულოს მდივნის თანამდებობა, ან არ არსებობდა საკრებულოს თავმჯდომარის პირველი მოადგილის პოსტი, ცვლილებების შედეგად თბილისის საკრებულოს თავმჯდომარეს ჰყავს პირველი მოადგილე და ორი მოადგილე. რაც შეეხება თბილისის თვითმმართველობის აღმასრულებელ შტოს, საკანონმდებლო ცვლილებებით მცირედით გაიზარდა აღმასრულებელი შტოს ფორმირებაში საკრებულოს თანამონაწილეობა - კანონით დაწესდა რეგულაცია, რომლის თანახმადაც თბილისის მერის პირველი მოადგილე (ვიცე-მერი) შეირჩევა საკრებულოს შემადგენლობიდან. ამავე პერიოდის ცვლილებებით დაზუსტდა და განისაზღვრა საკრებულოსა და მერიის (მთავრობის) კომპეტენციები.

2. თვითმმართველობის მოქმედი სტრუქტურა

2.1. ზოგადი სურათი

“საქართველოს დედაქალაქის-თბილისის შესახებ” საქართველოს კანონის მიხედვით, ქალაქ თბილისში ადგილობრივი თვითმმართველობა ხორციელდება წარმომადგენლობითი ორგანოს - ქალაქ თბილისის საკრებულოს და აღმასრულებელ ორგანოთა სისტემის - ქალაქ თბილისის მერიის მეშვეობით. კანონის არსებული დანაწესი განასხვავებს თბილისის მართვის მოქმედ სისტემას 2005 წლამდე მოქმედი სისტემისაგან, როდესაც ქალაქ თბილისის მართვა ხორციელდებოდა თვითმმართველობისა და სახელმწიფო მმართველობის განსხვავებული ფორმებით. ამ პერიოდისათვის თბილისში თვითმმართველობის განხორციელების ერთადერთი ორგანო გახლდათ თბილისის საკრებულო, რომელსაც ირჩევდა თბილისის მოსახლეობა. რაც შეეხება აღმასრულებელ ორგანოს, თბილისის მერი, მთავრობა თუ მერია (მთავრობა და გამგეობები)

წარმოადგენდა სახელმწიფო მმართველობის ადგილობრივ სტრუქტურას, პასუხისმგებელი იყო საქართველოს პრეზიდენტის წინაშე და რომელიც იმავდროულად ასრულებდა თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოს ფუნქციებს. დავას არ იწვევს, რომ ფუნქციითა თუ პასუხისმგებლობის ამგვარი არათანაბარი განაწილება ვერ ჯდება თანამედროვე დემოკრატიის, თვითმმართველობის სტანდარტებში.

საქართველოში თვითმმართველობის განვითარების კვალობაზე საქართველოს დედაქალაქში თვითმმართველობამ ორგანიზაციული თვალსაზრისით რამდენიმე ეტაპი განვლო. ეს პროცესი მოკლედ შეიძლება ასე განისაზღვროს:

- მმართველობიდან თვითმმართველობისაკენ - როგორც აღინიშნა, 1992 წლიდან 1998 წლის ბოლომდე თბილისის მართვა ხორციელდებოდა მხოლოდ სახელმწიფო მმართველობის ფორმით;
- შემდგომ ეტაპს, რომელიც 2006 წლის ბოლომდე გაგრძელდა, შეიძლება ეწოდოს ძლიერი სახელმწიფო მმართველობისა და ჩანასახოვანი, სუსტი კომპეტენციის მქონე თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს არჩევნების გზით ფორმირება. ამ პერიოდში ორჯერ ჩატარდა თბილისის საკრებულოს არჩევნები;
- მომდევნო, გარდამავალი ეტაპი, ადგილობრივ დონეზე თანამონაწილეობითი დემოკრატიის პრინციპებზე დაფუძნებული მართვის საფუძვლების შექმნის და სახელმწიფო მმართველობის დასასრული ეტაპია - თბილისში მართვის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი შტოების ფორმირება განხორციელდა არჩევნების გზით, თბილისის მოსახლეობამ აირჩია საკრებულო, რომელმაც თავისი შემადგენლობიდან აირჩია თბილისის თვითმმართველობის აღმასრულებელი შტოს მეთაური, ქალაქ თბილისის მერი;
- 2010 წელს “საქართველოს დედაქალაქის-თბილისის შესახებ” საქართველოს კანონში შეტანილი ცვლილებებით კვლავ შეიცვალა თბილისის თვითმმართველობის აღმასრულებელი შტოს ფორმირების წესი დაუკანასკნელი ორი დეკადის ისტორიაში პირველად 2010 წლის გაზაფხულზე თბილისის მოსახლეობამ საკრებულოსთან ერთად, 4 წლის ვადით პირდაპირი წესით აირჩია ქალაქ თბილისის მერი. აღნიშნულ ეტაპებს თან ახლდა სხვადასხვა სტრუქტურული ხასიათის ცვლილებები. საგანგებოდ უნდა აღინიშნოს ცვლილება, რომელიც შეეხო თბილისის თვითმმართველობის აღმასრულებელ შტოს - 2006 წლის ბოლოდან გაუქმდა თბილისის პრემიერის, ვიცე-პრემიერისა და პრემიერის მოადგილეების თანამდებობები, მათი კომპეტენციები გადანაწილდა თბილისის მთავრობასა და მერის მოადგილეებზე. რაც შეეხება თბილისის საკრებულოს - საკრებულოს მდივნის ნაცვლად შემოღებულია საკრებულოს თავმჯდომარის პირველი მოადგილისა და მოადგილეების თანამდებობები.

2.2. სახელისუფლებო შტოები

წარმომადგენლობითი ორგანო - საკრებულო. თბილისის თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანო სტრუქტურირებულია და უფლებამოსილებები გადანაწილებულია თბილისის საკრებულოს ბიუროს, საკრებულოს მუდმივ და დროებით კომისიებსა თუ ფრაქციებში. თბილისის საკრებულოს საერთო ხელმძღვანელობას ახორციელებს საკრებულოს თავმჯდომარე, რომელსაც ჰყავს პირველი მოადგილე და ორი მოადგილე. თბილისის საკრებულოს კომისიების ხელმძღვანელობას ახორციელებენ კომისიის თავმჯდომარეები და მოადგილეები. “საქართველოს დედაქალაქის-თბილისის შესახებ” საქართველოს კანონი საკრებულოს თანამდებობის

პირთა იერარქიაში განუსაზღვრავს ადგილს და შესაბამის უფლებამოსილებას ანიჭებს საკრებულოს ფრაქციის თავმჯდომარეს. ქალაქ თბილისის საკრებულოს თავმჯდომარეს, მის მოადგილეებს, ისევე როგორც კომისიების თავმჯდომარეებს საკრებულოს წევრთაგან ირჩევს ქალაქ თბილისის საკრებულო, ფრაქციის თავმჯდომარეების არჩევა კი თვით ფრაქციის წევრთა კომპეტენციაა და მასში საკრებულო სრული შემადგენლობით არ მონაწილეობს. ფრაქციასთან მიმართებაში ქალაქ თბილისის საკრებულოს კომპეტენცია შემოიფარგლება მხოლოდ მისი რეგისტრაციაში გატარებით და ფრაქციის თავმჯდომარის გასამრჯელოს ოდენობის განსაზღვრით.

თბილისის საკრებულო თავის საქმიანობას წარმართავს “საქართველოს დედაქალაქის-თბილისის შესახებ” საქართველოს კანონით, ქალაქ თბილისის საკრებულოს რეგლამენტი და საკრებულოს კომისიების დებულებებით განსაზღვრული წესით. საკრებულოს რეგლამენტს, ისევე როგორც საკრებულოს ორგანოთა დებულებებს ავტონომიურად, აღმასრულებელი სტრუქტურის მონაწილეობის გარეშე შეიმუშავენ და ამტკიცებენ ქალაქ თბილისის საკრებულო.

აღმასრულებელი ხელისუფლება - მერია. დღეს მოქმედი კანონის შესაბამისად ქალაქ თბილისში თვითმმართველობის აღმასრულებელი ხელისუფლება ხორციელდება მერიის მეშვეობით. მერია შედგება საქალაქო სამსახურებისა და გამგეობებისაგან. ქალაქის დონეზე მოსახლეობის მიერ პირდაპირი წესით 4 წლის ვადით არჩეული ქალაქ თბილისის მერი, მერის მიერ დანიშნული ვიცე-მერი და მერის მოადგილეები, საქალაქო სამსახურის ხელმძღვანელები და რაიონების გამგებლები შეადგენენ ქალაქ თბილისის თვითმმართველობის კოლეგიურ აღმასრულებელ ორგანოს - ქალაქ თბილისის მთავრობას, რომლის შემადგენლობასაც, მერის წარდგინებით, ამტკიცებენ ქალაქ თბილისის საკრებულო.

თავის მხრივ, რაიონული გამგეობებიც კოლეგიურ აღმასრულებელ ორგანოებს განეკუთვნებიან, რომლებიც შესაბამის ტერიტორიაზე (რაიონში) ახორციელებენ დელეგირებულ აღმასრულებელ ფუნქციებს, აღასრულებენ საკრებულოს, მერისა თუ მთავრობის გადაწყვეტილებებს. თბილისის რაიონული გამგეობა შედგება ქალაქ თბილისის მერის მიერ დანიშნული გამგებლისაგან, თბილისის მერთან შეთანხმებით გამგებლის მიერ დანიშნული გამგებლის მოადგილეებისა და გამგებლის მიერ დანიშნული რაიონული სამსახურების ხელმძღვანელებისაგან.

ქალაქ თბილისის თვითმმართველობის აღმასრულებელ ორგანოთა სისტემა თავის საქმიანობას წარმართავს “საქართველოს დედაქალაქის-თბილისის შესახებ” საქართველოს კანონით, ქალაქ თბილისის მერიის დებულებით, ქალაქ თბილისის მთავრობის რეგლამენტით, საქალაქო სამსახურების დებულებებითა და საჯარო სამართლის იურიდიული პირების დებულებებით/წესდებებით განსაზღვრული წესით. აქვე უნდა აღვნიშნოთ, რომ ქალაქ თბილისის აღმასრულებელი ორგანოების საქმიანობის სახელმძღვანელო დოკუმენტის - ქალაქ თბილისის მერიის დებულების შემუშავებაში მონაწილეობს თბილისის საკრებულო. ქალაქ თბილისის მერიის დებულების დამტკიცება განეკუთვნება ქალაქ თბილისის საკრებულოს განსაკუთრებულ კომპეტენციას და ამ უფლებამოსილებას ახორციელებს მხოლოდ ქალაქ თბილისის მერის მიერ მერიის დებულების პროექტის ან დებულებაში ცვლილებების ინიცირების შემთხვევაში.

2.3. უფლებამოსილებანი

1998 წლის შემდგომ, თბილისის თვითმმართველობის სტრუქტურული თუ ფუნქციური ცვლილებების მიუხედავად, არსებითად უცვლელი რჩებოდა დედაქალაქის კომპეტენცია და ორგანული კანონი მნიშვნელოვნად არ განასხვავებდა დედაქალაქის კომპეტენციას სხვა თვითმმართველი ერთეულების კომპეტენციისაგან. “საქართველოს დედაქალაქის-თბილისის შესახებ” საქართველოს კანონში 2005 და 2010 წელს შეტანილმა ცვლილებებმა სხვა თვით-

მმართველი ერთეულებისაგან საქართველოს დედაქალაქის უფლებრივ განსხვავებას ხაზი გაუსვა. ამ ახალი რეგულაციით თბილისის კომპეტენცია გაიზარდა და “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” საქართველოს ორგანული კანონით ყველა სხვა თვითმმართველი ერთეულისათვის დადგენილი საკუთარი/ექსკლუზიური უფლებამოსილების გარდა, თბილისს გაუჩნდა დამატებითი უფლებამოსილებები - კანონში გაჩნდა სპეციალური 91 მუხლი სათაურით “ქალაქ თბილისის თვითმმართველობის საკუთარი უფლებამოსილებები”. დღეისათვის საქართველოს დედაქალაქის კომპეტენციას განეკუთვნება კანონმდებლობით დადგენილი წესით ადგილობრივი ქონებისა და მიწის მართვა, ადგილობრივი ბიუჯეტის შემუშავება-დამტკიცება, ადგილობრივი გადასახადები და მოსაკრებლები, კანონმდებლობით განსაზღვრული წესით მშენებლობის რეგულირება, სამგზავრო გადაყვანის ორგანიზება-მართვა, გარე ვაჭრობის რეგულირება, გარე რეკლამის განთავსების რეგულირება, ავტოსატრანსპორტო საშუალებათა პარკირების რეგულირება, დასუფთავების, საქალაქო თუ კომუნალური დარგებისა და ობიექტების მართვა, ადგილობრივი პროგრამების შემუშავება და განხორციელება.

საგანგებოდ უნდა აღინიშნოს 2011 წელს “საქართველოს დედაქალაქის-თბილისის შესახებ” საქართველოს კანონის ზემოაღნიშნულ 91 მუხლში შეტანილი კიდევ ერთი ცვლილება, რომლითაც (მე-3 პუნქტით) განისაზღვრა, რომ საქართველოს დედაქალაქს არა მხოლოდ სხვა თვითმმართველი ერთეულებისაგან განსხვავებული, გაზრდილი უფლებამოსილება აქვს, არამედ, კონკრეტულ შემთხვევაში, თბილისის კომპეტენცია შეუზღუდავად შეიძლება ჩაითვალოს. “გარდა ამ მუხლის მე-2 პუნქტით განსაზღვრული საკითხებისა, ქალაქ თბილისის თვითმმართველობის საკუთარ უფლებამოსილებას განეკუთვნება გადანყვეტილების მიღება ისეთ საკითხზე, რომელიც, კანონის თანახმად, არ განეკუთვნება ხელისუფლების სხვა ორგანოს უფლებამოსილებას და აკრძალული არ არის თვითმმართველი ერთეულისათვის”- ასეთი გახლავთ “საქართველოს დედაქალაქის-თბილისის შესახებ” საქართველოს კანონის ზემოაღნიშნული 91 მუხლის დღეს მოქმედი რედაქცია, რაც არ გამოორიცხავს შემთხვევას, თუკი კანონით არ არის პირდაპირი აკრძალვა და კანონით ეს საკითხი არ შედის ცენტრალური ორგანოს კომპეტენციაში, ის ჩაითვალოს საქართველოს დედაქალაქის საკუთარ უფლებამოსილებად. ერთის მხრივ, ეს შეიძლება ჩაითვალოს თვითმმართველი ერთეულის კომპეტენციის გაძლიერებად, თუმცა, თუკი გავითვალისწინებთ, რომ ტერმინი “საკუთარი უფლებამოსილება” და მისი განხორციელება გავლენას ახდენს საბიუჯეტო პროცესზე (მაგ.: გამოთანაბრებითი ტრანსფერის განსაზღვრა), რომელშიც თვითმმართველობების უფლებამოსილებები და შესაძლებლობები ჯერ-ჯერობით შეზღუდულია, შეგვიძლია მკაფიოდ დავინახოთ კონფლიქტის (მოსახლეობასთან თუ ცენტრალურ ხელისუფლებასთან) ის პოტენციური საფრთხე, რომლის საფუძველიც შეიძლება გახდეს ასეთი ჩანაწერი.

თბილისის თვითმმართველობის საქართველოს სხვა თვითმმართველობებისაგან განსხვავების ნათელ მაგალითს წარმოადგენს “საქართველოს დედაქალაქის- თბილისის შესახებ” საქართველოს კანონში მოცემული საგანგებო რეგულაციები ისეთ მნიშვნელოვან სფეროებში, როგორცაა თბილისის თვითმმართველობის საბიუჯეტო უფლებამოსილებანი და საბიუჯეტო პროცესი, საკრედიტო უფლებამოსილებები, ქონებრივი (მინა, ბუნებრივი რესურსები, ტყე) უფლებამოსილებები, აგრეთვე თბილისის თვითმმართველობის, კონკრეტულად კი თბილისის მთავრობის უფლებამოსილება, დააფუძნოს საჯარო სამართლის იურიდიული პირები. მიუხედავად იმისა, რომ სხვა კანონებში (მაგ.: საქართველოს კანონი “საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ”, საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი, საქართველოს კანონი “ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ”) თვითმმართველობებისთვის გათვალისწინებულია ზოგადი, საერთო რეგულაციები, უმრავლეს შემთხვევაში თბილისის მერის ავტორობით და საქართველოს პრეზიდენტის ინიციატივით, უმაღლესმა საკანონმდებ-

ლო ორგანომ თბილისის თვითმმართველობისთვის კანონით მაინც დააწესა სხვა თვითმმართველობებისაგან განსხვავებული, ხშირად გაზრდილი უფლებამოსილებები.

თბილისის თვითმმართველობის უფლებამოსილების ზრდას თან ახლდა თვითმმართველობის დაუბალანსებლობა, აღმასრულებელი შტოს დომინანტურ მდგომარეობაში ჩაყენება, როცა თბილისის საკრებულოს უფლებამოსილების ვრცელი ჩამონათვალის აბსოლუტურ უმრავლესობაში საკრებულო შეზღუდულია დამოუკიდებლად მიიღოს გადაწყვეტილებები, ან მიიღოს თბილისის მერის მიერ ინიცირებული განსხვავებული გადაწყვეტილებები. ამ პირობებში, თბილისის მერთან, მთავრობასთან თუ აღმასრულებელი შტოს სხვა ხელმძღვანელებთან მიმართებაში, თბილისის საკრებულო მოკლებულია რაიმე ზეგავლენის მოხდენის ეფექტურ კანონისმიერ უფლებამოსილებას. პოტენციური კონფლიქტის შემთხვევაში, თბილისის მერს კანონით აქვს გარანტირებული უფლებამოსილება, საქართველოს პრეზიდენტს სთხოვოს, საკრებულოს საქმიანობის შეჩერება ან დათხოვნა.

3. თბილისის თვითმმართველობის ეკონომიკური საფუძვლები

3.1. ქონებრივი ბაზა

საკმაოდ ხანგრძლივი დროის განმავლობაში, მიუხედავად საკანონმდებლო აქტებში დეკლარირებული, თვითმმართველობების საკუთრებითი თუ ეკონომიკური უფლებებისა, სახელმწიფოს და თვითმმართველობების ქონების რეალური გამიჯვნა ვერ მოხერხდა. გამონაკლისს არც საქართველოს დედაქალაქი წარმოადგენდა.

იმის მიუხედავად, რომ თვითმმართველობა არ არსებობდა, ქალაქ თბილისში სახელმწიფო და ადგილობრივი საკუთრების გამიჯვნისათვის პირველი ნაბიჯები და საწყისი სამართლებრივი საფუძველი საქართველოს სახელმწიფოს მეთაურის 1992 წლის 19 დეკემბრის №9 ბრძანებულებით (“საქართველოს რესპუბლიკის დედაქალაქის - ქ. თბილისის მმართველობითი ორგანოების უფლებამოსილებათა შესახებ”) შეიქმნა. ბრძანებულებით, ქალაქ თბილისის მერიას და საქალაქო კოლეგიას დაევალა ქალაქ თბილისის ტერიტორიაზე არსებული ქონების (შენობა- ნაგებობები, საწარმოები) აღნუსხვა და საქართველოს მინისტრთა კაბინეტისათვის წარდგენა, რომელიც, განხილვის შემდგომ, მიიღებდა გადაწყვეტილებას წარდგენილ ნუსხაში შეტანილი ქონების ქალაქ თბილისის ადგილობრივ საკუთრებაში გადაცემის შესახებ. ქალაქ თბილისის მერიაში აღნიშნული ქონების აღნუსხვის სამუშაოები ჩატარდა და 1993 წელს წარედგინა საქართველოს მინისტრთა კაბინეტს. სამწუხაროდ, შემდგომი გადაწყვეტილება, ნუსხაში შეტანილი ქონების ქალაქ თბილისის ადგილობრივ საკუთრებაში გადაცემაზე არც მინისტრთა კაბინეტს და არც სხვა ორგანოს არ მიუღია. ამ პერიოდში საქართველოში დაიწყო ეგრეთწოდებული მასობრივი, ვაუჩერული პრივატიზაციის პროცესი და თბილისის მერიიდან საქართველოს მინისტრთა კაბინეტში გაგზავნილ ნუსხაში შეტანილი ქონების აბსოლუტური უმრავლესობა დაექვემდებარა პრივატიზაციას, ხოლო მიღებული, ისედაც მიზერული შემოსავლები წარიმართა ცენტრალურ ბიუჯეტში.

მოგვიანებით, 1999 წელს საქართველოს ხელისუფლებას კვლავ ჰქონდა მცდელობა, გაემიჯნა სახელმწიფო და ადგილობრივი საკუთრება, რისთვისაც 1999 წლის 25 მაისს გამოიცა კიდევ საქართველოს პრეზიდენტის #334 ბრძანებულება “ადგილობრივი თვითმმართველობის (მმართველობის) ორგანოებისათვის სახელმწიფო საკუთრებაში მყოფი ობიექტების გადაცემის წესის შესახებ”, თუმცა ეს მცდელობაც მნიშვნელოვანი შედეგების გარეშე დასრულდა.

პრობლემის გადაწყვეტა საკანონმდებლო ბაზის შექმნით დაიწყო და 2005 წელს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო კანონი “ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ”. კანონით განისაზღვრა ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების ორი კატეგორია: ძირითადი (განუსხვისებელი) და დამატებითი ქონება. თავდაპირველად, კანონით განისაზღვრა, რომ თვითმმართველი ერთეულებისათვის გადასაცემი ძირითადი ქონების (გზები, ხიდები, გვირაბები, სკვერები, ბალები, პარკები და სხვა) ნუსხას ბრძანებულებით განსაზღვრავდა პრეზიდენტი, ხოლო შემდგომ ამ ბრძანებულების ამოქმედებიდან 6 თვეში, თვითმმართველ ერთეულებს საქართველოს ეკონომიკური განვითარების სამინისტროსთვის უნდა წარედგინათ თხოვნა ქონების გადაცემაზე.

ქალაქ თბილისის მერიამ, საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით და ვადაში, 2006 წლის თებერვლის დასაწყისში წარადგინა ადგილობრივ საკუთრებაში გადასაცემი ქონების ნუსხა, თუმცა ქონების გადაცემა ამ ნუსხის მიხედვით კვლავ არ განხორციელდა. საქართველოს დედაქალაქს ქონება საკუთრებაში გადაეცემოდა ინდივიდუალურად, ცალკეული ინტერესისა თუ საჭიროების შესაბამისად.

მოგვიანებით, “ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ” საქართველოს კანონში შეტანილი ცვლილებით, ქალაქ თბილისის (ისევე, როგორც სხვა თვითმმართველი ერთეულების) ადგილობრივ საკუთრებად, ძირითად ქონებად გამოცხადდა გზები, ხიდები, გვირაბები, ქუჩები, მიწისქვეშა გადასასვლელები, ტროტუარები, შუქნიშნები, გარე განათების კონსტრუქციები, მოედნები, სკვერები, ბულვარები, შადრევნები, პარკები, მწვანე ნარგავები და ნაპირსამაგრი ნაგებობები. ეს გადაწყვეტილება მნიშვნელოვანი გახლდათ იმ თვალსაზრისით, რომ აღსრულებისთვის არ საჭიროებდა დამატებითი პროცედურების გავლას და გადაწყვეტილებების მიღებას. დღეისათვის თბილისის ტერიტორიაზე არსებული, ზემოაღნიშნული კატეგორიის ქონება წარმოადგენს საქართველოს დედაქალაქის ადგილობრივ საკუთრებას - ძირითად (განუსხვისებელ) ქონებას.

გარდა აღნიშნულისა, 2005-2007 წლებში “საქართველოს დედაქალაქის-თბილისის შესახებ” საქართველოს კანონში შეტანილი ცვლილებების შემდგომ, თბილისის ადგილობრივ საკუთრებად კანონით გამოცხადებულია არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების ყველა ის მიწა, რომელიც არ არის კერძო საკუთრებაში ან დამაგრებული არ არის სახელმწიფო ობიექტებზე (შენობა-ნაგებობებზე) თუ სახელმწიფო საწარმოებზე.

2006 წელს თბილისის ადმინისტრაციული საზღვრების (ტერიტორიის) მცხეთისა და გარდაბნის რაიონების ტერიტორიების ხარჯზე გაზრდის შემდგომ, საკმაოდ მნიშვნელოვანი სიახლე, რომელმაც ასახვა ჰპოვა კანონში “საქართველოს დედაქალაქის-თბილისის შესახებ”, შეეხება საკუთრების უფლებას სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების იმ მიწებს, რომლებიც არ წარმოადგენს კერძო ან ცალკეული კატეგორიის სახელმწიფო საკუთრებას. გარდა სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწისა, კანონით თბილისის საკუთრებაშია ადგილობრივი მნიშვნელობის ტყე და წყლის რესურსები.

3.2. ფინანსები

თბილისის თვითმმართველობის ფინანსებს ქმნის საბიუჯეტო სახსრები, მოზიდული კრედიტები და გრანტები. საქართველოს საბიუჯეტო სისტემა ადგილობრივ თვითმმართველობებს არ განუსაზღვრავს ფართო უფლებამოსილებებს ჯეროვანი დამოუკიდებლობისა და ავტონომიურობისთვის, მნიშვნელოვანი ფინანსური რესურსები თბილისის ადგილობრივ ბიუჯეტში მიემართება სახელმწიფოს (ცენტრალური) ბიუჯეტიდან. თბილისის თვითმმართველობა საკუთარი ძალისხმევით ბიუჯეტის შევსებას უზრუნველყოფს ადგილობრივი ქონების მართ-

ვითა და გასხვისებით მიღებული შემოსავლების, მუნიციპალური საწარმოებიდან მიღებული დივიდენდებითა და ადგილობრივი მოსაკრებლების ადმინისტრირებით. უნდა აღინიშნოს, რომ “საქართველოს დედაქალაქის-თბილისის შესახებ” საქართველოს კანონსა და “საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ საქართველოს კანონში შეტანილი ცვლილებებით, ქალაქ თბილისის მთავრობისათვის საჯარო სამართლის იურიდიული პირების დაფუძნების უფლებამოსილების მინიჭებით, ქონების მართვისა თუ არქიტექტურის სფეროდან მისაღები მნიშვნელოვანი ფინანსების ასახვა აღარ ხდება ადგილობრივ ბიუჯეტში, თუმცა არსით ეს სახსრები საჯარო ფინანსების კატეგორიას განეკუთვნება.

ქალაქ თბილისში თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი შტოები საბიუჯეტო უფლებამოსილებებს ახორციელებენ და საბიუჯეტო პროცესი წარმართება “საბიუჯეტო კოდექსის” და “საქართველოს დედაქალაქის-თბილისის შესახებ” საქართველოს კანონით. თბილისის საკრებულოს კომპეტენციას განეკუთვნება ბიუჯეტის განხილვა-დამტკიცება და შესრულების კონტროლი, აგრეთვე ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლების შემოღება-გაუქმება. თბილისის ბიუჯეტის პროექტის შემუშავება, მართვა და შესრულება თბილისის მერიის კომპეტენციასა და პასუხისმგებლობას განეკუთვნება.

თბილისის ბიუჯეტისა და ფინანსების შესახებ ჯეროვან წარმოდგენას იძლევა 2003 წლის შემდგომი პერიოდის საბიუჯეტო მონაცემები: შემოსავლები, ხარჯები, აგრეთვე შემოსავლებში ცენტრალური ბიუჯეტიდან მიმართული ტრანსფერები, თუ სარეზერვო ფონდებიდან გადარიცხული თანხები. მარტივი ანალიზი ცხადყოფს, რომ თბილისის დეფიციტური ბიუჯეტის შევსების მნიშვნელოვანი წყარო ტრანსფერები და სარეზერვო ფონდების ასიგნებებია, ბოლო 5 წლის განმავლობაში ამ თანხებმა მთლიანი შემოსავლების ნახევარზე მეტს გადააჭარბა.

ქალაქ თბილისის საფინანსო-ეკონომიკური შესაძლებლობების განვითარება, მიუხედავად იმისა, რომ 1992 წლის შემდგომ დადებითი ტენდენციით - ქონებრივი თუ მატერიალურ-ტექნიკური საფუძვლების ფორმირების სრულყოფისა და საბიუჯეტო შემოსავლების ზრდით ხასიათდება, რეალურად დამოუკიდებელი თვითმმართველობის დამკვიდრების შემაფერხებელ ფაქტორად რჩება მწირი საბიუჯეტო უფლებამოსილებები და შესაძლებლობები, რაც, ბუნებრივია, უარყოფითი გავლენას ახდენს მის ფინანსურ დამოუკიდებლობაზე.

უნდა აღინიშნოს ქალაქ თბილისისათვის და თბილისის მერისთვის კანონით მინიჭებული უფლებების შესახებ - ადგილობრივი საბიუჯეტო თანხების მნიშვნელოვანი ნაწილი ხარჯოს და შესყიდვები განახორციელოს შესყიდვების მარეგულირებელი კანონმდებლობით დადგენილი გამჭვირვალე პროცედურების დაცვის გარეშე, არაკონკურენტულ გარემოში. “სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ” საქართველოს კანონში დეკლარირებულია, რომ განსხვავებით საქართველოს ყველა სხვა თვითმმართველობისაგან, ამ კანონის მოქმედება არ ვრცელდება ქალაქ თბილისის მერის შეხვედრებისა და ვიზიტების ორგანიზების უზრუნველსაყოფად, აგრეთვე, ქალაქ თბილისის მერიის სარეზერვო ფონდებიდან გამოყოფილი თანხებით განსახორციელებელ შესყიდვებზე.

4. თბილისის ადგილობრივი თვითმმართველობის შტოების ურთიერთობა

“საქართველოს დედაქალაქის-თბილისის შესახებ” საქართველოს კანონში განხორციელებული ცვლილებების შედეგად გაიმიჯნა როგორც საკრებულოსა და მერიის (მერისა და მთავრობის), ასევე მთავრობისა და გამგეობებისა თუ საქალაქო სამსახურების უფლებამოსილებები.

საქართველოს დედაქალაქის საკრებულოს უფლებამოსილებებია: საკრებულოს ორგანიზაციის, სტრუქტურისა და პროცედურების დადგენა; ქალაქ თბილისის ბიუჯეტის განხილ-

ვა-დამტკიცება, მასში ცვლილებების შეტანა, აგრეთვე ბიუჯეტის შესრულების კონტროლი და მერის მიერ წარდგენილი ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის დამტკიცება; საქართველოს კანონმდებლობით დაწესებული ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლების შემოღება და ოდენობის განსაზღვრა; ქალაქ თბილისის განვითარების სტრატეგიის, განვითარების გენერალური გეგმის დამტკიცება; მიწისა და ადგილობრივი ქონების მართვის, აგრეთვე მშენებლობის საკითხებისა და წესების განსაზღვრა; თბილისის მთავრობისათვის კრედიტის აღებაზე თანხმობის მიცემა; მგზავრთა გადაყვანის, გარე რეკლამის განთავსების და პარკირების წესების განსაზღვრა; ახალი რაიონების შექმნა და არსებულის დაყოფა-გაერთიანება; ქალაქ თბილისის მერის ანგარიშის, მათ შორის ადგილობრივი ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის მოსმენა-შეფასება.

ყველა იმ საკითხზე, რომელიც არ შეეხება საკრებულოს ორგანიზაციასა თუ სტრუქტურას, თბილისის საკრებულო შეზღუდულია ქალაქ თბილისის მერის უფლებით, საკუთარი ინიციატივით იმსჯელოს და მიიღოს გადაწყვეტილება. საკრებულო მოკლებულია საშუალებას, ცვლილებები შეიტანოს თბილისის მერის მიერ ინიცირებულ საკითხში, თუკი ამ ცვლილებას არ ეთანხმება ქალაქ თბილისის მერი.

“საქართველოს დედაქალაქის-თბილისის შესახებ” საქართველოს კანონით მოცემულია ქალაქ თბილისის მერის უფლებამოსილებების ვრცელი ნუსხა, თუმცა, გარდა ამ საკითხებისა, არსებითად ქალაქ თბილისის მერის უფლებამოსილებას უნდა მივაკუთვნოთ ზემოაღნიშნულ, საკრებულოს კომპეტენციას მიკუთვნებულ ყველა საკითხზე, აგრეთვე, ქალაქ თბილისის მთავრობის (რომლის ხელძღვანელი არის თბილისის მერი) უფლებამოსილებად განსაზღვრულ საკითხებზე გადაწყვეტილებების მიღება.

კანონით, თბილისის მერის კომპეტენციაა: თბილისის თვითმმართველობის აღმასრულებელი შტოს ორგანიზაციულ-საკადრო საკითხებზე, აგრეთვე დაქვემდებარებულ საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებთან, მუნიციპალურ სანარმოებთან თუ არასამეწარმეო იურიდიულ პირებთან დაკავშირებული გადაწყვეტილებების მიღება; საქალაქო მნიშვნელობის ეკონომიკური, განათლების, საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის დაცვის, კულტურისა და სპორტის საკითხების გადაწყვეტა; კულტურული მემკვიდრეობის დაცვისათვის გასატარებელი ღონისძიებების დამტკიცება; თბილისის კეთილმოწყობის და გამწვანების პროგრამებისა და გეგმების დამტკიცება.

თბილისის მერს აქვს როგორც თვითმმართველობის აღმასრულებელი შტოს, აგრეთვე საკრებულოს სამართლებრივ აქტებზე ზეგავლენის კომპეტენცია. ქალაქ თბილისის მერი უფლებამოსილია შეაჩეროს ან გააუქმოს გამგებლის თუ საქალაქო სამსახურის აქტი, ხოლო საკრებულოსთან მიმართებაში ქალაქ თბილისის მერი აღჭურვილია ვეტოს უფლებით - მას შეუძლია შენიშვნებით, ხელახლა განსახილველად დააბრუნოს საკითხი საკრებულოში, რომელსაც უფრო მაღალი ქვორუმით (სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტი) შეუძლია დაძლიოს ვეტო და მხარი დაუჭიროს საკუთარ, თავდაპირველ გადაწყვეტილებას.

გასათვალისწინებელია ის გარემოება, რომ 2010 წლის შემდგომ “საქართველოს დედაქალაქის-თბილისის შესახებ” საქართველოს კანონში აღარ არსებობს ქალაქ თბილისის მერის აღმასრულებელი შტოს სხვა თანამდებობის პირის საქმიანობაზე ეფექტური კონტროლის ისეთი მექანიზმი, როგორც გახლავთ უნდობლობის გამოცხადება. აღნიშნულის საპირისპიროდ, ქალაქ თბილისის მერს კანონით მინიჭებული აქვს უფლება, კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში, საქართველოს პრეზიდენტის წინაშე დასვას ქალაქ თბილისის საკრებულოს საქმიანობის შეჩერების ან დათხოვნის საკითხი. უფლებამოსილებათა კონფლიქტის თუ რომელიმე საკითხთან დაკავშირებით, ქალაქ თბილისის საკრებულოსა და ქალაქ თბილისის მერს შორის პოზიციათა კონფლიქტისას ნათლად წარმოჩინდება ქალაქ თბილისის მერის სიძლიერე და საკ-

რებულოს სისუსტე, რომელიც ექცევა დათხოვნის მუქარის ზეგავლენის ქვეშ.

რაც შეეხება ქალაქ თბილისის მთავრობას, მის უფლებამოსილებებს განეკუთვნება: ქალაქ თბილისის ბიუჯეტის პროექტის შემუშავება, დამტკიცებული ბიუჯეტის შესრულება და ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის შედგენა; ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლების შემოღებისა და მათი ოდენობების განსაზღვრა და საკრებულოსთვის დასამტკიცებლად წარდგენა; ადგილობრივი საკუთრების ფლობა, განკარგვა და მისით სარგებლობა; საქალაქო სამსახურების შექმნა, რეორგანიზაცია და ლიკვიდაცია; არასამეწარმეო იურიდიული პირების, საჯარო სამართლის იურიდიული პირებისა თუ სანარმოების დაფუძნება, რეორგანიზაცია და ლიკვიდაცია, მათ ხელმძღვანელთა დანიშვნა-გათავისუფლება და საქმიანობის კონტროლი; საგზაო მოძრაობისა და მოსახლეობის სამგზავრო ტრანსპორტით მომსახურების ორგანიზება; დედაქალაქის დაგვა-დასუფთავებისა და ნარჩენების მართვის მომსახურების ორგანიზება.

უკანასკნელი პერიოდის ყველაზე მნიშვნელოვანი გადანყვეტილებები, რომელშიც წარმოჩინდა როგორც თბილისის თვითმმართველობის აღმასრულებელი შტოს უპირატესი მდგომარეობა, ასევე საკრებულოში განსხვავებული მოსაზრებების მიუხედავად, თბილისის მთავრობის მიერ ინიცირებულისაგან განსხვავებული გადანყვეტილების მიღების უუნარობა - შეეხებოდა ქალაქ თბილისში პარკირების რეგულირებას, პარკირების მოსაკრებლის განსაზღვრას და ადმინისტრირებას, აგრეთვე ნარჩენების მართვასა და დასუფთავებას, საფასურის განსაზღვრას და ამოღების ადმინისტრირების საკამათო და მეტად არაპოპულარულ გადანყვეტილებებს, რომლებიც ქალაქ თბილისის მთავრობის ინიცირებით მიიღო ქალაქ თბილისის საკრებულომ. 2006 წლიდან საკრებულოსა და თბილისის მთავრობის ჯანსაღი ოპონირების, ან საკრებულოს მიერ ინიცირებულისაგან განსხვავებული (შეცვლილი) გადანყვეტილების მიღების შემთხვევები, რომელთა განზოგადება კიდევ უფრო ნათლად წარმოაჩინდა საკრებულოსა და თბილისის მთავრობის ურთიერთმიმართებას, შეუძლებელია.

5. თბილისის თვითმმართველობის ურთიერთობა ცენტრალურ ხელისუფლებასთან

იმის გათვალისწინებით, რომ 2006 წლამდე თბილისში თვითმმართველობის დონეზე არსებობდა ძლიერი სახელმწიფო მმართველობა და უმეტესად ფორმალური თვითმმართველობა (საკრებულოს სახით), ადგილობრივ თვითმმართველობაზე, მისი ორგანოების საქმიანობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის საჭიროება არ არსებობდა.

საქართველოს პარლამენტმა კანონი “ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ” მხოლოდ 2007 წელს მიიღო. კანონი არ განასხვავებს ზედამხედველობის ფორმებს სხვადასხვა თვითმმართველობისათვის, ისინი ერთნაირია თბილისისთვისაც და სხვა თვითმმართველი ერთეულისათვის.

კანონით განსაზღვრულია თვითმმართველობის ორგანოებზე ზედამხედველობის შემდეგი სახეები: სამართლებრივი ზედამხედველობა და დელეგირებული უფლებამოსილებების განხორციელების ზედამხედველობა:

- სამართლებრივ ზედამხედველობას ექვემდებარება საკუთარი და დელეგირებული უფლებამოსილებების სფეროებში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისა და თანამდებობის პირების მიერ მიღებული (გამოცემული) ნორმატიული აქტები.
- დელეგირებული უფლებამოსილებების განხორციელების ზედამხედველობას ექვემდებარება

დელეგირებული უფლებამოსილებების სფეროში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების (თანამდებობის პირების) მიერ მიღებული (გამოცემული) ნორმატიული აქტები.

ზედამხედველობის ფუნქციის შესრულებისას უფლებამოსილ ორგანის ან თანამდებობის პირს აქვს საშუალება და კომპეტენცია, თვალყური ადევნოს ნორმატიული აქტის გამოცემამდე წარმართულ პროცესს, ისევე როგორც ზეგავლენა იქონიოს და მოითხოვოს კანონშეუსაბამო ნორმატიული აქტების მოქმედების შეჩერება თუ გაუქმება.

“ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ” საქართველოს კანონის შესაბამისად, საქართველოს მთავრობამ 2007 წლის 27 ივლისის #154 დადგენილებით ქალაქ თბილისის საკრებულოს, მერის, მთავრობისა თუ გამგებლის საქმიანობაზე ზედამხედველობის უფლებამოსილება მიანიჭა საქართველოს პრემიერ-მინისტრს.

მიუხედავად სამართლებრივი საფუძვლების არსებობისა, ქალაქ თბილისის თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის პრაქტიკა, რომელიც მოგვცემდა განზოგადების საშუალებას, არ არსებობს. 2012- 2013 წლებში საქართველოს მთავრობასა და თბილისის მერიას შორის შექმნილი პოზიციათა კონფლიქტი სოციალური უზრუნველყოფის, აგრეთვე თბილისის მერიის უსაფრთხოების საქალაქო სამსახურის შექმნასთან დაკავშირებით არ წარმოადგენს “ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ” საქართველოს კანონით განსაზღვრული წესით. სოციალური უზრუნველყოფის საკითხებთან დაკავშირებული უთანხობა დარეგულირდა სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონში შესაბამისი რეგულაციების ასახვის გზით, ხოლო თბილისის მერიის უსაფრთხოების საქალაქო სამსახური კვლავაც განაგრძობს ფუნქციონირებას.

ნაწილი II

დავით ლოსაბერიძე

ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმა საქართველოში 2013-2014



1. რეფორმის წანამძღვრები

1.1. თვითმმართველობის სისტემის შემადგენელი ნაწილები

საქართველოში 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნების შედეგად ხელისუფლების ცვლამ კვლავ წამოწია ქვეყანაში რეალური, დემოკრატიულ პრინციპებზე დაფუძნებული ადგილობრივი თვითმმართველობის ჩამოყალიბების საკითხი.

ისევე, როგორც დეცენტრალიზაციის განხორციელების ყველა წინა მცდელობისას, ამ ახალ რეალობას კვლავ მოჰყვა ახალი ვნებათაღელვა, რაც ზოგადად, ახლის დანერგვის წინაშე შიშებთანაა დაკავშირებული. კვლავ დაიწყო დებატები იმასთან დაკავშირებით, თუ რამდენად გაამართლებს ახალი სისტემა და რამდენად მზადაა ჩვენი საზოგადოება და სახელმწიფო ამ ნაბიჯის გადასადგმელად.

საქართველო, ამ მხრივ, არ წარმოადგენს გამონაკლისს - დეცენტრალიზაციის ყველა მცდელობა, ყველა დროსა და ქვეყანაში, სხვადასხვა ჯგუფების მხრიდან წინააღმდეგობას აწყდება. საკითხის გამწვავება განსაკუთრებით გარდამავალი დემოკრატიის ქვეყნებისათვისაა დამახასიათებელი.

ძალაუფლების დეცენტრალიზაცია ყველგან ორ უმთავრეს მიზანს ისახავს, ესაა: 1) თვითმმართველობებისათვის საზოგადოებრივი მომსახურების უფლებამოსილების გადაცემა და 2) მოსახლეობასთან დაახლოებული ხელისუფლების სისტემის ფორმირება, რომელიც ადეკვატურ, ადგილობრივი სპეციფიკისათვის დამახასიათებელ პოლიტიკას გაატარებს და ადგილობრივი საჭიროებების შესაბამისად, ადგილობრივი თემის ინტერესებიდან გამომდინარე, განახორციელებს მართვას.

გარდამავალი დემოკრატიის ქვეყნებში ამ ორ მიზანს ერთვის კიდევ ორი ფუნქცია: უზრუნველყოს ადგილებზე პოლიტიკური პროცესების გააქტიურება და ლეგიტიმური ადგილობრივი ინტერესების დაკმაყოფილების გზით ხელი შეუწყოს ადგილობრივი ინტერესთა ჯგუფების (მ.შ. უმცირესობების) საერთო-სახელმწიფოებრივ პროცესებში ინტეგრაციას.

თვითმმართველობის დამკვიდრებამ - დეცენტრალიზაციის პროცესმა უნდა უპასუხოს კითხვებს: სად, რა ერთეულებში ყალიბდება თვითმმართველობა? რა ფუნქციები უნდა განახორციელოს მან? რა სტრუქტურის მეშვეობით ახდენს იგი ამ მიზნების მიღწევას? რა რესურსებს (ადამიანურს თუ ფინანსურს) ფლობს იგი? ვინ ზედამხედველობს ამ პროცესს? და რაც მთავარია, ვისთვის ხორციელდება იგი?

1.2. თვითმმართველობის სისტემის ფორმირების ეტაპები

დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდეგ (1991), საქართველოში თვითმმართველობის ჩამოყალიბებისა და რეფორმირების რამდენიმე მცდელობას ჰქონდა ადგილი.

- საბჭოთა პერიოდიდან ქვეყანამ მემკვიდრეობით მიიღო მაქსიმალურად ცენტრალიზებული მმართველობის სისტემა, სადაც ფორმალურად ხელისუფლების ყველა დონეს თანაბარი უფლებები გააჩნდა, ხოლო რეალურად მართვა ე.წ. "დემოკრატიული ცენტრალიზმის" პრინციპით ხორციელდებოდა.

- 1991 წელს ჩატარებული პირველი მრავალპარტიული ადგილობრივი არჩევნების შედეგად ყალიბდება ადგილობრივი წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოები - საკრებულოები და გამგეობები, თუმცა შენარჩუნდა ცენტრალიზებული მართვის ტრადიცია, პრეზიდენტის მიერ დანიშნული პრეფექტის სახით. საზოგადოებრივი ჩართულობის მექანიზმის - დასახლებათა საზოგადოებრივი საბჭოების ამოქმედება ველარ მოესწრო სახელმწიფო გადატრიალების გამო.
- 1992 წელს იყო ფართო დეცენტრალიზაციის დაწყების მცდელობა, თუმცა შესაბამისი კანონპროექტი ვერ იქნა მიღებული.
- 1998 წლამდე თვითმმართველობის სისტემა საქართველოში არ ფუნქციონირებდა, ხოლო მმართველობას ცენტრალური ხელისუფლების მიერ დანიშნული გამგებლები ახორციელებდნენ.
- 1997 წელს მიღებულ იქნა ორგანული კანონი “ადგილობრივი მმართველობისა და თვითმმართველობის შესახებ”, რომლის საფუძველზეც, 1998 წლის ადგილობრივი არჩევნების ჩატარების შემდეგ, ყალიბდება თვითმმართველობისა (ქალაქი, დაბა, თემი, სოფელი) და მმართველობის (რაიონი) დონეები.
- 2001 წელს არსებული სისტემის გადასინჯვის მიზნით ორგანულ კანონში შევიდა ცვლილებები, რომელთა საფუძველზე ჩატარდა 2002 წლის თვითმმართველობის არჩევნები.
- 1998-2006 წლებში მოქმედ თვითმმართველობებს ფორმალურად მთელი რიგი უფლებამოსილებანი გააჩნდათ, თუმცა არ გააჩნდათ მათი განხორციელების რეალური მექანიზმები და ფინანსური წყაროები.
- 2003 წლის “ვარდების რევოლუციის” გზით მოსულმა ხელისუფლებამ მიზნად თვითმმართველობის რეფორმაც დაისახა. თუმცა ეს რეფორმა არ წარმოადგენდა პრიორიტეტს ქვეყნის პოლიტიკური ელიტისათვის. უფრო მეტიც, ქვეყნის სწრაფი მოდერნიზაციის აუცილებლობიდან გამომდინარე, მალე კურსი მთელი ძალაუფლების მაქსიმალურ ცენტრალიზაციაზე იქნა ალებული.
- 2005 წლის რეფორმის შედეგად გაუქმდა თვითმმართველობის ქვედა დონე (1.000-ზე მეტი ერთეული) და ერთადერთ თვითმმართველ დონედ ყოფილი საბჭოთა რაიონის ტერიტორიაზე ჩამოყალიბებული მუნიციპალიტეტები გამოცხადდა, რამაც მოსახლეობა მნიშვნელოვნად დააშორა ადგილობრივ ხელისუფლებას.
- 2007 წლიდან მოყოლებული, თანდათან შემცირდა თვითმმართველობათა ისედაც მცირე უფლებამოსილებანი, გაიზარდა ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან ფორმალური თუ არაფორმალური ზედამხედველობის ხარისხი, მოხდა გადასახადთა უდიდესი ნაწილის (საშემოსავლო და მოგების გადასახადები) სრული ცენტრალიზაცია.

შედეგად საქართველოში ჩამოყალიბდა ევროპაში ყველაზე უფრო ცენტრალიზებული სისტემა, სადაც თვითმმართველობა ფაქტიურად ცენტრალური ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოდ იქცა.¹

1.3. თვითმმართველობის სისტემა საქართველოში 2013 წლისათვის

რეალური თვითმმართველობის ჩამოყალიბებისათვის უმთავრეს დაბრკოლებას, განვლილი ოცდახუთი წლის მანძილზე, ხელისუფლებაში სხვადასხვა პოლიტიკური ძალის ყოფნის პერიოდში („მრგვალი მაგიდა“, სახელმწიფო საბჭო, „მოქალაქეთა კავშირი“, „ნაციონალური მოძრაობა“) ქვეყნის მმართველი ძალის პოლიტიკური ნების უქონლობა ქმნიდა.

1. საქართველოს ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარების ანგარიში (1991-2012), სამოქალაქო კულტურის საერთაშორისო ცენტრი, 2013, <http://www.lsg.ge/?cat=library&topic=71&lang=ka>

2013 წლისთვის ნათლად გამოჩნდა, რომ თვითმმართველობის არსებული სისტემა ვერ პასუხობდა საზოგადოების რეალურ მოთხოვნილებებს და ეს პრობლემა ყველა სფეროში იჩენდა თავს.

- ტერიტორიული ორგანიზება - 2006 წლის შემდეგ თვითმმართველობის ორგანოები დაშორებულნი არიან მოსახლეობას - ისინი მეტად დიდები არიან იმისათვის, რომ გაითვალისწინონ ადგილობრივი, ლოკალური ინტერესები. გაურკვეველია თვითმმართველობის შუალედური (სამხარეო თუ სხვა სახით) დონის ფორმირების საკითხი;
- უფლებამოსილებანი - მეტად მცირეა ადგილობრივი თვითმმართველობების უფლებამოსილებები, ცენტრალიზებულია ისეთი სახის სერვისებიც კი, როგორცაა წყალმომარაგება და ა.შ., რაც, როგორც წესი, ყველა ქვეყანაში ადგილობრივი ხელისუფლების კომპეტენციას განეკუთვნება;
- სტრუქტურა - ხშირად ცვლადი საარჩევნო სისტემა და ყოველდღიური საქმიანობის რეგულაციები ფაქტიურად მიზნად მხოლოდ მმართველ პოლიტიკური ძალის ხელისუფლების შენარჩუნებას (განსაკუთრებით არჩევნების პერიოდში მომხრეთა მობილიზაციას) ისახავს მიზნად და არა ადგილობრივი საჭიროებების დაკმაყოფილებას. არაადეკვატურადაა გაზრდილი შტატები, რაც კონკრეტული პროგრამების განსახორციელებელი სახსრების არამიზნობრივ ხარჯვას იწვევს;
- ეკონომიკური საფუძვლები - ადგილობრივი თვითმმართველობების საკუთარი საგადასახადო შემოსავლები მცირეა (ადგილობრივ ბიუჯეტებში მხოლოდ ქონების გადასახადი რჩება) და თვითმმართველობები უმთავრესად ცენტრიდან გადმორიცხული გათანაბრებითი, თუ მიზნობრივი და სპეციალური ტრანსფერების იმედად არიან, რაც ცენტრის პოლიტიკური და ეკონომიკური ინტერესების შესაბამისად ნაწილდება. ქონების უდიდესი ნაწილის მფლობელი სახელმწიფოა - ფაქტიურად შეჩერებულია თვითმმართველობებისათვის ქონების გადაცემის პროცესი;
- ზედამხედველობა - მეტადაა გაზრდილი ფორმალური და არაფორმალური ზედამხედველობის მექანიზმები, რაც თვითმმართველობის მიერ დამოუკიდებელი გადაწყვეტილებების მიღების შესაძლებლობას გამოირიცხავს;
- ადგილობრივი უნარები - დაბალია ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელეთა კვალიფიკაცია - დაბალი ფინანსური თუ სხვა სახის მოტივაციის უქონლობა (სტრუქტურების ხშირი ცვლა, სრული დამოკიდებულება უშუალო ხელმძღვანელზე, სწავლების სისიტემის არარსებობა) ხელს არ უწყობს ადგილებზე მაღალი კვალიფიკაციის მქონე მოხელეთა ფენის ჩამოყალიბებას;
- თვითმმართველობის არასრულყოფილი სისტემის არსებობა იწვევს საზოგადოების ჩართულობის ხარისხის მინიმუმამდე შემცირებას - მოქალაქეები ხშირად აზრს ვერ ხედავენ თვითმმართველობისადმი მიმართვაში. ბევრგან (განსაკუთრებით სოფლად) არ არსებობს მთელი რიგი საზოგადოებრივი სერვისი, ხოლო იქ სადაც ეს მომსახურება მოქალაქეებს მიეწოდება, იგი არაადეკვატური, პოლიტიზებული, დაბალი ხარისხისაა და, როგორც წესი, ძვირადღირებული;
- გაუმართავია თვითმმართველობის საკანონმდებლო რეგულირებაც, კანონები ხშირად წინააღმდეგობრივი და ურთიერთგამომრიცხავია. ყოველდღიურ პრაქტიკაში სიტუაცია კიდევ უფრო რთულადაა, ვინაიდან დაუხვეწავ კანონმდებლობას ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან არაფორმალური ზენოლაც ერთვის თან.²

2. საქართველოს ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარების ანგარიში (1991-2012), სამოქალაქო კულტურის საერთაშორისო ცენტრი, 2013, <http://www.lsg.ge/?cat=library&topic=71&lang=ka>

1.4. რეფორმამდე არსებული ხედვები

მიუხედავად იმისა, რომ დეცენტრალიზაციის საკითხი არ წარმოადგენდა ქვეყნის პოლიტიკურ პრიორიტეტს, გასული საუკუნის ბოლო ათწლეულში და XXI საუკუნის პირველი ათწლეულის პირველ ნახევარში თვითმმართველობასთან დაკავშირებული ხედვები მაინც მუშავდებოდა ექსპერტებისა და პოლიტიკური ჯგუფების მიერ. თავისი მოსაზრებები გააჩნდათ: პოლიტიკურ გაერთიანება - "მრგვალ მაგიდაში" შემავალ საქართველოს ტრადიციონალისტთა კავშირს, რესპუბლიკურ, ეროვნულ-დემოკრატიულ, სახალხო პარტიებს, ახალ მემარჯვენებს, საქართველოს მოქალაქეთა კავშირს და ერთიან ნაციონალურ მოძრაობას. ამას გარდა, რამდენიმე ვარიანტი მუშავდებოდა სახელმწიფო კანცელარიაში, აკადემიურ წრეებში და სსო ექსპერტულ ჯგუფებში, თვითმმართველობის გაერთიანებებში - საქართველოს ქალაქთა კავშირსა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ეროვნულ ასოციაციაში.

ხედვები ძირეულად განსხვავდებოდა ისეთ საკითხებთან მიმართებაში, როგორც იყო: ტერიტორიული მოწყობა (მ.შ. რეგიონების სტატუსი), უფლებამოსილებანი, ფინანსები (ტრანსფერები, საკუთარი შემოსავლები), სტრუქტურა (თვითმმართველობათა აღმასრულებელი და წარმომადგენლობითი შტოების ფორმირებისა და საქმიანობის წესი) და ა.შ.. მაგალითისათვის, მხოლოდ ტერიტორიულ მოწყობასთან დაკავშირებით 11 სხვადასხვა მოდელი იქნა წარმოდგენილი, რაც შეეხებოდა:

- თვითმმართველობის განხორციელების დონეებს - თუ სად უნდა განხორციელებულიყო თვითმმართველობა: ყველა დასახლებაში (3.600 ერთეული), 2006 წლამდე არსებულ თემებში (1.000 ერთეული), ყოფილ საბჭოთა რაიონების ტერიტორიაზე (60-70 ერთეული) თუ ისტორიულად ჩამოყალიბებულ რეგიონებში (10-20 მხარე);
- თვითმმართველობის დონეების ოდენობას - რამდენი დონე იყო საჭირო (ერთი თუ ორი). ორი დონის შემთხვევაში, რომლები იყვნენ ისინი: დასახლება-რაიონი, თემი-რაიონი, თემი-რეგიონი თუ რაიონი-რეგიონი.

ეს ხედვები, როგორც წესი, წარმოადგენდა ზოგად მოსაზრებთა კონგლომერატს, სადაც ნაკლებად იყო გაანალიზებული ცალკეული მიმართულებების სიღრმისეული საკითხები.

არსებული შეხედულებების ანალიზისა და გაერთიანების პირველი მცდელობები ერთიანი კონცეფციის დონეზე გასული ათწლეულის შუახანებში ჩნდება. რამდენიმე სსო, ექსპერტთა ფართო ჯგუფის მონაწილეობით, 2004-2005 წლებში ამუშავეს ორ კონცეფციას:

1. საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის და ხელისუფლების დონეებს შორის ადმინისტრაციული, ფინანსური, ქონებრივი და სამართლებრივი უფლებამოსილებების გამიჯვნის კონცეპტუალური მოდელი;³

2. საქართველოს დედაქალაქის - თბილისის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობისა და მართვის კონცეფცია.⁴

3. საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის და ხელისუფლების დონეებს შორის ადმინისტრაციული, ფინანსური, ქონებრივი და სამართლებრივი უფლებამოსილებების გამიჯვნის კონცეპტუალური მოდელი, საქართველოს ახალგაზრდა ეკონომისტთა ასოციაცია, 2005

4. საქართველოს დედაქალაქის - თბილისის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობისა და მართვის კონცეფცია, სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტი, 2005.

ამას გარდა, რიგი საერთაშორისო ორგანიზაციების და ადგილობრივი თვითმმართველობის ეროვნული ასოციაციის ექსპერტები მუშაობდნენ ისეთი ცალკეული სფეროების განვითარების სტრატეგიებზე, როგორცაა საჯარო სამსახურის რეფორმა, თვითმმართველობების უფლებამოსილებათა გამიჯვნა, ყოველდღიური პრაქტიკისათვის საჭირო სამუშაო რეგულაციების ჩარჩო-დოკუმენტების მომზადება.

2011-12 წლებში, პოლიტიკურ ასპარეზზე გამოსულმა ახალმა ძალამ კოალიცია “ქართულმა ოცნებამ” თავის ხედვებს საფუძვლად დაუდო ის პრინციპები, რაც სსო-თა ჯგუფის მიერ 2005 წელს შემუშავებული კონცეფციებით იყო განსაზღვრული.

2005 წელს შემუშავებული კონცეფციის ავტორთა ჯგუფმა, საქართველოს განვითარების კვლევითი ინსტიტუტის ეგიდით, 2012 წლის დასაწყისში ის განაახლა და წარმოადგინა “საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემის გაფართოებული კონცეფცია”.

1.5. ახალი პოლიტიკური რეალობა

ახალმა პოლიტიკურმა ძალამ (კოალიცია “ქართული ოცნება”) რეალური თვითმმართველობის ჩამოყალიბება ქვეყნის ერთ-ერთ უმთავრეს პრიორიტეტად გამოაცხადა - მისი ლიდერი ბივანიშვილი ქართულ მედიასთან პირველი შეხვედრების დროს დეცენტრალიზაციის განხორციელების აუცილებლობაზე საუბრობს.⁵

თვითმმართველობის საკითხმა კოალიცია “ქართული ოცნების” წინასაარჩევნო პროგრამაში მნიშვნელოვანი ადგილი დაიკავა. განსხვავებით წინა ხელისუფლებების პროგრამებიდან, რომლის თანახმადაც უმთავრეს მიზანს, ფორმალურად მაინც, საზოგადოებრივი მომსახურების თანდათანობით, ეტაპობრივად გაუმჯობესება წარმოადგენდა, ახალი პოლიტიკური ძალა სისტემის თვისობრივ ცვლილებაზე, ყოვლისმომცველ რეფორმაზე და თვითმმართველობის სისტემის მოსახლეობასთან მაქსიმალურ დაახლოებაზე აკეთებს აქცენტს.

დეკლარირებულ იქნა, რომ “არჩევნებში ხალხის თავისუფალი ნების გამოვლენის გზით ხელისუფლებაში მოსული “ქართული ოცნება” ... დაამკვიდრებს სახელმწიფო ორგანოთა დაბალანსებულ და განონასწორებულ მოდელს, რეალურ თვითმმართველობას და მრავალპარტიულ პოლიტიკურ სისტემას, რისთვისაც ხალხის აქტიური მონაწილეობით განახორციელებს კონსტიტუციურ რეფორმას.”⁶

პროგრამის თანახმად განისაზღვრა რეფორმირების ძირეული მიმართულებანი, რომლებიც თვითმმართველობის ყველა სფეროს შეეხო. აღინიშნა, რომ:

- თვითმმართველობებს უნდა გადაეცეთ შესაბამისი უფლებამოსილებანი, ფინანსები და საკუთრება, მათ უნდა ჰყავდეთ არჩევითი წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოები, რომლებმაც ცენტრალიზებული მართვის ნაცვლად უნდა უზრუნველყონ საჯარო მომსახურების ძირითადი ნაწილი.
- მოქალაქეებს უნდა მიეცეთ საშუალება, უშუალო მონაწილეობა მიიღონ თავიანთი თემისა თუ ქალაქის ბიუჯეტის დაგეგმვაში, აგრეთვე მიიღონ ადეკვატური მომსახურება მაქსიმალურად ახლოს მდგომი ხელისუფლებისაგან.
- რამდენჯერმე უნდა გაიზარდოს თვითმმართველობების საბიუჯეტო შემოსავლები - განხორციელდეს რეალური ფისკალური დეცენტრალიზაცია. თვითმმართველობებს საკუთრე-

5. ბიძინა ივანიშვილის შეხვედრა რეგიონულ მედიასთან, 2011 წლის 17 ნოემბერი.

6. საარჩევნო ბლოკი “ბიძინა ივანიშვილი - ქართული ოცნება”, საარჩევნო პროგრამა, 2012, <http://www.ivote.ge/images/doc/pdfs/ocnebis%20saarchevno%20programa.pdf>

ბაში უნდა გადაეცეთ ადგილობრივი მნიშვნელობის სახელმწიფო ქონება (მ.შ. არაპრივატიზებული სასოფლო-სამეურნეო და არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის დიდი ნაწილი).

- უნდა განისაზღვროს ყოველი დასახლების (სოფლის, დაბის, ქალაქის) იურიდიული პირის სტატუსი და მათ საკუთრებაში უნდა გადაეცეთ განვითარებისთვის აუცილებელი მიწა, წყალი, უძრავი ქონება.
- მოსახლეობასთან თანამშრომლობით, ადგილობრივი სპეციფიკის გათვალისწინებით, უნდა მოხდეს მეტნაკლებად თვითკმარი თემების შექმნა.
- საკრებულოები და მერები/გამგებლები პირდაპირი წესით უნდა იყვნენ არჩეულნი. ამას გარდა, ყოველ სოფელში უნდა იყოს არჩეული მამასახლისი.
- უნდა შეიქმნას პირობები სამხარეო თვითმმართველობის ჩამოყალიბებისათვის, გარდამავალ ეტაპზე უნდა მოხდეს მხარეებისათვის ტერიტორიულ-სამართლებრივი სტატუსის მინიჭება, მათთვის რეალური უფლებამოსილების გადაცემა და რესურსული უზრუნველყოფა, მმართველობის დემოკრატიული ფორმებისა და მექანიზმის ჩამოყალიბება. უნდა მოხდეს გუბერნატორის ინსტიტუტის ჩანაცვლება ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესებზე დაფუძნებული ქმედითი სამხარეო ხელისუფლების სისტემით.
- უნდა ჩამოყალიბდეს თვითმმართველობის მოხელეთა სწავლების გამართული სისტემა და უზრუნველყოფილი უნდა იყოს მოხელეთა უწყვეტი მომზადება-გადამზადება.
- საქართველოს მაღალმთიანი ზონის განვითარებისათვის უნდა დაწესდეს ფინანსური სტიმულირების სისტემა.⁷

2012 წლის საპარლამენტო არჩევნებში გამარჯვების შემდეგ ქვეყნის სათავეში მოსულმა “ქართულმა ოცნებამ” კვლავ არაერთხელ დააფიქსირა დეცენტრალიზაციის რეფორმის აუცილებლობა. პარტიის ლიდერმა ბ.ივანიშვილმა ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეაზე განაცხადა, რომ თვითმმართველობის რეფორმა ყველაზე მნიშვნელოვანი და პრიორიტეტულია ახალი ხელისუფლებისთვის.

2. რეფორმის მზადება

2.1. საკანონმდებლო საფუძვლების მომზადების დასაწყისი

2012 წლის ოქტომბერ-ნოემბერში, ახალი მთავრობის ფორმირების შემდეგ, თვითმმართველობის რეფორმის საკანონმდებლო ბაზის მომზადება დაევალა საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს (მინისტრი - დავით ნარმანია).

მოგვიანებით, 2013 წლის აპრილში, პრემიერ-მინისტრ ბ.ივანიშვილის აპარატში, ყალიბდება საქართველოს მთავრობის კანცელარიის რეგიონებსა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებთან ურთიერთობის დეპარტამენტი.

ეს ორი სტრუქტურა, საქართველოს პარლამენტის რეგიონული პოლიტიკისა და თვითმმართველობის კომიტეტთან კოორდინაციით, იწყებს მუშაობას ადგილობრივი თვითმმართველობის მარეგულირებელი კანონმდებლობის შესაქმნელად.

7. საარჩევნო ბლოკი “ბიძინა ივანიშვილი - ქართული ოცნება”, საარჩევნო პროგრამა, 2012, <http://www.ivote.ge/images/doc/pdfs/ocnebis%20saarchevno%20programa.pdf>

გაცხადდა, რომ პირველ ეტაპზე უნდა მომზადებულიყო საქართველოს მთავრობის სტრატეგია, ხოლო შემდეგ თვითმმართველობის სფეროს მარეგულირებელი ორგანული კანონის ახალი რედაქცია. ერთ-ერთ მთავარ მიზნად მიჩნეულ იქნა სხვადასხვა საკანონმდებლო აქტები გაბნეული მარეგულირებელი ნორმების გაერთიანება ერთიან - თვითმმართველობის კოდექსში.

რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროში შეიქმნა სამუშაო ჯგუფი, რომელმაც დაიწყო საკანონმდებლო აქტების მომზადება. ამავე დროს მიღებულ იქნა გადაწყვეტილება შექმნილიყო რეფორმის პროცესში საზოგადოებრივი ჩართულობის უზრუნველყოფის მექანიზმი, სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენელთა მიერ დაკომპლექტებული მრჩეველთა საბჭოს სახით.

საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის მინისტრის 2012 წლის 27 ნოემბრის #117/ო ბრძანებით ყალიბდება თვითმმართველობის განვითარებისა და რეგიონული პოლიტიკის საკითხებში მრჩეველთა საბჭო. საბჭო შეიქმნა დეცენტრალიზაციის პროცესის განხორციელების, ადგილობრივი თვითმმართველობისა და რეგიონული პოლიტიკის საკითხებზე წინადადებებისა და რეკომენდაციების შემუშავების, ამ სფეროში რეფორმების დაგეგმვის, რეფორმების მიმდინარეობის პროცესის მხარდაჭერისა და კომპეტენციის ფარგლებში მონიტორინგის მიზნით.

საბჭომ, სხვადასხვა სფეროებში, კონკრეტულ საკითხებზე მომუშავე ორგანიზაციებისა და ექსპერტების მოზიდვის მიზნით, ჩამოაყალიბა თემატური სამუშაო ჯგუფები, რომლებშიც 70-ზე მეტი ექსპერტი და სსო წარმომადგენელი (იურისტები, ეკონომისტები, ფინანსისტები, ურბანისტები და ა.შ.) იყვნენ მონაწილეები.

სამუშაო ჯგუფები ღია იყო ნებისმიერი მსურველი ორგანიზაციისა და ექსპერტისათვის, ვინც წარმოადგენდა თავის ხედვებს რეფორმის ცალკეულ ასპექტებთან და კავშირებით და შესაბამის სამუშაო ჯგუფში ჩართვას მოისურვებდა.

კიდევ ერთი პრინციპი, რითაც საბჭოსა და სამუშაო ჯგუფების წევრები ხელმძღვანელობდნენ, იყო ის, რომ არ ხდებოდა უმცირესობაში მყოფი განსხვავებული ხედვების იგნორირება - ნებისმიერი განსხვავებული ხედვა, ძირითად ხედვასთან ერთად, ალტერნატივის სახით, მიეწოდებოდა რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს.

საბჭო და სამუშაო ჯგუფები მუშაობდნენ საზოგადოებრივ საწყისებზე. მოგვიანებით, 6 თვის შემდეგ, ცალკეული სამუშაოების დაფინანსება და ტექნიკური დახმარება, “ფონდ ღია საზოგადოება-საქართველოს” მეშვეობით, დაიწყო აშშ საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს კონტრაქტორმა ორგანიზაციამ - მართვის საერთაშორისო სისტემებმა (MSI).

2.2. სამთავრობო სტრატეგია

რიგი სამუშაოების განხორციელების შედეგად, რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრომ მოამზადა და საქართველოს მთავრობას წარუდგინა დოკუმენტი “საქართველოს მთავრობის დეცენტრალიზაციისა და თვითმმართველობის განვითარების სტრატეგიის ძირითადი პრინციპები 2013-2014 წლებისთვის”, რომელიც საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 1 მარტის #223 განკარგულებით იქნა მონონებული.⁸

სტრატეგია განსაზღვრავდა რეფორმირების ძირითად მიმართულებებს:

8. საქართველოს მთავრობის დეცენტრალიზაციისა და თვითმმართველობის განვითარების სტრატეგიის ძირითადი პრინციპები 2013-2014 წლებისთვის, http://www.government.gov.ge/index.php?lang_id=geo&sec_id=275&info_id=36295

საზოგადოებრივი თვითმმართველობა თითოეულ დასახლებაში - 2013 წელს მიღებული უნდა ყოფილიყო კანონი, რომელიც უზრუნველყოფდა სოფლის მოსახლეობის გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ჩართულობას. სასოფლო დასახლებებს უნდა მიეღოთ იურიდიული პირის სტატუსი. სოფლებში იქმნებოდა საზოგადოების მონაწილეობის მექანიზმი, პირდაპირი დემოკრატიის ფორმა - *სოფლის კრება*, რომლის ხელმძღვანელი ორგანოც აირჩეოდა საერთო კრებების მიერ. კრებებს უნდა ჰქონოდათ “სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის” და სხვა პროგრამებით სოფლებში განსახორციელებელი პროექტების შერჩევის და შემდგომი მონიტორინგის ფუნქცია. 2014 წლის ადგილობრივი არჩევნების შემდგომ, საზოგადოებრივი თვითმმართველობის სტრუქტურები უშუალოდ ინტეგრირებული უნდა ყოფილიყვნენ თვითმმართველობის სისტემაში. საზოგადოებრივ თვითმმართველობებს უნდა ჰქონოდათ არა დამოუკიდებელი ბიუჯეტი, არამედ ხარჯთაღრიცხვა. შესაბამის მუნიციპალიტეტებს ექნებოდათ უფლება, საზოგადოებრივ თვითმმართველობისათვის, სარგებლობის უფლებით, გადაეცათ ცალკეული ქონება, მიწა და ბუნებრივი რესურსები.

მუნიციპალური თვითმმართველობა - ქვეყანაში უნდა ჩამოყალიბებულიყო თვითმმართველობის დონე - არსებულ რაიონებზე მცირე და მოსახლეობასთან მეტად დაახლოებული თვითმმართველი ქალაქები და თვითმმართველი თემები. 2014 წლის ადგილობრივ არჩევნებამდე საქართველოს მთავრობის მიერ დადგენილი ჩარჩო-კრიტერიუმების და პრინციპების საფუძველზე, ადგილობრივი სპეციფიკის გათვალისწინებით, უნდა მომხდარიყო ახალი თვითმმართველი ერთეულების ფორმირება. თვითმმართველი ერთეულის წარმომადგენლობითი ორგანო უნდა არჩეულიყო პირდაპირი, საყოველთაო, თანასწორი და ფარული კენჭისყრით, პერსონალური პროპორციული ერთადერთი გადასაცემი ხმის სისტემით, 2 წლის ვადით. აღმასრულებელ ორგანოთა ხელმძღვანელები ასევე აირჩეოდნენ პირდაპირი წესით. უნდა განსაზღვრულიყო ექსკლუზიური უფლებამოსილებების ნუსხა. კანონმდებლობის გარდამავალი დებულებებით უნდა განსაზღვრულიყო უფლებამოსილებების ნაწილის თვითმმართველობებისთვის შემდგომ ეტაპებზე გადაცემის ვადები. გარდა ამისა, ადგილებზე თვითმმართველობებს უნდა ემართათ ცენტრიდან დელეგირებული ფუნქციების ცალკეული (მომსახურებითი, ადმინისტრაციული) კომპონენტები.

სამხარეო თვითმმართველობა - სახელმწიფო რწმუნებულების-გუბერნატორების სამოქმედო არეალების მიხედვით უნდა მომხდარიყო სამხარეო ტერიტორიულ-ადმინისტრაციული ერთეულების ჩამოყალიბება. უნდა დანერგულიყო სამხარეო თვითმმართველობის ძირითადი ელემენტები (წარმომადგენლობითი ორგანოები, საკუთარი უფლებამოსილებები და რესურსები). სამხარეო წარმომადგენლობითი ორგანო უნდა დაკომპლექტებულიყო მხარეში შემავალი მუნიციპალური თვითმმართველი ერთეულების საკრებულოების წარმომადგენლებით. გათვალისწინებული უნდა ყოფილიყო საბჭოებში ოპოზიციური სუბიექტების და უპარტიოთა წარმომადგენლობაც. აღმასრულებელი ხელისუფლების ხელმძღვანელი ხდებოდა მხარის ადმინისტრაციის ხელმძღვანელი, რომელთა კანდიდატურებსაც შეარჩევდა სამხარეო საბჭო და დასამტკიცებლად წარუდგენდა საქართველოს მთავრობას. მხარეებს, ექსკლუზიური უფლებამოსილებების სახით, უნდა გადაეცემოდათ ის შიდა რეგიონული საკითხები, რომელთა მოვლა ვერ ხერხდებოდა ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე (შედარებით მსხვილი ეკონომიკური და სოციალური ინფრასტრუქტურა, ასევე ბიზნეს-გარემოს / სოფლის მეურნეობის ცალკეული კომპონენტები, მსხვილი კაპიტალური პროექტები, საერთო-ეროვნული პროგრამები).

დედაქალაქის განსაკუთრებული სტატუსი - თბილისის ექნებოდა როგორც მუნიციპალური თვითმმართველობის, ასევე სამხარეო თვითმმართველობის ფუნქციები. დედაქალაქი დაიყოფოდა მუნიციპალიტეტებად/უბნებად, რომელთაც ეყოლებოდათ საკუთარი წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოები. სამხარეო თვითმმართველობის ორგანოების და ქალაქ თბილისის ხელისუფლების ახალი მოდელის ფორმირება უნდა განხორციელებულიყო 2014 წლის ადგილობრივი არჩევნების შემდეგ.

ფინანსების და ქონების გამიჯვნა - 2013 წელს კანონმდებლობით უნდა გამიჯნულიყო მუნიციპალური და სამხარეო ორგანოების შემოსავლები. მუნიციპალურ და სამხარეო ბიუჯეტებს უნდა ჰქონოდათ საკუთარი შემოსავლები (მ.შ. საგადასახადო შემოსავლები, ქონების მართვა-განკარგვასთან დაკავშირებული შემოსავლები, მოსაკრებლები, სხვა შემოსავლები, გათანაბრებითი ტრანსფერები სახელმწიფო ბიუჯეტიდან). შემოდოდა ზიარი გადასახადის ცნება (საშემოსავლო გადასახადი) და იცვლებოდა საშემოსავლო გადასახადის შესაბამის ბიუჯეტში მიმართვის პრინციპი (დაქირავებულის, და არა დამქირავებლის, რეგისტრაციის მიხედვით), რაც ეტაპობრივად, 2015-2017 წლებში, უნდა განხორციელებულიყო. კანონით უნდა დადგენილიყო ყოველწლიური გათანაბრებითი ფონდის მინიმალური მოცულობა. ეტაპობრივად უნდა გაზრდილიყო ადგილობრივი ბიუჯეტების წილი საქართველოს მთლიან შიდა პროდუქტთან მიმართებაში. უნდა დადგენილიყო თვითმმართველობათა ადმინისტრაციული ხარჯების და რეგულირების ნორმები. მუნიციპალიტეტებს ეტაპობრივად უნდა გადაცემოდათ მიწა (სავარგულები, საძოვრები, ტყე), წყალი, უძრავი და მოძრავი ქონება, არამატერიალური აქტივები.

სახელმწიფო ზედამხედველობა - თვითმმართველობების ექსკლუზიურ კომპეტენციებზე განხორციელდებოდა სამართლებრივი (კანონთან შესაბამისობის), ხოლო დელეგირებულ კომპეტენციებზე, როგორც კანონთან შესაბამისობის, ისე ამოცანების შესრულების შინაარსსა და ხარისხზე ზედამხედველობა.

მაღალმთიანი და განსაკუთრებული დასახლებები - 2013 წელს მიღებულ უნდა ყოფილიყო სპეციალური კანონი “მაღალმთიანი და განსაკუთრებული დასახლებების” შესახებ, რომელიც შეეხებოდა მაღალმთიან დასახლებებს, დეპრესიულ, ცენტრალური მაგისტრალებიდან დაშორებით მყოფ და ინფრასტრუქტურულად მოწყვეტილ დასახლებებს და ასევე დასახლებებს, რომელთა შენარჩუნებას და საიდანაც მოსახლეობის მიგრაციის შეჩერებას აქვს განსაკუთრებული სახელმწიფო მნიშვნელობა. ამ დასახლებებისთვის კანონით უნდა განსაზღვრულიყო სპეციალური შეღავათები და ფინანსური მხარდაჭერის პროგრამები.

სტრატეგიის თანახმად, რეფორმის განხორციელების შედეგად:

- უნდა გაზრდილიყო მოქალაქეების ჩართულობის დონე ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების გადაწყვეტის პროცესში;
- უნდა გაუმჯობესებულიყო საზოგადოებრივი მომსახურების მიწოდების ხარისხი, რომელიც დამოკიდებული აღარ იქნებოდა ცენტრში მიღებულ უნიფიცირებულ გადაწყვეტილებებზე;
- უნდა ჩამოყალიბებულიყო ორდონიანი თვითმმართველობა, რაც შესაბამისობაში იქნებოდა ევროპის ანალოგიური სიდიდის ქვეყნების მოწყობასთან;
- ხელი შეეწყობოდა ადგილებზე საზოგადოების პასუხისმგებლობას ზრდას და შემცირდებოდა ცალკეული ჯგუფების ცენტრალურ ხელისუფლებასთან დაპირისპირების ალბათობა;

- ადგილებზე შეიქმნებოდა ინიციატივიან პირთა გამოვლენისა და კარიერული ზრდის შესაძლებლობა, რაც მნიშვნელოვანწილად შეუწყობდა ხელს ქვეყანაში კვალიფიციური კადრების დეფიციტის დაძლევის პროცესს.

2.3. ახალ კანონმდებლობაზე მუშაობის პროცესი

მთავრობის მიერ მოწონებული “საქართველოს მთავრობის დეცენტრალიზაციისა და თვითმმართველობის განვითარების სტრატეგიის ძირითადი პრინციპები 2013-2014 წლებისთვის” საფუძვლად დაედო საქართველოს ორგანული კანონის - “ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის” სამუშაო ვერსიას, რომელზე მუშაობაც 2013 წლის სექტემბრისათვის დასრულდა.

რეგიონული პოლიტიკის საკითხებში მრჩეველთა საბჭოს სამუშაო (თემატურ) ჯგუფებში კოდექსის სამუშაო ვერსიის შემუშავების პროცესში მიმდინარეობდა დისკუსია ექსპერტთა ჯგუფებს შორის ხედვებთან და მიდგომებთან დაკავშირებით. საბჭოსა და სამუშაო ჯგუფების შემადგენლობაში მინვეული იყვნენ ერთმენეთისაგან განსხვავებული ხედვების მქონე ექსპერტები. მათმა ნაწილმა საბჭოს მიერ შემუშავებული დოკუმენტების კრიტიკა მთელი რიგი მიმართულებებით დაინყო. სადაო საკითხებს შორის უნდა გამოიყოს:

- კანონპროექტის სათაური - აღინიშნა, რომ “თვითმმართველობის კოდექსი” არ არის სწორი დასახელება, ვინაიდან კოდექსი არეგულირებს ზოგადად საზოგადოების და სახელმწიფოს საქმიანობის ცალკეულ სფეროს და საერთაშორისო ორგანიზაციები არ დაეთანხმებოდნენ ასეთ დასახელებას, თუმცა მოგვიანებით, ევროპის საბჭოს არ გამოუთქვამს შენიშვნები ამ საკითხთან დაკავშირებით.
- თვითმმართველობების რეგიონული გაერთიანების საკითხი - ოპონენტები თვლიდნენ, რომ თვითმმართველობათა რეგიონული გაერთიანებების შექმნა წარმოადგენდა არა თვითმმართველობის საქმიანობის განხორციელების, არამედ სახელმწიფო მონეების საკითხს. შესაბამისად იგი გადიოდა თვითმმართველობის რეგულირების სფეროდან და, აქედან გამომდინარე, არაკონსტიტუციური იყო. საბჭომ თხოვნით მიმართა ქართველ კონსტიტუციონალისტებს, დაეფიქსირებინათ თავიანთი პოზიციები აღნიშნულ თემასთან დაკავშირებით. ქართველმა ექსპერტებმა (იურიდიულ მეცნიერებათა დოქტორი გია ხუბუა, პოტსდამის უნივერსიტეტის კომუნალურ მეცნიერებათა ინსტიტუტის მონვეული მეცნიერ-თანამშრომელი ბესიკ ლოლაძე, კონსტიტუციონალისტი ბექა ქანთარია, კონსტიტუციონალისტი ავთო დემეტრაშვილი, ექსპერტები ზურაბ ეზუგბაია და ეკატერინე გოგიჩაიშვილი, სამართლის დოქტორი კახი ყურაშვილი) წარმოადგინეს დასკვნები, რომლის თანახმადაც თვითმმართველობების გაერთიანება, თუ რეგიონში არ შეიქმნებოდა დამოუკიდებელი მმართველობითი რგოლი, არ წარმოადგენდა კონსტიტუციური რეგულირების საკითხს.⁹
- ქვეყნის ერთიანობისათვის საფრთხის შემცველი სეპარატიზმის წახალისება - პრობლემა კვლავ უკავშირდებოდა რეგიონებში (განსაკუთრებით ეთნიკური უმცირესობებით კომპაქტურად დასახლებული ტერიტორიები) მოქმედი თვითმმართველობებისათვის საკუთარი საქმიანობის ურთიერთკოორდინირების უფლებათა მინიჭებას - მოგვიანებით ეს საკითხი პოლიტიკურ ჭრილში იქნა გადაყვანილი, მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს იუსტიციის სამინისტრომ განაცხადა, რომ გამოთქმული შეფოთებები გადაჭარბებული იყო.¹⁰

9. თვითმმართველობის დროა, სამოქალაქო კულტურის საერთაშორისო ცენტრი, ბიულეტენი #2, 2013, <http://www.isg.ge/uploadedFiles/files/tvitmmartvelobis%20biuleteni%20%232.pdf>

10. თვითმმართველობის დროა, სამოქალაქო კულტურის საერთაშორისო ცენტრი, ბიულეტენი #6, 2013, <http://www.isg.ge/uploadedFiles/files/kodeqsi%20meeqvse.pdf>

- თვითმმართველობების ტერიტორიული ოპტიმიზაცია - კოდექსის მონინააღმდეგეთა აზრით, მოსახლეობასთან უფრო დაახლოებული ახალი მუნიციპალიტეტების ფორმირება არ იყო გამართლებული, ვინაიდან საბჭოთა პერიოდიდან არსებული რაიონული მოწყობა ზუსტად ასახავდა ქვეყნის საჭიროებებს. არგუმენტებად მოყვანილ იქნა გასული საუკუნის 20-30 წლებში, კომუნისტური რეჟიმის მიერ, მაზრების დაშლისა და რაიონების ჩამოყალიბებაში ქართველი მეცნიერების მონაწილეობა, მიუხედავად იმისა, რომ რაიონული რგოლის ჩამოყალიბება საბჭოთა ტოტალიტარიზმის ყველა ქვეყნისათვის იყო დამახასიათებელი და არავითარი “ქართული სპეციფიკა” (უფრო მეტიც - ქართველ მეცნიერთა მიერ მომზადებული მასალა და ჩატარებული გაანგარიშებები) აქ არ არსებობდა.
- თვითმმართველობის უფლებამოსილებები - არაერთგზის გამოითქვა პრეტენზია, რომ კოდექსი მხოლოდ ტერიტორიული ოპტიმიზაციის საკითხებზე იყო ორიენტირებული და უფლებამოსილებების ჩამონათვალის გაზრდაზე არაფერი იყო ნათქვამი (შენიშვნისათვის: 197 მუხლიდან ტერიტორიულ ოპტიმიზაციას მხოლოდ 5 მუხლი ეთმობოდა, საიდანაც 3 მოქმედი კანონმდებლობიდან იყო უცვლელად გადმოტანილი), ამავე დროს, კანონპროექტი ითვალისწინებდა თვითმმართველობებისათვის მინიჭებულ უფლებამოსილებათა ჩამონათვალის ზრდას (წყალმომარაგების და სხვ სფეროებში) და ამასთან არსებული უფლებამოსილებების განსახორციელებლად ადეკვატური ფინანსური რესურსების გადაცემის საკითხებს.
- რეფორმის ღირებულება და ფინანსური რესურსების გადანაწილება - დებატები შეეხებოდა კოდექსით შემოთავაზებული ახალი მუნიციპალიტეტების დაფინანსების საკითხს, სახელდებოდა არარეალურად დიდი ხარჯები (რომ რეფორმის განხორციელება, მხოლოდ საწყის ეტაპზე, რამდენიმე მილიარდი ლარი დაჯდება), თუმცა რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს გათვლებით, რეფორმა საწყის ეტაპზე მხოლოდ 44 მლნ. ლარი ჯდება და ბიუჯეტში შესაბამისი დაფინანსების წყაროც გამოძებნილი იყო.

მოგვიანებით, 2013 წლის ივნისში, ალტერნატიული ხედვის ავტორებმა, წარმოადგინეს საქართველოს ადგილობრივ თვითმმართველობათა ეროვნული ასოციაციის (ათეა) ეგიდით მომზადებული კანონპროექტი “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ”. მალე გაიკვია, რომ ათეა-ს წევრ თვითმმართველობებს პროექტის მომზადებაში მონაწილეობა არ მიუღიათ, რის შემდეგაც კანონპროექტზე მომუშავე ექსპერტთა ჯგუფმა აღნიშნული დოკუმენტი დამოუკიდებელ ექსპერტთა ჯგუფის მიერ მომზადებულად გამოაცხადა.¹¹

უნდა აღინიშნოს, რომ თავად ალტერნატიული კანონპროექტი მოიცავდა თვითმმართველობის უფლებამოსილებათა ჩამონათვალის შედარებით ნათელ განსაზღვრას, სწორედ ამიტომ მრჩეველთა საბჭომ სთხოვა კანონპროექტის ავტორებს, მოეწყობათ საკუთარი ხედვების პრეზენტაცია, რომელიც 2013 წლის ივლისში შედგა.

სამწუხაროდ მრჩეველთა საბჭოსა და ალტერნატიული კანონპროექტის ავტორთა შემდგომი, ერთობლივი საქმიანობა აღარ გაგრძელებულა. მრჩეველთა საბჭოს მონაწილეობით შექმნილი “თვითმმართველობის კოდექსის” მონინააღმდეგეებმა სახელმწიფო სტრუქტურებში, საერთაშორისო ორგანიზაციებში და საზოგადოებაში დაიწყეს არასწორი ინფორმაციის გავრცელება, როგორც საბჭოს საქმიანობის ფორმებთან, ისე კანონპროექტის შინაარსთან დაკავშირებით, რამაც საბოლოოდ, გამოიწვია საკმაოდ არაჯანსაღი ფონის შექმნა კოდექსის პროექტთან მიმართებაში, რის კონკრეტულ შედეგსაც წარმოადგენდა საზოგადოების ნაწილში რეფორმის მიმართ ნეგატიური განწყობის გაჩენა.

11. თვითმმართველობის დროა, სამოქალაქო კულტურის საერთაშორისო ცენტრი, ბიულეტენი #3, 2013, <http://www.isg.ge/uploadedFiles/files/test%201.pdf>

ორგანული კანონის პროექტის შემუშავების პროცესის გახანგრძლივება 2013 წლის სექტემბრამდე გამონვეული იყო სახვადასხვა დაინტერესებულ უწყებებთან, თუ ინტერესთა ჯგუფებთან, კონსულტაციების პროცესის გახანგრძლივებით, რის შედეგადაც, სხვადასხვა მოსაზრებების გათვალისწინებით, შემუშავდა კანონის კომპრომისული ვარიანტი.

2.4. საზოგადოების ინფორმირება

რეფორმის მსვლელობისას უმნიშვნელოვანეს საკითხს და, შესაბამისად კანონპროექტის ავტორთა საქმიანობის ერთ-ერთ უმთავრეს მიმართულებას, წარმოადგენდა ყველა დაინტერესებული მხარისა და საერთოდ საზოგადოების ინფორმირება სამთავრობო სტრატეგიითა და ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით გათვალისწინებულ ცვლილებებთან დაკავშირებით.

ამ დოკუმენტებში ასახული პრინციპების ღია განხილვები უკვე 2012 წლის დეკემბრიდან დაიწყო. ამ მიმართულებით აქტიურად მუშაობდა როგორც საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო, ისე სამინისტროსთან არსებული თვითმმართველობის განვითარებისა და რეგიონული პოლიტიკის საკითხებში მრჩეველთა საბჭო და საბჭოში შემავალი სსო-ები.

სამუშაო და გაცნობითი ხასიათის შეხვედრები განსაკუთრებით გაძლიერდა 2013 წლის მარტიდან. როგორც თბილისში, ისე საქართველოს ყველა რეგიონში რამდენიმე ეტაპად ჩატარდა შეხვედრების ციკლი. შეხვედრებზე მოწვეულ იყვნენ და მონაწილეობდნენ ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლები, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები, აქტიურ მოქალაქეთა ჯგუფები, მედიის, პოლიტიკურ ძალთა და საერთაშორისო და დონორი ორგანიზაციების, ასევე დიპლომატიური კორპუსის წარმომადგენლები. ჯამში გაიმართა 100-მდე შეხვედრა, რომლებსაც რამდენიმე ათასი პირი დაესწრო.

აქტიურად მიმდინარეობდა რეფორმის მიზნების მედიით გაშუქების პროცესიც. თვითმმართველობის რეფორმის განხილვას მიეძღვნა ტელე და რადიო გადაცემების, ასევე საგაზეთო სტატიების მნიშვნელოვანი ოდენობა.

ინფორმაცია მრჩეველთა საბჭოს საქმიანობისა და მის მიერ შექმნილი დოკუმენტაციის შესახებ განთავსებული იყო საიტზე droa.ge. ამას გარდა, როგორც მრჩეველთა საბჭოს წევრები, ისე რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს წარმომადგენლები ინდივიდუალურ რეჟიმში ხვდებოდნენ აღნიშნული პრობლემეტიკით დაინტერესებულ ორგანიზაციებსა თუ კერძო პირებს.

შეიძლება დანამდვილებით ითქვას, რომ ანალოგიური მასშტაბის და ოდენობის განხილვები დამოუკიდებლობის აღდგენიდან გასულ ოცნლიან პერიოდში არცერთ კანონპროექტთან დაკავშირებით არ განხორციელებულა.

მიუხედავად ამისა, როგორც რეალობამ აჩვენა, ეს საკმარისი არ აღმოჩნდა. რეფორმის მომხრეთა საქმიანობის პარალელურად, ცალკეული ჯგუფების მხრიდან მიმდინარეობდა რეფორმის საწინააღმდეგო პროპაგანდა. ჩნდება სერიოზული ეჭვი, რომ აქ არა მხოლოდ იდეოლოგიური ხასიათის, არამედ საკმაოდ გამოკვეთილი მერკანტილური ინტერესების მატარებელი ძალების წინასწარ დაგეგმილი კამპანია წარმოებდა. აღნიშნულის დადასტურებად შეიძლება მივიჩნიოთ სხვადასხვა ინტერესთა ჯგუფის მხრიდან ერთდროულად, სხვადასხვა მხრიდან წამოსული აბსოლუტურად იდენტური გზავნილების მთელი წყება.

2.5. შიდასამთავრობო განხილვები

რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრომ 2013 წლის აგვისტოში დაასრულა კოდექსის საწყის ვესიაზე მუშაობა. დოკუმენტი 13 სექტემბერს, თანმხლები დოკუმენტაციით (მ.შ. 7, კოდექსთან დაკავშირებული კანონპროექტი) ყველა სამინისტროს გადაეგზავნა განსახილველად, რის შემდეგაც გაირკვა, რომ თვითმმართველობის ძირეული რეფორმისადმი ნეგატიური დამოკიდებულება იყო არა მხოლოდ სხვადასხვა საზოგადოებრივ თუ პოლიტიკურ ჯგუფებში, არამედ საქართველოს ცენტრალურ ხელისუფლების სხვადასხვა ინსტიტუციაშიც.

რეფორმის სირთულე და ძლიერი პოლიტიკური ნების არსებობის აუცილებლობა, ისევე როგორც რეფორმირების ტექნიკურ დეტალებთან დაკავშირებული საკითხები, ბევრ, ხშირ შემთხვევაში გასაგებ, კითხვას ბადებდა, როგორც ცენტრალური ხელისუფლების წარმომადგენელთა, ისე მმართველი პოლიტიკური ძალის - “ქართული ოცნების” მთელ რიგ წევრებს შორის. კერძოდ:

- ადგილებზე უფლებამოსილებათა გადაცემა აჩენდა შიშს, რომ პოლიტიკური პროცესები შესაძლოა გამოსულიყო ცენტრალური ხელისუფლების და მმართველი კოალიციის გადაჭარბებული კონტროლის ჩარჩოებიდან;
- კითხვებს ბადებდა დროის ნაკლებობის პრობლემა - მოესწრებოდა თუ არა ასეთი მასშტაბური რეფორმების პირველი ეტაპის განხორციელება 2014 წლის ადგილობრივ არჩევნებამდე;
- მწვავედ იდგა ფინანსური რესურსების გადანაწილების საკითხი, გამოითქმოდა ეჭვები, რომ ახალი სისტემის ფორმირება გამოიწვევდა ცენტრის ვალდებულებების ზრდას მაშინ, როცა შესუსტდებოდა ადგილებზე გადაცემულ თანხებზე ცენტრის მხრიდან აბსოლუტური კონტროლის წლების მანძილზე აპრობირებული მექანიზმები;
- სახელმწიფო სტრუქტურების არაეფექტური მუშაობისა და არსებული სიტუაციის შესახებ ხელისუფლებაში ინფორმაციის სიმწირის და არასრულყოფილების გამო რთულდებოდა ფინანსური და ქონებრივი რესურსების არა მხოლოდ თვითმმართველობებისათვის გადაცემის, არამედ ზუსტი ინვენტარიზაციის პროცესიც კი;
- არსებობდა იმის შიში, რომ მუნიციპალიტეტებისთვის ძალაუფლების გადაცემა გამოიწვევდა ადგილებზე სახვადასხვა, ხშირად არც თუ ლეგიტიმური დაჯგუფებების ინტერესების წინ წამოწევას, რაც ერთის მხრივ, გააჩენდა ადგილებზე კორუფციული გარიგებების გაზრდის ალბათობას, ხოლო, მეორეს მხრივ, წარმოშობდა ადგილობრივი პოპულისტური პროპაგანდისა და სახელმწიფო ინტერესებისათვის არასასურველი პროცესების გაღრმავების საფრთხეს.

ამ და სხვა ანალოგიური მიზეზების გამო, ცალკეულმა დარგობრივმა სამინისტროთა ნაწილმა კრიტიკულად შეაფასა თვითმმართველობის კოდექსის რიგი რეგულაციები.

სამინისტროების პოზიციების დაფიქსირების შემდეგ დაიწყო საკითხების მუხლობრივი განხილვა, რომლის შედეგად კოდექსის თავდაპირველი ვერსია (23 თავი და 222 მუხლი), სადავო დებულებების კანონპროექტიდან ამოღების შედეგად, მნიშვნელოვნად შემცირდა (22 თავი და 197 მუხლი).

აღსანიშნავია, რომ, კანონპროექტის ავტორების მიერ, საბოლოო ვარიანტში არც წინასაარჩევნო პროგრამისა და არც მთავრობის სტრატეგიის არც ერთ პრინციპულ საკითხზე არ ყოფილა უარი ნათქვამი. ცვლილებები შეეხებოდა მხოლოდ ცალკეული მიმართულებების შესრულების ვადებს.

ხანგრძლივი განხილვისა და ურთიერთკომპრომისების შედეგად სამინისტროებმა ვიზირება მისცეს ორგანული კანონის პროექტს “ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი”, რომელიც საქართველოს მთავრობის სხომაზე მოწონებულ იქნა 2013 წლის 30 ოქტომბერს.¹²

2.6. ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის პროექტი

პარლამენტისათვის გადაგზავნილი კანონპროექტი შედგებოდა 8 კარის, 22 თავისა და 197 მუხლისაგან. თითოეული კარი განსაზღვრავდა რეფორმირების ცალკეული მიმართულებების რეგულირების წესებს.

I კარი - თვითმმართველობის განმარტება მოიცავდა ზოგადი დებულებების, ადგილობრივი თვითმმართველობის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ორგანიზებისა და მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილებების თავებს.

- ბოლო რედაქციით უარი ითქვა ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ოპტიმიზაციის ერთჯერადი აქტით განხორციელებაზე. ახალი მუნიციპალიტეტების ფორმირების პროცესი 59 მუნიციპალიტეტის ნაცვლად ჯერ 20 მუნიციპალიტეტით (რომელთა ცენტრებშიც 10 ათასზე მეტი მცხოვრები იყო), შემდეგ - 13-ით (ცენტრებში - 15 ათასზე მეტი მცხოვრები) მუნიციპალიტეტით განისაზღვრა.
- თვითმმართველობების უფლებამოსილებათა ჩამონათვალი მნიშვნელოვნად არ გაზრდილა - თუმცა დაემატა წყალმომარაგების, ტრანსპორტის ორგანიზებისა და ზოგი მცირე უფლებამოსილება (მუხლი 15). აქცენტი გაკეთდა უკვე არსებული უფლებამოსილებების რეალურ განხორციელებაზე და შესაბამის რესურსულ უზრუნველყოფაზე.

II კარი - მუნიციპალიტეტის ორგანოები აღწერდა მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების, ამ ორგანოებისა და თანამდებობის პირების მიერ გამოცემული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების საფუძვლებს.

- სიახლეს წარმოადგენდა აღმასრულებელი ხელისუფლების ხელმძღვანელის გადაყენების პროცედურას - მისი გადაყენება შეეძლო საკრებულოს სიითი შემადგენლობის 2/3-ს, ხოლო საკითხის დაყენება - ამომრჩეველთა 20%-ს ან საკრებულოს წევრთა 50%-ს.

III კარი - საქართველოს დედაქალაქი - თბილისი განსაზღვრავდა დედაქალაქის სტატუსსა და თბილისის თვითმმართველობის და თბილისის ადმინისტრაციული ერთეულების წარმომადგენლობით და აღმასრულებელ ორგანოებს.

- სიახლეებიდან განსაკუთრებით აღსანიშნავი იყო თბილისის უბნებში წარმომადგენლობითი ორგანოების (მუხლი 68) ჩამოყალიბება.
- იზრდებოდა დედაქალაქის საკრებულოს უფლებები.

IV კარი - მოქალაქეთა მონაწილეობა ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში და დასახლების საზოგადოებრივი საბჭო აღწერდა მოქალაქეთა მონაწილეობის ფორმებს ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში და დასახლების საზოგადოებრივი საბჭოს ცნებას და უფლებამოსილებებს.

12. პრემიერ-მინისტრის პრესსამსახური, 2013 წლის 30 ოქტომბრის მთავრობის სხდომა. http://www.government.gov.ge/index.php?lang_id=geo&sec_id=274&info_id=38691

- კანონით ყველა დასახლებაში იქმნებოდა პირდაპირი დემოკრატიის ფორმა - საზოგადოებრივი საბჭოები (მუხლი 90), რომელთაც ექნებოდათ საკუთარი ხარჯთაღიწვხვა და მუნიციპალიტეტებიდან სარგებლობის უფლებით გადაცემული ქონება, რომლის მართვაც საზოგადოებრივ საწყისებზე განხორციელდებოდა (მუხლი 94).

V კარი - მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტი და ეკონომიკური საფუძვლები მოიცავდა მუნიციპალური ბიუჯეტის, ქონების, ქონების შექმნის, პრივატიზებისა და სარგებლობის უფლებით გადაცემის მარეგულირებელ ნორმებს.

VI კარი - სახელმწიფო ზედამხედველობა, აუდიტი და პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობა მოიცავდა თავებს: ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობა, მუნიციპალიტეტის ორგანოების საქმიანობის აუდიტი და პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობა, საკრებულოს დათხოვნა, საქმიანობის შეჩერება და უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტა.

VII კარი - მუნიციპალიტეტთა რეგიონული გაერთიანება განსაზღვრავდა ამ გაერთიანებათა სტატუსსა და უფლებამოსილებებს.

- გაერთიანების წარმომადგენლობით ორგანოს იყო საბჭო (მუხლი 167), რომელშიც უზრუნველყოფილი იყო გაერთიანებაში შემავალი თვითმმართველობების წარმომადგენელთა (მ.შ. ოპოზიციური სპექტრის) პროპორციული მონაწილეობა (მუხლი 169).
- გაერთიანების ხელმძღვანელს წარმოადგენდა სახელმწიფოს რწმუნებული-გუბერნატორი (მუხლები 167 და 175).

VIII კარი - გარდამავალი და დასკვნითი დებულებები განსაზღვრავდა რეფორმის საწყის ეტაპზე ცენტრალური ხელისუფლების მიერ განსახორციელებელი სამუშაოების აღწერას, თანმიმდევრობასა და განხორციელების ვადებს.

- ტერიტორიული ოპტიმიზაცია 2014 წლის არჩევნებამდე უნდა განხორციელებულიყო იმ მუნიციპალიტეტებში, რომლის ცენტრებშიც 15 ათასზე მეტი მცხოვრები იყო (13 ერთეული), ხოლო დანარჩენ ტერიტორიაზე (46 ერთეული) ეს პროცესი 2017 წლამდე უნდა დასრულებულიყო (მუხლი 179).
- ბიუჯეტების გამიჯვნის სამუშაოების დასრულების ბოლო ვადად დაითქვა 2015 წლის 1 სექტემბერი (მუხლი 193).
- სახელმწიფოს მიერ მუნიციპალიტეტებისათვის მიწის გადაცემის მოცულობისა და წესების განსაზღვრა 2017 წლის 1 იანვრამდე უნდა დასრულებულიყო.
- საწყის ეტაპზე დარეგულირდა თვითმმართველობებში საშტატო ერთეულთა ოდენობის გამოთვლის სტანდარტები და ადმინისტრაციული ხარჯებისათვის მაქსიმუმად განისაზღვრა ადგილობრივი ბიუჯეტების 25%.¹³

13. პროექტი - საქართველოს ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, <http://www.mrdi.gov.ge/news/selfmanagment/529db93c0cf276b73b39d851>

3. პოლიტიკური პროცესი და მოქმედ აქტორთა განწყობები

3.1. საზოგადოებრივი ჯგუფების დამოკიდებულება

ახალი კანონპროექტის საქართველოს მთავრობის სხდომაზე დამტკიცების შემდეგ შემოთავაზებული რეფორმის დადებითი და უარყოფითი ასპექტების განხილვამ აკადემიური დისკუსიებიდან პოლიტიკურ ქრილში გადაინაცვლა.

თავიდანვე გააქტიურდნენ ის პოლიტიკური ძალები, რომლებიც პარლამენტში არ იყვნენ წარმოდგენილნი. არასაპარლამენტო ოპოზიცია მოითხოვდა განხილვებში უფრო აქტიურად ჩართვის გარანტიებს. 13 პოლიტიკურმა გაერთიანებამ 2013 წლის 20 ნოემბერს გააკეთა შესაბამისი განცხადება. პასუხად რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრომ პოლიტიკურ ძალებს შეახსენა, რომ კანონშემოქმედებითი პროცესი მარტივად მიმდინარეობდა და მასში ჩართვა ყოველთვის იყო შესაძლებელი და ამავე დროს განხილვაზე მიიწვია ისინი.

30 ნოემბერს სამინისტროში კოდექსის პროექტის განხილვა დაპირისპირების ფონზე წარიმართა. არასაპარლამენტო ოპოზიციის მოთხოვნები 14 პუნქტისაგან შედგებოდა და მათ შორის ისეთი საკითხების გადაწყვეტას ითხოვდა, რაც კანონპროექტში უკვე იყო ასახული (ახალი მუნიციპალიტეტების ფორმირების ვადების, საკრებულოების წევრთა ოდენობის, საზოგადოებრივი თვითმმართველობების ხელმძღვანელთა და თბილისის უბნების საკრებულოთა არჩევის წესის განსაზღვრა, ზიარი გადასახადების შემოღების აუცილებლობა და ა.შ.).

ამავე დროს არასაპარლამენტო ოპოზიცია ითხოვდა საერთაშორისო ექსპერტიზაზე კანონპროექტის გაგზავნას (რომელიც უკვე გაგზავნილი იყო ევროპის საბჭოში) და გამოდიოდა რეგიონულ დონეზე წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების შექმნის წინააღმდეგ, ვინაიდან ამ პოლიტიკური ძალების უმრავლესობა რეგიონების დონეზე თვითმმართველობის ელემენტების დანერგვას ქვეყანაში სეპარატიზმის ნახალისების წინაპირობად მიიჩნევდა.

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ კოდექსის წარმოდგენამდე ეს პოლიტიკური პარტიები სწორედ რეგიონებში ხელისუფლების სტრუქტურების მომხრედ გამოდიოდნენ და ეს საკითხი ყველა მათგანის პარტიულ პროგრამაში მნიშვნელოვან ადგილს იკავებდა.¹⁴

უმთავრეს მოთხოვნას წარმოადგენდა საპარლამენტო განხილვის შეჩერება ფართო პოლიტიკური განხილვის დასრულებამდე. ამან რეფორმის მხარდამჭერ ჯგუფებში გააჩინა ეჭვი, რომ საქმე დროის გაჭიანურების მცდელობასთან ჰქონდათ, რის შედეგადაც მომავალ ადგილობრივ არჩევნებამდე ახალი სისტემის ფორმირება ვერ მოესწრებოდა და რეფორმა შეჩერდებოდა ან, სულ მცირე, რამდენიმე წლით გადაიდებოდა.

პოლიტიკური პარტიებისაგან განსხვავებული პოზიცია დააფიქსირა სამოქალაქო სექტორის დიდმა ნაწილმა. ჯერ კიდევ სამთავრობო განხილვების პროცესში (2014 წლის 8 ოქტომბერი) სსო-თა ჯგუფმა მოუწოდა საქართველოს მთავრობას, არ შეეფერხებინათ კანონის განხილვისა და პარლამენტში ინიცირების პროცესი¹⁵. ანალოგიური სახის განცხადება, უკვე საკანონმდებლო ორგანოს მისამართით, გაკეთდა კანონპროექტის პარლამენტში გადაგზავნის შემდეგ.¹⁶

14. თვითმმართველობის დროა, სამოქალაქო კულტურის საერთაშორისო ცენტრი, ბიულეტენი #6, 2013, <http://www.lsg.ge/uploadedFiles/files/kodeqsi%20meeqvse.pdf>

15. თვითმმართველობის დროა, სამოქალაქო კულტურის საერთაშორისო ცენტრი, ბიულეტენი #4, აგვისტო-ოქტომბერი, 2013, <http://www.lsg.ge/uploadedFiles/files/biuleteni%20-%20vitmmartvelobis%20droa%204.pdf>

16. თვითმმართველობის დროა, სამოქალაქო კულტურის საერთაშორისო ცენტრი, ბიულეტენი #6, 2013, <http://www.lsg.ge/uploadedFiles/files/kodeqsi%20meeqvse.pdf>

სსო-თა გარდა თავის მოსაზრებებს აფიქსირებდნენ სხვა საზოგადოებრივი (მ.შ. ულტრანაციონალისტურად განწყობილი) ჯგუფებიც. მათი აზრით, ადგილებზე თვითმმართველობის უფლების გადაცემა სახიფათო იყო, განსაკუთრებით ეთნიკური უმცირესობებით დასახლებულ რეგიონებში.

რეფორმისადმი კრიტიკულად განწყობილი ჯგუფები საფრთხეს ეთნიკური ქართველებით დასახლებულ რეგიონებშიც ხედავდნენ. როგორც რიგ ტელეარხებზე, ისე, განსაკუთრებით, ყვითელ პრესაში დაიწყო საუბარი მეგრულ, სვანურ და გურულ და ა.შ. სეპარატიზმზე.

ის, რომ ფობიების გამოვლენა არ იყო მხოლოდ გარკვეული პირების პირადი შეხედულებები და შიშები, და ამ განცხადებების უკან გარკვეული პოლიტიკური თუ ეკონომიკური ჯგუფები იდგნენ, ნათელი გახდა მას შემდეგ, რაც “ქართულმა ოცნებამ” თბილისის მერობის კანდიდატად რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის მინისტრის, დავით ნარმანიას კანდიდატურა წამოაყენა.

მედიაში და სოციალურ ქსელებში გაჩნდა ახალი თემა - დ.ნარმანიას “არათბილისელობის” შესახებ. ამავე დროს დაიწყო რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს საქმიანობის კრიტიკა, და მათ შორის, ბუნებრივია, თვითმმართველობის კოდექსის კრიტიკაც. ფაქტიურად კოდექსის კრიტიკითა და მისი საპარლამენტო განხილვაზე ჩავარდნის მსურველნი (მ.შ. მმართველ კოალიციაშიც!) თვლიდნენ, რომ ეს ფიასკო თბილისის მერობის კანდიდატის რეიტინგზეც მოახდენდა ნეგატიურ გავლენას.

საზოგადოებაში გამართული დისკუსიის კულმინაციას წარმოადგენდა 2013 წლის 4 დეკემბერს საქართველოს კათალიკოს-პატრიარქის განცხადება, რომ “თუ თვითმმართველობის კანონი განხორციელდა, ეს საქართველოს დაშლა იქნება”. საზოგადოებაში ამ განცხადებამ საკმაოდ დიდი აჟიოტაჟი გამოიწვია. საზოგადოების ნაწილი, ვინც არ იყო გარკვეული დეცენტრალიზაციის პროცესის პერიპეტიებში, ბუნებრივია, შიშით შეხვდა მაღალი საზოგადოებრივი ნდობის მქონე ინსტიტუციის - საქართველოს მართლმადიდებლური ეკლესიის განცხადებას.

შედეგად აღნიშნულმა განცხადებამ მნიშვნელოვნად გაზარდა “თვითმმართველობის კოდექსის” მოწინააღმდეგეთა რიცხვი. კანონპროექტის ავტორები და რეფორმის მხარდამჭერები თავდაცვით რეჟიმზე გადავიდნენ. პოლიტიკური ლიდერების დიდმა ნაწილმა აღნიშნა, რომ აქ გარკვეულ გაუგებრობას ჰქონდა ადგილი. ამავე დროს გაკეთდა ცალკეული განცხადებებიც, რომ საპატრიარქო ზედმეტად ერევა ხელისუფლების საქმიანობაში. ამის შემდეგ კანონპროექტის ავტორები იძლევიან პირობას, რომ კიდევ ერთხელ გადახედავენ სადავო დებულებებს, რაც საპარლამენტო მოსმენების დროს მოხდა კიდევ, თუმცა დ.ნარმანიამ იქვე აღნიშნა, რომ “თვითმმართველობის კოდექსი არსებითი საფრთხეების შემცველი არასდროს ყოფილა”.¹⁷

3.2. განწყობა ადგილებზე

საქართველოს პოლიტიკური სპექტრისა და სხვადასხვა ინტერესთა ჯგუფების პოზიციისგან განსხვავებული მიდგომები დაფიქსირდა საქართველოს რეგიონებში. სხვადასხვა საზოგადოებრივი ჯგუფები იმედით შეხვდნენ ცნობას მოსალოდნელი რეფორმის შესახებ.

საწყის ეტაპზევე მხარდაჭერთა სერიოზული მოძრაობა დაიწყო საქართველოს ორ მსხვილ დასახლებაში - ზუგდიდსა და გორში, რომლის მოსახლეობაც ორ ათეულ წელზე მეტი ხნის მანძილზე ითხოვდა ამ ორი დასახლებისათვის თვითმმართველი ქალაქის სტატუსის მინიჭებას, რომელიც მათ ჯერ ჯიდეგ საბჭოთა კავშირის არსებობის ბოლო ეტაპზე, გასული საუკუნის

17. თვითმმართველობის დროა, სამოქალაქო კულტურის საერთაშორისო ცენტრი, ბიულეტენი #6, 2013, <http://www.isg.ge/uploadedFiles/files/kodeqsi%20meeqvse.pdf>

80-იან წლებში ჩამოერთვათ. ჯერ კიდევ 2013 წლის გაზაფხულზე აღნიშნულ ქალაქებში დაიწყო ხელმონერების შეგროვება, საწყის ეტაპზევე ზუგდიდში 3.000-მდე, ხოლო გორში - 1.500 ხელმონერა შეგროვდა.

დამოუკიდებელი თვითმმართველი ერთეულის სტატუსის მოთხოვნა დააყენა ქალაქ ჯვარის და მიმდებარე სოფლების მოსახლეობის ნაწილმა, რომელიც მანამდე (2009 წელს) უშედეგოდ ითხოვდა მუნიციპალიტეტის სტატუსის მინიჭებას. მათ საქართველოს მთავრობასა და პარლამენტს შესაბამისი თხოვნა და კანონით გათვალისწინებული დოკუმენტაციის პაკეტი გაუგზავნა.

2014 წლის ნოემბერის დასაწყისში ქალაქ ქიათურის საზოგადოებამ ასევე მოითხოვა თვითმმართველი ქალაქის სტატუსი და მოთხოვნის მხარდასაჭერი აქციისათვის დაიწყო მზადება. აქცია არ შედგა მაჟორიტარი დეპუტატის დაპირების გამო, რომ კანონმდებლობაში ქიათურის და მსგავსი ქალაქების (ზესტაფონი, ბორჯომი და სხვ.) საკითხი გამონაკლისის სახით დარეგულირდებოდა.

ანალოგიური მოთხოვნები გაისმა ბორჯომში, საგარეჯოში, ქობულეთში. ახმეტის მუნიციპალიტეტისაგან მაღალმთიანი ზონის გამოყოფა და ამ ტერიტორიაზე თუშეთის მუნიციპალიტეტის შექმნა მოითხოვა ამ ზონის მოსახლეობამ, რომელთა წარმომადგენლებმაც მოახდინეს თავიანთი წინადადების გამართული ეკონომიკური დასაბუთება.

3.3. საპარლამენტო მოსმენები და კომპრომისები მოქმედ აქტორებთან

2013 წლის 12 ნოემბერს საქართველოს თვითმმართველობის კოდექსის პროექტი დაარეგისტრირა საქართველოს პარლამენტის ბიურომ.

ნოემბრის ბოლოს და დეკემბრის დასაწყისში დაიწყო საკომიტეტო მოსმენების პროცესი. პირველად განხილვა იურიდიულ საკითხთა, ჯანდაცვისა და საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტების გაერთიანებულ სხდომაზე დაიწყო. სხდომას არასაპარლამენტო ოპოზიციაც ესწრებოდა.

საკომიტეტო მოსმენები განხორციელდა 8 საპარლამენტო კომიტეტში, რომელთა შორის იყო წამყვანიც - რეგიონული პოლიტიკისა და თვითმმართველობის კომიტეტი. მთავარი მომხენებელი იყო რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის მინისტრის პირველი მოადგილე თ.შერგელაშვილი.

ამ პერიოდისათვის კოდექსის მიღების საკითხი კვლავ დადგა კითხვის ნიშნის ქვეშ. ცალკეული მუხლების დეტალური განხილვის პროცესის გახანგრძლივება ნათლად მიუთითებდა კანონპროექტის მონინააღმდეგეთა მცდელობაზე, გაენელათ პროცესი, რათა ვერ მოხერხებულყო კანონის მიღება საგაზაფხულო სესიამდე, ხოლო შემდეგ, დროის სიმცირის მომიზეზებით, რეფორმის დაწყება 2014 წლის ადგილობრივი არჩევნების შემდგომი პერიოდისათვის გადაეტანათ.

საკომიტეტო მოსმენებისა და სამუშაო შეხვედრების პროცესში, ურთიერთკომპრომისების შედეგად, თანდათან მოხდა კანონის საბოლოო ვერსიაზე შეთანხმება. კანონპროექტის თავდაპირველი რედაქციიდან ამოღებულ იქნა, ან მნიშვნელოვნად შეიცვალა მთელი რიგი მუხლები და დებულებები.

მაგალითად, ამოღებულ იქნა სოფლებში საზოგადოებრივი თვითმმართველობების არჩევის შესახებ ვრცელი დებულებები. ამ სისტემის შემოღების პირველი მცდელობა, საკითხი ცალკე კანონის სახით დარეგულირებულიყო, 2013 წლის მაისში ვერ განხორციელდა - კანონპროექტის ავტორმა - პარლამენტის რეგიონული პოლიტიკისა და თვითმმართველობის კომიტეტმა (ე.ტრიპოლსკი, გ.ჟორჟოლიანი) კანონპროექტი უკან გაიწვია. გადაწყდა კანონის

ინკორპორირება “თვითმმართველობის კოდექსში”, მაგრამ პარლამენტში განხილვების დროს გ. ჟორჯოლიანმა საკითხი კვლავ მოხსნა დღის წესრიგიდან. სანაცვლოდ, ორგანული კანონის გარდამავალ დებულებებში ჩაინერა მუხლი, რომ 2014 წლის ბოლომდე მთავრობას პარლამენტისათვის უნდა წარედგინა კანონპროექტი თვითმმართველობაში მოქალაქეთა მონაწილეობის დამატებითი მექანიზმების შესახებ.

2013 წლის დეკემბრის შუახანებში, საპარლამენტო განხილვების პროცესში მოვიდა ევროპის საბჭოს ადგილობრივი და რეგიონული თვითმმართველობათა კონგრესის მიერ საქართველოს თვითმმართველობის კოდექსზე მომზადებული წინასწარი დასკვნა. ევროპის საბჭო დადებითად, და უფრო მეტი, მეტად ამბიციურად აფასებდა საქართველოს ხელისუფლების განაცხადს რეალური დეცენტრალიზაციის რეფორმის შესახებ, მიესალმებოდა მთელ რიგ დებულებებს და იძლეოდა რეკომენდაციებს ცალკეულ მუხლებში არსებული ხარვეზების გამოსწორების მიზნით.

აღსანიშნავია, რომ ევროპის საბჭო პოზიტიურად აფასებდა იმ მუხლებსაც (მაგ. დედაქალაქის უბნებში საკრებულოების, ხოლო რეგიონში თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი საბჭოს არჩევა), რომელიც, კომპრომისების შედეგად, უკვე ამოღებული იყო კანონპროექტიდან.

კანონპროექტის ავტორთა მხრიდან კომპრომისების მიუხედავად, პარლამენტში გამართულმა დებატებმა ნათლად აჩვენა, რომ კანონპროექტის მონინალმდეგეთა ბანაკი საკმაოდ ძლიერი იყო არა მარტო აღმასრულებელ ხელისუფლებაში, არამედ პარლამენტშიც. ჯერ კიდევ პირველი მოსმენის წინააღმდეგ, რეგიონული პოლიტიკისა და თვითმმართველობის კომიტეტში განხილვისას არსებობდა რეალური საშიშროება იმისა, რომ კანონპროექტის მხარდამჭერებს საჭირო ხმების რაოდენობა ვერ მოეგროვებინათ.

სიტუაცია მკვეთრად შეცვლა მოხდა 12 დეკემბერს, პროექტის მომხრეების ძალების მობილიზაციის შედეგად. აღსანიშნავია, რომ სწორედ ამ დღეს პარლამენტის თავმჯდომარე სა-მოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლებს ხვდებოდა, სადაც 200-მდე სსო-მ ხელმოწერით დააფიქსირა თავისი მხარდაჭერა კანონპროექტისადმი.

არანაკლებ პრინციპული და ემოციური იყო პირველი მოსმენისას პარლამენტის თავმჯდომარის გამოსვლა, რომელმაც თავისი მოსაზრებების ნაცვლად სრულად წაიკითხა ილია ჭავჭავაძის სტატია “სოფლის მოწყობის თაობაზე”. კანონპროექტის ღია მხარდაჭერა დააფიქსირა კოალიცია “ქართული ოცნების” ექვსიდან სამმა სუბიექტმა (რესპუბლიკელები, ეროვნული ფორუმი, კონსერვატორები).

2013 წლის 13 დეკემბერს პარლამენტმა ორგანული კანონი “თვითმმართველობის კოდექსი” პირველი მოსმენით მიიღო 82 ხმით არც ერთის წინააღმდეგ.

მიუხედავად თავდაპირველი განრიგისა, კოდექსის მეორე მოსმენა 2013 წლის საშემოდგომო სესიაზე ვეღარ მოხერხდა.

კანონპროექტის მეორე მოსმენა შედგა 2014 წლის იანვარში, საგანგებო სესიაზე. საკმაოდ მწვავე დებატების შემდეგ, 2014 წლის 24 იანვარს, პარლამენტმა კოდექსი მეორე მოსმენითაც მიიღო (84 ხმით 16-ის წინააღმდეგ). განხილვების პროცესში, სხვადასხვა ინტერესთა ჯგუფს შორის ურთიერთკომპრომისის შედეგად კანონში შევიდა ცვლილებები, რომლებიც ასახავდნენ ცალკეული დეპუტატების ინტერესებს და მოთხოვნებს (მაგ. ფრაქციების ხელმძღვანელთა თანამდებობრივი სარგოს, მუნიციპალიტეტებში მოხელეთა საშტატო ერთეულთა ოდენობის გაზრდის და ა.შ. საკითხები).

2014 წლის საგაზფხულო სესიის დასაწყისშივე, 5 თებერვალს, ორგანული კანონი “თვითმმართველობის კოდექსი”, განსაკუთრებული გართულებების გარეშე, მესამე მოსმენითაც იქნა მიღებული. თუმცა აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ მესამე მოსმენაზე კანონს მხარი დაუჭირა სი-

ითი შემადგენლობის ნახევარზე ოდნავ მეტმა (77 ხმა 7-ის წინააღმდეგ), ანუ არსებობდა რეალური შანსი იმისა, რომ კანონი მესამე მოსმენისას არა პოლიტიკური, არამედ “ტექნიკური” მიზეზით ჩავარდნილიყო.

საქართველოს პარლამენტის მიერ “თვითმმართველობის კოდექსის” მიღების პროცესში პოლიტიკურმა ძალებმა და სსო-ების ნაწილმა გააკეთეს განცხადებები, რომელიც მიზნად საკუთარი როლის წარმოჩენას ისახავდა:

- საპარლამენტო ოპოზიციამ - ერთიანი ნაციონალური მოძრაობამ განაცხადა, რომ თვითმმართველი ქალაქები უნდა შექმნილიყო არა 7 ქალაქში, არამედ ყველა ქალაქში, რომლის მოსახლეობაც 10.000 მცხოვრებს აღემატება, თუმცა თავიდან მოძრაობა სკეპტიკურად უყურებდა თვითმმართველი ქალაქების ოდენობის გაზრდის იდეას.
- არასაპარლამენტო ოპოზიციის წარმომადგენლებმა განაცხადეს, რომ მათი მცდელობების შედეგად “თვითმმართველობის კოდექსში სეპარატიზმის საფრთხეები განეიტრალებულია”.
- სსო-თა ერთმა ნაწილმა სკეპტიკურად შეაფასა კოდექსის 48 მუხლით დარეგულირებული, საკრებულოს უფლება, გადაეყენებინა არჩეული მერები და გამგებლები (თუმცა იგივე ორგანიზაციებს წინა განხილვების დროს აღნიშნული საკითხი არ დაუყენებიათ). სსო-თა მეორე ნაწილმა კი ხელისუფლებას აღნიშნული მუხლის ალტერნატიული ვარიანტი შესთავაზა.¹⁸

მომდევნო პერიოდში საქართველოს ხელისუფლებაში შეინიშნება ახალი ტენდენცია - თვითმმართველობის კოდექსის მიღებას საკუთარ დამსახურებად მიიჩნევენ ის უწყებებიც, რომლებიც ადრე აქტიურად აკრიტიკებდნენ კანონპროექტს.

4. რეფორმის იმპლემენტაციის პროცესი

4.1. ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული რეფორმის დასაწყისი: - ახალი თვითმმართველი ქალაქები

ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფა რაიონებად (დღევანდელ მუნიციპალიტეტებად) ჯერ კიდევ საბჭოთა კავშირის დროიდან შემორჩა. იგი ემყარებოდა სოციალისტური გეგმიური ეკონომიკის პრინციპების მიხედვით სახალხო მეურნეობის დარგების განვითარების საჭიროებებს, თუმცა, ხშირი იყო შემთხვევები, როდესაც იცვლებოდა პარტიულ-ნომენკლატურული აპარატის სუბიექტური შეხედულებების მიხედვით.

დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდეგ საქართველოში არ მომხდარა ადმინისტრაციული დაყოფის გადახედვა, ადგილებზე დემოკრატიული ინსტიტუტების განვითარებისათვის საჭირო მუნიციპალური მოწყობის ჩამოყალიბების მიმართულებით. მართალია სხვადასხვა პერიოდში საღი აზრი საქართველოს ხელისუფლებას კარნახობდა ადმინისტრაციული მოწყობის ახალი რეალობისათვის მისადაგების საჭიროებას (მაგ. საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულებით #321 14.05.1999 დამტკიცებული “დებულება საქართველოს ადმინისტრაციული მოწყობის საკითხთა გადანყვევის წესის შესახებ”), მაგრამ ამ მიმართულებით, პოლიტიკური

18. თვითმმართველობის დროა, სამოქალაქო კულტურის საერთაშორისო ცენტრი, ბიულეტენი #6, 2013, <http://www.isg.ge/uploadedFiles/files/kodeqsi%20meeqvse.pdf>

ნების არარსებობის გამო, სიტუაცია არ შეცვლილა. ხელისუფლებაში მოსვლის შემდეგ ნებისმიერი პოლიტიკური ძალა, სხვადასხვა მიზეზით (ადგილებზე სტაბილურობის შენარჩუნება, რეფორმის განხორციელებისათვის შესაფერისი საგარეო ან საშინაო სიტუაციის არარსებობა, ცენტრიდან მართვის სიიოლე და ა.შ.), პრობლემის გადაწყვეტას გაურკვეველი ვადით, გადაბოდა ხოლმე.

2013 წლის 1 მარტს საქართველოს მთავრობის #233 დადგენილებით მონონებული სტრატეგიის მიხედვით, თვითმმართველობის ტერიტორიული ოპტიმიზაცია რეფორმირების ერთ-ერთ უმთავრეს მიმართულებად იქნა გამოცხადებული: "...დასახლებები ან დასახლებათა ერთობლიობები ჩამოყალიბდება როგორც თვითმმართველი ერთეულები - თვითმმართველი ქალაქები და თვითმმართველი თემები... მთავრობის მიერ დადგენილი ჩარჩო-კრიტერიუმების და პრინციპების საფუძველზე, განხორციელდება ... ადგილობრივი სპეციფიკის გათვალისწინებით თვითმმართველი ერთეულების ფორმირება. ... დამტკიცდება თვითმმართველი ერთეულების ნუსხა და საზღვრები, რომლებშიც უნდა გაიმართოს 2014 წლის ადგილობრივი არჩევნები".¹⁹

2013 წლის სექტემბერში საქართველოს მთავრობისათვის წარდგენილი "ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის" კანონპროექტის ავტორთა მიერ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ცვლილებების ეტაპები შემდეგნაირად მოიაზრებოდა: თვითმმართველ ქალაქებად უნდა გამოყოფილიყო 10.000-ზე მეტი მოსახლეობის მქონე ქალაქები, ხოლო ყოფილი მუნიციპალიტეტის დანარჩენ ტერიტორიაზე უნდა შექმნილიყო რამდენიმე თვითკმარი სათემო მუნიციპალიტეტი. მთავრობის მიერ კანონპროექტის მოწონების შემდეგ ეს ციფრი შეიცვალა და მისი მე-3 მუხლის მე-2 პუნქტი ასე ჩამოყალიბდა: "თვითმმართველი ქალაქი არის დასახლება, რომლის ტერიტორიაზეც რეგისტრირებულია არანაკლებ 15.000 მოსახლე, გააჩნია ურბანული მიზიდულობისა და განვითარების პოტენციალი და მინიჭებული აქვს თვითმმართველი ქალაქის სტატუსი", მაგრამ პარლამენტში პირველი მოსმენის შემდეგ ეს კრიტერიუმი ამოიღეს და დარჩა ასეთი ჩანაწერი: "თვითმმართველი ქალაქი არის ქალაქის კატეგორიის დასახლება, რომელსაც ამ კოდექსის შესაბამისად გააჩნია ან მიენიჭება მუნიციპალიტეტის სტატუსი".²⁰ მმართველმა კოალიციამ (სავარაუდოდ 2014 წლის 3 დეკემბერს "ქართული ოცნების" პოლიტსაბჭოს შეხვედრის შემდეგ) მიიჩნია, რომ თავდაპირველად თვითმმართველი ქალაქის სტატუსი იმ ქალაქებს მინიჭებოდათ, სადაც მხარეში სახელმწიფოს რწმუნებულის/გუბერნატორის ოფისები იყო განთავსებული. თვითმმართველობის კოდექსის გარდამავალი დებულებების 151 მუხლის მიხედვით თვითმმართველი ქალაქის სტატუსი, გარდა 2014 წლამდე არსებული ხუთი თვითმმართველი ქალაქისა (თბილისი, რუსთავი, ქუთაისი, ფოთი და ბათუმი), შეინიჭა კიდევ შვიდ ქალაქს (თელავი, მცხეთა, გორი, ახალციხე, ამბროლაური, ოზურგეთი და ზუგდიდი).

2014 წლის 5 თებერვალს ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მიღება ხელისუფლების მიერ რეფორმის პირველ ეტაპად დასახელდა, ხოლო მისი მეორე მნიშვნელოვანი ეტაპი კოდექსის "გარდამავალ დებულებებში" მოცემულ ვალდებულებათა შესრულება უნდა ყოფილიყო, რომელთა შორის უმნიშვნელოვანესი ადგილი ეჭირა შვიდი ახალი თვითმმართველი ქალაქების გამოყოფის შედეგად დარჩენილ ტერიტორიებზე ახალი თვითმმართველი თემების

19. საქართველოს მთავრობის განკარგულება №223 01.03.2013 "საქართველოს მთავრობის დეცენტრალიზაციისა და თვითმმართველობის განვითარების სტრატეგიის ძირითადი პრინციპები 2013-2014 წლებისთვის" https://matsne.gov.ge/index.php?option=com_dmssearch&view=docView&id=2209502&lang=ge

20. საქართველოს ორგანული კანონის პროექტი "ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი" <http://static.mrdi.gov.ge/529dc3c10cf276b73b39d85f.pdf>; საქართველოს ორგანული კანონის პროექტი "ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი" (მიღებულია პირველი მოსმენით) <http://static.mrdi.gov.ge/52d6a65a0cf2dc82a765ffa8.pdf>

ფორმირებას, რასაც სამომავლო ფართომასშტაბიანი ტერიტორიული რეფორმისთვის პილოტირების როლი უნდა შეესრულებინა.

2014 წლის 13 მარტს საქართველოს რეგიონული განვითარების სამთავრობო კომისიამ პრესით გაავრცელა განცხადება, რომლის თანახმადაც კომისია “მოსახლეობას სთავაზობს თვითმმართველი ქალაქების გამოყოფის შედეგად დარჩენილ ტერიტორიაზე არსებულ დასახლებათაგან თითო თვითმმართველი თემის შექმნის შესაძლებლობის განხილვას, ადმინისტრაციული ცენტრებით თვითმმართველ ქალაქებში”.²¹ 16 მარტს სსო-ებმა ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ოპტიმიზაციის ამგვარი მიდგომა გააკრიტიკეს, მთავრობისადმი მათ მიმართვაში ნათქვამი იყო, რომ ხელისუფლების მიერ შეთავაზებული მოდელი:

- “ვერ შექმნის თვითმმართველობის ისეთ სისტემას, რომელიც მოსახლეობას დაახლოვებდა თვითმმართველობასთან და მისცემდა საშუალებას, მონაწილეობა მიეღო ადგილობრივ გადაწყვეტილებათა მიღების პროცესში;
- ვერ შექმნის საჭირო პირობებს ადგილობრივ ინტერესებზე ორიენტირებული თვითმმართველობის შექმნისთვის;
- ვერ შექმნის ახალ კულტურულ, ეკონომიკურ და სოციალურ მიზიდულობის ცენტრებს გეოგრაფიულად და ინფრასტრუქტურულად ურთიერთდაკავშირებულ ტერიტორიებზე;
- ვერ შექმნის საჭირო პირობებს სოფლის განვითარებისა და ადგილობრივი ლიდერებისა და კვალიფიციურ საჯარო მოხელეთა ზრდისთვის”.²²

მომდევნო დღეს არასამთავრობო ორგანიზაციებმა რეგიონული განვითარების სამთავრობო კომისიის ნევრებთან და მუნიციპალიტეტების მაჟორიტარ დეპუტატებთან ერთად თვითმმართველობის რეფორმაზე იმსჯელეს. შეხვედრაში 60-მდე არასამთავრობო ორგანიზაცია მონაწილეობდა. არასამთავრობო სექტორმა თვითმმართველი ქალაქების გამოყოფის შემდეგ დარჩენილი ტერიტორიების ოპტიმიზაციის ის ვერსია წარმოადგინა, რომელიც რეგიონალური განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს საზოგადოებრივ მრჩეველთა საბჭოს ექსპერტთა ჯგუფის მიერ იყო შემუშავებული და მოუწოდა საქართველოს ხელისუფლებას, განეხილა ეს გეგმა.²³ სსო-ებმა მოითხოვეს ადგილებზე, ტერიტორიული მონყოფის განხილვების პროცესში უზრუნველყოფილი ყოფილიყო არასამთავრობო სექტორის და მოსახლეობის მაქსიმალური ჩართულობა, რაზეც რეგიონული განვითარების კომისიის თავმჯდომარისაგან მიიღეს დაპირება, რომ მოსახლეობასთან შეხვედრებს ყველა მუნიციპალიტეტში თავად კომისია გამართავდა, თუმცა ეს დაპირება არ შესრულდა.

გარდა რეგიონული განვითარების სამთავრობო კომისიისა, სსო-ებმა შვიდივე მუნიციპალიტეტის საკრებულოს და მოსახლეობას წარუდგინეს ამ მუნიციპალიტეტების ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მონყოფის გეგმა. აღსანიშნავია, რომ გორისა და ახალციხის მუნიციპალიტეტების საკრებულოებმა ეს გეგმა გაიზიარეს და მოიწონეს თვითმმართველი ქალაქების გამოყოფის შემდეგ დარჩენილ ტერიტორიებზე არა ერთი, არამედ რამდენიმე მუნიციპალიტე-

21. გაზეთი “რეზონანსი” 13 მარტი 2014 წ. #065(7707), გვ.4

22. სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენელთა მიმართვა საქართველოს მთავრობას, საქართველოს რეგიონული განვითარების სამთავრობო კომისიის 13 მარტის განცხადების თაობაზე <http://droa.ge/?menuid=9&lang=1&id=195>

23. წინადადებები თელავის, მცხეთის, გორის, ახალციხის, ზუგდიდის, ამბროლაურის, ოზურგეთისა და წალენჯიხის მუნიციპალიტეტების ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ოპტიმიზაციის შესახებ, თბილისი, 2013. <http://www.scribd.com/doc/213356389/ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული-ოპტიმიზაციის-წინადადებები>

ტის ჩამოყალიბების იდეა.²⁴ მიუხედავად ამისა, საქართველოს მთავრობამ არ გაითვალისწინა არც სსო-ების და არც ამ ორი მუნიციპალიტეტის საკრებულოს აზრი და 31 მარტს მიიღო განკარგულება, პარლამენტისთვის შეეთავაზებინა თვითმმართველი ქალაქების გამოყოფის შემდეგ დარჩენილ ტერიტორიებზე თითო მუნიციპალიტეტის ჩამოყალიბება. იგივე შინაარსის დადგენილება მიიღო პარლამენტმა 2014 წლის 4 აპრილს.²⁵

აქვე უნდა ითქვას, რომ რეგიონალური განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრომ, 2014 წლის აპრილ-ივნისში, წარმატებით გაართვა თავი 7 ყოფილ მუნიციპალიტეტში ქალაქებსა და თემებს შორის ქონებისა და ვალდებულებების გაყოფის პროცესს, ცენტრალური ხელისუფლებისა და მუნიციპალიტეტების საკრებულოების მიერ მომზადებულ იქნა და ამოქმედდა შესაბამისი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტები.²⁶

საზოგადოების ნაწილში არსებული მოლოდინის მიუხედავად, რომ არჩევნების ჩატარების შემდგომ გართულდებოდა ახლად წარმოქმნილ თვითმმართველ ქალაქებსა და მუნიციპალიტეტებს შორის ბიუჯეტის ნაშთისა და ვალდებულებების გადანაწილება.²⁷ მიუხედავად ამისა, პროცესი წარმატებით იქნა დასრულებული.²⁸

4.2. ცვლილებები საარჩევნო კანონმდებლობაში და 2014 წლის ადგილობრივი არჩევნები

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსმა მნიშვნელოვანი ცვლილება შეიტანა ადგილობრივი თვითმმართველობის უმაღლესი პირის არჩევის წესში. მანამდე უშუალოდ მოსახლეობის მიერ მხოლოდ დედაქალაქის, ქ. თბილისის მერი აირჩეოდა. კოდექსმა დაადგინა, რომ ყველა თვითმმართველი ერთეულის პირველი პირი (მერი/გამგებელი) აირჩევა საყოველთაო, პირდაპირი არჩევნების გზით.

საქართველოს პარლამენტმა 2014 წლის 7 მარტს მიიღო “საარჩევნო კოდექსში” ცვლილებების პაკეტი, რომლითაც საარჩევნო სისტემა შესაბამისობაში მოვიდა თვითმმართველობის ახალ კოდექსთან. საარჩევნო კანონმდებლობაში:

1. მერების და გამგებლების არჩევისას, პირველ ტურში, შემოღებულ იქნა 50%-იანი ბარიერი - კანონპროექტის მიღებამდე ერთ-ერთი ყველაზე განხილვადი საკითხი იყო მაღალი მინიმალური ბარიერის დაწესება. 2014 წლამდე თბილისი ერთადერთი ქალაქი იყო საქართველოში, სადაც მერი პირდაპირი წესით აირჩეოდა 30%-იანი ბარიერით. 17 თებერვლამდე კოალიცია “ქართული ოცნების” წინადადება იყო, რომ მერების ასარჩევად ბარიერი თბილისში და დანარჩენ 11 ქალაქში 40% ყოფილიყო, ხოლო გამგებლებისთვის - 33%; ამ შემოთავაზებას კატეგორ

24. გორის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2014 წლის 27 მარტის განკარგულება № 43 “გორის მუნიციპალიტეტის ტერიტორიული ოპტიმიზაციის თაობაზე”; ახალციხის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2014 წლის 28 მარტის #3 სხდომის ოქმი

25. “მუნიციპალიტეტების გაყოფისა და თვითმმართველი თემების - მუნიციპალიტეტების შექმნის შესახებ” საქართველოს მთავრობის განკარგულება №515 (31.03. 2014) და საქართველოს პარლამენტის N2205-III დადგენილება (4.04.2014) https://matsne.gov.ge/index.php?option=com_ldmssearch&view=docView&id=2314070&lang=g; https://matsne.gov.ge/index.php?option=com_ldmssearch&view=docView&id=2310718&lang=ge

26. საქართველოს მთავრობის დადგენილება №363 30.05.2014 “მუნიციპალიტეტებს შორის ქონებისა და ვალდებულებების გადანაწილების წესის დამტკიცების შესახებ” https://matsne.gov.ge/index.php?option=com_ldmssearch&view=docView&id=2360525&lang=ge

27. საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო, თვითმმართველობის კოდექსის ძირითადი სიახლეები <http://transparency.ge/blog/tvitmmartvelobis-kodeksis-dzirritadi-siakhleebi?page=3>

28. საქართველოს მთავრობის დადგენილება №384 11.06.2014 “საქართველოს ორგანული კანონის “ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის” 152-ე მუხლის საფუძველზე შექმნილი ახალი მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტების შედგენის, საბიუჯეტო შემოსულობებისა და გადასახდელების, 2014 წლის ბოლომდე პერიოდისთვის, გადანაწილების დროებითი წესის დამტკიცების შესახებ” https://matsne.gov.ge/index.php?option=com_ldmssearch&view=docView&id=2370947&lang=ge

რიულად ეწინააღმდეგებოდნენ არასაპარლამენტო ოპოზიციური პარტიები და არასამთავრობო ორგანიზაციების ჯგუფი. “ქართული ოცნების” წევრების ძირითადი არგუმენტი ის იყო, რომ უფრო მაღალი ბარიერი მეორე ტურის მეტ შანსებს აჩენდა, რაც თავის მხრივ ფინანსურ და-ნახარჯებს გაზრდიდა. მაგრამ პრემიერ-მინისტრმა 17 თებერვალს განაცხადა, რომ “ქართული ოცნება” მერების და გამგებლების ასარჩევად 50%-იანი ბარიერის შემოღებაზე დათანხმდა.²⁹

2. საკრებულოებში პარტიებისათვის ბარიერი 4%-მდე შემცირდა - 2014 წლამდე პარტიას ან საარჩევნო ბლოკს, რომელიც ადგილობრივ არჩევნებზე კონკრეტულ ოლქში სულ ცოტა 5%-ს მოიპოვებდა, შეეძლო საკუთარი წევრების შეყვანა შესაბამის საკრებულოში. ეს ბარიერი თბილისში 4%-ს შეადგენდა. განხორციელებული ცვლილებებით ამ ბარიერმა რეგიონებშიც 5%-დან 4%-მდე დაინია.

3. მოხდა პროპორციული მანდატების რაოდენობის ზრდა უმეტეს, თუმცა არა ყველა თვითმმართველობაში - საარჩევნო საკითხებზე მომუშავე სსო-თა ნაწილი მოუწოდებდა ხელისუფლებას, რომ საკრებულოების მაჟორიტარი წევრების ასარჩევად არსებული ერთმანდატიანი ოლქები მრავალმანდატიანით შეეცვალა. ცვლილებებით, მართალია მოხდა მუნიციპალიტეტებში საკრებულოს პროპორციული სისტემისთვის ბარიერის შემცირება და პარტიული მანდატების რაოდენობის გაზრდა, მაგრამ, საერთო ჯამში, საკრებულოების არჩევის სისტემა ძირითადად იგივე - “შერეული მაჟორიტარულ-პროპორციული” დარჩა. ამავე დროს, თუ ადრე პროპორციული სისტემით გამოყოფილი ადგილების რაოდენობა საკრებულოების უმეტესობაში ათს შეადგენდა, იგი 15 გახდა. ცვლილებები არ შეხებია ადგილების რაოდენობას თვითმმართველ ქალაქებში.

4. მეტნაკლებად მოგვარდა საარჩევნო სიებთან დაკავშირებული პრობლემები:

- ამომრჩეველთა სიის სანდოობის პრობლემაზე წლების განმავლობაში საუბრობდნენ, როგორც საერთაშორისო (ეუთოს სადამკვირვებლო მისიის რეკომენდაციები 2008 წლის საპარლამენტო, 2010 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის და 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ), ისე ადგილობრივი სადამკვირვებლო ორგანიზაციები (ამავე წლების ISFED-ის დასკვნები). ამომრჩევლის მხოლოდ სახელით, გვართ, პირადი ნომრითა და მისამართით იდენტიფიკაციის წესი არ იძლეოდა სიებში ამომრჩევლის დუბლირებისგან დაცვის ეფექტურ მექანიზმს. ერთი და იგივე პირი ამომრჩეველთა სიაში რამდენჯერმე იყო შეყვანილი.³⁰ სსიპ “სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტოს” მიერ განხორციელდა ამომრჩეველთა ფოტოსურათების დიგიტალიზაცია. ამ სამუშაოების შესრულების შემდეგ 18 წლის ასაკს ზევით მოქალაქეების სია გადაეცა ცენტრალურ საარჩევნო კომისიას საარჩევნო სიის ფორმირებისათვის;
- ამომრჩეველთა ერთიანი სიის საჯაროობის უზრუნველსაყოფად სიის საჯარო ინფორმაციისათვის განკუთვნილი ფოტოსურათებიანი ვერსია ელექტრონული სახით გადაეცა პოლიტიკურ პარტიებს. საარჩევნო უბანში არჩევნების დღეს გამოსაყენებელ ამომრჩეველთა სიაში ყველა ამომრჩევლის ფოტოსურათი იქნა შეტანილი, რითაც შესაძლებელი გახდა

29. Civil Georgia, Tbilisi / 17 თებ. '14 / 17:32 ლარიბაშვილი: ქართული ოცნება მერების და გამგებლების არჩევის 50%-იან ბარიერზე დათანხმდა <http://www.civil.ge/geo/article.php?id=27831>

30. მაგალითისთვის, 2013 წლის 25 ოქტომბერს დაკავებულ იქნა რამდენიმე ყოფილი მაღალჩინოსანი, ამოღებული იქნა ათასობით ყალბი პირადობის მოწმობა, რომელთა მეშვეობითაც წინა წლებში ხდებოდა არჩევნების გაყალბება მმართველი პარტიის სასარგებლოდ. პირადობის მოწმობებში მითითებული გვარები და სახელები დაფიქსირებული იყო საარჩევნო სიებში, მაგრამ ფოტოები იმ ადამიანების ეკუთვნოდათ, რომელთაც ხმა უნდა მიეცათ მაშინდელი მმართველი პარტიის სასარგებლოდ.

ამომრჩევლის იდენტიფიცირება ფოტოსურათის მიხედვით, რამაც მინიმუმამდე დაიყვანა სხვის ნაცვლად ან ყალბი პირადობის მონაწილეობით ხმის მიცემის შესაძლებლობა.

ამავე დროს, საზოგადოების მხრიდან რიგ შემთავაზებებზე კანონმდებელმა რეაგირება არ მოახდინა. ერთ-ერთი სადაო საკითხი, რომელზეც არჩევნებზე დამკვირვებელი ბევრი ორგანიზაცია ამახვილებდა ყურადღებას, იყო შეზღუდვა დამოუკიდებელი კანდიდატებისათვის, მერად ან გამგებლად ეყარათ კენჭი. 2010 წლის ადგილობრივი არჩევნების შემდეგ გაკეთებულ რეკომენდაციებში OSCE/ODIHR-ის სადამკვირვებლო მისიამ მოუწოდა საქართველოს, რომ დამოუკიდებელ კანდიდატებს ადგილობრივ არჩევნებში მონაწილეობის უფლება მისცეს. მიუხედავად ამისა, მმართველმა კოალიციამ გამგებლების/მერების კანდიდატებისათვის ეს შეზღუდვა ძალაში დატოვა.

გარდა უშუალოდ მუნიციპალური არჩევნების წესების და რეგულაციების ცვლისა, კანონმდებლობამ გაზარდა მოქალაქეთა უფლებები არჩეული მერებისა და გამგებლების საქმიანობის საზოგადოებრივი კონტროლის მექანიზმების შემოღებით:

- 2014 წლამდე მუნიციპალიტეტის ხელმძღვანელისთვის უნდობლობის გამოცხადების მექანიზმს მანამდე მოქმედი კანონმდებლობა არ ითვალისწინებდა. ახალი კოდექსის მიხედვით, უნდობლობის საკითხის ინიცირება შეუძლია ამომრჩეველთა 20%-ს ან საკრებულოს წევრთა 1/2-ს, ხოლო გადაწყვეტილებას სიითი შემადგენლობის 2/3-ით იღებს მუნიციპალიტეტის საკრებულო. დეტალურად იქნა განერილი მოსახლეობის მიერ ხელმონერების შეგროვების მექანიზმი უნდობლობის საკითხის ინიცირებისათვის.
- უნდობლობის გამოცხადების შემთხვევაში ტარდება რიგგარეშე არჩევნები. არჩევნებში მონაწილეობის უფლება აქვს ასევე ყოფილ გამგებელს/მერს. უნდობლობის საკითხის ინიცირება დაუშვებელია არჩევნებიდან ექვსი თვის და გამგებლის/მერის უფლებამოსილების ვადის ბოლო ერთი წლის განმავლობაში. საკითხის რომელიმე ეტაპზე ჩავარდნის შემთხვევაში მისი ხელახლა ინიცირება მომდევნო ექვსი თვის პერიოდში დაუშვებელია.

უშუალოდ 2014 წლის 15 ივნისის ადგილობრივი არჩევნების შეფასება არ წარმოადგენს ამ დოკუმენტის მიზანს, თუმცა არჩევნების შედეგების ზოგ სტატისტიკურ მონაცემზე მაინც ღირს ყურადღების გამახვილება:

- პირველ ტურში დანესებული 50%-იანი ბარიერი ვერ გადალახა მერობის/გამგებლობის ბევრმა კანდიდატმა და ქ.თბილისსა და კიდევ 21 მუნიციპალიტეტში არჩევნების მეორე ტური დაინიშნა, რომელიც 12 ივლისს გაიმართა;
- სულ არჩეული იქნა 12 ქალაქის მერი, 59 თემის გამგებელი და 71 საკრებულოს 2.086 წევრი. მანდატებისათვის, ქვეყნის მასშტაბით, 16.190 კანდიდატი იბრძოდა, საარჩევნო უბნებზე პოლიტიკური ბლოკებისა და კანდიდატების 45.300 წარმომადგენელი იყო და კომისიების მუშაობას 16.000-ზე მეტი ადგილობრივი დამკვირვებელი აკვირდებოდა;
- თვითმმართველობის ორგანოებში არჩეულ პირთა შორის კვლავ მაღალია გენდერული დისბალანსი. 2010 წელს საკრებულოებში არჩეული იყო სულ 1.550 დეპუტატი, მათგან 88,9% კაცი, ხოლო 11,1% ქალი. 2014 წლის არჩევნების შედეგებით, ქალთა წილმა მცირედ მოიმატა: პროპორციული სისტემით არჩეული 1.035 წევრიდან 875 (84.54%) კაცი და 160 (15.46%) ქალია, ხოლო მაჟორიტარული სისტემის საფუძველზე არჩეული 1.048 წევრიდან 963 (91.89%) კაცია და 85 (8.11%) ქალი. აღსანიშნავია ისიც, რომ პირდაპირ არჩეულ 71 გამგებელსა და მერს შორის მხოლოდ ერთი ქალია.

4.3. უფლებამოსილებათა გადანაწილება ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის

მთავრობის გაცხადებულ სტრატეგიით დასახულ მიზნებთან შედარებით კომპრომისებისა და დათმობების მიუხედავად, “ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით” თვითმმართველობებს გადაეცათ რიგი უფლებამოსილებები. მათ შორის:

- წყალმომარაგებისა (მათ შორის ტექნიკური) და წყალარინების უზრუნველყოფა; ადგილობრივი მნიშვნელობის სამელიორაციო სისტემის განვითარება, რაც 2009 წლიდან ცენტრალური ხელისუფლების, კერძოდ სსიპ “გაერთიანებული წყალმომარაგების კომპანიის” უფლებამოსილებას წარმოადგენდა;
- შინაური ცხოველების ყოლის წესების დადგენა და უპატრონო ცხოველებთან დაკავშირებული საკითხების გადაწყვეტა;
- ადგილობრივი მნიშვნელობის ობიექტებზე შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებისათვის, ბავშვებისა და მოხუცებისათვის სათანადო ინფრასტრუქტურის განვითარება, მათ შორის, საჯარო თავშეყრის ადგილებისა და მუნიციპალური ტრანსპორტის სათანადოდ ადაპტირებისა და აღჭურვის უზრუნველყოფა;

კიდევ ერთი სიახლე არის ის, რომ ადგილობრივ თვითმმართველობებს გადაეცათ ადგილობრივ მოსამსახურეთა სარგოების ზღვრული მოცულობების დადგენის უფლება, რაც ადრე საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილებაში შედიოდა - თვითმმართველ ერთეულებს წართმეული ქონდათ შესაძლებლობა, ადგილობრივი საჭიროებების შესაბამისად მოეზიდათ კვალიფიციური კადრები. სათემო მუნიციპალიტეტები მოკლებული იყვნენ შესაძლებლობას სახელფასო სარგოების მოცულობა გაეტოლებინათ თვითმმართველი ქალაქების ადგილობრივ მოსამსახურეთა თანამდებობრივ სარგოებისთვის, რომელიც შედარებით მაღალი იყო. ახალი კოდექსის შესაბამისად, იზრდება მუნიციპალიტეტების შიდა ორგანიზაციული ავტონომია, ადგილობრივ მოსამსახურეთა სარგოების მოცულობას განსაზღვრავს თვითმმართველი ერთეული. მხოლოდ გამგებლის/მერის და საკრებულოს თავმჯდომარის თანამდებობრივი სარგოების მაქსიმალური ოდენობა დგინდება საქართველოს მთავრობის დადგენილებით. ამასთან, ადგილობრივ თვითმმართველობას შრომის ანაზღაურების ხარჯების ნაწილში უნესდება შეზღუდვა, კერძოდ, შრომის ანაზღაურების ხარჯები არ უნდა აღემატებოდეს მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის ხარჯების 25%-ს.

კოდექსის გარდამავალი დებულებებით, საქართველოს მთავრობას დაეკისრა ვალდებულებები, რომ:

- 2015 წლის 1 იანვრამდე უზრუნველყო სახელმწიფო და მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილებათა სრულად გამიჯვნის შესაბამისი საკანონმდებლო ცვლილებების მომზადება, საჭიროების შემთხვევაში, მუნიციპალიტეტთათვის უფლებამოსილებათა დელეგირების მიზნით შესაბამისი სფეროების იდენტიფიცირება და საკანონმდებლო ცვლილებების პროექტის წარმოდგენა;
- საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს 2014 წლის 31 დეკემბრამდე უნდა მოემზადებინა საკანონმდებლო ცვლილებების პროექტი, რომლითაც განსაზღვრული უნდა ყოფილიყო სამართლებრივი ურთიერთობის პირობები მუნიციპალიტეტს, საქართველოს ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების მარეგულირებელ ეროვნულ

ნულ კომისიას და მიმწოდებელ კერძო სამართლის სუბიექტებს შორის მუნიციპალიტეტის სასმელი წყლითა და წყალარინებით მომსახურების უფლებამოსილების ფარგლებში (აქვე აღვნიშნავთ, რომ 2014 წლის დეკემბერში, ამ ორი ზემოხსენებული ცვლილების განხორციელების ვადებმა 2015 წლის 1 სექტემბრამდე გადაინია);

- 2016 წლის 1 იანვრამდე მოამზადოს და საქართველოს პარლამენტს წარუდგინოს კანონპროექტი ადგილობრივი მნიშვნელობის ბუნებრივი რესურსების, მათ შორის, წყლისა და მიწის რესურსების, განსაზღვრის მიზნით.

თვითმმართველობების უფლებამოსილებათა სფეროში, გარდა პოზიტიური ცვლილებებისა, აღინიშნება საპირისპირო პროცესიც. 2014 წლის 30 ივლისს “სამოქალაქო უსაფრთხოების შესახებ” საქართველოს კანონში შეტანილი ცვლილებით 2015 წლის 10 იანვარს ლიკვიდირებული იქნება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების დაქვემდებარებაში არსებული საგანგებო სიტუაციების მართვის, სახანძრო ან/და სამაშველო სამსახურები/დანაყოფები (მიუხედავად მათი სტატუსისა და სახელწოდებისა). ეს კომპეტენცია, ამ სამსახურების უძრავ-მოძრავ ქონებასთან და დოკუმენტაციასთან ერთად, გადაეცა ცენტრალურ ხელისუფლებას, კერძოდ, საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს მმართველობის სფეროში მოქმედ საჯარო სამართლის იურიდიული პირს - საგანგებო სიტუაციების მართვის სააგენტოს. აღსანიშნავია, რომ სახანძრო ან/და სამაშველო სამსახურების ქონების შექმნაზე, 2014 წლის ჩათვლით, ადგილობრივი თვითმმართველობის საბიუჯეტო სახსრები იხარჯებოდა და მუნიციპალიტეტებისათვის მათი ჩამორთმევის სანაცვლოდ სახელმწიფომ რაიმე კომპენსაცია არ გაითვალისწინა. ამასთან, 2015 წლის განმავლობაში ამ კომპეტენციის შესასრულებლად სააგენტოსთვის საჭირო ასიგნებების გამოყოფა, „2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ კანონის 31-ე მუხლის შესაბამისად, დაევალა თვითმმართველ ერთეულებს.

4.4. ქონებრივი და ფინანსური დეცენტრალიზაციის საკითხები

ახალი კოდექსის 165-ე მუხლის 1.გ) ქვეპუნქტით მუნიციპალიტეტების ქონების პრივატიზების, სარგებლობის და მართვის უფლებით გადაცემის წესის, ქონების პრივატიზებისას საპრივატიზებო საწყისი საფასურის და ქონების სარგებლობის უფლებით გადაცემისას ქირის საფასურის და ქირის საწყისი საფასურის განსაზღვრისა და ანგარიშსწორების წესის დამტკიცება საქართველოს მთავრობას უნდა უზრუნველყო 2014 წლის 1 ივნისამდე, მაგრამ ამ ვადაში შესაბამისი დოკუმენტის მომზადება ვერ მოესწრო. შესაბამისი ნორმატიული აქტი საქართველოს მთავრობამ 2014 წლის 8 დეკემბერს მიიღო.³¹

2005-2010 წლებში მიღებული კანონდებლობით ადგილობრივ თვითმმართველობას პრაქტიკულად ჩამოერთვათ უფლება, დაერეგისტრირებინათ სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა, რომელიც ექვემდებარება პრივატიზებას “სახელმწიფო ქონების შესახებ” საქართველოს კანონის შესაბამისად (“ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” კანონის 47-ე მუხლის “გ.ი” ქვეპუნქტი, 2005 წელი). საქართველო ევროპაში არის ერთადერთი ქვეყანა, სადაც მუნიციპალიტეტს საძოვრები საკუთრებაში არ აქვს (“ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ორგანული კანონში 2010 წელს

31. საქართველოს მთავრობის დადგენილება #669, 08.12.2014 “მუნიციპალიტეტის ქონების პრივატიზების, სარგებლობისა და მართვის უფლებებით გადაცემის, საწყისი საპრივატიზებო საფასურის, ქირის საფასურის, ქირის საწყისი საფასურის განსაზღვრის და ანგარიშსწორების წესების დამტკიცების შესახებ”, https://matsne.gov.ge/index.php?option=com_ldmssearch&view=docView&id=2605132&lang=ge

განხორციელებული ცვლილებები). ახალი კოდექსით თვითმმართველი ერთეულის საკუთრებად გამოცხადდა საძოვრები და სხვა სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა. ჩამოყალიბდა მუნიციპალური ერთეულებისთვის სასოფლო სამეურნეო მიწის გადაცემის მექანიზმი. თვითმმართველ ერთეულს მიეცა უფლება, საკუთარი ინიციატივით მოახდინოს სასოფლო სამეურნეო დანიშნულების მიწის რეგისტრაცია. ამასთან ერთად, მუნიციპალიტეტებისთვის სასოფლო სამეურნეო მიწის გადაცემის უზრუნველსაყოფად თვითმმართველობის კოდექსის 162 მუხლის შესაბამისად იუსტიციის, რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის, ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების და ფინანსთა სამინისტროები 2017 წლის 1 იანვრამდე შეიმუშავებენ მუნიციპალიტეტებისთვის სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწების გადაცემის ვადების ამსახველ შესაბამის გრაფიკსა და წესს და მათ დასამტკიცებლად წარუდგენენ საქართველოს მთავრობას.

აღსანიშნავია, რომ თვითმმართველობის კოდექსმა საქართველოს მთავრობა დაავალდებულა 2016 წლის 1 იანვრამდე მოამზადოს და საქართველოს პარლამენტს წარუდგინოს კანონპროექტი ადგილობრივი მნიშვნელობის ბუნებრივი რესურსების, მათ შორის, წყლისა და მიწის რესურსების, განსაზღვრის მიზნით.

2006 წლიდან საშემოსავლო გადასახადი (რომლის 100% ადრე ადგილზე რჩებოდა) მთლიანად სახელმწიფო ბიუჯეტში იქნა მიქცეული, რამაც ადგილობრივი თვითმმართველობა საკუთარი შემოსავლების მნიშვნელოვანი წყაროს გარეშე დატოვა. 2014 წელს “ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით” საქართველოს მთავრობას დაევალა საშემოსავლო გადასახადის ცენტრალურ და ადგილობრივ ბიუჯეტებს შორის განაწილების პროპორციის დადგენა და გათანაბრებითი ტრანსფერის ფორმულის და განაწილების წესის გადახედვა.

ამას მოითხოვს ევროპის საბჭოს ადგილობრივ და რეგიონულ ხელისუფლებათა კონგრესის რეკომენდაციებიც, რომლის თანახმად:

- ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების ფინანსური ავტონომია კვლავ პრობლემად რჩება, ხოლო შეზღუდული “საკუთარი შემოსავლები” მათ მთავრობის გრანტებზე ხდის დამოკიდებულს;
- საქართველოს ხელისუფლებამ უნდა გააუმჯობესოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ფინანსური შესაძლებლობა, საკუთარი რესურსების მიღების შესაძლებლობა ყველა საშუალებით, მათ შორის საგადასახადო ბაზის გაფართოების მეშვეობით;
- საქართველოს ხელისუფლებამ უნდა გააუმჯობესოს ფინანსური გამოთანაბრების პროცედურა (როგორც განაწილების, ისე გამოთანაბრების ფონდის გაზრდის თვალსაზრისით).³²

“ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის” თანახმად, საქართველოს მთავრობას (ფინანსთა სამინისტრო) აღნიშნული ცვლილებები 2014 წლის 1 სექტემბრამდე უნდა მოემზადებინა, რაც არ მოხდა. 30 სექტემბერს, 2015 წლის ბიუჯეტის პროექტთან ერთად ფინანსთა სამინისტრომ წარადგინა “საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსში ცვლილების შეტანის შესახებ” კანონპროექტი,³³ რომლის თანახმადაც ადგილობრივი თვითმმართველობების ბიუჯეტში 2018 წლის 1 იანვრიდან განზრახული იყო საშემოსავლო გადასახადის გარკვეული სახეების დატოვება, კერძოდ:

32. ადგილობრივი და რეგიონული დემოკრატია საქართველოში, რეკომენდაცია #334 (2013), სტრასბურგი 19-20 მარტი 2013

33. საქართველოს პარლამენტის ოფიციალური ვებ-გვერდი, “საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსში ცვლილების შეტანის შესახებ” (მუხლი 1. პ.49.ბ), რეგ-ნომერი: 07-2/251/8, რეგ-თარიღი: 2014-09-30, ინიციატორი: საქართველოს მთავრობა, ავტორი: საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო. <http://parliament.ge/ge/announcements-all/announcements-main/saqartvelos-2015-wlis-saxelmwifo-biujetis-sesaxeb-saqartvelos-kano-nis-proeqti-da-tandartuli-masalebi.page>

- ა) საშემოსავლო გადასახადი ფიზიკურ პირთა საქმიანობით მიღებული შემოსავლებიდან;
- ბ) არარეზიდენტი პირების საშემოსავლო გადასახადი (გარდა ქონების რეალიზაციიდან მიღებული გადასახადისა);
- გ) საშემოსავლო გადასახადი ფიზიკური პირის მიერ მატერიალური აქტივების რეალიზაციით მიღებული ნამეტიდან;
- დ) საშემოსავლო გადასახადი ფიზიკური პირისათვის ქონების ჩუქებიდან;
- ე) საშემოსავლო გადასახადი ფიზიკური პირის მიერ ქონების მემკვიდრეობით მიღებიდან;
- ვ) საშემოსავლო გადასახადი ფიზიკური პირის მიერ ქონების იჯარით გაცემის შედეგად მიღებული შემოსავლიდან.³⁴

ამ კანონპროექტის თაობაზე პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის დასკვნის მიხედვით, ფინანსთა სამინისტრომ ამით შეასრულა კოდექსის მოთხოვნა, თუმცა რაც შეეხება სხვა ვალდებულებებს, საბიუჯეტო ოფისის განცხადებით: “აღნიშნული ჩანაწერი ამოდის ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსიდან და ასევე შესაბამისი ცვლილებები საბიუჯეტო კოდექსში გათვალისწინებული არ არის. შესაბამისად, ძალაში რჩება გათანაბრებითი ტრანსფერის მოქმედი წესი და რეგულაცია, რომლის მიხედვითაც ამ ტრანსფერის გაანგარიშების წესი განისაზღვრება ფინანსთა მინისტრის ბრძანებით და არ უნდა იყოს დასაგეგმი საბიუჯეტო წლის ნომინალური მშპ-ს საპროგნოზო მოცულობის 4%-ზე ნაკლები”.³⁵

2014 წლის 7 ოქტომბერს, 2015 წლის ბიუჯეტის პროექტის პარლამენტში წარდგენისას, ფინანსთა მინისტრმა განაცხადა, რომ მთავრობა მუშაობს ამ მიმართულებით: “უფრო რადიკალური ნაბიჯების განხილვა დაგეგმვა, რათა არა მხოლოდ საშემოსავლო გადასახადის რომელიმე სახე, არამედ საშემოსავლო გადასახადის რალაცა ნაწილიც დარჩეს ადგილობრივ ბიუჯეტს... სრულიად შესაძლებელია, რომ უკვე 2016 წლის პირველი იანვრიდან ეს რეფორმა განხორციელდეს”.

კიდევ ერთი დადებითი მოვლენაა ის, რომ მთავრობამ უარი განაცხადა ადგილობრივი თვითმმართველობებისა და მათ მიერ დაფუძნებული ორგანიზაციების სახაზინო მომსახურებაზე გადაყვანაზე. ფინანსთა მინისტრმა 2014 წლის 26 ნოემბერს განაცხადა, რომ: “სსიპ-ებს, ა(ა)იპ-ებს, ადგილობრივ თვითმმართველობებს და ავტონომიურ რესპუბლიკებს უფლება ექნებათ დამატებითი შემოსავლების მიღების მიზნით იქონიონ ანგარიშები კომერციულ ბანკებში... ამ ანგარიშებზე დარიცხული პროცენტები იქნება მათი შემოსავალი და ისინი ამ თანხას საკუთარი გადანაწილების შესაბამისად განკარგავენ”.³⁶

12 დეკემბერს, საქართველოს პარლამენტმა 2015 წლის საბიუჯეტო კოდექსში ცვლილებები³⁷ დაამტკიცა, რომლითაც 2016 წლის 1 იანვრიდან ადგილობრივი თვითმმართველობების ბიუჯეტში შევა შემდეგი სახის გადასახადების 100%: ა) საშემოსავლო გადასახადი მენარმე ფიზიკურ პირთა საქმიანობით მიღებული შემოსავლებიდან; ბ) არარეზიდენტი პირების საშემოსავლო გადასახადი (ქონების რეალიზაციიდან მიღებული შემოსავლებიდან); გ) საშემოსავლო

34. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ექსპერტების მოსაზრებებით, საშემოსავლო გადასახადის ჩამონათვალში მოხვედრილი სახეების უმეტესობა რთულად საპროგნოზოა და ამ ღონისძიებით თვითმმართველობის ბიუჯეტების დამოუკიდებლობის ხარისხის გაზრდა ძალზე საეჭვოა.

35. 20 ოქტომბერი 2014, დასკვნა “საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსში ცვლილების შეტანის შესახებ” საქართველოს კანონის პროექტზე, <http://www.parliament.ge/ge/saparlamento-saqmianoba/pbo/siaxleebi/daskvna-saqartvelos-sabiudjeto-kodeqsshi-cvlielis-shetanis-shesaxeb-saqartvelos-kanonis-proeqtze2.page>

36. ფინანსთა სამინისტრომ საბიუჯეტო კოდექსის პროექტის განხილვისას გამოთქმული შენიშვნები გაითვალისწინა, 26-ნოემბერი-2014, <http://mof.ge/News/6323>

37. საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსში ცვლილების შეტანის შესახებ საქართველოს კანონი, 2935-ლს 12/12/2014 <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2636389>

გადასახადი ფიზიკური პირის მიერ მატერიალური აქტივების რეალიზაციით მიღებული ნამეტიდან; დ) საშემოსავლო გადასახადი ფიზიკური პირისათვის ქონების ჩუქებიდან; ე) საშემოსავლო გადასახადი ფიზიკური პირის მიერ ქონების მემკვიდრეობით მიღებიდან; ვ) საშემოსავლო გადასახადი ფიზიკური პირის მიერ ქონების იჯარით გაცემის შედეგად მიღებული შემოსავლებიდან.

4.5. ცვლილებები ხელისუფლების რეგიონულ რგოლსა და ადგილობრივ თვითმმართველობებზე ზედამხედველობის სისტემაში

კოდექსის მიღებამდე არსებული კანონმდებლობით არ იყო ჩამოყალიბებული რეგიონული განვითარების დაგეგმვისა და რეგიონული პროექტების განხორციელებაში ადგილობრივი ხელისუფლების მონაწილეობის ინსტიტუციონალური მექანიზმები. კოდექსით სამხარეო დონეზე ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების წარმომადგენელთა მონაწილეობით შეიქმნა ახალი ინსტიტუციური მექანიზმი - სამხარეო საკონსულტაციო საბჭოები. საკონსულტაციო საბჭოში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების წარმომადგენლები (გამგებელი/მერი, საკრებულოს თავმჯდომარე და მისი მოადგილე) და რეგიონში სახელმწიფო რწმუნებული-გუბერნატორი განიხილავენ რეგიონული განვითარების დაგეგმვის საკითხებს და ასევე ცალკეულ რეგიონული მასშტაბის პროექტებს.

კანონის თანახმად, სამხარეო საკონსულტაციო საბჭოების პირველი სხდომები უნდა გამართულიყო ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების არჩევნების შედეგების ოფიციალურად გამოცხადების დღიდან 30 დღის ვადაში. კოდექსში შეტანილი ცვლილებით ეს ვადა გაიზარდა 60 დღემდე.³⁸ 2014 წლის ადგილობრივი არჩევნების მეორე ტურის შედეგები ცესკომ შეაჯამა 22 ივლისს, შესაბამისად, საკონსულტაციო საბჭოები უნდა შეკრებილიყვნენ 22 სექტემბრამდე, მაგრამ რწმუნებულმა-გუბერნატორებმა მათი პირველი სხდომების მოწვევა მოახდინეს დაგვიანებით, 10-30 ოქტომბრის პერიოდში.

საკონსულტაციო საბჭოები რელურ მუშაობას შეუდგნენ 2014 წლის ბოლოსათვის, როდესაც მუნიციპალიტეტებთან ერთად შეიმუშავეს და განიხილეს რეგიონული განვითარების სტრატეგიების სამოქმედო გეგმები. პროცესი რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს მიერ იყო ინიცირებული, რეგიონული განვითარების პროექტების ფონდიდან დასაფინანსებელი პროექტების შესახებ გადაწყვეტილებების მიღების დეცენტრალიზაციის მიზნით.

კოდექსის მიღებამდე ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობას ახორციელებდნენ სახელმწიფო რწმუნებულები - გუბერნატორები. პრაქტიკამ აჩვენა, რომ გუბერნატორების ხელში აღნიშნული კომპეტენცია იქცა ადგილობრივ თვითმმართველობაზე ცენტრალური ხელისუფლების პოლიტიკური დიქტატის არაპირდაპირ მექანიზმად. კოდექსით ყველა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების სამართლებრივი ზედამხედველობის ორგანოდ განისაზღვრა პრემიერ-მინისტრი, რომელიც ამ ფუნქციას ახორციელებს მთავრობის ადმინისტრაციის შესაბამისი სტრუქტურული ერთეულის საშუალებით. მანამდე პრემიერ-მინისტრი ზედამხედველობას ახორციელებდა მხოლოდ თვითმმართველ ქალაქ თბილისზე და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ფარგლებში არსებულ მუნიციპალიტეტებზე. კოდექსის ავტორების აზრით, ამან მნიშვნელოვნად უნდა შეზღუდოს სახელმწიფო ზედამხედველობის პოლიტიკური ზეწოლის მექანიზმად გამოყენების შესაძლებლობა.

38. საქართველოს ორგანული კანონი საქართველოს ორგანულ კანონში "ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი" ცვლილების შეტანის შესახებ, 30 ივლისი 2014 წ. N2589-რს https://matsne.gov.ge/index.php?option=com_idmssearch&view=docView&id=2447038#DOCUMENT:1;

მუნიციპალიტეტებისათვის ხელისუფლების ცენტრალური ორგანოებისგან დელეგირებული უფლებამოსილებების განხორციელებაზე ზედამხედველ ორგანოებად კოდექსით შესაბამისი სამინისტროები განისაზღვრა და გაიწერა ამ ზედამხედველობის განხორციელების წესები, პროცედურები და მხარეთა უფლებები.

4.6. ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელეების კვალიფიკაციის ამაღლება

ახალი კანონმდებლობის მოთხოვნების შესაბამისად, 2014 წლის 29 მაისს საქართველოს მთავრობამ №959 განკარგულებით მოიწონა “ადგილობრივი თვითმმართველობის საჯარო მოსამსახურეთა უწყვეტი სწავლების კონცეფცია” და “ადგილობრივი თვითმმართველობის საჯარო მოსამსახურეთა უწყვეტი სწავლების კონცეფციის განხორციელების სამოქმედო გეგმა”.³⁹ კონცეფციის მიხედვით, ადგილობრივი თვითმმართველობის საჯარო მოსამსახურეთა უწყვეტი სწავლების სისტემაში ჩართული იქნებიან: ადგილობრივი თვითმმართველობა, სასწავლო პროგრამების მიმწოდებლები, სსიპ - საჯარო სამსახურის ბიურო, სსიპ - ვანო ხუხუნიანიშვილის სახელობის ეფექტიანი მმართველობის სისტემის და ტერიტორიული მონყობის რეფორმის ცენტრი, საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო, და ამ სამინისტროს სათათბირო ორგანო - ადგილობრივი თვითმმართველობის საჯარო მოსამსახურეთა უწყვეტი სწავლების სისტემის სათათბირო საბჭო, რომელშიც შედიან სამინისტროს, საჯარო სამსახურის ბიუროს, მუნიციპალიტეტების, დონორი ორგანიზაციების და სხვა სახელმწიფო სტრუქტურების წარმომადგენლები.

კონცეფციის მიხედვით, შემუშავდება სასწავლო პროგრამის სტანდარტები, რომლებსაც განიხილავს საბჭო და დაამტკიცებს სამინისტრო. ამ სტანდარტების მიხედვით შემუშავებული სასწავლო პროგრამებს ცენტრი დაარეგისტრირებს სასწავლო პროგრამების რეესტრში. საჭიროებათა კვლევის საფუძველზე ცენტრი ყოველწლიურად გამოავლენს ადგილობრივი თვითმმართველობის საჯარო მოსამსახურეთა სწავლების პრიორიტეტულ მიმართულებებს და შეადგენს წლიური სასწავლო გეგმას. სასწავლო პროგრამები დაფინანსდება როგორც მუნიციპალიტეტების საბიუჯეტო სახსრებით (ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსმა 101-ე მუხლით თვითმმართველ ერთეულებს შრომის ანაზღაურებისთვის გათვალისწინებული საბიუჯეტო ასიგნებების საერთო მოცულობის არანაკლებ 1%-ის მოხელეთა კვალიფიკაციის ასამაღლებლად დახარჯვა დაავალდებულა), ასევე სახელმწიფო ბიუჯეტის, დონორი ორგანიზაციების და ცენტრის მიერ მოზიდული სხვა სახსრებით.

ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელეთა უწყვეტი სწავლების სისტემის ამოქმედება 2015 წლიდან იგეგმება.

მრავალი წლის განმავლობაში დიდ პრობლემას წარმოადგენდა ადგილობრივ თვითმმართველობაში დასაქმებული კადრების კვალიფიკაცია, რაც განპირობებული იყო როგორც საკითხის ნორმატიული დაურეგულირებლობით, ასევე კადრების შერჩევისას მუნიციპალიტეტის ხელმძღვანელ პირთა სუბიექტივიზმით. მოხელეთა დაბალი კვალიფიკაციის ნათელი მაჩვენებელია თბილისის მერიის თანამშრომელთა ატესტაციის შედეგები 2014 წლის ოქტომბერში, როცა 563 თანამშრომლიდან ტესტირების ეტაპზე 77 აპლიკანტი არ გამოცხადდა, ხოლო 486

39. საქართველოს მთავრობის განკარგულება 29.05.2014 #959 “ადგილობრივი თვითმმართველობის საჯარო მოსამსახურეთა უწყვეტი სწავლების კონცეფციისა” და “ადგილობრივი თვითმმართველობის საჯარო მოსამსახურეთა უწყვეტი სწავლების კონცეფციის განხორციელების სამოქმედო გეგმის” მოწონების თაობაზე https://matsne.gov.ge/index.php?option=com_idmssearch&view=docView&id=2365571&lang=ge

ტესტირებულიდან საკონკურსო-საატესტაციო კომისიის მიერ დაწესებული მინიმალური ბარიერი მხოლოდ 196-მა დაძლია.

2014 წლის 18 ივნისს საქართველოს მთავრობამ მიიღო დადგენილება №412 “საჯარო მოხელეთა ატესტაციის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ”, რომლითაც ადგილობრივი თვითმმართველობის ყველა მოხელე, რომელსაც ატესტაცია არ გაუვლია, ატესტირებას ექვემდებარება 2015 წლის 1 ივლისამდე.⁴⁰ 2014 წლის 5 სექტემბერს “საჯარო სამსახურის შესახებ” საქართველოს კანონის 134⁴ მუხლის მე-4 პუნქტის საფუძველზე მთავრობამ გამოსცა განკარგულება №1536 “ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელის თანამდებობაზე დასანიშნად პირის მიერ გასავლელი კონკურსისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელის ატესტაციის სავალდებულო ეტაპის - ტესტირების ჩატარების დროებითი წესის შესახებ”, რომლითაც განსაზღვრა, რომ მუნიციპალიტეტებმა ტესტირების ჩასატარებლად მომსახურება სახელმწიფო შესყიდვის წესით უნდა მიიღონ სსიპ შეფასებისა და გამოცდების ეროვნული ცენტრისაგან ან სსიპ საქართველოს იუსტიციის სასწავლო ცენტრისაგან, რომლებიც ტესტირებას მოახდენენ საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ დამტკიცებული ტესტირებების ჩატარების მეთოდის, თემატიკისა და შეფასების კრიტერიუმების შესაბამისად.⁴¹

ადგილობრივ თვითმმართველობაში დასაქმებულ მოხელეთა ნაწილი დანიშნული იყო მოვალეობის შემსრულებლებად და ამ სტატუსით მუშაობდა წლების განმავლობაში. ეს მანკიერი პრაქტიკა “საჯარო სამსახურის შესახებ” კანონით ჯერ კიდევ 2012 წელს შეიზღუდა: “დროებით მოვალეობის შემსრულებელი “საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ” საქართველოს კანონის მე-2 მუხლით გათვალისწინებულ ვაკანტურ თანამდებობაზე, რომელიც კონკურსის წესით უნდა შეივსოს, შეიძლება დაინიშნოს არა უმეტეს 1 წლის ვადით, ხოლო კონკურსის წესით შესავსებ სხვა თანამდებობაზე - არა უმეტეს 3 თვის ვადით. იმავე თანამდებობაზე განმეორებით დროებით მოვალეობის შემსრულებლად დანიშნვა დაუშვებელია”. თუმცა, ამ პუნქტის ამოქმედება რამდენჯერმე გადაიდო.

2014 წლის 2 ოქტომბერს საქართველოს პარლამენტმა “საჯარო სამსახურის შესახებ” საქართველოს კანონში ცვლილებით დაადგინა, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელის იმ თანამდებობაზე, რომელიც კონკურსის წესით უნდა შეივსოს, კონკურსები ჩატარდეს არაუგვიანეს 2014 წლის 31 დეკემბრისა.

ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელეთა ატესტირებისა და კონკურსების ჩატარების პრაქტიკაში ასევე პოზიტიური მოვლენაა პროცესებში მეტი ობიექტურობის კომპონენტის შეტანა, რაც ტესტირების ეტაპის სავალდებულობასა და დაწესებულების ფარგლებს გარეთ გატანაში გამოიხატა.

4.7. დისკუსია მოქალაქეთა მონაწილეობის დამატებითი მექანიზმების შესახებ

2009 წელს “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” საქართველოს ორგანულ კანონს დაემატა ახალი თავი: “მოქალაქეთა მონაწილეობა თვითმმართველობის განხორციელებაში”, რომლის დებულებებმა ფაქტიურად უცვლელად გადმოინაცვლა ახალ ორგანულ კანონში “ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსში” (2014), მისი XI თავის სახით.

40. საქართველოს მთავრობის დადგენილება საჯარო მოხელეთა ატესტაციის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ №412, 18.06.2014 https://matsne.gov.ge/index.php?option=com_idmssearch&view=docView&id=2376037&lang=ge

41. საქართველოს მთავრობის განკარგულება №1536 05.09.2014 ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელის თანამდებობაზე დასანიშნად პირის მიერ გასავლელი კონკურსისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელის ატესტაციის სავალდებულო ეტაპის - ტესტირების ჩატარების დროებითი წესის შესახებ, https://matsne.gov.ge/index.php?option=com_idmssearch&view=docView&id=2508690&lang=ge

2010 წლის ადგილობრივი არჩევნების შემდეგ ძალაში შესული ეს ცვლილებები, თავისთავად, მნიშვნელოვანი იყო მოქალაქეთა ჩართულობის უზრუნველყოფის თვალსაზრისით, მაგრამ მთავარი მაინც ამ ცვლილებების იმპლემენტაციაა, რისთვისაც უპირველეს ყოვლისა, აუცილებელი იყო მოსახლეობის ინფორმირება მათი უფლებების შესახებ. როგორც შემდგომში კვლევებმა აჩვენა, რეალურად მოქალაქეთა ინფორმირებულობის დონე იყო ძალზე დაბალი, შესაბამისად, ძალზე იშვიათი იყო მათ მიერ ამ უფლებების გამოყენების მაგალითები.

“ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის” კანონპროექტში, რომელიც საქართველოს მთავრობამ მოინონა 2013 წლის 30 ოქტომბერს, გათვალისწინებული იყო სოფლებისა და, ასევე, ქალაქების უბნების დონეზე საზოგადოებრივი საბჭოების შექმნა, როგორც მოქალაქეთა ჩართულობის მექანიზმი. სამწუხაროდ საპარლამენტო განხილვებისას ეს ნორმები ამოღებულ იქნა დოკუმენტიდან. ამავე დროს ახალმა კოდექსმა დაავალდებულა ხელისუფლება, მოგვიანებით (2015 წლის 1 იანვრამდე) მოემზადებინა კანონი დემოკრატიული ჩართულობის ახალი მექანიზმების საკანონმდებლო უზრუნველყოფის შესახებ.

ამ პროცესში აქტიურად ჩაერთო საქართველოს სამოქალაქო საზოგადოება. 2014 წლის ზაფხულში ფონდ “ღია საზოგადოება - საქართველოს” ინიციატივით შეიქმნა დამოუკიდებელ ექსპერტთა ჯგუფი, რომელმაც შეიმუშავა ხედვები მოქალაქეთა ჩართულობის ერთ-ერთ მექანიზმზე და მოამზადა “ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის ფორმის - ტერიტორიული საზოგადოებრივი თვითმმართველობის ფორმირების ალტერნატივების ანალიზი”.⁴² დოკუმენტში ჩამოყალიბებული დებულებების საფუძველზე, 2014 წლის ოქტომბრის ბოლოს სსო-თა ჯგუფმა დაიწყო პროექტის “თვითმმართველობაში მოქალაქეთა მონაწილეობის დამატებითი ფორმების შექმნის ხელშეწყობა” განხორციელება. პროექტის ფარგლებში არასამთავრობო ორგანიზაციებმა მთელი ქვეყნის მასშტაბით 200-ზე მეტი საკონსულტაციო შეხვედრა და მრგვალი მაგიდა გამართეს.

2014 წლის 24 დეკემბერს პროექტის მონაწილე ორგანიზაციებმა პრეზენტაციაზე “თვითმმართველობის რეფორმის გამოწვევები - თვითმმართველობაში მოქალაქეთა მონაწილეობის პერსპექტივები” სამოქალაქო სექტორსა და ხელისუფლების წარმომადგენლებს გააცნეს თვითმმართველობაში მოქალაქეთა ჩართულობის ხელშეწყობის კანონპროექტის საკუთარი ხედვა.

ამჟამად ძნელია ითქვას, რამდენად გაითვალისწინებს საქართველოს ხელისუფლება ამ შეთავაზებას და თავად რა სახით წარმოადგენს კანონპროექტს, რომელიც, სავარაუდოდ, პარლამენტმა 2015 წლის საგაზაფხულო სესიაზე უნდა განიხილოს.

4.8. კოდექსით განსაზღვრული სხვა საკანონმდებლო ვალდებულებების შესრულება

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის XX თავში - “გარდამავალი დებულებები” მოცემულია რიგი ვალდებულებებისა, რაც საქართველოს მთავრობამ უნდა განახორციელოს რეფორმის შემდგომ ეტაპზე. ამ მოთხოვნათა ნაწილის შესრულების მიმდინარეობა ზემოთ იყო განხილული, ნაწილი მათგანის შესრულების ვადები კი დარღვეულ იქნა. კერძოდ:

1. საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს მიერ არ იქნა შესრულებული მასზე დაკისრებული ვალდებულებებისა:

- კოდექსის 160 მუხლის ა) პუნქტი: “2014 წლის 1 ივლისამდე საქართველოს მთავრობას დასამტკიცებლად წარუდგინოს საქართველოს მთავრობის დადგენილების პროექტი მუნიცი-

42. ფონდი “ღია საზოგადოება-საქართველო”, “ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის ფორმის - ტერიტორიული საზოგადოებრივი თვითმმართველობის ფორმირების ალტერნატივების ანალიზი”, 2014

პალიტეტი საზღვრების დადგენის წესის განსაზღვრის შესახებ”, რომელიც მითითებულ ვადაში საქართველოს მთავრობას უნდა დაემტკიცებინა კოდექსის 165-ე მუხლის 1.ა) პუნქტის შესაბამისად;

- კოდექსის 160 მუხლის ბ) პუნქტი: “2014 წლის 1 ივნისამდე საქართველოს მთავრობას დასამტკიცებლად წარუდგინოს შესაბამისი სახელმწიფო მიზნობრივი პროგრამა”;
- კოდექსის 165 მუხლის მე-3 პუნქტი: “2014 წლის 1 ივლისამდე უზრუნველყოს მუნიციპალიტეტის სარეგისტრაციო მონაცემების მიხედვით რეგისტრაციის, სარეგისტრაციო მონაცემების განახლებისა და გამოქვეყნების წესის დამტკიცება”.

2. საქართველოს მთავრობამ არ შეასრულა კოდექსის 165-ე მუხლის ბ) პუნქტი: “2014 წლის 1 ივნისამდე, საქართველოს პარლამენტთან არსებული ჰერალდიკის საბჭოსთან წინასწარი კონსულტაციის საფუძველზე, უზრუნველყოს მუნიციპალიტეტის გერბის, დროშისა და სხვა სიმბოლოების დადგენისა და გამოყენების წესის განსაზღვრა”;

3. საქართველოს მთავრობას 2015 წლის 1 იანვრამდე, კოდექსის 165 მუხლის მე-2 პუნქტის ძალით ევალებოდა მოემზადებინა სახელმწიფო და მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილებათა სრულად გამიჯვნისათვის შესაბამისი საკანონმდებლო ცვლილებების მომზადება, მუნიციპალიტეტისთვის უფლებამოსილებათა დელეგირების სფეროების განსაზღვრა და პარლამენტისთვის საკანონმდებლო აქტის პროექტის წარდგენა, რაც არ იქნა შესრულებული. ამ ხარვეზის გამოსასწორებლად კოდექსში 2014 წლის ბოლოს (25 დეკემბერს) შევიდა ცვლილება და აღნიშნულმა ვადამ 6 თვით, 2015 წლის 1 ივლისამდე გადაინია.

კოდექსის გარდამავალი დებულებებით ხელისუფლების მიერ აღებული სხვა ვალდებულებების შესრულების ვადა ჯერ არ არის გასული, მაგრამ თუ გავითვალისწინებთ, რომ რიგ სახელმწიფო უწყებებს ჯერ სრულად არ დაუწყიათ შესაბამისი სამუშაოები (მაგალითად, სახელმწიფო და მუნიციპალური ქინების გამიჯვნასთან დაკავშირებით და სხვ.), იზრდება იმის ალბათობა, რომ ამ საკითხების გადაჭრაც გადაიდება ან, უკეთეს შემთხვევაში, დროში გაინელება.

5. მოქმედ აქტორთა მოტივაციები

5.1. ხელისუფლება

დეცენტრალიზაციის რეფორმის განვლილი ეტაპის შეფასებისას გათვალისწინებულ უნდა იქნეს პროცესში ჩართულ მხარეთა ღია თუ ფარული მოტივაციები, რის გარეშეც გაძნელებდა მათი ქმედებების ახსნა.

უპირველეს ყოვლისა უნდა ითქვას, რომ საზოგადოებაში, ისე (განსაკუთრებით) ხელისუფლებაში და, ზოგადად, პოლიტიკურ ელიტაში, არსებობს ორი, მსოფლმხედველობრივად დაპირისპირებული ხედვა:

- პირველი ხედვის მომხრენი მიიჩნევენ, რომ დემოკრატიული პროცესების დამკვიდრება აუცილებელია ქვეყნის შემდგომი განვითარებისათვის. მათი აზრით მოქალაქეთა მართვის პროცესებში ჩართულობის გაზრდას და საზოგადოებისათვის რეალური უფლებების გაცემას ალტერნატივა არ გააჩნია. ამასთან მხოლოდ ამ გზით შეიძლება დასავლეთის დემოკრატიულ სამყაროსთან ინტეგრაციის პროცესის წარმატებით დაგვირგვინება.

- მეორე ხედვის მომხრენი მიიჩნევენ, რომ ქართული საზოგადოება ჯერ მზად არ არის ხელში აიღოს ქვეყნის მართვა. აუცილებელია ხანგრძლივი მოსამზადებელი სამუშაოების ჩატარება, რომელიც ქვეყნის ელიტამ (ამ უკანასკნელში, როგორც წესი, ამ ხედვის მიმდევარნი საკუთარ თავს მოიაზრებენ) უნდა აიღოს თავზე. რაც შეეხება დასავლეთთან ინტეგრაციას, ეს ხანგრძლივი პროცესი იქნება და მაინცდამაინც საჭიროც არ არის, ვინაიდან უფრო მნიშვნელოვანი საკუთარი ძალაუფლების შენარჩუნებაა (თუნდაც კარგი ხელისუფლების არსებობის მიზნით).

ახალ პოლიტიკურ რეალობაში, საზოგადოების შედარებითი გააქტიურების ფონზე, მეორე ხედვის მიმდევარნი ღიად ვერ აფიქსირებენ თავის პოზიციებს. ხშირ შემთხვევაში, მათთვის არასასურველი ცვლილების თავიდან აცილების მიზნით, ისინი ითხოვენ ფართო განხილვების ორგანიზებას და ცდილობენ პროცესის განწმენას იმ იმედით, რომ საზოგადოებრივი აქტივობა იკლებს და სიტუაცია მათ სასარგებლოდ შეიცვლება.

აღმასრულებელი ხელისუფლება - მთავრობა. ორი ბანაკის არსებობა აქ განსაკუთრებით ნათლად იჩენს თავს.

- მთელი რიგი სახელმწიფო ინსტიტუციების ხელმძღვანელები (უკლებლივ ყველა ხელისუფლების პერიოდში) დარწმუნებულნი არიან (მ.შ. ბევრი მათგანი გულწრფელად), რომ მხოლოდ ცენტრალიზებული მმართველობის შენარჩუნების პირობებში, მათი უშუალო ხელმძღვანელობითაა შესაძლებელი ქვეყნის წინაშე არსებული პრობლემების გადაწყვეტა. ისინი ცდილობენ არ დაუშვან, ან მიმომუშავე დაიყვანონ არსებული, უკვე ათწლეულების მანძილზე აპრობირებული მართვის სისტემის შეცვლის არც ერთი, თუნდაც სანახევრო პრეცედენტი. ამ ბანაკში, როგორც წესი, უფრო ძალოვანი და ეკონომიკური მიმართულებების უწყებების წარმომადგენლები შედიან.
- მეორე ჯგუფი, პირველთან შედარებით, გაცილებით მცირერიცხოვანია. ისინი უფრო საზოგადოებრივ მხარდაჭერას ეყრდნობიან, თუმცა, ქვეყანაში არსებული ძლიერი კლანური, მერკანტილური სტრუქტურების არსებობისა და ძლიერი საზოგადოებრივი დაკვეთის მატარებელი საშუალო კლასის არარსებობის ფონზე, მათი გავლენა მეტად სუსტია. ხელისუფლების ბოლო ცვლილებამ და ბივანიშვილის მიერ ამ მსოფლმხედველობის აშკარა მხარდაჭერამ მეორე ბანაკის პოზიციები მნიშვნელოვნად გააძლიერა. ამ ჯგუფში უფრო “შემთხვევითი” პირები არიან გაერთიანებულნი, რომლებიც არა ნომენკლატურული წიაღიდან, არამედ სამოქალაქო საზოგადოებიდან, ბიზნესიდან ან სხვა სფეროებიდან შემოვიდნენ პოლიტიკაში.

საკანონმდებლო შტო - პარლამენტი. მთავრობისაგან გავსხვავებით, ინტერესები საქართველოს პარლამენტში უფრო დივერსიფიცირებულია. წინა პარლამენტისაგან განსხვავებით, აქ არ არსებობს ერთი პოლიტიკური ძალის დიქტატი. მმართველ კოალიციაში შემავალი პარტიები სხვადასხვა მიზნებს ისახავენ. მსოფლმხედველობრივად საკმაოდ მრავალფეროვანია წამყვანი პოლიტიკური პარტიის - “ქართული ოცნების” შემადგენლობაც. მთავარი პრობლემა, რაც დღევანდელ პარლამენტართა წინაშე დგას, ისაა, რომ ბევრი ვერ ხედავს განსხვავებას საპრეზიდენტო და საპარლამენტო მოდელებს შორის და არ ესმით, რომ მთავრობის პოლიტიკის მარცხის შემთხვევაში, ისინი (როგორც მმართველი ძალა) პოლიტიკურ პასუხისმგებლობას გაიზიარებენ. ზოგადად პარლამენტში რამდენიმე ჯგუფის გამოყოფაა შესაძლებელი:

- ლიბერალური და დემოკრატიული ღირებულებების მატარებელი ჯგუფი;
- ქართული ტრადიციული, ეთნოცენტრული ღირებულებების მომხრენი;
- ლიბერტარიანული, პოსტმოდერნისტული იდეოლოგიის მომხრეები;
- ძველი, პარტიულ-ნომენკლატურული სისტემის წარმომადგენლები;
- ადგილობრივი, მერკანტილური ინტერესებით გაერთიანებული ჯგუფები;
- იდეოლოგიური საფუძვლების გარეშე მყოფი, ერთი ლიდერის გარშემო შეკრებილი პირები;
- პირები, რომელთათვისაც პარლამენტარობა მხოლოდ მაღალი სოციალური სტატუსის გარანტიას.

ადგილობრივი ხელისუფლება. რეგიონებში, ცენტრისაგან განსხვავებით, ხელისუფლების წარმომადგენელთა მხრიდან საკუთარი პოზიციების მეტნაკლებად ღიად დაფიქსირება დღემდე ნაკლებად ხდება. თვითმმართველობებში, როგორც წესი, მერკანტილური ინტერესები პრევალირებს (საკუთარი ბიზნესების მფარველობით დაწყებული, საჯარო სამსახურის საკუთარი და ახლობელი ადამიანების დასაქმებისათვის გამოყენებით დამთავრებული). იდეოლოგიური სახის დაპირისპირება აქ ნაკლებია, ხოლო საქმიანობა, როგორც წესი, ცენტრიდან წამოსული დირექტივების და ცენტრში არსებული სიტუაციის მიხედვით წარმოებს. რეფორმის მზადების პროცესში ნათლად გამოიკვეთა ადგილობრივ ხელისუფლებაში არსებული განწყობების ცვლა:

- პირველ ეტაპზე რეფორმის მზადებას ადგილებზე ცენტრის მხიდან მორიგ კამპანიურ ლონისძიებად თვლიდნენ და უბრალოდ ასრულებდნენ ცენტრის მითითებებს;
- მას შემდეგ, რაც რეფორმის კონტურები აშკარად გამოიკვეთა, ადგილზე დაიწყეს ფიქრი, თუ რა სარგებლის მიღება შეუძლიათ მათ (გაზრდილი ფინანსები, ახალ, უფრო ბევრ მუნიციპალიტეტებში ხელმძღვანელ თანამდებობაზე არჩევის შესაძლებლობა და უფრო მეტი შანსი), ან რა საფრთხეებს შეიძლება შეიცავდეს ცვლილება (ზოგს არ მოსწონს პირდაპირი არჩევითობისა და ადგილობრივი ხელისუფლების პასუხისმგებლობის გაზრდის პერსპექტივა; ბევრი ცდილობს ლავირება მოახდინოს ცენტრში არსებულ ორ ბანაკს შორის, რადგან არ იციან, საბოლოოდ რომელი ხედვა გაიმარჯვებს).

5.2. საზოგადოება

ოპოზიციური პოლიტიკური სპექტრი. ოპოზიციური პარტიები (როგორც პარლამენტში, ისე მის გარეთ) საკუთარი პოზიციების გამყარებისათვის იბრძვიან.

- საპარლამენტო ოპოზიცია მუდმივად აკრიტიკებს მმართველ კოალიციას და ნაკლებადაა მოსალოდნელი, ისედაც შემცირებული პოლიტიკური დივიდენდების დაკარგვის შიშით, აღიაროს (და მით უმეტეს ბოლომდე მხარი დაუჭიროს) მმართველი პარტიის, თუნდაც სწორ, ქმედებებს.
- არასაპარლამენტო ოპოზიციურ სპექტრს საზოგადოებრივი მხარდაჭერის კიდევ უფრო დაბალი მაჩვენებელი აქვს. მრავალი პარტია ცდილობს გარიგებაში შევიდეს მმართველ ძალასთან, ან ამ უკანასკნელში შემავალ რომელიმე დაჯგუფებასთან, სხვა დაჯგუფების სანინააღმდეგოდ და ამ გზით მიიღოს პოლიტიკური თუ მატერიალური სარგებელი.

სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები. სსო-თა სამოქმედო არეალი საკმაოდ ფართოა, თუმცა უშუალოდ დეცენტრალიზაციის საკითხებზე მომუშავე ორგანიზაციათა რიცხვი დიდი არ არის (იგულისხმება კონცეპტუალური საკითხების დამუშავება და არა ადგილობრივ თვითმმართველობებში სხვადასხვა - სოციალური, სამოქალაქო განათლებისა და ა.შ. - პროექტების განხორციელება). შესამაბისად სსო-თა ფართო სპექტრის გათვითცნობიერება სპეციფიკურ საკითხებში დაბალია. ასეთ პირობებში, თვითმმართველობის რეფორმის განხორციელების პროცესში, სსო-ები მხარს უჭერენ რეფორმის მხარდამჭერ განცხადებებს, თუმცა ვერ ვერ იქცნენ მოსახლეობაში დეცენტრალიზაციის იდეების მულტიპლიკატორებად.

აკადემიური წრეები და ექსპერტები. მიუხედავად იმისა, რომ მთელ რიგ სფეროებში საკმაოდ მაღალი კვალიფიკაცია არსებობს, ბევრი მათგანი ადგილობრივი თვითმმართველობის თანამედროვე სტანდარტებში არ არის სპეციალიზებული, შესაბამისად არ იცნობს სიღრმისეულად პრობლემატიკას და დეცენტრალიზაციის რეფორმაზე საკუთარი სფეროების (ეკონომიკა, სოციალური სფერო, ეკოლოგია) მიხედვით მსჯელობს. ცალკე პრობლემას წარმოადგენს მედიის მიერ ექსპერტთა მცირე წრით (ე.წ. "ცნობადი სახეები") შემოსაზღვრა, როცა საჭიროა სხვადასხვა საკითხებზე ანალიზის გაკეთება. ეს ყოველივე აშკარად არ უწყობს ხელს საკითხებში საზოგადოების კვალიფიციური, მიზანმიმართული გათვითცნობიერების პროცესს.

სხვა საზოგადოებრივი ჯგუფები და ინსტიტუციები. რეფორმით დაინტერესებული სხვა ჯგუფების (ეკლესია, რელიგიური ორგანიზაციები, პროფესიული ნიშნით გაერთიანებული ინტერესთა ჯგუფები, კერძო სექტორი და ა.შ.) დამოკიდებულება საკითხისადმი ხშირად ერთმანეთისაგან ძირეულად განსხვავდება, თუმცა მათი დაჯგუფება ორ ნაწილად შეიძლება:

- ჯგუფები, რომელნიც, საკმარისი ინფორმირების სიმცირის გამო, ხშირად ექცევიან არასწორად (შემთხვევით ან მიზანმიმართულად) მიწოდებული ხედვების გავლენის ქვეშ (მაგ. დეცენტრალიზაციის დაკავშირება ეთნიკურ სეპარატიზმთან, თვითმმართველობათა მიერ საჯარო ფინანსების გაფლანგვის საფრთხის გადაჭარბებული შეფასება და სხვ.);
- ჯგუფები, რომლებიც პირდაპირ სარგებელს იღებდნენ გადაჭარბებულად ცენტრალიზებული სისტემის პირობებში (ცენტრალიზებულად განხორციელებული სახელმწიფო დაკვეთები, დაფინანსების სხვა წყაროები), ნეგატიურად აფასებენ რეფორმას, ხოლო ისინი, ვინც მიიჩნევს, რომ ახალი, დეცენტრალიზებული სისტემა მათი საქმიანობისათვის მომგებიანი იქნება - მხარს უჭერენ ძირეული ცვლილებების განხორციელებას.

საერთაშორისო და დონორი ორგანიზაციები. სახელმწიფოს გრძელვადიანი ხედვების ნაკლებობის პირობებში, როცა ქვეყნის განვითარების ძირეული ხედვები იცვლებოდა ხელისუფლების ცვლასთან ერთად, საერთაშორისო ორგანიზაციებს უჭირდათ საკუთარი, გრძელვადიანი სტრატეგიების შემუშავება - მომდევნო ახალი პოლიტიკური რეალობის პირობებში საკმაოდ რთული იყო ცვლილებებზე მყისიერი რეაგირება (ულტრალიბერტარიანული ეკონომიკური პოლიტიკის შეცვლა სოციალური სახელმწიფოს მოდელით, მოდერნიზაციისათვის მაქსიმალურად ცენტრალიზებული სახელმწიფო სისტემის ტრანსფორმაცია დეცენტრალიზებულ სისტემად და ა.შ.). შესაბამისად დონორთა და საერთაშორისო ორგანიზაციების საქმიანობა სახელმწიფოს მიერ განხორციელებულ პოლიტიკაზე იყო და არის დამოკიდებული. შედეგად:

- ახალი ხელისუფლების მიერ დეცენტრალიზაციის აუცილებლობის გამოცხადებას საერთაშორისო ორგანიზაციები სკეპტიკურად შეხვდნენ, ვინაიდან არსებობდა დიდი ალბათობა იმისა, რომ ეს რეფორმა მხოლოდ ფასადურად, წინასაარჩევნო პროგრამით დეკლარირებული პრინციპების შესრულების სურათის შექმნის მიზნით განხორციელდებოდა;
- მოგვიანებით, როდესაც საქართველოს მთავრობაში დაიწყო რეფორმის საკანონმდებლო საფუძვლების მზადება, ბევრს მიაჩნდა (ხშირად რეფორმის მოწინააღმდეგეთა მხრიდან არასწორად მიწოდებული ინფორმაციის ნყალობითაც), რომ რეფორმის ამ ფორმით განხორციელება მხოლოდ ერთი სამინისტროს, უფრო კონკრეტულად, ერთი მცირე ჯგუფის ახირებას წარმოადგენდა.
- გასათვალისწინებელია ე.წ. “მუნდირის ღირსების” დილემა: წლების განმავლობაში მრავალი საერთაშორისო დონორი საქართველოში თვითმმართველობის სფეროში გასულ წლებში მიმდინარე რეფორმებს წარმატებულად მიიჩნევდა და იმის აღიარება, რომ ქვეყანაში ჰიპერცენტრალიზებული სისტემის შეცვლის აუცილებლობა დადგა, მათ პრესტიჟზე დადებითად ვერ აისახებოდა.

მდგომარეობა ნაწილობრივ იცვლება პარლამენტის მიერ თვითმმართველობის კოდექსის (თუნდაც საკმაოდ შეკვეცილი ვარიანტის) მიღების შემდეგ - ადრე რეფორმის მოწინააღმდეგენი თავიანთ წარმატებად თვლიდნენ თუნდაც ნაწილობრივი რეფორმის დაწყებას. თუმცა უნდა ვივარაუდოთ, რომ საერთაშორისო ორგანიზაციებს კიდევ გარკვეული პერიოდი დასჭირდებათ ახალ რეალობასთან ადაპტირებისათვის.

5.3. რეფორმირების პროცესში დაშვებული შეცდომები

საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის მომზადების პროცესში გამოიკვეთა სერიოზული წინააღმდეგობა იმ ძალების მხიდან, ვინც არ არის დაინტერესებული ქვეყანაში რეალური დეცენტრალიზაციის განხორციელებით. რეფორმის ინიციატორთა კომპრომისები, რომლებიც საკანონმდებლო პაკეტის მომზადებისას განხორციელდა, თავისთავად მეტყველებს წინააღმდეგობის მაღალ ხარისხსზე.

ზემოთქმული არ ნიშნავს იმას, რომ თავად რეფორმის ავტორებს არ დაუშვიათ შეცდომები. თავიდანვე გაკეთდა რამდენიმე, არც თუ ბოლომდე სწორი დაშვება, თუ რა გზებით უნდა განხორციელდებოდა რეფორმა. არანაკლებ ნეგატიური როლი ითამაშა ადამიანური და დროითი რესურსების სიმცირემ, რომ აღარაფერი ვთქვათ ფინანსური რესურსების ნაკლებობაზე. ცალკეული ნაკლოვანებები შეინიშნებოდა თავად პროცესის მსვლელობისას, ამ პროცესის რესურსული უზრუნველყოფისას, რეფორმის მიზნების პროპაგანდის სფეროში და პოლიტიკური პროცესების წარმართვისას.

სამუშაო პროცესის ხარვეზები:

- საკანონმდებლო საფუძვლების მომზადების ეტაპზე კანონპროექტის ავტორები ხშირად უმიზნო დისკუსიაში შედიოდნენ “თვითმმართველობის კოდექსის” აღნიშნული ფორმით მიღების მოწინააღმდეგეთან. დისკუსიები ხშირად ურთიერთბრალდებების რეჟიმში და ზედმეტად სოფისტიკურ თეორიულ მსჯელობებში მიმდინარეობდა მაშინ, როცა დროის ფაქტორი გადამწყვეტი იყო;

- რეფორმის ავტორებმა ხელისუფლებიდან (საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო, მთავრობის კანცელარიის რეგიონებსა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებთან ურთიერთობის დეპარტამენტი) ბოლომდე ვერ მოახერხეს სხვა სახელმწიფო უწყებების მხრიდან საკითხის გარკვეულწილად იგნორირების შესუსტება - ხშირად დარგობრივი სამინისტროები მიზანმიმართულად ან, მათი აზრით, საკითხის არაპრიორიტეტულობის გამო, ინფორმაციის გაცემის პროცესსაც კი აჭიანურებდნენ.

სუსტი რესურსული უზრუნველყოფა:

- ვერ მოხერხდა აღნიშნული რეფორმის იდეურად მოტივირებული ადამიანური რესურსების სრული მობილიზაცია - შეინიშნებოდა კვალიფიციური კადრების სიმცირე და საქმიანობები ხშირად მხოლოდ სახელმწიფო მოხელეთა და სსო აქტივისტთა მცირე ჯგუფის მიერ ხორციელდებოდა;
- სახელმწიფომ ვერ იზრუნა პროცესის სრულყოფილ მატერიალურ უზრუნველყოფაზე - დამოუკიდებელი ექსპერტიზა, ეთუზიასტი ექსპერტების მიერ, ხშირად საზოგადოებრივ საწყისებზე ხორციელდებოდა. გარკვეული დროის განმავლობაში საერთაშორისო ორგანიზაციების მხრიდან დაფინანსების მიღებამ (რომელიც რამდენიმე თვეში შეწყდა) ვერ მოახერხა სრულად დაეფარა საქმიანობისათვის აუცილებელი ხარჯები (მაგ. რეგიონებში სამივლინებო და შეხვედრების ხარჯი და ა.შ.).

ხარვეზები საზოგადოებრივი მხარდაჭერის მოპოვების პროცესში:

- მიუხედავად საკმაოდ დიდი აუდიტორიის დაფარვისა, რეფორმის ავტორებმა (ადამიანური, დროითი თუ მატერიალური რესურსების უქონლობის გამო) ვერ მოახერხეს ყველა დაინტერესებულ საზოგადოებრივ თუ პოლიტიკურ ჯგუფთან შეხვედრა, მათი ინფორმირებისა და რეფორმისათვის მხარდაჭერის მოპოვების მიზნით;
- სსო-ებმა ვერ მოახერხეს ამოქმედებინათ რეფორმის მხარდასაჭერად ისეთი ტიპის მედიაკამპანია, რომელიც გაზრდიდა რეფორმის მიზნებთან დაკავშირებით საზოგადოების გათვითნობიერების დონეს.

პოლიტიკური სახიათის ხარვეზები:

- რეფორმის დასაწყისიდანვე აქცენტის ძირითადად პრემიერ-მინისტრ ბ.ივანიშვილის უპირობო მხარდაჭერაზე გაკეთდა, მართალია ამ ხედვას რეალური საფუძველი გააჩნდა და პრემიერ-მინისტრმაც რამდენჯერმე, სიტყვითაც და ქმედებითაც, ღიად დაუჭირა მხარი რეფორმის ავტორებს, მაგრამ მოგვიანებით, ახალი პრემიერ-მინისტრის კაბინეტის ჩამოყალიბების შემდეგ, დაიწყო რეფორმის მოწინააღმდეგეთა გააქტიურების პროცესი, ვინაიდან მათ ეს ცვლილება ხელსაყრელ მომენტად მიიჩნიეს, რათა რეფორმის პროცესის შეჩერების, ან შენელებისათვის მაინც, მიეღწიათ;
- კომპრომისები რეფორმის ცალკეულ მიმართულებებთან დაკავშირებით მიზნად ისახავდა ოპონენტთა მხარდაჭერის მოპოვებას, რაც მცდარი ტაქტიკა იყო შესაბამისი გარანტიების არქონის პირობებში, ვინაიდან ოპონენტები ყოველი კომპრომისის შემდეგ იწყებდნენ მორიგი, და ამასთან ცალმხრივი, კომპრომისის მოთხოვნას.

6. დღეისათვის არსებული მდგომარეობა და პერსპექტივები

6.1. რეფორმის მიმდინარეობის დინამიკა

თუ ერთმანეთს შევადარებთ კოალიცია “ქართული ოცნების” წინასაარჩევნო პროგრამას, “საქართველოს მთავრობის დეცენტრალიზაციისა და თვითმმართველობის განვითარების სტრატეგიის ძირითადი პრინციპებს”, “ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის” საწყის და საბოლოო (პარლამენტის მიერ მიღებულ) ვერსიებს და კოდექსის გარდამავალი დებულებების შესრულების პროცესს, შესაძლებელი გახდება განხორციელებული ცვლილებების დინამიკის დანახვა.

საზოგადოებრივი თვითმმართველობა. სამთავრობო სტრატეგიით და “თვითმმართველობის კოდექსის” საწყისი ვერსიისაგან განსხვავებით, კანონის დამტკიცებულ ვერსიაში არანაირი (თუნდაც შეზღუდული ფორმით) აღარ გვხვდება საზოგადოებრივი თვითმმართველობის ცნება. აღნიშნული საკითხის მოგვარება დროში იწელება - კოდექსის გარდამავალი დებულებების თანახმად, 2014 წლის ბოლომდე უნდა შემუშავებულიყო და პარლამენტში უნდა ყოფილიყო წარდგენილი შესაბამისი კანონპროექტი.

თვითმმართველობის ტერიტორიული ოპტიმიზაცია. სტრატეგიის მიხედვით 2014 წლის ადგილობრივ არჩევნებამდე მთელი ქვეყნის ტერიტორიაზე (59 მუნიციპალიტეტში) უნდა მომხდარიყო ახალი მუნიციპალიტეტების ფორმირება. კოდექსის სამუშაო ვერსიებში ეს მაჩვენებელი შემცირდა ჯერ 20-მდე (10 ათ. მცხ-ზე მეტი ცენტრების მქონე მუნიციპალიტეტები), შემდეგ 13-მდე (15 ათ. მცხ-ზე მეტი ქალაქები), ხოლო ბოლოს მხოლოდ იმ რეგიონულ ცენტრებამდე, რომელთაც არ ჰქონდათ თვითმმართველი ქალაქის სტატუსი - 7 ერთეული. თუნდაც საპილოტე სახით, ოპტიმიზაცია არც ამ შვიდ დაშლილ მუნიციპალიტეტშიც არ მომხდარა - ცვლილება ამოიწურა მხოლოდ მუნიციპალიტეტიდან ქალაქების გამოყოფით. ორივე სახის (ქალაქის და სათემო) მუნიციპალიტეტის მმართველი ორგანოები ისევ ყოფილ ცენტრებში არიან განთავსებული, რითაც პროცესის შეუქცევადობა არ არის გარანტირებული. გაგრძელდება თუ არა დანარჩენი მუნიციპალიტეტების ტერიტორიული ოპტიმიზაციის პროცესი, რომელიც, კოდექსის თანახმად, მომდევნო, 2017 წლის ადგილობრივ არჩევნებამდე 1 წლით ადრე (2016 წლის შემოდგომისათვის) უნდა დასრულდეს, დამოკიდებულია ხელისუფლების პოლიტიკურ ნებაზე.

სამხარეო თვითმმართველობა. სამთავრობო სტრატეგიის თანახმად უნდა მომხდარიყო სამხარეო თვითმმართველობის ელემენტების დამკვიდრება - მხარის დონეზე უნდა შექმნილიყო ადგილობრივი თვითმმართველობების წარმომადგენელთაგან დაკომპლექტებული სამხარეო საბჭო, რომლის ხელმძღვანელსაც საბჭოს მიერ წარდგენილი კანდიდატურებიდან შეარჩევდა და დაამტკიცებდა საქართველოს მთავრობა. კოდექსზე მუშაობის პროცესში უარი ითქვა სამხარეო საბჭოს ჩამოყალიბებაზე და მის ნაცვლად ჩამოყალიბდა თვითმმართველობის ორგანოთა ხელმძღვანელებისაგან დაკომპლექტებული საკონსულტაციო საბჭო. რეგიონში შენარჩუნებულ იქნა ცენტრის მიერ დანიშნული გუბერნატორის თანამდებობა. სამხარეო დონეს არ ექნება საკუთარი უფლებამოსილებანი და ბიუჯეტი.

დედაქალაქი - თბილისი. საქართველოს დედაქალაქში, უბნების დონეზე უნდა ჩამოყალიბებულიყო წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოები, უნდა ჰქონოდათ საკუთარი უფლებამოსილებები და ბიუჯეტი. დამტკიცებული ორგანული კანონი უკვე აღარ ითვალისწინებს უბნების დონეზე თვითმმართველობის ორგანოების შექმნას.

საარჩევნო სისტემა. სტრატეგიით გათვალისწინებული იყო თვითმმართველობის აღმასრულებელი შტოს ხელმძღვანელების - მერებისა და გამგებლების პირდაპირი წესით არჩევა, ხოლო საკრებულოები არჩეული უნდა ყოფილიყო პერსონალური პროპორციული ერთადერთი გადასაცემი ხმის სისტემით. “თვითმმართველობის კოდექსით” განსაზღვრულია მხოლოდ მერების და გამგებლების პირდაპირი არჩევითობის პრინციპი, ხოლო “საარჩევნო კოდექსში” 2014 წელს განხორციელებული ცვლილებების შედეგად საკრებულოების მოქმედმა “შერეულმა მაჟორიტარ-პროპორციულმა” საარჩევნო სისტემამ მხოლოდ უმნიშვნელო ცვლილებები განიცადა, ხელისუფლებას სხვა სისტემების შემოღების ალბათობის საჯარო განხილვებიც არ გაუმართვას.

ეკონომიკური საფუძვლები. სამთავრობო სტრატეგიის თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველობების საკუთარი შემოსულობები უნდა გაზრდილიყო ზიარი გადასახადების შემოღებით - საშემოსავლო გადასახადის ნაწილის ადგილზე დატოვებით. უნდა დაწყებულიყო სახელმწიფოს ხელში არსებული ქონების დიდი ნაწილის თვითმმართველობებისათვის გადაცემის პროცესი. 2014 წლის შემოდგომაზე პარლამენტში მთავრობის მიერ წარდგენილი “საბიუჯეტო კოდექსში” დაგეგმილი ცვლილებებით ზიარი (პროცენტულად) საშემოსავლო გადასახადის შემოღების ნაცვლად თვითმმართველობებისთვის მხოლოდ მისი ძნელად საპროგნოზო და გაცილებით ნაკლები მოცულობის ცალკეული სახეების გადაცემაა განზრახული, რაც თვითმმართველობების ბიუჯეტების დამოუკიდებლობას ვერ უზრუნველყოფს. “თვითმმართველობის კოდექსის” გარდამავალი დებულებები, ვადების მითითებით, მთავრობას ავალდებულებდა, დაენყო მუნიციპალიტეტებისათვის ქონების გადაცემის მომზადების პროცესი, რისი ნიშნებიც ჯერ კიდევ არ ჩანს.

ზოგადად ცვლილებების შეფასებისას უნდა ითქვას შემდეგი:

1. განსხვავებით სანყისი ხედვებისაგან, რიგი სიახლეებისა დამტკიცებულ ორგანულ კანონში უკვე აღარ გვხვდება (რეგიონული საბჭოები, პრეფერენციული საარჩევნო სისტემა);
2. მთელი რიგი საკითხების რეგულირება ხორციელდება ნაწილობრივ და დროში იქნება განელილი (საზოგადოებრივი თვითმმართველობა, მუნიციპალიტეტთა სრული ტერიტორიული ოპტიმიზაცია, ფინანსებისა და ქონების ადგილებისათვის გადაცემა);
3. მიუხედავად ყველაფრისა, სახეზეა ზოგიერთი პოზიტიური სისტემური ცვლილება, რაც ყველაზე მეტად გამგებლების/მერების პირდაპირი არჩევნებით და, შესაბამისად ადმინისტრაციული ვერტიკალის დაშლის ტენდენციის დაწყებით გამოიხატა, თუმცა ეს ცვლილებები სანყის სტადიაზეა და შეუქცევად ხასიათს ჯერ კიდევ არ ატარებს.

6.2. შემდგომი ნაბიჯები

დეცენტრალიზაციის რეფორმა საქართველოში სამი შესაძლო სცენარის მიხედვით შეიძლება განვითარდეს:

1. პესიმისტური - ტექნიკური თუ პოლიტიკური მიზეზების გამო შეჩერდეს უკვე მიღებუ-

ლი გადაწყვეტილებების განხორციელება, ან სანახევრო ცვლილებებმა ვერ მოიტანოს პოზიტიური შედეგი, რაც რეფორმის მოწინააღმდეგეებს საშუალებას მისცემს, მოითხოვონ ცენტრალიზებული მართვის სტილის აღდგენა (გაიმეორონ 2006 წლის რეფორმის მსგავსი სცენარი);

2. შუალედური - განხორციელდეს მხოლოდ ის დებულებები, რაც უკვე განსაზღვრულია რეფორმის პირველ ეტაპზე, ხოლო შემდგომი გაღრმავება პროცესს აღარ მოჰყვება (ეს იქნება 1997-1998 წლების სანახევრო რეფორმის ანალოგია);

3. ოპტიმისტური - უკვე დამტკიცებული ცვლილებები ნარმატებით განხორციელდეს და მას მოჰყვება კანონმდებლობით მომავალ წლებზე გათვლილი შემდგომი ნაბიჯები, რათა საბოლოოდ მიღწეულ იქნეს სამთავრობო სტრატეგიით დეკლარირებული ყველა მიზანი.

თუ გავითვალისწინებთ არსებულ რეალობას, ოპტიმისტური სცენარის განხორციელება შესაძლებელია მხოლოდ ძლიერი საზოგადოებრივი მხარდაჭერის პირობებში. მასთან რეფორმების ნარმატებული განხორციელებისათვის აუცილებელია:

- საქართველოს ხელისუფლებამ არ გადაუხვიოს დეკლარირებულ კურსს და თვითმმართველობის განვითარება მომავალშიც ქვეყნის სტრატეგიულ პრიორიტეტად ჩათვალოს;
- სამოქალაქო საზოგადოებამ უნდა გააქტიუროს მოსახლეობაში ინფორმირების კამპანია და ხელი შეუწყოს ცალკეული ნარმატებული მაგალითების შექმნას, რათა გაჩენას შესაბამისი საზოგადოებრივი დაკვეთა ხელისუფლებისადმი;
- საერთაშორისო და დონორმა ორგანიზაციებმა უნდა დაიწყონ დეცენტრალიზაციის პროცესის მიზანმიმართული და ხანგრძლივვადიანი მხარდაჭერა და ამ გზით დაეხმარონ სამოქალაქო საზოგადოებას დასახული მიზნების მიღწევაში.

უნდა ითქვას, რომ ბოლო დროს რეფორმის მომხრეები ცდილობენ თავიანთი პოზიციების მკვეთრ დაფიქსირებას:

- 2014 წლის ოქტომბერში რესპუბლიკურმა პარტიამ განაცხადა, რომ მომდევნო ორ წელიწადში მისი ერთ-ერთი მიზანია “ეფექტიანი სახელმწიფო მმართველობის დამკვიდრება, რისთვისაც საჭიროა: ... ცენტრალური და ადგილობრივი მმართველობისა და თვითმმართველობის ორგანოებზე სპეცსამსახურებისა და პარტიული სტრუქტურების მეურვეობის დაუშვებლობა; თვითმმართველობის რეფორმის პირველი ეტაპის შედეგების გამყარება (მერების, გამგებლებისა და საკრებულოების მიერ კანონით განსაზღვრული კომპეტენციებით სრულად სარგებლობა) და მეორე ეტაპის დაუყოვნებლივ დაწყება (მუნიციპალიტეტების ფინანსური და ეკონომიკური ბაზის გაზრდა, სტრუქტურული ოპტიმიზაცია) ... პროკურატურის, პოლიციისა და სპეცსამსახურების სისტემის მოწყობა ევროპული სტანდარტების შესაბამისად, რათა სრულად გამოირიცხოს პოლიციურ-რეპრესიული სისტემის რესტავრაცია”.⁴³
- მმართველ კოალიციაში ადრე შემავალი პარტიის - “თავისუფალი დემოკრატების” ლიდერმა ირაკლი ალასანიამ თავდაცვის მინისტრის პოსტიდან გადადგომის შემდეგ განაცხადა, რომ თვითმმართველობის რეფორმა ქვეყანაში დიდწილად შეფერხდა. 8 ნოემბერს ტელეკომპანია “იმედის” პირდაპირ ეთერში ჩართვისას ალასანიამ აღნიშნა, რომ ქვეყანაში თვითმმართველობები ჩამოყალიბებული არ არის. “მიუხედავად იმისა, რომ ეს რეფორმა ვერ გან-

43. რესპუბლიკური პარტიის განცხადება მომდევნო ორი წლის პოლიტიკური დღის წესრიგის შესახებ, 30.10.2014. <http://republicans.ge/index.php?module=News&func=display&sid=3858&lang=ka#.VGY9ozSUf84>

ხორციელდა, უარესი ხდება, - ხდება ის, რომ პოლიტიკის წარმმართველი არის უშიშროების სამსახური”, - დასძინა ალასანია.⁴⁴

- ერთი კვირის შემდეგ, პარლამენტისადმი მიმართვისას საქართველოს პრეზიდენტმა ცხაზი გაუსვა თვითმმართველობის რეფორმის ბოლომდე მიყვანის აუცილებლობას და ცენტრალური ორგანოების ჩარევის დაუშვებლობას მუნიციპალიტეტების საქმიანობაში: “ევროპულ სივრცესთან ჩვენი ქვეყნის ინტეგრაციის კუთხით ასევე მნიშვნელოვანი და აუცილებელია თვითმმართველობის რეფორმის დაუყოვნებლივ ბოლომდე მიყვანა. თვითმმართველი ერთეულებისათვის რეალური ფინანსური და ადმინისტრაციული ბერკეტების გადაცემითაა შესაძლებელი საქართველოს რეგიონების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების უზრუნველყოფა. საჭიროა თვითმმართველობის ორგანოებში და მათ საქმიანობაში იმ ორგანოებისა და თანამდებობის პირთა მხრიდან ჩაურევლობის უზრუნველყოფა, ვისაც ამის კანონიერი უფლება არ გააჩნია”.⁴⁵

2014 წლის 31 ოქტომბერს მთავრობამ «საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის კომისია»⁴⁶ შექმნა მინისტრების, გუბერნატორებისა და რამდენიმე პარლამენტარის შემადგენლობითა და პრემიერ-მინისტრ ი.ლარიბაშვილის ხელმძღვანელობით. კომისიაში საზოგადოების წარმომადგენლები არ შეუყვანიათ,⁴⁷ ხოლო იმ გუნდიდან, რომელიც 2013-14 წლებში ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმას ახორციელებდა, ნევრის სტატუსით მხოლოდ საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის მინისტრის მოადგილე შეიძლება იყოს წარმოდგენილი. ეს კი იმას ნიშნავს, რომ რეფორმის საკითხებში სახელისუფლებო გადაწყვეტილებების მომზადებაში მთავარი როლი - რეგიონული პოლიტიკის წარმოების რეალური უფლებამოსილება რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს ფაქტიურად ჩამოერთვა და მთავრობის ადმინისტრაციის რეგიონებსა და ადგილობრივ თვითმმართველ ორგანოებთან ურთიერთობის დეპარტამენტს გადაეცა.

7. დასკვნა

დღეისათვის საქართველოში მიმდინარე დეცენტრალიზაციის რეფორმა მეხუთეა ბოლო ოცნლეულში, 1991, 1997, 2001 და 2006 წლების რეფორმების შემდეგ. განსხვავება წინა რეფორმებთან შედარებით ისაა, რომ სისტემური ხასიათის ცვლილებების აუცილებლობა უკვე ორგანული კანონითაა დეკლარირებული. წინა, ხშირად კოსმეტიკური ხასიათის რეფორმებთან შედარებით აშკარა პროგრესი შეინიშნება, მაგრამ ძირეული ცვლილებების სწრაფად განხორციელება კვლავ არ ხდება. რეალურად არსებობს ამ პროცესის შენელების ან შეჩერების საფრთხე.

44. სააგენტო “ინტერპრესნიუსი”, 21:38 08-11-2014. ირაკლი ალასანია - პოლიტიკის წარმმართველი არის უშიშროების სამსახური. <http://www.interpressnews.ge/ge/politika/304253-irakli-alasania-politikis-tsarmmarthveli-aris-ushishroebis-samsa-khuri.html?ar=A>

45. საქართველოს პრეზიდენტის სიტყვით გამოსვლა ქვეყნის უმაღლეს საკანონმდებლო ორგანოში 14.11.2014 <https://www.president.gov.ge/ge/PressOffice/News/SpeechesAndStatements?p=9120&i=1>

46. საქართველოს მთავრობის დადგენილება #604 30.10.2014 საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის კომისიის შექმნისა და დებულების დამტკიცების თაობაზე https://matsne.gov.ge/index.php?option=com_idmssearch&view=docView&id=2560070&lang=ge

47. როგორც ეს, მაგალითისათვის, მთის განვითარების კომისიის შემთხვევაში მოხდა. (იხ საქართველოს მთავრობის დადგენილება №415 25.06.2014 საქართველოს მთის განვითარების სახელმწიფო კომისიის შექმნისა და დებულების დამტკიცების შესახებ).

დეცენტრალიზაციის რეფორმის მიმდინარეობით უკმაყოფილონი არიან როგორც რეფორმის მომხრენი, ისე მოწინააღმდეგენი:

- რეფორმის მომხრეები (სამოქალაქო საზოგადოება, მოსახლეობა - განსაკუთრებით რეგიონებში) თვლიან, რომ რეფორმა არასრულყოფილი იყო, შეფერხდა და ვერ მიაღწია დასაწყისში დასახულ მიზნებს, რომლებიც კოალიცია “ქართული ოცნების” პროგრამასა და 2013 წელს მოწონებულ სამთავრობო სტრატეგიაში იქნა ჩამოყალიბებული,
- რეფორმის მოწინააღმდეგეთა აზრით, ეს იყო მეტისმეტი დათმობა და აუცილებელია მთელი რიგი მიმართულებებით რეფორმამდელი მდგომარეობისა და ფარული ადმინისტრაციული ბერკეტების გამოყენებით ძველი მმართველობითი ვერტიკალის აღდგენა (პრემიერ-მინისტრი > გუბერნატორები > მერები/გამგებლები).

რეფორმის წარმატება დამოკიდებულია იმაზე, თუ რომელ მხარეს ეყოფა ნება და გამძლეობა, რეალობად აქციოს თავისი ხედვები.

