

საქართველოში
ადგილობრივი დემოკრატიის
განვითარების
წლიური ანგარიში
(2009-2010 წლები)

*მომზადებულია ფონდ „ღია საზოგადოება-საქართველოს“ ადამიანის უფლებებისა და კანონის
უზენაესობის პროგრამის (HRGGP) შიდა პროექტის ფარგლებში.*

სარედაქციო კოლეგია:

დავით ლოსაბერიძე (მთავარი რედაქტორი)

დავით ნარმანია

ვახტანგ ხმალაძე

სარჩევნი

წინათქმა	5
I. პოლიტიკის ანალიზი / დავით ლოსაბერიძე	7
1. შესავალი	7
2. საკანონმდებლო აქტივობა	9
3. რეგიონული განვითარების საკითხი	12
4. თვითმმართველი ერთეულების უფლებამოსილებები	14
5. ადგილობრივი თვითმმართველობის სტრუქტურა	16
6. 2010 წლის მუნიციპალური არჩევნები	18
7. ეკონომიკური საფუძვლები	22
8. სახელმწიფო პროგრამები	25
9. სახელმწიფო ზედამხედველობა	29
10. საზოგადოებრივი მომსახურების განვითარება	31
11. დასკვნა	32
II. კონსტიტუციის ახალი რედაქცია და თვითმმართველობა / ირაკლი კობახიძე	35
1. ადგილობრივი თვითმმართველობა საქართველოს კონსტიტუციის ახალ რედაქციაში	35
2. ზოგადი დებულებები ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ	35
3. საქართველოს კონსტიტუციის VIII თავი	36
4. ორგანული კანონის დაქვემდებარება და კონსტიტუციური სარჩელის შეტანის უფლებამოსილება	42
5. კონსტიტუციური რეგულირების მიღმა დარჩენილი საკითხები	43
6. დასკვნა	44
III. რეგიონული განვითარების პარამეტრები საქართველოში / რევაზ კაკულია	46
1. შესავალი	46
2. რეგიონული განვითარების პოლიტიკა – გარემოს ანალიზი და შეფასება	47
3. რეგიონული განვითარების პოლიტიკის შემუშავება, დაგეგმვა და განხორციელება – სიახლეები და ტენდენციები	56
4. დასკვნა	58
IV. 2009-2010 წლების საკანონმდებლო აქტივობა თვითმმართველობის სფეროში / დავით ზარდიაშვილი	60
1. 2009-2010 წლებში ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში მიღებული კანონები და კანონქვემდებარე აქტები	60
2. ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში 2009-2010 წლების საკანონმდებლო პროცესის ზოგადი დახასიათება	62
3. საკანონმდებლო ცვლილებები უფლებამოსილებათა გამიჯვნის სფეროში	67
4. საკანონმდებლო ცვლილებები ინსტიტუციური მოწყობის სფეროში	70
5. ადგილობრივი თვითმმართველობის ურთიერთობა საზოგადოებასთან	73
6. დასკვნა	73
V. 2010 წლის მაისის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნები / ეკა სირაძე, თამარ ხიდაშელი	76
1. საარჩევნო სისტემა	76
2. წინასაარჩევნო პროცესი	78

3. ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნები	80
4. საარჩევნო დავების განხილვის პროცესი	82
5. ძალთა გადანაწილება საკრებულოებში საქართველოს მასშტაბით.....	84
6. დასკვნა	85
VI. ადგილობრივი თვითმმართველობის კომპეტენციები / გიორგი ტოკლიკიშვილი	86
1. ცვლილებები ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებათა კლასიფიკაციაში.....	86
2. ცვლილებები ადგილობრივი თვითმმართველობის ექსკლუზიურ (საკუთარ) უფლებამოსილებებში.....	87
3. დელეგირებული უფლებამოსილებები	91
4. ცვლილებები ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ხელისუფლების კომპეტენციებში.....	93
5. დასკვნა	95
VII. ადგილობრივი ფინანსები და ქონება / ოთარ კონჯარია, ოთარ კიკვაძე	97
1. ადგილობრივი ფინანსების სტატისტიკურ-ეკონომიკური ანალიზი	97
2. ელექტრონული შესყიდვების სისტემის სიახლეები და საჯარო ფინანსების დაზოგვის მექანიზმები.....	104
3. თვითმმართველობებისათვის ქონების გადაცემა და მისი განკარგვის თავისებურებების შეფასება	106
4. დასკვნა	108
VIII. 2009-2010 წლის სახელმწიფო პროგრამები და პროექტები / შოთა მურღულია.....	111
1. ზოგადი ინფორმაცია	111
2. რეგიონებში ინფრასტრუქტურული ღონისძიებების დაფინანსება სპეციალური ტრანსფერის გამოყენებით	113
3. რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდში აკუმულირებული თანხების განაწილება ..	114
4. მუნიციპალური განვითარების ფონდის (მგფ) მიერ პროექტების დაფინანსება	117
5. სპეციალური პროგრამების შემუშავება და თვითმმართველობებისთვის თანხების გადაცემა.....	123
6. რეგიონალური განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს მიერ განხორციელებული საქმიანობები.....	125
7. დასკვნა	125
IX. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზაციის საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობა / ალექსანდრე სვანიშვილი	127
1. საკანონმდებლო რეგულირება.....	127
2. კანონის მოქმედების პრაქტიკა	130
3. პრაქტიკის პროცესში გამოვლენილი პრობლემები	132
4. ზედამხედველობა ქონებისა და ფინანსური რესურსების მართვის პროცესში.....	136
5. დასკვნა	137
X. სარეზონანსო მონიტორინგის პრაქტიკა ადგილობრივ დონეზე / მიხეილ ძაგანია, თემურ თორდინავა.....	138
1. საზოგადოებრივი მომსახურების მონიტორინგის მიზნობრივი და მათი რეგულირება	138
2. რეკომენდაციები პრაქტიკაში არსებული ხარვეზების აღმოსაფხვრელად	158
3. მოქალაქეთა მომსახურების ბიუროები და „ერთი სარკმლის“ მექანიზმი სერვისების მიწოდებაში ...	144
4. ახალი გამოწვევებისა და ტენდენციების ანალიზი მომსახურების განვითარების პროცესში	146
5. დასკვნა	138
XI. რეკომენდაციები.....	150
1. საკანონმდებლო ხასიათის რეკომენდაციები	150
2. რეკომენდაციები პრაქტიკაში არსებული ხარვეზების აღმოსაფხვრელად	158

წინათქმა

წინამდებარე გამოცემით ფონდი „ღია საზოგადოება – საქართველო“ აგრძელებს საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში განხორციელებული ცვლილებების ანალიზს და განიხილავს 2009-2010 წლების განმავლობაში დეცენტრალიზაციის პროცესს. ანგარიში 2006, 2007 და 2008 წლებში მომზადებული პუბლიკაციების ლოგიკური გაგრძელებაა.

ანგარიშში დეცენტრალიზაციის პროცესთან მიმართებით აღწერილი და შეფასებულია:

- მიმდინარე რეფორმების პოლიტიკა და ზოგადად პროცესის ანალიზი;
- 2010 წლის კონსტიტუციური ცვლილებების გავლენა თვითმმართველობის სფეროზე;
- საქართველოში რეგიონალიზმისა და რეგიონული განვითარების ტენდენციები;
- 2009-2010 წლებში დეცენტრალიზაციასთან დაკავშირებული კანონშემოქმედებითი პროცესი;
- 2010 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნები;
- ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილება;
- ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსური და ქონებრივი მდგომარეობა;
- 2009-2010 წლებში საქართველოს რეგიონებში განხორციელებული სახელმწიფო პროგრამები;
- თვითმმართველობების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობა;
- საზოგადოებრივი მომსახურების განვითარების სფეროში არსებული მდგომარეობა.

დასასრულ მოცემულია რეკომენდაციები, რაც მიზნად ისახავს ზემოჩამოთვლილ სფეროებში არსებული ნაკლოვანებების აღმოფხვრის ხელშეწყობას.

წინამდებარე ანგარიში მოიცავს მხოლოდ 2009-2010 წლებში განხორციელებული ცვლილებების აღწერას. უფრო ადრინდელი (2004-2008) პერიოდის ფაქტებზე ყურადღება გამახვილებულია იმდენად, რამდენადაც ეს არსებული სიტუაციის დახასიათებისათვის არის საჭირო.

ანგარიშის მომზადებაში მონაწილეობდნენ ექსპერტები:

დავით ზარდიაშვილი, თემურ თორდინავა, რევაზ კაკულია, ოთარ კიკვაძე, ირაკლი კობახიძე, ოთარ კონჯარია, დავით ლოსაბერიძე, შოთა მურღულია, დავით ნარმანია, ალექსანდრე სვანიშვილი, ეკა სირაძე, გია ტოკლიკიშვილი, მიხეილ ძაგანია, თამარ ხიდაშელი, ვახტანგ ხმალაძე.

I. პოლიტიკის ანალიზი

დავით ლოსაბერიძე

1. შესავალი

„ვარდების რევოლუციის“ შემდეგ ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში თავი იჩინა არა დეცენტრალიზაციის, არამედ ცენტრალიზაციის ტენდენციამ. 2005 წელს განხორციელებულმა ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულმა რეფორმამ (თვითმმართველობის ქვედა – ქალაქების, დაბების, თემებისა და სოფლების დონეზე არსებული – დონის გაუქმებამ) მოსახლეობა მნიშვნელოვნად დააშორა მმართველობის ორგანოებს. ამავე დროს, რეფორმის შედეგად, მკვეთრად შეიზღუდა თვითმმართველობათა უფლებამოსილებანი და საკუთარი ფინანსური ბაზა, რამაც ადგილობრივი თვითმმართველობა ცენტრალურ ხელისუფლებაზე სრულად დამოკიდებული გახადა როგორც პოლიტიკური, ისე ადმინისტრაციული და ფინანსური კუთხით. ამასთან, თუ საწყის ეტაპზე (2005-2007 წლები), აღნიშნული პროცესი არაფორმალურ დონეზე მიმდინარეობდა, 2007 წლიდან უკვე საკანონმდებლო ნორმებშიც იწყებს ასახვას.¹

ხელისუფლების ცენტრალიზაცია კიდევ უფრო გაძლიერდა 2009-2010 წლებში. ამ პერიოდიდან მოყოლებული, ადგილობრივი თვითმმართველობის შეზღუდვასთან ერთად, იწყება დეკონცენტრაციის საპირისპირო პროცესიც.² მოხდა მთელი რიგი სახელმწიფო ინსტიტუტების (იუსტიციის სამინისტრო, განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო) ტერიტორიული ორგანოების გაუქმება ან/და მათი უფლებამოსილებების შეკვეცა.

ადგილობრივი თვითმმართველობის როლის დაკნინება ჩანს ყველა იმ მიმართულებით, რომელიც აჩვენებს ქვეყანაში დეცენტრალიზაციის განვითარების დონეს:

- **საკანონმდებლო ბაზა** – მიუხედავად იმისა, რომ კონსტიტუციის ახალი რედაქციით ფორმალურად განმტკიცდა თვითმმართველობის საქმიანობის თავისუფლების გარანტიები, მოქმედი კანონმდებლობის ანალიზი საპირისპირო დაკნინის გაკეთების საფუძველს იძლევა: კანონები სულ უფრო და უფრო ხშირად ეწინააღმდეგება კონსტიტუციით დეკლარირებულ პრინციპებს და ერთმანეთსაც. ამავე დროს, პრაქტიკაში ხელისუფლება ხელმძღვანელობს ჩვეულებრივი კანონების და სხვა საკანონმდებლო აქტების, და არა კონსტიტუციური დებულებების, მოთხოვნებით;
- **უფლებამოსილების განხორციელება** – საერთაშორისო სამართლებრივი აქტებითა და პრაქტიკით თვითმმართველობათათვის გადაცემული უფლებების რეალიზაცია სრულადაა დამოკიდებული

1 საქართველოში ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარების წლიური ანგარიშები, ღია საზოგადოება – საქართველო, 2006, 2007, 2008.

2 **დეცენტრალიზაცია** წარმოადგენს უფლებამოსილებათა განაწილების პრინციპს მმართველობის ერთმანეთისაგან დამოუკიდებელ, ხალხის მიერ არჩეულ, ხელისუფლების დონეებს შორის. ამ დონეებს შორის ურთიერთობა საკანონმდებლო დონეზე რეგულირდება. **დეკონცენტრაცია** არის ცენტრალური ხელისუფლების ინსტიტუტების (სამინისტროები და ა.შ.) ადგილობრივი ორგანოების ფორმირება მართვის პროცესის გაიოლების მიზნით. ეს ორგანოები (პოლიციის განყოფილებები, განათლების რესურს-ცენტრები, ადგილობრივ დონეზე მოქმედი პროკურორები და სხვ.) არ წარმოადგენენ დამოუკიდებელ იურიდიულ პირებს და მნიშვნელობა არ აქვს, თუ სად მდებარეობენ ეს დაწესებულებები.

ცენტრალური ხელისუფლების გადანაცვეტილებებზე როგორც მართვის, ისე საჭირო რესურსებით უზრუნველყოფის მხრივ. მიუხედავად იმისა, რომ წლითინლამდე იზრდება ადგილებზე განსახორციელებელი საქმიანობის დაფინანსება, მცირდება თვითმმართველობათა მიერ დამოუკიდებელი გადანაცვეტილებების მიღების ხარისხი. ცალკეული პროგრამების დაგეგმვისა და მათი საბიუჯეტო უზრუნველყოფის შესახებ გადანაცვეტილება ცენტრალურ ხელისუფლებაში მიიღება;

- **თვითმმართველობის სტრუქტურა** – ადგილობრივი ხელისუფლება სრულად კონტროლდება ცენტრალური ხელისუფლების მიერ. მიუხედავად იმისა, რომ ადგილებზე მოქმედებს ფაქტობრივად მონოპარტიული („ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა“) წარმომადგენლობითი სტრუქტურები, ცენტრი სულ უფრო და უფრო აძლიერებს კონტროლს როგორც სახელმწიფო ზედამხედველობის, ისე ქონების მართვის, ბიუჯეტების დამტკიცების და სხვა მიმართულებებით, რითაც არღვევს საერთაშორისო ვალდებულებებით („ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ევროპული ქარტია) ნაკისრ სუბსიდიარობის პრინციპს;³
- **საზოგადოებრივი მომსახურება** – სახელმწიფო, ქვეყნის მასშტაბით, ახორციელებს მთელ რიგ მსხვილ, ძვირადღირებულ ინფრასტრუქტურულ პროგრამებს, რომელთა ნაწილის შესრულებაც თვითმმართველობების უფლებამოსილების სფეროს განეკუთვნება. მიუხედავად ამისა, თვითმმართველობები ან საერთოდ არ არიან ჩართულნი ამ პროცესში, ან ფაქტობრივად ამ მომსახურების ადგილობრივ გამტარებს წარმოადგენენ. დაგეგმვისა და განხორციელების პროცესში, როგორც წესი, არ ხდება ადგილობრივი თავისებურებების გათვალისწინება, რაც ნეგატიურად აისახება შედეგების ხარისხზე და, ამავე დროს, მნიშვნელოვნად აძვირებს პროდუქტის/მომსახურების ღირებულებას.

ცენტრალიზაციის პროცესის გაძლიერებას საქართველოში თავისი მიზეზები გააჩნია. პირველ ყოვლისა, გასათვალისწინებელია ის, რომ, ტრადიციულად, არც ერთი ცენტრალური ხელისუფლება, განსაკუთრებით რევოლუციის გზით მოსული, არ არის დეცენტრალიზაციის მომხრე და მიისწრაფვის საკუთარ ხელში ძალაუფლების მაქსიმალური კონცენტრაციისაკენ.

ბოლო წლებში ქვეყანაში თანდათანობით დამძიმებული პოლიტიკური, სოციალური თუ ეკონომიკური სიტუაციის ფონზე (2007 წლის პოლიტიკური კრიზისი, 2008 წლის აგვისტოს კონფლიქტი რუსეთთან, მსოფლიო ეკონომიკური კრიზისის ზეგავლენა და სხვ.), ცენტრალური ხელისუფლება თანდათან ზღუდავს ადგილებზე თვით საკუთარი, მმართველი პარტიის წევრი მოხელეების უფლებამოსილებებს. ამჟამად ძნელი სათქმელია, ეს ადგილობრივი (თუნდაც სახელისუფლებო) ელიტის მიმართ უნდობლობის მაჩვენებელია, თუ ცენტრალური ხელისუფლების მიერ ძალაუფლების მაქსიმალური კონცენტრაციის სურვილს წარმოადგენს.

სიტუაცია უფრო გასაგები გახდება, თუ გავითვალისწინებთ, რომ მოქმედი კანონმდებლობისა და საქართველოს მიერ აღებული საერთაშორისო ვალდებულებების თანახმად, ახლოვდება ხელისუფლების ცვლის პერიოდი – 2012, 2013 და 2014 წლები, შესაბამისად საპარლამენტო, საპრეზიდენტო და ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების წლებია და სახელისუფლებო ელიტა დროულად იწყებს თავისი პოზიციების შენარჩუნებისათვის შესაბამისი პირობების შექმნაზე ფიქრს.

³ თვითმმართველობის ერთ-ერთი უმთავრესი დებულების, **სუბსიდიარობის** პრინციპის თანახმად: გაუმართლებელი იქნება, თუ უფრო მაღალ საფეხურზე მდგომ ხელისუფლებას დაეკისრება იმის გაკეთება, რისი გაკეთებაც შეუძლია უფრო დაბალ საფეხურზე მდგომ სახელისუფლებო ორგანოს. ზედა დონის სისტემა ქვედა დონის სისტემის პრობლემის მოგვარებაში შეიძლება ჩაერიოს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, როცა ამ უკანასკნელს საკუთარი ძალებით არ შეუძლია საკითხის გადაწყვეტა.

ფორმალურად დეცენტრალიზაციის პროცესის შეფერხება კვლავ მის ნაკლებპრიორიტეტულობას უკავშირდება. აპელირება ხდება ქვეყნისათვის სხვა, უფრო პრიორიტეტული, საკითხების გადაჭრის საჭიროებაზე. ამას თან ისიც ერთვის, რომ, როგორც ქვეყნის შიგნით, ისე საერთაშორისო თანამეგობრობის მხრიდან, საანგარიშო პერიოდში (2009-2010 წლები) არ შეინიშნებოდა დეცენტრალიზაციის აუცილებლობის მაინცდამაინც დაჟინებული მოთხოვნა. შესაბამისად, ხელისუფლების მიერ განხორციელებული, საკანონმდებლო თუ სტრუქტურული ცვლილებები მოქმედ სისტემაში არსებული ცალკეული (ხშირად მეორეხარისხოვანი) ხარვეზების აღმოფხვრას ისახავდა მიზნად და არა პრობლემათა წარმომშობი მიზეზების საფუძვლების ნიველირებას ძირეული ცვლილებების გზით.

2. საკანონმდებლო აქტივობა

2009-2010 წლების განმავლობაში ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში მოქმედ საქართველოს კანონმდებლობაში განხორციელებული საქმიანობა ორ ძირითად ჯგუფად უნდა დაიყოს:

1. საქართველოს კონსტიტუციის ახალი რედაქციის დამტკიცება (სადაც წინა კონსტიტუციასთან შედარებით, გარკვეულწილად მოხდა ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროს რეგულირება) და
2. „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ორგანულ კანონსა და სხვა კანონებში შესული ცვლილებები.

2.1. კონსტიტუციური ცვლილებები

საქართველოს კონსტიტუციის ახალი რედაქცია საქართველოს პარლამენტმა 2010 წლის 15 ოქტომბერს მიიღო და თვითმმართველობასთან დაკავშირებული დებულებები ძალაში 2011 წლის 1 იანვრიდან შევიდა. ცვლილებებიდან აღსანიშნავია:

- მე-2 მუხლის მე-4 პუნქტი (თვითმმართველობაზე მოქალაქეთა უფლება): ტექსტში გაჩნდა ჩანაწერი „თვითმმართველ ერთეულში რეგისტრირებული საქართველოს მოქალაქეები“, რითაც გარკვეულწილად შეიზღუდა ამ პრინციპის მოქმედების არეალი. კონსტიტუციის წინა რედაქციით მინიჭებული ეს უფლება აღარ გააჩნიათ თვითმმართველობის ტერიტორიაზე მცხოვრებ არარეგისტრირებულ საქართველოს მოქალაქეებს;
- 89-ე მუხლი: თვითმმართველობის წარმომადგენლობით ორგანოს მიეცა საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოში კონსტიტუციური სარჩელის შეტანის უფლება;
- კონსტიტუციას დაემატა ახალი, VIII¹ თავი ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ, სადაც მოხდა ადგილობრივი თვითმმართველობის რეგულირება კონსტიტუციის დონეზე, რაც ადრე მხოლოდ ორგანული კანონითა და სხვა საკანონმდებლო აქტებით რეგულირდებოდა. კერძოდ განისაზღვრა:
 - საარჩევნო უფლება (მუხლი 101¹, პუნქტი 1). თუმცა, არ არის განსაზღვრული საკრებულოთა უფლებამოსილების ვადა;

- თვითმმართველი ერთეულის შექმნისა და გაუქმების, აგრეთვე მისი საზღვრების გადასინჯვის წესი (მუხლი 101¹, პუნქტი 3) – სავალდებულო გახდა გადაწყვეტილების მიღებამდე თვითმმართველ ერთეულთან კონსულტაციის გამართვა – კონსტიტუციით გათვალისწინებულ იქნა „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ევროპული ქარტიის მე-5 მუხლის მოთხოვნა, რომელსაც საქართველო არ შეერთებია ხელშეკრულების რატიფიცირებისას (2004 წელს);
- თვითმმართველობათა უფლებამოსილებები (მუხლი 101²). კონსტიტუციურ დონეზე გაიმიჯნა საკუთარი და ცენტრალური ხელისუფლების მიერ დელეგირებული კომპეტენციები (თუმცა, არ იქნა გათვალისწინებული ვენეციის კომისიისა და ქართველი ექსპერტების რეკომენდაცია უფლებამოსილებათა ძირითადი სფეროების გამიჯვნის შესახებ);
- თვითმმართველობის ქონება და ფინანსები (მუხლი 101³). იკრძალება თვითმმართველობის საკუთრებაში არსებული ქონების უშუალო განკარგვა სახელმწიფოს მიერ (რითაც უკვე არაკონსტიტუციურად შეიძლება ჩაითვალოს „ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ“ კანონით საქართველოს პრეზიდენტის უფლება საკუთარი ინიციატივით, პირდაპირი მიყიდვის წესით გაასხვისოს თვითმმართველი ერთეულის საკუთრებაში არსებული ქონება).

ამავე დროს, კონსტიტუციის ახალ რედაქციაში არ ასახულა:

- თვითმმართველი ერთეულის ორგანიზაციულ-სამართლებრივი ფორმა,
- სუბსიდიარობის პრინციპი, რომლის თანახმად, საჯარო უფლებამოსილებები უნდა განახორციელოს ხელისუფლების იმ ორგანომ, რომელიც ყველაზე ახლოს არის მოსახლეობასთან,
- ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებათა შეზღუდვის საფუძვლები და წესი,
- ფისკალური დეცენტრალიზაციის გარანტიები და ფინანსური გათანაბრების პრინციპები,
- თვითმმართველ ერთეულთა გაერთიანებების სტატუსი და მათი ძირითადი უფლებამოსილებები,
- თვითმმართველობის არჩევითი ორგანოების უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის საკითხი.

საერთოდ, თვითმმართველობის უფლებათა ასახვა კონსტიტუციაში დადებით მოვლენად უნდა მივიჩნიოთ. ამავ დროს, ეს რეგულირებანი ძირითადად წარმოადგენს დეკლარაციული დატვირთვის მქონე ნორმებს და არა იურიდიულ ვალდებულებებს. ამასთან, სამწუხაროდ, კონსტიტუციის ხშირი ცვლის ალბათობა ეჭვქვეშ აყენებს აღნიშნული გარანტიების სტაბილურობასაც.

2.2. ცვლილებები მოქმედ კანონმდებლობაში

მოქმედ კანონმდებლობაში 2009-2010 წლებში ახალი კანონი არ ყოფილა მიღებული, სამაგიეროდ მთალი რიგი ცვლილებები შევიდა არსებულ კანონებში (11-ჯერ – „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“

ორგანულ კანონში, 9-ჯერ – „საქართველოს დედაქალაქის – თბილისის შესახებ“ კანონში, 4-ჯერ – „თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ“ კანონში, 3-ჯერ – „ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ“ კანონში და 2-ჯერ – ორგანულ კანონში „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“. ძალადაკარგულად გამოცხადდა 2 კანონი: „თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ“ (2009 წლის 18 დეკემბერს ახალი საბიუჯეტო კოდექსის მიღებით, რომელშიც ადგილობრივი თვითმმართველობების საბიუჯეტო საკითხები კოდექსის ცალკე კარით დარეგულირდა) და „ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს წევრის სტატუსის შესახებ“ (2009 წლის 28 დეკემბერს კანონმდებლობაში განხორციელებული ცვლილებით).⁴

ცვლილებები, მცირე გამონაკლისის გარდა, არ უკავშირდება ძირეულ ნოვაციებს (მაგალითად, ახალი საბიუჯეტო კოდექსის მიღებით თვითმმართველობების ბიუჯეტებთან დაკავშირებული რეგულაციები პრაქტიკულად არ შეცვლილა). ამასთან, ხშირად ახალი კანონების მუხლები ეწინააღმდეგება როგორც ამავე პერიოდში სხვა კანონებში შესულ ცვლილებებს, ისე თავისივე სხვა მუხლების დებულებებსაც (მაგალითად, 2009 წლის 25 დეკემბერს „საქართველოს დედაქალაქის – თბილისის შესახებ“ კანონში ერთდროულად ორი ურთიერთგამომრიცხავი ცვლილება შევიდა; 2010 წლის 2 ივლისის კანონით ცვლილებები შევიდა ზედამხედველობის შესახებ კანონის იმ ნორმებში, რომლებიც უკვე შეცვლილი იყო 2009 წლის 22 ოქტომბრის კანონით, თანაც, ეს უკანასკნელი ძალადაკარგულად იქნა გამოცხადებული).

კანონქვემდებარე აქტებიდან აღსანიშნავია საქართველოს პრეზიდენტის 10 და საქართველოს მთავრობის 14 ბრძანებულება.

კანონებისა და კანონქვემდებარე აქტების ხშირი ცვლა ნაკარნახევი იყო როგორც საქართველოს მიერ ნაკისრი საერთაშორისო ვალდებულებების შესრულების აუცილებლობით, ისე ქვეყანაში არსებული პოლიტიკური სიტუაციით. პირველ შემთხვევაში ცვლილებებმა საქართველოს კანონმდებლობა გარკვეულწილად დაახლოვა „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ევროპული ქარტიის დებულებებთან (თვითმმართველობის უფლებამოსილების უფრო მკაფიოდ განსაზღვრა, თვითმმართველობის ინსტიტუციური მოწყობის შესაბამისობის უზრუნველყოფა, მოქალაქეთა მონაწილეობის პროცედურებისა და სამართლებრივი გარანტიების განსაზღვრა, ადგილობრივი თვითმმართველობის ავტონომიურობის უზრუნველყოფა, თვითმმართველობის საქმიანობაში სახელმწიფო ორგანოების არასამართლებრივი ჩარევის აღკვეთა).

რაც შეეხება პოლიტიკურ კონტექსტს, აქ ძირითადად საარჩევნო სისტემის რეგულირებასთან გვაქვს საქმე (ქ. თბილისში მერის პირდაპირი არჩევის მოდელის ამოქმედება, საკრებულოს არჩევნების შერეული – პროპორციული და მრავალმანდატიანი მაჟორიტარული – სისტემის შეცვლა შერეული – პროპორციული და ერთმანდატიანი მაჟორიტარული – სისტემით).

საკანონმდებლო ხასიათის მთავარ ხარვეზად ყველგან რჩება კანონთა ურთიერთშეუსაბამობა და ურთიერთწინააღმდეგობა – კონსტიტუციით გარანტირებული ნორმები ხშირად იგნორირებულია ჩვეულებრივი კანონებისა (განსაკუთრებით ე.წ. „დარგობრივი“ კანონების) და კანონქვემდებარე აქტების სასარგებლოდ. მთელი რიგი კანონები („ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ორგანული კანონი, კანონები: „ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ“, „საქართველოს დე-

4 რაგინდ უცნაურად არ უნდა ჟღერდეს, აღნიშნული ცვლილება განხორციელდა არა საქართველოს ორგანულ კანონში (როგორც კანონში, რომელიც არეგულირებს თვითმმართველობის სისტემას საქართველოს მთელს ტერიტორიაზე), არამედ კანონში „საქართველოს დედაქალაქის – თბილისის შესახებ“ (მუხლი 51.).

დაქალაქის – თბილისის შესახებ“, „პოლიციის შესახებ“ და ა.შ.) უკვე წინააღმდეგობაში მოდის კონსტიტუციასთან და შეცვლას მოითხოვს.

დაბოლოს, აღსანიშნავია, რომ 2009-2010 წლებში მიმდინარე საკონსტიტუციო თუ საკანონმდებლო პროცესში ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხი, მცირე გამონაკლისის გარდა, არ წარმოადგენდა საზოგადოების ინტერესის საგანს, ხოლო ის მცირე ინიციატივებიც, რაც სამოქალაქო საზოგადოებამ წარმოადგინა, პოლიტიკური წრეების რეაგირების გარეშე დარჩა.⁵

3. რეგიონული განვითარების საკითხი

3.1. სტრატეგიული ხედვა

გასული ორი წლის განმავლობაში თვითმმართველობის ასე თუ ისე მოქმედი სისტემის ჩამოყალიბებასთან ერთად, აქტუალური გახდა საქართველოს რეგიონული განვითარების საკითხი. აღნიშნულს განაპირობებს როგორც ქვეყნის განვითარების საჭიროება (პერსპექტივაში ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული და სახელმწიფოებრივი მოწყობისათვის აუცილებელი ორდონიანი თვითმმართველობის – მუნიციპალიტეტი/რეგიონი სისტემის შექმნა), ისე ზოგადად მსოფლიოში და, კერძოდ, ევროპაში მიმდინარე რეგიონალიზმის გაძლიერების ტენდენცია.

დღეისათვის რეგიონული განვითარების ხედვა და მარეგულირებელი კანონმდებლობა ქვეყანაში არ არსებობს. რეგიონული მმართველობის მარეგულირებელ დოკუმენტებს წარმოადგენს კანონი „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ და საქართველოს პრეზიდენტის №406 ბრძანებულება „სახელმწიფო რწმუნებულის-გუბერნატორის დებულების დამტკიცების შესახებ“. სახეზეა სახელმწიფო რწმუნებულის-გუბერნატორის ინსტიტუტის საქმიანობის შემაფერხებელი მთელი რიგი გარემოებები:

- უფლებამოსილებათა დეკონცენტრაციის დაბალი ხარისხი, რაც ხელს არ უწყობს რეგიონების შედარებითი უპირტესობების სათანადო გააზრებასა და გამოყენებას;
- ბუნდოვანი სამართლებრივი მანდატი რეგიონების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების გეგმის (სტრატეგიის) შექმნასა და განხორციელებაში;
- უცხოური ინვესტიციების მოზიდვასა და საინვესტიციო პროექტების შემუშავებაში რეგიონის მინიმალური როლი – ადგილებს არ გააჩნიათ არც სათანადო რესურსები, არც მანდატი;
- მწირი ინსტიტუციური და სამართლებრივი შესაძლებლობა ინოვაციების, შესაბამისი პროექტებისა და ინიციატივების სტიმულირებასა და განხორციელებაში;
- დეცენტრალიზაციის/დეკონცენტრაციის სახელმწიფო სტრატეგიის არარსებობა.

5 მაგალითისათვის, საზოგადოებრივ ორგანიზაციათა კოალიციის „ადგილობრივი თვითმმართველობისა და დემოკრატიისათვის“ (21 ორგანიზაცია) მიმართვა საქართველოს ხელისუფლებისადმი 2009 წლის სექტემბერში.

აღნიშნული გამოწვევების დაძლევის მიზნით, 2009 წლიდან ხელისუფლების მიერ გადაიდგა გარკვეული ნაბიჯები: გაუქმდა 2008 წელს შექმნილი რეგიონული მართვის საკითხებში სახელმწიფო („უპორტფელო“) მინისტრის პოსტი და შეიქმნა რეგიონული განვითარების და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო, რომელსაც დაევა „საქართველოს რეგიონული განვითარების 2010-2017 წლების სახელმწიფო სტრატეგიის“ შექმნა (დამტკიცდა 2010 წლის 25 ივნისს, საქართველოს მთავრობის №172 დადგენილებით). საჯარო სამსახურის საქმიანობის წარმატებული განხორციელების მიზნით, შეიქმნა საქართველოს მთავრობის დოკუმენტები „ძირითადი მონაცემები და მიმართულებები 2009-2012 წლებისათვის“ და „ძირითადი მონაცემები და მიმართულებები 2010-2013 წლებისათვის“.

მიუხედავად სტრატეგიის შემუშავებისა, დღემდე არ შექმნილა გრძელვადიანი სამოქმედო გეგმა (მიღებული არ არის დეტალური, საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმა 2011-2014 წლებისთვის; არ არსებობს საზოგადოებრივი პროდუქტისა და მომსახურების მინიმალური სტანდარტები), ამასთან, აღნიშნული საკითხის პრიორიტეტულობის დეკლარირების მიუხედავად, 2011 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტში ამ მიმართულებით საერთოდ არ გამოიყო სახსრები.

3.2. რეგიონული განვითარება პრაქტიკაში

დღეისათვის არათანაბარია რეგიონების ხვედრითი წილი მთლიან საბიუჯეტო შემოსულობებში, ხოლო რეგიონული განვითარების დაფინანსებისას წამყვან როლს ასრულებს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გაწეული ფინანსური დახმარებები.

გარკვეულწილად პოზიტიურ გარემოებად უნდა მივიჩნიოთ ცენტრალური ბიუჯეტიდან გამოყოფილი პროგრამული ფინანსური დახმარებების მოცულობის ზრდა, თუმცა ეს ზრდა ფაქტობრივად წარმოადგენს 2008 წელს ადგილობრივი ბიუჯეტებისათვის საშემოსავლო გადასახადების „ჩამორთმევის“ კომპენსაციას.⁶ რეალურად, ადგილებზე საკუთარი შემოსულობების შემცირება და ცენტრზე მათი სულ უფრო და უფრო მეტი დამოკიდებულება აჩენს ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან არაჯანსაღი ზეგავლენის საფრთხეს. ამავე დროს, აღნიშნული დაფინანსება ატარებს უსისტემო და არაკოორდინირებულ ხასიათს. საქართველოში არ არსებობს რეგიონული განვითარების დაფინანსების ეფექტური მექანიზმი, ხოლო არსებული სისტემა არ ითვალისწინებს არც „საქართველოს რეგიონული განვითარების სახელმწიფო სტრატეგიის“ ღონისძიებებს და არც კონკრეტული რეგიონების განვითარების სისტემურად მონესრიგებული დაფინანსების შესაძლებლობას.

არათანაბარია ცალკეული რეგიონებისათვის გადაცემული დაფინანსება როგორც ჯამურად, ისე ერთ სულ მოსახლეზე გაანგარიშებით. რეგიონებში გაცემული კომერციული საბანკო სესხების უდიდესი წილი მოდის ქ. თბილისზე. იგივე შეიძლება ითქვას „იაფი კრედიტის“ პროგრამის ფარგლებში დაფინანსებულ პროექტებზეც – პროგრამის ფარგლებში 43,5 მილიონი ლარის ოდენობით დაფინანსდა 116 პროექტი. ამ თანხის 70% გაიცა ოთხ რეგიონზე, აქედან, მხოლოდ კახეთის რეგიონზე გაიცა მთელი

6 2008 წლის 1 იანვრამდე საშემოსავლო გადასახადი სრულად ირიცხებოდა იმ ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტში, რომლის ტერიტორიაზეც იყო აკრეფილი. ცენტრალური ხელისუფლების მიერ განხორციელებული საკანონმდებლო ცვლილებით, აღნიშნული გადასახადი სრულად ირიცხება სახელმწიფო ბიუჯეტში. შესაბამისად, ხელისუფლებამ გაზარდა ადგილობრივი თვითმმართველობებისათვის გადასაცემი ტრანსფერის მოცულობა, თუმცა ჯამურად უფრო ნაკლებს ურიცხავს თვითმმართველობებს, ვიდრე ამ გადასახადის სახით მიიღებდნენ.

თანხის 36%. რეგიონების მიხედვით ერთ სულ მოსახლეზე ყველაზე დიდი შემოსავლები ქ. თბილისსა და აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში იყო. მიუხედავად ამისა, ცენტრალური ხელისუფლების მიერ დაფინანსებული სპეციალური პროგრამების უდიდესი ნაწილი სწორედ ამ ორ რეგიონზე მოდის, რაც აჩენს დაფინანსების შესახებ გადაწყვეტილების მიღებისას პოლიტიკური სუბიექტურობის არსებობის საფუძვლიან ეჭვს.

რეგიონული განვითარების პრიორიტეტები დგინდება ცენტრალიზებულად, ადგილობრივი ნიუანსების გათვალისწინების პროცესში ადგილობრივი ხელისუფლებებისა თუ საზოგადოების მონაწილეობის გარეშე, რის მაგალითსაც წარმოადგენს საქართველოს პარლამენტის 2009 წლის 6 თებერვლის № 975-რს დადგენილებით დამტკიცებული სამთავრობო პროგრამა „ერთიანი საქართველო სიღარიბის გარეშე“.

4. თვითმმართველი ერთეულების უფლებამოსილება

2010 წელს შეიცვალა თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებათა კლასიფიკაცია: ნებაყოფლობითი და ექსკლუზიური უფლებამოსილებები გაერთიანდა „საკუთარი უფლებამოსილებების“ სახელწოდებით.

4.1. საკუთარი უფლებამოსილებები

თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებათა შეზღუდვის პირობების ჩამონათვალში გაჩნდა დამატება, რომლის თანახმადაც აიკრძალა „თვითმმართველი ერთეულის მიერ საკუთარი უფლებამოსილებების იმგვარი გამოყენება, რამაც შეიძლება გამოიწვიოს სახელმწიფო ორგანოების, აგრეთვე ორგანიზაციების და დაწესებულებების გამართული ფუნქციონირების შეფერხება“. ეს შეზღუდვა, ასეთი სახის ბუნდოვანი დეფინიციისას და ნორმატიული განმარტების გარეშე, ქმნის ცენტრალური ხელისუფლების მიერ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებზე დამატებითი, შესაძლოა პოლიტიკური, ზემოქმედების ბერკეტს.

სამწუხაროდ, მოქმედ კანონში კვლავ დარჩა თვითმმართველი ერთეულის „დროებითი უფლებამოსილების“ განმსაზღვრელი 65² მუხლი (რომლითაც თვითმმართველობას „ენიჭება“ უფლება, დააფინანსოს ცენტრალური ხელისუფლების უფლებამოსილებანი), რომელიც არ განეკუთვნება არც საკუთარ და არც დელეგირებულ კომპეტენციებს.⁷ აღსანიშნავია ისიც, რომ ასეთი „დროებითი უფლებამოსილების“ ჩამონათვალი წლითინლამდე იზრდება.

2009-2010 წლების მანძილზე გაიზარდა თვითმმართველი ერთეულის საკუთარი უფლებამოსილებების ჩამონათვალი (თვითმმართველ ერთეულში ინვესტიციების ხელშეწყობა, დასაქმების ხელშეწყობის მუნიციპალური პროგრამების დამტკიცება, მუნიციპალური არქივის შექმნა და მომსახურების ტარიფების დადგენა და სხვ.). თუმცა, ზოგიერთი უფლებამოსილების აღსრულება არსებულ სისტემაში შეუძლებელია, რის მაგალითადაც კანონმდებლობისა და პრაქტიკაში არსებული სურათის დაპირისპირება გამოდგება. კერძოდ:

7 2011 წლის თებერვალში, ორგანული კანონის ზემოხსენებულ მუხლში შესული ცვლილებით, აღნიშნული უფლებამოსილების განხორციელება 2013 წლამდე გაგრძელდა.

- მუნიციპალური სახანძრო უსაფრთხოების უზრუნველყოფის უფლებამოსილებას დაემატა „სამაშველო ღონისძიებების უზრუნველყოფა“, მაგრამ თვითმმართველი ერთეულებისათვის სახანძრო უსაფრთხოების ინფრასტრუქტურის გადაცემა დღემდე არ განხორციელებულა;
- ადგილობრივი სამგზავრო გადაზიდვების კომპეტენცია „რეგულირდება საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით“, ხოლო „საავტომობილო ტრანსპორტის შესახებ“ და „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ კანონებით რეგულარული სამგზავრო გადაყვანის ნებართვა მხოლოდ საქართველოს თვითმმართველი ქალაქებისთვის დგინდება. შედეგად 59 მუნიციპალიტეტისთვის შეუძლებელი ხდება საკუთარი უფლებამოსილების რეალიზება;
- საკუთარ უფლებამოსილებას წარმოადგენს, აგრეთვე, დასაქმების ხელშეწყობის მუნიციპალური პროგრამების დამტკიცება. 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 ქ. თბილისის გარდა (პროგრამები: „დაიწყე ბიზნესი ქ. თბილისის მერიის დახმარებით“, „ინგლისურის და კომპიუტერის უფასო კურსები“, „სოციალურად დაუცველი მრავალშვილიანი ოჯახების დასაქმების პროგრამა“) ეს უფლებამოსილება ვერსად ხორციელდება.
- მუნიციპალური არქივის შექმნა და მომსახურების ტარიფების დადგენა კიდევ ერთი საკუთარი დამატებითი უფლებამოსილებაა, თუმცა, „ეროვნული საარქივო ფონდისა და ეროვნული არქივის შესახებ“ კანონის თანახმად, საარქივო ფონდზე პასუხისმგებელი კვლავ მხოლოდ იუსტიციის სამინისტროა. თვითმმართველობები საკუთარი არქივის დროებითი შენახვისათვის, საქართველოს ეროვნულ არქივს 2010 წლიდან უხდიან მომსახურების სოლიდურ საფასურს.

4.2. დელეგირებული უფლებამოსილებები

თვითმმართველი ერთეულისათვის უფლებამოსილება დელეგირებულად ითვლება, თუ უფლებამოსილება: განეკუთვნება სახელმწიფო მმართველობის ორგანოს კომპეტენციას; გადაცემა ხდება კანონის ან ხელშეკრულების საფუძველზე; უზრუნველყოფილია ადეკვატური ფინანსურ-მატერიალური რესურსით (ორგანული კანონის მე-17 მუხლი).

პრობლემას აქაც დარგობრივი კანონმდებლობის (დაახლ. 50-მდე საკანონმდებლო აქტი) დაუხვეწაობა წარმოადგენს. როგორც წესი, ეს კანონები ეწინააღმდეგება მოდის ორგანული კანონის დებულებებს. დადებით გამოწვევას წარმოადგენს ზოგი დარგობრივი კანონი (მაგალითად, „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“), სადაც მეტნაკლებად სრულადაა განსაზღვრული თვითმმართველი ერთეულისთვის დელეგირებული უფლებამოსილებები.

სერიოზული წინააღმდეგობებია, ერთი მხრივ, „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ“ კონსტიტუციურ კანონსა (თვითმმართველობის უფლებამოსილებათა გამიჯვნა აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში) და „საქართველოს დედაქალაქის – თბილისის შესახებ“ კანონს და, მეორე მხრივ, საქართველოს კონსტიტუციასა და „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ორგანულ კანონს

შორის. მაგალითად:

- საქართველოს კონსტიტუციის 1012.1 მუხლის ძალით: „ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებათა განსაზღვრის ძირითადი პრინციპები და უფლებამოსილებანი დგინდება ორგანული კანონით“, ხოლო „საქართველოს დედაქალაქის – თბილისის შესახებ“ კანონის მე-8 მუხლის მიხედვით, ამ უკანასკნელითაა განსაზღვრული დედაქალაქის კომპეტენციები;
- საქართველოს კონსტიტუციისა და ორგანული კანონის მიხედვით, შეიძლება არსებობდეს მხოლოდ თვითმმართველი ერთეულის საკუთარი და დელეგირებული უფლებამოსილებები, მაშინ როდესაც „საქართველოს დედაქალაქის – თბილისის შესახებ“ კანონის მე-9 მუხლით ასევე დადგენილია სახელმწიფოსა და დედაქალაქის ერთობლივი კომპეტენცია;
- „საქართველოს დედაქალაქის – თბილისის შესახებ“ კანონის 9¹ მუხლით განსაზღვრულია თბილისის თვითმმართველობის საკუთარი უფლებამოსილებები, კონსტიტუციის მიხედვით კი ამის დადგენა შეიძლება მხოლოდ ორგანული კანონით.

დასახვევია კანონთა იურიდიული მხარეც. მაგალითად, დარგობრივი კანონები ხშირად იხსენიებენ ადგილობრივი მმართველობის ორგანოებს, რომლებიც რამოდენიმე წელია, საქართველოში აღარ არსებობს. ისიც უნდა ითქვას, რომ „ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის“ პროგრამის ფარგლებში 2010 წლისთვის უნდა მომხდარიყო დარგობრივი კანონმდებლობის ჰარმონიზაცია ორგანულ კანონთან, რაც საქართველოს მხარეს არ განუხორციელებია.

5. ადგილობრივი თვითმმართველობის სტრუქტურა

5.1. ინსტიტუციური ცვლილებები ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში

2009-2010 წლებში ადგილობრივი თვითმმართველობის სტრუქტურაში უმთავრესი ცვლილება დაკავშირებულია საკანონმდებლო დონეზე საკრებულოს როლის გაზრდასა და აღმასრულებელი შტოს – გამგებობის/მერის როლის შემცირებასთან. გამონაკლისს წარმოადგენს საქართველოს დედაქალაქი, სადაც საპირისპირო ტენდენციასთან გვაქვს საქმე.

„ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ორგანულ კანონში შესული ცვლილებების თანახმად, გაიზარდა საკრებულოს თავმჯდომარის უფლებამოსილება – ამიერიდან იგი წარმოადგენს თვითმმართველი ერთეულის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოს ხელმძღვანელს და თვითმმართველობის უმაღლეს პოლიტიკურ პირს. ამავე დროს იზრდება საკრებულოს როლი – ახალი „საბიუჯეტო კოდექსის“ 78-ე მუხლის თანახმად, 2010 წლიდან საკრებულოს შეუძლია დაამტკიცოს ბიუჯეტი საკუთარი შესწორებებით, თუ გამგებელმა/მერმა ბიუჯეტის პროექტის წარდგენისას არ გაითვალისწინა აღნიშნული შესწორებები.

ამავე დროს მცირდება აღმასრულებელი შტოს უფლებები. 2010 წელს გაუქმდა გამგებობის/მერის ე.წ. ორმაგი სტატუსი, როცა მის კანდიდატურას ჯერ არჩევდა საკრებულოს ბიურო (რაც საჯარო მოხელის ნიშნებს ატარებდა), ხოლო შემდეგ ირჩევდა საკრებულო (რითაც იგი პოლიტიკური სტატუსის მატარებელი ხდებოდა). დღეისათვის გამგებლი/მერი უკვე აღარ წარმოადგენს პოლიტიკურ თანამდებობას,

ალარ არის აღმასრულებელი ორგანოს პოლიტიკური ხელმძღვანელი და ანგარიშვალდებულია საკრებულოს თავმჯდომარის წინაშე.

აღნიშნული ცვლილებები, სავარაუდოდ, მიზნად ისახავს იმ მანკიერი პრაქტიკის აღმოფხვრას, რაც დღეისათვისაა შექმნილი ადგილობრივ თვითმმართველობაში. დღემდე საკრებულოს (და მისი თავმჯდომარის) როლი მეტად შეზღუდული იყო და აღმასრულებელი შტო, რომელიც, ფორმალურად თუ არაფორმალურად, პირდაპირ ექვემდებარებოდა ცენტრალური ხელისუფლების სხვადასხვა ინსტიტუტებიდან წამოსულ დირექტივებს, ადგილზე ერთპიროვნულ მმართველობას განასახიერებდა.

საპირისპირო სურათს ვხედავთ ქ. თბილისში – აქ ხდება ქალაქის მერის უფლებების და ლეგიტიმურობის ხარისხის ზრდა (პირდაპირი არჩევნები) და დედაქალაქის საკრებულოს როლის შემდგომი დაკნინება. „საქართველოს დედაქალაქის – თბილისის შესახებ“ კანონიდან ამოღებულ იქნა ნორმები, რომლებიც მერის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტას უკავშირდება, რაც ცალკეულ (მერის გადადგომის, მისი საკრებულოსთან დაპირისპირების და ა.შ.) შემთხვევებში ქვეყანაში პოლიტიკური კრიზისის წყაროდ შეიძლება იქცეს.

5.2. ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტების საქმიანობა

აღნიშნული ცვლილებები ეფექტური იქნებოდა იმ შემთხვევაში, თუ ცენტრალური ხელისუფლება შეწყვეტდა გადაჭარბებულ „მზრუნველობას“ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებზე და მათ საქმიანობაზე, მაგრამ, სამწუხაროდ, სახეზე პირიქითი სურათი გვაქვს: იზრდება ზედამხედველობის ორგანოთა რაოდენობა და მათი უფლებები, ჩაერიონ ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობაში. მაგალითისათვის, რეგიონებში სახელმწიფო რწმუნებულებს-გუბერნატორებს მიენიჭათ უფლება, ჩაერიონ თვითმმართველი ერთეულის პრიორიტეტების განსაზღვრაში.

2010 წლიდან თვითმმართველი ერთეულის საკუთარი კომპეტენციების ნუსხიდან ამოღებული იქნა სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პრიორიტეტების დამტკიცების უფლებამოსილება. „საბიუჯეტო კოდექსის“ თანახმად, ამ ფუნქციას, სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციასთან კონსულტაციით, ახორციელებს თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანო. საკრებულო არათუ არ მონაწილეობს პრიორიტეტების დოკუმენტის შედგენაში, არამედ არც კი განიხილავს მას.

ზემოთქმულის საფუძველზე შეიძლება დავასკვნათ, რომ კვლავ შენარჩუნდა ცენტრალური ხელისუფლების მიერ ადგილობრივი თვითმმართველობის რეალურ უფლებამოსილებათა შეზღუდვისა და დარჩენილი ფუნქციების განხორციელებისას ცენტრის მხრიდან კონტროლის ზრდის 2007 წლიდან წარმოჩენილი ტენდენცია.

მიუხედავად მთელი რიგი საკანონმდებლო ცვლილებებისა, საკმაო სირთულეებია უშუალოდ ადგილობრივი თვითმმართველობის სტრუქტურის ფუნქციონირების სფეროშიც:

- მიუხედავად იმისა, რომ მოხდა გამგეობის/მერიის ტერიტორიული ორგანოს ხელმძღვანელის (გამგეობის/მერიის რწმუნებულის) ფუნქციების რეგლამენტაცია, მისი როლი და გავლენა თვითმმართველობის რეალური განხორციელების პროცესში კვლავ ძალიან მცირეა და ფაქტობრივად ხელისუფლების ზემდგომი რგოლის გადაწყვეტილებების მოსახლეობამდე მიტანის ფუნქციით

ამონიშვნა;

- ადგილობრივი საჯარო მოხელეების თანამდებობრივი რანგების მიხედვით სარგოების ზღვრების დადგენის უფლება, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-9 მუხლის თანახმად, საქართველოს პრეზიდენტის პრეროგატივას წარმოადგენს (ამასთან პრაქტიკაში სარგოთა დადგენა ხორციელდება არა თანამდებობრივი რანგების, არამედ თანამდებობათა მიხედვით), რითაც ირლვევა ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლება, თავად განსაზღვროს საკუთარი სტრუქტურა და თანამდებობრივი იერარქია;
- ადგილობრივი თვითმმართველობის სამართლებრივი აქტების შეჩერება-გაუქმების უფლება, ორგანული კანონის თანახმად (44-ე მუხლის მე-3 პუნქტი), აქვთ იმ სახელმწიფო ორგანოებს, რომლებმაც თავიანთ გამგებლობაში არსებული ცალკეული უფლებამოსილებები გადასცეს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს (44-ე მუხლის მე-3 პუნქტი) და საკრებულოს (44-ე მუხლის მე-4 პუნქტი), როცა „საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის“ თანახმად, ეს, სათანადო საფუძვლების არსებობისას, მხოლოდ სასამართლოს პრეროგატივაა.

დაბოლოს, შევეხებით მართვის პროცესში მოქალაქეთა მონაწილეობის საკითხსაც. მისასალმებელია, რომ 2010 წელს ორგანულ კანონს დაემატა ახალი X¹ თავი „მოქალაქეთა მონაწილეობა თვითმმართველობის განხორციელებაში“ (ამ ნორმების მიღება, 2005 წელს მიღებული ორგანული კანონის გარდამავალი დებულებების თანახმად, ჯერ კიდევ 2006 წლის 1 სექტემბრამდე უნდა მომხდარიყო), რომელიც ავალდებულებს თვითმმართველობის ორგანოებს გამოაქვეყნონ ინიცირებულ გადაწყვეტილებათა პროექტები, დაადგინონ მათი განხილვის პროცედურები და ვადები, შექმნან გადაწყვეტილებათა აღსრულების კონტროლის სისტემა. უფრო მეტიც, მოქალაქეებს შეუძლიათ პეტიციის წესით მოახდინონ თვითმმართველობის ნორმატიული აქტის ინიცირება, აქტიური მონაწილეობა მიიღონ საკრებულოსა და საკრებულოს კომისიების სხდომებში. სამწუხაროდ, პრაქტიკაში ამ უფლების რეალიზების მაგალითები არ გვხვდება.

6. 2010 წლის მუნიციპალური არჩევნები

6.1. წინასაარჩევნო პერიოდი

2009 წლის დეკემბერში „საქართველოს საარჩევნო კოდექსში“ მთელი რიგი შესწორებები შევიდა. ცვლილებებიდან ყველაზე მნიშვნელოვანი იყო ის საკითხები, რომლებიც ცვლიდა ქ. თბილისის საარჩევნო სისტემას:

- თბილისის საკრებულოს შემადგენლობა განისაზღვრა 50 წევრით, რომელთაგან 25 აირჩეოდა ადგილობრივი ერთმანდატიანი მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქების მიხედვით, ხოლო 25 წევრი – პროპორციული წესით თბილისის მთელ ტერიტორიაზე. შედეგად მოხდა ერთი მანდატის წონის ნაწილობრივი გამოთანაბრება (საერთაშორისო სტანდარტების მიხედვით, დასაშვებია საშუალოდ 10%-იანი გადახრა), რის არარსებობასაც აკრიტიკებდნენ საერთაშორისო და ადგილობრივი სადამკვირვებლო ორგანიზაციები როგორც საპარლამენტო, ასევე ადგილობრივი არჩევნებისას. მიუხედავად ამისა, ქ. თბილისში კვლავ გვაქვს 25-დან 4 ოლქში 10%-ზე მეტი, ხოლო 11-ში – 15%-ზე მეტი გადახრა, სხვა თვითმმართველ ერთეულებში კი განსხვავება კიდევ უფრო დიდია;

- შემოღებულ იქნა თბილისის მერის პირდაპირი არჩევის წესი – ორტურიანი სისტემით და პირველ ტურში 30%-იანი საარჩევნო ზღურბლით. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ საერთაშორისო და ადგილობრივი ორგანიზაციების კრიტიკის საგანი გახდა ორტურიანი სისტემის დროს მხოლოდ 30%-იანი ზღურბლის დანესება. მერების პირდაპირი წესით არჩევნები არ შეეხო საქართველოს ოთხ თვითმმართველ ქალაქს (ქუთაისი, ბათუმი, ფოთი და რუსთავი).

შესწორებებით საარჩევნო კომისიის გადაწყვეტილების გასაჩივრების ვადა 1 დღიდან 2 დღემდე გაიზარდა; შეიცვალა ცენტრალური საარჩევნო კომისიის თავმჯდომარის არჩევის წესი; გათვალისწინებულ იქნა საარჩევნო ადმინისტრაციის ქვედა დონეზე მდივნის არჩევა ოპოზიციური პარტიების წარმომადგენელთაგან და სხვ.

უნდა აღინიშნოს, რომ ვენეციის კომისიის „საარჩევნო საკითხებთან დაკავშირებული ქცევის კოდექსის“ თანახმად, არჩევნებამდე 12 თვის განმავლობაში საარჩევნო სისტემის ცვლილება არ არის გამართლებული რიგი მიზეზების გამო (ოლქების საზღვრების გადანაწილება, ამომრჩეველთა სიის შესაბამისი დაყოფა, კანდიდატების რეგისტრაცია, წინასაარჩევნო კამპანია, მონიტორინგის სირთულე, ამომრჩევლის ინფორმირება და ა.შ.), მაშინ როცა საქართველოში ეს კენჭისყრის დღემდე 4 თვით ადრე განხორციელდა.

„საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“ კვლავაც არ არეგულირებს:

- თვითმმართველობის არჩევნებზე დამოუკიდებელი კანდიდატების წარდგენის უფლებას;
- ფარული რეკლამის ცნებას;
- ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენების საზღვრებს;
- თანამდებობის პირთა მიერ წინასაარჩევნო კამპანიასა და აგიტაციაში მონაწილეობის წესებს;
- საჯარო მოხელეების მიერ წინასაარჩევნო აგიტაციაში მონაწილეობის უფლების შეზღუდვას და სხვ.

კვლავ გვხვდება ურთიერთგამომრიცხავი მუხლები, რომლებიც სხვადასხვაგვარი ინერპრეტაციის საშუალებას იძლევა.

წინასაარჩევნო პერიოდში, ისევე როგორც სხვა, ადრე ჩატარებული არჩევნებისას, აღინიშნა მთელი რიგი დარღვევები:

- არ იყო გავლენიანი ზღვარი სახელმწიფო ორგანოებისა და სახელისუფლებო პარტიის საქმიანობას შორის, რაც პოლიტიკურ პარტიებს საქმიანობისთვის არათანაბარ პირობებს უქმნიდა. მიუხედავად იმისა, რომ წინასაარჩევნო პერიოდში აკრძალული იყო სოციალური და ჯანდაცვითი ღონისძიებების ინიცირება, არჩევნების წინ მეტისმეტად გაიზარდა ადგილობრივ ბიუჯეტებში კულტურული ღონისძიებებისა თუ ადმინისტრაციის ადამიანური რესურსის წილი;
- „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოს“ ანგარიშის მიხედვით, თვითმმართველობებისთვის გადაცემული ტრანსფერები 2010 წელს, 2009 წელთან შედარებით, 34%-ით გაიზარდა. ასევე გაი-

ზარდა თბილისის მერიაში დასაქმებულთა რაოდენობა. „საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის“ კვლევების მიხედვით, ქ. თბილისის ბიუჯეტის ხარჯები 2010 წელს, წინა წელთან შედარებით, 84 მილიონი ლარით გაიზარდა (მათ შორის, პირველ ადგილზე იყო ე.წ. „სხვა ხარჯი“ – 54 მილიონი ლარი);

- მმართველი პარტიის წევრი საჯარო მოხელეები წინასაარჩევნო პერიოდში ფორმალურად შვეტულებაში გავიდნენ, თუმცა მაინც იყენებდნენ სამსახურებრივ რესურსს (სამუშაო ოთახები, ავტომანქანები, ტელეფონები და სხვ.) და მართავდნენ მოქალაქეებთან შეხვედრებს;
- ამას გარდა, არასახელისუფლებო პოლიტიკური პარტიები აღნიშნავდნენ მათი წარმომადგენლების დაშინებისა და მუქარის ფაქტებს, რის გამოც რამოდენიმე სუბიექტმა არჩევნებში მონაწილეობისგან თავი შეიკავა.

6.2. კენჭისყრის დღე და შედეგები

2010 წლის 30 მაისის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებისას, მცირე გამოჩაქვების გარდა, ხმის მიცემა მშვიდ გარემოში ჩატარდა. თუმცა ბევრგან, განსაკუთრებით პრობლემურ რეგიონებში (კახეთი, სამცხე-ჯავახეთი, შიდა ქართლი), კანონმდებლობის მიერ აკრძალვის მიუხედავად, მიმდინარეობდა აგიტაცია პოლიტიკური (უმთავრესად სახელისუფლებო) პარტიების აქტივისტების მიერ. არჩევნებამდე ერთი დღით ადრე მმართველი პარტიის ერთ-ერთმა ლიდერმა, პავლე კუბლაშვილმა პარტიის სახელით განაცხადა, რომ განახორციელებდნენ მხარდამჭერთა გამოცხადების მონიტორინგს. შედეგად, არჩევნების დღეს დააფიქსირეს ჯგუფები, რომლებიც მოსულ ამომრჩევლებს „მხარდამჭერების“ სპეციალურ სიებში აღნუსხავდნენ.

გამოვლინდა ტექნიკური ხასიათის პრობლემებიც (მარკირების აპარატების გაფუჭება, მარკირების გამოუყენებლობა და სხვ.). ეს განსაკუთრებით სოფლის ტიპის დასახლებებს ეხება.

კენჭისყრის დღის შემდეგ, არჩევნებთან დაკავშირებული საჩივრების განხილვის პროცესში, მთელი რიგი ხარვეზები გამოვლინდა:

- საარჩევნო კომისიებმა არ დააკმაყოფილეს საჩივრების უმრავლესობა – როგორც წესი, 7 ხმით 6-ის წინააღმდეგ (აღსანიშნავია, რომ მმართველი პარტია და, საერთოდ, ხელისუფლება კომისიებში 7 წარმომადგენელს ნიშნავს);
- საარჩევნო ადმინისტრაციის მხრიდან კომისიის წევრების დარღვევებზე არ ყოფილა ადეკვატური რეაგირება. კერძოდ:
 - საარჩევნო კომისიებმა არც ერთ შემთხვევაში არ გამოიყენეს ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობის (და ფულადი ჯარიმის) დაკისრების უფლება დამრღვევთა მიმართ და განაცხადეს, რომ ამ მოხელეებს ჯარიმებს „დაბალი ხელფასის გამო“ ვერ გადაახდევინებდნენ;

- მიუხედავად იმისა, რომ კანონი სამსახურებრივი მოვალეობის არაჯეროვნად შესრულებისთვის სასჯელის კარგად განერილ იერარქიას ითვალისწინებს, ზემდგომი საარჩევნო კომისიები საუბნო საარჩევნო კომისიის წევრებს, როგორც წესი, პასუხისმგებლობის ყველაზე მსუბუქ ფორმებს უფარდებდნენ;
- მართალია, ცალკეულ შემთხვევებში ცენტრალური საარჩევნო კომისია საოლქო საარჩევნო კომისიებს ავალბდა დამრღვევთა მიმართ პასუხისმგებლობის შეფარდებაზე მსჯელობას, აღნიშნული გადაწყვეტილებები (როგორც წესი, დაგვიანებით მიღების გამო) აღუსრულებელი დარჩა;
- ცენტრალურმა საარჩევნო კომისიას არც ერთხელ არ ჰქონია რეაგირება საოლქო საარჩევნო კომისიის წევრთა მიერ განხორციელებულ დარღვევებზე, რაც იმით გაამართლა, რომ ყველა კანონის სრულად დაცვა შეუძლებელია და, ამასთან, ქვემდგომი კომისიის წევრები გადაღლილი იყვნენ მუშაობით;
- საარჩევნო კომისიების გადაწყვეტილებები ხშირად ეყრდნობოდა არა მტკიცებულებებს, არამედ კომისიის წევრთა პირად მოსაზრებას;
- ქვემდგომი კომისიის წევრთა მხრიდან ახნა-განმარტებების წარმოდგენისას ხშირი იყო გარემოებების განზრახ დამახინჯების შემთხვევები;
- როგორც საარჩევნო კომისიები, ისე სასამართლო, ხშირად „საქართველოს საარჩევნო კოდექსის“ ცალკეულ ნორმას სხვადასხვაგვარ ინტერპრეტაციას აძლევდნენ;
- საარჩევნო კომისიათა ზოგიერთი წევრი საჩივრების განხილვის დროს სადამკვირვებლო ორგანიზაციების წარმომადგენლების მიმართ აგრესიას გამოხატავდა, რაც ამა თუ იმ საკითხის განხილვისას ხშირად სუბიექტური გადაწყვეტილებების მიღებით სრულდებოდა.

ყოველივე ზემოთქმულის ფონზე, 2010 წლის 30 მაისის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების შედეგად მმართველმა პარტიამ მანდატების 86,4% მიიღო.

მიუხედავად საქართველოს კანონმდებლობაში განხორციელებული მთელი რიგი ცვლილებებისა, არჩევნების პერიოდში მმართველი პარტიის მხრიდან განხორციელებულმა არაადეკვატურმა, და ხშირად არაკანონიერმა, ქმედებებმა გააბათილა ის დადებითი მომენტი, რითაც 2010 წლის არჩევნები განსხვავდებოდა 2008 წლის საპარლამენტო და საპრეზიდენტო არჩევნებისგან.

საარჩევნო სისტემაში არსებული ნაკლოვანების შედეგად, ამომრჩეველთა ნება პროპორციულად ვერ აისახა არჩევნების შედეგებზე. მაგალითისათვის, ქ. თბილისში მმართველმა პარტიამ პროპორციულ არჩევნებში ხმების მხოლოდ 52,5% მიიღო, მაგრამ მანდატების 78%-ს დაეუფლა. არჩევნების შედეგმა კვლავ უცვლელი დატოვა რეალურად ერთპარტიული სისტემა საქართველოში, როგორც ცენტრალურ, ისე ადგილობრივ დონეზე.

7. ეკონომიკური საფუძვლები

7.1. შემოსულობები

2010 წელს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ჯამურმა შემოსულობებმა 1.567 მილიონი ლარი შეადგინა, რაც 307,6 მილიონი ლარით აღემატება 2009 წლის, ხოლო 289,9 მილიონი ლარით – 2008 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს.

სახეზეა ადგილობრივი თვითმმართველობების შემოსულობების მნიშვნელოვანი ზრდა, რასაც ვერ ვიტყვით ადგილობრივი ბიუჯეტების დამოუკიდებლობის ხარისხზე – ზრდა ძირითადად გამოწვეულია ცენტრალური ბიუჯეტიდან ტრანსფერებისა (მათ შორის, სპეციალური ტრანსფერების) და პროგრამული დაფინანსების მოცულობის ზრდით. ამასთან, იზრდება თვითმმართველი ქალაქების, და არა მუნიციპალიტეტების, შემოსულობები. ამ უკანასკნელთა შემოსულობები ბოლო ორი წლის მანძილზე, პირიქით, შემცირდა (536 მილიონი ლარი – 2008 წელს, 447 მილიონი ლარი – 2010 წელს).

შემოსულობებს შორის უმთავრესია შემოსავლები (1.412 მილიონი ლარი), სადაც იკვეთება საგადასახადო და არასაგადასახადო შემოსავლების წილის შემცირების უარყოფითი ტენდენცია (24,7%, – 2009 წელს, 23,4% – 2010 წელს). თვითმმართველობების შემოსულობებში უმთავრესს პუნქტს (88,5%) ცენტრიდან მიღებული თანხები შეადგენს. გადასახადების სახით 2010 წელს თვითმმართველმა ერთეულებმა მხოლოდ 180,7 მილიონი ლარი მიიღეს, რაც მეტყველებს ადგილობრივი ბიუჯეტების დამოუკიდებლობის დაბალ ხარისხზე. ამასთან, გადასახადების 66,7% ხუთ თვითმმართველ ქალაქზე მოდის და ეს მაჩვენებელი ზრდის ტენდენციით ხასიათდება (64,4% – 2009 წელს).

ასეთი მძიმე სურათი ძირითადად იმითაა განპირობებული, რომ მუნიციპალიტეტებში ეკონომიკური აქტივობა ძალზე სუსტია, ხოლო სახელმწიფოს მიერ ამ ზონების მხარდაჭერა უფრო ნაკლებმნიშვნელოვნად მიიჩნევა, ვიდრე თვითმმართველი ქალაქების (განსაკუთრებით თბილისისა და ბათუმის) მხარდაჭერა.

ქონების გადასახადი. 2010 წელს „საგადასახადო კოდექსში“ შესული ცვლილებების შედეგად, საწარმოების წლიური გადასახადი 1,5 – 3-ჯერ გაიზარდა. გაიზარდა აგრეთვე ფიზიკური პირების ქონების გადასახადის განაკვეთიც. მიუხედავად ამისა, სიტუაცია საკმაოდ მძიმეა. თვითმმართველობებს არ გააჩნიათ დისკრეციული უფლება (ბაზის განსაზღვრა, განაკვეთის დადგენა, შეღავათების დაწესება, გადასახადის ადმინისტრირება) ამ გადასახადთან დაკავშირებით.

ტრანსფერების სტრუქტურა. თვითმმართველობების ბიუჯეტი ძირითადად ცენტრიდან მიღებული თანხებით ივსება, საიდანაც ლომის წილს (77,8%) სახელმწიფო გრანტები შეადგენს. გარკვეულწილად დადებით გარემოებად უნდა შეფასდეს გრანტების მოცულობის ზრდა (2010 წელს 222,6 მილიონი ლარით – 26%-ით მეტი, 2009 წელთან შედარებით), თუმცა ისიც უნდა გავითვალისწინოთ, რომ დახმარებების ზრდა არსებული სიტუაციითაა განპირობებული. ამასთან, მუნიციპალიტეტების წილად გრანტების მხოლოდ 27% მოდის.

2009 წელს ტრანსფერების 59%-ს შეადგენდა სპეციალური, 32%-ს – გათანაბრებითი, 7%-ს – სხვა არაკლასიფიცირებული, ხოლო 2%-ს – მიზნობრივი ტრანსფერი. 2010 წელს ეს მაჩვენებლები, შესაბამისად 41%, 48%, 10% და 1%-ით განისაზღვრა. გათანაბრებითი ტრანსფერის წილის ზრდა და

სპეციალური და მიზნობრივი ტრანზფერების წილის შემცირება მისასაღმებელია და თუ ამ მოვლენამ ტენდენციის სახე მიიღო, იგი დადებითად შეიძლება აისახოს თვითმმართველობების ბიუჯეტებზე.

გათანაბრებითი ტრანსფერის (2010 წლამდე ეწოდებოდა „გათანაბრებითი ტრანსფერი“) სისუსტეს წარმოადგენს შეზღუდული საკანონმდებლო რეგლამენტაცია იმ დროს, როცა ფინანსთა სამინისტროს ფაქტობრივად შეუზღუდავი უფლებამოსილებები გააჩნია. დადებით მოვლენად უნდა ჩაითვალოს თვითმმართველი ერთეულის მიერ არასახელმწიფო გრანტის აღების პროცედურის გამარტივება, თუმცა კვლავ რთულია სესხის აღება, რაც თვითმმართველობებს მხოლოდ საქართველოს მთავრობისაგან ან მისი ნებართვით შეუძლიათ.

ფისკალური დეცენტრალიზაციის დონე საქართველოში მეტად დაბალია, ხოლო ადგილობრივი ბიუჯეტების შემოსულობები მთლიანად ფინანსთა სამინისტროს ნებაზე (შემოსულობების ძირითადი პარამეტრების განსაზღვრა, შემოსავლების ყოველკვარტალური გეგმების შემუშავება, ადგილობრივი გადასახადების ადმინისტრირება, სხვადასხვა ხარჯების სუბსიდირება) დამოკიდებული. შედეგად მაღალია თვითმმართველობების ბიუჯეტებში შესწორებების შეტანის სიშირე: წლის განმავლობაში ბიუჯეტებში ცვლილებები 8-10-ჯერ ხორციელდება და ხშირად ბიუჯეტი საბიუჯეტო წლის განმავლობაში 100, 200, 300%-ით იცვლება. ყოველივე ეს ცენტრალურ ხელისუფლებას საშუალებას აძლევს, სურვილის შემთხვევაში შეუზღუდავად ჩაერიოს თვითმმართველობათა საქმიანობის პროცესში.

7.2. გადასახდელები

2010 წელს გადასახდელებმა 1.570 მილიონი ლარი შეადგინა, რაც 2009 წლის მაჩვენებელს 331 მილიონით აღემატება. ხარჯების 33% – საბინაო-კომუნალურ მეურნეობაზე, 20% – ეკონომიკურ საქმიანობაზე, 11% – საერთო დანიშნულების სახელმწიფო მომსახურებაზე მოდიოდა. სხვათაშორის, ეს უკანასკნელი (169,8 მილიონი ლარი) მოიცავს პარლამენტის მაჟორიტარი დეპუტატის მომსახურების ხარჯებსაც, რაც, კანონმდებლობის თანახმად, ნამდვილად არ განეკუთვნება ადგილობრივი ბიუჯეტის დაფინანსების სფეროს.

სამწუხაროდ, ეს არ არის ადგილობრივი ბიუჯეტების არამიზნობრივი ხარჯვის ერთადერთი შემთხვევა – მნიშვნელოვანი სახსრებია გამოყოფილი თვითმმართველობის არასაკუთარი კომპეტენციების (პოლიციის განყოფილებების კომუნალური, ზოგადი განათლების, ჯანდაცვის ხარჯები და ა.შ.) დასაფინანსებლად. ის ფაქტი, რომ დაფინანსება ყველგან ერთდროულად და მსგავსი საქმიანობებისათვის ხდება, აჩენს ეჭვს, რომ დავალება ცენტრალური ხელისუფლებიდან მოდის და სრულებითაც არ წარმოადგენს ადგილობრივ ინიციატივას.

თვითმმართველობის ბიუჯეტების გადასახდელების ყველაზე დიდ წილს საბინაო-კომუნალური ხარჯები (2009-2010 წლებში – 875,9 მილიონი ლარი) შეადგენს. იზრდება სხვა სფეროების დაფინანსებაც. ერთადერთ სფეროს, სადაც ხარჯის შემცირებასთან გვაქვს საქმე, განათლება წარმოადგენს (2009 წელს – 108,9 მილიონი ლარი, 2010 წელს – 102,2 მილიონი ლარი).

დადებითად უნდა შეფასდეს ქვეყანაში მობილიზებული გადასახადების მოცულობაში ადგილობრივი ბიუჯეტების წილის ზრდა (2,8% – 2008 წელს, 3,7% – 2010 წელს), თუმცა ეს წილი მაინც უაღრესად მცირეა (შენიშვნისათვის, რეფორმამდე, 2004 წელს ეს მაჩვენებელი 22,8%-ს შეადგენდა).

სახელმწიფო შესყიდვების სფეროში 2009-2010 წლებში დაინერგა ელექტრონული შესყიდვების სისტემა, რომელიც 2010 წლის 1 დეკემბრიდან სავალდებულო გახდა. ახალმა სისტემამ შექმნა შესაძლებლობა, მნიშვნელოვნად გაიაფებულყო საზოგადოებრივი მომსახურების მთელი რიგი სფეროები, თუმცა, ისიც უნდა გავითვალისწინოთ, რომ ყველაზე იაფი არ ნიშნავს ყველაზე ხარისხიანს. ელექტრონული შესყიდვების სისტემამ გარკვეული პრობლემები წარმოშვა ისეთი პროდუქტის შესყიდვისას, როგორცაა საკვები და ნავთობპროდუქტები, რომლებზე ფასებიც ხშირად იცვლება. 2010 წელს ამის გამო 100-მდე ტენდერი ჩაიშალა. ცალკე პრობლემას ქმნის ქვეყანაში (განსაკუთრებით რეგიონებში) კომპიუტერული ტექნოლოგიების გავრცელების არც თუ ისე მაღალი მაჩვენებელი.

7.3. თვითმმართველობის ქონება

საქართველოში ჯერ კიდევ არ არის დასრულებული ადგილობრივი თვითმმართველობებისათვის ქონების გადაცემის 2005 წელს დაწყებული პროცესი. უფრო მეტიც, 2007 წლიდან შეიმჩნევა საპირისპირო ტენდენცია – სახელმწიფო თანდათან ამცირებს სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული ქონების იმ კატეგორიების ნუსხას, რომელიც თვითმმართველობებს უნდა გადაეცეს:

- ორგანული კანონის 2010 წლის 21 ივლისის ცვლილებით, თვითმმართველობებისათვის გადასაცემი მიწის კატეგორიების სიიდან ამოღებულ იქნა საძოვრები და ისინი სამართავად ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს გადაეცა;
- კანონმდებლობის გაუმართაობის გამო შეჩერებულია 2007 წელს დაწყებული ადგილობრივი მნიშვნელობის ტყეების თვითმმართველობის საკუთრებად რეგისტრაციის პროცესი – საქართველოს „ტყის კოდექსი“ საერთოდ არ ცნობს თვითმმართველობას, როგორც ტყის მესაკუთრეს;
- მიუხედავად იმისა, რომ ორგანული კანონის თანახმად, ადგილობრივი მნიშვნელობის წყლის რესურსები თვითმმართველობის საკუთრებაა, ჯერ კიდევ არ არსებობს მთავრობის შესაბამისი დადგენილება, რაც შექმნიდა ამ პრობლემის დარეგულირების მექანიზმს.

ერთადერთი სფერო, სადაც ქონების რეგისტრაციის პროცესი აქტიურად მიმდინარეობს, არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის რეგისტრაციაა. თუმცა, აქ სხვა სახის პრობლემა იჩენს თავს – „ლეგალიზების კომისიის“ მეშვეობით დაურეგისტრირებელ მიწებს მოსახლეობა ხშირად საწყის საპრივატიზაციო ღირებულებაზე 3-ჯერ იაფად, 2,5 ლარად იკანონებს. ამასთან, ზოგჯერ პროცესში ერთვება ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო, რომელიც საწყის ეტაპზე მოთხოვნილი მიწის სახელმწიფო საკუთრებად რეგისტრაციას ითხოვს, რაც ზრდის თვითმმართველობების ტრანსაქციზულ დანახარჯებს.

საკმაოდ მძიმე სურათია ადგილობრივი ქონების განკარგვასთან დაკავშირებით – „ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ“ საქართველოს კანონის 19¹ მუხლის მე-11 პუნქტი საქართველოს პრეზიდენტს აძლევს თვითმმართველი ერთეულის ქონების პირდაპირი მიყიდვის ფორმით გასხვისების ექსკლუზიურ უფლებას. აღნიშნული მოვლენა წინააღმდეგობაში მოდის არა მარტო ორგანულ კანონთან, საქართველოს კონსტიტუციასთან და „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ევროპულ ქარტიასთან, არამედ საკუთრების უფლების ფუნდამენტურ პრინციპებთანაც.

სერიოზულ პრობლემას ქმნის ქონების აღრიცხვის საკითხიც. ხშირად არ არის დადგენილი რეალური საბალანსო ღირებულება და ასეთ ინფორმაციას არც ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო ფლობს.

ყოველივე ზემოთქმული გვიჩვენებს, თუ რა მდგომარეობაა საჯარო ქონების გადანაწილების სფეროში. თვითმმართველი ერთეულის არაფინანსური აქტივების კლებიდან მიღებული შემოსულობების მაჩვენებლის შედარება სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული ქონების რეალიზაციიდან მიღებულ შემოსავლებთან ამის დასტურია: 2009-2010 წლებში არაფინანსური აქტივების კლებით მობილიზებულმა თანხამ ყველა თვითმმართველობის ბიუჯეტში 100 მილიონი ლარი შეადგინა მაშინ, როცა სახელმწიფო ბიუჯეტში ამავე პერიოდში, ამ სახით, სახელმწიფო ბიუჯეტმა 307,1 მილიონი ლარი მიიღო.

8. სახელმწიფო პროგრამები

8.1. საერთაშორისო წყაროებიდან დაფინანსებული პროგრამები

2008 წლის შემდეგ, მთელი რიგი ფაქტორების გამო (აგვისტოს კონფლიქტი რუსეთთან, ახალი მსოფლიო ეკონომიკური კრიზისი, ე.წ. „დიდი პრივატიზაციის“ პროცესის დასრულება), ინვესტიციების შემოსვლამ საქართველოში მნიშვნელოვნად იკლო, რამაც ხელისუფლება აიძულა საკუთარი სახსრებით დაეწყო ეკონომიკის არაპირდაპირი სტიმულირება.

ამავე დროს, ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქციების შემცირებისა და აღნიშნული ფუნქციებისათვის საჭირო რესურსების ადგილზე არარსებობის გამო, აუცილებელი გახდა ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან ადგილობრივი მნიშვნელობის პროგრამების განხორციელება. ამას დაერთო სახელმწიფოს ძალისხმევა, მთელი ქვეყნის მასშტაბით, ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელების გზით მოეხდინა ადგილობრივი განვითარების ხელშეწყობა.

აღნიშნული პოლიტიკის გატარების შედეგად რეგიონებში ნაწილობრივ გამოსწორდა მთელი რიგი ეკონომიკური მაჩვენებლებისა. ამავე დროს, აღნიშნული მიღწევები დაკავშირებულია საზღვარგარეთის სხვადასხვა საფინანსო ორგანიზაციიდან სესხის აღებასთან და, შესაბამისად, საქართველოს საგარეო ვალის მნიშვნელოვან ზრდასთან, რომლის გასტუმრებაც ქვეყანას (მოსახლეობას) მომავალში მრავალ სირთულეს შეუქმნის. სხვადასხვა სახის პროგრამების დასაფინანსებლად საქართველოს ხელისუფლება კრედიტებს იღებს არა მხოლოდ საერთაშორისო და დასავლური, არამედ აზიური (არაბული ეკონომიკის განვითარების ქუვეითის ფონდი, აზიის განვითარების ბანკი და სხვ.) ბანკებიდანაც. გარკვეულ შეღავათს წარმოადგენს ის გარემოება, რომ მოზიდული თანხების მნიშვნელოვანი წილი ქვეყანამ გრანტების სახით მიიღო.

2009-2010 წლებში განხორციელებული ინფრასტრუქტურული პროექტებიდან აღსანიშნავია:

- ათასწლეულის გამოწვევა საქართველოს (MCC) – რეგიონალური ინფრასტრუქტურის განვითარება და გზების რეაბილიტაცია – 419,1 მილიონი ლარის გრანტი;
- ბათუმში კომუნალური ინფრასტრუქტურის დაწესებულებათა რეაბილიტაცია – გერმანული საკრედიტო ორგანიზაციის (KfW) კრედიტი – 58,5 მილიონი ლარი;

- ბათუმის ურბანული ტრანსპორტის პროექტი – ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკის (EBRD) კრედიტი – 5,9 მილიონი ლარი;
- სოფლის განვითარების პროექტი – მსოფლიო ბანკისა და IFAD-ის კრედიტი – 111,9 მილიონი ლარი;
- შიდასახელმწიფოებრივი და ადგილობრივი გზების პროექტი – მსოფლიო ბანკის კრედიტი – 81,4 მილიონი ლარი;
- მუნიციპალური მომსახურების განვითარების პროექტი – აზიის განვითარების ბანკის (ADB) კრედიტი – 85,7 მილიონი ლარი;
- რეგიონალური და მუნიციპალური ინფრასტრუქტურის განვითარების პროექტი – მსოფლიო ბანკის კრედიტი – 88,8 მილიონი ლარი;
- ქუთაისის წყალმომარაგების სისტემის რეაბილიტაცია – ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკის კრედიტი – 4,5 მილიონი ლარი;
- თბილისის გზების რეაბილიტაციის პროექტი – არაბული ეკონომიკის განვითარების ქუვეითის ფონდის კრედიტი – 26,2 მილიონი ლარი;
- ხელვაჩაურის მუნიციპალიტეტის კომუნალური ინფრასტრუქტურის დაწესებულებათა რეაბილიტაცია – გერმანული საკრედიტო ორგანიზაციის კრედიტი – 2,8 მილიონი ლარი;
- ირიგაციისა და დრენაჟის მომხმარებელთა ორგანიზაციების განვითარების პროექტი – მსოფლიო ბანკის კრედიტი – 4,0 მილიონი ლარი.

ჩამოთვლილ პროექტთა საერთო ღირებულებამ 788,9 მილიონი ლარი შეადგინა (358,3 მილიონი – 2009, ხოლო 430,6 მილიონი – 2010 წელს), საიდანაც 369,8 მილიონი ლარი კრედიტს წარმოადგენს.

პროგრამებიდან ყველაზე მსხვილი 2005 წლის 12 სექტემბერს საქართველოსა და აშშ-ს შორის დადებული შეთანხმების საფუძველზე მიღებული „ათასწლეულის გამოწვევის“ კომპაქტია, რომლის ნაწილიც (2009-2010 წლებში – 65,7 მილიონი ლარი) მუნიციპალური ინფრასტრუქტურის აღდგენისათვის და კომუნალური სამსახურების მდგრადი განვითარების პირობების შესაქმნელად იყო გამოყენებული.

8.2. სახელმწიფო ბიუჯეტიდან დაფინანსებული პროგრამები

საერთაშორისო ფინანსური ორგანიზაციებიდან მიღებული თანხების გარდა, საქართველოს მთავრობა უშუალოდ თავისი ბიუჯეტიდანაც ახორციელებს პროგრამების დაფინანსებას.

ამ მხრივ, უპირველეს ყოვლისა, უნდა აღინიშნოს **სპეციალური ტრანსფერები**. 2010 წელს ასეთი ტრანსფერი მხოლოდ ორმა ერთეულმა მიიღო – ქ. თბილისმა (196,6 მილიონი ლარი) და ქ. ბათუმმა (100,0 მილიონი ლარი), თუმცა, დაკონკრეტებული არ ყოფილა, თუ რომელ კონკრეტულ პროგრამებს უნდა

მოხმარებოდა ეს თანხა – საქართველოს კანონმდებლობის თანახმად, სპეციალური ტრანსფერის გამოყენება შეიძლება როგორც ბუნებრივი კატასტროფების შედეგების ლიკვიდაციისას, ისე „გადაუდებელი აუცილებლობის“ შემთხვევაში. ვინაიდან ქ. თბილისი (როგორც ქვეყნის დედაქალაქი) და ქ. ბათუმი (როგორც ავტონომიური რესპუბლიკის ცენტრი) გათანაბრებითი ტრანსფერით ისედაც საკმარისად შელავათებს ფლობენ (შესაბამისად კოეფიციენტები შეადგენს 2,5-ს და 1-ს), კარგი იქნებოდა მთავრობის მხრიდან განმარტებული მაინც ყოფილიყო, რა მიზნით გახდა საჭირო დამატებით სპეციალური ტრანსფერის გამოყოფა.

საკმაოდ ქაოსურად გამოიყურება სახელმწიფო ბიუჯეტიდან **რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდისთვის** გამოყოფილი თანხების განაწილების პროცესიც. 2009 წელს ამ მიზნით 123 მილიონი ლარი გამოიყო, თუმცა წლის განმავლობაში ეს თანხა 182,6 მილიონ ლარამდე გაიზარდა. კიდევ უფრო დიდი ცვლილება განიცადა დაგეგმილმა ბიუჯეტმა 2010 წელს – გამოყოფილი თანხა 91 მილიონიდან 240 მილიონ ლარამდე გაიზარდა. ხშირი ცვლილებები დამახასიათებელია სამთავრობო დოკუმენტებისათვის. მაგალითად, საქართველოს მთავრობის 2009 წლის 20 იანვრის №34 განკარგულებაში, რომლითაც განისაზღვრება დასაფინანსებელი ღონისძიებები, წლის განმავლობაში 17 ცვლილება შევიდა.

განსახორციელებელი პროექტების უმრავლესობა გზებისა და წყლის სისტემის რეაბილიტაციას ეხება. მიუხედავად იმისა, რომ 2008 წლის 1 იანვრიდან სასმელი წყლის რეაბილიტაცია აღარ წარმოადგენს ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებას, სოფლებში სისტემის რეაბილიტაციასთან დაკავშირებული ხარჯების განევა კვლავ თვითმმართველობებს უხდებოდათ, ვინაიდან ცენტრალური ხელისუფლების მიერ დაარსებული სახელმწიფო შპს „საქართველოს გაერთიანებული წყალმომარაგების კომპანია“ მომსახურებას მხოლოდ ქალაქებისა და დაბებისათვის ახორციელებდა. ქ. თბილისის გარდა, სახელმწიფომ ვერ მოახერხა ბიზნესის დაინტერესება აღნიშნული სფეროთი და იძულებულია ბიუჯეტიდან ყოველწლიურად გამოიყოს თანხები წყლის სისტემის რეაბილიტაციისათვის. ასე რომ, თვითმმართველობებისათვის წყალმომარაგების უფლებამოსილების ჩამორთმევა გაუაზრებელი რეფორმის კლასიკურ მაგალითად უნდა მივიჩნიოთ.

გაურკვევლობის კიდევ ერთ მაგალითს წარმოადგენს ქ. ქუთაისის ბიუჯეტისათვის 76,7 მილიონი ლარის გადაცემა პარლამენტის ახალი შენობის ასაგებად. თანხა გამოყოფილ იქნა საქართველოს მთავრობის დადგენილებით, თუმცა სახელმწიფო ბიუჯეტში ასეთი მნიშვნელოვანი ხარჯი ცალკე არ არის მითითებული და სხვა ხარჯების ჩამონათვალში ერთიანდება.

მნიშვნელოვან აქტორს ადგილობრივი პროგრამების განხორციელების სფეროში წარმოადგენს **რეგიონალური განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო**, რომელიც წყლის სიტემების ინფრასტრუქტურის დაფინანსებას წყლით უზრუნველყოფის რეგიონული განვითარების სააგენტოს, ხოლო საგზაო ინფრასტრუქტურის დაფინანსებას საქართველოს საავტომობილო გზების დეპარტამენტის მეშვეობით ახორციელებს. ამ უკანასკნელმა 2009-2010 წლებში განახორციელა „შიდასახელმწიფოებრივი და ადგილობრივი მნიშვნელობის გზების“ პროექტი, რომელიც მსოფლიო ბანკმა დააფინანსა 115,5 მილიონი ლარით. ამავე დროს, ადგილობრივი მნიშვნელობის გზების რეაბილიტაცია კვლავ თვითმმართველობების უფლებამოსილების სფეროდ რჩება.

მუნიციპალური განვითარების ფონდისათვის სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გამოყოფილმა თანხამ 2009 წელს – 201,6 მილიონი ლარი, ხოლო 2010 წელს – 154,4 მილიონი ლარი შეადგინა (2010 წელს რეგიონალური და მუნიციპალური ინფრასტრუქტურის განვითარების დაფინანსების ფონდმა დამატებით

40,3 მილიონი ლარი მიიღო). ამას გარდა, ფონდი დაფინანსებას საერთაშორისო ორგანიზაციებიდანაც (ევროკავშირი და ა.შ.) იღებდა (2009 წელი – 161 მილიონი ლარი, 2010 წელი – 147,2 მილიონი ლარი).

2009-2010 წლებში მუნიციპალური განვითარების ფონდის მიერ განხორციელდა 25 მსხვილი პროექტი, რომელთა შორისაც აღსანიშნავია იძულებით გადაადგილებულ პირთა საცხოვრებელი სახლების მშენებლობა, ასევე მუნიციპალური მომსახურების განვითარებისა და რეგიონალური და მუნიციპალური ინფრასტრუქტურის განვითარების პროექტები.

ცალკე პრობლემას წარმოადგენს შესრულებული სამუშაოების ხარისხი. მაგალითისათვის, ქ. ქუთაისის 24-საათიანი წყალმომარაგების მიზნით 4 მილიონი ლარის ღირებულების თანხა გამოიყო, თუმცა ეს თვითმმართველი ქალაქი ახლაც გრაფიკით იღებს წყალს.

თვითმმართველობებისათვის უფლებამოსილებათა შეზღუდვისა და მომსახურების მთელი რიგი სფეროების ცენტრალიზაციის შედეგად რეგიონებში (განსაკუთრებით სოფლის ტიპის დასახლებებში) წარმოიშვა სერიოზული პრობლემები. ამ პრობლემათა ნაწილობრივი დაძლევის მიზნით 2009 წელს შემუშავდა „სოფლის მხარდაჭერის სახელმწიფო პროგრამა“, რომელიც 2010 და 2011 წლებშიც გაგრძელდა. პროგრამის მიზანს წარმოადგენდა მოსახლეობასთან კონსულტაციების გზით ყველაზე აქტუალური პრობლემების გამოკვეთა და მათი გადაჭრის ხელშეწყობა. ამისათვის 2009 წელს – 20 მილიონი, ხოლო 2010 წელს – 40 მილიონი ლარი გამოიყო. თანხა (2.000-დან 12.000 ლარამდე) გაიცემოდა სოფელზე, მისი მოსახლეობის ოდენობის შესაბამისად. სოფლების მოსახლეობასთან კონსულტაციების ჩატარება დაევალათ ადგილობრივი თვითმმართველობის ტერიტორიული ორგანოების რწმუნებულებს.

პროექტის ნაკლს წარმოადგენდა ის, რომ კრებები ხშირად ფორმალურად ტარდებოდა. ამასთან, დაგეგმილ სამუშაოებზე ტენდერი არ ცხადდებოდა და, საქართველოს მთავრობის დადგენილებით, სახელმწიფო შესყიდვის ფორმად ერთ პირთან მოლაპარაკება განისაზღვრა. 2010 წლის პროგრამული თანხა 13 იანვარს გამოიყო და დაჩქარებული წესით დაიხარჯა, რამაც გააჩინა საფუძვლიანი ეჭვი, რომ პროგრამა 2010 წლების 30 მაისის მუნიციპალური არჩევნების წინ ამომრჩეველთა „მოსყიდვის“ მიზნით ხორციელდებოდა. აღსანიშნავია კიდევ ერთი გარემოება: სოფლის მოსახლეობის სურვილები დაჯგუფდა მუნიციპალიტეტების მიხედვით – ზოგ მუნიციპალიტეტში ყველა სოფელმა (გამონაკლისს გარდა) ავტობუსის გაჩერების აშენება ითხოვა, ზოგ მუნიციპალიტეტში – ხიდის შეკეთება და ა.შ. ამან ასევე გააჩინა ეჭვი, რომ რეალურად პრიორიტეტებს მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ხელისუფლების ხელმძღვანელი (გამგებელი) განსაზღვრავდა და არა მოსახლეობა.

მიუხედავად ამისა, „სოფლის მხარდაჭერის სახელმწიფო პროგრამის“ განხორციელებისას ადგილობრივი მოსახლეობის ჩართულობის რამოდენიმე წარმატებული მაგალითიც იყო. მთელ რიგ თემებსა და სოფლებში ჩანდა მოსახლეობის გააქტიურება. ბევრმა სოფელმა არა მარტო შეცვალა ზევიდან ნაკარნახევი პრიორიტეტები, არამედ წარმატებით მოახდინა საკუთარი ინტერესების ადვოკატირება და ლობირება და მიზანსაც მიაღწია. პროგრამამ ნათლად აჩვენა, რომ თუ მისი განხორციელება მოხდება არა ცენტრალური ხელისუფლების დირექტივების საფუძველზე, არამედ ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ და ეს უკანასკნელი უზრუნველყოფს მოსახლეობის ჩართულობას განხილვის პროცესში, მცირე თანხებითაც შესაძლებელი გახდება მრავალი პრობლემის მოგვარება.

9. სახელმწიფო ზედამხედველობა

9.1. კანონმდებლობა სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ

სახელმწიფო ზედამხედველობის განხორციელება ზოგადად მიზნად ისახავს როგორც სახელმწიფო ინტერესების დაცვას ადგილებზე, ისე თვითმმართველობის ორგანოთა მიერ, საკუთარი უფლებამოსილების ფარგლებში, გადაწყვეტილების მიღების თავისუფლების გარანტიების შექმნას. „ადგილობრივი თვითმმართველობის არსი უპირატესად სახელმწიფო ზედამხედველობის მოცულობით განისაზღვრება... პრინციპული მნიშვნელობა ენიჭება იმას, თუ რა ადგილი მიეკუთვნება ადგილობრივ თვითმმართველობას სახელმწიფო სტრუქტურაში“.⁸

საქართველოს კონსტიტუციის 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“.

„ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ“ საქართველოს კანონი ამოქმედდა 2007 წლის 1 აგვისტოდან. კანონის თანახმად, თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე ზედამხედველობის განხორციელების უფლება გააჩნიათ მხოლოდ სახელმწიფო რწმუნებულებს-გუბერნატორებს (ქ. თბილისსა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის თვითმმართველობათა მიმართ – პრემიერ-მინისტრს) და არა შესაბამის სამინისტროებს. ამრიგად, თვითმმართველობებზე არ ხორციელდება დარგობრივი ზედამხედველობა, რაც თვითმმართველობების საქმიანობის დამატებით შემაფერხებელ გარემოებებს შექმნიდა. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ გაუმართლებელია აჭარის თვითმმართველობათა საქმიანობის კონტროლის განხორციელება არა აჭარის ხელისულების, არამედ საქართველოს პრემიერ-მინისტრის მიერ.

კანონის ნეგატიური ასპექტიდან აღსანიშნავია 2009 წლის 28 დეკემბრის ცვლილებებით მე-8 მუხლის მე-7 პუნქტსა და მე-9 მუხლში ანალოგიური შინაარსის 9¹ პუნქტის ჩამატება – თუ ადრე ზედამხედველობის ორგანო ვალდებული იყო, სამართლებრივი ზედამხედველობის განხორციელების პროცესში შეეჩერებინა ნორმატიული აქტის მოქმედება, რომელიც უხეშად არღვევდა ადამიანის ძირითად უფლებებს ან იწვევდა გამოუსწორებელ მძიმე ზიანს და მიემართა სასამართლოსათვის, ცვლილების შედეგად გაიზარდა ზიანის საკითხთა წრე (ზიანის მიყენება სახელმწიფო უსაფრთხოების, კულტურული მემკვიდრეობის დაცვის, გარემოს, ადამიანის ჯანმრთელობის, სახელმწიფო ორგანოებისათვის, აგრეთვე ორგანიზაციებისა და დაწესებულებების გამართული ფუნქციონირების შეფერხება), ამასთან, იგი გავრცელდა დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელებაზეც. უფრო მეტიც, ზედამხედველობის ორგანომ მიიღო უფლება, კონსულტაციებისა და გაფრთხილების შემდეგ, თავად უზრუნველყოს ზიანის აღკვეთის/აცილების ღონისძიებების განხორციელება. საბედნიეროდ, ამ მუხლის ამოქმედების საჭიროება დღემდე არ ყოფილა, მაგრამ სრულებითაც არ იყო აუცილებელი ასეთი სპეციალური შემთხვევის დელეგირებულ უფლებამოსილებაზე გავრცელება, ვინაიდან ზედამხედველობის ორგანოს ისეც შეეძლო გაეუქმებინა თვითმმართველობის მიერ მიღებული ნებისმიერი ნორმატიული აქტი. ასევე არ არის გა-

8 ა.სვანიშვილი, უ.ფურმანი „ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის კანონის კომენტარები“.

მართლებული ჩამონათვალის გაზრდა, ვინაიდან საკუთარი უფლებამოსილებებიდან გამომდინარე, თვითმმართველობას საერთოდ არ შეუძლია ასეთი სახის ზიანის მიყენება, ხოლო თუ მან თავის უფლებამოსილებას გადააჭარბა, ეს იქნება არარა აქტი, რომელსაც სამართლებრივი შედეგი არ მოჰყვება. რაგინდ პარადოქსულად უნდა უღერდეს, ამ ცვლილებებით შეიზღუდა ზედამხედველობის ორგანოს საქმიანობა: თუ ადრე იგი პირდაპირ მიმართავდა სასამართლოს, ამჟამად მან ჯერ კონსულტაცია უნდა გაიაროს თვითმმართველობასთან, შემდეგ გააფრთხილოს იგი და მხოლოდ შემდეგ ამოქმედდეს.

„ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ“ კანონის გარდა, ფინანსურ სფეროში ზედამხედველობა ხორციელდება 2008 წლის 26 დეკემბერს მიღებული „საქართველოს კონტროლის პალატის შესახებ“ კანონით, რომლის თანახმადაც, კონტროლის პალატა აკონტროლებს 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 პროცენტზე მეტს (მე-6 მუხლის მე-2 პუნქტი). კანონში შესული აღნიშნული ცვლილება ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციის 97-ე მუხლის პირველ პუნქტს, რომლის თანახმადაც, კონტროლის პალატა ამომრებს სახელმწიფო ორგანოთა (და არა თვითმმართველობების, რომელთა უფლებამოსილებები, კონსტიტუციის 101²-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, გამიჯნულია სახელმწიფო ორგანოების უფლებამოსილებასაგან) საქმიანობას. ეს ნორმა წინააღმდეგობაშია ასევე „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ევროპული ქარტიის მე-8 მუხლთან, რომლის თანახმად, თვითმმართველობის საკუთარი უფლებამოსილების განხორციელების ზედამხედველობა დაიშვება მხოლოდ კანონთან შესაბამისობის და არა მიზანშეწონილობისა თუ ეფექტურობის დადგენის მიზნით.

9.2. სახელმწიფო ზედამხედველობის პრაქტიკა

2010 წლის განმავლობაში თვითმმართველობების მიერ მიღებული 2.740 ნორმატიული აქტიდან 34,2%-ს მიეცა სამართლებრივი შენიშვნა, ცვლილება შევიდა 28,7%-ში, ხოლო გაუქმდა – 8,2%.

„ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ“ კანონის მოქმედების მანძილზე (2007-2010 წლები) ზედამხედველობის ორგანომ მხოლოდ ერთხელ გაასაჩივრა თვითმმართველობის ნორმატიული აქტი, როცა მოითხოვა 2009 წლის 1 ივნისს ქ. რუსთავის საკრებულოს მიერ მიღებული №237 დადგენილების („რუსთავის ადგილობრივი თვითმმართველობის 50%-ზე მეტი წილობრივი მონაწილეობით არსებული საწარმოების ბალანსზე რიცხული ძირითადი საშუალებების განკარგვისა და გადაცემის წესის შესახებ“) გაუქმება და როგორც რუსთავის საქალაქო სასამართლოს, ისე თბილისის სააპელაციო სასამართლოს გადაწყვეტილებით, მიაღწია დადგენილების ბათილად ცნობას.

სამწუხაროდ, უმნიშვნელოა საკონსულტაციოდ ოფიციალურად გაგზავნილი ნორმატიული აქტების ოდენობა. სამაგიეროდ კლებულობს სამართლებრივი შენიშვნების წილი (43,42% – 2007 წელს, 34,16% – 2010 წელს), რაც პოზიტიურ მოვლენად უნდა ჩაითვალოს, თუმცა მისი წილი კვლავაც დიდია.

სახელმწიფო ზედამხედველობის პროცესში ახალი პრობლემა გაჩნდა 2009 წელს, როცა გაუქმდა იუსტიციის სამინისტროს ტერიტორიული ორგანოები და მათი ფუნქციები გადაეცა სამინისტროს სამართალშემოქმედებითი დეპარტამენტის სამმართველოს. ასეთმა ცენტრალისტურმა მიდგომამ, ჯერ ერთი,

შეამცირა ზედამხედველობის ორგანოთა დამოუკიდებლობის ხარისხი და, ამასთან, ცუდად იმოქმედა გადანყვეტილების მიღების ოპერატიულობასა და ხარისხზე – ხსენებული სამმართველოს 4-კაციან შტატს ყოველდღიურად უნევს საშუალოდ 10 ნორმატიული აქტის ექსპერტიზა. შესაბამისად, გაიზარდა ექსპერტიზაში ტექნიკური თუ სამართლებრივი ხასიათის შეცდომების და, უფრო მეტიც, კანონდარღვევების რიცხვი.

საილუსტრაციოდ შეიძლება მოვიტანოთ ბათუმის საკრებულოს 2010 წლის №37 დადგენილება „თვითმმართველი ქალაქის – ბათუმის მერიის არქიტექტურისა და ურბანული დაგეგმარების სამსახურის დებულების დამტკიცების შესახებ“. ამ დებულების მე-6 მუხლის მე-3 პუნქტის „ი“ ქვეპუნქტით სამსახურის უფროსი „თავისი კომპეტენციის ფარგლებში გამოსცემს ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს, რომელიც ძალაში შედის ხელმოწერისთანავე“. ეს დებულება აშკარად ეწინააღმდეგება „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონს, რომლის თანახმად, სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელი არ არის უფლებამოსილი გამოსცეს სამართლებრივი აქტი.

პრობლემებს ქმნის ზედამხედველობის ორგანოს ანგარიშის ფორმებიც, სადაც (კანონის მოთხოვნიდან გამომდინარე) შეტანილია მხოლოდ სტატისტიკური ინფორმაციის შედგენის, მიღებული, გასაჩივრებული, შეცვლილი და გაუქმებული ნორმატიული აქტების რაოდენობა, რაც არ იძლევა ანალიზისა და პრობლემებზე რეაგირების საშუალებას.

რაც შეეხება ზედამხედველობას მიზანშეწონილობის მოტივით, იგი იშვიათად გვხვდება, ვინაიდან თვითმმართველობებისთვის დელეგირებული უფლებამოსილებების რაოდენობა თავისთავად მცირეა. ამავე დროს, ასეთი ზედამხედველობის მექანიზმი არ არის დახვეწილი და, შესაბამისად, ზედამხედველობის ორგანოც ერიდება მის გამოყენებას.

10. საზოგადოებრივი მომსახურების განვვა

თვითმმართველობების საკუთარი და დელეგირებული მომსახურების განხორციელების ხარისხი საქართველოში არც თუ ისე მაღალია. პირველ ყოვლისა, ეს საკუთარი უფლებამოსილებების განხორციელებას ეხება. თვითმმართველობების საკუთარი საგადასახადო ბაზა მეტად მწირია და ადგილობრივი ბიუჯეტები ძირითადად გათანაბრებით ტრანსფერზე არიან დამოკიდებულნი. ამავე დროს, მიუხედავად იმისა, რომ მუდმივად იზრდება ამ უკანასკნელის მოცულობა, იგი მაინც არ არის საკმარისი სრულყოფილი საზოგადოებრივი მომსახურების განვვისათვის. ასეთი დასკვნის გამოტანის საშუალებას გვაძლევს მომსახურების ზოგიერთი ცალკეული სფეროს ანალიზი:

- თვითმმართველობები ცდილობენ განახორციელონ სხვადასხვა ასაკის ბავშვებზე ორიენტირებული სოციალური პროგრამები, თუმცა ზუსტი სტატისტიკური ბაზის არარსებობისა და ცენტრალურ ხელისუფლებასთან კოორდინაციის დაბალი დონის გამო, ხშირად ეს პროგრამები ბავშვების ერთი და იმავე ჯგუფზეა მიმართული, რაც ხელისუფლების შესაბამის დონეებსა და სტრუქტურებს შორის კოორდინირებისა და ფუნქციების გამიჯვნის დაბალ ხარისხზეც მეტყველებს. ამასთან, თვითმმართველობებში არ არსებობს შესაბამისი გრძელვადიანი სტრატეგიული პროგრამები;
- მუნიციპალიტეტთა უმრავლესობაში დასუფთავებისა და ნარჩენების გატანის მომსახურება არა-

თანაბრად მიეწოდება მოსახლეობას, როგორც წესი, ეს მომსახურება ხდება მხოლოდ მუნიციპალიტეტის ცენტრებში და არა მთლიანად მუნიციპალიტეტში შემავალ ყველა სოფელში. პრობლემა განსაკუთრებით აქტუალურია მუნიციპალიტეტებში, რომლებსაც აქვთ ტურისტული პოტენციალი. ამავე დროს, არ არსებობს კეთილმოწყობილი ნაგავსაყრელებიც;

- კიდევ ერთი სიახლე, რომელიც უშუალოდ ეხება საზოგადოებრივი მომსახურების განვებას, არის მთელ რიგ მუნიციპალიტეტებში საერთაშორისო დონორების დაფინანსებული პროგრამების მიერ დანერგილი „ერთი სარკმლის“ პრინციპი, რომელიც დაინერგა საქართველოს 5 თვითმმართველ ქალაქში და 15 მუნიციპალიტეტში. პროგრამების ნაწილის დასრულების შემდეგ გაირკვა, რომ თვითმმართველობათა აბსოლუტური უმრავლესობა, ადამიანური, ტექნიკური და ფინანსური რესურსების სიმცირე გამო, ვეღარ ახერხებს აღნიშნული მომსახურების გაგრძელებას.

დღის წესრიგში ასევე დგას მუნიციპალიტეტების წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი იმ შპს-ების შემდგომი ბედის საკითხი, რომლებშიც მუნიციპალიტეტის წილი შეადგენს 100%-ს. საბჭოთა სისტემის დაშლის შემდეგ გასარკვევი იყო რიგი სახელმწიფო დაწესებულებების (დასუფთავების, წყალკანალიზაციის, საპროექტო-სამშენებლო, ტრანსპორტის, კეთილმოწყობის და სხვ. სამსახურები) მართვის საკითხი. მათ გააჩნდათ საჭირო მატერიალურ-ტექნიკური ბაზა. ძველი სტატუსით ისინი ვეღარ იმუშავებდნენ, ამასთან მათი გამგეობების უშუალო სტრუქტურულ სამსახურებად ჩამოყალიბებაც არ იქნებოდა ეფექტური. შედეგად ასეთი სამსახურების უმრავლესობა მუნიციპალიტეტების მიერ შექმნილ შპს-დ ჩამოყალიბდა.

აღნიშნული შპს-ები 2011 წლამდე მუნიციპალური ბიუჯეტიდან ფინანსდებოდნენ, მაგრამ, 2010 წლის 1 დეკემბრიდან, სახელმწიფო შესყიდვების სისტემა ელექტრონულ ფორმატზე გადავიდა, რამაც, თავის მხრივ, გაზარდა კონკურენციის ხარისხი (კონკურენტი კერძო ოპერატორების გაჩენის გზით). კანონმდებლობის თანახმად, თუ ერთგვაროვანი საქონლის ან მომსახურების სავარაუდო ღირებულება საბიუჯეტო წლის განმავლობაში 5.000 ლარზე მეტია, თვითმმართველობა ვალდებულია ელექტრონული ტენდერი გამოაცხადოს და არა ერთ პირთან მოლაპარაკების წესით დაავალოს ხსენებულ შპს-ებს საქმიანობის განხორციელება. კონკურენციის შედეგად გამოიკვეთა მუნიციპალური „შპს“-ების გაუქმებისა და არასამეწარმეო, არაკომერციული იურიდიული პირის (ააიპ) შექმნის ტენდენცია, რადგან ასეთ შემთხვევაში თვითმმართველობა უფლებამოსილია მოახდინოს ააიპ-ის პირდაპირი სუბსიდირება. შედეგად ხდება სახელმწიფო შესყიდვების კონკურენტული გარემოს პირობებში შესყიდვის პრინციპის იგნორირება.

პრაქტიკა გვიჩვენებს, რომ ხშირად უკეთესია მომსახურების განვება იმ მუნიციპალურმა შპს-მ გააგრძელოს, რომელიც უკვე მუშაობდა ამ ბაზარზე, ვინაიდან ხშირად მუნიციპალურ შპს-ებს სოციალური დაკვეთის ფუნქციაც ენიჭება, რისი იგნორირებაც ქვეყანაში არსებული ეკონომიკური და სოციალური სიტუაციის გამო, არ შეიძლება. პოზიტიურ მაგალითად შეიძლება მოვიყვანოთ თეთრიწყაროს მუნიციპალიტეტის მიერ დაბა მანგლისში კომპაქტურად ჩასახლებული დევნილებისათვის განუული შეღავათი (თბილისამდე მგზავრობა მათ 70 თეთრი უჯდებათ, როცა ღირებულება 1,5 ლარია); ასევე დუშეთის მუნიციპალიტეტის მიერ შექმნილი მუნიციპალური შპს „მშენებელი-2011“-ის საქმიანობა, რომელიც ავარიებისა და სტიქიური მოვლენების დროს, მუნიციპალიტეტის ტერიტორიული ერთეულის რწმუნებულის წერილობითი მოთხოვნის საფუძველზე, საზღაურის გარეშე, საკუთარი ტექნიკით ახორციელებს სათანადო სამუშაოებს.

კიდევ ერთი პრობლემა, რომელიც საზოგადოებრივი მომსახურების სფეროში იჩენს თავს, არის განუ-

ლი მომსახურების ხარისხის უზრუნველყოფის საკითხი, ვინაიდან არ არსებობს სავალდებულო სტანდარტები და რეგულაციები. აღნიშნულს თან ერთვის მუნიციპალიტეტებში სხვადასხვა ტიპის მომსახურების დაგეგმარებისა და მართვის კვალიფიკაციის დაბალი დონე.

საქართველოში მიმდინარე ცენტრალიზაციის პროცესის შედეგად დღეისათვის მთელ რიგ უფლებამოსილებებს, რომლებიც, სუბსიდიარობის პრინციპიდან და საერთაშორისო პრაქტიკიდან გამომდინარე, თვითმმართველობის ფუნქციაა, ცენტრალური ხელისუფლება ახორციელებს სპეციალური პროგრამების საშუალებით. ასეთი ტიპის პროგრამების კლასიკურ მაგალითს „სოფლის მხარდაჭერის სახელმწიფო პროგრამა“ წარმოადგენს. იგი არ შეიძლება ჩაითვალოს არათუ საკუთარ, არამედ დელეგირებულ უფლებამოსილებადაც კი და მენეჯმენტის მხრივ საკმაოდ გაურკვეველ სიმბიოზს (ცენტრალური ბიუჯეტიდან დაფინანსება და ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ ორგანიზება) წარმოადგენს.

11. დასკვნა

ადგილობრივი თვითმმართველობის მოქმედი სტრუქტურის ფუნქციონირების ანალიზის საფუძველზე შესაძლებელია შევაფასოთ დეცენტრალიზაციის პროცესის ცალკეული სფეროები:

კანონმდებლობა. საქართველოს კონსტიტუციის ახალმა რედაქციამ განამტკიცა თვითმმართველობის უფლებები, მაგრამ კანონმდებლობა (განსაკუთრებით დარგობრივი) შესაბამისობაშია მოსაყვანი როგორც კონსტიტუციასთან, ისე ორგანულ კანონთან და, არც თუ ისე ხშირად, ერთმანეთთანაც. სამწუხაროდ, საკანონმდებლო პრაქტიკა, როგორც წესი, ცალკეული ხარვეზების გამოსწორებას ისახავს მიზნად და არა დეკლარირებული პრინციპების მიხედვით ინსტიტუციური სისტემის ჩამოყალიბებას.

რეგიონული განვითარების პერსპექტივები. ქვეყანაში თანდათან იკვეთება რეგიონული მოწყობის პერსპექტივა, მაგრამ შესაბამისი სტრატეგიის დეკლარირებას არ მოჰყოლია სამოქმედო გეგმები, კანონები და რეგულაციები. ამავე დროს, დეკლარირებულად პრიორიტეტულმა სფერომ სახელმწიფო ბიუჯეტში საერთოდ ვერ ჰპოვა ასახვა.

თვითმმართველობის უფლებამოსილებები. თვითმმართველობებს არ გააჩნიათ ტექნიკური, ადამიანური და, რაც მთავარია, ფინანსური რესურსები საკუთარი კომპეტენციების სრულყოფილად განსახორციელებლად – აშკარაა, რომ ამ მიზნებისათვის გამოყოფილი გათანაბრებითი ტრანსფერების მოცულობა არასაკმარისია. ცენტრალური ხელისუფლება ხშირად თვითონ ახორციელებს თვითმმართველობების კომპეტენციებს და იყენებს ადგილობრივ თვითმმართველობებზე ზემოქმედების მექანიზმებს (განსაკუთრებით წინასაარჩევნო პერიოდში).

ინსტიტუციური მოწყობა. საანგარიშო პერიოდში გარკვეულწილად შეიცვალა თვითმმართველობების სტრუქტურა: წარმომადგენლობითი ორგანოების როლი გაიზარდა, აღმასრულებლისა კი შემცირდა. აღნიშნული არ შეეხება ქ. თბილისს, სადაც საპირისპირო ტენდენციას ვხედავთ.

არჩევნები. 2010 წლის 30 მაისის მუნიციპალური არჩევნები მნიშვნელოვანი დარღვევებით ჩატარდა. მართალია, აქ არ ყოფილა ისეთი დარღვევები, როგორც 2008 წლის საპრეზიდენტო და საპარლამენტო არჩევნების პერიოდში, მაგრამ საარჩევნო ადმინისტრაციამ ფაქტობრივად საერთოდ არ გამოიყენა კანონით გათვალისწინებული ზომები დამრღვევი მოხელეების მიმართ.

ეკონომიკური საფუძვლები. ადგილობრივი ბიუჯეტების აბსოლუტური მოცულობის ზრდის მიუხედავად, მცირდება თვითმმართველობის ფინანსური დამოუკიდებლობის ხარისხი – ისინი სულ უფრო და უფრო მეტად ხდებიან დამოკიდებულნი ცენტრალური ხელისუფლების კეთილ ნებაზე. ადგილობრივი შემოსულობების უმთავრეს წყაროს ტრანსფერები (მათ შორის, სპეციალური) შეადგენს, ხოლო ადგილობრივი შემოსავლების წყაროები უმნიშვნელოა. გადასახდელებში კვლავ ფიგურირებს ცენტრალური ხელისუფლების ხარჯების „ნებაყოფლობითი“ დაფინანსება. ადგილობრივი ქონების დიდი ნაწილის განმკარგველი კვლავ ცენტრალური ხელისუფლებაა.

სახელმწიფო პროგრამები. რეგიონებში ხორციელდება ცენტრალური ბიუჯეტიდან და საერთაშორისო ორგანიზაციების გრანტებიდან და კრედიტებიდან დაფინანსებული მნიშვნელოვანი ინფრასტრუქტურული პროექტები, რომლებიც ხშირად, სუბსიდიარობის პრინციპის თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებას წარმოადგენს. ადგილობრივი სპეციფიკის გაუთვალისწინებლობა და თვითმმართველობებისაგან დამოუკიდებლად ჩატარებული საქმიანობა ხშირად არაეფექტური და ძვრადღირებულია. ამასთან, შესრულებული სამუშაოს არაეფექტური მენეჯმენტი (მაგალითად, ახლადდაგებული ასფალტის ამოთხრა წყლის სისტემის რეაბილიტაციის მიზნით და ა.შ.) ბაღებს თანხების, საუკეთესო შემთხვევაში არამიზნობრივი, ხოლო უარეს შემთხვევაში – არაეფექტიანი (და შესაძლოა – უკანონო) ხარჯვის ეჭვს.

სახელმწიფო ზედამხედველობა. სულ უფრო და უფრო ძლიერდება ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან თვითმმართველობების საქმიანობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობა. მიმდინარეობს მაკონტროლებელი ორგანოების ცენტრალიზაციის პროცესი. ცენტრი, კანონმდებლობის დარღვევით, უკვე „კონტროლის პალატის“ მეშვეობით ამონიშნავს ადგილობრივ ბიუჯეტებს, რითაც თვითმმართველობას ცენტრალური ხელისუფლების სტრუქტურული დანაყოფის მდგომარეობაში აყენებს.

საზოგადოებრივი მომსახურება. თვითმმართველობებში ადგილობრივი მომსახურების განვითარების ხარისხი არ არის დამაკმაყოფილებელი. ამავე დროს, ამ მომსახურების დიდ ნაწილს ხშირად, სახელმწიფო პროგრამების მეშვეობით, ცენტრალური ხელისუფლება ახორციელებს („სოფლის დანმარების სახელმწიფო პროგრამა“ და ა.შ.). მიუხედავად ამისა, თუ მიზნები ნათლადაა ჩამოყალიბებული, მოსახლეობა აქტიურად ერთვება გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში და ეფექტურად და ხარისხიანად განკარგავს მათთვის გამოყოფილ სახსრებს.

II. კონსტიტუციის ახალი რედაქცია და თვითმმართველობა

ირაკლი კობახიძე

1. ადგილობრივი თვითმმართველობა საქართველოს კონსტიტუციის ახალ რედაქციაში

2010 წლის 15 ოქტომბერს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო კონსტიტუციური კანონი „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ“, რომლითაც არსებითად გადაისინჯა ქვეყნის ძირითადი კანონი და შეიცვალა სახელმწიფო მმართველობის არსებული მოდელი. უმაღლესი სახელმწიფო ორგანოების სტატუსისა და უფლებამოსილებების მარეგულირებელი თავების გარდა, ცვლილებები შეეხო საქართველოს კონსტიტუციის მთელ რიგ სხვა დებულებებს, მათ შორის, გადაისინჯა ადგილობრივი თვითმმართველობის პრინციპის განმამტკიცებელი მე-2 მუხლის მე-4 პუნქტი, ხოლო კონსტიტუციის 89-ე მუხლში შეტანილი ცვლილების საფუძველზე ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობით ორგანოს მიენიჭა საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოში კონსტიტუციური სარჩელის შეტანის უფლებამოსილება. გარდა ამისა, საქართველოს კონსტიტუციას დაემატა ახალი, VIII¹ თავი ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ, რომლითაც განისაზღვრა თვითმმართველი ერთეულის ინსტიტუციური მოწყობის, ადგილობრივი არჩევნების, თვითმმართველი ერთეულის შექმნის, გაუქმებისა და მისი საზღვრების შეცვლის, ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებათა განსაზღვრის, თვითმმართველი ერთეულის ქონებისა და ფინანსების დამოუკიდებლობის, ადგილობრივი თვითმმართველობის იურისდიქციის და თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის საფუძვლები. კონსტიტუციური კანონის თანახმად, აღნიშნული თავი, აგრეთვე მე-2 მუხლის მე-4 პუნქტისა და 89-ე მუხლის ახალი რედაქცია ამოქმედდა 2011 წლის 1 იანვარს.

საქართველოს კონსტიტუციაში ადგილობრივი თვითმმართველობის მარეგულირებელი ახალი თავის დამატება უნდა განვიხილოთ პოზიტიურ მოვლენად, რომელსაც საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტის შემდგომ განვითარებაში მნიშვნელოვანი წვლილის შეტანა შეუძლია. იგივე უნდა ითქვას ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოს ახალ უფლებამოსილებაზე, კონსტიტუციური სარჩელით მიმართოს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს. სწორედ საკრებულოების აქტიურობასა და საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პოზიციაზე იქნება მნიშვნელოვნად დამოკიდებული, შეიძენს თუ არა ადგილობრივი თვითმმართველობის ახლად განმტკიცებული კონსტიტუციური გარანტიები რეალურ სამართლებრივ და პრაქტიკულ დატვირთვას.

2. ზოგადი დაპულაგაჰი ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ

საკონსტიტუციო ცვლილებების განხორციელებისას ნაწილობრივ გადაისინჯა საქართველოს კონსტიტუციის მე-2 მუხლის მე-4 პუნქტი, რომელიც შემდეგი სახით ადგენს ადგილობრივი თვითმმართველობის ზო-

გად საფუძვლებს: „თვითმმართველ ერთეულში რეგისტრირებული საქართველოს მოქალაქეები ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეებს ანესრიგებენ ადგილობრივი თვითმმართველობის მეშვეობით, სახელმწიფო სუვერენიტეტის შეუღალაზავად, საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად. სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოები ხელს უწყობენ ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარებას“. სამსუხაროდ, ახალი ფორმულირება უკან გადადგმული ნაბიჯია ნორმის წინა რედაქციასთან შედარებით, რომელიც ადგენდა, რომ „საქართველოს მოქალაქეები ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეებს ანესრიგებენ თვითმმართველობის მეშვეობით სახელმწიფო სუვერენიტეტის შეუღალაზავად“. ამგვარი ფორმულირება თვითმმართველობას აქცევდა საქართველოს მოქალაქეების თავისთავად და საყოველთაო უფლებად. აღნიშნულის საპირისპიროდ, ნორმის ახალმა რედაქციამ თვითმმართველობა განსაზღვრა, როგორც თვითმმართველ ერთეულში რეგისტრირებულ საქართველოს მოქალაქეთა უფლება, რაც იმას ნიშნავს, რომ თუ სახელმწიფო გარკვეულ ტერიტორიაზე არ ქმნის თვითმმართველ ერთეულს, ამ ტერიტორიაზე მცხოვრებ საქართველოს მოქალაქეთათვის თვითმმართველობის უფლება საერთოდ არ წარმოიშობა.

კონსტიტუციის მე-2 მუხლის მე-4 პუნქტის ახალი რედაქცია, წინა რედაქციის ანალოგიურად, განამტკიცებს ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებათა უნივერსალობის პრინციპს, რომლის თანახმად, საქართველოს მოქალაქეებს ენიჭებათ უფლება, ადგილობრივი მნიშვნელობის ყველა საკითხი მოანესრიგონ თვითმმართველობის მეშვეობით. ამასთან, იმის დადგენა, თუ რომელი კომპეტენცია წარმოადგენს, თავისი ბუნებით, ადგილობრივი მნიშვნელობის უფლებამოსილებას, საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრეროგატივად უნდა განვიხილოთ.

კონსტიტუციის მე-2 მუხლის მე-4 პუნქტი განსაზღვრავს, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობა ხორციელდება „საქართველოს კანონმდებლობის ფარგლებში, სახელმწიფო სუვერენიტეტის შეუღალაზავად“. მოცემული ჩანაწერით კონსტიტუცია ადგენს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების სამართლებრივი აქტებისა და მოქმედების იერარქიულ დაქვემდებარებას სახელმწიფო კანონმდებლობისადმი, რაც ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების უმნიშვნელოვანეს ასპექტს წარმოადგენს. სწორედ აღნიშნული იერარქიის დაცვა ქმნის ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებისას სახელმწიფო სუვერენიტეტის პრინციპის დაცვის გარანტიას.

მე-2 მუხლის მე-4 პუნქტის მეორე წინადადება, რომელიც სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებს აკისრებს პოზიტიურ მოვალეობას, ხელი შეუწყონ ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარებას, არსებითად დეკლარაციული დატვირთვის მქონე ნორმად უნდა განვიხილოთ, რომლიდანაც კონკრეტული იურიდიული ვალდებულებების ამოკითხვა, სამსუხაროდ, შეუძლებელია.

3. საქართველოს კონსტიტუციის VII¹ თავი

3.1. ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუციური მოწყობა. საარჩევნო პრინციპები. თვითმმართველი ერთეულის შექმნის, გაუქმებისა და საზღვრების შეცვლის წესი

ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუციური მოწყობას ანესრიგებს 101¹ მუხლის პირველი პუნქტი: „ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების შექმნისა და საქმიანობის წესი განისაზღვრება ორგანული კანონით. ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოები ანგარიშვალდებული არიან ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოების წინაშე“.

101¹ მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, თვითმმართველი ერთეული უფლებამოსილებებს ახორციელებს წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების მეშვეობით. ამასთან, კონსტიტუცია მიგვანიშნებს იერარქიულ დამოკიდებულებაზე ამ ორგანოებს შორის და ადგენს, რომ თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანო ანგარიშვალდებულია წარმომადგენლობითი ორგანოს წინაშე. აღსანიშნავია, რომ კონსტიტუციური კანონის პროექტის პირვანდელი რედაქცია მიუთითებდა აღმასრულებელი ორგანოს პასუხისმგებლობაზე წარმომადგენლობითი ორგანოს მიმართ. თუმცა, იმ გარემოების გათვალისწინებით, რომ პირდაპირი წესით არჩეული თბილისის მერი ვერ იქნებოდა პასუხისმგებელი საკრებულოს წინაშე, ვენეციის კომისიის ექსპერტებმა, საქართველოს კანონმდებლობის სპეციფიკის გათვალისწინებით, სამართლიანად მოითხოვეს ანგარიშვალდებულებით პასუხისმგებლობის ჩანაცვლება.⁹

თვითმმართველი ერთეულის ინსტიტუციური მოწყობის მარეგულირებელი კონსტიტუციური ნორმა შეესაბამება როგორც „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ევროპული ქარტიის მოთხოვნებს, ისე საქართველოს კანონმდებლობით ამჟამად დადგენილ მოდელს, თუ არ გავითვალისწინებთ იმ გარემოებას, რომ „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი არ აკონკრეტებს, რომელი სუბიექტი უნდა მოვიზოროთ თვითმმართველობის აღმასრულებელ ორგანოდ – მუნიციპალიტეტის საკრებულოს თავმჯდომარე თუ გამგეობა, რაც საკანონმდებლო ნონსენსად უნდა იქნეს მიჩნეული.

საარჩევნო პრინციპები განმტკიცებულია საქართველოს კონსტიტუციის 101¹ მუხლის მე-2 პუნქტით: „ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობით ორგანოს – საკრებულოს ირჩევენ თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე რეგისტრირებული საქართველოს მოქალაქეები პირდაპირი, საყოველთაო, თანასწორი საარჩევნო უფლების საფუძველზე, ფარული კენჭისყრით“.

101¹ მუხლის მე-2 პუნქტი განამტკიცებს ადგილობრივი არჩევნების საყოველთაობის, თანასწორობის, პირდაპირობის და ფარულობის დემოკრატიულ პრინციპებს. მნიშვნელოვანია, რომ აღნიშნული პრინციპები, რომლებიც საქართველოს კონსტიტუციით 2011 წლამდე მხოლოდ საპარლამენტო და საპრეზიდენტო არჩევნების მიმართ იყო დადგენილი, ახლა უკვე ადგილობრივი არჩევნებისთვისაც განისაზღვრა. საკონსტიტუციო ცვლილებების ამოქმედებამდე, ადგილობრივი არჩევნების დემოკრატიული პრინციპები საქართველოში განმტკიცებული იყო „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ევროპული ქარტიით, „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონით და „საქართველოს საარჩევნო კოდექსით“.

ყურადღება უნდა გავამახვილოთ იმ გარემოებაზე, რომ ადგილობრივ დონეზე აქტიურ საარჩევნო უფლებას კონსტიტუცია მხოლოდ საქართველოს მოქალაქეებს ანიჭებს. შესაბამისად, ადგილობრივ არჩევნებში ხმის მიცემის უფლებით ვერ ისარგებლებენ საქართველოში მცხოვრები, ბინადრობის უფლების მქონე უცხოელები. აღსანიშნავია, რომ ადგილობრივ დონეზე არჩევნებში უცხოელთა მონაწილეობის დაშვება ძველი დემოკრატიის ბევრ ქვეყანაში საკმაოდ გავრცელებულ მოვლენას წარმოადგენს. რადგან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები არსებითად არა პოლიტიკური, არამედ „სამეურნეო“ ამოცანების გადაწყვეტით არიან დაკავებული, მიიჩნევა, რომ უცხოელთა მონაწილეობა ადგილობრივ არჩევნებში ვერ შექმნის სახელმწიფო სუვერენიტეტის ან ქვეყნის ტერიტორიული მთლიანობის დარღვევის არსებით საფრთხეს. აღნიშნული დასკვნის გათვალისწინებით, გამორიცხული არ არის, პოლიტიკური სტაბილურობის მიღწევის შემდეგ, საქართველოშიც დადგეს დღის წესრიგში ამგვარი პრივილე-

9 CDL(2010)017 Draft Constitutional Law on changes and amendments to the Constitution of Georgia _ Chapter VII¹ Local Self-Government.

გით უცხოელების აღჭურვის საკითხი. შესაბამისად, აქტიური საარჩევნო უფლების მონესრიგებისას საქართველოს პარლამენტს შეეძლო შედარებით მოქნილი ჩანაწერითაც შემოფარგლულიყო.

თვითმმართველი ერთეულის შექმნის, გაუქმებისა და საზღვრების შეცვლის საფუძვლები დადგენილია 101¹ მუხლის მე-3 პუნქტით: „თვითმმართველი ერთეულის შექმნისა და გაუქმების, აგრეთვე მისი ადმინისტრაციული საზღვრების გადასინჯვის წესი განისაზღვრება ორგანული კანონით. თვითმმართველი ერთეულის გაუქმებას ან მისი ადმინისტრაციული საზღვრების გადასინჯვას უნდა უსწრებდეს თვითმმართველ ერთეულთან კონსულტაციები“.

101¹ მუხლის მე-3 პუნქტი თვითმმართველი ერთეულის შექმნისა და გაუქმების, აგრეთვე მისი საზღვრების გადასინჯვის წესის დადგენას ორგანული კანონის პრეროგატივად განსაზღვრავს. ამასთან, კონსტიტუცია სავალდებულოდ აცხადებს შესაბამის თვითმმართველ ერთეულთან კონსულტაციის გამართვას მისი გაუქმების ან ადმინისტრაციული საზღვრების შეცვლის თაობაზე გადანყვეტილების მიღებამდე. ამგვარად, საქართველოს კონსტიტუციით გათვალისწინებულ იქნა „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ევროპული ქარტიის მე-5 მუხლის მოთხოვნა, რომელიც საზღვრების გადასინჯვამდე შესაბამის თვითმმართველი ერთეულების კონსულტაციას მოითხოვს და რომელსაც ქართული მხარე აღნიშნული საერთაშორისო ხელშეკრულების რატიფიცირებისას (2004 წ.) არ შეერთებია.

კონსტიტუციის მოცემული დათქმიდან შეგვიძლია ამოვიკითხოთ კანონმდებლის ვალდებულება, ორგანული კანონით განსაზღვროს თვითმმართველ ერთეულთან კონსულტაციების გამართვის ეფექტიანი წესი. წინააღმდეგ შემთხვევაში, აღნიშნული ნორმა დარჩება ქმედით იურიდიულ ძალას მოკლებულ მოთხოვნად, რომლის პრაქტიკული რეალიზაცია მთლიანად ცენტრალური ხელისუფლების ნებაზე იქნება დამოკიდებული.

3.2. უფლებამოსილებათა გამიჯვნის პრინციპი და ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებები

ადგილობრივი თვითმმართველობის ადმინისტრაციული დამოუკიდებლობის უმნიშვნელოვანეს გარანტიას განამტკიცებს საქართველოს კონსტიტუციის 101² მუხლის პირველი პუნქტი: „ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებები გამიჯნულია სახელმწიფო ორგანოთა უფლებამოსილებებისაგან. თვითმმართველ ერთეულს აქვს საკუთარი და დელეგირებული უფლებამოსილებანი. ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებათა განსაზღვრის ძირითადი პრინციპები და უფლებამოსილებანი დგინდება ორგანული კანონით“.

სახელმწიფო ხელისუფლებასა და ადგილობრივ თვითმმართველობებს შორის უფლებამოსილებათა გამიჯვნა წარმოადგენს მმართველობის სისტემის დეცენტრალიზაციის უმნიშვნელოვანეს პრინციპს. სწორედ აღნიშნული პრინციპი უნდა იქცეს ძირითად კონსტიტუციურ დებულებად, რომელიც საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მისცემს შესაძლებლობას, საკრებულოს კონსტიტუციური სარჩელის საფუძველზე დაიცვას ადგილობრივი თვითმმართველობის დამოუკიდებლობა და ლეგიტიმური ინტერესები.

უფლებამოსილებათა გამიჯვნის პრინციპიდან, პირველ რიგში, უნდა ამოვიკითხოთ სახელმწიფო ხელისუფლების და ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთობლივი უფლებამოსილებების დადგენის

დაუშვებლობა. გარდა ამისა, აღნიშნული პრინციპი კანონმდებელს ავალდებულებს, ადგილობრივი თვითმმართველობისთვის უფლებამოსილების ამა თუ იმ ფორმით გადაცემისას, მკაფიოდ განსაზღვროს მოცემული კომპეტენციის სახე. კერძოდ, ნებისმიერი კომპეტენცია ადგილობრივ თვითმმართველობას უნდა გადაეცეს საკუთარი ან დელეგირებული უფლებამოსილების ფორმით. ბოლოს, უფლებამოსილებათა გამიჯვნის პრინციპი გამორიცხავს სახელმწიფო უფლებამოსილების განხორციელების დაფინანსებას ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ და პირიქით – ადგილობრივი თვითმმართველობის კომპეტენციის განხორციელების უშუალო დაფინანსებას სახელმწიფო ბიუჯეტიდან.

უფლებამოსილებათა გამიჯვნის პრინციპის სამივე ზემოაღნიშნული მოთხოვნა დღეისათვის ირღვევა არაერთი საკანონმდებლო თუ კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტით (იხ. „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ორგანული კანონის 65² მუხლის მე-4 პუნქტი, „ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ“ კანონის 19¹ მუხლის მე-11 პუნქტი, „საქართველოს დედაქალაქის – თბილისის შესახებ“ კანონის მე-9 მუხლი, „პოლიციის შესახებ“ კანონის 32-ე მუხლი და სხვ.). საქართველოს კონსტიტუციის 101² მუხლის პირველი პუნქტი და 89-ე მუხლი ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობით ორგანოებს და საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესაძლებლობას აძლევს, კონსტიტუციური სარჩელის საფუძველზე დაიცვან თვითმმართველი ერთეულები მათი ადმინისტრაციული დამოუკიდებლობის არამართლზომიერი შეზღუდვისაგან.

უფლებამოსილებათა გამიჯვნის პრინციპიდან შეგვიძლია ამოვიკითხოთ ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებათა შეზღუდვის თანაზომიერების მოთხოვნაც, რომლის თანახმად, სახელმწიფო ხელისუფლების ნორმატიული ჩარევა უნდა შეესაბამებოდეს იმ ინტერესების მნიშვნელობას, რომელთა რეალიზაციასაც იგი ისახავს მიზნად. შესაბამისად, უფლებამოსილებათა გამიჯვნის პრინციპის საფუძველზე, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შეუძლია არაკონსტიტუციურად ცნოს ნებისმიერი არათანაზომიერი ჩარევა თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებათა სფეროში. მაგალითად, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შეუძლია არაკონსტიტუციურად ცნოს საქართველოს პრეზიდენტის 2005 წლის 29 აგვისტოს №726 ბრძანებულება „ავტონომიური რესპუბლიკების ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საჯარო მოსამსახურეთა შრომის ანაზღაურების მონესრიგების თაობაზე“, რომელიც არაპროპორციული ფორმით ზღუდავს თვითმმართველი ერთეულების დამოუკიდებლობას ადგილობრივი სახელფასო პოლიტიკის განსაზღვრის სფეროში.

საქართველოს კონსტიტუცია ადგენს ადგილობრივი თვითმმართველობის კომპეტენციების ორ სახეს – საკუთარ და დელეგირებულ უფლებამოსილებებს. უფლებამოსილებათა ამგვარი სისტემატიზაცია სრულად შეესაბამება „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ევროპული ქარტიის დებულებებს და იმეორებს „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონით განსაზღვრულ კლასიფიკაციას.

გარკვეულ კითხვებს ბადებს საქართველოს კონსტიტუციის 101² მუხლის პირველი პუნქტის ბოლო წინადადება, რომლის თანახმად, „ადგილობრივი თვითმმართველობის ... უფლებამოსილებანი დგინდება ორგანული კანონით“. ხაზი უნდა გაესვას იმ გარემოებას, რომ შეუძლებელია ორგანული კანონით დადგინდეს თვითმმართველი ერთეულების უფლებამოსილებათა ამომწურავი ჩამონათვალი. კერძოდ, ორგანული კანონი ამომწურავი სახით ვერ განსაზღვრავს ადგილობრივი თვითმმართველობის ე.წ. ნებაყოფლობით საკუთარ უფლებამოსილებებს, აგრეთვე დელეგირებულ კომპეტენციებს, რომლებიც თვითმმართველ ერთეულებს შეიძლება გადაეცეს როგორც კანონით, ისე ხელშეკრულების საფუძველზე.

თვითმმართველი ერთეულის საკუთარ უფლებამოსილებებს აწესრიგებს 101² მუხლის მე-2 პუნქტი: „თვითმმართველი ერთეული საკუთარ უფლებამოსილებებს ახორციელებს საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით, დამოუკიდებლად და საკუთარი პასუხისმგებლობით. ორგანული კანონით განსაზღვრული საკუთარი უფლებამოსილებანი ექსკლუზიურია“.

101² მუხლის მე-2 პუნქტის დებულება – „თვითმმართველი ერთეული საკუთარ უფლებამოსილებებს ახორციელებს ... დამოუკიდებლად და საკუთარი პასუხისმგებლობით“ – დამატებით განამტკიცებს ამავე მუხლის პირველი პუნქტით დადგენილ უფლებამოსილებათა გამიჯვნის პრინციპს და კრძალავს სახელმწიფო ხელისუფლების ყოველგვარ უშუალო ჩარევას ადგილობრივ დონეზე გადანყვეტილებათა მიღების პროცესში. ამავე პუნქტით დადგენილია, რომ ორგანული კანონით განსაზღვრული საკუთარი უფლებამოსილებები ექსკლუზიურია. ექსკლუზიურობის პრინციპი გულისხმობს, რომ მხოლოდ თვითმმართველი ერთეულია უფლებამოსილი დამოუკიდებლად და საკუთარი პასუხისმგებლობით განახორციელოს ორგანული კანონით დადგენილი საკუთარი უფლებამოსილებები. მოცემული პრინციპი დაკონკრეტებულია „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ორგანული კანონის მე-16 მუხლში, რომელიც შეიცავს თვითმმართველი ერთეულების ექსკლუზიური საკუთარი უფლებამოსილებების ამომწურავ ჩამონათვალს.

გარკვეულ კითხვებს ბადებს ამავე პუნქტით დადგენილი ნორმა, რომლის თანახმად, თვითმმართველი ერთეული საკუთარ უფლებამოსილებებს ახორციელებს „საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით“. კერძოდ, გაუგებარია, როგორ შეიძლება „საქართველოს კანონმდებლობით“ დადგინდეს განხორციელების წესი ე.წ. ნებაყოფლობითი საკუთარი უფლებამოსილებებისთვის. გარდა ამისა, აღსანიშნავია, რომ „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ორგანული კანონი ადგენს მთელ რიგ საკუთარ უფლებამოსილებებს (მაგ., დასაქმების ხელშეწყობის მუნიციპალური პროგრამების დამტკიცება, ავტომანქანების პარკირების ადგილების განსაზღვრა და სხვ.), რომლებიც შეიძლება განხორციელდეს კანონმდებლობით რეგლამენტირებული წესის არსებობის გარეშე. აქვე უნდა შევნიშნოთ, რომ მუნიციპალური სამართლის დოგმატიკისა და საერთაშორისო პრაქტიკის თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებები შეიძლება შეიზღუდოს მხოლოდ კანონით ან კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტით.¹⁰ ამასთან, კანონქვემდებარე აქტით უფლებამოსილების შეზღუდვის შემთხვევაში, კანონით მკაფიოდ უნდა განისაზღვროს უფლებამოსილების შეზღუდვის ფარგლები და წესი. გარდა ამისა, გასათვალისწინებელია, რომ უფლებამოსილებათა ყოველგვარი არსებითი ხასიათის შეზღუდვა უშუალოდ კანონით უნდა განხორციელდეს.

101² მუხლის მე-3 პუნქტი ადგენს, რომ „თვითმმართველი ერთეული უფლებამოსილია თავისი ინიციატივით გადანყვეტოს ნებისმიერი საკითხი, რომელიც საქართველოს კანონმდებლობით არ არის ხელისუფლების სხვა ორგანოს უფლებამოსილება და აკრძალული არ არის კანონით“. ამგვარად, საქართველოს კონსტიტუცია განამტკიცებს „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ევროპული ქარტიით აღიარებულ უფლებამოსილებათა უნივერსალობის პრინციპს, რომლის თანახმად, თვითმმართველ ერთეულს შეუძლია თავისი ინიციატივით განახორციელოს ნებისმიერი უფლებამოსილება, რომელიც კანონმდებლობით არ მიეკუთვნება ხელისუფლების რომელიმე სხვა დონის გამგებლობის სფეროს ან რომლის განხორციელებასაც კანონი არ უკრძალავს თვითმმართველ ერთეულს. მოცემული პრინციპი დაკონკრეტებულია „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ორგანული კანონის მე-16 მუხლის მე-3 პუნქტში.

10 Michael Nierhaus, Art. 28, in: Michael Sachs (Hrsg.), Grundgesetz: Kommentar, 3. Aufl. 2003, Rn. 46 ff.

თვითმმართველი ერთეულის დელეგირებულ უფლებამოსილებებს აწესრიგებს 101² მუხლის მე-4 პუნქტი: „სახელმწიფო ორგანოების მიერ თვითმმართველი ერთეულისათვის უფლებამოსილებათა დელეგირება დასაშვებია საკანონმდებლო აქტების, აგრეთვე ხელშეკრულებების საფუძველზე, მხოლოდ შესაბამისი მატერიალური და ფინანსური რესურსების გადაცემით, რომელთა ოდენობის გაანგარიშების წესი განისაზღვრება კანონით“. საქართველოს კონსტიტუცია ადგენს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებისთვის უფლებამოსილებათა დელეგირების ძირითად პრინციპებს. კერძოდ, კონსტიტუცია განსაზღვრავს, რომ დელეგირება შეიძლება განხორციელდეს როგორც კანონით, ისე ხელშეკრულების საფუძველზე. ამასთან, კომპეტენციების დელეგირება საჭიროებს თვითმმართველი ერთეულისათვის შესაბამისი მატერიალური და ფინანსური რესურსების გადაცემას. სწორედ ანალოგიური სახით არის განსაზღვრული უფლებამოსილებათა დელეგირების წესი „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ორგანული კანონით. აღსანიშნავია, რომ კონსტიტუცია კანონმდებელს ავალდებულებს, განსაზღვროს დელეგირებული უფლებამოსილებების განხორციელებასთან დაკავშირებული მატერიალურ-ფინანსური რესურსების გაანგარიშების წესი. კონსტიტუციის ახალი თავის ამოქმედების მიუხედავად, ამგვარი წესი კანონით ჯერჯერობით დადგენილი არ არის.

3.3. ადგილობრივი თვითმმართველობის ქონება და ფინანსები. თვითმმართველი ერთეულის იურისდიქციული ავტონომია. სახელმწიფო ზედამხედველობა

ქონება და ფინანსები. საქართველოს კონსტიტუციის 101³ მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად: „ადგილობრივ თვითმმართველობას აქვს საკუთარი ქონება და ფინანსები“. ჩანაწერის ლაკონურობის მიუხედავად, მოცემული ნორმიდან შეგვიძლია ამოვიკითხოთ ფისკალური დეცენტრალიზაციის კონსტიტუციური გარანტია, რომელიც ადგილობრივ თვითმმართველობას შესაძლებლობას აძლევს, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მეშვეობით დაიცავს თავისი დამოუკიდებლობა ფინანსების მართვისა და მუნიციპალური განვითარების დაგეგმვის სფეროში. გარდა ამისა, მოცემული ნორმა განამტკიცებს თვითმმართველი ერთეულის საკუთრების უფლებას, რომელიც მოიცავს მფლობელობის, სარგებლობისა და განკარგვის ელემენტებს. იგი კრძალავს თვითმმართველი ერთეულის საკუთრებაში არსებული ქონების უშუალო განკარგვას სახელმწიფო ხელისუფლების მიერ. შესაბამისად, 101³ მუხლის პირველ პუნქტზე დაყრდნობით, საკრებულოს კონსტიტუციური სარჩელის საფუძველზე, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შეუძლია არაკონსტიტუციურად ცნოს „ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ“ საქართველოს კანონის 19¹ მუხლის მე-11 პუნქტი, რომელიც საქართველოს პრეზიდენტს ანიჭებს უფლებას, საკუთარი ინიციატივით, პირდაპირი მიყიდვის წესით გაასხვისოს თვითმმართველი ერთეულის საკუთრებაში არსებული ქონება.

თვითმმართველი ერთეულის იურისდიქციას არეგულირებს საქართველოს კონსტიტუციის 101³ მუხლის მე-2 პუნქტი: „თვითმმართველი ერთეულის ორგანოების მიერ თავიანთი კომპეტენციის ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილებების შესრულება სავალდებულოა თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე“. კონსტიტუციის ეს პუნქტი განამტკიცებს თვითმმართველი ერთეულების ე.წ. იურისდიქციული დამოუკიდებლობის პრინციპს, რომლის თანახმად, თვითმმართველი ერთეულის მიერ თავისი კომპეტენციის ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილებები შესასრულებლად სავალდებულოა თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე ყველა ფიზიკური და იურიდიული პირისა და საჯარო დაწესებულებისათვის.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის განხორციელების საფუძველები დადგენილია საქართველოს კონსტიტუციის 101³ მუხლის მე-3 პუნქტში:

„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“. კონსტიტუციის მოცემული პუნქტი მოითხოვს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობიდ სახელმწიფო ზედამხედველობის განხორციელების წესის დადგენას საქართველოს კანონით. ამავე პუნქტით განსაზღვრულია სახელმწიფო ზედამხედველობის ორი სახე – სამართლებრივი ზედამხედველობა და ე.წ. მიზანშეწონილობის მოტივით ზედამხედველობა. სამართლებრივი ზედამხედველობის ობიექტი შეიძლება იყოს მხოლოდ ნორმატიული აქტები, ხოლო მიზანშეწონილობის მოტივით ზედამხედველობის განხორციელება დასაშვებია მხოლოდ დელეგირებული უფლებამოსილებების სფეროში გამოცემული ნორმატიული და ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტების მიმართ. სახელმწიფო ზედამხედველობის სახეების ამგვარი სისტემატიზაცია შეესაბამება როგორც „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ევროპული ქარტიის მოთხოვნებს, ისე „ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მოქმედ რეგულაციებს. მნიშვნელოვანია, რომ კონსტიტუცია ზედამხედველობის ორგანოს ზღუდავს პროპორციულობის (თანაზომიერების) პრინციპით, რომლის თანახმად, ზედამხედველობის ზომა უნდა შეესაბამებოდეს იმ ინტერესების მნიშვნელობას, რომელთა დაცვასაც იგი ისახავს მიზნად.

4. ორგანული კანონის დათქმა და კონსტიტუციური სარჩელის შეტანის უფლებამოსილება

ორგანული კანონის დათქმა. საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, ორგანული კანონით განისაზღვრება ადგილობრივ თვითმმართველობასთან დაკავშირებული უმნიშვნელოვანესი საკითხები: ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების შექმნისა და საქმიანობის წესი, თვითმმართველი ერთეულის შექმნისა და გაუქმების და მისი ადმინისტრაციული საზღვრების გადასინჯვის წესი, აგრეთვე ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებათა განსაზღვრის ძირითადი პრინციპები და უფლებამოსილებები. აღსანიშნავია, რომ კონსტიტუციის მოცემულ დათქმასთან წინააღმდეგობაში მოდის „საქართველოს დედაქალაქის – თბილისის შესახებ“ კანონი, რომელიც განსაზღვრავს ქალაქ თბილისის თვითმმართველობის ორგანოების შექმნისა და საქმიანობის წესს და ქალაქის უფლებამოსილებებს. კონსტიტუციის მოთხოვნებთან შესაბამისობაში მოსაყვანად, საჭიროა აღნიშნული კანონის ხელახლა, ორგანული კანონის ფორმით მიღება, ან ქალაქ თბილისის სტატუსისა და უფლებამოსილებების განსაზღვრა „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ორგანული კანონით.

საკრებულოს კონსტიტუციური სარჩელი. ადგილობრივ თვითმმართველობასთან დაკავშირებული ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი ცვლილება შეეხო საქართველოს კონსტიტუციის 89-ე მუხლს, რომლის ახალი რედაქცია ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობით ორგანოს – საკრებულოს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოში კონსტიტუციური სარჩელის შეტანის უფლებამოსილებას ანიჭებს: „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო ... თვითმმართველი ერთეულის წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს სარჩელის საფუძველზე იხილავს ნორმატიული აქტის კონსტიტუციურობის საკითხს კონსტიტუციის მეშვიდე¹ თავთან მიმართებით“. როგორც ზემოთ აღინიშნა, ადგი-

ლობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოს აღნიშნული უფლებამოსილება ქმნის ქმედით სამართლებრივ მექანიზმს საქართველოს კონსტიტუციის ახალი თავით განმტკიცებული გარანტიების ეფექტიანი რეალიზაციისათვის.

5. კონსტიტუციური რეპულირების მიღმა დარჩენილი საკითხები

კონსტიტუციის ახალი დებულებებით განმტკიცებულ გარანტიებზე მსჯელობისას ყურადღება უნდა გავამახვილოთ მთელ რიგ მნიშვნელოვან საკითხებზე, რომლებიც არ აისახა საქართველოს კონსტიტუციაში:

- ვენეციის კომისიისა და ქართველი ექსპერტების რეკომენდაციის მიუხედავად, კონსტიტუციის VIII თავით არ განისაზღვრა არც ადგილობრივი თვითმმართველობის ძირითადი უფლებამოსილებები და არც უფლებამოსილებათა ძირითადი სფეროები;
- არ არის განსაზღვრული ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს უფლებამოსილების ვადა. მისი განსაზღვრა მნიშვნელოვან გარანტიას შექმნიდა ადგილობრივ დონეზე პოლიტიკური პროცესის სტაბილურობის უზრუნველსაყოფად;
- კონსტიტუციით არ განისაზღვრა თვითმმართველი ერთეულის ორგანიზაციულ-სამართლებრივი ფორმა. კონსტიტუციაში თვითმმართველი ერთეულის სტატუსის დაფიქსირება შექმნიდა მნიშვნელოვან დამატებით გარანტიას თვითმმართველი ერთეულის დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფის თვალსაზრისით;
- კონსტიტუციით შეიძლება განმტკიცებულიყო სუბსიდიარობის პრინციპი, რომლის თანახმად, საჯარო უფლებამოსილებები, როგორც წესი, უნდა განახორციელოს ხელისუფლების იმ ორგანომ, რომელიც ყველაზე ახლოს არის მოსახლეობასთან („ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ევროპული ქარტიის მე-4 მუხლის მე-3 პუნქტი);
- კონსტიტუციით მკაფიოდ არ არის დადგენილი ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებათა შეზღუდვის საფუძვლები და წესი. სასურველი იყო, კონსტიტუციას ხაზგასმით განესაზღვრა, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის კომპეტენციების შეზღუდვა დასაშვებია მხოლოდ კანონით ან კანონით პირდაპირ დადგენილ შემთხვევებში და განსაზღვრული წესით;
- კონსტიტუცია არ განამტკიცებს ფისკალური დეცენტრალიზაციის ქმედით გარანტიებს და თვითმმართველი ერთეულების ფინანსური გათანაბრების პოლიტიკის პრინციპებს;
- კონსტიტუციით არ არის განსაზღვრული ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულთა გაერთიანებების სტატუსი და მათი ძირითადი უფლებამოსილებები. ამგვარი კავშირების კონსტიტუციურ რანგში აყვანა დადებითად აისახებოდა მათ სამართლებრივ და პრაქტიკულ შესაძლებლობებზე ცენტრალური ხელისუფლების წინაშე ადგილობრივი თვითმმართველობების უფლებების დაცვისა და მათი ინტერესების ლობირების პროცესში;

- კონსტიტუციით არ რეგულირდება ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევითი ორგანოების უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის საკითხი. დღეისათვის, კანონმდებლობა იცნობს საკრებულოს უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის და მისი საქმიანობის შეჩერების სამ შემთხვევას: (ა) საკრებულოს დათხოვნა ან საქმიანობის შეჩერება იმ შემთხვევაში, როდესაც მისი მოქმედებით საფრთხე ექმნება ქვეყნის სუვერენიტეტს, ტერიტორიულ მთლიანობას და სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოების კონსტიტუციურ უფლებამოსილებათა განხორციელებას. ეს შემთხვევა მონესრიგებულია საქართველოს კონსტიტუციის 73-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ი“ ქვეპუნქტით და ამდენად, მოცემული პროცედურა VIII¹ თავში დამატებით დაკონკრეტებას არ საჭიროებს. თუმცა, აღსანიშნავია, რომ ქალაქ თბილისში მერის პირდაპირი არჩევნების შემოღების შემდეგ საქართველოს პრეზიდენტის მოცემული უფლებამოსილება უნდა გავრცელდეს არა მხოლოდ საკრებულოების, არამედ პირდაპირი წესით არჩეული აღმასრულებელი თანამდებობის პირების მიმართაც. გაუგებარია, როგორ უნდა განაგრძოს მერმა საკუთარი უფლებამოსილებების განხორციელება ისეთ შემთხვევაში, როდესაც დათხოვნილია ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანო და შემოღებულია პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობა; (ბ) საკრებულოს უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტა, როდესაც თვითმმართველი ერთეული გაუქმებულია საქართველოს პარლამენტის დადგენილებით ან საკრებულოს წევრთა რაოდენობა შემცირებულია ნახევარზე მეტით – საკრებულოს დათხოვნა თვითმმართველი ერთეულის გაუქმების საფუძველზე ერთადერთ ლოგიკურ გადამწყვეტილებას წარმოადგენს და ამდენად, ორგანული კანონის შესაბამისი ნორმა არ საჭიროებს კონსტიტუციურ გამყარებას. თუმცა, საკრებულოს უფლებამოსილების შეწყვეტა საკრებულოს წევრთა რაოდენობის შემცირების საფუძველზე ერთმნიშვნელოვნად მოითხოვს მკაფიო კონსტიტუციურ რეგლამენტაციას; (გ) საკრებულოს დათხოვნა იმ შემთხვევაში, როდესაც იგი საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის მიღებიდან სამი თვის განმავლობაში არ ამტკიცებს საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით შედგენილ ადგილობრივ ბიუჯეტს – საკრებულოს დათხოვნის ეს შემთხვევაც საჭიროებს პირდაპირი კონსტიტუციური საფუძვლის არსებობას. სამივე შემთხვევაში კანონმდებლობა ითვალისწინებს პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობის შემოღებას მორიგი ადგილობრივი არჩევნების ჩატარებამდე. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ განსაკუთრებულ კონსტიტუციურ საფუძველს საჭიროებს პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობის ინსტიტუტიც, რომელიც დღეისათვის მხოლოდ „პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობის შესახებ“ საქართველოს კანონით არის მონესრიგებული.

6. დასკვნა

კონსტიტუციის ახალი ნორმების დეტალურმა განხილვამ გვიჩვენა, რომ საკონსტიტუციო ცვლილებებმა განამტკიცა მთელი რიგი გარანტიებისა, რომლებმაც შეიძლება მნიშვნელოვანი წვლილი შეიტანოს საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის მომწესრიგებელი კანონმდებლობის დახვეწისა და თვითმმართველობის ინსტიტუტის განვითარების საქმეში. ამ თვალსაზრისით, განსაკუთრებით საყურადღებოა უფლებამოსილებათა გამიჯვნის პრინციპი და საკრებულოებისთვის მინიჭებული კომპეტენცია, კონსტიტუციური სარჩელით მიმართონ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს. სწორედ მოცემული ორი დებულება ქმნის ქმედით სამართლებრივ მექანიზმს ადგილობრივი თვითმმართველობის პრინციპის ეფექტიანი რეალიზაციისათვის. დღეისათვის, საქართველოში მოქმედი რამოდენიმე ათეული საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტი ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციის ახალ დებულებებს. აღნიშნულ ხარვეზებზე ხშირად მიუთითებენ ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლები, რომლებიც აღნიშნავენ, რომ წინააღმდეგობრივი კანონმდებლობა ქმნის მნიშვნელო-

ვან დაბრკოლებას თვითმმართველი ერთეულების უფლებამოსილებების ჯეროვანი განხორციელებისათვის. საკონსტიტუციო ცვლილებების ამოქმედების შემდეგ, სწორედ საკრებულოების აქტიურობაზეა მნიშვნელოვნად დამოკიდებული, შეიძენს თუ არა კონსტიტუციის VII¹ თავი რეალურ სამოქმედო ძალას. ამასთან, კონსტიტუციური სარჩელის შეტანის უფლებამოსილებით სარგებლობის სიხშირე შეგვიძლია განვიხილოთ საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის რეალური დამოუკიდებლობის მნიშვნელოვანი ინდიკატორად.

III. რეგიონული განვითარების პერსპექტივები საქართველოში

რევაზ კაკულია

1. შესავალი

გლობალური ეკონომიკის განვითარების ტენდენციები და მონინავე ქვეყნების მდიდარი გამოცდილება ცხადყოფს, რომ მდგრადი ეკონომიკური ზრდა და უსაფრთხოება დიდწილად დამოკიდებული დემოკრატიული სახელმწიფოების მიერ რეგიონული განვითარების პოლიტიკის ეფექტიან დაგეგმვასა და განხორციელებაზე. რეგიონული განვითარება, თანმიმდევრული დეცენტრალიზაცია და სუბ-ნაციონალური ერთეულების აქტიური როლი ადგილობრივი ეკონომიკური პროცესების სტიმულირებაში ფართოდ განიხილება როგორც უმნიშვნელოვანესი ფაქტორი საერთო ეროვნული წარმატების განსაზღვრაში.

კონკურენტუნარიანობის ზრდაზე ორიენტირებული რეგიონული განვითარების პოლიტიკა თამამად შეიძლება განვიხილოთ ტრადიციული გათანაბრებითი პოლიტიკის ალტერნატივადაც. დღესდღეობით, ყველა რეგიონის მიმართ ერთგვაროვანი პოლიტიკის სტანდარტული გამოყენება არსებითად ზღუდავს მათი განვითარების პოტენციალის რეალიზებას. ცალკე აღებული დარგობრივი მიდგომები და გადაუდებელ საჭიროებებზე დაფუძნებული მოკლევადიანი პროგრამები ვერ პასუხობენ ქვეყნის და მისი რეგიონების წინაშე არსებულ გამოწვევებს. შესაბამისად, აქტუალური ხდება რეგიონული პოლიტიკის ეფექტიანი განხორციელებისათვის ადეკვატური სამართლებრივი და ინსტიტუციური ბაზის მომზადება, გრძელვადიანი სტრატეგიული დაგეგმვა და შესაბამისი სამოქმედო ინსტრუმენტების რეალური, თანმიმდევრული იმპლემენტაცია.

მომავალში, ქვეყნის ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენისა და მისი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის პირობებში, სრულფასოვანი ორდონიანი თვითმმართველობის (რეგიონი, მუნიციპალიტეტი) შესაძლო ჩამოყალიბება თავისთავად ატარებს მნიშვნელოვან პოტენციალს რეგიონული განვითარების თვისობრივად ახალი მოდელის დანერგვისათვის. დასავლეთ და აღმოსავლეთ ევროპის რიგი განვითარებული ქვეყნების გამოცდილება ამ მიმართულებით მეტად მნიშვნელოვანია. თუმცა ქმედითი რეგიონული პოლიტიკის გატარება სავსებით შესაძლებელია საქართველოში განვითარების მოცემულ ეტაპზეც – სწორი სტრატეგიული დაგეგმვის, გრძელვადიანი პროგნოზირებისა და პროგრამირების მექანიზმების დანერგვის, მმართველობის დონეებს შორის ფინანსური ნაკადების რაციონალურად გადანაწილების, სათანადო პოლიტიკური ნებისა და ინსტიტუციურ-სამართლებრივი ბაზის ფორმირების შემთხვევაში.

ზემოთქმულიდან გამომდინარე, სულ უფრო მეტ გამოყენებას პოვებს ისეთი კონცეფციები და ტერმინები როგორცაა: მმართველობითი სისტემების დეკონცენტრაცია, ეკონომიკური რეგიონალიზაცია, დამგეგმავი რეგიონები, რეგიონული მენეჯმენტი, რეგიონული ფინანსები, რეგიონული კლასტერები, რეგიონის სოციალური კაპიტალი და სხვ.

2. რეგიონული განვითარების პოლიტიკა – გარემოს ანალიზი და შეფასება

2.1. საკანონმდებლო გარემო

დღესდღეობით რეგიონული განვითარების მარეგულირებელი კანონმდებლობა საქართველოში შემუშავებული არ არის. აღნიშნულ გარემოებას არათანმიმდევრულ პოლიტიკურ ნებასთან ერთად განაპირობებს ის ფაქტიც, რომ ქვეყნის კანონმდებლობით არ არის განსაზღვრული რეგიონის როგორც ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულის სამართლებრივი სტატუსი. მეტიც, სახელმწიფო რწმუნებულის-გუბერნატორის მოქმედი ინსტიტუტის მიუხედავად, არ არსებობს სამართლებრივი აქტი, რომელიც განმარტავდა „რეგიონის“, როგორც ასეთის, ცნებას. გუბერნატორის ინსტიტუტი მოქმედებს შესაბამის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში და არა რეგიონებში. სხვადასხვა სამართლებრივი აქტებში ტერმინს „რეგიონი“ განსხვავებული შინაარსობრივი დატვირთვა გააჩნია. ფაქტობრივად, როგორც წესი, აღნიშნული ტერმინი გამოიყენება ისტორიული მხარეების თუ გეოგრაფიული ტერიტორიის, და იმ თვითმმართველი ერთეულების ტერიტორიების ერთობლიობის აღსანიშნავად, რომელზეც ვრცელდება სახელმწიფო რწმუნებულის-გუბერნატორის იურისდიქცია.

შესაბამისად, დღემდე არ არის მიღებული ჩარჩო კანონი „რეგიონული განვითარების შესახებ“, რომელიც მოაწესრიგებდა ისეთ საკითხებს, როგორცაა რეგიონის სამართლებრივი დეფინიცია, რეგიონული განვითარების მიზნები, ამოცანები და პრინციპები; რომელიც ჩამოაყალიბებდა და გამიჯნავდა რეგიონული განვითარების პროცესში ცენტრალური, ავტონომიური რესპუბლიკების, სამხარეო და ადგილობრივი ორგანოების კომპეტენციებს, და შექმნიდა რეგიონული განვითარების ინსტიტუციურ საფუძველს.

ამჟამად საქართველოში არსებობს რეგიონული ნიშნით შექმნილი ორი სახელმწიფო-ტერიტორიული ერთეული: აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკა. გარდა ამისა, ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის ტერიტორიაზე შეიქმნა დროებითი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეული. საქართველოს დანარჩენ ტერიტორიაზე, როგორც აღინიშნა, რეგიონული (სამხარეო) მმართველობა სამართლებრივად რეგლამენტირებული და ფორმალისებური არ არის.

საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებებსა და შეთანხმებებში ტერმინი „რეგიონი“ გვხვდება სხვადასხვა კონტექსტში: „სუფსის რეგიონი“, „ბორჯომ-ხარაგაულის ეროვნული პარკის რეგიონი“, „სა-საზღვრო რეგიონი“. რიგ შემთხვევებში იგი მოიხსენიება საქართველოს ისტორიული მხარეების – „შიდა ქართლის რეგიონი“, „იმერეთის რეგიონი“, „კახეთის რეგიონი“, ასევე, სოფლების, თემების, მაღალმთიანი ტერიტორიების, აფხაზეთის და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების აღსანიშნავად.

ანალოგიური მდგომარეობაა საქართველოს შიდა კანონმდებლობაშიც, სადაც ტერმინს – „რეგიონი“ ხშირად ვხდებით საქართველოს ისტორიულ-გეოგრაფიული რეგიონების აღსანიშნავად, მაგალითად: დასაქმების, განათლების, გარემოს დაცვის რეგიონული პროგრამების სახით და სხვ. ზოგან, „რეგიონი“ გამოიყენება დედაქალაქის საზღვრებს გარეთ არსებული ტერიტორიების მიმართ. მაგალითად, „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსით“ ძალადაკარგული „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ“ საქართველოს კანონი ითვალისწინებდა სახელმწიფო ბიუჯეტში საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდის შექმნას. „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის“ თანახმადაც საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელები არის წლიურ ბიუჯეტში პირველი თანრიგის ორგანიზაციული კოდით გათვალისწინებული ასიგნება, რომელიც ცალკეულ ორგანიზაციულ კოდად

მოიცავს საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდსაც. მიღებულია ასევე რიგი გადაწყვეტილებები „რეგიონების“ სოციალურ-ეკონომიკური პოტენციალის გაუმჯობესების შესახებ, მაგალითად: თიანეთის, იმერეთის, სამეგრელო-ზემო სვანეთის შემთხვევაში. რეგიონის ცნება აქტიურად გამოიყენება სამინისტროების ტერიტორიული ორგანოების მიმართაც.

აღსანიშნავია რომ, საქართველოს კანონმდებლობა იცნობს „გეგმარებითი რეგიონების“ ცნებასაც, რომლებიც წარმოადგენენ ისტორიულ-კულტურული ან/და ეკონომიკური ნიშნით გაერთიანებული, ან/და სპეციალური სივრცით-ტერიტორიული ამოცანების გადასაწყვეტად ფორმირებული რაიონების ტერიტორიების ერთობლიობას.

2.2. ინსტიტუციური გარემო

2.2.ა. რეგიონული დონე

საქართველოში რეგიონული მართვის ინსტიტუციური მოწყობა ჯერ კიდევ ჩამოყალიბების პროცესშია. ამ ეტაპზე რეგიონულ დონეზე მმართველობის ინსტიტუციური ასპექტები არც საკანონმდებლო და არც კონცეპტუალური თვალსაზრისით ჯეროვნად არ არის განსაზღვრული. მართალია, „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონით, სახელმწიფო რწმუნებულის-გუბერნატორის ინსტიტუტის შემოღებით (რომელიც წრმოადგენს ცენტრალურ ხელისუფლებას ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში, ახორციელებს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების რეგიონალურ პროგრამებს და სახელმწიფო ზედამხედველობას ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე, ხოლო მთავრობის დავალების შემთხვევაში კოორდინაციას უწევს საქართველოს სამინისტროების ტერიტორიული ორგანოების საქმიანობას) გარკვეულწილად დაიწყო რეგიონული მართვის ინსტიტუციური მოწყობის მონესრიგება, მაგრამ ეს დეკონცენტრირებული რეგიონული მმართველობისკენ გადადგმული პირველი ნაბიჯი.

დღესდღეობით სახელმწიფო რწმუნებულის-გუბერნატორის ფუნქციები და უფლებამოსილებები განსაზღვრულია კანონით „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ და დაკონკრეტებულია საქართველოს პრეზიდენტის №406 ბრძანებულებით „სახელმწიფო რწმუნებულის-გუბერნატორის დებულების დამტკიცების შესახებ“. ნიშანდობლივია, რომ ზოგ შემთხვევაში, ეს ფუნქციები წარმოადგენს შესაბამისი სამინისტროების ტერიტორიული ორგანოების ფუნქციებსაც, მაშინ, როცა გუბერნატორი უფლებამოსილია მხოლოდ „მთავრობის დავალებით“ გაუწიოს კოორდინაცია სამინისტროების ტერიტორიული ორგანოების საქმიანობას. აღნიშნული პოტენციურად ზღუდავს გუბერნატორის კომპეტენციაში შემავალი ფუნქციების და მაკოორდინირებელი როლის შესაბამის ადმინისტრაციულ ტერიტორიულ ერთეულებში ეფექტიანი განხორციელების შესაძლებლობას.

მართალია, სახელმწიფო რწმუნებულის-გუბერნატორის სტატუსის განსაზღვრა, როგორც საქართველოს პრეზიდენტისა და საქართველოს მთავრობის წარმომადგენლისა, მიუთითებს ამ ინსტიტუტის მაღალ რანგზე, მაგრამ პრაქტიკულად, სახელმწიფო რწმუნებულებს გააჩნიათ საკმაოდ შეზღუდული კომპეტენციები და არეალი ეფექტიანი და პროაქტიული საქმიანობის განსახორციელებლად, რაც ხელს არ უწყობს რეგიონული მართვისა და განვითარების მიზნებს და გვევლინება როგორც დამაბრკოლებელი ფაქტორი კოორდინირებული და შედეგზე ორიენტირებული სახელისუფლებო მუშაობისა ამ მიმართულებით.

აღსანიშნავია სახელმწიფო რწმუნებულის-გუბერნატორის ინსტიტუტის ეფექტიანი მუშაობის შემთავრებული შემდეგი კონკრეტული გარემოებები:

ა) *უფლებამოსილებათა დეკონცენტრაციის დაბალი ხარისხი და ჭარბი ვერტიკალური მმართველობა.* როგორც წესი, რეგიონულ კონტექსტში გადანაცვლებათა მიღება მკაცრად ცენტრალიზებულია და რეგიონულ დონეზე არსებული მართვის ორგანოები როგორც სამართლებრივად, ისე პრაქტიკულად, მოკლებულნი არიან საშუალებას, შესაბამისი დისკრეციით გადანაცვლონ რეგიონის დონეზე მათი კომპეტენციის სფეროში არსებული პრობლემები. რეგიონულ დონეზე მოქმედ ინსტიტუციებს (სახელმწიფო რწმუნებულის-გუბერნატორის ადმინისტრაცია, სამთავრობო დაწესებულებების ტერიტორიული ორგანოები) დებულებით დაკისრებული აქვთ ძირითადად მხოლოდ ინფორმაციის შეგროვების, ზედამხედველობისა და კონტროლის ფუნქციები. არ ხდება ფუნქციების რეალური გადატანა ცენტრალური უწყებიდან რეგიონულ დონეზე.

ასევე, რეგიონული განვითარების არსებული მოდელი არ ითვალისწინებს ქვემოთა დაგეგმვისა და განვითარების (სტრატეგიული დაგეგმვა, ინფრასტრუქტურა, ფინანსები, სოციალური კაპიტალი, ინოვაციები, ინვესტიციები) შესაძლებლობას. ვერტიკალური მართვის არსებული პრაქტიკა და დეკონცენტრაციის ხარისხი ხელს არ უწყობს რეგიონების შედარებითი უპირატესობების სათანადო გააზრებასა და გამოყენებას, რეგიონებში ეკონომიკური პროცესების გაძლიერებას და რესურსების, მათ შორის ინვესტიციების, ზრდის ადგილობრივად სტიმულირებას. ზოგადად, ფუნქციებისა და გადანაცვლებების მიღების ცენტრალიზებული ხასიათი წარმოადგენს მნიშვნელოვან ბარიერს დეკონცენტრაციის და დეცენტრალიზაციის პროცესისა და რეგიონების მდგრადი განვითარებისათვის.

ბ) *ბუნდოვანი სამართლებრივი მანდატი რეგიონების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების გეგმის (სტრატეგიის) შექმნასა და განხორციელებაში.* „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონის 27¹ მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, გუბერნატორების ერთ-ერთ უფლებამოსილებას „მთავრობის დავალებით სოციალ-ეკონომიკური განვითარების პროგრამების განხორციელება“ წარმოადგენს. აღნიშნული ნორმის განმარტებიდან გამომდინარეობს, რომ კანონმდებელი ამ შემთხვევაში არ გულისხმობს გუბერნატორის პრეროგატივას, შეიმუშაოს და განახორციელოს განსაზღვრულ დროზე განერილი, სისტემური ხასიათის მქონე, რეგიონის სოციალ-ეკონომიკური განვითარების პრიორიტეტებისა და მიმართულებების განმსაზღვრელი კონკრეტული გრძელვადიანი ან საშუალოვადიანი გეგმა. ჩანანერი – „მთავრობის დავალებით“, აგრეთვე სიტყვა – „პროგრამების“ მრავლობით რიცხვში მოხსენიება იძლევა საფუძველს დავასკვნათ, რომ კანონის მოცემულ ნორმაში საუბარია მხოლოდ კონკრეტული ხასიათის ე.წ. რეგიონულ პროგრამებზე, რომლებსაც საქართველოს მთავრობა რეგიონებში კონკრეტული საბიუჯეტო ასიგნებების საფუძველზე, ადგილობრივი ინფრასტრუქტურის გაუმჯობესების მიზნით ახორციელებს.

გ) *მინიმალური როლი უცხოური ინვესტიციების მოზიდვასა და საინვესტიციო პროექტების შემუშავებაში.* ვინაიდან მზარდი პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების (ადგილობრივთან ერთად) ინექცია ქვეყნის ეკონომიკური ზრდისა და განვითარების ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს ფაქტორად მოიაზრება, რეგიონების და ადგილობრივი თვითმმართველობების ეკონომიკური განვითარების პრიორიტეტები აუცილებელია პასუხობდეს ამ მიზნის მიღწევის ამოცანებს და შეიცავდეს შესაბამისი მასტიმულირებელი მექანიზმების იდენტიფიკაციისა და გამოყენების მეთოდოლოგიას. რეგიონული და ადგილობრივი ხელისუფლებების უმნიშვნელო როლი და აქტივობა საინვესტიციო პროექტების შემუშავებაში და ადგილებზე უცხოური ინვესტიციების მოზიდვაში მნიშვნელოვნად აფერხებს ეკონომიკური პროცესების სათანადო სტიმულირებას რეგიონებში. ამჟამად, სუბნაციონალური ხელისუფლებები არ ფლობენ

აღნიშნული საქმიანობის განსახორციელებლად როგორც სათანადო რესურსებს, ისე კარგად ფორმულირებულ და არაორაზროვან სამართლებრივ მანდატს, რაც ართულებს ეკონომიკური პროცესების სათანადო სტიმულირებას რეგიონებში.¹¹ ამ მხრივ, გამონაკლისს წარმოადგენს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლება, რომელიც ცალკე განხილვის საგანია.

დ) მწირი ინსტიტუციური და სამართლებრივი შესაძლებლობა ინოვაციების, შესაბამისი პროექტებისა და ინიციატივების სტიმულირებასა და განხორციელებაში. სახელმწიფო რწმუნებულის-გუბერნატორის ადმინისტრაციასთან და, ზოგადად, რეგიონულ დონეზე არ არსებობს ინსტიტუცია, რომელიც ორიენტირებული იქნება ინოვაციების დანერგვასა და განხორციელებაზე. გამომდინარე იქიდან, რომ სახელმწიფო მმართველობის ორგანოები უფლებამოსილი არიან განახორციელონ მხოლოდ კანონით დადგენილი უფლებამოსილებები, ხოლო ასეთი უფლებამოსილება რეგიონულ ადმინისტრაციას არ გააჩნია, იზღუდება რეგიონებში საინოვაციო სისტემების და ინიციატივების განვითარების შესაძლებლობა.

ე) დეცენტრალიზაციის (დეკონცენტრაციის) სახელმწიფო სტრატეგიის არარსებობა. მიუხედავად დეცენტრალიზაციისკენ გადადგმული გარკვეული ნაბიჯებისა, დღემდე არ არსებობს მთავრობის მიერ დამტკიცებული დეცენტრალიზაციის სახელმწიფო ხედვა ან სტრატეგია, რაც ხელს უშლის რეგიონულ და ადგილობრივ დონეზე უფლებამოსილებების ნათლად, რაციონალურად და ეფექტურად გადანაწილებას, სუბ-ნაციონალურ დონეებზე მართვის ინსტიტუციების (მათ შორის, სახელმწიფო რწმუნებულის-გუბერნატორის) და მათი ფუნქციების ოპტიმიზაციას და გაძლიერებას, პროცესების გრძელვადიან დაგეგმვას და მათ თანმიმდევრულ განხორციელებას.

2.2.ბ. ეროვნული დონე

„საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონით, რეგიონული პოლიტიკის განხორციელებას და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებთან მთავრობის ურთიერთობას კოორდინაციას უწევს პრემიერ-მინისტრი.

2009 წელს საფუძველი ჩაეყარა რეგიონული განვითარების ინსტიტუციონალიზაციის თვისობრივად ახალ ეტაპს. მთავრობის რესტრუქტურის შედეგად, გაუქმდა 2008 წელს შექმნილი რეგიონული მართვის საკითხებში უპორტფელო მინისტრის პოსტი და შეიქმნა რეგიონული განვითარების და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო. ახლად შექმნილი სამინისტროს საქმიანობის ერთ-ერთ ძირითად და

¹¹ საყურადღებოა, რომ საქართველოს რეგიონული განვითარების 2010-2017 წლების სახელმწიფო სტრატეგიაში საუბარია ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის განვითარების სტრატეგიის მნიშვნელობაზე, აღნიშნულია ამ დოკუმენტში ისეთი ღონისძიებების განსაზღვრის აუცილებლობა, რომელთა განხორციელებაც ხელს შეუწყობს ცალკეული პრიორიტეტების რეალიზაციას, მათ შორის – ინვესტიციების მოზიდვას (http://www.cegstar.ge/files/_1909_814272_STATESTRATEGY2010-2017GEO.pdf). და ეს მაშინ, როცა ეს კომპეტენცია 2010 წლიდან ამოღებულია თვითმმართველი ერთეულის ექსკლუზიური უფლებამოსილებებიდან. ამას გარდა, დარგობრივი კანონმდებლობის („საინვესტიციო საქმიანობის ხელშეწყობისა და გარანტიების შესახებ“, „საქართველოს ეროვნული საინვესტიციო სააგენტოს შესახებ“ და „ინვესტიციების სახელმწიფო მხარდაჭერის შესახებ“ კანონები) თანახმად, ინვესტიციების მხარდაჭერა მკაცრად ცენტრალიზებული ფუნქციაა, რომლსაც ახორციელებს საქართველოს ეროვნული საინვესტიციო სააგენტო. ნათელია, რომ დარგობრივი კანონმდებლობა შესაბამისობაში მოდის ორგანულ კანონთან და ზღუდავს თვითმმართველი ერთეულისათვის გადაცემული საკუთარი უფლებამოსილების გამოყენების შესაძლებლობას. პრაქტიკაც იმავეს მოწმობს. თვითმმართველი ერთეულები პასიურები არიან ამ კომპეტენციის გამოყენებაში. თუმცა, ეს პასიურობა მხოლოდ სამართლებრივი მექანიზმების გაუმართაობით არ არის გამოწვეული. რეგიონული განვითარების კომისიის მიერ მომზადებულ დიაგნოსტიკურ მოხსენებაში ნათქვამია: „დეცენტრალიზაციის დეფიციტი და არსებული ვერტიკალური მართვის სტილი ხელს არ უწყობს რეგიონებში ეკონომიკური პროცესების გაძლიერებას და რესურსების, მათ შორის ინვესტიციების სტიმულირებას“ (http://www.mrdi.gov.ge/downloads/regionuli_ganvitarebis_shesaxeb.pdf).

უმნიშვნელოვანეს მიმართულებად განისაზღვრა რეგიონული განვითარების სახელმწიფო პოლიტიკის განსაზღვრა და განხორციელება. სამინისტროს კოპეტენციად განისაზღვრა: სახელმწიფო რწმუნებულების-გუბერნატორების საქმიანობის კოორდინაცია და მონიტორინგი კომპეტენციის ფარგლებში, აგრეთვე სამინისტროს გამგებლობას მიკუთვნებული სფეროებისა და დარგების განვითარების საკითხებზე სახელმწიფო პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებების, კონცეფციებისა და სახელმწიფო პროგრამების შემუშავება.

2010 წელს სამინისტროს პატრონაჟის ქვეშ, საფუძველი ჩაეყარა ქვეყნის რეგიონული პოლიტიკის დაგეგმვისა და განხორციელებისათვის უმნიშვნელოვანესი დოკუმენტის – საქართველოს რეგიონული განვითარების 2010-2017 წლების სახელმწიფო სტრატეგიის¹² მიღებას. შესაბამისი სამუშაოები ჩატარდა ასევე სტრატეგიის განხორციელებისათვის უაღრესად მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტის – სამოქმედო გეგმის პროექტის მომზადებისთვის. სამინისტროს მხრიდან გადაიდგა პირველი ნაბიჯები რეგიონული განვითარების სფეროში სხვადასხვა სახელმწიფო უწყებებისა და ორგანიზაციების კოორდინირებული თანამოქმედებისა და საქმიანობის მიმართულებითაც.

მიუხედავად ამისა, ჯერ შეფასდება კიდევ ნაადრევია. არსებითად, ბევრი რამ არის დამოკიდებული შესაბამისი ინიციატივების შემდგომ, პრაქტიკულ განხორციელებაზე, დეტალურ სამოქმედო გეგმაზე და მის მიღებაზე, სამინისტროს და მთლიანად, საქართველოს მთავრობის კონსოლიდირებულ პოზიციაზე, რეალურ პოლიტიკურ ნებასა და მის განგრძობითობაზე ამ მიმართულებით. ამ მხრივ პირველი დასკვნები 2011 წლის ბოლოს შეიძლება გაკეთდეს.

აქვე, რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროსთან მიმართებაში, უპრიანია აღინიშნოს, რომ იგი დღემდე არ არის აღჭურვილი სახელმწიფო რწმუნებულების საქმიანობის კოორდინაციისთვის საჭირო ეფექტური სამართლებრივი და ინსტიტუციური მექანიზმებით. სახელმწიფო რწმუნებულის-გუბერნატორი წარმოადგენს საქართველოს მთავრობისა და პრეზიდენტის წარმომადგენელს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში და ანგარიშვალდებულია მხოლოდ მათ წინაშე.

2.2.გ. უწყებათაშორისი კოორდინაცია და საჯარო მოსამსახურეთა კვალიფიკაცია

საქართველოს მოქმედ კანონმდებლობაში, მკაფიოდ არ არის განსაზღვრული რეგიონული განვითარების სფეროში ხელისუფლების ცენტრალური და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის კოორდინაციის მექანიზმები, როგორც ცენტრალურ, ისე ადგილობრივ დონეზე. შესაბამის ნორმატიულ აქტებში, ძირითადად, საუბარია რეგიონული განვითარების სფეროში მხოლოდ ამა თუ იმ უწყების უფლებამოსილებებზე და სათანადო ყურადღება არ არის გამახვილებული რეგიონული განვითარების უწყებათაშორისი კოორდინაციის სამართლებრივ და ინსტიტუციურ მექანიზმებზე. არსებული მდგომარეობით, რეგიონულ დონეზე არ არსებობს სახელმწიფო მართვის ორგანოების მაკოორდინირებელი რგოლი. აღნიშნული ხშირად წარმოშობს ერთიანი სახელმწიფო პოლიტიკის გატარებისა და სახელმწიფო და ადგილობრივი სტრუქტურების კოორდინირებული მოქმედების პრობლემას, რაც ინსტიტუციურად შეუძლებელს ხდის რეგიონული მართვის ეფექტიან განხორციელებას.

12 http://www.cegstar.ge/files/_1909_814272_STATESTRATEGY2010-2017GEO.pdf.

ამავე დროს, აღსანიშნავია რეგიონულ დონეზე მოქმედი მმართველობითი ინსტიტუციების არაერთგვაროვანი ტერიტორიული საზღვრები. გარდა იმისა, რომ სახელმწიფო ორგანოები სუსტად არიან წარმოდგენილი რეგიონებში (მოქმედი სამინისტროებიდან მხოლოდ 6 გააჩნია ტერიტორიული ორგანობი), ტერიტორიული სამთავრობო დაწესებულებების და უწყებების რეგიონული ორგანოები სრულიად უსისტემოდ არიან ფორმირებული. სამინისტროების და უწყებების ტერიტორიული ორგანოების უფლებამოსილების ტერიტორიული საზღვრები ხშირ შემთხვევაში არ ემთხვევა სახელმწიფო რწმუნებულის-გუბერნატორის უფლებამოსილების ტერიტორიულ ფარგლებს, ისევე როგორც სხვა სამთავრობო დაწესებულების რეგიონული ორგანოების უფლებამოსილების საზღვრებს, რაც ამცირებს რეგიონულ დონეზე მართვის ორგანოების კოორდინაციის შესაძლებლობას. იგივე შეიძლება ითქვას საქვეუწყებო დაწესებულებებზე და საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებზე. აღნიშნულ სახელმწიფო ხელისუფლების დეკონცენტრირებულ ორგანოებს გააჩნიათ შეზღუდული რესურსები და კომპეტენციები და მთლიანად არიან ანგარიშვალდებულნი ზემდგომი (ცენტრალური ხელისუფლების) ორგანოების წინაშე.

რეგიონულ დონეზე მმართველობითი ინსტიტუციების ეფექტიანი და კოორდინირებული საქმიანობის სხვა შემაფერხებელ გარემოებათა შორის აღსანიშნავია:

- რეგიონის დონეზე მონაცემების და ინფორმაციის შეგროვების, ანალიზის, შენახვის და გაცვლის სუსტად განვითარებული სისტემა; პრაქტიკულად არ ხორციელდება მონაცემთა შეგროვება და ანალიზი როგორც რეგიონულ, ისევე მუნიციპალურ დონეზე. რეგიონის დონეზე არ არსებობს არც მონაცემთა შეგროვების გამართული სისტემა და არც ინფორმაციის და მონაცემთა გაცვლის სისტემატიზებული პრაქტიკა. სუსტია კოორდინაცია.
- ფორმალისტული ინსტრუქციების და სახელმძღვანელო გზამკვლევების არარსებობა; სახელმწიფო რწმუნებულის-გუბერნატორის ადმინისტრაცია, სამინისტროების და უწყებების ტერიტორიული ორგანოები რეგიონებში, ისევე როგორც მუნიციპალიტეტები მოკლებული არიან ინსტრუქციებს და სახელმძღვანელო გზამკვლევებს სივრცით-ტერიტორიული დაგეგმარების, სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების გეგმების შემუშავების, რეგიონული და მუნიციპალური დაგეგმვის, პროგრამირების თუ მონიტორინგის საკითხებთან დაკავშირებით.

მმართველობითი სისტემის ფუნქციონირების ხარისხი და, კერძოდ, რეგიონული მართვის ეფექტიანობა დამოკიდებულია არა მხოლოდ ისეთ ფაქტორებზე, როგორცაა სწორი ინსტიტუციური მოწყობა, ორგანიზაცია, ქვესისტემებს შორის ურთიერთკავშირი, სისტემური კოორდინაცია, არამედ ამ ინსტიტუტებში დასაქმებულ პირთა კვალიფიკაციასა და უნარ-ჩვევებზეც. დაბალი კვალიფიკაციის კადრების ყოლის შემთხვევაში, ყველა დანარჩენი ფაქტორის არსებობის დროსაც კი, შეუძლებელი ხდება მართვის სისტემის ეფექტიანი საქმიანობა, მაშინ როცა ძლიერ საკადრო შემადგენლობას შეუძლია დააბალანსოს ცალკეულ ფაქტორთა უკმარისობა.

საჯარო სამსახურის არსებული, არაეფექტური და საკმაოდ წინააღმდეგობრივი სისტემა პრაქტიკულად უძლურია საბჭოური თუ პოსტსაბჭოური მემკვიდრეობით მიღებული რეციდივების დაძლევაში. საჯარო სამსახურში კადრების შერჩევისა და მიღების, კარიერის გავლის, ნახალისების, დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომების გამოყენების პრაქტიკა და მთლიანობაში არსებული საკადრო პოლიტიკა ვერ აკმაყოფილებს დღევანდელ მოთხოვნებს და არ იძლევა სტაბილური და მაღალკვალიფიციური საჯარო სამსახურის ჩამოყალიბების შესაძლებლობას, ისევე როგორც რეგიონულ და ადგილობრივ დონეზე შესაფერისი კადრების მოზიდვისა და ზრდის შესაძლებლობას. ამ მხრივ, აღსანიშნავია ზოგადად სოციალური კაპიტალის მწირი დონეც ქვეყანაში და მის რეგიონებში. აქედან გამომდინარე, გასაკვირი

არაა სტრატეგიული დაგეგმვის, ინოვაციური ხედვებისა და ინიციატივების, შემუშავების, დანერგვისა და განხორციელების მწირი ინსტიტუციური შესაძლებლობა მმართველობისა და თვითმმართველობის პრაქტიკულად თითქმის ყველა დონეზე.

აქვე უნდა შევნიშნოთ, რომ საჯარო სამსახურის რეფორმირების აუცილებლობა ფორმალურად უკვე გახდა რეაგირების საგანი, რის შესახებაც მითითებულია საქართველოს მთავრობის დოკუმენტში „ძირითადი მონაცემები და მიმართულებები 2009-2012 წლებისათვის“. ამ დოკუმენტის მიხედვით საჭიროა რეფორმის გატარება, რომლის შედეგად „საჯარო სექტორი ღირსებაზე დამყარებულ სისტემას დაეფუძნება და შედეგად მივიღებთ მცირე, მოქნილ, გამჭვირვალე, ეფექტიან საჯარო სამსახურს“. ანალოგიური სულისკვეთება და უფრო სპეციფიკური საჭიროებებია დაფიქსირებული მთავრობის დოკუმენტში „ძირითადი მონაცემები და მიმართულებები 2010-2013 წლებისათვის“, რომელიც მიხედვითაც, „საჯარო სექტორში დაფუძნდება ღირსებაზე დამყარებული პრინციპები, რაც გულისხმობს საჯარო სექტორის მართვის პრინციპების დაახლოებას კერძო სექტორთან, საჯარო სამსახურში დაინერგება საკონტრაქტო სისტემის ელემენტები, ასევე, საჯარო ინსტიტუტების საქმიანობის შეფასების გაზომვადი მექანიზმები და მონიტორინგის მკაფიო კრიტერიუმები“. თუმცა კონკრეტულად გადადგმული ნაბიჯების და შედეგების ობიექტური შეფასება ჯერ-ჯერობით ნაადრევია.

2.3. რეგიონული ფინანსები და რეგიონული განვითარების დაფინანსება

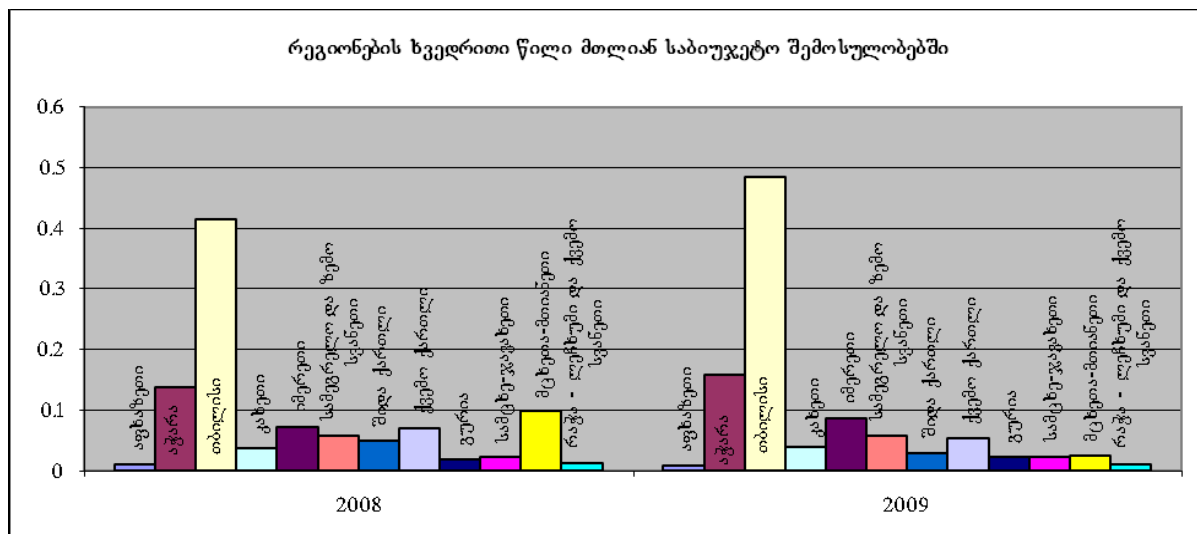
დღეისათვის, როცა სამართლებრივად არ არის დარეგულირებული საკუთრივ რეგიონის ცნება, მისი სტატუსი, შესაძლებელია მხოლოდ პირობითად (ექსპერტულად) განიმარტოს მასთან დაკავშირებული ეკონომიკური კატეგორიები. ამ მხრივ, ქვემოთ წარმოდგენილია რამოდენიმე საკვანძო განმარტება ისეთ უმნიშვნელოვანეს კატეგორიებზე როგორცაა:

- **რეგიონული ფინანსები** – სახელმწიფო რწმუნებულებისთვის განსაზღვრულ ტერიტორიაზე არსებული იურიდიული პირებისა და შინამეურნეობების ფინანსები;
- **რეგიონის ბიუჯეტი** – სახელმწიფო რწმუნებულების განსაზღვრულ ტერიტორიაზე არსებული საჯარო ფინანსური ნაკადების ერთობლიობა. მისი მთავარი შემადგენელი ნაწილებია: აღნიშნულ ტერიტორიაზე არსებული თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტები და ამ ერთეულებში რეგიონული განვითარების სახელმწიფო პროგრამებისათვის განსაზღვრული საბიუჯეტო სახსრები;
- **რეგიონული განვითარება** – სოციალურ-ეკონომიკური ცვლილებები რეგიონში, რომლებიც უზრუნველყოფს განვითარების ახალი, გამოუყენებელი პოტენციალის რეალიზებას, ეროვნული ეკონომიკური განვითარების მდგრადობას და დაჩქარებას, რეგიონის კონკურენტუნარიანობის ზრდას, რეგიონებს შორის განვითარების დონეების გათანაბრებას.
- **რეგიონული განვითარების დაფინანსება** – ყველა ის ფინანსური ნაკადი, რომელიც მიიმართება რეგიონულ განვითარებაზე. კერძოდ, რეგიონული განვითარების დაფინანსების წყაროებად შეიძლება განვიხილოთ: სახელმწიფო ბიუჯეტი, თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტები, საერთაშორისო საფინანსო და დონორი ორგანიზაციების სახსრები, კერძო სექტორის ფინანსები, გრანტები, შემოწირულობები და სხვა ფინანსური წყაროები, რომლებიც კანონით არ არის აკრძალული.

უნდა გავითვალისწინოთ, რომ საქართველოში ჯერ კიდევ არ არის ჩამოყალიბებული ხელისუფლების დონეებს შორის ისეთი დამოკიდებულება, როდესაც ხელისუფლების მოცემული დონის ფინანსური წყაროები და შემოსავლები შესასრულებელ ფუნქციებს შესაბამისი იქნება. დაბალია ქვეყანაში ფისკალური დეცენტრალიზაციის ხარისხი. ზოგადად, საქართველოში ეკონომიკური და ფისკალური დეცენტრალიზაციის კანონმდებლობა და პრაქტიკა ხშირად წინააღმდეგობაშია ერთმანეთთან. დაბალია თუნდაც მოქმედი კანონების თუ უკვე მიერთებულ საერთაშორისო ინსტრუმენტებში (მაგ. „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ევროპული ქარტია) განვიხილოთ მოთხოვნების განხორციელების, მათში მოცემული მექანიზმების პრაქტიკაში დანერგვის ეფექტიანობა.

ამასთან, არათანაბარია რეგიონების ხვედრითი წილი მთლიან საბიუჯეტო შემოსულობებში, რასაც ცხადყოფს ქვემოთ მოყვანილი მაჩვენებლები.

დიაგრამა 1. რეგიონების ხვედრითი წილი მთლიან საბიუჯეტო შემოსულობებში (2008-2009 წწ.)



წყარო: 2008-2009 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტების შესახებ შესაბამისი კანონები.

რეგიონული განვითარების დაფინანსების კონტექსტში წამყვან როლს ასრულებს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან განეული ფინანსური დახმარებები. უკანასკნელ წლებში რეგიონების მიმართ ფინანსური დახმარების მოცულობა მნიშვნელოვანი ზრდის ტენდენციით ხასიათდება. 2009-2010 წლებში გაიზარდა სახელმწიფო ბიუჯეტიდან პროგრამული ფინანსური დახმარებების მოცულობა რეგიონული ფინანსების ფორმირებაში. რეგიონებზე პირდაპირი სახელმწიფო ინვესტიციები გაიზარდა სამინისტროებიდან, უწყებებიდან, რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან, საქართველოს პრეზიდენტისა და საქართველოს მთავრობის სარეზერვო ფონდებიდან, აგრეთვე, უცხოეთიდან მიღებული დაფინანსების წყაროებიდან (კრედიტები, გრანტები), მათ შორის, მუნიციპალური განვითარების ფონდიდან (რომლიდანაც რეგიონებზე გამოყოფილი ასიგნებების მოცულობამ 2009 წლისათვის 166,0 მილიონ ლარს მიაღწია) და „ათასწლეულის გამოწვევის“ პროგრამიდან (რომლიც ფარგლებში რეგიონული ინფრასტრუქტურის განვითარების პროექტის დაფინანსების მოცულობამ 2009 წლისათვის 74,2 მილიონი ლარი შეადგინა). სახელმწიფო ბიუჯეტიდან რეგიონებისთვის გაზრდილი პირდაპირი ინვესტიციები გამოიყოფა ძირითადად რეგიონების ინფრასტრუქტურის აღორძინება-განვითარებისათვის (გზები, ენერგეტიკა, წყალი, მელიორაცია, ირიგაცია), აგრეთვე სტიქიური უბედურებით გამოწვეული ზარალის ასანაზღაურებლად.

აღნიშნული ზრდა, გარკვეულწილად, წარმოადგენდა 2008 წლიდან საშემოსავლო გადასახადის ადგილობრივ ბიუჯეტების ნაცვლად მთლიანად სახელმწიფო ბიუჯეტში გადატანის ნაწილობრივ კომპენსაციას. ამავე დროს, აღნიშნულ დაფინანსებას და მისი ზრდის ტენდენციას თან ახლავს სერიოზული ხარვეზები, რაც ხელს უშლის სასურველი შედეგების მიღებას რეგიონებში მდგრადი განვითარებისა და არსებული სოციალ-ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესების პროცესში. აღნიშნული ხარვეზებიდან უმნიშვნელოვანესია შემდეგი:

- მსგავსი დაფინანსება ატარებს უსისტემო და არაკოორდინირებულ ხასიათს, და არ ეფუძნება თანმიმდევრული და გრძელვადიანი რეგიონული განვითარების პოლიტიკის, შესაბამისი პროგრამების სტრატეგიულ მიზნებსა თუ ფორმალიზებულ კრიტერიუმებს;
- საქართველოში არ არსებობს რეგიონული განვითარების დაფინანსების ეფექტური მექანიზმი. დღეს არსებული „საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდის“ ფორმირებისა და განკარგვის წესი არ შეესაბამება სტრატეგიული დაგეგმვის საუკეთესო პრაქტიკას. იგი არ ითვალისწინებს საქართველოს რეგიონული განვითარების სახელმწიფო სტრატეგიით და მისი სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული ღონისძიებებისა და პროექტების, ასევე კონკრეტული რეგიონების განვითარების სტრატეგიებისა თუ გეგმების რამდენადმე სისტემურად მონესრიგებული დაფინანსების შესაძლებლობას. გარდა ამისა, ფონდზე სახელმწიფო კონტროლს ახორციელებს საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო და არა რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო, რომელიც რეგიონული პოლიტიკის ეფექტური და კოორდინირებული მართვის პრინციპების გათვალისწინებით, უფრო ადეკვატური ინსტიტუცია იქნებოდა ამ შემთხვევაში;
- სახელმწიფო ბიუჯეტში გათვალისწინებული ასიგნებები არ არის განერილი ცალკეული რეგიონებისა და ღონისძიებების ქრილში. შესაბამისად, რეგიონულმა ხელისუფლებამ წინასწარ არ იცის იმ თანხის მოცულობა, რომელიც მისთვის გამოიყოფა სახელმწიფო ბიუჯეტიდან, რაც რეგიონული პროექტების ეფექტიანი განხორციელებისა და ინფორმირებული დაგეგმვისთვის მნიშვნელოვან პრობლემებს ქმნის;
- ამ დაფინანსების ათვისება რეგიონების მიხედვით არათანაბარია. არათანაბარია საბიუჯეტო შემოსულობები და ხარჯები რეგიონების მიხედვით მოსახლეობის ერთ სულზე გაანგარიშებითაც, რაც ქმნის ჰორიზონტალურ დაუბალანსებლობას;
- რეგიონებში გაცემული კომერციული საბანკო სესხები, რომლებიც მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს რეგიონულ განვითარებაზე, ასევე ხასიათდება რეგიონების მიხედვით არათანაბარი მოხმარებით. საბანკო სესხების უდიდესი წილი მოდის ქ. თბილისზე. დაახლოებით იგივე შეიძლება ითქვას „იაფი კრედიტის“ პროგრამის ფარგლებში დაფინანსებულ პროექტებზეც. მაგალითისათვის: პროგრამის ფარგლებში 43,5 მილიონი ლარის ოდენობით დაფინანსებულ იქნა 116 პროექტი. ამ თანხის 70% გაიცა ოთხ რეგიონზე, აქედან, მხოლოდ კახეთის რეგიონზე გაიცა მთელი თანხის 36%.

როცა საუბარია ჰორიზონტალურ დაუბალანსებლობაზე, ხაზი უნდა გაესვას იმ გარემოებასაც, რომ არათანაბარია საბიუჯეტო შემოსულობები და ხარჯები რეგიონების მიხედვით მოსახლეობის ერთ სულზე გაანგარიშებითაც. ამ მხრივ, წინა წლებთან შედარებით, მდგომარეობა არსებითად არ შეცვლილა 2009 წელსაც. ყველაზე დიდი შემოსავლები დაფიქსირდა თბილისში და აჭარაში, რომელთა შემოსავლები მოსახლეობის ერთ სულზე დაახლოებით 4-ჯერ აღემატება კახეთის, სამცხე-ჯავახეთის, სამეგრელო-ზემო სვანეთის, შიდა და ქვემო ქართლის შემოსავლებს მოსახლეობის ერთ სულზე, ხოლო ამ უკანასკნელთა

აღნიშნული შემოსავლები დაახლოებით 2-ჯერ ნაკლებია მცხეთა-მთიანეთის, რაჭა-ლეჩხუმის და ქვემო სვანეთის ანალოგიურ მაჩვენებლებზე.

შემოსულობების მსგავსად, ასევე არათანაბარია რეგიონებს შორის ხარჯები (გადასახდელები), როგორც ფუნქციონალურ, ისე ეკონომიკურ ქრილში. უნდა აღინიშნოს, რომ რეგიონებს შორის უთანაბრობის ერთ-ერთი მთავარი მიზეზი მინიმალური საზოგადოებრივი პროდუქტისა და მომსახურების სტანდარტების არარსებობაა. „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-4 მუხლის მე-4 პუნქტი მართალია ავალდებულებს სახელმწიფო ორგანოებს მინიმალური სახელმწიფო სოციალური სტანდარტების დადგენას და უზრუნველყოფას, მაგრამ დღემდე არც ერთი სოციალური სტანდარტი არ შემუშავებულა. სოციალური სტანდარტების არარსებობა და შემოსავლების გაანგარიშება მიმდინარე წლის პროგნოზისა და გასული 3 წლის ფაქტობრივი მაჩვენებლების ტენდენციის მიხედვით ვერ უზრუნველყოფს რეგიონებისათვის თანაბარი საზოგადოებრივი პროდუქტის მიწოდებას.

3. რეგიონული განვითარების პოლიტიკის შემუშავება, დაგეგმვა და განხორციელება – სიახლეები და ტენდენციები

2009-2010 წლებში საქართველოს მთავრობამ საჭიროდ ცნო ქვეყანაში რეგიონული განვითარების სისტემური და გრძელვადიანი პოლიტიკის განხორციელება.

აღნიშნული მნიშვნელოვანწილად განაპირობა რეგიონული განვითარების სფეროში არსებული მოთამაშების, მათ შორის სხვადასხვა ადგილობრივი თუ უცხოელი ექსპერტების მიერ საქართველო-რუსეთს შორის ომის შემდგომი განვითარების საჭიროებების, გლობალიზაციის თანმდევი პროცესებისა და გამოწვევების ანალიზმა. ამ უკანასკნელმა ცხადყო, რომ საქართველოს მდგრადი ეკონომიკური ზრდისა და უსაფრთხოებისათვის საჭირო იყო რეგიონული განვითარების გრძელვადიანი პოლიტიკის შემუშავება და სტრატეგიულ დაგეგმვა. საქართველოს რეგიონების კონკურენტუნარიანობის განვითარება-ხელშეწყობა განხილულ იქნა ძირეულ ფაქტორად პოსტ-კონფლიქტური კრიზისული პროცესების გადალახვის, ეკონომიკური ზრდის სტიმულირების, ბიზნეს-კლიმატის გაუმჯობესების, ცხოვრების სტანდარტების ამაღლების და ეროვნული ეკონომიკური უსაფრთხოების უზრუნველყოფის საკითხში. თავის მხრივ, შესაბამის ინიციატივებს მხარს უმაგრებდა ის გარემოებაც, რომ გლობალური ეკონომიკის ახალმა ტენდენციებმა, წარმატებით განვითარებად ეკონომიკებში, სწორედ რეგიონები აქცია წამყვან მოთამაშებად საერთო ეროვნული წინსვლის განსაზღვრაში.

2009 წელს, ევროკავშირის დელეგაციამ, პოლონეთის და გერმანიის მთავრობებთან თანამშრომლობით, საქართველოს მთავრობას შესთავაზა ინიციატივა „საქართველოს რეგიონული განვითარების კომისია“, რომელიც ითვალისწინებდა რეგიონული განვითარების კომისიის შექმნას. აღნიშნული კომისიის ძირითად მიზნად განისაზღვრა – დაინტერესებულ მხარეებს შორის კონსენსუსის მიღწევა და რეგიონული განვითარების სტრატეგიის პროექტის შემუშავება, ასევე რეკომენდაციების მომზადება საქართველოს მთავრობისათვის, რომელთა საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკაზე დამყარებული განხორციელებაც ამაღლებდა ქვეყნის რეგიონების კონკურენტუნარიანობას და შეამცირებდა მათი განვითარების დონეებს შორის უთანაბრობას.

საქართველოს მთავრობა მიესალმა აღნიშნულ ინიციატივას. რეგიონული განვითარების სტრატეგიული რეკომენდაციების შემუშავების მიზნით, ჩამოყალიბდა რეგიონული განვითარების სპეციალური სა-

ხელმწიფო კომისია, რომლის დაფინანსება განხორციელდა საქართველოს მთავრობის, ევროკავშირის, პოლონეთის და გერმანიის მთავრობების მონაწილეობით. კომისიასთან შეიქმნა ადგილობრივი ექსპერტებით დაკომპლექტებული კომისიის სამდივნო, რომელიც განთავსდა სსიპ „ვანო ხუბუნაიშვილის ეფექტიანი მმართველობის სისტემის და ტერიტორიული მონაცემების რეფორმის ცენტრში“. ცენტრსვე, ახლად შექმნილი რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს, როგორც პროცესის ძირითადი კოორდინატორის მიერ, დაევალა კომისიის მუშაობის ორგანიზაციულ-ტექნიკური უზრუნველყოფა.

კომისიის და მისი სამდივნოს მუშაობაში ჩართული იყო ყველა დაინტერესებული მხარე: დარგობრივი სამინისტროები და უწყებები, ადგილობრივი თვითმმართველობები, არასამთავრობო და კერძო სექტორის, სამეცნიერო და აკადემიური წრეების წარმომადგენლები. 2010 წლის 25 ივნისს, საქართველოს მთავრობამ №172 დადგენილებით დაამტკიცა საქართველოს რეგიონული განვითარების 2010-2017 წლების სახელმწიფო სტრატეგია. ეს უკანასკნელი, თავის მხრივ, მომზადებულ იქნა კომისიასთან არსებული ექსპერტთა ჯგუფის მიერ შემუშავებული რეგიონული განვითარების სტრატეგიის ვრცელი პროექტის საფუძველზე.

საქართველოს რეგიონული განვითარების 2010-2017 წლების სახელმწიფო სტრატეგია მოიცავს შემდეგ ძირითად მიმართულებებს და კომპონენტებს: 1) ეფექტიანი მართვის უზრუნველყოფა მდგრადი რეგიონული განვითარებისათვის; 2) მუნიციპალური მომსახურებისა და ინფრასტრუქტურის განვითარება; 3) ინოვაციების, ახალი ტექნოლოგიებისა და მენარმეობის განვითარების ხელშეწყობა; 4) სოფლის მეურნეობისა და ტურიზმის განვითარება, და გარემოს დაცვის უზრუნველყოფა.

საქართველოს რეგიონული განვითარების სახელმწიფო სტრატეგიით განისაზღვრული ძირითადი მიმართულებები და ამოცანები, შესაბამის სფეროებში პოლიტიკის გატარების მიზნით, შემუშავებულია ორი ძირითადი მიდგომით:

1. რეგიონული მიდგომა – ღონისძიებები, რომლებიც რეგიონის მიმართ კოორდინირებული დარგობრივი პოლიტიკის გატარებას ისახავს მიზნად;
2. დარგობრივი მიდგომა – ღონისძიებები, რომლებიც უნდა განხორციელდეს დარგობრივი სამინისტროების (ან სხვა საჯარო ორგანოების) მიერ კონკრეტულ დარგებში მთლიანად ქვეყნის მასშტაბით რეგიონულ და ადგილობრივ დონეზე.

სტრატეგიაში მოცემული ამოცანები განსაზღვრულია როგორც უახლოესი მომავლის, ისე გრძელვადიანი პერსპექტივების მიხედვით. აღნიშნულმა დოკუმენტმა მთელი რიგი დაინტერესებული მხარეების – საერთაშორისო ორგანიზაციების, უცხოელი და ადგილობრივი ექსპერტების – დადებითი შეფასება დაიმსახურა, რაც დადასტურდა როგორც საერთაშორისო ორგანიზაციების მხრიდან პროცესის განგრძობითი მხარდაჭერით, ისე სხვადასხვა, ორმხრივი და მრავალმხრივი, შეხვედრების ფორმატში გამართული განხილვებით.¹³

2010 წლის აპრილში რეგიონული განვითარების და ინფრასტრუქტურის სამინისტრომ, ამერიკის შეერთებული შტატების განვითარების პროგრამის (USAID) მხარდაჭერით, ჩამოაყალიბა სამუშაო ჯგუ-

13 საერთაშორისო კონფერენციის „ადგილობრივი და რეგიონული განვითარება ევროპაში: თანამედროვე გამოწვევები“ მასალები, 2010, ბათუმი: http://cegstar.ge/files/2339_2339_467154_InternationalConference.pdf

ფი, საქართველოს რეგიონული განვითარების სახელმწიფო სტრატეგიის 2011-2014 წლების სამოქმედო გეგმის შემუშავების მიზნით. აღნიშნული ჯგუფის მიერ 2010 წლის აპრილ-დეკემბერში მომზადებულ იქნა სტრატეგიის 2011-2014 წლების დეტალური სამოქმედო გეგმის პროექტი.

პროექტის (ექსპერტული ვერსია) შემუშავებისას გაანალიზდა ყველა სამართლებრივი აქტი, რომლითაც განსაზღვრულია მთლიანად ქვეყნის ან/და ამა თუ იმ სფეროს განვითარების სტრატეგიული მიზნები და ამოცანები, ამ ამოცანების გადაჭრის მექანიზმები და ღონისძიებები (კერძოდ: საქართველოს სამთავრობო პროგრამა „ერთიანი საქართველო სიღარიბის გარეშე“; ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი 2011-2014 წლებისათვის; „საქართველოს 2011 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონი; საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი; საქართველოს საგადასახადო კოდექსი; „ახალი კურსი“ სამართლიანი, მარტივი და სანდო საგადასახადო სისტემისათვის).

2010 წლის ნოემბერში საქართველოს მთავრობამ მიიღო საქართველოს რეგიონული განვითარების სახელმწიფო სტრატეგიის 2011 წლის სამოქმედო გეგმა.¹⁴

ამავე დროს, დღემდე მიღებული არ არის დეტალური, საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმა 2011-2014 წლებისთვის, რაც, სავარაუდოდ, უკავშირდება საქართველოს მთავრობის მიერ დამატებითი შიდაუნეებრივი კონსულტაციების საჭიროებებს, მის არაერთგვაროვან დამოკიდებულებას სტრატეგიასა და სამოქმედო გეგმის პროექტში ასახულ სხვადასხვა პრინციპულ, მათ შორის, ცალკეულ ეკონომიკური ხასიათის მიდგომებთან და ღონისძიებებთან, აუცილებელ ფინანსურ რესურსებსა და შესაბამის ვალდებულებებთან.

დასასრულ, უნდა აღინიშნოს ერთი მნიშვნელოვანი ფაქტიც, კერძოდ, „საქართველოს მთავრობის შემადგენლობისა და სამთავრობო პროგრამისათვის ნდობის გამოცხადების შესახებ“ საქართველოს პარლამენტის 2009 წლის 6 თებერვლის 975-რს დადგენილებით, დამტკიცებული იქნა სამთავრობო პროგრამა „ერთიანი საქართველო სიღარიბის გარეშე“. იგი წარმოადგენს პროგრამული სახის დოკუმენტს, რომელიც მთავრობის ზოგად პრიორიტეტებთან ერთად, განსაზღვრავს რეგიონული განვითარების ხელშეწყობის მიზნით სხვადასხვა სფეროებში განსახორციელებელ კონკრეტულ პროექტებს.

4. დასკვნა

რეგიონული განვითარების სფეროში დღეს არსებული მდგომარეობა და ხელისუფლების მიერ 2009-2010 წლებში განხორციელებული ცალკეული ინიციატივების ანალიზი საშუალებას იძლევა ვისაუბროთ როგორც პროცესის დადებით მხარეებზე და სიახლეებზე, ასევე მის თანმდევ პრობლემებზე, სერიოზულ ხარვეზებზე, არათანმიმდევრულ და წინააღმდეგობრივ ხასიათზე.

არსებული გარემოს ანალიზით გამოვლინდა შემდეგი ძირითადი პრობლემები:

- დღემდე არ არის მიღებული რეგიონული განვითარების მარეგულირებელი კანონმდებლობა; არ

14 http://www.government.gov.ge/index.php?lang_id=geo&sec_id=181&info_id=31727.

არის მიღებული ჩარჩო კანონი „რეგიონული განვითარების შესახებ“, რომელიც განსაზღვრავდა რეგიონის სამართლებრივ სტატუსს, რეგიონული განვითარების საფუძვლებს, მიზნებს, პრინციპებსა და ამოცანებს, შექმნიდა რეგიონული განვითარების ინსტიტუციურ საფუძველს;

- არ არის ჩამოყალიბებული თანამედროვე რეგიონული მართვის ოპტიმიზირებული ინსტიტუციური სტრუქტურები; არ არის განსაზღვრული და გამიჯნული რეგიონული განვითარების რეფორმის პროცესში მონაწილე ცენტრალური და სუბ-ნაციონალური ორგანოების კომპეტენციები;
- სახეზეა უფლებამოსილებათა დეკონცენტრაციის დაბალი ხარისხი; რეგიონული განვითარების არსებული მოდელი არ ითვალისწინებს ქვემოდან ზემოთ დაგეგმვისა და განვითარების შესაძლებლობას. არ ხდება ფუნქციების რეალური გადატანა ცენტრალური უწყებიდან ქვედა დონეზე; რეგიონულ დონეზე მოქმედ ინსტიტუციებს (სახელმწიფო რწმუნებულებს) გააჩნიათ საკმაოდ შეზღუდული კომპეტენციები სამხარეო დონეზე არსებული პრობლემების მოსაგვარებლად ეფექტიანი და პროაქტიული საქმიანობის განსახორციელებისათვის;
- არ არის უზრუნველყოფილი თვითმმართველი ერთეულების და ადგილობრივი საზოგადოების ჩართულობა შესაბამის რეგიონთან დაკავშირებული ინიციატივების განხილვაში.
- არ არსებობს რეგიონული განვითარების დაფინანსების ეფექტური მექანიზმი. რეგიონული განვითარების დაფინანსება არათანაბარი და არაეფექტურია; არათანაბარია საბიუჯეტო შემოსულობები და ხარჯები რეგიონების მიხედვით მოსახლეობის ერთ სულზე გაანგარიშებითაც, რაც ქმნის ჰორიზონტალურ დაუბალანსებლობას. ამასთან, რეგიონული განვითარების დაფინანსება ატარებს უსისტემო და არაკოორდინირებულ ხასიათს, და არ ეფუძნება თანმიმდევრული და გრძელვადიანი რეგიონული განვითარების პოლიტიკის, შესაბამისი პროგრამების სტრატეგიულ მიზნებსა თუ ფორმალურ კრიტერიუმებს.
- არ არის შემუშავებული მინიმალური საზოგადოებრივი პროდუქტისა და მომსახურების სტანდარტები, რაც ხელს უშლის რეგიონებს შორის უთანაბრობის შემცირებას.
- დასასრულ, ჯერაც არ არის მიღებული რეგიონული განვითარების სახელმწიფო სტრატეგიის განხორციელებისთვის უმნიშვნელოვანესი დოკუმენტი – 2011-2014 წლების დეტალური სამოქმედო გეგმა. ასევე, ფორმალურად არ არის 2011 წლის სამოქმედო გეგმის შესრულების მონიტორინგისა და შეფასების განხორციელების მექანიზმი.

ყოველივე ზემოაღნიშნული ქმნის საქართველოს მთავრობის მხრიდან ქმედითი და დროული ნაბიჯების გადადგმის აუცილებლობას. კერძოდ, როგორც აღინიშნა, საქართველოს მთავრობის მიერ 2010 წლის №172 დადგენილებით დამტკიცებულ იქნა საქართველოს რეგიონული განვითარების 2010-2017 წლების სახელმწიფო სტრატეგია. სტრატეგია და მისი სამოქმედო გეგმა ითვალისწინებს გამოვლენილი პრობლემების დაძლევისათვის კონკრეტულ ღონისძიებებსა და კომპლექსურ ინიციატივებს.

თუმცა, შედეგი დამოკიდებულია პრაქტიკულ განხორციელებასა და შედეგებზე ორიენტირებული დეტალური სამოქმედო გეგმის დამტკიცებაზე, სტაბილურ და კონსოლიდირებულ პოლიტიკურ ნებაზე, აუცილებელი ფინანსური რესურსების განსაზღვრასა და ხელმისაწვდომობაზე.

IV. 2009–2010 წლების საკანონმდებლო აქტივობა თვითმმართველობის სფეროში

დავით ზარდიაშვილი

1. 2009–2010 წლებში ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში მიღებული კანონები და კანონქვემდებარე აქტები

2009-2010 წლებში მიღებული კანონები.¹⁵ ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში 2009-2010 წლებში ახალი კანონი არ მიუღიათ. მოქმედი კანონებიდან (ეს არ ეხება საკონსტიტუციო რეფორმას, რომელზედაც ზემოთ იყო საუბარი) ცვლილება 11-ჯერ შევიდა „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ორგანულ კანონში, 9-ჯერ – „საქართველოს დედაქალაქის – თბილისის შესახებ“ კანონში, 4-ჯერ – „თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ“ კანონში, 3-ჯერ – „ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ“ კანონში და 2-ჯერ – ორგანულ კანონში „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“. ამასთან, ძალადაკარგულად გამოცხადდა 2 კანონი: „თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ“ (ახალი საბიუჯეტო კოდექსის მიღებით 2009 წლის 18 დეკემბერს) და „ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს წევრის სტატუსის შესახებ“ (2009 წლის 28 დეკემბერს „საქართველოს დედაქალაქის – თბილისის შესახებ“ კანონში შეტანილი დამატებებით). ასეთი მრავალრიცხოვანი ცვლილებების მიღება უმეტესად არ უკავშირდებოდა რაიმე პრინციპული ხასიათის ნოვაციებს, გარდა 2009 წლის 25 და 28 დეკემბერს განხორციელებული საკანონმდებლო ცვლილებებისა, რომელთა შედეგადაც არსებითად შეიცვალა ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუციური მოწყობა. სხვა ცვლილებები ძირითადად რედაქციული ან ტექნიკური ხასიათისა იყო, ხშირად ერთი და იმავე სამართლებრივ ნორმებს შეეხებოდა და იურიდიული ტექნიკის თვალსაზრისით დაშვებული ხარვეზების გამოსწორებას ისახავდა მიზნად. ზოგიერთ შემთხვევაში ცვლილება აშკარად უსვამს ხაზს სამართლებრივი ლოგიკის გაუმართაობასაც. ასე მაგალითად, 2009 წლის 25 დეკემბერს ერთდროულად ორი კანონი იქნა მიღებული „საქართველოს დედაქალაქის – თბილისის შესახებ“ კანონში ცვლილებების შესატანად; ასევე, 2010 წლის 2 ივლისის კანონით ცვლილებები შევიდა ზედამხედველობის შესახებ კანონის იმ ნორმებში, რომლებიც უკვე შეცვლილი იყო 2009 წლის 22 ოქტომბრის კანონით, თანაც, ეს უკანასკნელი ძალადაკარგულად იქნა გამოცხადებული.

რაც შეეხება კანონქვემდებარე აქტებს, აქაც მთელი რიგი ცვლილებები მოხდა:

- **საქართველოს პრეზიდენტმა** 2009-2010 წლებში გამოსცა 10 ბრძანებულება, რომლებიც ეხება ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროს. მათგან 4-ით ახლებურად განისაზღვრა ადგილობრივი თვითმმართველობის საჯარო მოსამსახურეთა თანამდებობრივი სარგოების ზედა ზღვრები; 2 ბრძანებულებით ტექნიკური ხასიათის შესწორებები შევიდა „კანონიერი მოსარგებლებისათვის სა-

¹⁵ კანონთა ნუსხა და მათი მოკლე დახასიათება იხ. დანართში.

ცხოვრებელი და არასაცხოვრებელი (იზოლირებული და არაიზოლირებული) ფართობის ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოების მიერ კანონიერი მოსარგებლეებისათვის უსასყიდლოდ გადაცემის შესახებ“ 2007 წლის 29 იანვრის №73 ბრძანებულებაში; 2009 წლის 25 ოქტომბრის ბრძანებულებით ტექნიკური შესწორება შევიდა არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნორმატიული ფასის განსაზღვრის წესის დამტკიცების შესახებ 2007 წლის 26 ოქტომბრის №603 ბრძანებულებაში; 2009 წლის 9 ოქტომბრის ბრძანებულებით ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულისათვის გადასაცემი ძირითადი ქონების სახეობათა წუსხას (დამტკიცდა 2005 წლის 8 აგვისტოს №687 ბრძანებულებით) დაემატა ხანძარსაწინააღმდეგო ღონისძიებების და სამოქალაქო თავდაცვის ობიექტები; 2010 წლის 18 იანვრის №39 ბრძანებულებით ტექნიკური ხასიათის შესწორება შევიდა თვითმმართველი ერთეულის ქონების საწყისი საპრივატიზებო ფასის განსაზღვრის წესში (დამტკიცებულია 1997 წლის 17 ნოემბრის №671 ბრძანებულებით); 2010 წლის 31 მაისის ბრძანებულებით განისაზღვრა თვითმმართველი ერთეულის სიმბოლოთა გამოყენების წესი.

- **საქართველოს მთავრობამ** 2009-2010 წლებში მიიღო 8 დადგენილება, რომლებიც ეხება ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროს. მათგან 3-ით ტექნიკური ხასიათის შესწორებები შევიდა სახელმწიფო და თვითმმართველი ერთეულის საკუთრების არასასოფლო-სამეურნეო მიწის გამიჯვნის წესში (წესი დამტკიცებულია 2007 წლის 24 ოქტომბრის №233 დადგენილებით); 2010 წლის 13 აგვისტოს დადგენილებით განისაზღვრა თვითმმართველი ერთეულის სარგებლობაში გადაცემული ქონების რეკონსტრუქციის, რემონტის, დემონტაჟისა ან ლიკვიდაციის შედეგად მიღებული ნაწილებისა და მასალების განკარგვის წესი, რომელშიც 2 დადგენილებით იქნა შეტანილი ტექნიკური შესწორება; 2010 წლის 1 ოქტომბრის №302 დადგენილებით დამტკიცდა თვითმმართველი ერთეულისათვის სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული ქონების სარგებლობაში გადასაცემად მიმართვის წარდგენის, განხილვისა და გადაწყვეტის წესი; 2010 წლის 28 დეკემბრის №406 დადგენილებით ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს ეთხოვათ შესაბამის საგადასახადო ორგანოში მიწის მოსარგებლეებისა და მფლობელების შესახებ ინფორმაციის წარდგენა.
- **საქართველოს ფინანსთა მინისტრმა** ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში 2009-2010 წლებში გამოსცა 4 ბრძანება, რომლებიც ეხება ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროს: 2009 წლის 15 აპრილის №241 ბრძანებით დამტკიცდა თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშგების ფორმები (ამ ბრძანებაში შეტანილი იქნა ტექნიკური ხასიათის 2 შესწორება); 2009 წლის 30 დეკემბრის №917 ბრძანებით ტექნიკური შესწორება იქნა შეტანილი ადგილობრივი თვითმმართველობის დაფინანსებაზე მყოფი საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ ვალდებულების აღებისა და ხარჯების განვეის წესის პრეამბულაში.
- **საქართველოს იუსტიციის მინისტრის** 2010 წლის 17 ივნისის №114 ბრძანებით დამტკიცდა თვითმმართველი ერთეულების რეგისტრაციის წესი.
- **საქართველოს ეკონომიკური განვითარების მინისტრის** 2010 წლის 5 იანვრის №1-1/1 ბრძანებით ცვლილება შევიდა თვითმმართველი ერთეულის ქონების სარგებლობის უფლებით გადაცემის წესში, რომლის მიხედვითაც, თვითმმართველი ერთეული მის საკუთრებაში არსებულ ქონებას აუქციონის გარეშე უსასყიდლოდ გადასცემს მის მიერ დაფუძნებულ იურიდიულ პირებს.

2. ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში 2009–2010 წლების საკანონმდებლო პროცესის ზოგადი დახასიათება

2.1. საერთაშორისო ვალდებულებების კონტექსტი საკანონმდებლო პროცესში

დეცენტრალიზაციის სფეროში საქართველოს საერთაშორისო ვალდებულებები გამომდინარეობს საქართველოს პარლამენტის მიერ 2004 წლის 26 ნოემბერს რატიფიცირებული „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ევროპული ქარტიიდან. 2006-2009 წლებში გამოიკვეთა კონკრეტული ამოცანები, რომლებიც გულისხმობდა 2010 წლის ადგილობრივი არჩევნებისათვის მნიშვნელოვანი, არსებითი ხასიათის საკანონმდებლო ცვლილებების განხორციელებას. საკანონმდებლო ცვლილებები უნდა გატარებულიყო ევროსაბჭოს მიერ ჯერ კიდევ 2006 წლის 10 ნოემბერს მომზადებული ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ახალი კანონმდებლობის შეფასებისა და რეკომენდაციების გათვალისწინებით. ამ მიზნით, 2006 წლიდან მოყოლებული, საქართველოს ხელისუფლების წარმომადგენლების, ევროსაბჭოს ხელმძღვანელობის, ევროსაბჭოს დემოკრატიული ინსტიტუტების დირექტორატის წევრების, ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლებების კონგრესის წარმომადგენლების, ადგილობრივი თვითმმართველობის ეროვნული ასოციაციის, ქართველი და ევროპელი ექსპერტების მონაწილეობით გაიმართა არაერთი სამუშაო შეხვედრა თუ კონფერენცია. ევროსაბჭოსთან საქართველოს ხელისუფლების საკონსულტაციო შეხვედრებზე მიღწეული შეთანხმებების შესაბამისად, ცვლილებები უნდა შეხებოდა ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილების, ინსტიტუციური მოწყობის, თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის, აგრეთვე სახელმწიფო და ადგილობრივი ორგანოების ურთიერთობის რეგულაციებს. საერთაშორისო ვალდებულებების კონტექსტში 2010 წლის ადგილობრივი არჩევნებისათვის საქართველოს ხელისუფლებას საკანონმდებლო ცვლილებებით უნდა გადაეწყვიტა თვითმმართველობის სისტემის რეფორმირების რეალურ საჭიროებებთან დაკავშირებული ამოცანები:

1. ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილების უფრო მკაფიოდ განსაზღვრა, „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ევროპული ქარტიის მე-4 მუხლის შესაბამისად სახელმწიფო და ადგილობრივ კომპეტენციათა გამიჯვნა. ამ ამოცანის გადაწყვეტა, ერთი მხრივ, უკავშირდებოდა „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ორგანული კანონის მე-3 თავის არსებით გადასინჯვას, ხოლო მეორე მხრივ, მნიშვნელოვანი საკანონმდებლო ცვლილებების გატარებას როგორც ე.წ. „დარგობრივ“ კანონმდებლობაში, ასევე თბილისის შესახებ კანონსა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის მარეგულირებელ კანონმდებლობაში. უფლებამოსილებათა გამიჯვნის თვალსაზრისით, როგორც ევროსაბჭომ, ასევე ქართველმა ექსპერტებმა ყურადღება გამახვილდა შემდეგ პრობლემებზე:

- ორგანული კანონით შემოღებული ადგილობრივი კომპეტენციების კლასიფიკაციის (ექსკლუზიური, დელეგირებული, ნებაყოფლობითი უფლებამოსილებები) შეუსაბამობაზე „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ევროპული ქარტიის პრინციპებთან და ევროპულ პრაქტიკასთან;
- ექსკლუზიურ უფლებამოსილებებს მიკუთვნებული რიგი საკითხების (მაგ., ექსკლუზიური უფლებამოსილება ჯანდაცვის სფეროში) ბუნდოვან ფორმულირებებზე, ამ უფლებამოსილებათა სისტემატიზაციისა და პოლიტიკის სფეროების მიხედვით მათი დაჯგუფების აუცილებლობაზე;
- „დარგობრივ“ კანონმდებლობაში უფლებამოსილებათა გამიჯვნის პრინციპის გაუტარებლობა და „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ევროპულ ქარტიასთან და „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ორგანულ კანონთან „დარგობრივი“ კანონმდებლობის შეუსაბამობაზე,

განსაკუთრებით – ორგანული კანონით დადგენილ უფლებამოსილებათა დელეგირების წესისა და პირობის დაუცველობაზე;

- „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ორგანული კანონის გარდამავალ დებულებებში (მუხლი 65²) ე.წ. „დროებითი უფლებამოსილებების“ შეტანაზე, რაც საერთოდ ეჭვქვეშ აყენებდა უფლებამოსილებათა გამიჯვნას;
- აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის მარეგულირებელი კანონმდებლობის შეუსაბამობაზე „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ევროპულ ქარტიასთან და „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ორგანულ კანონთან, რაც გამოიხატებოდა ავტონომიური რესპუბლიკისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებათა გაუმიჯნაობაში (ავტონომიური რესპუბლიკის განსაკუთრებულ გამგებლობას მიკუთვნებული და ორგანული კანონით განსაზღვრული ადგილობრივი თვითმმართველობის ექსკლუზიური კომპეტენციების ერთგვაროვნებაში);
- ქ. თბილისის შესახებ კანონის წინააღმდეგობაზე ორგანულ კანონთან, რაც გამოიხატებოდა ქ. თბილისისა და სახელმწიფო მმართველობის ორგანოების ე.წ. „ერთობლივ“ უფლებამოსილებათა არსებობითა და თბილისის ექსკლუზიურ კომპეტენციათა განსხვავებულობით.

2. „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ევროპული ქარტიის პრინციპებთან ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუციური მოწყობის შესაბამისობის უზრუნველყოფა. ამ ამოცანის გადაწყვეტა უკავშირდებოდა „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ორგანული კანონის მე-4, მე-5 და მე-6 თავების საფუძვლიან გადასინჯვას. ინსტიტუციური მოწყობის თვალსაზრისით ექსპერტებმა მიენიშნეს:

- წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს (განსაკუთრებით ქ. თბილისში) სისუსტეზე და საქართველოს კანონმდებლობაში ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული კონცეფციის¹⁶ არასაკმარის რეალიზაციაზე, რაც, უმთავრესად, მონოკრატიული მმართველობის არსებობით გამოიხატა;
- მუნიციპალიტეტის გამგებლის/თვითმმართველი ქალაქის მერის სტატუსის შეუსაბამობაზე „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ევროპული ქარტიის მე-3 მუხლში მოცემულ ადგილობრივი თვითმმართველობის კონცეფციასთან. ორგანული კანონის მიხედვით, გამგებელი/მერი ერთდროულად იყო საკრებულოს მიერ არჩეული პოლიტიკური პასუხისმგებლობის მქონე პირი და კონკურსის საფუძველზე პროფესიული ნიშნით შერჩეული მოხელეც. იმავედროულად, საკრებულოს თავმჯდომარე იყო თვითმმართველი ერთეულის ხელმძღვანელი თანამდებობის პირი და მასაც ეკისრებოდა პასუხისმგებლობა აღმასრულებელი ორგანოს საქმიანობაზე. ადგილობრივი თვითმმართველობის რეალური პრაქტიკის შეფასებიდან ირკვეოდა, რომ ინსტიტუციურ მოწყობაში ნაკლები ლეგიტიმაციის მქონე გამგებელი/მერი საკრებულოს თავმჯდომარეზე დიდ როლს თამაშობდა, ხოლო წარმომადგენლობითი ორგანო – საკრებულო კვლავაც სუსტი იყო;
- ადგილობრივი სამსახურების, ტერიტორიული ორგანოს და მოხელეთა კორუპციის არასტაბილური-

¹⁶ ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის მე-3 მუხლი: ადგილობრივი თვითმმართველობის „უფლების განხორციელება ხდება საბჭოების ან ასამბლეების მიერ... რომლებთანაც შეიძლება არსებობდნენ მათ წინაშე პასუხისმგებელი აღმასრულებელი ორგანოები“.

ბასა და მათი სტატუსის შეუსაბამობაზე „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ევროპული ქარტიის მე-6 მუხლით განსაზღვრულ პრინციპებთან. განსაკუთრებით პრობლემური იყო ორგანული კანონის ნორმა, რომელიც ადგილობრივი სამსახურების ხელმძღვანელთა თანამდებობიდან გათავისუფლების საფუძლად მიიჩნედა გამგებლის/მერის თანამდებობიდან გათავისუფლებას, აგრეთვე ნორმა, რომლის მიხედვითაც, ტერიტორიული ორგანოს ხელმძღვანელი თანამდებობაზე ინიშნებოდა მხოლოდ ერთი წლის ვადით. ევროსაბჭო ასევე მიუთითებდა, რომ სასურველი იქნებოდა ქარტიის მე-6 მუხლის მე-2 პუნქტის რატიფიცირება და ამისათვის შესაბამისი პირობების მომზადება;

- ტერიტორიული ორგანოს და მისი ხელმძღვანელის გამგეობის/მერიის რწმუნებულის ფუნქციების და პასუხისმგებლობათა დაუკონკრეტებლობაზე. ორგანული კანონით მკაფიოდ არ იყო ჩამოყალიბებული ტერიტორიული ორგანოს სტატუსი და ძალზე ზოგადად განისაზღვრებოდა გამგეობის/მერიის რწმუნებულის კომპეტენციის არე. ეს საკითხი განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენდა გატარებული ტერიტორიული რეფორმის (თვითმმართველი ერთეულების გამსხვილების) გამო;
- ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევითი პირების (საკრებულოს წევრების) სტატუსის ორგანული კანონით მკაფიოდ განსაზღვრასა და „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ევროპული ქარტიის მე-7 მუხლის პრინციპებთან მისი შესაბამისობის უზრუნველყოფის აუცილებლობაზე. მართალია, საკრებულოს წევრის სტატუსი გარკვეულწილად რეგულირდებოდა ორგანული კანონით, მაგრამ ძირითადი რეგულაციები მოცემული იყო ცალკე კანონში საკრებულოს წევრის სტატუსის შესახებ;
- საკრებულოს ასარჩევად ადგილობრივი მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქების შექმნის მკაფიო წესის განსაზღვრის აუცილებლობაზე, როგორც ორგანული კანონით, ასევე საარჩევნო კოდექსით; ქ. თბილისის საკრებულოს არჩევის წესის გადასინჯვის აუცილებლობაზე.

3. ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის მკაფიო პროცედურებისა და მყარი სამართლებრივი გარანტიების განსაზღვრა. აუცილებელი იყო ორგანული კანონის გარდამავალი დებულებების 67-ე მუხლის 1-ელი პუნქტის „გ“ ქვეპუნქტით განსაზღვრული ვალდებულების შესრულება. ამ ნორმის მიხედვით, ჯერ კიდევ 2006 წლის 1 სექტემბრამდე უნდა მიღებულიყო კანონი, რომელიც გაითვალისწინებდა ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში საზოგადოების პირდაპირი მონაწილეობის ფორმებს. ექსპერტებმა განსაკუთრებული ყურადღება გაამახვილეს მოქალაქეთა დაბალი მონაწილეობის განმაპირობებელ შემდეგ პრობლემებზე:

- მოქალაქეთა არაინფორმირებულობაზე, რაც გამომწვეული იყო, ერთი მხრივ, ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის არასრულყოფილი დანერგვით, ხოლო მეორე მხრივ, ადგილობრივი თვითმმართველობის მარეგულირებელ კანონმდებლობაში ინფორმირებულობის უზრუნველყოფი მკაფიო ნორმების არარსებობით;
- ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების გადაწყვეტილებათა მიღების პროცესში მოქალაქეთა დაბალი ჩართულობით, რაც კანონმდებლობაში მოქალაქეთა ინიციატივების წამახალისებელი ნორმების შეტანის აუცილებლობას განაპირობებდა.

4. ადგილობრივი თვითმმართველობის ავტონომიურობის უზრუნველყოფა, სახელმწიფო ზედამხედველო-

ბის შეზღუდვა „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ევროპული ქარტიის მე-8 მუხლის პრინციპების შესაბამისად, ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობაში სახელმწიფო ორგანოების სხვაგვარი ჩარევის აღკვეთა. ამ ამოცანის გადანყვეტა დაკავშირებული იყო, ერთი მხრივ, სახელმწიფო რწმუნებულის – გუბერნატორის სტატუსის რეგულირებასთან, მეორე მხრივ, სახელმწიფო ზედამხედველობის პროცედურების დახვეწასთან, აგრეთვე ორგანულ კანონში სახელმწიფო ზედამხედველობის მკაფიო მარეგულირებელი ნორმების შეტანასთან.

2009 წლის დასაწყისისათვის ეფექტიანი მმართველობის სისტემისა და ტერიტორიული მოწყობის რეფორმების ცენტრის (CEGSTAR) მიერ მომზადებული იყო „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ორგანულ კანონში შესატანი ცვლილებების კანონპროექტის ორი ვარიანტი. კერძოდ, ერთი ვარიანტი ითვალისწინებდა გამგებლის/მერის არჩევას საკრებულოს მიერ, ხოლო მეორე ვარიანტის მიხედვით, საკრებულოს თავმჯდომარე იმავდროულად იყო აღმასრულებელი ორგანოს ხელმძღვანელიც. რაც შეეხება სხვა ინსტიტუციურ პრობლემათა გადანყვეტას, აგრეთვე უფლებამოსილებათა გამიჯვნასთან, მოქალაქეთა მონაწილეობასთან, სახელმწიფო და ადგილობრივი ორგანოების ურთიერთობებთან დაკავშირებულ აუცილებლად გასატარებელ ცვლილებებს, ორივე ვარიანტი ერთნაირი იყო. 2009 წლის დეკემბერში ორგანულ კანონში შეტანილი ცვლილებები ამ კანონპროექტებიდან გამომდინარე მომზადდა, თუმცა პარლამენტის მიერ მიღებული კანონი მნიშვნელოვნად განსხვავდებოდა CEGSTAR-ის პროექტებისაგან, რაც, სავარაუდოდ, ქვეყანაში არსებულმა პოლიტიკურმა კონიუნქტურამ განაპირობა.

2.2. პოლიტიკური დღის წესრიგის კონტექსტი საკანონმდებლო პროცესში

ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემის რეფორმირების თემა არ გადაქცეულა ფართო საზოგადოებრივი განხილვისა და რეზონანსული პოლიტიკური შეთანხმების მიღწევის საგნად. საზოგადოებრივი აქტიურობა ამ თემის მიმართ კვლავაც სასურველზე დაბალი რჩებოდა. 2009-2010 წლებში არც ერთი ალტერნატიული საკანონმდებლო ინიციატივა არც ოპოზიციური პოლიტიკური ძალებისა და არც საზოგადოებრივი ორგანიზაციებისაგან შეთავაზებული არ ყოფილა. 2009 წელს, მოახლოებული ადგილობრივი არჩევნების პირობებში მმართველ და ოპოზიციურ პოლიტიკურ ძალებს შორის ურთიერთობაში გამოიკვეთა ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემის ინსტიტუციური რეფორმის ორი მნიშვნელოვანი საკითხი: **(ა) გამგებლების/მერების პირდაპირი არჩევნების მიზანშეწონილობის გადანყვეტა;** **(ბ) საარჩევნო სისტემის რეფორმირება.** ცვლილებების თაობაზე ძირითადად ამ ორი თემის გარშემო მიმდინარეობდა პოლიტიკური დებატები და უმნიშვნელო ყურადღება დაეთმო უფლებამოსილებათა და რესურსთა გამიჯვნასთან, მოქალაქეთა მონაწილეობასა თუ სახელმწიფო და ადგილობრივი ორგანოების ურთიერთობებთან, ინსტიტუციური მოწყობის სხვა პრობლემებთან დაკავშირებულ საკითხებს. დებატებმა აჩვენა, რომ პოლიტიკური კლასისთვის უფრო მნიშვნელოვანი იყო ადგილობრივ არჩევნებში პოლიტიკურ ძალებს შორის ძალაუფლების გადანაწილება, ვიდრე ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული სტანდარტების შესაბამისი სისტემის მშენებლობა. ხაზგასასმელია ის გარემოებაც, რომ 2010 წლის განმავლობაში მიმდინარე საკონსტიტუციო პროცესშიც, მიუხედავად საკონსტიტუციო კომისიის მცდელობისა, საზოგადოებაში (პირველ ყოვლისა, პოლიტიკურ წრეებში) სათანადო რეზონანსი ვერ ჰპოვა ტერიტორიული მოწყობისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის საკონსტიტუციო რეგულირების თემა.

1. გამგებლების/მერების პირდაპირი არჩევნების საკითხი. 2009 წლის ბოლოს ქ. თბილისში შემოღებული იქნა მერის პირდაპირი არჩევნები, ხოლო სხვა თვითმმართველ ერთეულებში თვითმმართველი ერ-

თეულის ხელმძღვანელი – საკრებულოს თავმჯდომარე კვლავ საკრებულოს არჩევით თანამდებობად დარჩა. გამგებელი/მერი გახდა თანამდებობაზე საკრებულოს თავმჯდომარის მიერ დანიშნული მოხელე, თუმცა ინსტიტუციურ მოწყობაში კვლავ ბუნდოვანია აღმასრულებელი ორგანოს სტატუსის საკითხი. თბილისში პირდაპირ არჩეული მერის თანამდებობის შემოღება ეხმიანებოდა როგორც პოლიტიკური ძალების განწყობებს, ისე გაბატონებულ საზოგადოებრივ აზრსაც. ამგვარი საზოგადოებრივი განწყობა ადასტურებდა არსებული ინსტიტუციური მოწყობის პრობლემურობას და ხაზს უსვამდა გარემოებას, რომ 2006 წელს გატარებული ინსტიტუციური რეფორმა (რომლის მიზანიც წარმომადგენლობითი ორგანოს გაძლიერება იყო) არ აღმოჩნდა ეფექტიანი. ეს პრობლემა ადგილობრივი არჩევნების ჩატარების შემდგომ განსაკუთრებით თბილისში გამოიკვეთა.

2. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა საარჩევნო სისტემის საკითხი. მუნიციპალიტეტების საკრებულოთა არჩევნების სისტემა, ერთმანდატიან ოლქებში ამომრჩეველთა რაოდენობებს შორის ძალიან დიდი განსხვავების გამო, არ შეესაბამება საერთაშორისო სტანდარტებს. უფრო დიდი პრობლემა ჩნდება ადგილობრივი მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქების შექმნის არსებული წესის გამო. საქმე ისაა, რომ ამ ოლქებს ქმნის შესაბამისი საოლქო საარჩევნო კომისია (საარჩევნო კოდექსი, მუხლი 112.3). ორგანული კანონის მიხედვით (მუხლი 21.3): „მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრთა რაოდენობა განისაზღვრება შესაბამის მუნიციპალიტეტში შემავალი ყოველი თემიდან მაჟორიტარული წესით არჩეული თითო წევრით და მუნიციპალიტეტის მთელ ტერიტორიაზე პროპორციული სისტემის საფუძველზე არჩეული ათი წევრით“. ორგანული კანონით კი თემი განიშარტება, როგორც „დასახლებათა გაერთიანება“ (მუხლი 1.ზ.ბ). გამოდის, რომ მუნიციპალიტეტის ცალკე დასახლება (მაგ., მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციული ცენტრი – ქალაქი) ვერ აირჩევს საკრებულოს მაჟორიტარ წევრს და დღეს რომ ირჩევს, ამით კანონი ირღვევა. გარდა ამისა, თემის შექმნა საკრებულოს განსაკუთრებული უფლებამოსილებაა (ორგანული კანონი, მუხლი 22.1.ზ). გამოდის, რომ საკრებულოს შეუძლია მომავალი მოწვევის საკრებულოს შემადგენლობა ნებისმიერად შეცვალოს: შექმნას ახალი თემები და მაშინ ახალი მაჟორიტარული ოლქებიც შეიქმნება, ანდა მთელი მუნიციპალიტეტი ერთ თემად გააერთიანოს და მაშინ მხოლოდ ერთი მაჟორიტარი წევრი იქნება ასარჩევი.

2009 წლის ბოლომდე განსაკუთრებით პრობლემური იყო თბილისის საკრებულოს არჩევნების სისტემა. პრობლემას განაპირობებდა ამ სისტემის ეკლექტიურობა – კანდიდატთა დიდი ნაწილის არჩევა ხდებოდა მრავალმანდატიან საარჩევნო ოლქებში წარდგენილი პარტიული სიებისთვის ხმის მიცემით, რაც დამახასიათებელია პროპორციული სისტემისათვის, ხოლო მანდატები ნაწილდებოდა მაჟორიტარული წესით და ის სია, რომელიც მიიღებდა ხმათა ფარდობით უმრავლესობას, იღებდა ოლქისთვის განკუთვნილ ყველა მანდატს. ასეთი საარჩევნო სისტემა თითქმის შეუძლებელს ხდიდა საკრებულოში პარტიული წარმომადგენლობითობის უზრუნველყოფას და სახელისუფლებო მმართველი პარტიისთვის პრაქტიკულად გარანტირებული იყო მანდატების დიდი უმრავლესობის მიღება ბევრად ნაკლები მხარდაჭერის პირობებშიც კი. 2009 წლის ბოლოს განხორციელებული საკანონმდებლო ცვლილებით ეს სისტემა შეიცვალა უკეთესი სისტემით: საკრებულოს 25 წევრი ირჩევა პროპორციული წესით, ხოლო 25 – ერთმანდატიან საარჩევნო ოლქებში მაჟორიტარული წესით. სხვა თვითმმართველ ერთეულებში კვლავ პრობლემად დარჩა მუნიციპალიტეტებში ადგილობრივი მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქების არათანაბრობის საკითხი. საერთო პრობლემაა ერთმანდატიან საარჩევნო ოლქებში მაჟორიტარული წესით არჩევნებისას გამარჯვებულის გამოვლენა პირველივე ტურში ფარდობითი უმრავლესობით: ასეთი წესი, მრავალი კანდიდატის არსებობისას, როგორც წესი, არ იძლევა ამომრჩეველთა დიდი უმრავლესობის ნების გათვალისწინების შესაძლებლობას. იგივე უნდა ითქვას თბილისის მერის არჩევნების შესახებაც (პირველ ტურში მხოლოდ 30%-იანი საარჩევნო ზღურბლის არსებობის გამო).

3. საკანონმდებლო ცვლილება უფლებამოსილებათა გამიჯვნის სფეროში

უფლებამოსილებათა გამიჯვნის თვალსაზრისით ძალზე პრობლემური იყო ე.წ. ნებაყოფლობით უფლებამოსილებათა დეფინიცია, რომელიც კანონში შეტანილი იქნა 2009 წლის 27 მარტს განხორციელებული ცვლილებით. ამ ცვლილების შედეგად ნებაყოფლობითი უფლებამოსილება განიმარტებოდა, როგორც „თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილება, საკუთარი ინიციატივით მიიღოს გადაწყვეტილება ყველა იმ საკითხზე, რომელიც კანონის თანახმად არ განეკუთვნება თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებას“. ასეთი განმარტება აშკარად მცდარი იყო, რადგან კლასიფიკაციის ერთ-ერთი სახე (უფლებამოსილებათა დაყოფა ვალდებულებითი ხასიათის მიხედვით ნებაყოფლობით და სავალდებულო უფლებამოსილებებად) გამოიყვანებოდა სულ სხვა ნიშნით კლასიფიკაციისაგან (სუბიექტისადმი კუთვნილების ნიშნით ექსკლუზიურ და დელეგირებულ უფლებამოსილებებად დაყოფიდან). ამ განმარტებიდან გამომდინარეობდა, რომ (1) თვითმმართველი ერთეული ნებაყოფლობით შეიძლება იღებდეს გადაწყვეტილებას სახელმწიფოს გამგებლობის სფეროში შემავალ საკითხებზეც; (2) დელეგირებული უფლებამოსილება, რომელიც არ წარმოადგენს ექსკლუზიურს, ასევე ნებაყოფლობითი უფლებამოსილების კლასს განეკუთვნება. ეს შეცდომა გასწორდა 2009 წლის 28 დეკემბერს ორგანულ კანონში შეტანილი ცვლილებით: ამოღებული იქნა როგორც ნებაყოფლობითი უფლებამოსილების მცდარი განმარტება, ასევე მთლიანად ნებაყოფლობითი უფლებამოსილებებისადმი მიძღვნილი მე-18 მუხლი. ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებათა სამწევრიანი კლასიფიკაცია (ექსკლუზიური, დელეგირებული და ნებაყოფლობითი უფლებამოსილებები) შეიცვალა 2-წევრიანი კლასიფიკაციით (საკუთარი და დელეგირებული უფლებამოსილებები), რაც „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ევროპულ ქარტიას უკეთ შეესაბამება. ახლებურად ჩამოყალიბდა მე-16 მუხლი, რომელსაც ეწოდა „თვითმმართველი ერთეულის საკუთარი უფლებამოსილებები“. საკუთარი უფლებამოსილებები, თავის მხრივ, დაიყო პოზიტიურად განსაზღვრულ ექსკლუზიურ უფლებამოსილებებად, რომლებიც ჩამოთვლილია მე-16 მუხლის მე-2 პუნქტში, და ნეგატიურად განსაზღვრულ უფლებამოსილებებად (ყველა ის უფლებამოსილება, რომელიც არ განეკუთვნება ხელისუფლების სხვა ორგანოს უფლებამოსილებას და არ არის აკრძალული თვითმმართველი ერთეულისათვის).

ასევე მისასალმებელია, რომ 2009 წლის 28 დეკემბრის ცვლილებებით ერთგვარად გაფართოვდა საკუთარ უფლებამოსილებათა სფერო, რომელსაც დამატებული აქვს დასაქმების ხელშემწყობი მუნიციპალური პროგრამების დამტკიცება, აგრეთვე მუნიციპალური არქივის შექმნა და საარქივო მომსახურების ტარიფების დადგენა. შედარებით დაზუსტდა უფლებამოსილებები გარე ვაჭრობის, ადგილობრივი სამგზავრო გადაყვანის რეგულირების, სივრცით-ტერიტორიული დაგეგმვის, ადგილობრივი მნიშვნელობის ბიბლიოთეკების, მუზეუმების, თეატრების, გამოფენების, სპორტულ-გამაჯანსაღებელი ობიექტების საქმიანობის სფეროებში.

მიუხედავად ამ ნაბიჯებისა, უფლებამოსილებათა გამიჯვნის საკანონმდებლო პრობლემებად, როგორც ქართველი, ისე ევროპელი ექსპერტების შეფასებით, კვლავ რჩება:

1. ორგანული კანონის 65² მუხლი: „ადგილობრივი თვითმმართველობის დროებითი უფლებამოსილებები“, განსაკუთრებით, ამ მუხლის მე-4 პუნქტი, რომლის მოქმედების ვადაც გაგრძელდა 2013 წლის 1 იანვრამდე. ამ, შეიძლება ითქვას, კურორტული ნორმის მიხედვით, „თვითმმართველ ერთეულს უფლება აქვს, განსაკუთრებულ შემთხვევებში, ნებაყოფლობით გადაწყვიტოს სახელმწიფო მმართველობის

ორგანოებისათვის მატერიალურ-ტექნიკური დახმარების განევის საკითხი¹⁷. ამ ნორმით იშლება ზღვარი სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებათა შორის. კანონი უშვებს, რომ სახელმწიფო მმართველობის ორგანოს საქმიანობა შეიძლება არ იყოს უზრუნველყოფილი სახელმწიფო ბიუჯეტით და თვითმმართველი ერთეულის ორგანოების კეთილ ნებაზე გახდეს დამოკიდებული. ამასთან, სახელმწიფო მმართველობის ორგანოს შეუძლია დასახმარებლად მიმართოს თვითმმართველ ერთეულს და საკუთარი მდგომარეობა გამოიყენოს მისგან მატერიალური სახსრების მისაღებად, რაც ხელყოფს თვითმმართველობის ავტონომიურობის ფუნდამენტურ პრინციპს. ასევე პრობლემურია, რომ კვლავ ჩნდება კიდევ ერთი სახის – ე.წ. „დროებითი“ უფლებამოსილება. ფაქტობრივად ხდება თვითმმართველობის გამგებლობას მიკუთვნებული არა რაიმე ახალი უფლებამოსილების განსაზღვრა, არამედ თვითმმართველი ერთეულისათვის სახელმწიფო უფლებამოსილების განხორციელებისათვის ხარჯის განევის ვალდებულების დაკისრება, რაც ეწინააღმდეგება ორგანული კანონითვე განსაზღვრულ ადგილობრივი თვითმმართველობის ძირითად პრინციპებს.

2. ე.წ. დარგობრივი კანონმდებლობა. უფლებამოსილებათა გამიჯვნის კუთხით, 50-მდე დარგობრივ კანონსა და ორგანულ კანონს შორის კვლავ რჩება როგორც ფორმალური, ასევე არსებითი ხასიათის წინააღმდეგობები. ფორმალურ წინააღმდეგობებს უნდა მივაკუთვნოთ ზოგიერთ დარგობრივ კანონში მოძველებული ტერმინების: „რაიონის“ და „ადგილობრივი მმართველობის ორგანოს“ გამოყენება. ამ ტერმინებმა ვერ კიდევ 2006 წლის ადგილობრივი არჩევნების შემდგომ დაკარგა სამართლებრივი დატვირთვა; ასეთი ფორმალური წინააღმდეგობები იოლი გამოსასწორებელია, რასაც ვერ ვიტყვით არსებითი ხასიათის წინააღმდეგობებზე ორგანულ კანონსა და დარგობრივ კანონებს შორის, კერძოდ:

- წინააღმდეგობა ორგანულ კანონსა და იმ დარგობრივ კანონებს შორის, რომლებიც აწესრიგებს ორგანული კანონის მე-16 მუხლის მე-2 პუნქტით განსაზღვრულ ექსკლუზიურ, საკუთარ კომპეტენციასთან უშუალოდ დაკავშირებულ ამა თუ იმ დარგს (მაგ., სივრცითი ტერიტორიული მონაცემების, არქიტექტურული და სამშენებლო საქმიანობის რეგულირება, ადგილობრივი მნიშვნელობის თეატრები, მუზეუმები და სხვ.), ანდა ისეთ ზოგად უფლებამოსილებებს, როგორცაა ადგილობრივი შესყიდვები (წესრიგდება კანონით „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“), აგრეთვე ადგილობრივ საკუთრებაში არსებული ქონების მართვა (წესრიგდება კანონით „თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ“). დარგობრივ კანონთა დიდი უმრავლესობა ეჭვქვეშ აყენებს ორგანული კანონით განსაზღვრულ საკუთარ უფლებამოსილებათა ექსკლუზიურობას და, როგორც წესი, დარგის მართვას მთლიანად ან ნაწილობრივ მაინც აქცევს სახელმწიფო ორგანოების გამგებლობის სფეროში;
- წინააღმდეგობა ორგანული კანონის მე-17 მუხლსა („უფლებამოსილებების დელეგირების წესი და პირობები“) და მთელ რიგ იმ დარგობრივ კანონებს შორის, რომლებიც არ უკავშირდება ორგანული კანონით განსაზღვრულ საკუთარ უფლებამოსილებათა სფეროში შემავალი დარგის მონესრიგებას. იშვიათი გამონაკლისის გარდა (ასეთია მხოლოდ ორი დარგობრივი კანონი: „საზოგადოებრივი ჯანდაცვის შესახებ“ და „სამხედრო ვალდებულებისა და სამხედრო სამსახურის შესახებ“), ამ დარგო-

17 თავიდან (2009 წელს 27 მარტს ორგანულ კანონში შესული ცვლილებით) ეს ნორმა თვითმმართველი ერთეულის დროებით უფლებამოსილებად განისაზღვრა. აღნიშნული „დროებითი უფლებამოსილების“ განხორციელების ვადა 2011 წლამდე დადგინდა. ამასთან, მოცემულ ნორმას უკუქცევითი ძალა მიენიჭა და გავრცელდა 2006 წლიდან წარმოშობილ სამართლებრივ ურთიერთობებზე, რაც მიუთითებს, რომ 2006-2008 წლებში ამ სახის კანონდარღვევები არცთუ იშვიათი იყო. კანონი არ განმარტავს, რა იგულისხმება მატერიალურ-ტექნიკურ დახმარებაში, რას ნიშნავს გადაუდებელი შემთხვევა ან როგორია ამ საკითხზე გადაწყვეტილების მიღების პროცედურა. ასევე, ბუნდოვანია თვითმმართველი ერთეულის მიერ სახელმწიფო მმართველობის ორგანოსათვის „მატერიალურ-ტექნიკური“ დახმარების ნებაყოფლობით განევის შესაძლო მოტივი. 2011 წლის თებერვალში, ორგანული კანონის ზემოხსენებულ მუხლში შესული ცვლილებით აღნიშნული უფლებამოსილების განხორციელება 2013 წლამდე გაგრძელდა, რითაც დროებითმა უფლებამოსილებამ ფაქტობრივად რეგულარული კომპეტენციის სახე მიიღო.

ბრივ კანონებში, რომლებითაც განსაზღვრულია არასაკუთარი ადგილობრივი კომპეტენციები, არ ჩანს, რომ ეს დელეგირებული უფლებამოსილებებია. ზოგიერთ შემთხვევაში დარგობრივი კანონი (მაგ., კანონები: „ვეტერინარიის შესახებ“, „ტურიზმისა და კურორტების შესახებ“, „ნიაღის შესახებ“ და სხვ.) აწესებს „რაიონის ადგილობრივი მმართველობის ორგანოების“ უფლებამოსილებებს, როცა ასეთი ორგანო საერთოდ აღარ არსებობს. არც ერთ ასეთ დარგობრივ კანონში დაცული არ არის უფლებამოსილებათა დელეგირების ორგანული კანონით განსაზღვრული სავალდებულო პირობა – შესაბამისი მატერიალური და ფინანსური რესურსების გადაცემა.

3. „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ“ კონსტიტუციური კანონი, ორგანული კანონი „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციის დამტკიცების თაობაზე“. განსაკუთრებით პრობლემურია ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებათა გამიჯვნა აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში. ორგანული კანონისა და „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონის (და, შესაბამისად, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციის) ნორმებს შორის აშკარა წინააღმდეგობებია, კერძოდ, ორგანული კანონის მე-3 მუხლის მიხედვით, „აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების უფლებამოსილებანი, ამ კანონით დადგენილი პირობების გათვალისწინებით, განისაზღვრება აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონმდებლობით“. ეს ნორმა ეწინააღმდეგება „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ“ კონსტიტუციურ კანონს, რომლის მე-7 მუხლიც ამომწურავად განსაზღვრავს ავტონომიური რესპუბლიკის განსაკუთრებულ გამგებლობას მიკუთვნებულ საკითხებს და ამ საკითხებში არ შედის რაიმე უფლებამოსილება ადგილობრივი თვითმმართველობის რეგულირების სფეროში.

გარდა ამისა, „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ“ კონსტიტუციური კანონის მე-7 მუხლის მიხედვით, ავტონომიური რესპუბლიკის განსაკუთრებულ გამგებლობას განეკუთვნება (მოყვანილია კონსტიტუციური კანონის რედაქციით): ა) ადგილობრივი მნიშვნელობის ბიბლიოთეკები და მუზეუმები; ბ) ადგილობრივი მნიშვნელობის მშენებლობა და ურბანული განვითარება; გ) ადგილობრივი მნიშვნელობის საავტომობილო გზები და სხვა კომუნიკაციები; დ) ბაზრობები, ბაზრები და გამოფენები; ე) საქართველოს კანონებით განსაზღვრული ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლების შემოღება და გაუქმება; ვ) სატყეო მეურნეობის მართვა; ზ) სახანძრო დაცვა. ეს საკითხები კი, ორგანული კანონის მე-16 მუხლის მიხედვით, მიეკუთვნება თვითმმართველი ერთეულის ექსკლუზიურ უფლებამოსილებებს. მაგრამ, კონსტიტუციური კანონის მეტი იურიდიული ძალის გამო, გამოდის, რომ აჭარაში თვითმმართველ ერთეულს ეს უფლებამოსილებები არა აქვს. უფრო მეტიც, „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ“ კონსტიტუციური კანონის მე-2 მუხლის მე-2 პუნქტის მიხედვით, „აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში დასაშვებია მხოლოდ ამ კანონით გათვალისწინებული ხელისუფლების ორგანოების შექმნა“. კონსტიტუციურ კანონში არაფერია ნათქვამი ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებზე და გამოდის, რომ აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში დაუშვებელია მათი შექმნა.

4. კანონი „საქართველოს დედაქალაქის – თბილისის შესახებ“. უფლებამოსილებათა გამიჯვნის თვალსაზრისით, აშკარა წინააღმდეგობაა ამ კანონსა და საქართველოს კონსტიტუციას, აგრეთვე ორგანულ კანონს შორის. საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვით, „ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებათა განსაზღვრის ძირითადი პრინციპები და უფლებამოსილებანი დგინდება ორგანული კანონით“ (მუხლი 101².1). ამ კონსტიტუციურ ნორმას ეწინააღმდეგება თბილისის შესახებ კანონის მე-8 მუხლი, რომლის მიხედვითაც, ეს კანონიც განსაზღვრავს დედაქალაქის კომპეტენციებს. კონსტიტუციას და ორგანულ კანონს ასევე ეწინააღმდეგება თბილისის შესახებ კანონის მე-9 და 9¹ მუხლები:

- საქართველოს კონსტიტუციისა და ორგანული კანონის მიხედვით, შეიძლება არსებობდეს მხოლოდ თვითმმართველი ერთეულის საკუთარი და დელეგირებული უფლებამოსილებები, მაშინ როდესაც თბილისის შესახებ კანონის მე-9 მუხლით ასევე დადგენილია სახელმწიფოსა და დედაქალაქის ერთობლივი კომპეტენცია;
- თბილისის შესახებ კანონის 9¹ მუხლით განსაზღვრულია თბილისის თვითმმართველობის საკუთარი უფლებამოსილებები, კონსტიტუციის მიხედვით კი ამის დადგენა შეიძლება მხოლოდ ორგანული კანონით.

4. საკანონმდებლო ცვლილება ინსტიტუციური მოწყობის სფეროში

2009 წლის 25 და 28 დეკემბერს თბილისის შესახებ კანონსა და „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ორგანულ კანონში შეტანილი ცვლილებებით საფუძვლიანად შეიცვალა ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუციური მოწყობა, კერძოდ:

- ქ. თბილისში შემოღებული იქნა თვითმმართველი ერთეულის ხელმძღვანელის – მერის პირდაპირი არჩევნები. მერი, რომელიც მანდატს იღებს მოსახლეობისაგან და არა საკრებულოსაგან, მხოლოდ ფორმალურად არის ანგარიშვალდებული წარმომადგენლობითი ორგანოს წინაშე. საკრებულოს აღარ გააჩნია შესაძლებლობა დასვას და გადაწყვიტოს მერის, ანდა თბილისის მთავრობის სხვა წევრის თანამდებობიდან გადაყენების საკითხი; თბილისის მთავრობის წევრებს საკრებულოსაგან დამოუკიდებლად თანამდებობაზე ნიშნავს და ათავისუფლებს მერი; როგორც მერს, ასევე მთავრობას და თბილისის რაიონის გამგებელსაც აქვთ ნორმატიული აქტების გამოცემის უფლება. მერს აქვს საკრებულოს გადაწყვეტილებაზე შეყოვნებითი ვეტოს დადების უფლება. ამკარაა, რომ თბილისში მოხდა ძლიერი მერის და მანამდე არსებულზე კიდევ უფრო სუსტი საკრებულოს მოდელის შემოღება;
- თბილისის შესახებ კანონსა და საარჩევნო კოდექსში შეტანილი ცვლილების შედეგად შეიცვალა თბილისის საკრებულოს შემადგენლობა და მისი არჩევის წესი, რაც უდავოდ პოზიტიურ ნაბიჯად უნდა შეფასდეს;
- სხვა თვითმმართველ ერთეულებში ინსტიტუციური ცვლილებები განხორციელდა ორგანულ კანონში შესწორებების შეტანით, მუნიციპალიტეტის გამგებელი/თვითმმართველი ქალაქის მერი უკვე აღარ წარმოადგენს „ორმაგი“ სტატუსის მქონე თანამდებობის პირს, იგი დანიშნული მოხელეა და მას აღარ აკისრია პოლიტიკური პასუხისმგებლობის ტვირთი (ამასთან, არ არის მიზანშეწონილი, რომ გამგებლის/მერის დანიშვნა-გათავისუფლებას სჭირდება საკრებულოს თანხმობა – გამგებელი/მერი არის საჯარო მოხელე, რომლის დანიშვნა-გათავისუფლება მხოლოდ პროფესიული და არა პოლიტიკური ნიშნით უნდა ხდებოდეს. საკრებულოს მიერ თანხმობის მიცემის აუცილებლობა კი ამ თანამდებობას გარკვეულწილად პოლიტიკურ სტატუსსაც აძლევს). ამადღდა საკრებულოს თავმჯდომარის სტატუსი – იგი საკრებულოს თანხმობით თანამდებობაზე ნიშნავს და ათავისუფლებს გამგებელს/მერს და აქვს მთელი რიგი აღმასრულებელი კომპეტენციებისა, რაც ცვლილებების განხორციელებამდე გამგებელს ეკუთვნოდა: საბიუჯეტო ან გამგეობის/მერიის საქმიანობის მარეგულირებელი ნორმატიული აქტის ინიცირების უფლება, აგრეთვე ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების (გარდა გამგეობის/მერიის მოხელეთა თანამდებობაზე დანიშვნა-გათავისუფლებისა) გამოცემის უფლება.

შედეგად, ინსტიტუციური ცვლილებებით მოხდა მანამდე არსებული მონოკრატიული მმართველობის კიდევ უფრო გაძლიერება. თბილისში ეს განხორციელდა საკრებულოს, ხოლო სხვა თვითმმართველ ერთეულებში – გამგებლის/მერის დასუსტების ხარჯზე. ინსტიტუციური მოწყობის კუთხით საყურადღებოა ორგანულ კანონში შეტანილი რიგი პოზიტიური ცვლილებებისა:

- სამოხელეო კორპუსის მეტი სტაბილურობის უზრუნველყოფა: ორგანული კანონიდან ამოღებულია ნორმა, რომლის მიხედვითაც, გამგებლის/მერის გათავისუფლება წარმოადგენდა სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელთა თანამდებობიდან გათავისუფლების საფუძველს; ასევე ამოღებულია ნორმა, რომლის მიხედვითაც, გამგებლის/მერიის რწმუნებული თანამდებობაზე მხოლოდ ერთი წლის ვადით ინიშნებოდა;
- გამგებლის/მერიის ტერიტორიული ორგანოს ხელმძღვანელის (გამგებლის/მერიის რწმუნებულის) ფუნქციების რეგლამენტაცია: ორგანულ კანონში 2009 წლის 11 ივლისს შეტანილი ცვლილებებით რწმუნებულის კომპეტენცია დეტალურად განისაზღვრა;
- საკრებულოს წევრის სტატუსის მარეგულირებელი ნორმების ინკორპორირება ორგანულ კანონში: 2009 წლის 28 დეკემბერს განხორციელებული ცვლილებებით საკრებულოს წევრის სტატუსის განმსაზღვრელი ნორმები შევიდა ორგანულ კანონში და ძალადაკარგულად გამოცხადდა „ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს წევრის სტატუსის შესახებ“ კანონი.

სამწუხაროდ, არ შეიძლება თქმა, რომ ინსტიტუციური მოწყობა შეესაბამება „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ევროპულ ქარტიას. კვლავაც მრავლადაა გადასაწყვეტი საკანონმდებლო პრობლემები, კერძოდ:

1. წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს სისუსტე. პრობლემა განსაკუთრებით თვალშისაცემია ქ. თბილისის შემთხვევაში. თბილისის საკრებულო საერთოდ არ მონაწილეობს აღმასრულებელი ორგანოს – მთავრობის ფორმირებაში და მხოლოდ ფორმალური ხასიათისაა მერისა და მთავრობის ანგარიშვალდებულება საკრებულოს წინაშე;

2. აღმასრულებელი ორგანოს – მუნიციპალიტეტის გამგებლის/თვითმმართველი ქალაქის მერიის ბუნდოვანი სტატუსი. ორგანულ კანონში შეტანილი ცვლილებების შედეგად ბუნდოვანია მუნიციპალიტეტის გამგებლის/თვითმმართველი ქალაქის მერიის სტატუსი: კანონში პირდაპირ არ არის მითითებული, რომ საკრებულოს თავმჯდომარე იმავდროულად არის აღმასრულებელი ორგანოს ხელმძღვანელიც და ეს მაშინ, როდესაც აღმასრულებელი გადაწყვეტილებების მიღება (გარდა მოხელეთა თანამდებობებზე დანიშვნა-გათავისუფლებისა) საკრებულოს თავმჯდომარის პრეროგატივაა. გაურკვეველი რჩება ადმინისტრაციული უფლებამოსილების განხორციელებაზე პასუხისმგებლობის განაწილება საკრებულოს თავმჯდომარესა და გამგებელს/მერს შორის: კანონის მიხედვით, გამგებლის/მერიის საქმიანობას უძღვევა გამგებელი/მერი, რომელსაც, გარდა მოხელეთა თანამდებობებზე დანიშვნა-გათავისუფლების აქტების გამოცემისა, სხვა ადმინისტრაციული გადაწყვეტილებების მიღება პრაქტიკულად არ შეუძლია. ფუნქციონირებას გამოიწვევს თვალსაზრისით, გამოსაყოფია ე.წ. „აპარატული“ ფუნქციების დუბლირება – მხოლოდ საკრებულოს აქვს აპარატი, მაშინ, როდესაც გაცილებით მიზანშეწონილი იქნებოდა, რომ ამ ფუნქციების განხორციელება აღმასრულებელი ორგანოს უფლებამოსილებებში შესულიყო. აღსანიშნავია ტერმინოლოგიური პრობლემაც – კანონით განსაზღვრული თვითმმართველი ქალაქის მერის სტატუსი (გარდა ქ. თბილისის მერის შემთხვევისა) შეუთავსებელია ამ ტერმინით გამოხატული თანამდებობის ევროპულ გაგებასთან;

3. ქ. თბილისის მერის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის შემთხვევების მოუწესრიგებლობა. „საქართველოს დედაქალაქის – თბილისის შესახებ“ კანონიდან მთლიანად ამოღებულია ნორმები, რომლებიც მერის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტას უკავშირდება. ამის გამო გაუგებარია, რა მოხდება მაშინ, თუ მერმა დაკარგა საქართველოს მოქალაქეობა, ან იგი სასამართლომ დამნაშავედ ცნო, ან დაინიშნა სხვა, შეუთავსებელ თანამდებობაზე და სხვ. ასევე ძალზე პრობლემურია ქ. თბილისში პოლიტიკური კრიზისის გადაწყვეტის კანონიერი მექანიზმების არარსებობა (იმ შემთხვევაში, როდესაც საკრებულო აღარ ენდობა აღმასრულებელ ორგანოს და მის ხელმძღვანელს – მერს, მას არა აქვს თანამდებობიდან მისი გადაყენების უფლება, თუნდაც მაღალი კვორუმით);

4. ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელეთა რანგირებისა და მათი ხელფასის რეგლამენტაციის პრობლემები. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-9 მუხლის მიხედვით, საქართველოს პრეზიდენტი „ბრძანებულებით განსაზღვრავს სახელმწიფო მოსამსახურეთა თანამდებობრივი სარგოების ოდენობის ზედა და ქვედა ზღვრებს საჯარო სამსახურის თანამდებობათა რანგების მიხედვით“. ამ ნორმის საფუძველზე საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულებით დადგინდა ადგილობრივი თვითმმართველობის საჯარო მოსამსახურეთა თანამდებობრივი სარგოების ზედა ზღვრები. პრეზიდენტის ეს ნორმატიული გადაწყვეტილებები ეწინააღმდეგება კანონს, რადგან პრეზიდენტს მხოლოდ სახელმწიფო და არა ადგილობრივი თვითმმართველობის მოსამსახურეთა თანამდებობრივი სარგოების ზღვრების დადგენის უფლება აქვს და, ამასთან, ეს ზღვრები, კანონის მიხედვით, დგინდება არა კონკრეტული თანამდებობების, არამედ თანამდებობათა რანგების მიხედვით. გარდა ამისა, „საჯარო სამსახურის თანამდებობათა რეესტრის შესახებ“ საქართველოს პრეზიდენტის 2001 წლის 21 ივლისის №286 ბრძანებულება აღარ შეესაბამება ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუციურ მოწყობას – ამ ბრძანებულებაში მოცემული ბევრი თანამდებობა (მაგ., სოფლის, რაიონის შემადგენლობაში შემავალი ქალაქის გამგებელი) აღარ არსებობს. ისიც უნდა აღინიშნოს, რომ თანამდებობრივი სარგოების ზედმეტად მკაცრი რეგლამენტაცია ლახავს ადმინისტრაციული სტრუქტურების განსაზღვრის სფეროში ევროპული კონცეფციის მე-6 მუხლის 1-ელი პუნქტით გარანტირებულ ადგილობრივი თვითმმართველობის ავტონომიურობას;

5. ადგილობრივი თვითმმართველობის სამართლებრივი აქტების შეჩერება-გაუქმების პრობლემა. ორგანული კანონის 44-ე მუხლის მე-3 („იმ სახელმწიფო ორგანოებს, რომლებმაც ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს გადასცეს თავიანთ გამგებლობაში არსებული ცალკეული უფლებამოსილებები, შეუძლიათ შეაჩერონ ან/და გააუქმონ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისთვის გადაცემული უფლებამოსილებების ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილებები“) და მე-4 („საკრებულოს თავმჯდომარისა და გამგებლის (მერის) სამართლებრივი აქტების შეჩერებისა და გაუქმების უფლება აქვს საკრებულოს ... საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით“) პუნქტები ეწინააღმდეგება ხელისუფლების დანაწილების პრინციპს, აგრეთვე „საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის“ ფუნდამენტურ პრინციპებსა და ნორმებს, რომლებიც ადგენს სამართლებრივი აქტის ადმინისტრაციული წესით ბათილად ცნობის ან ძალადაკარგულად გამოცხადების საფუძველებსა და ამაზე უფლებამოსილ ორგანოებს. ამ პუნქტებში აღნიშნულ გადაწყვეტილებათა შეჩერების ან გაუქმების უფლება, სათანადო საფუძველების არსებობისას, მხოლოდ სასამართლოს უნდა ჰქონდეს.

5. ადგილობრივი თვითმმართველობის ურთიერთობა საზოგადოებასთან

მოქალაქეთა მონაწილეობის გააქტიურების კუთხით ძალზე მნიშვნელოვანია, რომ ორგანულ კანონს

დაემატა ახალი X¹ თავი „მოქალაქეთა მონაწილეობა თვითმმართველობის განხორციელებაში“. ასეთი შინაარსის ნორმების შემოღება გათვალისწინებული იყო 2005 წელს მიღებული ორგანული კანონით, რომლის გარდამავალი დებულებებიც ითვალისწინებდა 2006 წლის 1 სექტემბრამდე კანონის მიღებას ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში საზოგადოების პირდაპირი მონაწილეობის ფორმების შესახებ. ორგანულ კანონში დამატებული ახალი თავის ნორმები ქმნის დამატებით სამართლებრივ გარანტიებს როგორც ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის შესახებ მოქალაქეთა ინფორმირებულობის, ასევე მათი გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში ჩართულობის უზრუნველსაყოფად. კანონს დაემატა ნორმები, რომლებიც განსაზღვრავს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა ვალდებულებებს ინიცირებულ გადაწყვეტილებათა პროექტების გამოქვეყნების, მათი განხილვის პროცედურების და ვადების, გადაწყვეტილებათა აღსრულების კონტროლის და ნორმატიული აქტების კოდიფიცირებული ვერსიების ხელმისაწვდომობის უზრუნველსაყოფად. გაჩნდა ნორმა, რომლის ძალითაც, მოქალაქეებს შეუძლიათ პეტიციის წესით ადგილობრივი თვითმმართველობის ნორმატიული აქტის ინიცირება. ორგანული კანონის ახალი ნორმებით თვითმმართველ ერთეულში რეგისტრირებულ მოქალაქეებს მიეცათ უფლება, არა მხოლოდ პასიურად დაესწრონ, არამედ მონაწილეობა მიიღონ (გამოვიდნენ სიტყვით, დასვან შეკითხვები და მოითხოვონ პასუხის მიღება, გამოხატონ თავიანთი აზრი დასმული საკითხის შესახებ და ა.შ.) საკრებულოსა და საკრებულოს კომისიების სხდომებში.

რაც შეეხება სახელმწიფოსთან ადგილობრივი თვითმმართველობის ურთიერთობას, ეს საკითხი დაწვრილებითაა განხილული IX თავში, რომელიც აღწერს ადგილობრივ თვითმმართველობებზე სახელმწიფო ზედამხედველობის მექანიზმებს.

6. დასკვნა

ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში 2009-2010 წლებში გატარებული საკანონმდებლო ცვლილებების დასახასიათებლად პირველხარისხოვანი მნიშვნელობა აქვს ამ სფეროში საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებებით აღებულ ვალდებულებებს, რომელთა შინაარსი ქვეყანაში ევროპული სტანდარტების შესაბამისი ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემის აღმშენებლობაა. მნიშვნელოვანი საკანონმდებლო ცვლილებები ამ საერთაშორისო ვალდებულებათა დანერგვას უკავშირდება, რაშიც საექსპერტო უზრუნველყოფას არსებითი როლი აკისრია. სამწუხაროდ, სასურველზე დაბალია საკანონმდებლო პროცესში პოლიტიკური პარტიების, საზოგადოებრივი ორგანიზაციებისა და თავად თვითმმართველი ერთეულების წვლილი.

პოზიტიურ საკანონმდებლო ცვლილებებს უნდა მივაკუთვნოთ:

- ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუციური მონყოფის გაუმჯობესება: ქ. თბილისის მერის პირდაპირი არჩევნების შემოღება, სხვა თვითმმართველ ერთეულებში კი გამგებლის/მერის, როგორც არაპოლიტიკური საჯარო თანამდებობის სტატუსის დადგენა; ადგილობრივი თვითმმართველობის სამოხელეო კორპუსის მეტი სტაბილურობის უზრუნველყოფა; გამგებლის/მერიის ტერიტორიული ორგანოს ხელმძღვანელის – გამგებლის/მერიის რწმუნებულის უფლებამოსილებათა და ფუნქციების უკეთესი რეგლამენტაცია;
- ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებათა კლასიფიკაცია „ადგილობრივი

თვითმმართველობის შესახებ“ ევროპული ქარტიის შესაბამისად: თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებათა დაყოფა საკუთარ და დელეგირებულ უფლებამოსილებებად;

- „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ორგანულ კანონში მოქალაქეთა მონაწილეობის შესახებ ახალი თავის შეტანა; ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებისას მოქალაქეთა ინფორმირებულობისა და ჩართულობისათვის უკეთესი სამართლებრივი გარანტიების შემოღება;
- ქ. თბილისის საკრებულოს არჩევნების სისტემის შეცვლა.

ამავე დროს, მიუხედავად 2009-2010 წლებში მიღწეული გარკვეული პროგრესისა, ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემის სამართლებრივ პრობლემებად კვლავ რჩება:

- ქ. თბილისში ადგილობრივი თვითმმართველობის სტატუსის შეუსაბამობა კონსტიტუციასა და ორგანულ კანონთან: კონსტიტუციის მიხედვით, ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებები და ინსტიტუციები უნდა განისაზღვროს ორგანული კანონით, რაც დარღვეულია ქ. თბილისის შემთხვევაში;
- სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებათა გამიჯვნასთან დაკავშირებული სამართლებრივი წინააღმდეგობები აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში: მრავალი უფლებამოსილება ერთდროულად განეკუთვნება როგორც ავტონომიური რესპუბლიკის, ასევე ადგილობრივი თვითმმართველობის გამგებლობის სფეროს, რაც დაუშვებელი და სწრაფად გამოსასწორებელია;
- ე.წ. დარგობრივი კანონმდებლობის შეუსაბამობა კონსტიტუციასთან, „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ევროპულ ქარტიასთან და ორგანულ კანონთან. 50-ზე მეტ „დარგობრივ“ კანონში დარღვეულია სახელმწიფო და ადგილობრივ უფლებამოსილებათა გამიჯვნასთან დაკავშირებული ფუნდამენტური პრინციპები;
- წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს (განსაკუთრებით ქ. თბილისში) სისუსტე, საქართველოს კანონმდებლობაში „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ევროპული ქარტიის მე-3 მუხლის (თვითმმართველობის „უფლების განხორციელება ხდება საბჭოების ან ასამბლეების მიერ... რომლებთანაც შეიძლება არსებობდნენ მათ წინაშე პასუხისმგებელი აღმასრულებელი ორგანოები“) მოთხოვნის არასრული რეალიზაცია, რაც მონოკრატიული მმართველობის პრობლემით გამოიხატება;
- აღმასრულებელი ორგანოს – გამგეობის/მერიის ბუნდოვანი სტატუსი; ქ. თბილისის შემთხვევაში – პოლიტიკური კრიზისის დაძლევის სამართლებრივი მექანიზმების არარსებობა; სხვა თვითმმართველ ერთეულებში⁶ გამგებელსა/თვითმმართველი ქალაქის მერსა და საკრებულოს თავმჯდომარეს შორის აღმასრულებელი ფუნქციების გაუმიჯნაობა, ადმინისტრაციული ფუნქციების დაკისრება საკრებულოს თავმჯდომარისათვის, ზოგიერთი ადმინისტრაციული ფუნქციის (მაგ., „აპარატული“ ფუნქციების) გაუმართლებელი დუბლირება;
- ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელეთა მოძველებული რანგირების (განსაზღვრულია პრეზიდენტის 2001 წლის ბრძანებულებით, რომელიც აღარ შეესაბამება ახალი კანონმდებლობით დადგენილ რეალობას) შეუსაბამობა ორგანულ კანონთან, თანამდებობრივი სარგოების ზედმეტად მკაცრი

რეგლამენტაცია, რაც ლახავს ადმინისტრაციული სტრუქტურების განსაზღვრის სფეროში ევროპული კონცეფციის მე-ნ მუხლის 1-ელი პუნქტით გარანტირებულ ადგილობრივი თვითმმართველობის ავტონომიურობას;

- ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ“ კანონში შეტანილი ცვლილებებით განისაზღვრა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა საქმიანობის ზედამხედველობის განმახორციელებელი სუბიექტები, მაგრამ, იმავდროულად, შეიქმნა სერიოზული პრობლემა, რაც დაკავშირებულია ზედამხედველობის ორგანოს უფლებასთან, ზიანის აღკვეთისათვის ან/და თავიდან აცილებისათვის, უზრუნველყოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების შესაბამისი ნორმატიული აქტის შეჩერების ან/და გაუქმებისათვის „სათანადო ღონისძიებების განხორციელება“; ჩანაწერი „სათანადო ღონისძიებების განხორციელება“ შეიძლება იქცეს არასწორი ინტერპრეტაციის წყაროდ;
- მუნიციპალიტეტის საკრებულოს არჩევნებისთვის ერთმანდატიანი საარჩევნო ოლქების არათანაბრობა და მათი განსაზღვრის ბუნდოვანება, რაც, თავის მხრივ, იწვევს მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრთა რაოდენობის გაურკვეველობასაც.

V. 2010 წლის მაისის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნები

ეკა სირაძე, თამარ ხიდაშელი

1. საარჩევნო სისტემა

ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების სამართლებრივი საფუძვლები განსაზღვრულია საქართველოს კონსტიტუციითა და ორგანული კანონით „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“, ხოლო ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების შექმნის წესი და არჩევნებთან დაკავშირებული ყველა სხვა საკითხი მოწესრიგებულია საარჩევნო კოდექსით, საარჩევნო ადმინისტრაციის სამართლებრივი აქტებით და ზოგიერთი სხვა კანონით („ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“, კანონი „მაუწყებლობის შესახებ“ ორგანული კანონი, სისხლის სამართლის კოდექსი და სხვ.). საარჩევნო სისტემა, ანუ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა არჩევნებისას მანდატების განაწილების წესი, მათ შორის, საარჩევნო ზღურბლი; აგრეთვე საარჩევნო ოლქების ჩამოყალიბების წესი განსაზღვრულია საარჩევნო კოდექსით.

2009 წლის დეკემბერში საქართველოს პარლამენტმა საარჩევნო კოდექსში ცვლილებები შეიტანა, რომლებიც თვითმმართველობის ორგანოების საარჩევნო სისტემასაც შეეხო. ვენეციის კომისიის „საარჩევნო საკითხებთან დაკავშირებული ქცევის კოდექსის“ თანახმად, არჩევნებამდე დარჩენილი სულ მცირე 12 თვის განმავლობაში საარჩევნო სისტემის ცვლილება მიზანშეწონილი არ არის.¹⁸ აღსანიშნავია, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებისათვის საარჩევნო სისტემა კენჭისყრის დღემდე 4 თვით ადრე შეიცვალა.

ფაქტია, რომ წინასაარჩევნო პერიოდში, არჩევნებამდე რამოდენიმე თვით ადრე, საარჩევნო სისტემის ცვლილება ქმნის პრობლემათა მთელ რიგს, როგორც საარჩევნო ადმინისტრაციისათვის (ოლქების საზღვრების გადანაწილება, ამომრჩეველთა სიის შესაბამისი დაყოფა და ა.შ.) და საარჩევნო სუბიექტებისათვის (კანდიდატების რეგისტრაცია, წინასაარჩევნო კამპანია და ა.შ.), ასევე ადგილობრივი და საერთაშორისო სადამკვირვებლო ორგანიზაციებისათვის (მონიტორინგის თვალსაზრისით).

ამასთანავე, მოკლე ვადაში შეზღუდულია ამომრჩევლის სათანადოდ ინფორმირების შესაძლებლობა ახალი საარჩევნო სისტემის შესახებ (სად და როგორ მიიღოს არჩევნებში მონაწილეობა, ვის და როგორ ირჩევს და ა.შ.), რაც ამცირებს მის მიერ კენჭისყრის დღეს ინფორმირებული არჩევანის გაკეთების შესაძლებლობას.

საკანონმდებლო ცვლილებები შეეხო ქ. თბილისის ადგილობრივი თვითმმართველობის საარჩევნო სისტემასაც. 2010 წლის 30 მაისის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებისათვის, 2009 წლის

¹⁸ CODE OF GOOD PRACTICE IN ELECTORAL MATTERS, CDL-AD (2002) 23, ვენეციის კომისია, 2002 წლის 30 ოქტომბერი, სტრასბურგი, [http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD\(2002\)023-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD(2002)023-e.pdf).

დეკემბერში საარჩევნო კოდექსში შეტანილი ცვლილებების საფუძველზე განისაზღვრა, რომ თბილისის საკრებულო 50 წევრისაგან დაკომპლექტდებოდა, რომელთაგან 25 აირჩეოდა ადგილობრივი ერთ-მანდატიანი მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქების მიხედვით, ხოლო 25 წევრი – პროპორციული წესით თბილისის მთელ ტერიტორიაზე (საარჩევნო კოდექსი, მუხლი 126³, მესამე ნაწილი). ცვლილებებით განხორციელდა ერთ-ერთი ყველაზე პრობლემური საკითხის, ერთი მანდატის წონის ნაწილობრივი გამოთანაბრება, რაც იმას გულისხმობს, რომ ყველა მანდატს უნდა ჰქონდეს მეტ-ნაკლებად ერთნაირი წონა (საერთაშორისო სტანდარტების მიხედვით, დასაშვებია საშუალოდ 10%-იანი გადახრა). შესაბამისად, დაუშვებელია ოლქების ამომრჩეველთა რაოდენობაში დიდი სხვაობა.¹⁹

საერთაშორისო და ადგილობრივი სადამკვირვებლო ორგანიზაციები მანდატის წონის არათანაბრობის საკითხს აკრიტიკებდნენ როგორც საპარლამენტო, ასევე ადგილობრივი არჩევნებისას.²⁰ შესაბამისად, მისასალმებელია თბილისში ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებისათვის ამ პრობლემის მეტ-ნაკლებად მოწესრიგება (თუმცა, 25-დან 4 ოლქში 10%-ზე მეტი, ხოლო 11-ში 15%-ზე მეტი გადახრა კვლავ რჩება). აღსანიშნავია, რომ სხვა თვითმმართველ ერთეულებში განსხვავება მანდატების „წონას“ შორის უმეტეს შემთხვევებში აღემატება დასაშვებ გადახრას.

საარჩევნო კოდექსში შეტანილი ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი ცვლილება დედაქალაქის მერის არჩევნებს შეეხო: დღეისათვის თბილისის ამომრჩეველი დედაქალაქის მერს პირდაპირი წესით ირჩევს. კოდექსმა გაითვალისწინა ორტურიანი სისტემა და პირველ ტურში 30%-იანი საარჩევნო ზღურბლი (საარჩევნო კოდექსი, მუხლები: 126¹³, 126¹⁶, 126¹⁷).

მიუხედავად იმისა, რომ თბილისის მერის პირდაპირი წესით არჩევა წინადადებულ ნაბიჯად შეაფასეს დედაქალაქის ამომრჩეველებმა, საერთაშორისო და ადგილობრივმა ორგანიზაციებმა, კრიტიკის საგანი გახდა ორტურიანი სისტემის დროს 30%-იანი ზღურბლის დაწესება.²¹ საერთაშორისო გამოცდილება საარჩევნო ზღურბლთან დაკავშირებით მრავალფეროვანია – რაც უფრო მაღალია საარჩევნო ზღურბლი, მით უფრო დიდი ლეგიტიმაცია აქვს გამარჯვებულ კანდიდატს.

თბილისისგან განსხვავებით, მერობის კანდიდატების პირდაპირი წესით არჩევნები არ შეეხო საქართველოს ოთხ თვითმმართველ ქალაქს (ქუთაისი, ბათუმი, ფოთი და რუსთავი), მიუხედავად იმისა, რომ საზოგადოებრივი კვლევები ცალსახად ადასტურებდნენ მერის პირდაპირი წესით არჩევის მზაობასა და სურვილს ზემოხსენებულ ოთხ თვითმმართველ ქალაქში.²²

2009 წლის დეკემბერში საარჩევნო კოდექსში შეტანილი სხვა ცვლილებებიდან აღსანიშნავია ცვლილებები გასაჩივრების ვადებთან დაკავშირებით – საარჩევნო კომისიის გადაწყვეტილების გასაჩივრების ვადა 1 დღიდან 2 დღემდე გაიზარდა; შეიცვალა ცენტრალური საარჩევნო კომისიის თავმჯდომარის

19 იქვე.

20 OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, Georgia, Parliamentary Elections, 21 May, 2008, გვ. 3. ინგლისურენოვანი ვერსია: http://www.civil.ge/files/files/32898_en.pdf.

21 OSCE/ODIHR Election Observation Mission, Georgia, Municipal Elections 2010 Interim Report No. 1 (16 April–3 May 2010), <http://www.osce.org/odihr/elections/67908>; Katja Christina Plate, გვ. 5

ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნები: მმართველი პარტია კვლავ იმარჯვებს, კონრად ადენაუერის ფონდის პუბლიკაცია. 1 ივნისი, 2010: <http://www.kas.de/suedkaukasus/ka/publications/19746/>.

22 ეროვნულ დემოკრატიული ინსტიტუტის მიერ 2009 წლის დეკემბერში ჩატარებული საზოგადოებრივი აზრის კვლევის შედეგად საზოგადოების 60% მერების პირდაპირი წესით არჩევის მომხრეა.

რუსთაველი ამომრჩეველები მერის პირდაპირი წესით არჩევას ემხრობიან, რადიო თავისუფლება, 28.07.2009, <http://www.radiotavisupleba.ge/content/article/1787234.html>.

არჩევის წესი; გათვალისწინებულ იქნა საარჩევნო ადმინისტრაციის ქვედა დონეზე მდივნის არჩევა ოპოზიციური პარტიების წარმომადგენელთაგან და სხვ. მიუხედავად იმისა, რომ ზოგიერთი ცვლილება მისასალმებელი იყო, საარჩევნო კოდექსში კვლავ დარჩა ისეთი პრობლემები, რომლებიც სადამკვირვებლო ორგანიზაციების კრიტიკის საგანს წარმოადგენს და კოპენჰაგენის დოკუმენტსა და ვენეციის კომისიის რეკომენდაციებს ეწინააღმდეგება. კერძოდ, კოდექსი:

- არ ითვალისწინებს ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებზე დამოუკიდებელი კანდიდატების წარდგენის საკითხს;
- არ განსაზღვრავს ფარული რეკლამის ცნებას;
- მკაფიოდ არ აწესრიგებს ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენების საზღვრებს;
- არ აყალიბებს პოლიტიკური თანამდებობის პირთა მიერ წინასაარჩევნო კამპანიასა და აგიტაციაში მონაწილეობის წესებს;
- წინასაარჩევნო აგიტაციაში მონაწილეობის უფლებას აძლევს საჯარო მოხელეებს;
- შეიცავს მთელ რიგ დებულებებს, რომლებიც კანდიდატებისთვის არათანაბარ საწყის პირობებს ქმნის და სხვ.

კოდექსში კვლავ გვხვდება მუხლები, რომლებიც სხვადასხვაგვარი ინერპრეტაციის საშუალებას იძლევა და ზოგიერთ შემთხვევაში ერთმანეთს გამორიცხავს.

2. წინასაარჩევნო პროცესი

ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების წინასაარჩევნო პერიოდში, 2008 წლის საპრეზიდენტო და საპარლამენტო არჩევნების მსგავსად, კვლავ პრობლემური იყო სახელმწიფო ორგანოებისა და სახელისუფლებო პარტიის საქმიანობას შორის გამყოფი ზღვრის არარსებობა, რაც ეწინააღმდეგება საქართველოს მიერ ნაკისრ საერთაშორისო ვალდებულებებს და პოლიტიკურ პარტიებს საქმიანობისთვის არათანაბარ პირობებს უქმნის.²³

აღნიშნული პრაქტიკის დამკვიდრებას ხელი შეუწყო საარჩევნო კოდექსში იმ ნორმების არსებობამ, რომლებიც პოლიტიკური თანამდებობის პირებს ნებას რთავს, წინასაარჩევნო კამპანია სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებას შეუთავსონ. აღსანიშნავია, რომ საარჩევნო კოდექსში აღნიშნული ნორმების არსებობას ვენეციის კომისიამ უარყოფითი შეფასება მისცა და ისინი კოპენჰაგენის დოკუმენტის იმ მუხლებთან შეუსაბამოდ მიიჩნია, რომლებიც სახელმწიფოსა და პოლიტიკურ პარტიებს ცალსახად გამიჯვნისაკენ მოუწოდებს და სახელმწიფოებს ავალდებულებს, „პოლიტიკური პარტიები უზრუნველყონ აუცილებელი სამართლებრივი გარანტიებით, რათა

23 წინასაარჩევნო გარემოს, არჩევნების დღისა და არჩევნების შემდგომი პერიოდის მონიტორინგის ანგარიში, 2010 წლის 30 მაისის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების სადამკვირვებლო მისია, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, 15 ივლისი, 2010, გვ. 3.

მათ შორის კონკურენცია წარმართოს კანონისა და სახელმწიფო ორგანოების მხრიდან თანაბარი მოპყრობის პირობებში“.²⁴

მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს კანონმდებლობით აკრძალულია წინასაარჩევნო პერიოდში სოციალური და ჯანდაცვითი ღონისძიებების ინიცირება, ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებისათვის საგრძნობლად გაიზარდა ადგილობრივი თვითმმართველობების ბიუჯეტები კულტურული ღონისძიებებისა და თავად ადმინისტრაციის ადამიანური რესურსის ნაწილში.

„საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოს“ წინასაარჩევნო მონიტორინგის ანგარიშის მიხედვით, ადგილობრივი თვითმმართველობებისთვის გათვალისწინებული ტრანსფერების საერთო მოცულობამ 2009 წლის მაჩვენებელთან შედარებით 34%-ით იმატა. საგრძნობლად გაიზარდა თბილისის მერიის მუშა-მოსამსახურეთა რიცხოვნობა და მხარეების რწმუნებულთა აპარატებში დასაქმებულთა რაოდენობა.²⁵ საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის მიერ გამოქვეყნებული მასალების მიხედვით, თბილისის მერიის ბიუჯეტში 2010 წლისათვის განსაზღვრულმა ხარჯმა დაახლოებით 84 მილიონით გადააჭარბა 2009 წელს განეულ ხარჯს. განსაკუთრებით გაიზარდა ბიუჯეტის „სხვა ხარჯის“ კატეგორიით გათვალისწინებული თანხა. 2009 წელთან შედარებით, იდენტური კატეგორიის მუხლთან სხვაობამ 54 მილიონი შეადგინა.²⁶

სიღნაღის მუნიციპალიტეტის 2010 წლის ბიუჯეტით კულტურული ღონისძიებებისთვის გამოყოფილი თანხის 90 პროცენტი მხოლოდ აპრილის თვეში დაიხარჯა.²⁷

ფინანსური რესურსის გარდა, მმართველი პარტია აქტიურად იყენებდა საჯარო დაწესებულებათა ადამიანურ და მატერიალურ-ტექნიკურ რესურსებს. კერძოდ, 2008 წლის საპრეზიდენტო და საპარლამენტო არჩევნებისგან განსხვავებით, საჯარო მოხელეები, წინასაარჩევნო კამპანიაში ჩართვისათვის ლეგიტიმაციის ხარისხის შესაძენად, წინასაარჩევნო პერიოდში შვებულებით სარგებლობდნენ. თუმცა, ამის მიუხედავად, მაინც აგრძელებდნენ სამუშაო ოთახებისა და სამსახურებრივი ავტომანქანების გამოყენებას, ასევე, ჩვეულ რეჟიმში მართავდნენ სამუშაო შეხვედრებს ადგილობრივი თვითმმართველობისა და ადმინისტრაციული ორგანოების წარმომადგენლებთან, იღებდნენ მოქალაქეებს.²⁸

ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენების პრობლემის ანალიზისას საგულისხმოა, რომ წინასაარჩევნო პერიოდი დიდწილად განსაზღვრავს კენჭისყრის დღის შედეგებს. ადმინისტრაციულ რესურსზე საარჩევნო კოდექსით ნებადართული შეუზღუდავი ხელმისაწვდომობა კი მმართველ პარტიას ავტომატურად დაწინაურებულ პოზიციებზე აყენებს კონკურენტებთან შედარებით და პოლიტიკური სუბიექტებისთვის არათანაბარ საწყის პირობებს ქმნის (ადმინისტრაციულ რესურსში იგულისხმება მმართველი პარტიის ხელთ არსებული ინსტიტუციური, ფინანსური და მედიარესურსი).

24 ერთობლივი დასკვნა საქართველოს საარჩევნო კოდექსზე (2008 წლის ივლისის მდგომარეობით), დასკვნა №454/2007, 2009 წლის 9 იანვარი, სტრასბურგი.

ეუთოს კოპენჰაგენის დოკუმენტის მე-5 მუხლის მე-4 პუნქტი და მე-7 მუხლის მე-6 პუნქტი.

25 საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო, ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენება წინასაარჩევნო მიზნებისათვის, 29 მარტი, 2010 წელი.

26 წინასაარჩევნო გარემოს, არჩევნების დღისა და არჩევნების შემდგომი პერიოდის მონიტორინგის ანგარიში, 2010 წლის 30 მაისის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების სადამკვირვებლო მისია, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, 15 ივლისი, 2010, გვ. 3.

27 OSCE/ODIHR-ის 30 მაისის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების სადამკვირვებლო მისიის საბოლოო ანგარიში, 13 სექტემბერი 2010 წელი.

28 წინასაარჩევნო გარემოს, არჩევნების დღისა და არჩევნების შემდგომი პერიოდის მონიტორინგის ანგარიში, 2010 წლის 30 მაისის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების სადამკვირვებლო მისია, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, 15 ივლისი, 2010, გვ. 7.

აღინიშნა წინასაარჩევნო პერიოდში პოლიტიკური ნიშნით დაშინებისა და ზემოქმედების შემთხვევები. პოლიტიკური პარტიები ხშირად მიუთითებდნენ მათი წარმომადგენლების დაშინებისა და მათ მიმართ მიუქარის ფაქტებზე, რომლის შედეგადაც, მათივე განცხადებით, რამოდენიმე სუბიექტმა არჩევნებში მონაწილეობისგან თავი შეიკავა. მაგალითად, „ალიანსი საქართველოსთვის“ სიღნაღის რაიონული ორგანიზაციის თავმჯდომარის განცხადებით, მათ რამოდენიმე პირს შესთავაზეს პარტიის სახელით არჩევნებში მონაწილეობა და თანხმობა მიიღეს. თუმცა, მოგვიანებით მათ უარი განაცხადეს არჩევნებში მონაწილეობაზე (რაიონული ორგანიზაციის ხელმძღვანელმა, კონფიდენციალურობის დაცვის მოტივით, არ დაასახელა აღნიშნულ პირთა ვინაობა). ხშირად, კანდიდატები არჩევნებში მონაწილეობაზე უარის თქმასთან ერთად დუმდნენ იმ მიზეზების თაობაზე, რამაც მათი გადაწყვეტილების შეცვლა გამოიწვია. თუმცა, იმ შემთხვევაშიც კი, როდესაც თვითმხილველები და დაზარალებულები მზად იყვნენ ესაუბრათ დაშინებისა და ზემოქმედების ფაქტებზე, საგამოძიებო ორგანოების მიერ დაწყებულ გამოძიებას შედეგი არ მოჰყოლია. მოცემულ შემთხვევაში მხედველობაში გვაქვს 2010 წლის 3 მაისს მესტიისში მომხდარი ინციდენტი ოპოზიციური პოლიტიკური პარტიების წევრებზე ძალადობის შესახებ. მასში, თვითმხილველთა განცხადებით, სამეგრელო-ზემო სვანეთის გუბერნატორი და შინაგან საქმეთა სამინისტროს მაღალი თანამდებობის პირები მონაწილეობდნენ. პროკურატურის მიერ მხოლოდ არასამთავრობო ორგანიზაციების (საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოება და საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო) მიერ 2010 წლის მაისში მიმართვის შემდეგ დაწყებულ გამოძიებას დღემდე შედეგი არ მოჰყოლია – ინციდენტის მონაწილე ყველა თანამდებობის პირი ინარჩუნებს თანამდებობას (მესტიის გამგებლის, გოჩა ქელიძის გარდა, რომელიც თანამდებობიდან საკუთარი განცხადებით გადადგა).

3. ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნები

რამოდენიმე გამონაკლისის გარდა, 2010 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების დღეს ხმის მიცემა, ძირითადად, მშვიდ გარემოში მიმდინარეობდა. ტრადიციულად პრობლემური რეგიონები (კახეთი, სამცხე-ჯავახეთი და შიდა ქართლი) კვლავ პრობლემურად დარჩა.

ნიშანდობლივია, რომ კენჭისყრის დღეს მასშტაბური ხასიათი ჰქონდა საარჩევნო უბნების წინ მასობრივ აგიტაციას პოლიტიკური პარტიების აქტივისტების მიერ. განსაკუთრებული აქტიურობით სახელისუფლებო პარტია გამოირჩეოდა, თუმცა მონიტორინგმა რამოდენიმე ოპოზიციური პარტიის წარმომადგენელიც გამოავლინა.

საქართველოს კონსტიტუციის 28-ე მუხლის პირველი პუნქტის მიხედვით, „უზრუნველყოფილია ამომრჩეველთა ნების თავისუფალი გამოვლინება“. საარჩევნო კოდექსის მე-8 მუხლის მეორე ნაწილის თანახმად, „აკრძალულია ნებისმიერი ზემოქმედება, რომელიც ზღუდავს ამომრჩევლის ნების თავისუფალ გამოვლენას, და კონტროლი ამომრჩევლის ნების გამოვლენაზე“.

29 მაისს პარლამენტის იურიდიულ საკითხთა კომიტეტის თავმჯდომარემ პავლე კუბლაშვილმა მმართველი პარტიის სახელით განაცხადა, რომ არჩევნების დღეს ნაციონალური მოძრაობის აქტივისტები საარჩევნო უბნების გარეთ აღწერდნენ მხარდამჭერთა გამოცხადებას. 30 მაისს, არჩევნების დღეს, ადგილობრივმა დამკვირვებლებმა თბილისის, ქუთაისისა და ბათუმის საარჩევნო უბნების უმრავლესობაში დააფიქსირეს ჯგუფები, რომლებიც საარჩევნო უბნებზე ამომრჩეველთა გამოცხადებას აკვირდებოდნენ

და, მათივე განცხადებით, „მხარდამჭერების“ გამოცხადებას სპეციალურ სიებში აღნუსხავდნენ.²⁹

არჩევნების დღეს საარჩევნო უბნების გარეთ პოლიტიკურ პარტიათა აქტივისტების მიერ სიების შედგენა და ამომრჩევლისგან სიაში ხელმოწერის მოთხოვნა წარმოადგენდა კონტროლს ამომრჩევლის ნების თავისუფალ გამოვლენაზე.

პრობლემები იყო საარჩევნო უბნების ნაწილის ტექნიკურ აღჭურვასა და მის გამოყენებაში (მარკირების შესამონმებელი აპარატების გაფუჭება და ხმის მიცემა მარკირების შემონმების გარეშე, მარკირების გამოუყენებლობა, ტელეფაქსის აპარატების გამოუყენებლობა).

მიუხედავად იმისა, რომ უშუალოდ საარჩევნო უბანზე ამომრჩეველს ეძლეოდა საშუალება, მშვიდ გარემოში გაეკეთებინა თავისი არჩევანი, მთელ რიგ უბნებზე ხმის მიცემის პროცესი მნიშვნელოვანი ხარვეზებით მიმდინარეობდა, რომელთა ნაწილი არ შეიძლება მხოლოდ პროცედურულ დარღვევად ჩაითვალოს. მაგალითად, დამკვირვებლების მიერ დაფიქსირდა:

- როგორც სხვა ამომრჩევლის ნაცვლად ხმის მიცემის შემთხვევები, ასევე ამის მცდელობები;
- ამომრჩევლის მიერ უბნიდან საარჩევნო ბიულეტენის გატანის შემთხვევები;
- გადასატანი საარჩევნო ყუთის სიაში რამოდენიმე ათეული არაუფლებამოსილი ამომრჩევლის შეყვანის შემთხვევები.

მთელ რიგ შემთხვევებში, დამკვირვებლის შენიშვნის მიუხედავად, საარჩევნო კომისიამ რეაგირება არ მოახდინა.

უნდა აღინიშნოს, რომ არჩევნების დღეს პრობლემები კენჭისყრის დასრულების შემდგომ, ხმების დათვლის პროცესში აღმოჩნდა. ხმის დათვლის პროცედურა უფრო ცუდი სოფლად იყო, ხოლო შედარებით უკეთესი A- ქალაქად. საარჩევნო უბნებზე გამოვლინდა:

- ხმის დათვლის პროცედურების არაჯეროვანი შესრულება;
- ბიულეტენების გაბათილება კანონით დადგენილი პროცედურების დარღვევით;
- შემაჯამებელი ოქმების შეცვლა;
- შემაჯამებელი ოქმების წინასწარ შევსება და მათზე ხელმოწერა;
- შეუვსებელ ოქმებზე ხელმოწერა;

²⁹ სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოების 2010 წლის 30 მაისის ადგილობრივი თვითმმართველობისა და საქართველოს პარლამენტის შუალედური არჩევნების მონიტორინგის ანგარიში, გვ. 112.

წინასაარჩევნო გარემოს, არჩევნების დღისა და არჩევნების შემდგომი პერიოდის მონიტორინგის ანგარიში, 2010 წლის 30 მაისის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების სადამკვირვებლო მისია, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, 15 ივლისი, 2010, გვ. 19.

- შემაჯამებელი ოქმების შესწორება შესწორების ოქმის შედგენის გარეშე.

პრობლემები გამოვლინდა საოლქო საარჩევნო კომისიებში ხმების დაჯამებისას. აღსანიშნავია, რომ ცენტრალურმა საარჩევნო კომისიამ ოლქებისათვის არ მოამზადა შესაბამისი ინსტრუქცია ხმების დაჯამების პროცედურებთან დაკავშირებით. შესაბამისად, სხვადასხვა ოლქებში ეს პროცესი განსხვავებულად წარიმართა. ზოგადად, საოლქო საარჩევნო კომისიების მუშაობა შედეგების შეჯამებისას არა-დამაკმაყოფილებელი იყო.

4. საარჩევნო დავების განხილვის პროცესი

საოლქო საარჩევნო კომისიებსა და ცენტრალურ საარჩევნო კომისიაში წინასაარჩევნო, არჩევნების დღისა და მის შემდგომ პროცესთან დაკავშირებით წარდგენილი საჩივრების განხილვამ საარჩევნო ადმინისტრაციის საქმიანობის არაერთი ხარვეზი და პრობლემა გამოკვეთა:

- საარჩევნო კომისიებმა არ დააკმაყოფილეს საჩივრების უდიდესი ნაწილი. ამ საჩივრების თაობაზე გადაწყვეტილებები, როგორც წესი, მიღებული იყო თანაფარდობით: 7 ხმა 6-ის წინააღმდეგ და ეს 7 ხმა იყო ნაციონალური მოძრაობის მიერ დანიშნული კომისიის წევრისა და ე.წ. პროფესიული ნიშნით დანიშნულ კომისიის წევრთა ხმები, რაც მიუთითებს ამ წევრთა სრულ ლოიალურობაზე სახელისუფლო პარტიის მიმართ;
- საარჩევნო ადმინისტრაციები ქვემდგომი კომისიის წევრების მიმართ ხშირად პასუხისმგებლობის არაეფექტურ ზომებს იყენებდნენ, კერძოდ:
 - საქართველოს საარჩევნო კოდექსი დამკვირვებლის საქმიანობისთვის ხელის შეშლის, შემაჯამებელი ოქმის გაუცემლობისა და შემაჯამებელ ოქმში მონაცემების გადასწორებისთვის ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობის ზომების სახით 500-, 1.000- და 2.000-ლარიან ჯარიმებს აწესებს. მიუხედავად ზემოაღნიშნული დარღვევების არსებობისა, საარჩევნო კომისიებმა არც ერთ შემთხვევაში არ გამოიყენეს ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობის დაკისრების უფლება დამრღვევი კომისიის წევრების მიმართ. თავის გადაწყვეტილებას, როგორც ცენტრალური საარჩევნო კომისია, ასევე საოლქო საარჩევნო კომისიები საფუძვლად უდებდნენ ჯარიმის მაღალ ოდენობას, რომლის გადახდასაც, მიუხედავად კანონის მოთხოვნისა, ქვემდგომი კომისიის წევრებს „დაბალი ხელფასის გამო ვერ დააკისრებდნენ“;
 - საქართველოს საარჩევნო კოდექსი კომისიის წევრთა მიერ სამსახურებრივი მოვალეობის ბრალეულად შეუსრულებლობის ან არაჯეროვნად შესრულებისთვის დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის სახით შენიშვნას, გაფრთხილებას, ხელფასის ნაწილის დაკავებას ან უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტას ითვალისწინებს. მიუხედავად დარღვევის სიმძიმისა, შემდგომი საარჩევნო კომისიები საუბნო საარჩევნო კომისიის წევრებს, როგორც წესი, დისციპლინური პასუხისმგებლობის ყველაზე მსუბუქ ფორმას, შენიშვნასა და გაფრთხილებას უფარდებდნენ;
 - მიუხედავად იმისა, რომ, ცალკეულ შემთხვევებში, ცენტრალური საარჩევნო კომისია საოლქო საარჩევნო კომისიებს ავალებდა საუბნო საარჩევნო კომისიის წევრთა მიმართ დისციპლინური პასუხისმგებლობის შეფარდებაზე მსჯელობას, აღნიშნული გადაწყვეტილებები, მათი დაგვი-

ნებით მიღების ან საოლქო კომისიისთვის დაგვიანებით გადაცემის გამო, აღუსრულებელი რჩებოდა, ვინაიდან საუბნო საარჩევნო კომისიის წევრებს უფლებამოსილება უწყდებათ საოლქო საარჩევნო კომისიების მიერ არჩევნების შედეგების შეჯამებისთანავე;

- ცენტრალურ საარჩევნო კომისიას არ დაუკმაყოფილებია არც ერთი მოთხოვნა საოლქო საარჩევნო კომისიის წევრთა მიმართ დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრების შესახებ. ცენტრალური საარჩევნო კომისია თავის გადაწყვეტილებას საფუძვლად უდებდა იმ გარემოებას, რომ საარჩევნო კოდექსში არაერთი პროცედურაა განერილი, რომელთა სრულად დაცვა კომისიის წევრთა მხრიდან ხშირად შეუძლებელია, მნიშვნელოვან პროცედურულ დარღვევებს კი, ხშირ შემთხვევაში, ამართლებდა ქვემდგომი კომისიის წევრების გადალლილობითა და დაძაბული რეჟიმით;
- საარჩევნო კომისიები სათანადოდ არ იკვლევდნენ საჩივრებს, ხოლო მიღებული გადაწყვეტილებები ხშირად ეყრდნობოდა არა მტკიცებულებებს, არამედ კომისიის წევრთა პირად მოსაზრებას;
- საარჩევნო კომისიებში საჩივრების განხილვის დროს სადავო საკითხთან დაკავშირებით ქვემდგომი კომისიის წევრთა მიერ წარმოდგენილი ახსნა-განმარტებები ზოგჯერ არსებითად მცდარ ფაქტობრივ გარემოებებს შეიცავდა. იყო გარემოებების განზრახ დამახინჯების შემთხვევებიც;
- საოლქო საარჩევნო კომისიები, ისევე როგორც სასამართლო, არცთუ იშვიათად, კოდექსის ერთსა და იმავე ნორმას სხვადასხვაგვარ ინტერპრეტაციას აძლევდნენ. მსგავსმა ფაქტორებმა საჩივრების განხილვის არათანამიმდევრული და არაერთგვაროვანი პრაქტიკა შექმნა. პრობლემური იყო საარჩევნო კოდექსის ის ნორმები, რომლებიც გასაჩივრების პროცედურებსა და დამკვირვებლის უბანზე დაშვების საკითხებს ეხება;
- განსაკუთრებით აღსანიშნავია ის გარემოება, რომ, როგორც საოლქო კომისიების, ასევე ცენტრალური საარჩევნო კომისიის წევრების ნაწილი საჩივრების განხილვის დროს სადამკვირვებლო ორგანიზაციების წარმომადგენლების მიმართ მტრულ დამოკიდებულებას ამჟღავნებდა, ხშირი იყო აგრესია და დამკვირვებლების პიროვნული შეურაცხყოფა, რაც, ფაქტობრივ გარემოებათა არასათანადო გამოკვლევის ფონზე, სუბიექტური გადაწყვეტილებების საფუძველი ხდებოდა.

5. კალთა გადანაწილება საკრებულოებში საქართველოს მასშტაბით

ცხრილი №1. 2010 წლის 30 მაისის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების შედეგები საქართველოს მასშტაბით:

საარჩევნო სუბიექტი	პროპორციული სისტემა	მაჟორიტარული სისტემა
„ალიანსი საქართველოსთვის“ (ი.ალასანია, ს.სუბარი, დ.უსუფაშვილი, დ.გამყრელიძე, ს.ზურაბიშვილი)	43	5
თოფაძე-მრეწველები	16	26
„ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა“	481	938
საქართველოს სპორტსმენთა კავშირი	0	0
„ეროვნული საბჭო“	35	4
სრულიად საქართველოს რადიკალ-დემოკრატთა ნაციონალური პარტია	0	0
„გიორგი თარგამაძე, ინგა გრიგოლია – ქრისტიან-დემოკრატიული გაერთიანება“	66	12
პოლიტიკური პარტია „ჩვენი ქვეყანა“	0	0
პოლიტიკური პარტია „მომავალი საქართველო“	0	0
პოლიტიკური მოძრაობა „თავისუფლება“	1	2
„მომავლის პარტია“	0	0
ეროვნულ-დემოკრატიული პარტია (ედაპ)	0	0
პოლიტიკური მოძრაობა „სოლიდარობა“	0	0
ძალოვანი ვეტერანების, პატრიოტთა და პენსიონერთა პოლიტიკური მოძრაობა „მამულიშვილი“	0	0
„თორთლაძე – დემოკრატიული პარტია“	3	11
მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანება „სრულიად საქართველოს სახალხო ალიანსი“ (სსსა)	0	0
„ივანიშვილი – სახალხო დემოკრატები“	0	0

წყარო: ცენტრალური საარჩევნო კომისია

ცხრილი №2. 2010 წლის 30 მაისის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების შედეგები ქალაქ თბილისის საკრებულოში:

საარჩევნო სუბიექტი	პროპორციული სისტემა	მაჟორიტარული სისტემა
„ალიანსი საქართველოსთვის“ (ი.ალასანია, ს.სუბარი, დ.უსუფაშვილი, დ.გამყრელიძე, ს.ზურაბიშვილი)	5	0
თოფაძე-მრეწველები	1	0
„ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა“	14	25
საქართველოს სპორტსმენთა კავშირი	0	0
„ეროვნული საბჭო“	2	0
სრულიად საქართველოს რადიკალ-დემოკრატთა ნაციონალური პარტია	0	0
„გიორგი თარგამაძე, ინგა გრიგოლია – ქრისტიან-დემოკრატიული გაერთიანება“	3	0
პოლიტიკური პარტია „ჩვენი ქვეყანა“	0	0
პოლიტიკური პარტია „მომავალი საქართველო“	0	0
პოლიტიკური მოძრაობა „თავისუფლება“	0	0
„მომავლის პარტია“	0	0
ეროვნულ-დემოკრატიული პარტია (ედაპ)	0	0
პოლიტიკური მოძრაობა „სოლიდარობა“	0	0
ძალოვანი ვეტერანების, პატრიოტთა და პენსიონერთა პოლიტიკური მოძრაობა „მამულიშვილი“	0	0
„თორთლაძე – დემოკრატიული პარტია“	0	0
მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანება „სრულიად საქართველოს სახალხო ალიანსი“ (სსსა)	0	0
„ივანიშვილი – სახალხო დემოკრატები“	0	0

წყარო: ცენტრალური საარჩევნო კომისია

6. დასკვნა

მიუხედავად პროგრესისა და რამოდენიმე წინ გადადგმული ნაბიჯისა, საბოლოო ჯამში, შეიძლება ითქვას, რომ 2010 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნები სერიოზული ხარვეზებით ხასიათდებოდა:

- თავისუფალი და სამართლიანი არჩევნების ჩატარებას ხელი შეუშალა ნაკლოვანმა საარჩევნო კანონმდებლობამ, კანონის არასწორმა გამოყენებამ, კანონის დაცვის ეფექტიანი საშუალებების არარსებობამ და დარღვევებზე ეფექტიანი რეაგირებისათვის პოლიტიკური ნების არქონამ;
- ხარვეზებით ხასიათდებოდა წინასაარჩევნო პროცესი, რომელშიც არასრულყოფილმა საარჩევნო კანონმდებლობამ მმართველ პარტიას, ნაციონალური მოძრაობის კანდიდატების მხარდასაჭერად საბიუჯეტო და ადმინისტრაციული რესურსების სრული მობილიზაციის საშუალება მისცა. რეგიონებში გამოვლინდა პოლიტიკური ნიშნით დაშინებისა და ზემოქმედების ფაქტები, რასაც არც ერთი უწყების მხრიდან სათანადო რეაგირება არ მოჰყოლია;
- არჩევნების დღეს ამომრჩეველთა ნების გამოვლენაზე მმართველი პარტიის აქტივისტების მიერ განხორციელებულმა კონტროლმა დაჩრდილა ის დადებითი ტენდენციები, რაც მოცემულ არჩევნებს 2008 წლის საპარლამენტო და საპრეზიდენტო არჩევნებისგან განასხვავებდა;
- არჩევნების შედეგები ნათლად გვიჩვენებს, რომ საარჩევნო სისტემა ვერ უზრუნველყოფს საარჩევნო სუბიექტების მიერ მიღებული ხმებისა და მიღებული მანდატების პროპორციულობას. მაგალითად, თბილისის საკრებულოს არჩევნებში „ერთიანმა ნაციონალურმა მოძრაობამ“ პროპორციულ არჩევნებში ხმების 52,5%, მთლიანად კი მანდატების 78% მიიღო, მე-2 ადგილზე გასულმა „ალიანსმა საქართველოსთვის“ ხმების 18%, მაგრამ მთლიანად მანდატების 10% მიიღო, ხოლო მე-3 ადგილზე გასულმა „გიორგი თარგამაძე, ინგა გრიგოლია – ქრისტიან-დემოკრატიულმა გაერთიანებამ“ ხმების 12%, მაგრამ მთლიანად მანდატების 6% მიიღო;
- ვერც საარჩევნო ადმინისტრაციამ და ვერც სასამართლოებმა ვერ შეძლეს არჩევნების დღეს ჩადენილ სამართალდარღვევებზე შეტანილ საჩივრებზე ეფექტიანი რეაგირება. მიუხედავად იმისა, რომ არჩევნების დღემდე ცენტრალური საარჩევნო კომისიის მუშაობა, გამჭვირვალობისა და კონსტრუქციულობის თვალსაზრისით, მეტ-ნაკლებად დადებით შეფასებას იმსახურებდა, მან ვერ შეძლო ბოლომდე შეენარჩუნებინა კონსტრუქციულობა და ობიექტურობა და საჩივრების განხილვის პროცესით თავის მიუკერძოებლობასა და პროფესიულ რეპუტაციას მნიშვნელოვანი ზიანი მიაყენა.

VI. ადგილობრივი

თვითმმართველობის კომპეტენციები

გიორგი ტოკლიკიშვილი

1. ცვლილება ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებათა კლასიფიკაციაში

2010 წლის 30 მაისის ადგილობრივი არჩევნების შემდეგ, ცვლილებები განიცადა თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებათა სახეების არსებულმა კლასიფიკაციამ. გაუქმდა ნებაყოფლობითი უფლებამოსილებები, ხოლო ტერმინი „ექსკლუზიური უფლებამოსილებები“ შეიცვალა „საკუთარი უფლებამოსილებებით“. ამგვარად, ნაცვლად სამი სახის კომპეტენციისა (ექსკლუზიური, დელეგირებული და ნებაყოფლობითი), დადგინდა ორი – საკუთარი და დელეგირებული. ამასთან, გაფართოვდა საკუთარი უფლებამოსილების ცნება. თვითმმართველი ერთეული უფლებამოსილი გახდა, მისთვის მიკუთვნებული საკუთარი კომპეტენციების გარდა, გადაწყვეტილება მიიღოს ყველა იმ საკითხზე, რაც კანონის თანახმად არ ეკრძალება და არ წარმოადგენს ხელისუფლების სხვა ორგანოს უფლებამოსილებას. ამრიგად, ნებაყოფლობითი უფლებამოსილებების გაუქმებით და საკუთარი უფლებამოსილებების ჩამონათვალის გახსნით ანუ „ლიად“ დატოვებით, ორგანული კანონის აღნიშნული ნორმები დაუახლოვდა „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ევროპული ქარტიის მოთხოვნებს: უფლებამოსილებები გადანაწილდა სუბიექტისადმი კუთვნილების პრინციპით, რაც შესაბამისობაშია ქარტიის მე-4 მუხლის მოთხოვნებთან. ხოლო ქარტიის მე-4 მუხლის მე-2 პუნქტით, „ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებს კანონის ფარგლებში აქვთ სრული თავისუფლება განახორციელონ თავიანთი ინიციატივა ნებისმიერი საკითხის მიმართ, რომელიც არ გამოირიცხება მათი კომპეტენციიდან ან რომელიც მინიჭებული არა აქვს ხელისუფლების რომელიმე სხვა ორგანოს“. თუმცა დეცენტრალიზაციის დაბალი ხარისხის პირობებში, მოცემულ ნორმაზე აპელირებით, არსებობს ცენტრიდან თავსმოხვეული საკითხების (დავალებების) თვითმმართველი ერთეულის საკუთარ (ნებაყოფლობით) უფლებამოსილებად წარმოჩენის საფრთხეც.

ერთი შეხედვით, განმტკიცდა საკუთარი უფლებამოსილებების „ექსკლუზიურობა“. კანონის ახალი რედაქციით, მხოლოდ თვითმმართველი ერთეულია უფლებამოსილი მიიღოს გადაწყვეტილება საკუთარ (ექსკლუზიურ) უფლებამოსილებებში შემავალ საკითხებზე. თუმცა, ვერ ვიტყვით, რომ ამ ნორმის დადგენით თვითმმართველმა ერთეულებმა საკუთარ კომპეტენციებში სახელმწიფო ორგანოების ჩაურევლობის დამატებითი გარანტია მიიღეს. ორგანული კანონით დადგენილი საკუთარი უფლებამოსილების დეფინიცია არ გამოირიცხავს საკუთარი უფლებამოსილებების სახელმწიფო ორგანოს ან თანამდებობის პირის კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტებით დარეგულირების შესაძლებლობას, ვინაიდან „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ორგანული კანონის პირველ მუხლში საკუთარი უფლებამოსილება განმარტებულია, როგორც „თვითმმართველი ერთეულის ამ კანონით გათვალისწინებული უფლებამოსილება, რომელსაც იგი ახორციელებს საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით, დამოუკიდებლად და საკუთარი პასუხისმგებლობით“.

საყურადღებოა, რომ ორგანული კანონით, თვითმმართველი ერთეულის მიერ საკუთარი უფლებამოსილებების გამოყენების შეზღუდვის დამატებითი პირობა დადგინდა. მანამდე არსებულ ჩამონათვალს, რომელიც მოიცავდა საკანონმდებლო აქტის მოთხოვნათა დარღვევას, თვითმმართველ ერთეულებს შორის თავისუფალი ვაჭრობის შეზღუდვას, მოქალაქეთა კონსტიტუციური უფლებებისა და თავისუფლებების განხორციელებისთვის საფრთხის შექმნას, დაემატა თვითმმართველი ერთეულის მიერ საკუთარი უფლებამოსილებების იმგვარი გამოყენება, რომელმაც შეიძლება გამოიწვიოს სახელმწიფო ორგანოების, აგრეთვე ორგანიზაციების და დაწესებულებების გამართული ფუნქციონირების შეფერხება. აღნიშნული უნდა ჩაითვალოს თვითმმართველი ერთეულის საკუთარი უფლებამოსილებების გამოყენების გაუმართლებელ შეზღუდვად. ასეთი პირობის დაწესება მიუთითებს ცენტრალური ხელისუფლების დამოკიდებულებაზე თვითმმართველობის იდეისადმი, განიხილავს რა ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებს, როგორც მეორეხარისხოვან სუბიექტებს ქვეყნის საჯარო მმართველობის სისტემაში. ამასთან, ტერმინები „გამართული ფუნქციონირება“ და „შეფერხება“ ნორმატიული განმარტების გარეშე, ბუნდოვანი დეფინიციებია. გაუგებარია, როგორ უნდა დაიზღვიოს თავი თვითმმართველმა ერთეულმა საკუთარი უფლებამოსილებების განხორციელებისას სახელმწიფო ორგანოების საქმიანობის ამგვარი „ხელის შეშლისგან“.

პრობლემად დარჩა ორგანულ კანონში თვითმმართველი ერთეულის „დროებითი უფლებამოსილების“ განმსაზღვრელი 65² მუხლის არსებობა. ეს უფლებამოსილებები არ განეკუთვნება არც საკუთარ და არც დელეგირებულ კომპეტენციებს. მათი ჩამონათვალი კი წლითინწლამდე მუდმივად იზრდება.

2. ცვლილება ადგილობრივი თვითმმართველობის ექსკლუზიურ (საკუთარ) უფლებამოსილებაში

ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ორგანული კანონით, საკუთარი უფლებამოსილებები განმარტებულია, როგორც „თვითმმართველი ერთეულის ამ კანონით გათვალისწინებული უფლებამოსილება, რომელსაც იგი ახორციელებს საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით, დამოუკიდებლად და საკუთარი პასუხისმგებლობით“. ეს ნიშნავს, რომ მიუხედავად იმისა, რომელიმე ცალკე აღებული საკუთარი უფლებამოსილების განმსაზღვრელი ნორმის შინაარსი მოიცავს თუ არა ამ კომპეტენციის კანონით დადგენილი წესით გამოყენების დათქმას (პირობას), თვითმმართველი ერთეული ვალდებულია გაითვალისწინოს სფეროს მარეგულირებელი დარგობრივი კანონმდებლობის მოთხოვნები (ასეთის არსებობის შემთხვევაში). თუ საკითხი არ რეგულირდება დარგობრივი კანონმდებლობით, ადგილობრივი ხელისუფლება უფლებამოსილია თავად შემოიღოს რეგულაცია (ასეთია მაგალითად, გარე ვაჭრობის რეგულირების საკითხი). პრობლემები თავს იჩენს მაშინ, როდესაც დარგობრივი კანონი კი არ აკონკრეტებს ორგანული კანონით დადგენილი საკუთარი უფლებამოსილების განხორციელების წესს ან მომსახურების სტანდარტებს, არამედ მიჯნავს კომპეტენციებს თვითმმართველ ერთეულსა და სახელმწიფოს ან ავტონომიურ რესპუბლიკას შორის, რაც პრინციპულად დაუშვებელია, ნარმოადგენს რა საკუთარი უფლებამოსილებების სრული და ექსკლუზიური განხორციელების შეზღუდვას დარგობრივი კანონმდებლობით (ასეთია მაგალითად, მუნიციპალური სახანძრო უსაფრთხოების უზრუნველყოფის, ადგილობრივი მნიშვნელობის საგზაო მოძრაობის დაგეგმარების და სხვა საკუთარი კომპეტენციების მარეგულირებელი დარგობრივი კანონმდებლობა).

2010 წლიდან, თვითმმართველი ერთეულის ექსკლუზიური და საკრებულოს განსაკუთრებული უფლებამოსილებებიდან ამოღებული იქნა **სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პრიორიტეტების დამტკიცება**.

იმავე 2010 წლიდან ძალაში შესული „საბიუჯეტო კოდექსით“, თვითმმართველობის აღმასრულებელ ორგანოს მიენიჭა თვითმმართველი ერთეულის პრიორიტეტების დოკუმენტის (ადმინისტრაციული ერთეულების განვითარების ძირითადი გეგმა) შედგენის კომპეტენცია, სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციასთან კონსულტაციით. ამგვარად, სახეზეა თვითმმართველი ერთეულის პრიორიტეტების განსაზღვრაში საკრებულოს როლის შეზღუდვა და გუბერნატორის გავლენის ზრდა. მაშინ, როცა თვითმმართველი ერთეულის პრიორიტეტების განსაზღვრა, დავარქმევთ ამას ადმინისტრაციული ერთეულების განვითარების ძირითად გეგმას, თუ სხვა სახელს, თავისი ნორმატიული ხასიათის გამო, არა თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოს, არამედ წარმომადგენლობითი ორგანოს კომპეტენციაა. ამ დროს კი, „საბიუჯეტო კოდექსის“ თანახმად, საკრებულო არათუ არ მონაწილეობს პრიორიტეტების დოკუმენტის შედგენაში, არამედ არც კი განიხილავს მას. უბრალოდ იღებს ინფორმაციის სახით, როგორც არსებულ მოცემულობას.

ასევე პრობლემატურია „საბიუჯეტო კოდექსით“ ე.წ. საფინანსო ორგანოსათვის მთელი რიგი უფლებამოსილებების მინიჭების საკითხი. კერძოდ, კოდექსის 75-ე მუხლით, თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის პროექტის მომზადებისა და წარდგენის პროცესს კოორდინაციას უწევს ადგილობრივი თვითმმართველობის საფინანსო ორგანო; ხოლო 86-ე მუხლით, საფინანსო ორგანო ამზადებს ბიუჯეტის შესრულების წლიურ ანგარიშს და განსახილველად წარუდგენს საკრებულოს. თვითმმართველობის ინსტიტუციური მოწყობისა და უფლებამოსილებების განაწილების საკითხები ორგანული კანონის ზოგადი ნორმებითა და მათ საფუძველზე საკრებულოს მიერ მიღებული ნორმატიული აქტებით დგინდება. ამიტომაც, კიდევ ერთხელ უნდა აღინიშნოს, რომ დარგობრივი კანონებით თვითმმართველი ერთეულის რომელიმე სტრუქტურული ერთეულის (ამ შემთხვევაში, საფინანსო ორგანოს) გამოყოფა და მისი უფლებამოსილებების განსაზღვრა, თვითმმართველი ერთეულის ორგანული კანონით დადგენილი ინსტიტუციური მოწყობის უფლებამოსილების შეზღუდვას ნიშნავს.

2010 წლის ადგილობრივი არჩევნების შემდეგ, საკუთარ უფლებამოსილებებში განხორციელებული ცვლილებები პირობითად შეიძლება ორ კატეგორიად დავყოთ. პირველ კატეგორიას განეკუთვნება არსებული კომპეტენციების სრულყოფის, დაზუსტებისა თუ დაკონკრეტების მიზნით განხორციელებული ცვლილებები და დამატებები. ხოლო მეორე კატეგორიას – ახალი უფლებამოსილებების განსაზღვრასთან დაკავშირებული დამატებები.

რაც შეეხება ორგანული კანონის მე-16 მუხლით განსაზღვრული საკუთარი უფლებამოსილებების დაზუსტების და დაკონკრეტების მცდელობას, ცვლილებები და დამატებები შეეხო თვითმმართველი ერთეულების საკუთარ კომპეტენციაში შემავალ შემდეგ სფეროებს: ადგილობრივი ბიუჯეტირება; იურიდიული პირების შექმნა; ადგილობრივი სამგზავრო გადაყვანის, გარე ვაჭრობისა და გარე რეკლამის განთავსების რეგულირება; პარკირება; სივრცით-ტერიტორიული მოწყობა; მუნიციპალური პროგრამებისა და გეგმების დამტკიცება და სხვა. უნდა აღინიშნოს, რომ კანონმდებლის მიერ ზემოთ ჩამოთვლილი უფლებამოსილების დაზუსტება-დაკონკრეტების მცდელობამ, მთელ რიგ შემთხვევებში სასურველი შედეგი ვერ მოიტანა, ხოლო ზოგიერთ შემთხვევაში გაართულა კიდევ მათი აღქმა.

თვითმმართველი ერთეულის **საბიუჯეტო უფლებამოსილებას**, რომელიც ბიუჯეტის პროექტის განხილვის, დამტკიცების, ბიუჯეტში ცვლილებების და დამატებების შეტანის, მისი შესრულების ანგარიშის მოსმენისა და შეფასების ეტაპებს მოიცავდა, დაემატა ბიუჯეტის პროექტის მომზადება. თუმცა, აღნიშნულ ჩამონათვალს კვლავ არასრულყოფილია, ვინაიდან გამორჩენილია საბიუჯეტო პროცესის კიდევ ერთი ეტაპი – ბიუჯეტის შესრულება.

იგივე შეიძლება ითქვას თვითმმართველი ერთეულის **მუნიციპალური პროგრამებისა და გეგმების დამტკიცების** უფლებამოსილებაზე, რომელსაც დაემატა სიტყვა „შემუშავება“. ბუნებრივია, თუკი უფლებამოსი-

ლებების დაკონკრეტების ამგვარ ლოგიკას ვიყენებთ, მაშინ აღნიშნული კომპეტენციის განმსაზღვრელ ნორმას ასევე უნდა დამატებოდა „განხორციელება“, „შესრულების კონტროლი“ და „შეფასება“. წინააღმდეგ შემთხვევაში, შეიძლება ვიფიქროთ, რომ ეს უკანასკნელი ფუნქციები სხვა სუბიექტის პრეროგატივას განეკუთვნება. აქვე უნდა ითქვას, რომ მუნიციპალური პროგრამებისა და გეგმების შემუშავება-დამტკიცება ე.წ. ზოგადი კომპეტენციაა. აღქმის თვალსაზრისით, სასურველი იქნებოდა მისი გადატანა საკუთარი უფლებამოსილებების ჩამონათვალის დასაწყისში. ამასთან, ლოგიკურია, რომ მუნიციპალური პროგრამების შემუშავების, დამტკიცებისა და განხორციელების შესაძლებლობა თვითმმართველ ერთეულს გააჩნდეს მის უფლებამოსილებას მიკუთვნებულ ნებისმიერ საკითხზე. აქედან გამომდინარე, გაუგებარია ამგვარი შესაძლებლობით მხოლოდ ზოგიერთი საკუთარი კომპეტენციის აღჭურვის ლოგიკა (მაგალითად, დასაქმების ხელშეწყობის მუნიციპალური პროგრამების დამტკიცება; კეთილმოწყობისა და გამწვანების, საინჟინრო ინფრასტრუქტურის განვითარების პროგრამების დამტკიცება).

გარე რეკლამის განთავსების რეგულირების უფლებამოსილებას დაემატა წინადადება: „საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით“. აღნიშნული ცვლილებით, კანონმდებელმა ხაზი გაუსვა მოცემული კომპეტენციის დარგობრივი კანონმდებლობით დადგენილი წესების დაცვით გამოყენების ვალდებულებას. თუმცა, ამ შემთხვევაში პრობლემატურია თავად დარგობრივი კანონმდებლობის ორგანულ კანონთან შესაბამისობის საკითხი. „გარე რეკლამის შესახებ“ კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს ავალდებულებს გარე რეკლამის გავრცელების გეგმის შედგენას და წინასწარ შეთანხმებას სხვადასხვა სახელმწიფო ორგანოებთან ან მათ დაქვემდებარებაში არსებულ სტრუქტურებთან (რომელთაგან, მაგალითად, „საქართველოს ისტორიის და კულტურის ძეგლთა დაცვისა და გამოყენების მთავარი სამეცნიერო – საწარმოო სამმართველო“, ასეთი სახელწოდებით, საერთოდ აღარ არსებობს), რაც თვითმმართველი ერთეულის მიერ საკუთარი უფლებამოსილების სრული და ექსკლუზიური გამოყენების „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ევროპული ქარტიით აღიარებული პრინციპის შეზღუდვას წარმოადგენს.

თვითმმართველი ერთეულის **მუნიციპალური სახანძრო უსაფრთხოების** უზრუნველყოფის უფლებამოსილებას დაემატა „სამაშველო ღონისძიებების უზრუნველყოფა“. ამ დამატების ლოგიკა გასაგები იქნებოდა, თუ არა ის ფაქტი, რომ თვითმმართველი ერთეულებისათვის, სახანძრო უსაფრთხოების ინფრასტრუქტურის გადაცემა დღემდე არ განხორციელებულა. გარდა ამისა, „სახანძრო უსაფრთხოების შესახებ“ კანონით, სახანძრო უსაფრთხოების უზრუნველყოფა სახელმწიფოს ერთ-ერთ მთავარ ფუნქციად არის აღიარებული, ხოლო მომდევნო მუხლებში კანონი მიჯნავს ამ სფეროში სახელმწიფოს და თვითმმართველი ერთეულის კომპეტენციებს, რაც ორგანული კანონით დადგენილი თვითმმართველი ერთეულის საკუთარი უფლებამოსილების შეზღუდვის კიდევ ერთ მაგალითს წარმოადგენს.

ანალოგიურად შეიძლება შეფასდეს თვითმმართველი ერთეულის კიდევ ერთი საკუთარი კომპეტენციის დახვეწის მცდელობა. **ადგილობრივი სამგზავრო გადაზიდვების რეგულირების** არსებული კომპეტენცია შემდეგი ფორმით ჩამოყალიბდა: „ადგილობრივი სამგზავრო გადაყვანის რეგულირება საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით: მოსახლეობის მუნიციპალური ტრანსპორტით მომსახურებისა და ადგილობრივი გადაზიდვების წესების, ტრანსპორტის მარშრუტებისა და გრაფიკების განსაზღვრა და შესაბამისი ნებართვების გაცემა“. „საავტომობილო ტრანსპორტის შესახებ“ და „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ კანონებით რეგულარული სამგზავრო გადაყვანის ნებართვა და მისი გაცემის წესები (მათ შორის ნებართვის გაცემის ფასის გადახდის წესი) მხოლოდ საქართველოს თვითმმართველი ქალაქებისთვის დგინდება. ამგვარად, დარგობრივი კანონმდებლობის ორგანულ კანონთან შეუსაბამობის გამო, საქართველოს დანარჩენი 59 მუნიციპალიტეტისთვის შეუძლებელი ხდება კიდევ ერთი საკუთარი უფლებამოსილების რეალიზება – როგორც მოცემული სფეროს რეგულირება, ისე, ნებართვების გაცემის გზით, ბიუჯეტში შემოსავლების მობილიზება.

2009-2010 წლების მანძილზე გაიზარდა თვითმმართველი ერთეულის საკუთარი უფლებამოსილებების ჩამონათვალი. ამათგან შეიძლება გამოვყოთ თვითმმართველ ერთეულში ინვესტიციების ხელშეწყობა, დასაქმების ხელშეწყობის მუნიციპალური პროგრამების დამტკიცება, მუნიციპალური არქივის შექმნა და მომსახურების ტარიფების დადგენა. აქ საინტერესოა ორი საკითხის გამოყოფა: რა არგუმენტები დაედო საფუძვლად აღნიშნული კომპეტენციების თვითმმართველი ერთეულებისთვის გადაცემას და როგორია მათი აღსრულების მექანიზმები.

ცალკე საკუთარ უფლებამოსილებას წრმოადგენს **დასაქმების ხელშეწყობის მუნიციპალური პროგრამების დამტკიცება**. 2006 წელს, საქართველოს პარლამენტმა მიიღო ახალი შრომის კოდექსი, რომლის ძირითადი ამოცანა კერძო შრომით ურთიერთობებში სახელმწიფო რეგულაციების მინიმუმამდე შემცირება იყო. აღნიშნული კოდექსის მიღებით, გაუქმდა კანონი „დასაქმების შესახებ“, რომელიც განსაზღვრავდა სახელმწიფოს და მისი ორგანოების უფლებამოსილებებს დასაქმების სფეროში. ამ პერიოდიდან მოყოლებული, დაახლოებით ოთხი წლის მანძილზე, დასაქმების ხელშეწყობა არც ცენტრალური და არც ადგილობრივი ხელისუფლების არ კომპეტენციაში შედიოდა, მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს კონსტიტუციის 32-ე მუხლით, გარანტირებულია სახელმწიფოს მხარდაჭერა უმუშევრად დარჩენილი მოქალაქეების დასაქმებაში.

2010 წელს დასაქმების ხელშეწყობის მუნიციპალური პროგრამების დამტკიცება თვითმმართველი ერთეულის საკუთარ უფლებამოსილებად განისაზღვრა. ამრიგად, დასაქმების ხელშეწყობა კვლავ საჯარო რეგულირების სფეროს დაუბრუნდა, თუმცა, ამჯერად უკვე ადგილობრივი ხელისუფლების დონეზე. თავისთავად, თვითმმართველი ერთეულისთვის ასეთი უფლებამოსილების მინიჭება არ არის ლოგიკას მოკლებული იმ დაშვებით, რომ ადგილობრივი ხელისუფლება იმყოფება რა ახლოს საკუთარ მოსახლეობასთან, სხვა ზედა დონის ხელისუფლებაზე უკეთ უნდა იცნობდეს ადგილობრივ საჭიროებებს, ერთეულის განვითარების პერსპექტივებს, შრომის ბაზრის მოთხოვნებსა და ადამიანური რესურსებს. მაგრამ, ფაქტიურად, თბილისის გარდა დასაქმების მუნიციპალური პროგრამების დამტკიცებისა და განხორციელების პრაქტიკა არსად გვხვდება. მიზეზები კი ამისთვის საკმარისზე მეტია. კერძოდ:

ა) ასეთი პროგრამები თვითმმართველი ერთეულის სტრატეგიული განვითარების გეგმის შემავსებელი უნდა იყოს, ასეთი გეგმების დამტკიცება კი 2010 წლიდან ამოღებულია თვითმმართველი ერთეულის საკუთარი უფლებამოსილებებიდან;

ბ) შედეგზე ორიენტირებული დასაქმების პროგრამები უნდა ეფუძნებოდეს რეალურ სტატისტიკას, რაც თვითმმართველობებს არ გააჩნია;

გ) დასაქმების ხელშეწყობა საზოგადოებრივი მომსახურების ერთ-ერთი სახეა. ამ სფეროში დარგობრივი კანონმდებლობით დადგენილი სტანდარტების არარსებობა სიფრთხილისკენ უბიძგებს ადგილობრივ ხელისუფლებას, რათა არ დადგეს ასეთი პროგრამების დაფინანსების მიზანშეწონილობის საკითხი;

დ) სხვა საკუთარი უფლებამოსილებების მსგავსად, დასაქმების ხელშეწყობა არ განეკუთვნება სავალდებულოდ შესასრულებელ კომპეტენციას რიცხვს. ეს ნიშნავს, რომ ასეთი პროგრამების განხორციელებლობისთვის თვითმმართველობის ორგანოებსა და თანამდებობის პირებს პასუხისმგებლობა არ ეკისრებათ (გარდა პოლიტიკური პასუხისმგებლობისა ამომრჩეველთა წინაშე). შეზღუდული საბიუჯეტო სახსრების პირობებში, ადგილობრივი ხელისუფლება პრიორიტეტს იმ გადასახდელებს ანიჭებს, სადაც მისი აზრით შედეგი უფრო ხელშესახები იქნება;

ე) პრაგმატულად თუ შეეხებდავთ, რაც უფრო წარმატებული იქნება დასაქმების მუნიციპალური პროგრამა, რაც უფრო მეტ რესურსს ჩადებს მასში თვითმმართველი ერთეული, მით მეტ ეფექტს მიიღებს აქედან სახელმწიფო ბიუჯეტი (შემცირდება სოციალური პროგრამების ხარჯები, გაიზრდება სამემოსავლო გადასახადიდან და სხვა სახელმწიფო გადასახადებიდან შემოსულობები). ეს თავისთავად ცუდი არ არის, თუმცა, ასეთი საფინანსო სქემა, როგორც ჩანს, ვერ გახდება დამატებითი სტიმული ადგილობრივი ხელისუფლებისათვის, აქტიურად გამოიყენოს მოცემული უფლებამოსილება.

რაც შეეხება დასაქმების ხელშეწყობის სფეროში თბილისის გამოცდილებას, ასეთი ინიციატივები დედაქალაქის ხელისუფლებამ 2006 წლიდან დაიწყო. განხორციელდა პროგრამები: „დაიწყე ბიზნესი ქ. თბილისის მერიის დახმარებით“, „ინგლისურის და კომპიუტერის უფასო კურსები“, „სოციალურად დაუცველი მრავალშვილიანი ოჯახების დასაქმების პროგრამა“.³⁰ ამ პროექტების წარმატებაზე ან წარუმატებლობაზე საუბარი რთულია, ვინაიდან მათი შეფასების მასალები არ მოიპოვება. ისევე, როგორც ნებისმიერ პროექტს თუ ინიციატივას, დასაქმების მუნიციპალურ პროგრამებს ჭირდება საფუძვლიანი დაგეგმვა, რაც გულისხმობს პრობლემების ანალიზს, ალტერნატივების განხილვას, პროგრამის მიზნის, ამოცანების, მოსალოდნელი შედეგების, წარმატების კრიტერიუმებისა და ინდიკატორების დადგენას, შეფასების და მონიტორინგის გეგმის შემუშავებას. ასეთი მიდგომა პროგრამაში ინვესტირებული რესურსების ადეკვატური შედეგების მიღების გარანტი იქნება.

მუნიციპალური არქივის შექმნა და მომსახურების ტარიფების დადგენა, კიდევ ერთი საკუთარი უფლებამოსილებაა, რომელიც 2010 წელს დაემატა თვითმმართველ ერთეულებს. თუმცა, იმის გამო, რომ „ეროვნული საარქივო ფონდისა და ეროვნული არქივის შესახებ“ კანონში არ შევიდა შესაბამისი ცვლილებები, ეროვნული საარქივო ფონდის (მათ შორის თვითმმართველი ერთეულის საკუთრებაში არსებული დოკუმენტების) შენახვაზე და საარქივო საქმის მართვაზე პასუხისმგებელი რჩება მხოლოდ იუსტიციის სამინისტრო. ხოლო თვითმმართველი ერთეულები, საკუთარი არქივის დროებითი შენახვისათვის, საქართველოს ეროვნულ არქივს 2010 წლიდან უხდებიან მომსახურების საკმაოდ სოლიდურ საფასურს. აღნიშნული წარმოადგენს დარგობრივი კანონმდებლობით თვითმმართველი ერთეულის საკუთარი უფლებამოსილების შეზღუდვისა კიდევ ერთ თვალსაჩინო მაგალითს.

3. დელეგირებული უფლებამოსილება

თვითმმართველი ერთეულისათვის უფლებამოსილებათა დელეგირების წესი და პირობები დგინდება ორგანული კანონის მე-17 მუხლით. უფლებამოსილება დელეგირებულად ითვლება იმ შემთხვევაში, თუ ერთდროულად დაკმაყოფილებულია შემდეგი სამი პირობა: 1. გადაცემული უფლებამოსილება განეკუთვნება სახელმწიფო მმართველობის ორგანოს კომპეტენციას; 2. უფლებამოსილების გადაცემა ხდება კანონის ან ხელშეკრულების საფუძველზე; 3. გადაცემული კომპეტენცია უზრუნველყოფილია ადეკვატური ფინანსურ-მატერიალური რესურსით.

2009 წელს, ზემოხსენებული პირობების მეტ-ნაკლები გათვალისწინებით, თვითმმართველ ერთეულებს დელეგირებული ჰქონდა „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“, „სამხედრო ვალდებულებისა და სამხედრო სამსახურის შესახებ“ და „სამხედრო სარეზერვო სამსახურის შესახებ“ კანონებით განსაზღ-

30 დასაქმება და ზრდასრულთა განათლების მუნიციპალური პროგრამები საქართველოში, 2010, http://www.aeag.org.ge/data/file/267/Adult_Education_and_Municipalities.pdf.

ვრული უფლებამოსილებები; აგრეთვე, საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრული სოციალური ღონისძიებების დაფინანსება და თბილისისთვის მუნიციპალურ სანარმო „თბილტრანსში“ ხელშეკრულებით მომუშავე მძღოლების ბინებით დაუკმაყოფილებლობით წარმოქმნილი დავალიანების დაფარვა. 2010 წელს ამ ჩამონათვალს გამოაკლდა სოციალური ღონისძიებების დაფინანსება და დაემატა „იძულებით გადაადგილებულ პირთა – დევნილთა შესახებ“ და „სამშობლოს დაცვისას დაღუპულთა და ომის შემდეგ გარდაცვლილ მეომართა ხსოვნის უკვდავყოფის შესახებ“ კანონებით განსაზღვრული უფლებამოსილებები. 2009 და 2010 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ კანონებით, თვითმმართველი ერთეულებისთვის გათვალისწინებული იყო მიზნობრივი ტრანსფერები მოცემულ სფეროებში გასატარებელი ღონისძიებების ფინანსური უზრუნველყოფის მიზნით.

ზემოთ ჩამოთვლილი დარგობრივი კანონებიდან, როგორც დელეგირების სამაგალითო ნიმუში, შეიძლება გამოვყოთ კანონი „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“, რომლის 36-ე მუხლი ნათლად, კონკრეტულად და ამომწურავად განსაზღვრავს თვითმმართველი ერთეულისთვის დელეგირებულ უფლებამოსილებებს საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის სფეროში.

რაც შეეხება დანარჩენ კანონებს, იკვეთება დელეგირებული უფლებამოსილებების დადგენასთან დაკავშირებული სხვადასხვა პრობლემატიკა. მაგალითად, „სამხედრო ვალდებულებისა და სამხედრო სამსახურის შესახებ“ კანონში შეიძლება გამოვყოთ შემდეგი სახის პრობლემები: ა) დელეგირებული უფლებამოსილებები გაბნეულია სხვადასხვა მუხლებში, რაც ართულებს მათ აღქმას; ბ) თვითმმართველი ერთეულის ნაცვლად რიგ შემთხვევებში მითითებულია მუნიციპალიტეტი და თბილისი, რაც კონკრეტული კომპეტენციის მიღმა ტოვებს დანარჩენ თვითმმართველ ქალაქებს; გ) კანონი მიუთითებს თვითმმართველობის აღმასრულებელ ორგანოზე და ანიჭებს მას, მაგალითად, სამხედრო-სააღრიცხვო კომისიის დამტკიცების უფლებამოსილებას, მაშინ როდესაც ორგანული კანონის თანახმად, აღმასრულებელი ორგანო არ არის იდენტიფიცირებული და არც სამართლებრივ აქტებს გამოსცემს. გარდა ამისა, თვითმმართველობის სტრუქტურის შიგნით უფლებამოსილებების განაწილების საკითხი ორგანული კანონის ნორმებითა და მათ საფუძველზე საკრებულოს მიერ მიღებული ნორმატიული აქტებით დგინდება. ამიტომაც, დარგობრივი კანონით თვითმმართველობის სტრუქტურაში უფლებამოსილებების გადანაწილება ადგილობრივი ხელისუფლების ინსტიტუციური მონაცემების ექსკლუზიური ფუნქციის შეზღუდვად და, შესაბამისად, დაუშვებელია.

ბუნდოვანია 2010 წელს „იძულებით გადაადგილებულ პირთა – დევნილთა შესახებ“ კანონით დელეგირებული უფლებამოსილებების საკითხი. აღნიშნული კანონის მიხედვით, დროებით საცხოვრებელ ადგილზე დევნილთა უფლებების განხორციელებას ერთდროულად უზრუნველყოფს შესაბამისი სამინისტრო, აღმასრულებელი ხელისუფლება და ადგილობრივი თვითმმართველობა. დელეგირებული კომპეტენციების ამგვარი გაუმიჯნავობა, ბუნებრივია, ბუნდოვანს ხდის ადგილობრივი ხელისუფლების პასუხისმგებლობის ფარგლებს, მიზნობრივი ტრანსფერის მოცულობის გაანგარიშების საფუძველს და, თუნდაც, დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელებაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის მასშტაბებს.

უფლებამოსილებების დელეგირებასთან დაკავშირებული ანალოგიური და კიდევ უფრო ფართო სპექტრის პრობლემები გვხვდება ათეულობით სხვა დარგობრივ კანონში. მაგალითად, არის შემთხვევები, როდესაც ამა თუ იმ კანონში, ადგილობრივი ხელისუფლებისთვის მიკუთვნებული უფლებამოსილებების ჩამონათვალი არ არის შემოსაზღვრული, რაც ბუნდოვანს ხდის გადაცემული კომპეტენციების მოცულობას (მაგალითად, „კულტურული მემკვიდრეობის შესახებ“ კანონის მე-7 მუხლის „დ“ პუნქტით დგინდება ავტონომიური რესპუბლიკისა და თვითმმართველობის ორგანოების მიერ, კულტურული მე-

მკვიდრეობის სფეროში კანონმდებლობით განსაზღვრული „სხვა საქმიანობის“ განხორციელება); ასევე ხშირია, დარგობრივ კანონებში თვითმმართველობის ორგანოსთან ერთად უკვე გაუქმებული მმართველობის ორგანოსათვის კომპეტენციის მინიჭების ფაქტები და სხვა.

აღსანიშნავია, რომ ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში შემუშავებული სამოქმედო გეგმის განხორციელების და ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის მხარდაჭერის მიზნით, ქვეყნის ხელისუფლების მიერ, სხვა პრიორიტეტებთან ერთად, 2010 წლისთვის დაგეგმილი იყო დარგობრივი კანონმდებლობის ჰარმონიზაცია ორგანულ კანონთან, რაც არ განხორციელდა.³¹

4. ცვლილება ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ხელისუფლების კომპეტენციებში

2010 წლის ადგილობრივი არჩევნების შემდეგ, ცვლილებები განიცადა ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუციური მოწყობის მოდელმა. გაუქმდა გამგებლის/მერის (იგულისხმება ბათუმის, ფოთის, ქუთაისის და რუსთავის მერი, გარდა თბილისისა) ე.წ. ორმაგი სტატუსის პრობლემა (როცა გამგებლის/მერის კანდიდატურის შერჩევა ხდებოდა საკრებულოს ბიუროს მიერ, რაც საჯარო მოხელის ნიშნებს შეიცავდა, ხოლო მეორე მხრივ, მას ირჩევდა საკრებულო, რაც ამ თანამდებობას პოლიტიკურ სტატუსს ანიჭებდა. საკრებულოს თავმჯდომარისათვის გამგებლის/მერის დანიშვნის ფუნქციის მინიჭებით, გამგებლის/მერის თანამდებობამ პოლიტიკური დატვირთვა დაკარგა); გაფართოვდა საკრებულოს თავმჯდომარის უფლებამოსილებები და გაიზარდა საკრებულოს, როგორც თვითმმართველობის ძირითადი ორგანოს როლი თვითმმართველობის სისტემაში. შედეგად, შემცირდა წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელ ორგანოებს შორის უფლებამოსილებების მკვეთრი გამიჯვნის ტენდენცია, რაც დაბრკოლებებს უქმნიდა სტრუქტურის კოორდინირებულ და ეფექტიან ფუნქციონირებას.

ცვლილებები საკრებულოს კომპეტენციებში. საკრებულოს საკუთარ კომპეტენციებში შესული ცვლილებებისა და დამატებების ერთი ნაწილი თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებებში მომხდარი ცვლილებებით არის გამოწვეული. ასეთია, მაგალითად, ქონების ფლობის, განკარგვისა და ქონებით სარგებლობის წესების დადგენა; საარქივო მომსახურების ტარიფების დადგენა, ავტომანქანების პარკირების მარეგულირებელი ნორმების დადგენა, საპრივატიზაციო ობიექტების ნუსხის დამტკიცება და სხვა. რაც შეეხება ცვლილებებისა და დამატებების მეორე ნაწილს, ის კავშირშია თვითმმართველობის ინსტიტუციურ ცვლილებებთან. ასეთია, საკრებულოს მიერ გამგებლის (მერის) თანამდებობაზე დანიშვნასა და განთავისუფლებაზე საკრებულოს თავმჯდომარისათვის თანხმობის მიცემა და კერძო სამართლის იურიდიული პირების დაფუძნება.

დადებითად უნდა შეფასდეს „საბიუჯეტო კოდექსის“ 78-ე მუხლით გათვალისწინებული ნორმა, რომლის თანახმად, 2010 წლიდან გაიზარდა წარმომადგენლობითი ორგანოს უფლებამოსილება თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის დამტკიცების ეტაპზე. კერძოდ, თუ გამგებელი (მერი) არ ითვალისწინებს წარმომადგენლობითი ორგანოს მიერ ბიუჯეტის პროექტთან დაკავშირებით გამოთქმულ შენიშვნებს, საკრებულო უფლებამოსილია დაამტკიცოს ბიუჯეტი საკუთარი შენიშვნების გათვალისწინებით. აღნიშნული ნორმა უდაოდ წინ გადადგმული ნაბიჯია საბიუჯეტო სფეროში საკრებულოს როლის წინ წამოწევის თვალსაზრისით.

31 ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმის 2010 წლის შესრულების ალტერნატიული ანგარიში, არასამთავრობო ორგანიზაციათა კოალიცია, www.csrdd.ge.

გამგებლის (მერის) შეზღუდული კომპეტენციები. მნიშვნელოვნად შეიზღუდა გამგებლის (მერის) დომინანტური როლი თვითმმართველობის სისტემაში. ეს თანამდებობა აღარ გულისხმობს აღმასრულებელი ორგანოს ხელმძღვანელობას და აღარ ატარებს პოლიტიკური პასუხისმგებლობის ნიშნებს. გამგებელი (მერი) ანგარიშვალდებული გახდა საკრებულოს თავმჯდომარის წინაშე.

გამგებლის (მერის) უფლებამოსილებებს აღარ განეკუთვნება სამართლებრივი აქტების ინიცირება საკრებულოში. მათ შორის ისეთი მნიშვნელოვანი აქტების, როგორც არის: გამგეობის (მერიის), მისი ტერიტორიული ორგანოებისა და სტრუქტურული ერთეულების დებულებები; თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტი, ადგილობრივი გადასახადების და ადგილობრივი მოსაკრებლების შემოღების შესახებ დადგენილებები და სხვა. ეს უფლებამოსილებები საკრებულოს თავმჯდომარეს გადაეცა. გამგებელი (მერი), მისდამი დაქვემდებარებულ სამსახურებთან ერთად, პასუხისმგებელი დარჩა ზემოთ ჩამოთვლილი სამართლებრივი აქტების პროექტების მომზადებაზე და აღსრულებაზე.

ასევე, შეიზღუდა გამგებლის (მერის) კომპეტენციები თვითმმართველი ერთეულის საკუთრებაში არსებული ქონების მართვისა და განკარგვის სფეროში. მაგალითად, გადაწყვეტილების მიღება ქონების პრივატიზების თაობაზე, საკრებულოს თავმჯდომარის პრეროგატივაა. თუმცა, გამგებელი (მერი) ჩართულია ასეთი გადაწყვეტილებების მომზადების პროცესში. ეს მისი კანონით დადგენილი მოვალეობაა.³²

შეიზღუდა გამგებლის (მერის) უფლებამოსილება მის მიერ დანიშნული საჯარო მოსამსახურეების ნახალისებისა და დისციპლინური პასუხისმგებლობის გამოყენების საკითხში. ასეთი ინიციატივის შემთხვევაში მან წინადადებით უნდა მიმართოს საკრებულოს თავმჯდომარეს. ამავე დროს შეზღუდვა ეწინააღმდეგება როგორც საჯარო „სამსახურის შესახებ კანონის“ მოთხოვნებს, ისე მენეჯმენტის ზოგად პრინციპებს. თუ გამგებელს (მერს) გააჩნია მოსამსახურის თანამდებობაზე დანიშვნის უფლებამოსილება, ლოგიკურია, მასვე გააჩნდეს ამ მოსამსახურის მიმართ ნახალისებისა და დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომების გამოყენების კომპეტენცია.

გამგებელს (მერს) აღარ გააჩნია რიგგარეშე სხდომის მოწვევის უფლებამოსილება, რაც აგრეთვე დაკავშირებულია მისი თანამდებობის პოლიტიკური ნიშნისგან განთავისუფლების ფაქტთან.

რადიკალურად განსხვავებული მდგომარეობაა თბილისის მერთან მიმართებაში, რომლის ლეგიტიმაციის ხარისხი 2010 წლის ადგილობრივი არჩევნების შემდეგ კიდევ უფრო გაიზარდა. აღნიშნული განაპირობა, გამონაკლისის სახით, თბილისის მერის პირდაპირი არჩევის წესის შემოღებამ. აღნიშნულმა ცვლილებამ კიდევ უფრო შეასუსტა დედაქალაქის საკრებულო. მართალია ის რჩება „თბილისის მთავარ კანონმდებლად“, მაგრამ აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე კონტროლის მექანიზმები ფაქტიურად აღარ გააჩნია.

საკრებულოს თავმჯდომარის (გარდა თბილისისა) გაზრდილი კომპეტენციები. ორგანული კანონის ახალი რედაქციით მნიშვნელოვნად გაფართოვდა საკრებულოს თავმჯდომარის უფლებამოსილებები, რაც ძირითადად გამოწვეულია გამგებლის (მერის) სტატუსის ცვლილებით. საკრებულოს თავმჯდომარის თანამდებობაში გაერთიანდა როგორც თვითმმართველი ერთეულის, ისე წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოს ხელმძღვანელის უფლებამოსილებები.

32 თუმცა, ამჟამად ეს არ ქმნის სერიოზულ პრობლემას, ვინაიდან ფაქტიურად მუნიციპალურ ქონებას ფაქტობრივად განკარგავს ცენტრალური ხელისუფლება, კერძოდ, საქართველოს პრეზიდენტი, რაზეც VII თავში იქნება საუბარი.

საკრებულოს თავმჯდომარეს, საკრებულოს თანხმობით, მიენიჭა გამგებლის (მერის) დანიშვნისა და განთავისუფლების კომპეტენცია. ამასთან, განთავისუფლების საფუძველი „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონით გათვალისწინებული პირობების გარდა, შეიძლება იყოს მის მიერ გამგებლის (მერის) საქმიანობის არაადაკმაყოფილებელი შეფასება.

თავმჯდომარის კომპეტენციას განეკუთვნა გამგეობის (მერიის) საქმიანობის ორგანიზების, საბიუჯეტო-საფინანსო, სივრცით-ტერიტორიული მოწყობის და თვითმმართველი ერთეულის კომპეტენციას მიკუთვნებულ სხვა სფეროებში ორგანული კანონით გათვალისწინებული სამართლებრივი აქტების ინიცირება საკრებულოში.

საკრებულოს თავმჯდომარე, გამგებლის (მერის) წარდგინებით, უშუალოდ იღებს გადაწყვეტილებებს გამგეობის (მერიის) შინაგანანგის, თანამდებობრივ ინსტრუქციებისა და მოსამსახურეთა საშტატო ნუსხის, გამგეობის (მერიის) მოსამსახურეთა ნახალისებისა და დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრების საკითხებზე; ქმნის სატენდერო კომისიას, ნიშნავს სატენდერო კომისიის თავმჯდომარეს, ამტკიცებს შესყიდვების ხელშეკრულებებს; იღებს გადაწყვეტილებებს თვითმმართველი ერთეულის ქონების მართვისა და განკარგვის საკითხებთან დაკავშირებით.

5. დასკვნა

2009-2010 წლებში თვითმმართველი ერთეულის კომპეტენციებთან დაკავშირებული პოზიტიური საკანონმდებლო ცვლილებებიდან შეიძლება გამოვყოთ შემდეგი:

- ცვლილებები განიცადა თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებათა სახეებმა; არსებული კლასიფიკაცია, რომელიც ითვალისწინებს კომპეტენციების ექსკლუზიურ და დელეგირებულ უფლებამოსილებებად დაყოფას, დაუახლოვდა „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ევროპული ქარტიის მოთხოვნებს.
- გაუქმდა ორგანულ კანონის მე-18¹ მუხლი, რომელიც შეეხებოდა თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებას ქონებისა და პრივატიზების სფეროში. იგი არ განეკუთვნებოდა თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებების არცერთ კატეგორიას და ამდენად წინააღმდეგობაში მოდიოდა, როგორც იმავე ორგანული კანონის ნორმებთან, ისე „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ევროპული ქარტიის პრინციპებთან;
- 2010 წლის ადგილობრივი არჩევნების შემდეგ გაიზარდა თვითმმართველი ერთეულის წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს როლი თვითმმართველობის სისტემაში, რაც ძირითადად გამოიხატა საკრებულოს თავმჯდომარის უფლებამოსილებების გაფართოვებასა და გამგებლის (მერის) კომპეტენციების შეზღუდვაში, მისი თანამდებობისათვის პოლიტიკური სტატუსის ჩამოშორებით; საკრებულოს თავმჯდომარის უფლებამოსილებებში გაერთიანდა თვითმმართველი ერთეულის პირველი პირის, წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოს ხელმძღვანელის კომპეტენციები;
- გაიზარდა საკრებულოს უფლებამოსილება ბიუჯეტის დამტკიცების ეტაპზე.

რაც შეეხება უარყოფით ტენდენციებს, აღსანიშნავია შემდეგი:

- თვითმმართველი ერთეულის მიერ საკუთარი უფლებამოსილებების გამოყენების შეზღუდვის დამატებითი პირობად დადგინდა კომპეტენციის იმგვარი გამოყენება, რომელმაც შეიძლება გამოიწვიოს სახელმწიფო ორგანოების, აგრეთვე ორგანიზაციების და დანესებულებების გამართული ფუნქციონირების შეფერხება. აღნიშნული უნდა ჩაითვალოს თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებების გამოყენების გაუმართლებელ შეზღუდვად;
- პრობლემად რჩება ორგანულ კანონში თვითმმართველი ერთეულის „დროებითი უფლებამოსილების“ განმსაზღვრელი 65² მუხლის არსებობა, რომლითაც თვითმმართველობას „ენიჭება“ უფლება, დააფინანსოს ცენტრალური ხელისუფლების უფლებამოსილებანი. ეს უფლებამოსილებები არ განეკუთვნება არც საკუთარ და არც დელეგირებულ კომპეტენციებს, მათი ჩამონათვალი კი წლითინლამდე მუდმივად იზრდება. ეს მუხლი არსებობა ეწინააღმდეგება „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ევროპული ქარტიის პრინციპებს და იმავე ორგანული კანონით დადგენილ ნორმებს;
- სახეზეა თვითმმართველი ერთეულის პრიორიტეტების განსაზღვრაში გუბერნატორის გავლენის ზრდა;
- პრობლემატურია „საბიუჯეტო კოდექსით“ ე.წ. საფინანსო ორგანოსათვის მთელი რიგი უფლებამოსილებების მინიჭების საკითხი, რაც თვითმმართველი ერთეულის ინსტიტუციური მოწყობის უფლებამოსილების შეზღუდვას ნიშნავს;
- თვითმმართველი ერთეულის საკუთარი უფლებამოსილებების დაზუსტებისა და დაკონკრეტების მიზნით ორგანულ კანონში განხორციელებულმა ცვლილებებმა ძირითადად ვერ გააუმჯობესა მათი გამოყენების პრაქტიკა, რაც უმთავრესად გამოწვეულია ე.წ. დარგობრივი კანონმდებლობის ორგანულ კანონთან შეუსაბამობით;
- თვითმმართველი ერთეულები პასიურები არიან ახალი კომპეტენციების გამოყენებაშიც, როგორცაა, მაგალითად, ერთეულში ინვესტიციების მოზიდვა და დასაქმების ხელშეწყობა. ეს მოწმობს, რომ ორგანულ კანონში უფლებამოსილებების მექანიკური ასახვა არ ნიშნავს კომპეტენციის გარანტირებულ და ეფექტიან გამოყენებას;
- დელეგირებული კომპეტენციების გაუმიჯნავობა დარგობრივ კანონმდებლობაში ბუნდოვანს ხდის თვითმმართველი ერთეულების პასუხისმგებლობის ფარგლებს, მიზნობრივი ტრანსფერის მოცულობის გაანგარიშების საფუძველს და, თუნდაც, დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელებაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის მასშტაბებს;
- ფინანსური უზრუნველყოფის არარსებობის გამო, ათეულობით დარგობრივი კანონით თვითმმართველი ერთეულებისათვის გადაცემული უფლებამოსილებები არ ჩაითვლება დელეგირებულად, რაც ნიშნავს, რომ კანონით განსაზღვრული საჯარო ფუნქცია განუხორციელებელი რჩება;
- გაუგებარია გამგებლის (მერის) შეზღუდვის მოტივი მის მიერ დანიშნული მოსამსახურეების ნახალისებისა და დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომების გამოყენებაში.

VII. ადგილობრივი ფინანსები და ქონება

ოთარ კონჯარია, ოთარ კიკვაძე

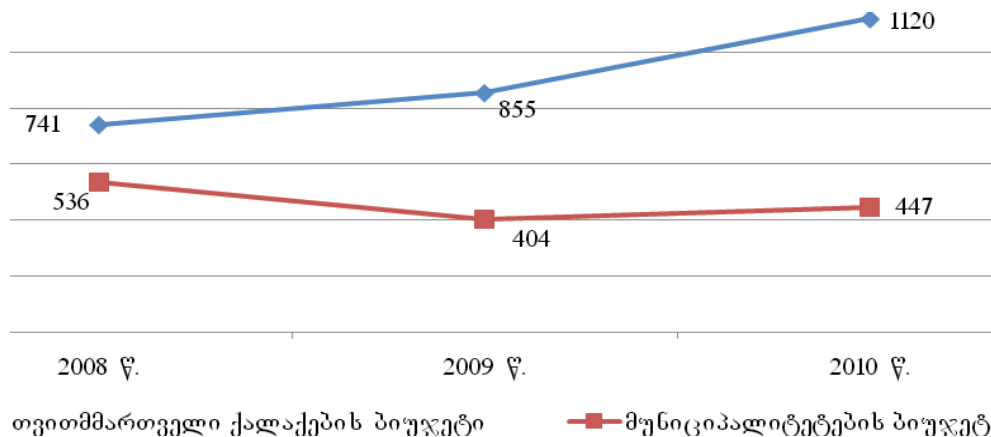
1. ადგილობრივი ფინანსების სტატისტიკურ-ეკონომიკური ანალიზი

1.1. შემოსულობები

საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების 2010 წლის ბიუჯეტის შემოსულობებმა ჯამურად (დაზუსტებული გეგმის მიხედვით) 1.567 მილიონი ლარი შეადგინა, რაც 2009 წლის შემოსულობებთან შედარებით 307,6 მილიონი ლარით მეტია, ხოლო 2008 წელთან შედარებით კი – 289,9 მილიონი ლარით მეტი. ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტის შემოსულობები ზრდის ტენდენციით ხასიათდება, თუმცა ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსური დამოუკიდებლობის ხარისხი არ გაზრდილა. ამასთან ზრდა განპირობებულია თვითმმართველი ქალაქების ბიუჯეტის შემოსულობების მნიშვნელოვანი ზრდით და არა მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტის შემოსულობებით, სადაც პირიქით – 2008 წლიდან ადგილი ჰქონდა შემოსულობების შემცირებას (იხ. დიაგრამა №2).

თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების შემოსულობებს შორის მნიშვნელოვანი ადგილი უჭირავს შემოსავლებს, რომელიც 2010 წლის დაზუსტებული გეგმის მიხედვით 1.412 მილიონ ლარს შეადგენს. თავის მხრივ, აღსანიშნავია, რომ შემოსავლებში საგადასახადო და არასაგადასახადო შემოსავლები ძალიან მცირეა (2009 წელს ბიუჯეტების შემოსავლების მხოლოდ 24,7%, ხოლო 2010 წელს – 23,4%). თვითმმართველობების ბიუჯეტის შემოსავლების დიდი ნაწილის ფორმირება ცენტრალური ხელისუფლებიდან მიღებული ტრანსფერების ხარჯზე ხორციელდება.

დიაგრამა №2. თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტის შემოსულობები 2008-2010 წწ.



წყარო: 2009-2010 წლების ადგილობრივი თვითმმართველობების ბიუჯეტები, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო.

გადასახადების სახით თვითმმართველმა ერთეულებმა 2010 წელს 180,7 მილიონი ლარი მიიღეს, საიდანაც 120,6 მილიონი ლარი (66,7%) ხუთ თვითმმართველ ქალაქზე მოდის. 2009 წელს ანალოგიური მაჩვენებელი შესაბამისად შეადგენდა 64,4%-ს.

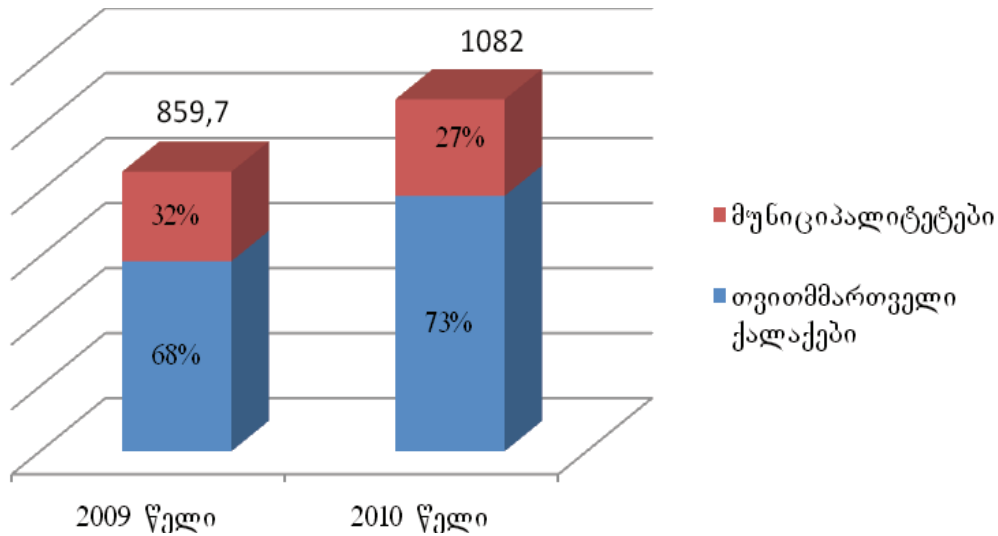
ზოგადად, თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებში საგადასახადო და არასაგადასახადო შემოსავლების სიმწირე ძირითადად გამოწვეულია იმით, რომ მუნიციპალიტეტების ტერიტორიაზე ეკონომიკური აქტივობა დაბალია და ბიზნესსექტორი სუსტად არის განვითარებული. ამასთან, ქონების გადასახადში ბევრი საგადასახადო შეღავათია, რაც ასევე განაპირობებს ბიუჯეტში ამ გადასახადიდან შემოსავლების სიმცირეს.

ქონების გადასახადი ერთადერთი ადგილობრივი გადასახადი და, ამასთან ერთად, ერთადერთი საგადასახადო შემოსულობაა თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტში. 2009 წლის 7 ივნისიდან საგადასახადო კოდექსში შეტანილი ცვლილებებით დადგინდა საწარმოთა ქონების (გარდა მიწისა) გადასახადის დიფერენცირებული გამოთვლის წესი. 2010 წელს მიღებული ახალი საგადასახადო კოდექსით, საწარმოს წლიური გადასახადი, რაც საბალანსო ნარჩენი ღირებულების 1 პროცენტს შეადგენდა, 2000 წლამდე შესყიდულ აქტივებზე 3-ჯერ გაიზარდა, 2000-დან 2004 წლამდე შესყიდულ აქტივებზე – 2-ჯერ, ხოლო 2004 წელს შესყიდულ აქტივებზე – 1,5-ჯერ. ასევე, 2009 წელს გაიზარდა ფიზიკური პირების ქონების გადასახადის განაკვეთი და დაკონკრეტდა ფიზიკური პირის ოჯახის მიერ მიღებული შემოსავლების განმარტება. კერძოდ: იმ ფიზიკური პირების ქონების გადასახადის განაკვეთი რომელთა ოჯახის წლიური შემოსავალი 100.000 ან მეტი ლარია, შეადგენს უძრავი ქონების საბაზრო ღირებულების არანაკლებ 0,8 პროცენტს და არაუმეტეს 1 პროცენტისა. 2009 წლამდე აღნიშნული განაკვეთი შეადგენდა შესაბამისად 0,4 და 0,8 პროცენტს. აღნიშნული ცვლილებების შედეგად, თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებში მობილიზებული ქონების გადასახადის მოცულობა გაიზარდა. მიუხედავად ზრდის დინამიკისა, ქონების გადასახადს, როგორც საკუთარ საგადასახადო შემოსულობას, ძალზედ მცირე წილი (2010 წელს დაახლოებით 10,8%) უჭირავს თვითმმართველობების ბიუჯეტის შემოსულობებში, რაც გამორიცხავს ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების მიერ საკუთარი კომპეტენციების სრულყოფილ განხორციელებას და ხარისხიანი საზოგადოებრივი მომსახურების უზრუნველყოფას. ამასთან ის ფაქტი, რომ თვითმმართველ ერთეულებს ფაქტიურად არ გააჩნიათ დისკრეცია ადგილობრივ გადასახადთან მიმართებაში (ბაზის განსაზღვრა, განაკვეთის შეუზღუდავი დადგენა, შეღავათების დაწესება, გადასახადის აღმინისტრირება), გამორიცხავს მათი მხრიდან საკუთარი შემოსულობების პროგნოზირების და ზოგადად, გააზრებული საფინანსო-საბიუჯეტო პოლიტიკის დაგეგმვის შესაძლებლობას.³³

ბიუჯეტების შემოსავლების სტრუქტურის ანალიზი გვაძლევს ნათელ სურათს, თუ რამდენად არის ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტები დამოკიდებული ცენტრალური ხელისუფლებიდან მისაღებ სახსრებზე. 2010 წელს თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტში სულ მიღებული იქნა 1.082 მილიონი ლარის გრანტები (ტრანსფერები), რაც წინა წლის ანალოგიურ მაჩვენებელთან შედარებით 222,6 მილიონი ლარით, ანუ 26%-ით მეტია. ეს სახსრები 2009-2010 წლებში თვითმმართველობების შემოსავლების 75-77%-ს, ხოლო შემოსულობებში 69%-ს შეადგენს. ამასთან 2010 წელს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან თვითმმართველი ერთეულებისათვის გადაცემული გრანტების 73% თვითმმართველ ქალაქებზე მოდის, ხოლო დანარჩენი 27% – 64 მუნიციპალიტეტზე. დაახლოებით ანალოგიური მდგომარეობა იყო 2009 წელსაც.

33 საქართველოს სტრატეგიული კვლევებისა და განვითარების ცენტრი, ბიულეტენი №119; 2011 წლის მაისი.

დიაგრამა №3. 2009-2010 წლებში თვითმმართველი ერთეულებისათვის გადაცემული გრანტების მოცულობა (მლნ. ლარებში) და მათი განაწილება მუნიციპალიტეტებისა და თვითმმართველი ქალაქების მიხედვით.

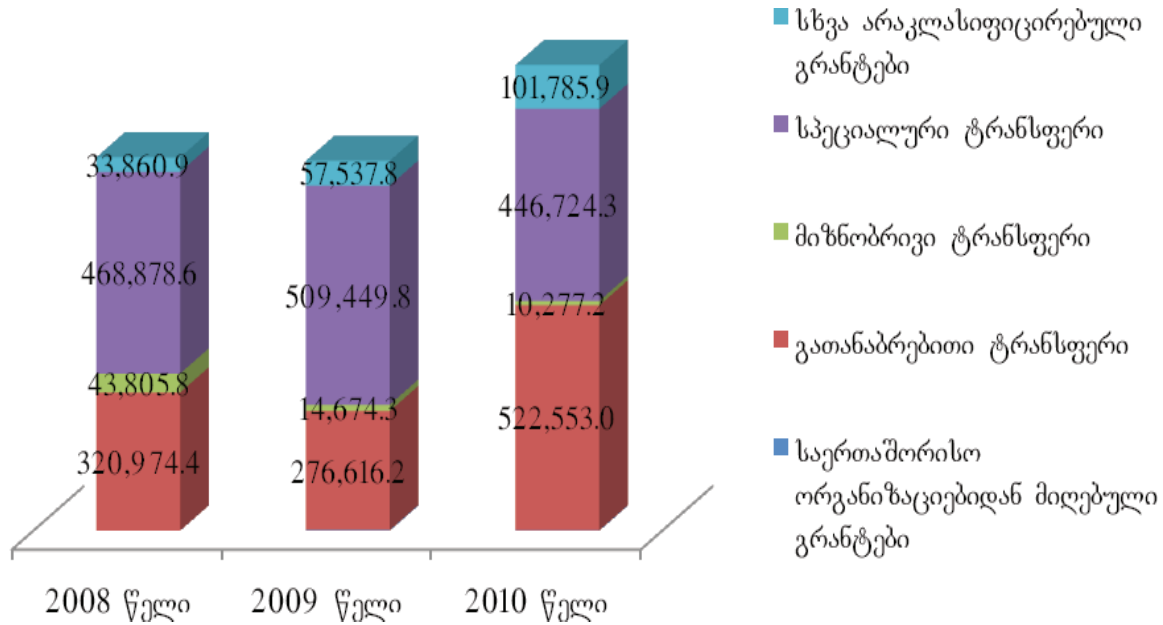


წყარო: 2009-2010 წლების თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტები, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო.

1.2. ტრანსფერების სტრუქტურა

თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებში სხვადასხვა სახის ტრანსფერების ხვედრითი წილი 2010 წელს შემდეგნაირად გადანაწილდა: ტრანსფერების 48% გადაეცათ გათანაბრებითი ტრანსფერის სახით, 41% – სპეციალური ტრანსფერის სახით, 10% – სხვა არაკლასიფიცირებული ტრანსფერის სახით, ხოლო 1% – მიზნობრივი ტრანსფერის სახით. განსხვავებული მდგომარეობა იყო 2009 წელს, ტრანსფერების 59% მოდიოდა სპეციალურ ტრანსფერზე, 32% – გათანაბრებით ტრანსფერზე, 7% – სხვა არაკლასიფიცირებულ ტრანსფერზე, ხოლო 2% – მიზნობრივ ტრანსფერზე. ზემოთ მოყვანილი და დიაგრამა №4-ის მაჩვენებლები საშუალებას გვაძლევს დავასკვნათ, რომ ცალსახად იზრდება გათანაბრებითი ტრანსფერის ხვედრითი წილი. ეს კი, იმის გათვალისწინებით, რომ ამ გზით მიღებული შემოსავლები წარმოადგენს ადგილობრივი თვითმმართველობების საკუთარ სახსრებს, რომლის გამოყენებაც თვითმმართველ ერთეულებს საკუთარი შეხედულებისამებრ შეუძლიათ, პერსპექტივაში, დეცენტრალიზაციის ხარისხის გაზრდის ხელისშემწყობ ტენდენციად შეიძლება შეფასდეს. აქვე აღსანიშნავია, რომ 2010 წელს, წინა წელთან შედარებით სპეციალური ტრანსფერით ადგილობრივი თვითმმართველობებისათვის გადაცემული თანხების ხვედრითი წილი შემცირდა. რაც შეეხება მიზნობრივ ტრანსფერს, ამ კუთხით არსებული მდგომარეობა რადიკალურად არ შეცვლილა. აქვე უნდა ითქვას, რომ სხვა არაკლასიფიცირებულ ტრანსფერები არ არის რეალური ფისკალური დეცენტრალიზაციის მაჩვენებელი.

დიაგრამა №4. თვითმმართველი ერთეულების მიერ მიღებული გრანტები (ტრანსფერები) სახეების მიხედვით (მლნ. ლარი)



წყარო: 2009-2010 წლების თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტები, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო.

ტრანსფერებზე საუბრისას უნდა აღინიშნოს, რომ 2010 წლიდან, საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის ძალაში შესვლით, „გათანაბრებითი ტრანსფერის“ ნაცვლად დამკვიდრდა ტერმინი „გათანაბრებითი ტრანსფერი“, შეიცვალა მისი გაანგარიშების ფორმულა და წესიც. ცვლილების შედეგად გაიზარდა ტრანსფერის მოცულობის გამოთვლებისათვის საჭირო ინფორმაციის მოცულობა, რაც, გარკვეულწილად, პრობლემას წარმოადგენს. იგულისხმება გამოთვლისათვის აუცილებელი ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა, ვინაიდან თვითმმართველობების დონეზე ყველა საჭირო ინფორმაცია (სტატისტიკა) არ აკუმულირდება. გარდა ამისა, გათანაბრებითი ტრანსფერის სამართლიანი განაწილების ერთ-ერთ მთავარ პრობლემად რჩება მისი გაანგარიშების წესის შეზღუდული საკანონმდებლო რეგლამენტაცია, მაშინ როდესაც, ფინანსთა მინისტრს აღნიშნული საკანონმდებლო ნორმების განვრცობის თითქმის შეუზღუდავი უფლებამოსილება გააჩნია. ეს ნიშნავს, რომ ფინანსთა სამინისტროს აქვს რეალური ბერკეტი, მინისტრის მიერ დამტკიცებული ინსტრუქციის ფარგლებში, ფორმულაში გამოსაყენებელი სხვადასხვა კოეფიციენტების შემოღებითა და მათი მოცულობების ცვლილებით, მნიშვნელოვანი ზეგავლენა მოახდინოს გათანაბრებითი ტრანსფერების მოცულობაზე.

აღსანიშნავია, ასევე რომ 2009 წლის 1 იანვრიდან „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში შესული ცვლილებით გამარტივდა თვითმმართველი ერთეულის მიერ გრანტის (არა სახელმწიფო გრანტის) აღების პროცედურა. კერძოდ, მოიხსნა გრანტის მხოლოდ საქართველოს მთავრობისგან ან მისი ნებართვით აღების შეზღუდვა, რაც პოზიტიურ ცვლილებად უნდა შეფასდეს. ამავე დროს, სესხის აღების საკანონმდებლო პროცედურა ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებისათვის კვლავ ხისტი და მოუქნელი რჩება. მათ უფლება აქვთ აიღონ სესხი მხოლოდ საქართველოს მთავრობისაგან ან მისი ნებართვით.

სამწუხაროდ, კვლავ ბუნდოვანი რჩება თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის საკუთარი და არა-

საკუთარი შემოსულობების განმარტება. „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ორგანული კანონის 49-ე და საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის 66-ე მუხლებით, თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის საკუთარ შემოსულობებს მიეკუთვნება: ადგილობრივი გადასახადები და მოსაკრებლები, გათანაბრებითი ტრანსფერი და „საქართველოს კანონმდებლობით თვითმმართველი ერთეულისათვის განკუთვნილი სხვა შემოსულობები“; ხოლო არასაკუთარ შემოსულობებს – სპეციალური და მიზნობრივი ტრანსფერები და „საქართველოს კანონმდებლობით თვითმმართველი ერთეულისათვის განკუთვნილი სხვა შემოსულობები“. როგორც ვხედავთ, ორივე შემთხვევაში, შემოსულობების ჩამონათვალი არ არის ამომწურავი და ზოგადად მიანიშნებს საქართველოს კანონმდებლობაზე. არადა, აღნიშნულის მკაფიო გამიჯვნას პრინციპული მნიშვნელობა აქვს, ვინაიდან თვითმმართველი ერთეული თავისუფალია საკუთარი შემოსულობების განკარგვაში და, პირიქით, შეზღუდული - არასაკუთარი შემოსულობების განკარგვაში.

საინტერესო დასკვნების გამოტანის საფუძველს გვაძლევს ადგილობრივი თვითმმართველობების შემოსულობების ანალიზი ერთ სულ მოსახლეზე გაანგარიშებით (იხ. ცხრილი №3). 2009 წელს ქვეყანაში ადგილობრივი ბიუჯეტების შემოსულობების საშუალო მაჩვენებლები ერთ სულ მოსახლეზე გაანგარიშებით 287,1 ლარს შეადგენდა, 2010 წელს კი მისი მოცულობა გაიზარდა და შეადგინა 353,1 ლარი, რაც ნამდვილად მისასალმებელი ფაქტია. თუმცა, თვითმმართველი ქალაქებსა და მუნიციპალიტეტებში აღნიშნული მაჩვენებლები აშკარა დისპროპორციით ხასიათდება. თვითმმართველ ქალაქებში შემოსულობები ერთ სულ მოსახლეზე გაანგარიშებით 2010 წელს შეადგენს 684,2 ლარს, მაშინ როდესაც მუნიციპალიტეტებში ანალოგიური მაჩვენებელი მხოლოდ 159,8 ლარია.

ცხრილი №3. 2009-2010 წლებში ადგილობრივი თვითმმართველობების ბიუჯეტების შემოსულობები ერთ სულ მოსახლეზე გაანგარიშებით (ლარი).

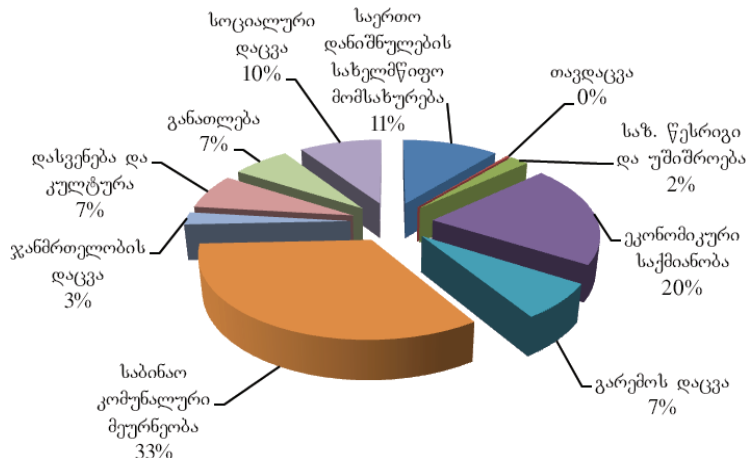
შემოსულობები ერთ სულ მოსახლეზე	2009 წ.	2010 წ.
ქვეყანაში	287,1	353,1
თვითმმართველ ქალაქებში	530,3	684,2
მუნიციპალიტეტებში	145,6	159,8

წყარო: 2009-2010 წლების თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტები; საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური.

2.3. გადასახდელები

2010 წელს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების საბიუჯეტო გადასახდელების საერთო მოცულობამ 1.570 მილიონ ლარს გადააჭარბა, რაც წინა წლის ანალოგიურ მაჩვენებელთან შედარებით 331 მილიონი ლარით მეტია. ბიუჯეტის ხარჯების კატეგორიაში ყველაზე დიდი წილი, ბოლო წლების განმავლობაში და 2010 წელსაც, საბინაო-კომუნალური მეურნეობის (33%), ეკონომიკური საქმიანობის (20%) და საერთო დანიშნულების სახელმწიფო მომსახურებაზე მოდიოდა (11%).

დიაგრამა №5. თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების 2010 წლის გადასახდელების სტრუქტურა ფუნქციონალურ ჭრილში.



წყარო: 2010 წლის თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტები, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო.

2010 წელს საერთო დანიშნულების სახელმწიფო მომსახურების მუხლით, რომელიც განსაზღვრავს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ადმინისტრაციულ და შესაბამისი აპარატის შენახვისა და ფუნქციონირების ხარჯებს, 169,8 მილიონი ლარით დაფინანსდა, რაც წინა წლის ანალოგიურ მაჩვენებელთან შედარებით 14,6 მილიონი ლარით მეტია. აღსანიშნავია, რომ ამ მუხლით განეული ხარჯების 50,1% თვითმმართველ ქალაქებზე მოდის, ხოლო 49,9% მუნიციპალიტეტებზე. შესაბამისად, 2010 წლის მონაცემებით საერთო დანიშნულების სახელმწიფო მომსახურებაზე მუნიციპალიტეტებში ერთ სულ მოსახლეზე 30 ლარი, ხოლო თვითმმართველ ქალაქებში 53 ლარი იხარჯებოდა. ამასთან აღსანიშნავია, რომ აღნიშნული მუხლით ფინანსდება მაჟორიტარი დეპუტატის მომსახურების ხარჯებიც, რაც არ წარმოადგენს ადგილობრივი თვითმმართველობის კომპეტენციას და შესაბამისად მისი დაფინანსება ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტის საკუთარი სახსრებიდან არ უნდა ხდებოდეს.

სამწუხაროდ პრაქტიკაში კვლავ გვხვდება ადგილობრივი თვითმმართველობების ბიუჯეტებიდან მნიშვნელოვანი სახსრების ხარჯვა თვითმმართველობის არასაკუთარი კომპეტენციების დასაფინანსებლად. ამის ნათელი მაგალითია პოლიციის განყოფილებების კომუნალური, ზოგადი განათლების, ჯანდაცვის და ა.შ. ხარჯების დაფინანსება, რაც წარმოადგენს ცენტრალური ხელისუფლების უხემ ჩარევას ადგილობრივი თვითმმართველობის კომპეტენციებში. ზემოაღნიშნული ხარჯები უნდა ფინანსდებოდეს ცენტრალური ხელისუფლების მიერ და არა ადგილობრივი თვითმმართველობების ბიუჯეტების საკუთარი სახსრებიდან. აქვე უნდა ითქვას, რომ ისედაც მწირი ბიუჯეტის პირობებში ცენტრის უფლებამოსილებების დაფინანსება და თანაც ყველგან ერთიდაიგივე პრინციპით გვაფიქრებინებს, რომ დავალების მიცემა ხდება ცენტრალური ხელისუფლებიდან. სხვა შემთხვევაში, წარმოუდგენელია ყველა თვითმმართველობას ერთდროულად მოსვლოდა აზრად დაფინანსებინა. მაგალითად, პოლიციის საქმიანობასთან დაკავშირებული ხარჯები. ყოველივე ეს იწვევს ადგილობრივი და ცენტრალური ხელისუფლების უფლებამოსილებების აღრევას, რის შედეგადაც ადგილობრივ საბიუჯეტო პროცესებზე ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებები იზღუდება, ხოლო ცენტრალური ხელისუფლების გავლენა ძლიერდება, რაც ადგილობრივი ბიუჯეტის დამოუკიდებლობის პრინციპებს ეწინააღმდეგება.

როგორც ზემოთ ითქვა, თვითმმართველი ერთეულის ხარჯებში საბინაო კომუნალური მეურნეობის ხარჯებს ყველაზე დიდი წილი (33%) უჭირავს. 2009-2010 წლებში ამ სფეროს დაფინანსებამ შესაბამისად შეადგინა 875,9 მილიონი ლარი. აქედან, თვითმმართველი ქალაქების ბიუჯეტებიდან დაფინანსდა 502,8 მილიონი ლარი, ხოლო მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტებიდან – 373,2 მილიონი ლარი. შეიძლება ითქვას, რომ აღნიშნული სფეროს დაფინანსება ბოლო წლების უცვლელი პრიორიტეტია.

ადგილობრივი თვითმმართველობების 2009-2010 წლების ხარჯების შედარებისას ერთადერთი სფერო, რომლის დაფინანსებაც მცირდება, განათლების სფეროა. 2009 წელს ამ კუთხით გამოყოფილი იყო 108,9 მილიონი ლარი, ხოლო 2010 წელს ადგილი აქვს 6%-იან კლებას (იხ. ცხრილი №4). სხვა დანარჩენი სფეროების დაფინანსება ზრდის ტენდენციით ხასიათდება, რაც ნამდვილად დადებითი ფაქტია.

ადგილობრივი საბიუჯეტო პროცესის საკანონმდებლო რეგლამენტაციაში პოზიტიურ ნაბიჯად უნდა ჩაითვალოს ასევე საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსით გათვალისწინებული ნორმა, რომლის თანახმად 2012 წლიდან უნდა მოხდეს თვითმმართველი ერთეულების გადასვლა პროგრამულ ბიუჯეტებზე. საბიუჯეტო პროგრამების, პროექტების, დაგეგმილი ღონისძიებების, მოსალოდნელი შედეგებისა და წინასწარ განსაზღვრული ინდიკატორების არსებობა ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობას გახდის უფრო გამჭვირვალეს და შედეგზე ორიენტირებულს, რაც საბოლოო ჯამში საზოგადოებას მისცემს საშუალებას რეალურად შეაფასოს არჩეული ხელისუფლების ეფექტიანობა. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ 2010 წლის 10 მარტს მიღებული იქნა საქართველოს მთავრობის №284 დადგენილება „პროგრამული ბიუჯეტის დანერგვის გეგმის დამტკიცების თაობაზე“, რომელითაც ფინანსთა სამინისტროს დაევალა შესაბამისი ფორმებისა და ინსტრუქციების შემუშავება და მათი ასახვა საბიუჯეტო განაცხადის ფორმებში. ამასთან, ამავე დადგენილებით 2012 წლის ბიუჯეტის პროექტებთან ერთად პროგრამული ბიუჯეტების პროექტების მომზადება ეთხოვათ შემდეგ თვითმმართველ ერთეულებს: თელავის, ხაშურის, მარნეულის, ბორჯომის, მცხეთის, ონის და ოზურგეთის მუნიციპალიტეტებს; თვითმმართველ ქალაქებს (თბილისს, ბათუმს, ქუთაისს, რუსთავს და ფოთს).

ცხრილი №4. თვითმმართველი ერთეულების 2009-2010 წლის ბიუჯეტის ხარჯების შედარება (ათ. ლარი)

	2009 წ.	2010 წ.	გადასხვა	
			ლარებში	%-ში
საერთო დანიშნულების სახელმწიფო მომსახურება	155.238,1	169.868,7	14.630,6	109
თავდაცვა	4.272,9	4.671,4	398,5	109
საზ. წესრიგი და უშიშროება	29.888,6	33.164,3	3.275,7	111
ეკონომიკური საქმიანობა	249.139,2	313.810,0	64.670,8	126
გარემოს დაცვა	83.812,2	109.866,1	26.053,9	131
საბინაო კომუნალური მეურნეობა	362.719,1	513.272,6	150.553,5	142
ჯანმრთელობის დაცვა	30.068,3	38.340,2	8.271,9	128
დასვენება და კულტურა	90.256,0	108.927,6	18.671,6	121
განათლება	108.864,7	102.186,3	-6.678,4	94
სოციალური დაცვა	61.656,3	145.957,4	84.301,1	237
ჯამი	1.175.915,5	1.540.064,5	364.149,0	131

წყარო: 2009-2010 წლების თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტები, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო.

ფისკალური დეცენტრალიზაციის მდგომარეობის შეფასება შესაძლებელია სახელმწიფო და ადგილობრივი ბიუჯეტების ძირითადი პარამეტრების შედარებით და მათ შორის პროპორციის დადგენით. აღნიშნული საშუალებას მოგვცემს განვსაზღვროთ, თუ რა მიმართულებით მივდივართ ფისკალური დეცენტრალიზაციის მხრივ. თავდაპირველად მოვახდინოთ ადგილობრივი თვითმმართველობების შემოსულობების შედარება სახელმწიფო ბიუჯეტთან. ამავე დროს, აუცილებელია თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტები დაიყოს თვითმმართველი ქალაქების ბიუჯეტებად და მუნიციპალურ ბიუჯეტებად, რადგან, როგორც ვნახეთ, მათ შორის დისპროპორცია ძალიან დიდია.

ცხრილი №5. სახელმწიფო ბიუჯეტის და თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების შემოსულობების თანაფარდობა 2008-2010 წლებში.

ბიუჯეტაჟი	2008 წ.	2009 წ.	2010 წ.
სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობები	7.175	6.351	7.088
თვითმმართველი ქალაქების ბიუჯეტი შემოსულობები	741	855	1.220
მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტები შემოსულობები	536	404	447
თვითმმართველი ქალაქების შემოსულობების თანაფარდობა სახელმწიფო ბიუჯეტთან	10,3%	13,5%	17,2%
მუნიციპალიტეტების შემოსულობების თანაფარდობა სახელმწიფო ბიუჯეტთან	7,5%	6,4%	6,3%

წყარო: 2008-2010 წლების სახელმწიფო ბიუჯეტი და თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტები; საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო.

ცხრილ №5-ში ნაჩვენებია მონაცემებიდან ვხედავთ, რომ 2008-2010 წლებში თვითმმართველი ქალაქების შემოსულობების შეფარდება სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობებთან იზრდებოდა, ხოლო მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის შემოსულობების შეფარდება შემცირდა.

კარგი დასკვნის გამოტანის საშუალებას გვაძლევს 2008-2010 წლებში თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტში გადასახადების მობილიზების შეფარდება მთლიანად სახელმწიფოში მობილიზებულ გადასახადებთან. 2008 წელს მთლიანად ქვეყანაში მობილიზებული გადასახადების მხოლოდ 2,8% იქნა ჩარიცხული ადგილობრივი თვითმმართველობების ბიუჯეტებში, მათ შორის 1,9% თვითმმართველი ქალაქების ბიუჯეტებში, ხოლო 64 მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტში – 0,9% (იხ. ცხრილი №6). 2010 წელს, 2008 წელთან შედარებით, უკეთესი მდგომარეობაა (სულ მობილიზებული გადასახადების 3,7% ჩარიცხა ადგილობრივ ბიუჯეტებში), თუმცა, საერთო ჯამში, თვითმმართველობების ბიუჯეტებში მობილიზებული გადასახადები საკმაოდ მცირეა.

ცხრილი №6. მთლიანად ქვეყანაში და თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებში მობილიზებული გადასახადების თანაფარდობა 2008-2010 წლებში.

ბიუჯეტაჟი	2008 წ.	2009 წ.	2010 წ.
თვითმმართველი ქალაქების ბიუჯეტებში მობილიზებული გადასახადების თანაფარდობა მთლიანად ქვეყანაში მობილიზებულ გადასახადებთან	1,9%	2,4%	2,5%
მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტებში მობილიზებული გადასახადების თანაფარდობა მთლიანად ქვეყანაში მობილიზებულ გადასახადებთან	0,9%	1,3%	1,2%

წყარო: ფინანსთა სამინისტროს შემოსავლების სამსახური.

ზემოაღნიშნული მაჩვენებლების გათვალისწინებით შეიძლება დავასკვნათ, რომ ფისკალური დეცენტრალიზაციის დონე საქართველოში საკმაოდ დაბალია. შეიძლება ასევე ითქვას, რომ ფისკალური დეცენტრალიზაცია შედარებით უკეთ მიმდინარეობს თვითმმართველი ქალაქების დონეზე, თუმცა მათი დამოუკიდებლობის ხარისხიც დაბალია, რაც გრანტებზე დამოკიდებულებით აიხსნება.

ამასთან აღსანიშნავია ისიც, რომ შემოსულობების ნაწილში თვითმმართველი ერთეული სრულად არის დამოკიდებული ფინანსთა სამინისტროზე, რომელიც ახდენს შემოსულობების ძირითადი პარამეტრების განსაზღვრას, საგადასახადო შემოსავლების ყოველკვარტალური გეგმების შემუშავებას, ადგილობრივი გადასახადების ადმინისტრირებას, სხვადასხვა კაპიტალური თუ მიმდინარე ხარჯების სუბსიდირებას. ბუნებრივია, ასეთ პირობებში ადგილობრივი საბიუჯეტო პროცესის მთავარ წარმმართველ ძალად ქვეყნის ცენტრალური ხელისუფლება გვევლინება და არა ადგილობრივი ხელისუფლება.

2. ელექტრონული შესყიდვების სისტემის სიახლეები და საჯარო ფინანსების დაზოგვის მექანიზმები

სახელმწიფო შესყიდვების სისტემაში ფუნდამენტური ცვლილებები 2009-2010 წლებში განხორციელდა. პირველ რიგში უნდა აღინიშნოს 2009 წლის ნოემბერში „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონში შესული ცვლილებები, რომლებითაც სახელმწიფო შესყიდვების სისტემაში ელექტრონული შესყიდვები დაინერგა. ასევე განისაზღვრა ელექტრონულ შესყიდვებზე გადასვლის ვადები. შესაბამისად, შესყიდვების ელექტრონული სისტემამ 2010 წლის 1 აგვისტოდან დაიწყო ფუნქციონირება, რომლის გამოყენება 2010 წლის 1 დეკემბრამდე ნებაყოფლობითი იყო, ხოლო 1 დეკემბრიდან სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელება ელექტრონული სისტემით სავალდებულო გახდა. ელექტრონული სისტემა ერთი წლის განმავლობაში მუშავებოდა სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოში. პარალელურად გარკვეული ცვლილებები შევიდა კანონში „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“, ამასთან გაუქმდა „სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელების წესის შესახებ“ მოქმედი დებულება და შემოღებულ იქნა „სახელმწიფო შესყიდვების ელექტრონული საშუალებით განხორციელების შესახებ დროებითი წესი“, ასევე გამოიცა სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს ხელმძღვანელის რამოდენიმე ბრძანება.

ცვლილებების საფუძველზე, „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონითა და სხვა სამართლებრივი აქტებით განისაზღვრა სახელმწიფო შესყიდვის შემდეგი საშუალებები:

- გამარტივებული შესყიდვა,
- გამარტივებული ელექტრონული ტენდერი,
- ელექტრონული ტენდერი,
- კონკურსი.

შესყიდვის საშუალებებს შორის განსხვავება სხვადასხვა სასაქონლო ჯგუფებითა და მონეტარული ზღვრებით არის გამოიწვეული. შესყიდვის ობიექტების იდენტიფიცირებისათვის სახელმწიფო შესყიდვების სისტემა ამჟამად იყენებს საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ მიღებულ კლასიფიკატორს. ევროკავშირის EC N213/2008 დირექტივით გათვალისწინებული შესყიდვების ერთიანი ლექსიკონი CPV (Common

Procurement Vocabulary), რომელიც ადგენს სახელმწიფო შესყიდვის ობიექტების ერთიან სისტემას და მიზნად ისახავს შემსყიდველი ორგანიზაციების მიერ შესყიდვის ობიექტის აღწერისას გამოყენებული მითითებების სტანდარტიზაციას. სახელმწიფო შესყიდვის გამარტივებული წესით განხორციელება შესაძლებელია იმ შემთხვევაში, თუ წლის განმავლობაში ერთგვაროვანი შესყიდვის ობიექტთა სავარაუდო ღირებულება 5.000 ლარს არ აღემატება. გამარტივებული ელექტრონული ტენდერის შემთხვევაში მონეტარული ზღვარი წლის განმავლობაში შესასყიდი ერთგვაროვანი საქონლისა და მომსახურებისათვის 200.000 ლარს შეადგენს. თუ წლის განმავლობაში შესასყიდი ერთგვაროვანი საქონლისა და მომსახურების ღირებულება 200.000 ათას ლარს აღემატება, შემსყიდველი ვალდებულია ელექტრონული ტენდერის გამოყენებით შეიძინოს მისთვის საჭირო შესყიდვის ობიექტი.

გამარტივებულ ელექტრონულ ტენდერსა და ელექტრონულ ტენდერს შორის განსხვავებას, გარდა მონეტარული ზღვრებისა, წარმოადგენს მათი ჩატარებისა და განხორციელების ვადები. გამარტივებული ელექტრონული ტენდერის ჩატარებისთვის მინიმალურად აუცილებელ დროს ელექტრონულ სისტემაში გამოცხადებიდან 3 დღე წარმოადგენს, ხოლო ელექტრონული სისტემისათვის – 20 დღე. რაც შეეხება კონკურსს, შესყიდვის ამ საშუალების გამოყენება მხოლოდ საინჟინრო-საპროექტო მომსახურების შესასყიდად არის შესაძლებელი. ამ შემთხვევაში, შემსყიდველის გადაწყვეტილებიდან გამომდინარე, გამარჯვებული მიმწოდებლის გამოსავლენად შესაძლოა ფასი არ იყოს გადამწყვეტი ფაქტორი. ელექტრონული სისტემის ძირითად პრინციპს ელექტრონული ვაჭრობა წარმოადგენს, რომლის მეშვეობითაც დგინდება ყველაზე დაბალი ფასი. ვაჭრობის პროცესში მონაწილე მიმწოდებლებს საშუალება ეძლევათ აუქციონის ფორმატში კორექტირება გაუკეთონ შემოთავაზებულ ფასებს. ვაჭრობის დასრულების შემდგომ სატენდერო კომისია პირველ რიგში განიხილავს ყველაზე დაბალი ფასის მქონე მონაწილის სატენდერო წინადადებას. პრობლემას წარმოადგენს ის, რომ დაბალი ფასით ყოველთვის როდია შესაძლებელი შესაბამისი ხარისხის სერვისის მიღება.

ელექტრონულ სისტემაზე გადასვლამ საკმაოდ გაუმარტივა სახელმწიფო შესყიდვები როგორც სახელმწიფო დაფინანსებაზე მყოფ (შემსყიდველ) ორგანიზაციებს, ისე მიმწოდებლებს. ელექტრონული სისტემით ვაჭრობისას, მინიმუმ 2 მიმწოდებლის არსებობის შემთხვევაშიც კი, საბოლოო ფასი შესყიდვის სავარაუდო ღირებულებასთან შედარებით საკმაოდ მცირდება და შესაბამისად იზრდება შემსყიდველი ორგანიზაციების მიერ დაზოგილი საჯარო ფინანსები. ამასთან, სისტემა საკმაოდ ეფექტურია შემსყიდველი ორგანიზაციის დროის და ადამიანური რესურსის დაზოგვის და კორუფციასთან ბრძოლის თვალსაზრისით. აღნიშნული სისტემის პირობებში პრაქტიკულად გამორიცხულია შემსყიდველი ორგანიზაციის სატენდერო კომისიის წევრების მხრიდან მიკერძოებული შეფასების შესაძლებლობა.

თუმცა აქვე ისიც უნდა აღინიშნოს, რომ მხოლოდ ფასის კრიტერიუმის გამოყენება გარკვეულწილად საფრთხის შემცველია, კერძოდ არსებობს ხარისხის გაუარესების რისკი. გარდა ამისა, ელექტრონულმა სისტემამ გარკვეული უხერხულობა შექმნა ზოგიერთი პროდუქტის შესყიდვის დროს, განსაკუთრებით კი მუნიციპალიტეტებში. მაგ. ნავთობპროდუქტების შესყიდვა, საკვების შესყიდვა სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებებისათვის და ა.შ. 2010 წლის ბოლოსთვის 100-მდე ტენდერი „არ შედგა“, საიდანაც 25% სანვავის შესყიდვასთან იყო დაკავშირებული. აღნიშნული პრობლემის გამომწვევ მიზეზს ნავთობის შემთხვევაში მსოფლიო ბაზარზე ცვალებადი ფასები წარმოადგენს, ხოლო საკვების შესყიდვის დროს – პირველადი მოხმარების პროდუქტების ყოველდღიური მიწოდება. გარდა ამისა, რეგიონებში პრობლემას ქმნის მიმწოდებელთა მხრიდან ნაკლები აქტივობა, რაც, თავის მხრივ, კომპიუტერული ტექნოლოგიების გავრცელების დაბალი დონითა და მოხმარების უცოდინარობით არის გამოწვეული.³⁴

34 დამატებით სირთულეს ქმნის ის გარემოება, რომ შემსყიდველი ორგანიზაცია ვალდებულია შესყიდვის ობიექტის ტექნიკური და ხარისხობრივი მაჩვენებლების აღწერისას გამოყენებული ტექსტური მასალები, ტექნიკური სპეციფიკაციები, გეგმები, ნახაზები,

3. თვითმმართველობების ქონების გადაცემა და მისი განკარგვის თავისებურებების შეფასება³⁵

ადგილობრივი მნიშვნელობის ქონების (სასოფლო სამეურნეო მიწა, ადგილობრივი მნიშვნელობის ტყე და წყლის რესურსები) თვითმმართველი ერთეულის საკუთრებად რეგისტრაციის პროცესი „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის თანახმად, 2005 წლიდან დაიწყო, თუმცა აღნიშნული პროცესი ჯერ კიდევ არ არის დამთავრებული.

2010 წლის 8 აგვისტომდე სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული იჯარით გაუცემელი „საძოვრები“ განეკუთვნებოდა სასოფლო სამეურნეო დანიშნულების მიწის ერთადერთ კატეგორიას, რაც ადგილობრივი ხელისუფლების საკუთრებად ითვლებოდა. თუმცა, 2010 წლის 21 ივლისს „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში შესული ცვლილებებით, კანონის 47-ე მუხლის „გ“ ქვეპუნქტის ჩამონათვალს (სადაც განსაზღვრულია სასოფლო სამეურნეო დანიშნულების მიწის ის კატეგორიები, რომელიც თვითმმართველობებს არ გადაეცემა) დაემატა „საძოვარიც“, ამდენად, ადგილობრივი ხელისუფლება სასოფლო-სამეურნეო მიწების გარეშე დარჩა.

ფაქტიურად ვერ განხორციელდა 2007 წელს დაწყებული ადგილობრივი მნიშვნელობის ტყეების თვითმმართველი ერთეულის საკუთრებად რეგისტრაციის პროცესი. ამ პრობლემის არსებობას რამოდენიმე მიზეზი განაპირობებს, მაგ. დარგობრივი კანონმდებლობის გაუმართაობა. „ტყის კოდექსი“ საქართველოს ტყის ფონდის შესაძლო მესაკუთრედ თვითმმართველ ერთეულს საერთოდ არ ცნობს.

მიუხედავად იმისა, რომ „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის თანახმად, ადგილობრივი მნიშვნელობის წყლის რესურსები თვითმმართველობის საკუთრებაა, ჯერ კიდევ არ არსებობს საქართველოს მთავრობის დადგენილება „ადგილობრივი მნიშვნელობის წყლის რესურსების“ განსაზღვრის წესის შესახებ. შესაბამისად, ვერ ხდება მისი იდენტიფიკაცია და საკუთრების უფლების რეგისტრაცია.

რაც შეეხება თვითმმართველი ერთეულის საკუთრებას მიკუთვნებული არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის (როგორც დამატებითი ქონების) საკუთრებად რეგისტრაციას, პროცესი აქტიურად მიმდინარეობს. 2010 წელს საქართველოს მთავრობის 2007 წლის 24 ოქტომბრის №233 დადგენილებაში შესული ცვლილებების თანახმად, არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწების რეგისტრაცია თვითმმართველი ერთეულებისათვის კიდევ უფრო გამარტივდა. კერძოდ, ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი პრობლემა იყო ენერგეტიკის სამინისტროს და გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს

ესკიზები და სხვა მასალები შეუსაბამოს საქართველოში და საერთაშორისო პრაქტიკაში აღიარებულ სტანდარტებს, ტექნიკურ მაჩვენებლებს, ტერმინოლოგიას და პირობით აღნიშვნებს (სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის ბრძანება №9; მუხლი 11, პუნქტი 6). მიუხედავად კანონმდებლობაში არსებული ჩანაწერისა, თვითმმართველობებს დღემდე არ მიუწვდებიათ ხელი მსგავს სტანდარტებზე. თუ გავითვალისწინებთ, რომ საქართველოში სტანდარტების გამოყენება ნებაყოფლობითია, რაც შემთხვევებში ეჭვქვეშ დგება მუნიციპალური მომსახურების ხარისხიანობის საკითხი. აღნიშნული გასაკუთრებით ვლინდება ინფრასტრუქტურული ხასიათის მომსახურებების მიწოდების პროცესში (როგორც არის, მაგ., ადგილობრივი მნიშვნელობის გზების შეკეთება ან მშენებლობა, სანიაღვრე სისტემების გამართვა, გარეგანათების უზრუნველყოფა და სხვა). ზოგჯერ შემსყიდველი ორგანიზაცია (მუნიციპალიტეტი) აცხადებს ელექტრონულ ტენდერს, რომლის სატენდერო დოკუმენტაციის ტექნიკური ნაწილი მოკლებულია კონკრეტულ მასში არ არის დეტალურად მოცემული და მითითებული ის ინსტრუქციები თუ სტანდარტები, რომლის გათვალისწინების ვალდებულება ექნებოდა მომსახურების მიმწოდებელ სუბიექტს. შედეგად, იმ შემთხვევაში, თუ მიწოდებული მომსახურება აღმოჩნდება უხარისხო და მოკლე დროში ამორტიზებული, შემსყიდველ ორგანიზაციას (მუნიციპალიტეტს) არ გააჩნია სამართლებრივი ბერკეტი იმისა, რომ რაიმე ფორმით მოსთხოვოს მომსახურების მიმწოდებელს წარმოქმნილი პრობლემის აღმოფხვრა.

35 საქართველოს სტრატეგიული კვლევებისა და განვითარების ცენტრი, ბიულეტენი №119; მაისი, 2011.

ტროსგან თვითმმართველი ერთეულის მიმართებებზე პასუხების დაგვიანება. შესაბამის დადგენილებაში შესული ცვლილებების თანახმად პასუხის მიღების ვადა 14 დღით განისაზღვრა. ასევე 14 დღემდე შემცირდა ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროდან თვითმმართველი ერთეულის არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის გადაცემის შესახებ მიმართვაზე თანხმობის ან დასაბუთებული უარის მიღების ვადაც – ამ ცვლილებამდე სამინისტროს პასუხი ხანდახან 3-4 თვე იგვიანებდა. სამინისტროს მიერ გადაწყვეტილების 14 დღის ვადაში მიუღებლობის შემთხვევაში, თანხმობა ითვლება გაცემულად. პერსპექტივაში ამან ხელი უნდა შეუწყოს არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწების რეგისტრაციის და პრივატიზაციის დაჩქარებულად წარმართვის პროცესს, თუმცა დაურეგულირებელი დარჩა ასეთ შემთხვევაში მიწების საჯარო რეესტრში რეგისტრაციის საფუძვლის განსაზღვრის საკითხი.

ცალკე პრობლემას წარმოადგენს ის, რომ კონკრეტული მიწის ფართობის ყიდვით (ან სარგებლობით) დაინტერესებული პირის არარსებობის შემთხვევაში თვითმმართველობები არ ახდენენ ნაკვეთის საჯარო რეესტრში რეგისტრაციას. მაგალითად, ზოგჯერ დაურეგისტრირებელ მიწებს მოსახლეობა ლეგალიზების კომისიის მეშვეობით (მონებების ჩვენებით) კვადრატულ მეტრს 2,5 ლარად იკანონებს, მაშინ, როდესაც თვითმმართველი ერთეულის მიერ ასეთი მიწის პრივატიზებისთვის დადგენილია 3-ჯერ მეტი საწყისი ფასი. არის შემთხვევები, როცა ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო თვითმმართველ ერთეულს მოთხოვნილი მიწის ჯერ სახელმწიფო საკუთრებად რეგისტრაციას ითხოვს და მხოლოდ ამის შემდეგ გასცემს თანხმობას რეგისტრაციაზე. ასეთი ხარჯები ზედმეტი ტვირთია თვითმმართველობისთვის და, ამასთან, არამიზნობრივიც.

რაც შეეხება ადგილობრივი ქონების განკარგვის საკითხს, ადგილობრივი ხელისუფლება, როგორც მესაკუთრე, შეზღუდულია საკუთარი ქონების განკარგვაში: „ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად, საქართველოს პრეზიდენტს თვითმმართველი ერთეულის ქონების პირდაპირი მიყიდვის ფორმით გასხვისების ექსკლუზიური უფლება აქვს, მიუხედავად იმისა, არის თუ არა კონკრეტული ნივთი საკრებულოს მიერ დამტკიცებულ საპრივატიზებო ქონების ნუსხაში.³⁶

ადგილობრივი თვითმმართველობებისათვის 2008-2010 წლებში გადაცემული ქონების აღრიცხვა დიდ სირთულეებთან არის დაკავშირებული, ვინაიდან არ ხდება მათი რეალური საბალანსო ღირებულების დადგენა. შესაბამისად, აღნიშნულ ინფორმაციას არ ფლობს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო, რომელიც უშუალოდ პასუხისმგებელია თვითმმართველობებისათვის ქონების გადაცემის პროცესზე.³⁷

36 აქ ორგანული კანონის ნორმების დარღვევის გარდა, თვითმმართველობის საკუთარი უფლებამოსილების შეზღუდვასთან, და რაც მთავარია, საკუთრების უფლების ხელშეუვალობის კონსტიტუციური ფუნდამენტური პრინციპის დარღვევასთან გვაქვს საქმე. კერძოდ, ორგანული კანონის მე-16 მუხლის მე-2 პუნქტის „ვ“ ქვეპუნქტის მიხედვით, თვითმმართველი ერთეულის საკუთრებაში არსებული ქონების მართვასა და განკარგვასთან დაკავშირებულ საკითხებზე მხოლოდ თვითმმართველი ერთეულია უფლებამოსილი მიიღოს გადაწყვეტილება. ამ ნორმასთან წინააღმდეგობაში მოდის „თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ“ კანონის 19¹ მუხლის მე-11 პუნქტი, რომლის მიხედვითაც, „თვითმმართველი ერთეულის ქონების პირდაპირი მიყიდვის ფორმით და კონკურენტული შერჩევის საფუძველზე პირდაპირი მიყიდვის ფორმით პრივატიზების შესახებ გადაწყვეტილებას იღებს და შესაბამის პირობებს ადგენს საქართველოს პრეზიდენტი“.

37 კიდევ ერთ შემაფერხებელ გარემოებას წარმოადგენს ზემოხსენებული კანონის მე-2 მუხლით დადგენილი „ძირითადი ქონების“ სტატუსის არსებობა, რომელიც ადგილობრივმა ხელისუფლებამ შეიძლება გამოიყენოს მხოლოდ თავისი საჯარო ფუნქციებისა და უფლებამოსილებების განხორციელების მიზნით. ასეთი შეზღუდვის არსებობა ხელს უშლის ქონების კერძო სამართლის იურიდიული პირებისათვის სარგებლობის სასყიდლიანი ფორმით გადაცემას და ამ გზით საბიუჯეტო შემოსავლების მიღებას. ყოველივე ზემოაღნიშნული უხეშად არღვევს არა მხოლოდ საკუთარი უფლებამოსილების ექსკლუზიური გამოყენების პრინციპს, არამედ თვითმმართველი ერთეულის საკუთრების კონსტიტუციურ უფლებას.

ერთადერთი გზა იმის განსაზღვრისა, თუ რამდენად დიდია თვითმმართველი ერთეულის საკუთრებასა და მფლობელობაში არსებულ ქონებაზე მოთხოვნა, არის არაფინანსური აქტივების კლებიდან მიღებული შემოსულობების მაჩვენებელი. საინტერესოა ასევე ამ მონაცემების სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული ქონების რეალიზაციიდან მიღებულ შემოსავლებთან შედარება, რაც საშუალებას მოგვცემს დავადგინოთ, თუ რა დონეზეა საჯარო ქონების გადანაწილების პროცესი. 2009-2010 წლებში თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტებში არაფინანსური აქტივების კლებიდან მობილიზებულია 100 მილიონი ლარი. სახელმწიფო ბიუჯეტში კი აღნიშნული პერიოდის განმავლობაში შევიდა 307,1 მილიონი ლარი.

4. დასკვნა

ეკონომიკური რეფორმა დეცენტრალიზაციის კომპლექსური რეფორმის ყველაზე პრობლემატური მიმართულებაა. 2006 წლიდან ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში განხორციელებული ცვლილებების შედეგად თვითმმართველობების ფინანსური დამოუკიდებლობის ხარისხი არა თუ გაიზარდა, არამედ რიგ კომპონენტებში შემცირდა კიდევ. რაც შეეხება ადგილობრივი თვითმმართველობის ქონების სფეროს, უკანასკნელ პერიოდში მიღებულმა კანონებმა და ცვლილებებმა ვერ მოახერხეს რეალური ქონებრივი დეცენტრალიზაციის უზრუნველყოფა ერთი მხრივ იმიტომ, რომ თვითონ აღნიშნული ნორმატიული ბაზა არ იყო სრულყოფილი, ხოლო მეორე და მნიშვნელოვანი ფაქტორი გახლდათ შესაბამისი პოლიტიკური ნების არარსებობა. ამრიგად, საქართველოში თვითმმართველი ერთეულების ფაქტობრივი საფინანსო-ეკონომიკური ავტონომიურობის ხარისხი ჯერ კიდევ დაბალია, რაც დღის წესრიგში აყენებს ადგილობრივი თვითმმართველობის საფინანსო საფუძვლების დახვეწისკენ მიმართული თანმიმდევრული ღონისძიებების გატარების აუცილებლობას.

საბიუჯეტო და ქონების საკითხების მარეგულირებელი კანონმდებლობის ხარვეზებმა, აგრეთვე ქონების გადაცემის პროცესის შეფერხებამ და ადგილობრივი ბიუჯეტების ცენტრალურ ბიუჯეტზე მაღალმა დამოკიდებულებამ შესაძლოა საფრთხე შეუქმნას ადგილობრივ თვითმმართველობას და დეცენტრალიზაციის რეფორმის საერთო წარმატებებს.

დღეს არსებულ ეკონომიკურ პრობლემათა შორის განსაკუთრებით მწვავედ გვესახება შემდეგი:

- ადგილობრივი თვითმმართველობა, პრაქტიკულად, სრულადაა ფინანსურად დამოკიდებული ცენტრალურ ხელისუფლებაზე. ძალზე მცირეა თვითმმართველი ერთეულების საგადასახადო შემოსავლების ოდენობა. არაადეკვატური პროპორციით არის განაწილებული საბიუჯეტო შემოსავლები საჯარო ხელისუფლების ცენტრალურ და ადგილობრივ დონეებს შორის;
- ქონების გადასახადი, რომელიც ერთადერთი ადგილობრივი გადასახადია, მუნიციპალიტეტებისათვის დიდ ფისკალურ ეფექტს არ იძლევა. ღირებული ქონების დიდი ნაწილი ძირითადად თვითმმართველ ქალაქებშია თავმოყრილი;
- ადგილობრივი ორგანოების მიერ საბიუჯეტო პროცესის დამოუკიდებლად წარმართვის ხარისხი 2009-2010 წლებში კვლავაც დაბალი რჩება. ადგილობრივი საბიუჯეტო პროცესის მთავარ წარმართველ ძალად ფინანსთა სამინისტრო გვევლინება;

- თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის საკუთარი და არასაკუთარი შემოსულობები არ არის მკაფიოდ გამიჯნული, რის გამოც ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლებისათვის გაურკვეველია ცენტრალურ ხელისუფლებასთან შეუთანხმებლად ხარჯვის უფლებამოსილება;
- თვითმმართველ ერთეულებს საკუთრებაში ჯერ კიდევ არ გადასცემია ადგილობრივი მნიშვნელობის სახელმწიფო ქონების უდიდესი ნაწილი, მათ შორის, ბუნებრივი რესურსები (ადგილობრივი მნიშვნელობის მიწის რესურსები, წყლის ობიექტები, ტყე და ა.შ.), რაც მნიშვნელოვნად აფერხებს ადგილობრივი საფინანსო-ეკონომიკური პოლიტიკის სისტემურ და ეფექტიან დაგეგმვას.

VIII. 2009–2010 წლის სახელმწიფო პროგრამები და პროექტები

შოთა მურღულია

1. ზოგადი ინფორმაცია

საქართველოს თვითმმართველ ერთეულებში ეკონომიკური აქტივობის შეფასების და დეცენტრალიზაციის ხარისხის დადგენის მიზნით აუცილებელია იმ სახელმწიფო პროგრამებისა და პროექტების ანალიზი, რომლებიც საანაგარიშო პერიოდში განხორციელდა თვითმმართველი ერთეულების ტერიტორიაზე. 2008 წლის აგვისტოს მოვლენების შემდეგ საქართველოში ინვესტიციების შემოდინება მნიშვნელოვნად შემცირდა, რაც უარყოფითად აისახა ქვეყნის ეკონომიკური ზრდის მაჩვენებელზე. აღნიშნული პრობლემის საკომპენსაციოდ ცენტრალური ხელისუფლების მიერ მიღებულ იქნა ეკონომიკის არაპირდაპირი სტიმულირების გადანყვეტილება, რაც აისახა იმ სახელმწიფო პროგრამების დაფინანსებაზე, რომელთაც კავშირი აქვთ ეკონომიკურ სექტორთან. კრიზისულ პერიოდში სახელმწიფომ მოახდინა პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების საჯარო რესურსით ჩანაცვლება (ინფრასტრუქტურაში ინვესტირება), რათა ეკონომიკის კლების ტენდენციას შეუქცევადი ხასიათი არ მიეღო. აღნიშნული მიზანი ნაწილობრივ მიღწეულ იქნა, რაც 2010 წლის მთლიანი შიდა პროდუქტის მაჩვენებელზე დადებითად აისახა. თუმცა ეს მიღწევა დაკავშირებულია საგარეო ვალის მნიშვნელოვან ზრდასთან, რომლის გასტუმრებაც ასევე საქართველოს მოქალაქეების მიერ გადახდილი გადასახადებით უნდა მოხდეს.

ეკონომიკის სტიმულირების პროგრამით განხორციელებული პროექტების უმეტესობა ინფრასტრუქტურული დანიშნულებისაა და მათი განხორციელება თვითმმართველი ერთეულების ტერიტორიაზე ხდება. თუმცა, ეს ავტომატურად არ ნიშნავს თვითმმართველი ერთეულების, როგორც ინსტიტუციის, გაძლიერებას და მათი დამოუკიდებლობის ხარისხის ზრდას. აღნიშნული პროგრამების განხორციელება მნიშვნელოვან წილად დამოკიდებული იყო უცხოური დახმარებებით (გრანტები) და შეღავათიანი კრედიტებით მიღებულ სახსრებზე, რომელთა მიზნობრიობა განსაზღვრულია. შესაბამისად, ცენტრალურ ხელისუფლებას წინასწარ ჰქონდა აღებული ვალდებულება კონკრეტული ინფრასტრუქტურული ღონისძიებების განხორციელებაზე. 2009-2010 წლებში ხელისუფლების მიერ ინფრასტრუქტურის გაუმჯობესების მიზნით მიღებული კაპიტალური დანიშნულების გრანტებისა და აღებული საგარეო ვალდებულებების ანალიზის შედეგად შესაძლებელია გამოვყოთ ის პროექტები, რომლებიც თვითმმართველობების ტერიტორიაზე ინფრასტრუქტურის განვითარებას ხელს უწყობს:

- **ათასწლეულის გამოწვევა საქართველოს**, რომელიც რამოდენიმე პროექტისაგან შედგება (რეგიონალური ინფრასტრუქტურის განვითარების პროექტი; გზების რეაბილიტაციის პროექტი და სხვა). 2009 წელს აღნიშნულ პროგრამებზე დაიხარჯა 179.319,0 ათასი ლარი, ხოლო 2010 წელს – 239.784,1 ათასი ლარი. ძირითადი დაფინანსება საერთაშორისო და სახელმწიფო მნიშვნელობის გზების რეაბილიტაციაზე მოდის. ხოლო რეგიონალური ინფრასტრუქტურის განვითარების პროექტზე 2009-2010 წლებში 65.702,7 ათასი ლარი დაიხარჯა. დაფინანსების ფორმა – გრანტი;

- **ბათუმში კომუნალური ინფრასტრუქტურის დაწესებულებათა რეაბილიტაცია (I და II ფაზა).** 2009 წელს მიღებულია 27.435,9 ათასი ლარი, ხოლო 2010 წელს – 31.094,8 ათასი ლარი. დამფინანსებელი – გერმანული საკრედიტო ორგანიზაცია. დაფინანსების ფორმა – კრედიტი;
- **ბათუმის ურბანული ტრანსპორტის პროექტი.** 2009 წელს მიღებულია 1.293,9 ათასი ლარი, ხოლო 2010 წელს – 4.640,1 ათასი ლარი. დამფინანსებელი – ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკი. დაფინანსების ფორმა – კრედიტი;
- **სოფლის განვითარების პროექტი.** 2009 წელს მიღებულია 4.565,3 ათასი ლარი, ხოლო 2010 წელს – 7.346,7 ათასი ლარი. დამფინანსებელი – მსოფლიო ბანკი და IქAD. დაფინანსების ფორმა – კრედიტი;
- **შიდასახელმწიფოებრივი და ადგილობრივი გზების პროექტი.** 2009 წელს მიღებულია 41.771,8 ათასი ლარი, ხოლო 2010 წელს – 39.659,7 ათასი ლარი. დამფინანსებელი – მსოფლიო ბანკი. დაფინანსების ფორმა – კრედიტი;
- **მუნიციპალური მომსახურების განვითარების პროექტი.** 2009 წელს მიღებულია 42.820,9 ათასი ლარი, ხოლო 2010 წელს – 11.128,5 ათასი ლარი. დამფინანსებელი: აზიის განვითარების ბანკი. დაფინანსების ფორმა – კრედიტი;
- **მუნიციპალური მომსახურების განვითარების პროექტი (II ფაზა).** 2009 წელს მიღებულია 1.649,1 ათასი ლარი, ხოლო 2010 წელს – 30.101,0 ათასი ლარი. დამფინანსებელი: აზიის განვითარების ბანკი. დაფინანსების ფორმა – კრედიტი;
- **რეგიონალური და მუნიციპალური ინფრასტრუქტურის განვითარების პროექტი (დამატებითი დაფინანსების ჩათვლით).** 2009 წელს მიღებულია 40.364,1 ათასი ლარი, ხოლო 2010 წელს – 48.427,9 ათასი ლარი. დამფინანსებელი – მსოფლიო ბანკი. დაფინანსების ფორმა – კრედიტი;
- **ქუთაისის წყალმომარაგების სისტემის რეაბილიტაცია.** 2009 წელს მიღებულია 3.365,8 ათასი ლარი, ხოლო 2010 წელს – 1.162,9 ათასი ლარი. დამფინანსებელი: ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკი. დაფინანსების ფორმა – კრედიტი;
- **თბილისის გზების რეაბილიტაციის პროექტი.** 2009 წელს მიღებულია 11.669,5 ათასი ლარი, ხოლო 2010 წელს – 14.518,6 ათასი ლარი. დამფინანსებელი – არაბული ეკონომიკის განვითარების ქუვეითის ფონდი. დაფინანსების ფორმა – კრედიტი;
- **ხელვაჩაურის მუნიციპალიტეტის კომუნალური ინფრასტრუქტურის დაწესებულებათა რეაბილიტაცია.** 2010 წელს მიღებულია 2.757,8 ათასი ლარი. დამფინანსებელი – გერმანული საკრედიტო ორგანიზაცია. დაფინანსების ფორმა – კრედიტი;
- **ირიგაციისა და დრენაჟის მომხმარებელთა ორგანიზაციების განვითარების პროექტი.** 2009 წელს მიღებულია 4.022,7 ათასი ლარი. დამფინანსებელი – მსოფლიო ბანკი. დაფინანსების ფორმა – კრედიტი.

2009-2010 წლებში საქართველოს ხელისუფლების მიერ ინფრასტრუქტურის გაუმჯობესებისათვის მიღებული დაფინანსების დიდი ნაწილი გრანტების სახით მიღებული შემოსავალია, რაც „ათასწლეულის გამოწვევა საქართველოს“ პროექტის ფარგლებში იქნა დამტკიცებული. ამ თანხის უმეტესი ნაწილი საერთაშორისო მნიშვნელობის გზების მშენებლობას ხმარდება. რეგიონში ინფრასტრუქტურის გაუმჯობესების მოგვარების მიზნით ცენტრალური ხელისუფლების მიერ აღებულ იქნა შეღავათიანი საინვესტიციო კრედიტები.

ზემოაღნიშნული პროგრამების/პროექტების გარდა, ცენტრალური ხელისუფლება სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გამოყოფს დამატებით სახსრებს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების დასაფინანსებლად.

სახელმწიფო პროგრამებისა და პროექტების განხილვის დროს მნიშვნელოვანია მოვახდინოთ მათი ტექნიკურად განხორციელების აღწერა, განმარტების დადგენა და განხორციელებული საქმიანობის ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთარ უფლებამოსილებასთან დაკავშირება, რაც საშუალებას მოგვცემს დავადგინოთ, თუ რამდენად არიან ადგილობრივი თვითმმართველობები დამოუკიდებელი საკუთარი უფლებამოსილების დაფინანსებაზე გადაწყვეტილების მიღებაში.

ცენტრალური ხელისუფლების მიერ სახელმწიფო პროგრამების განხორციელების დროს შესაძლებელია გამოყენებულ იქნას შემდეგი მიდგომები:

- სპეციალური ტრანსფერის მეშვეობით თვითმმართველობის დაფინანსება;
- საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდის მეშვეობით დაფინანსება. ამ ფონდის მოცულობა განერილია სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ კანონში და მისი განკარგვა მთავრობის მიერ ხორციელდება;
- მუნიციპალური განვითარების ფონდის მეშვეობით დაფინანსება. მუნიციპალური განვითარების ფონდი არის საჯარო სამართლის იურიდიული პირი და ის ძირითადად სახელმწიფოს მიერ მიღებულ ინფრასტრუქტურული დანიშნულების გრანტებსა და სესხებს განკარგავს;
- სპეციალური პროგრამის შემუშავება და თვითმმართველობებისთვის თანხების გადაცემა;
- რეგიონალური განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს მიერ პროექტების პირდაპირ დაფინანსება.

2. რეგიონებში ინფრასტრუქტურული ღონისძიებების დაფინანსება სპეციალური ტრანსფერის გამოყენებით

საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის მიხედვით, სპეციალური ტრანსფერი განმარტებულია, როგორც გათანაბრებითი და მიზნობრივი ტრანსფერის გარდა ერთი ბიუჯეტიდან სხვა ბიუჯეტისათვის ფინანსური დახმარების სახით გამოყოფილი სახსრები. მართალია, განმარტებაში კაპიტალური დანიშნულება დაკონკრეტებული არ არის, თუმცა ბოლო წლების პრაქტიკა აჩვენებს, რომ სახელმწიფო ბიუჯეტიდან თვითმმართველობებისთვის სპეციალური ტრანსფერის გამოყოფა ძირითადად ინფრასტრუქტურული

ლონისძიებების დასაფინანსებლად ხდება. 2009-2010 წელს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან სპეციალური ტრანსფერის გაცემა დაიგეგმა მხოლოდ 2 თვითმმართველ ქალაქზე: თბილისისა (2010 წელს 196.562,3 ათასი ლარი) და ბათუმზე (2010 წელს 100.000,0 ათასი ლარი). არც სახელმწიფო და არც თვითმმართველი ქალაქების ბიუჯეტებში დაკონკრეტებული არ არის სპეციალური ტრანსფერის რომელიმე კონკრეტულ პროგრამასთან კავშირი. აღსანიშნავი ფაქტია, რომ რამოდენიმე ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტში ვხდებით სპეციალური ტრანსფერის სახით მიღებული შემოსავლის გრაფას, რომელიც სახელმწიფო ბიუჯეტში აღნიშნული არ არის (მაგ. ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის 2009-2010 წლის ბიუჯეტები). ეს დაკავშირებულია სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ადგილობრივი თვითმმართველობებისთვის გამოყოფილი სახსრების ტექნიკურად ასახვის პრობლემასთან.

სპეციალური ტრანსფერის განმარტება კანონმდებლობაში რამდენჯერმე შეიცვალა. თავდაპირველი რედაქცია ამ ტრანსფერის მხოლოდ ბუნებრივი კატაკლიზმების შედეგების ლიკვიდაციისთვის გამოყენებას ითვალისწინებდა. მომდევნო რედაქციაში ბუნებრივი კატაკლიზმებს დაემატა სხვა გადაუდებელი აუცილებლობა, ხოლო ბოლო ვარიანტში საერთოდ არ არის დაკონკრეტებული მიზნობრიობა. ფისკალური დეცენტრალიზაციის თვალსაზრისით ეს საკმაოდ ბუნდოვანი ჩანანერია, რაც ცენტრალურ ხელისუფლებას საჯარო ფინანსების სუბიექტურად გადანაწილების საშუალებას აძლევს. ამის ნათელი მაგალითია 2009-2010 წლებში სპეციალური ტრანსფერის მხოლოდ ორი თვითმმართველი ქალაქისათვის – თბილისისა და ბათუმისათვის – გათვალისწინება. აღნიშნული თვითმმართველობები განსაკუთრებული სტატუსით სარგებლობენ (თბილისი – საქართველოს დედაქალაქის სტატუსით; ბათუმი – აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ადმინისტრაციული ცენტრისა), თუმცა ამის გამო გათანაბრებითი ტრანსფერის ფორმულაში შესაბამისი კოეფიციენტიც არის გათვალისწინებული (თბილისისთვის დედაქალაქის სტატუსის კოეფიციენტი შეადგენს 2,5-ს; ბათუმისთვის – 1-ს) და დამატებით სპეციალური ტრანსფერის გამოყოფა მიზანშეწონილი არ არის. აღნიშნული ფაქტი გათანაბრებითი ტრანსფერის სისუსტით ან/და ცენტრალური ხელისუფლების მიერ საჯარო ფინანსების სუბიექტური განაწილებით არის გამოწვეული.

3. რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდში აკუმულირებული თანხების განაწილება

საბიუჯეტო კოდექსის თანახმად, სახელმწიფო ბიუჯეტში იქმნება საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდი, რომლის განკარგვა ხორციელდება საქართველოს მთავრობის მიერ მიღებული გადაწყვეტილების შესაბამისად. საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდის ოდენობა განისაზღვრება ყოველწლიური სახელმწიფო ბიუჯეტით. თუ საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან გამოსაყოფი თანხა არ აღემატება 100.000 ლარს, საქართველოს ფინანსთა მინისტრის წარდგინებით საქართველოს პრემიერ-მინისტრი უფლებამოსილია მიიღოს გადაწყვეტილება თანხის გამოყოფის თაობაზე.

სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ კანონის თანახმად, 2009 და 2010 წლებში განისაზღვრა საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდის მოცულობა. ფონდის სახსრები მთავრობის მიერ მიღებული განკარგულებების შესაბამისად განიკარგა. აღნიშნული განკარგულებების შესრულების კონტროლს, კომპეტენციის ფარგლებში, ანხორციელებენ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში სახელმწიფო რწმუნებულები – გუბერნატორები, საქართველოს რეგიონალური განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო და საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო.

2009 წელს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდისთვის დაგეგმილ იქნა 123 მილიონი ლარის გამოყოფა, თუმცა წლის განმავლობაში განხორციელებული ცვლილებების შედეგად აღნიშნული თანხა 182,6 მილიონ ლარამდე გაიზარდა. 2010 წელს დაიგეგმა 91 მილიონი ლარის გამოყოფა, ხოლო ცვლილებების შედეგად აღნიშნული თანხა 240 მილიონ ლარამდე გაიზარდა.

საქართველოს მთავრობის 2009 წლის 20 იანვრის №35 განკარგულებით, საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს დაევალა საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულებისათვის მათ შემადგენლობაში არსებულ ადმინისტრაციულ ერთეულებში სოციალურ-ეკონომიკური პროექტების განსახორციელებლად 19.998,9 ათასი ლარის გამოყოფა. ეს სახსრები გადანაწილდა თვითმმართველ ერთეულებზე, თუმცა პროექტების ჩამონათვალი დაკონკრეტებული არ არის. 2009 წლის 9 მარტს აღნიშნულ განკარგულებაში შეტანილ იქნა დამატება, რომელმაც თვითმმართველობებს აღნიშნული თანხების ერთ პირთან მოლაპარაკების ფორმით გამოყენების უფლება მისცა.

2009 წლის 20 იანვარს საქართველოს მთავრობის №34 განკარგულებით განსაზღვრულ იქნა 2009 წელს თვითმმართველობების ტერიტორიაზე განსახორციელებელი ინფრასტრუქტურული პროექტების ჩამონათვალი და ამ პროექტებისთვის გათვალისწინებული ჯამური დაფინანსება თვითმმართველობების მიხედვით, თუმცა, კონკრეტული პროექტის დეტალური ღირებულება მასში მოცემული არ არის. აღნიშნულ განკარგულებას აქვს ცხრა დანართი, რომლებშიც რეგიონების მიხედვით არის განაწილებული პროექტები და სახსრები. მთავრობის №34 განკარგულებაში 2009 წლის განმავლობაში 17 ცვლილება შევიდა. საერთო ჯამში გამოიყო 65,3 მილიონი ლარი.

2010 წლის 13 იანვარს საქართველოს მთავრობის №40 განკარგულებით განსაზღვრულ იქნა 2010 წელს თვითმმართველობების ტერიტორიაზე განსახორციელებელი ინფრასტრუქტურული პროექტების დეტალური ჩამონათვალი. აღნიშნულ განკარგულებაში 2010 წლის განმავლობაში 2 ცვლილება შევიდა. საერთო ჯამში 2010 წელს გამოიყო 66 მილიონი ლარი.

ცხრილი №7. 2009 და 2010 წლებში მთავრობის №34 და №40 განკარგულებით გამოყოფილი თანხების მოცულობა რეგიონების მიხედვით

რეგიონი	2009 წელი	2010 წელი
კახეთი	8.730.000	9.000.000
იმერეთი	14.730.000	15.000.000
სამეგრელო-ზემო სვანეთი	10.000.000	10.000.000
შიდა ქართლი	6.540.000	7.000.000
ქვემო ქართლი	10.250.000	10.000.000
გურია	3.000.000	3.000.000
სამცხე-ჯავახეთი	5.000.000	5.000.000
მცხეთა-მთიანეთი	4.000.000	4.000.000
რაჭა-ლეჩხუმი—ქვემო სვანეთი	3.000.000	3.000.000

წყარო: საქართველოს მთავრობის 2009 წლის №34 და 2010 წლის №40 განკარგულება.

2009 წელს ზემოთმოყვანილი განკარგულებებით 13.530.000 ლარი (20,7 პროცენტი) 3 თვითმმართველ ქალაქზე გამოიყო, ხოლო 51.720.000 ლარი (79,3 პროცენტი) – 52 მუნიციპალიტეტზე. 2010 წელს 3 თვითმმართველ ქალაქზე 14.750.000 ლარი (22 პროცენტი), ხოლო 52 მუნიციპალიტეტზე 51.250.000 ლარი (78 პროცენტი) მოდის.

რეგიონების მიხედვით განსახორციელებელი პროექტები ერთმანეთისგან განსხვავდება. ჯამში ადგილობრივი მნიშვნელობის გზების და წყლის სისტემის რეაბილიტაციის პროექტები დომინირებს.

2009 წელს მნიშვნელოვანი თანხები მიმართულ იქნა სასმელი წყლის სისტემის რეაბილიტაციაზე. 2008 წლის 1 იანვრიდან აღნიშნული უფლებამოსილება აღარ წარმოადგენს თვითმმართველობის საკუთარ უფლებამოსილებას და თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებიდან აღნიშნულ სფეროზე თანხების ხარჯვა არამიზანშეწონილად ითვლება. აღნიშნული ცვლილების მთავარ მიზანს წაროადგენდა წყლის მიწოდების ფუნქციის თავისუფალ საბაზრო ურთიერთობებზე გადაყვანა და კერძო ინვესტირების ხელშეწყობა. აღნიშნულმა სტრატეგიამ გაამართლა თბილისში, თუმცა რეგიონებში ამ სფეროთი კერძო ბიზნესის დაინტერესება არ შეინიშნება. აღნიშნული პრობლემის გადასაჭრელად ცენტრალური ხელისუფლების მიერ დაფუძნდა სახელმწიფო შპს „საქართველოს გაერთიანებული წყალმომარაგების კომპანია“, რომელიც საქართველოს რეგიონებში წყლის მიწოდებელია. აღნიშნული კომპანია მომსახურებას ახორციელებს ქალაქების და დაბების დონეზე, ხოლო სოფლების წყლის სისტემის რეაბილიტაციასა და მათ ტერიტორიაზე წყლის მიწოდებას არ ახდენს. ამ პრობლემის მოგვარება ადგილობრივ თვითმმართველობებს უწევთ, მიუხედავად იმისა, რომ ეს ადგილობრივი თვითმმართველობების კომპეტენციას აღარ წარმოადგენს. განხორციელებული „რეფორმის“ შედეგად მიღებული პრობლემების ლიკვიდაციის მიზნით, ცენტრალური ხელისუფლება ყოველწლიურად გამოყოფს თანხებს წყლის სისტემის რეაბილიტაციისათვის, მათ შორის ადგილობრივ თვითმმართველობებზე. სოფლად წყლის სისტემის საკითხები ძირეულ შესწავლას საჭიროებს, რადგან ამ სისტემების საკუთრების ფორმა დადგენილი არ არის და გაურკვეველია ადგილობრივი თვითმმართველობების მიერ აღდგენილი ქონების (წყლის სისტემა) ბუღალტრულ ბალანსზე ასახვის საკითხი.

საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან თანხების განაწილება წლის განმავლობაში ერთხელ არ ხდება და შესაბამისად მთავრობის 2009 წლის №34 და 2010 წლის №40 განკარგულებების განხილვა რეგიონებში განხორციელებული პროგრამების/პროექტების შესახებ სრულ სურათს ვერ მოგვცემს. ამიტომ უნდა განვიხილოთ მთავრობის ის განკარგულებები, რომელთა მეშვეობითაც მოხდა დანარჩენი თანხების განკარგვა. განკარგულებების დიდი რაოდენობიდან გამომდინარე, გამოვყოფთ რამოდენიმე მათგანს (თანხის მოცულობის მიხედვით):

2009 წელი

- განკარგულება №347 – ადგილობრივ თვითმმართველობებს საჯარო სკოლების მშენებლობისა და რეაბილიტაციის მიზნით გამოეყო 20.000.000 ლარი. №347 განკარგულებას, №34 განკარგულების მსგავსად, ახლავს რეგიონების მიხედვით თვითმმართველობებისა და სარეაბილიტაციო საჯარო სკოლების ჩამონათვალი;
- განკარგულება №1041 – თვითმმართველ ქ. ქუთაისსა და ქიათურის, ტყიბულის, თერჯოლის, ყაზბეგის, თიანეთის, ლანჩხუთის, ოზურგეთის, ჩოხატაურის მუნიციპალიტეტებს გამოეყო 5.029.000 ლარი;

- განკარგულება №205 – ტექნიკურ-ეკონომიკური დასაბუთებისა და საინჟინრო პროექტების მომზადებისათვის საქართველოს მუნიციპალური განვითარების ფონდს გამოეყო 2.400.000 ლარი;
- განკარგულება №204 – საომარი მოქმედებების შედეგად დაზიანებული ბინების რეაბილიტაციის მიზნით გორის მუნიციპალიტეტს გამოეყო 2.200.000 ლარი;
- განკარგულება №144 და №346 – 1.103.774 ლარი გამოეყო იმერეთის, სამეგრელოს და კახეთის თვითმმართველობებს სტიქიის შედეგად საგანმანათლებლო დაწესებულებებისათვის მიყენებული ზიანის სალიკვიდაციოდ;
- განკარგულება №209 და №928 – 870.000 ლარი გამოეყო გარემოსდაცვითი სფეროს დაფინანსებაზე, კონკრეტულად კი გორისა და მცხეთის მუნიციპალიტეტებს საყოფაცხოვრებო ნარჩენების გადამზიდი მანქანებისა და ურნების შეძენის მიზნით გამოეყოთ 370.000 ლარი. ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე ახალი ნაგავსაყრელის მოწყობისა და შესაბამისი ტექნიკის შეძენის მიზნით ზუგდიდის მუნიციპალიტეტს გამოეყო 500.000 ლარი.

2010 წელი

- განკარგულება №16 – ტექნიკურ-ეკონომიკური დასაბუთებისა და საინჟინრო პროექტების მომზადებისათვის სსიპ საქართველოს მუნიციპალური განვითარების ფონდს გამოეყო 2.100.000 ლარი;
- განკარგულება №58 – ევროპის საინვესტიციო ბანკისა და სხვა დონორი ორგანიზაციების დაფინანსების ფარგლებში განსახორციელებელი წყალმომარაგებისა და წყალარინების სამუშაოთა საპროექტო სამუშაოების დაფინანსების მიზნით საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს საჯარო სამართლის იურიდიულ პირს – წყლით უზრუნველყოფის რეგიონული განვითარების სააგენტოს გამოეყო 2.000.000 ლარი, შპს „საქართველოს გაერთიანებული წყალმომარაგების კომპანიისათვის“ გადასაცემად.

2010 წელს თვითმმართველი ქალაქ ქუთაისის ბიუჯეტში ჩანს, რომ რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან ქუთაისმა 76.741,0 ათასი ლარი მიიღო. ამ თანხის უდიდესი ნაწილი ქუთაისში პარლამენტის მშენებლობისთვის არის გამოყოფილი.

ზემოთმოყვანილი განკარგულებებისა და პროექტების ანალიზის შედეგად შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ თვითმმართველობებისთვის გამოყოფილი სახსრების მნიშვნელოვანი ნაწილი მათ საკუთარ უფლებამოსილებებს ხმარდება, რაც ერთის მხრივ დადებითი ფაქტია. თუმცა, აღნიშნული პროექტების შესახებ გადაწყვეტილების მიღების დროს თვითმმართველობას სჭირდება ცენტრალურ ხელისუფლებასთან შეთანხმების მიღწევა და შესაბამისად გადაწყვეტილების მიღების პროცესში დამოუკიდებელი არ არის.

4. მუნიციპალური განვითარების ფონდის (მგფ) მიერ პროექტების დაფინანსება

სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მუნიციპალური განვითარების ფონდის დაფინანსება 2009 წელს 201.649,8 ათას ლარს შეადგენდა, ხოლო 2010 წელს – 154.366,3 ათას ლარს.

საქართველოს მუნიციპალური განვითარების ფონდის დებულების თანახმად, „საქართველოს მუნიციპალური განვითარების ფონდი არის საჯარო სამართლის იურიდიული პირი, რომლის მიზანია ხელი შეუწყოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ინსტიტუციონალურ და ფინანსურ შესაძლებლობათა გაძლიერებას, ადგილობრივ ინფრასტრუქტურასა და მომსახურებაში სახსრების ინვესტირებას, ადგილობრივი მოსახლეობის (თემების) ძირითადი ეკონომიკური და სოციალური მომსახურების მდგრად საფუძველზე გაუმჯობესებას... „.

საქართველოს მუნიციპალური განვითარების ფონდი 1997 წელს საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულებით, საქართველოს მუნიციპალური სექტორის განვითარების სახელმწიფო პროგრამის ფარგლებში შეიქმნა. მგფ-ის დაარსების მთავარი მიზანი მხოლოდ მსოფლიო ბანკის მიერ დაფინანსებული პროექტის განხორციელება იყო. უფრო ზუსტად, მგფ ახორციელებდა პროექტის მხოლოდ ერთ კომპონენტს, რომელიც მუნიციპალური ინფრასტრუქტურის რეაბილიტაციას გულისხმობდა. დროთა განმავლობაში მგფ ჩამოყალიბდა ინსტიტუტად, რომელსაც გააჩნდა შესაძლებლობები ეფექტურად ემართა მასზე დაკისრებული პროექტები. საქართველოს მთავრობამ გადაწყვიტა მგფ-სთვის დაევალებინა სხვა მიმდინარე პროექტების მართვა.

საქართველოს მუნიციპალური განვითარების ფონდის მიერ 2009 წელს განხორციელებული პროექტებია:

- ალგეთისა და სიონის წყალსაცავების რეაბილიტაციის ღონისძიება – 812.0 ათასი ლარი;
- მუნიციპალური სერვისების განვითარების პროექტების ფარგლებში განსახორციელებელი ტექნიკურ-ეკონომიკური დასაბუთებებისა და საინჟინრო პროექტების მომზადება – 4.606,9 ათასი ლარი;
- საქართველოს მუნიციპალური განვითარების ფონდის მიერ განსახორციელებელი პროექტები – 34.326,7 ათასი ლარი;
- დევნილთა სახლების მშენებლობა/რეაბილიტაცია (ევროკავშირი) – 78.928,9 ათასი ლარი;
- დონორების დაფინანსებული პროექტები – 82.975,2 ათასი ლარი, მათ შორის:
 - ირიგაციისა და დრენაჟის მომხმარებელთა ორგანიზაციების განვითარების პროექტი (მსოფლიო ბანკი) – 5.023,0 ათასი ლარი;
 - ქუთაისის წყალმომარაგების სისტემის რეაბილიტაცია (ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკი) – 3.365,8 ათასი ლარი;
 - მუნიციპალური მომსახურების განვითარების პროექტი (აზიის განვითარების ბანკი) – 43.011,5 ათასი ლარი;
 - რეგიონალური და მუნიციპალური ინფრასტრუქტურის განვითარების პროექტი (მსოფლიო ბანკი) – 29.829,9 ათასი ლარი;
 - იძულებით გადაადგილებულ პირთა საცხოვრებელი სახლების გადაუდებელი რეაბილიტაცია დასავლეთ საქართველოში (გერმანული საკრედიტო ორგანიზაცია) – 96,0 ათასი ლარი;

- მუნიციპალური მომსახურების განვითარების პროექტი (II ფაზა) (აზიის განვითარების ბანკი) – 1.649,0 ათასი ლარი.

საქართველოს მუნიციპალური განვითარების ფონდის მიერ 2010 წელს განხორციელებული პროექტებია:

- საქართველოს მუნიციპალური განვითარების ფონდის მიერ განსახორციელებელი პროექტები – 7.400,0 ათასი ლარი;
- დევნილთა სახლების მშენებლობა/რეაბილიტაცია (ევროკავშირი) – 35.500,0 ათასი ლარი;
- დონორების დაფინანსებული პროექტები – 111.466,3 ათასი ლარი, მათ შორის:
 - ქუთაისის წყალმომარაგების სისტემის რეაბილიტაცია (ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკი) – 652,9 ათასი ლარი;
 - განახლებადი ენერჯის განვითარების პროგრამა (გერმანული საკრედიტო ორგანიზაცია) – 4.000,0 ათასი ლარი;
 - ქობულეთის წყალარინების პროექტი (ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკი, ORET) – 500,0 ათასი ლარი;
 - ბორჯომის წყლის პროექტი (ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკი) – 600,0 ათასი ლარი;
 - მუნიციპალური მომსახურების განვითარების პროექტი (აზიის განვითარების ბანკი) – 12.572,4 ათასი ლარი;
 - რეგიონალური და მუნიციპალური ინფრასტრუქტურის განვითარების პროექტი (მსოფლიო ბანკი) – 16.410,0 ათასი ლარი;
 - იძულებით გადაადგილებულ პირთა საცხოვრებელი სახლების გადაუდებელი რეაბილიტაცია დასავლეთ საქართველოში (გერმანული საკრედიტო ორგანიზაცია) – 780,3 ათასი ლარი;
 - მუნიციპალური მომსახურების განვითარების პროექტი (II ფაზა) (აზიის განვითარების ბანკი) – 30.665,0 ათასი ლარი;
 - რეგიონალური და მუნიციპალური ინფრასტრუქტურის განვითარების პროექტის დამატებითი დაფინანსება (მსოფლიო ბანკი) – 40.294,4 ათასი ლარი;
 - წყლის ინფრასტრუქტურის განახლების პროექტი (EIB) – 690,0 ათასი ლარი;
 - მდგრადი ურბანული ტრანსპორტის განვითარების საინვესტიციო პროგრამა – პროექტი I (აზიის განვითარების ბანკი) – 100,0 ათასი ლარი;

- ინფრასტრუქტურისა და ეკონომიკური შესაძლებლობების გაუმჯობესება და იძულებით გადაადგილებული პირების მხარდაჭერა (ამერიკის შეერთებული შტატების განვითარების პროგრამა) – 100,0 ათასი ლარი;
- გადაუდებელი რეაბილიტაციისა და მშენებლობის პროექტი (მსოფლიო ბანკი) – 4.100,0 ათასი ლარი.

ზემოთმოყვანილი ინფორმაციიდან ჩანს, რომ მუნიციპალური განვითარების ფონდის მიერ დაფინანსებულ პროექტებში დომინირებს მუნიციპალური მომსახურების განვითარების პროექტი და რეგიონალური და მუნიციპალური ინფრასტრუქტურის განვითარების პროექტი.

4.1 რეგიონალური და მუნიციპალური ინფრასტრუქტურის განვითარების პროექტი

2005 წლის 12 სექტემბერს საქართველოს და ამერიკის შეერთებულმა შტატების მთავრობებმა, ხელი მოაწერეს „ათასწლეულის გამოწვევა საქართველოს“ კომპაქტს. ათასწლეულის გამოწვევის პროგრამა უზრუნველყოფს საქართველოსთვის თანხების გამოყოფას გრანტის სახით, რომლის გარკვეული ნაწილიც გამოყენებული იქნება რეგიონული ინფრასტრუქტურის განვითარების პროექტების დასაფინანსებლად. საქართველო, თავის მხრივ, გრანტის სახსრებს გასცემს მუნიციპალური ინფრასტრუქტურის აღდგენისთვის: წყალმომარაგება, დასუფთავება, ირიგაცია, მუნიციპალური გაზიფიკაცია, გზები და მყარი ნარჩენები.³⁸ რეგიონული ინფრასტრუქტურის განვითარების პროექტი შეიქმნა იმისათვის, რომ მხარი დაუჭიროს რეგიონული მუნიციპალიტეტების და კომუნალური სამსახურების მდგრად განვითარებას. ამ მიზნით, ის ასევე უზრუნველყოფს ტექნიკურ დახმარებას რეგიონული მუნიციპალიტეტებისათვის და კომუნალური სანარმოებისათვის, რომლებიც ყურადღებას ამახვილებენ თავიანთი სიმძლავრის გაზრდაზე, მომსახურებების უზრუნველყოფის, ექსპლუატაციისა და ტექნომსახურებების განხორციელების, დაგეგმვისა და დაფინანსების გაუმჯობესებაზე. „ათასწლეულის გამოწვევა საქართველოს“-ა და მუნიციპალური განვითარების ფონდს შორის თანაშრომლობის პირობები ჩამოყალიბებულია 2006 წლის 24 მარტის თანამშრომლობის ხელშეკრულებაში.

რეგიონული ინფრასტრუქტურის განვითარების პროექტების დაფინანსება ხდება გრანტის სახით. დაფინანსება გამოყენებული უნდა იყოს:

- ტექნიკური დახმარების (ტექნიკური დახმარების პროექტები) და/ან
- განვითარების (განვითარების პროექტები) და/ან
- კაპიტალური მშენებლობის (საინვესტიციო პროექტები) მიმართ.

ტექნიკური დახმარების პროექტები შეიძლება მოიცავდეს ექსპლუატაციისა და მოვლა-შენახვის დაგეგმვასა და ტრენინგთან დაკავშირებულ კონსულტაციას, ტარიფების რეფორმას, ტარიფის განსაზღვრას ან სხვა ღონისძიებებს, რომელთა მიზანია არსებული ან შემოთავაზებული პროექტების მდგრადობის გაუმჯობესება.

³⁸ www.mdf.ge.

განვითარების პროექტები შეიძლება მოიცავდეს პროექტის განვითარებასთან, მათ შორის, ტექნიკურ-ეკონომიკურ დასაბუთებისა და გარემოზე ზემოქმედების შესწავლის საკითხებთან დაკავშირებულ სამუშაოს.

საინვესტიციო პროექტები შეიძლება მოიცავდეს ადგილობრივი და რეგიონული ინფრასტრუქტურის ობიექტების რეაბილიტაციასთან ან ახალ მშენებლობასთან დაკავშირებულ კაპიტალურ პროგრამებს.

შემოთავაზებული პროექტები, უპირველეს ყოვლისა, უნდა განისაზღვროს ადგილობრივი მოთხოვნების საფუძველზე. კლიენტის მიერ რაიმე გადანაცვლების მიღებამდე ამგვარი მოთხოვნებისა და პრიორიტეტების განსაზღვრის და ასევე ტექნიკური ვარიანტების, მათი ხარჯების და შესაძლო არახელსაყრელი შედეგების განხილვის დროს, საჯარო მოსმენებისა და სხვა სათანადო მექანიზმების საშუალებით, გათვალისწინებული უნდა იყოს მოქალაქეთა აზრი. ასეთი კონსულტაციები უნდა ეხებოდეს ტარიფების განსაზღვრის ან მათი ცვლილებების სოციალურ გავლენას.

რეგიონალური და მუნიციპალური ინფრასტრუქტურის განვითარების პროექტის ფარგლებში დაიგეგმა ფოთის, ქობულეთის, ქუთაისის, ბაკურიანისა და ბორჯომის წყალმომარაგებისა და კანალიზაციის სისტემების გადაუდებელი სარეაბილიტაციო სამუშაოების განხორციელება. რეგიონალური ინფრასტრუქტურის განვითარების პროექტის ფარგლებში დაფინანსდა ასევე: 1. ტექნიკურ-ეკონომიკური შესწავლა ზემო სამგორის, ქვემო სამგორისა და ტბისი-კუმისის სარწყავი სისტემების რეაბილიტაციისათვის; 2. ტექნიკურ-ეკონომიკური შესწავლა წყალტუბოს მუნიციპალური წყალმომარაგებისა და წყალარინების პროექტისათვის.³⁹

რეგიონული ინფრასტრუქტურის განვითარების პროექტის ფარგლებში, თანადაფინანსების მიზნით, საქართველოს მუნიციპალური განვითარების ფონდი თანამშრომლობს ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკთან, შვედეთის საერთაშორისო განვითარებისა და თანამშრომლობის სააგენტოსთან (SIDA) და სხვა დონორებთან.

რეგიონული ინფრასტრუქტურის განვითარების პროექტის განხორციელების შედეგად:

- შესაძლებელი გახდება მოსახლეობის სუფთა სასმელი წყლით 24 საათიანი მომარაგება;
- საგრძნობლად შემცირდება წყლით გამოწვეული დაავადებების რისკი;
- გაუმჯობესდება პირობები ტურიზმის და მცირე და საშუალო ბიზნესის განვითარებისთვის, რაც გამოიწვევს მოსახლეობის შემოსავლების ზრდას და ცხოვრების დონის ამაღლებას;
- ადგილობრივი თვითმმართველობის და წყალმომარაგების კომპანიებს საშუალება მიეცემათ ისარგებლონ გაუმჯობესებული სისტემებით და ტექნიკური დახმარებით;
- შემცირდება ამ სისტემების მოვლა-შენახვის ხარჯები, რომლებიც ამჟამად ადგილობრივი ბიუჯეტიდან იფარება.

³⁹ იქვე.

მუნიციპალური განვითარების ფონდის მიერ შემუშავებულ იქნა პროექტების შერჩევის, განხორციელებისა და მონიტორინგის პროცედურების დეტალური სახელმძღვანელო.

2010 წელს მიღწეული იქნა შეთანხმება რეგიონალური და მუნიციპალური ინფრასტრუქტურის განვითარების დამატებითი დაფინანსების შესახებ, რომლის შედეგადაც 2010 წელს დამატებით 40.294,4 ათასი ლარი დაიხარჯა.

აღნიშნული პროექტების ფარგლებში საკმაოდ დიდი სამუშაოები ჩატარდა, თუმცა დასახული ამოცანების სრულად შესრულება შეუძლებელია. მაგალითისთვის შეგვიძლია მოვიყვანოთ ქუთაისში წყლის სისტემის რეაბილიტაციის ქვეპროექტი, რომლის ფარგლებშიც მოსახლეობა 24 საათიან წყლის მიწოდებას ელოდა. აღნიშნული პროექტის განხორციელებისათვის საკმაო რესურსი გამოიყო, თუმცა ქუთაისის მოსახლეობისათვის წყლის გრაფიკით მიწოდების პრობლემა კვლავ აქტუალურია.

საქართველოში პრობლემას წარმოადგენს მოსახლეობის გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ჩართვა. მსგავს პრობლემებს ვხვდებით მუნიციპალური განვითარების ფონდის მიერ დაფინანსებულ პროექტებთან დაკავშირებით. როგორც ავღნიშნეთ, რეგიონალური ინფრასტრუქტურის გაუმჯობესების პროექტის შესახებ ხელშეკრულება მოითხოვს განცხადების წარმდგენის მიერ მოსახლეობის აზრის გათვალისწინებას და საჯაროობის უზრუნველყოფას, რაც ხშირ შემთხვევაში არ სრულდება.

4.2 მუნიციპალური მომსახურების განვითარების პროექტი

2006 წელს 1 იანვრიდან ძალაში შევიდა საქართველოს და აზიის განვითარების ბანკს შორის სასესხო ხელშეკრულება (სპეციალური ოპერაციები), რომელიც მუნიციპალური მომსახურების განვითარებას ისახავდა მიზნად. 2009 წლის 20 აგვისტოს მხარეებს შორის მიღწეულ იქნა შეთანხმება ამ პროექტის მეორე ფაზის დაფინანსების შესახებ. პროექტის საერთო მიზანს წარმოადგენს გარემოს და ჯანდაცვის გაუმჯობესება. პროექტის მოსალოდნელ შედეგს წარმოადგენს მომსახურების გაუმჯობესება და ცხოვრების უკეთესი პირობების შექმნა პროექტის განხორციელების ტერიტორიაზე.

პროექტის მიზანია:

- წყალმომარაგების, კანალიზაციის, მყარი ნარჩენების განკარგვის, გზების ხარისხისა და განათების და სხვა მუნიციპალური მომსახურების გაუმჯობესების მიზნით ქვეპროექტების დასაფინანსებლად მგფ-ის რესურსებით უზრუნველყოფა;
- პროექტის მართვა და პერსონალის მომზადება;
- მუნიციპალური მთავრობების პერსონალის ცოდნის ამაღლება ტექნიკურ-ეკონომიკური, საინჟინრო, საპროექტო, გარემოსდაცვითი, სოციალური და სხვა მსგავსი კვლევების მომზადებისა და შეფასებისთვის;
- პროექტის მართვის გაუმჯობესება მუნიციპალურ დონეზე;
- მგფ-ში კორპორაციული და ბიზნეს-დაგეგმვის პროცედურების გაუმჯობესება, მგფ-ის პერსონალის სწავლება და მისი უნარიანობის ამაღლება კვლევების წარმოების სფეროში.

მუნიციპალური განვითარების ფონდის ინფორმაციით, 2010 წელს დასრულებულ პროექტებში ჭარბობს ქუჩების და წყლის სისტემების რეაბილიტაციის ქვეპროექტები. შეგვიძლია გამოვყოთ რამოდენიმე მათგანი:

- დაბა მესტიის ქუჩების რეაბილიტაციის ქვეპროექტი – ღირებულება 1.288,6 ათასი ლარი;
- დაბა ჩოხატაურის წყალსადენი სისტემის რეაბილიტაციის ქვეპროექტი – ღირებულება 1.029,9 ათასი ლარი;
- ქალაქ ჩხორონწყუს შიდა ქუჩების რეაბილიტაციის ქვეპროექტი – ღირებულება 1.140,0 ათასი ლარი;
- ცაგერის მუნიციპალიტეტის სოფელ ლასურიაშის ხიდის რეკონსტრუქციის ქვეპროექტი – ღირებულება 1.115,8 ათასი ლარი;
- ქალაქ ახალციხის წყალმომარაგების სისტემის რეაბილიტაციის ქვეპროექტი – ღირებულება 1.076,9 ათასი ლარი;
- დაბა შუახევის შიდა ქუჩების რეაბილიტაციის ქვეპროექტი – ღირებულება 1.476,7 ათასი ლარი;
- ქალაქ ვანის წყალმომარაგების სისტემის რეაბილიტაციის ქვეპროექტი – ღირებულება 1.027,8 ათასი ლარი.

5. სპეციალური პროგრამების უზრუნველყოფის და თვითმმართველობების თანხების გადაცემა

ადგილობრივ თვითმმართველობებში მოსახლეობას აწუხებს პრობლემები, რომელთა მოგვარება თვითმმართველობის პრეროგატივაა, თუმცა, ფინანსური რესურსების სიმწირიდან გამომდინარე მათ გადაჭრას ვერ ახერხებს. განსაკუთრებით პრობლემატურია სოფლად მცხოვრები მოსახლეობის ინტერესების გათვალისწინება და მათ პრობლემებზე რეაგირება. რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან და მუნიციპალური განვითარების ფონდიდან მიღებული სახსრები მსხვილი პროექტების განხორციელებას ხმარდება, აღნიშნულ საკითხებზე კი სახსრების გამოყოფა ვერ ხერხდება. ამ პრობლემის გადასაჭრელად ცენტრალური ხელისუფლების მიერ 2009 წელს შემუშავებულ იქნა „სოფლის მხარდაჭერის სახელმწიფო პროგრამა“, რომელიც 2010 წელსაც გაგრძელდა. პროგრამის მიზნებია:

- პროგრამით გათვალისწინებული თანხის წარმართვა სოფლის პირველი რიგის სოციალურ-ეკონომიკურ საჭიროებათა დასაფინანსებლად (ადგილობრივი ინფრასტრუქტურის ობიექტების აღდგენა-რეაბილიტაცია, კეთილმოწყობის სამუშაოების განხორციელება და სხვა);
- თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის მხარდაჭერა;
- მოსახლეობასა და თვითმმართველობის ორგანოთა შორის ურთიერთობის გაუმჯობესება;
- თვითმმართველობის დამოუკიდებლობის ხარისხის ამაღლება და გამგეობის რწმუნებულის უფლებამოსილებათა ეფექტიანად განხორციელება.

პროგრამის ფარგლებში განსახორციელებელი პროექტები შესაძლებელია დამატებით დაფინანსდეს საერთაშორისო და დონორი ორგანიზაციების ან/და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის სახსრებით.

2010 წელს პროგრამის განსახორციელებლად სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გამოიყო 40,0 მილიონი ლარი, რომელიც შემდეგნაირად განაწილდა:

- არა უმეტეს 50-სულიანი სოფლისათვის – 2.000 ლარი;
- 51-დან 200-მდე სულიანი სოფლისათვის – 4.000 ლარი;
- 201-დან 400-მდე სულიანი სოფლისათვის – 5.000 ლარი;
- 401-დან 1.000-მდე სულიანი სოფლისათვის – 8.000 ლარი;
- 1.000-ზე მეტსულიანი სოფლისათვის – 12.000 ლარი.

თანხის გამოყენების მიზნობრიობის განსაზღვრა ხდება შესაბამის სოფლის მოსახლეობასთან მხოლოდ წინასწარი კონსულტაციის შემდეგ. წინასწარი კონსულტაციის გამართვას უზრუნველყოფს შესაბამისი სოფლის რწმუნებული, რომელიც საჭიროების შემთხვევაში ატარებს მოსახლეობის გამოკითხვას, ორგანიზებას უწევს სოფლის კრების მოწვევასა და გამართვას, აწყობს საჯარო განხილვებს და მოსახლეობასთან ათანხმებს პროგრამით სოფლისათვის გამოყოფილი თანხის გამოყენების მიზნობრიობას.

პროგრამით სოფლისათვის გამოყოფილი თანხის გამოყენების მიზნობრიობის განსაზღვრა ხდება შემდეგი კრიტერიუმების მეშვეობით:

- შესრულებული სამუშაო მიმართული უნდა იყოს მხოლოდ საჯარო სარგებლობის ობიექტისადმი, რომლითაც სარგებლობის საშუალება უნდა ჰქონდეს სოფლის მოსახლეობის უმრავლესობას;
- შესრულებულ სამუშაოს უნდა გააჩნდეს ხანგრძლივი გამოყენების ეფექტი და არ უნდა იყოს მიმართული ერთჯერად, მოკლევადიან მოხმარებაზე;
- სამუშაოთა შესასრულებლად მაქსიმალურად უნდა დასაქმდეს შესაბამისი სოფლის მოსახლეობა.

საქართველოს მთავრობის 2010 წლის 13 იანვრის №41 განკარგულებით „სოფლის მხარდაჭერის პროგრამაზე“ გამოყოფილი 40 მილიონი ლარი 59 მუნიციპალიტეტზე გადანაწილდა. ჯამური დაფინანსების მხრივ პირველ ხუთეულში მოხვდნენ მარნეულის, გორის, ხელვაჩაურის, ზუგდიდის და გარდაბნის, ხოლო ბოლო ხუთეულში კი – ყაზბეგის, ასპინძის, ონის, ლენტეხისა და ბორჯომის მუნიციპალიტეტები.

აღნიშნული დადგენილების თანახმად, სამუშაოების მაქსიმალურად მოკლე დროში შესრულების უზრუნველსაყოფად სახელმწიფო შესყიდვების ფორმად ერთ პირთან მოლაპარაკება განისაზღვრა. 2010 წელს ამ პროექტების მაქსიმალურად მოკლე დროში განხორციელება შესაძლებელია დაკავშირებული იყო ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებთან, რადგან თანხის გამოყოფა მოხდა წლის დასაწყისში, 13 იანვარს. სხვა შემთხვევაში გაუგებარია საჩქარო წესით ამ პროექტების განხორციელების საფუძველი.

ერთ-ერთ პრობლემატურ საკითხად სახელდება ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ სოფლის პროექტების თანადაფინანსების საკითხი, რადგან ადგილობრივი ბიუჯეტიდან თანხების „დამატების“ შემთხვევაში ერთ პირთან მოლაპარაკების ფორმის გამოყენება სადაოა.

„სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის“ ფარგლებში დაფინანსებული პროექტების ანალიზმა ადგილობრივ თვითმმართველობებს დაანახვა ის პრობლემები, რომლებიც რეალურად სოფლის მოსახლეობას აწუხებს. პრობლემებში მოხვდა ისეთი საკითხებიც, რომელთა მოგვარებაზეც ადგილობრივი ბიუჯეტიდან მინიმალური თანხები იხარჯებოდა. მაგალითად შეგვიძლია მოვიყვანოთ სოფლის მოსახლეობის მიერ დასახელებული ერთ-ერთი აქტუალური პრობლემა: სოფლად არსებული სასაფლაოების მოვლა-პატრონობა.

„სოფლის მხარდაჭერის პროგრამას“ შესამჩნევი გამოხმაურება მოყვა სოფლის მოსახლეობის მხრიდან, რადგან პრიორიტეტების განსაზღვრისას მოქალაქეთა ჩართულობის აუცილებლობა იყო დეკლარირებული. ამ პროგრამის ფარგლებში გამგეობის რწმუნებულის პროცესში ჩართვაც მოხდა. პროგრამით დასახული მიზნები ძირითადად მიღწეულ იქნა, თუმცა, თვითმმართველობების დამოუკიდებლობის ხარისხის ამაღლება გაცილებით ეფექტური იქნება, თუ აღნიშნული პროექტები არა სახელმწიფო პროგრამით, არამედ თვითმმართველობების საკუთარი შემოსულობებით დაფინანსდება. „სოფლის მხარდაჭერის პროგრამა“ აღრმავებს ვერტიკალურ დისბალანს სახელმწიფოსაგან მიღებული სახსრების თვითმმართველობის მთლიან შემოსულობებთან შეფარდებისას.

6. რეგიონალური განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს მიერ განხორციელებული საქმიანობები

რეგიონალური განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო ორიენტირებულია რეგიონებში ინფრასტრუქტურული ღონისძიების დაფინანსებაზე. წყლის სიტემებთან დაკავშირებული ღონისძიებების დაფინანსებას ახდენს წყლით უზრუნველყოფის რეგიონული განვითარების სააგენტოს მეშვეობით, რომელიც თანამშრომლობს საქართველოს გაერთიანებულ წყალმომარაგების კომპანიასთან (აღნიშნული კომპანია დაფინანსებას იღებს სხვადასხვა წყაროდან, მათ შორის მუნიციპალური განვითარების ფონდიდან), ხოლო გზების მშენებლობასთან დაკავშირებულ ღონისძიებებს საქართველოს საავტომობილო გზების დეპარტამენტის მეშვეობით ახორციელებს. აღნიშნული დეპარტამენტის მიერ განხორციელებულ პროექტებში არის მსოფლიო ბანკის მიერ დაფინანსებული „შიდასახელმწიფოებრივი და ადგილობრივი მნიშვნელობის გზების“ პროექტი, რომლის დაფინანსებაც 2009 წელს 52.639,6 ათას ლარს, ხოლო 2010 წელს 52.779,1 ათას ლარს შეადგენს. ეს მხოლოდ მცირე ნაწილია გზების მშენებლობაზე გამოყოფილი სახსრებისა. თუმცა, ამ პროგრამაში მოხსენიებულია ადგილობრივი მნიშვნელობის გზებიც, რომელთა რეაბილიტაციაც ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთარი უფლებამოსილებაა.

7. დასკვნა

2009-2010 წლებში თვითმმართველობებში განხორციელებული ინფრასტრუქტურული პროექტების უდიდესი ნაწილის დაფინანსება ცენტრალური ხელისუფლების მიერ მოხდა. თვითმმართველობების საკუთარი შემოსულობების სიმწირიდან გამომდინარე, კვლავ მაღალი რჩება ცენტრალურ ხელისუფლებაზე

დამოკიდებულების ხარისხი (ვერტიკალური დისბალანსი), რაც „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ორგანული კანონით დეკლარირებულ დამოუკიდლობის პრინციპს ეწინააღმდეგება.

დამოუკიდებლობის დაბალი ხარისხის გამო ადგილი აქვს ფინანსების არაეფექტურად ხარჯვის შემთხვევებს, მაგალითად შეგვიძლია მოვიყვანოთ ახლადდაგებული ქუჩების გადათხრა და წყლის სისტემის რეაბილიტაცია.

ინფრასტრუქტურული პროექტების დაფინანსებაზე ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან გამოყოფილი სახსრების მოცულობა საშუალებას გვაძლევს დავასკვნათ, რომ საბიუჯეტო კოდექსით გათვალისწინებული გათანაბრების ფორმულა დასახულ მიზანს ვერ აღწევს. შესაბამისად, საჭირო ხდება ძირითადი ინფრასტრუქტურული პროექტების დაფინანსების ცენტრალური ხელისუფლებიდან მოპოვება. დეცენტრალიზაციის დაბალ მაჩვენებელზე მიუთითებს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდის მოცულობა. რეგიონებში ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელება ნამდვილად დადებითი მოვლენაა, თუმცა დეცენტრალიზაციის ქრილში მნიშვნელოვანია, თუ ვინ იღებს გადაწყვეტილებას და ფინანსურად რამდენად დამოუკიდებელი არიან ადგილობრივი თვითმმართველობები.

რეგიონებში განხორციელებულ ერთ-ერთ წარმატებულ პროგრამად შეგვიძლია დავასახელოთ „სოფლის მხარდაჭერის პროგრამა“, რადგან პრობლემების იდენტიფიცირება და გადაწყვეტილების მიღება თემის მეშვეობით განხორციელდა. აღნიშნული პროგრამის ფარგლებში ადგილობრივი თვითმმართველობებისთვის თანხების გამოყოფა დადებითი მოვლენაა, თუმცა დეცენტრალიზაციის ხარისხის ზრდის მხრივ უმჯობესი იქნება აღნიშნული სახსრების გამოყოფა არა სახელმწიფო ბიუჯეტიდან, არამედ ადგილობრივი თვითმმართველობების საკუთარი შემოსულობებიდან ხდებოდეს.⁴⁰

40 აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ პროგრამაში ადგილობრივი მოსახლეობის ჩართულობა უმეტესწილად ფორმალური იყო და პრიორიტეტებს ადგილობრივი ხელისუფლება საკუთარი შეხედულებებისამებრ განსაზღვრავდა. ამავე დროს, იქ, სადაც მოქალაქენი აქტიურად ითხოვდნენ კონკრეტული პრობლემების მოგვარებას, საკითხის წარმატებული გადაწყვეტის რამოდენიმე პრეცედენტი შეიქმნა. ეს კიდევ ერთხელ აჩვენებს, რომ „სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის“ წარმატებული განხორციელება მთლიანად საზოგადოების აქტიურობაზეა დამოკიდებული.

IX. ადგილობრივი

თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობა

ალექსანდრე სვანიშვილი

1. საკანონმდებლო რეგულირება

სახელმწიფო ზედამხედველობის განხორციელების ძირითადი სამართლებრივი საფუძველია 2007 წლის 8 ივნისის „ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ“ საქართველოს კანონი. კანონის მნიშვნელობას განაპირობებდა სახელმწიფოსა და თვითმმართველობას შორის ურთიერთობების სამართლებრივი რეგულირების აუცილებლობა.

2010 წლის 15 ოქტომბერს შეტანილი ცვლილებით სახელმწიფო ზედამხედველობის საკითხი აისახა საქართველოს კონსტიტუციაშიც, რომლის 101³-ე მუხლის მე-3 პუნქტით განისაზღვრა, რომ „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“.

ზედამხედველობისა და კონტროლის ფორმა მხოლოდ კონსტიტუციითა და ამ კანონით არ შემოიფარგლება. 2008 წლის 26 დეკემბერს მიღებული იქნა „საქართველოს კონტროლის პალატის შესახებ“ საქართველოს კანონის ახალი რედაქცია, სადაც თვითმმართველობის საქმიანობაზე კონტროლის ფორმების აღწერაც შევიდა.

მიუხედავად იმისა, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობა სხვადასხვა საკანონმდებლო აქტით რეგულირდება, კონკრეტულ საკითხებს უმთავრესად სწორედ „ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ“ კანონი განსაზღვრავს.

სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანო. ზედამხედველობას ახორციელებენ სახელმწიფო რწმუნებულები-გუბერნატორები. განსაკუთრებულ შემთხვევაში, საქართველოს მთავრობის დადგენილებით, ზედამხედველობა შეიძლება დაეკისროს სხვა თანამდებობის პირს. ასევე მთავრობის უფლებამოსილებას განეკუთვნება ზედამხედველობა აფხაზეთის და აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკებში, საქართველოს მთავრობის 2007 წლის 27 ივლისის №154 დადგენილებით აფხაზეთის და აჭარის ავტონომიურ

რესპუბლიკებში არსებული ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისა და ქალაქ თბილისის თვითმმართველობის ორგანოთა საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანოდ განსაზღვრულია საქართველოს პრემიერ-მინისტრი.

ზედამხედველობის ორგანო ვალდებულია ყოველი წლის 1 თებერვლამდე შეადგინოს და გამოაქვეყნოს ოფიციალური ანგარიში წლის განმავლობაში მის მიერ განუხორციელებული საზედამხედველო საქმიანობის შესახებ. ანგარიში უნდა შეიცავდეს სტატისტიკურ ინფორმაციას ზედამხედველობის ორგანოსთვის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების (თანამდებობის პირების) მიერ გაგზავნილი ნორმატიული აქტების (აგრეთვე კონსულტაციისათვის გაგზავნილი ნორმატიული აქტების პროექტების) შესახებ: ზედამხედველობის პროცესში გასაჩივრებული, გაუქმებული და გამოცემული სამართლებრივი აქტების სრულ ჩამონათვალს; აგრეთვე ინფორმაციას ზედამხედველობის ორგანოს საჩივრებზე სასამართლოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების შესახებ.

ანგარიში უნდა გაეგზავნოს საქართველოს პრეზიდენტს და პარლამენტს, იმავდროულად იგი უნდა გამოქვეყნდეს და გახდეს ხელმისაწვდომი ყველა დაინტერესებული პირისათვის.

კანონი განსაზღვრავს სახელმწიფო ზედამხედველობის ორ ფორმას: სამართლებრივ ზედამხედველობას და ზედამხედველობას დელეგირებულ უფლებამოსილების განხორციელებაზე.

სამართლებრივი ზედამხედველობა ხორციელდება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების და თანამდებობის პირების მიერ მიღებული ნორმატიული აქტების საქართველოს კანონმდებლობასთან შესაბამისობის უზრუნველყოფად. კანონის თანახმად, სახელმწიფო სამართლებრივ ზედამხედველობას ექვემდებარება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ როგორც საკუთარ, ასევე დელეგირებული უფლებამოსილებების საფუძველზე მიღებული ყველა ნორმატიული აქტი.

„ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ“ კანონის მე-8 მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, სამართლებრივი ზედამხედველობა ხორციელდება იუსტიციის სამინისტროს დასკვნის გათვალისწინებით. 2011 წლის 19 აპრილს კანონის ამ პუნქტში შევიდა ცვლილება, რომლის თანახმად, ზედამხედველობის ორგანო იუსტიციის სამინისტროს დასკვნის გარეშე ზედამხედველობას ახორციელებს იუსტიციის მინისტრის ბრძანებით დადგენილ ადგილობრივი თვითმმართველობის ცალკეულ ნორმატიულ აქტებზე.

თუ ზედამხედველობის ორგანო ნორმატიულ აქტს კანონსაწინააღმდეგოდ მიიჩნევს, იგი უფლებამოსილია ნორმატიული აქტის გამოქვეყნებიდან 15 კალენდარული დღის განმავლობაში მიმართოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს (თანამდებობის პირს) აქტის გაუქმების ან მასში ცვლილებების შეტანის მოტივირებული წერილობითი მოთხოვნით. კანონი ავალდებულებს ზედამხედველობის ორგანოს წერილობითი ფორმით დაასაბუთოს თავისი მოთხოვნა და მიუთითოს ის ნორმები, რომლებსაც ეწინააღმდეგება თვითმმართველობის მიერ მიღებული ნორმატიული აქტი.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანო (თანამდებობის პირი) ვალდებულია მოთხოვნის მიღებიდან 15 კალენდარული დღის ვადაში ზედამხედველობის ორგანოს გაუგზავნოს აქტის შესწორების ან გაუქმების თაობაზე გამოცემული ნორმატიული აქტი ან მოტივირებული წერილობითი უარი. ზედამხედველობის ორგანოს უფლება აქვს აღნიშნული ვადის გასვლიდან არა უგვიანეს 10 კალენდარული დღისა მიმართოს სასამართლოს ნორმატიული აქტის შეჩერების, ბათილად ცნობის ან ძალადაკარგულად გამოცხადების მოთხოვნით.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს (თანამდებობის პირს) უფლება აქვს ნორმატიული აქტის ბათილად ცნობის ან ძალადაკარგულად გამოცხადების შესახებ სასამართლოს გადაწყვეტილება ერთი თვის განმავლობაში გაასაჩივროს ზემდგომ სასამართლო ინსტანციაში.

ამ საერთო წესიდან გამონაკლისს ადგენს კანონის მე-8 მუხლის მე-7 პუნქტი. ამ პუნქტის თავდაპირველი რედაქციით, თუ ზედამხედველობის ორგანო მიიჩნევდა, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს (თანამდებობის პირის) მიერ მიღებული ნორმატიული აქტი უხეშად არღვევდა ადამიანის ძირითად უფლებებს ან იწვევდა გამოუსწორებელ მძიმე ზიანს, იგი ვალდებული იყო აქტის ძალაში შესვლისთანავე მიემართა სასამართლოსთვის აღნიშნული აქტის ბათილად ცნობის ან ძალადაკარგულად გამოცხადების მოთხოვნით. 2009 წლის 28 დეკემბერს კანონის ეს პუნქტი შეიცვალა ახალი რედაქციით, რომლის თანახმად: „თუ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისა და თანამდებობის პირების ნორმატიული აქტით ზიანი ადგება სახელმწიფო უსაფრთხოებას, კულტურული მემკვიდრეობის დაცვას, გარემოს, ადამიანის ჯანმრთელობას, სახელმწიფო ორგანოების, აგრეთვე ორგანიზაციებისა და დაწესებულებების გამართულ ფუნქციონირებას, მოქალაქეთა კონსტიტუციური უფლებებისა და თავისუფლებების განხორციელებას, ან ეს გადაწყვეტილება იწვევს გამოუსწორებელ, მძიმე ზიანს, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის განმარტოვებულ შესაბამის ორგანოს უფლება აქვს, შესაბამის თვითმმართველი ერთეულის თანამდებობის პირთან კონსულტაციისა და მათი გაფრთხილების შემდეგ, კანონით დადგენილი წესით, უზრუნველყოს ზიანის აღკვეთისათვის ან/და თავიდან აცილებისათვის სათანადო ღონისძიებების განხორციელება. ზიანის აღკვეთისათვის ან/და თავიდან აცილებისათვის სათანადო ღონისძიებების თაობაზე გადაწყვეტილება შეიძლება გასაჩივრდეს სასამართლოში საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით“.

დელეგირებულ უფლებამოსილებების განხორციელების ზედამხედველობა ხორციელდება მიზანშეწონილობის მოტივით. მიზანშეწონილობის ზედამხედველობა განსხვავდება სამართლებრივი ზედამხედველობისაგან, თავისი მოცულობით სცილდება კანონიერების კონტროლს და მიზნად ისახავს ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ დელეგირებულ უფლებამოსილებათა სფეროში კონკრეტული ღონისძიებების მიზანშეწონილობის კონტროლს. მიზანშეწონილობა გულისხმობს ზედამხედველობის ორგანოს უფლებას ადგილობრივი თვითმმართველობის შესაბამის ორგანოებს და თანამდებობის პირებს მისცეს მითითებები იმის შესახებ თუ როგორ, რა მოცულობით და ვის მიერ უნდა შესრულდეს დელეგირებული ამოცანები, ამას გარდა მას აქვს დელეგირებული ამოცანის შესრულების მიმდინარეობის და მის ირგვლივ ორგანიზაციული საკითხების შესახებ ინფორმაციის მოთხოვნის უფლება.

კანონის მე-9 მუხლის შესაბამისად, სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანო ზედამხედველობას ახორციელებს შესაბამის სფეროში სახელმწიფო მმართველობის უზრუნველმყოფ სამთავრობო დაწესებულებებთან კონსულტაციის გათვალისწინებით. ზედამხედველობას დაქვემდებარებული ობიექტების წრე ვრცელია და იგი მოიცავს როგორც ნორმატიულ, ისე ინდივიდუალურ სამართლებრივ აქტებს, ასევე სხდომის ოქმებს, შეხვედრის მასალებს და სხვა ნებისმიერ ოფიციალურ დოკუმენტს, რაც თვითმმართველობის ორგანომ 5 დღის ვადაში უნდა გადაუგზავნოს ზედამხედველობის ორგანოს.

ზედამხედველობის ორგანო უფლებამოსილია ნორმატიული აქტის გამოქვეყნებიდან 15 კალენდარული დღის განმავლობაში მოსთხოვოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს (თანამდებობის პირს) გააუქმოს აღნიშნული აქტი ან შეიტანოს მასში ცვლილება, თუ იგი აქტის არსებული სახით მიღებას მიზანშეუწონლად მიიჩნევს. თუ თვითმმართველობა 10 დღის ვადაში არ შეასრულებს ზედამხედველობის ორგანოს მოთხოვნას, ზედამხედველობის ორგანოს უფლება აქვს ამ ვადის გასვლიდან 5 დღის ვადაში მიმართოს საქართველოს მთავრობას დელეგირებულ უფლებამოსილების სფეროში თვითმმართველობის

მიერ მიღებული ნორმატიული აქტის ან აქტის ნაწილის გაუქმების შესახებ. მთავრობა უფლებამოსილია ამ წინადადების მიღებიდან 1 თვის ვადაში გააუქმოს თვითმმართველობის ეს ნორმატიული აქტი ან მისი ნაწილი. 1 თვის ვადის გასვლის შემდეგ მთავრობის მიერ აქტის გაუქმება დაუშვებელია.

2009 წლის 28 დეკემბერს კანონს დაემატა ახალი 9¹ პუნქტი, რომელიც იმეორებს მე-8 მუხლის მე-7 პუნქტის დებულებებს, ოღონდ დელეგირებული უფლებამოსილებებისათვის.

სახელმწიფო ზედამხედველობის განმახორციელებელი თანამდებობის პირი უფლებამოსილია აქტის მიღებიდან 5 კალენდარული დღის ვადაში მიზანშეწონილობის მოტივით გააუქმოს ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტი. ზედამხედველობის განმახორციელებელი თანამდებობის პირის გადაწყვეტილება მიზანშეწონილობის მოტივით ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტის გაუქმების შესახებ შეიძლება გასაჩივრდეს სასამართლოში კანონმდებლობით დადგენილი წესით.

თუ ზედამხედველობის ორგანო მიიჩნევს, რომ ადგილი აქვს დელეგირებული უფლებამოსილების შესასრულებლად გამოყოფილი სახსრების არამიზნობრივ ხარჯვას, იგი უფლებამოსილია მოითხოვოს კონტროლის პალატის მიერ რევიზიის ჩატარება, მხოლოდ არა უმეტეს წელიწადში ერთხელ.

კანონის მე-10 მუხლით გათვალისწინებულია შემთხვევა, თუ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანო (თანამდებობის პირი) დელეგირებული უფლებამოსილებების სფეროში არ მიიღებს სამართლებრივ აქტს, რომლის მიღება მას კანონით ევალება. ამ შემთხვევაში ზედამხედველობის ორგანო ვალდებულია მოსთხოვოს მას სამართლებრივი აქტის გამოცემა, ხოლო ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანო ვალდებულია შეასრულოს ზედამხედველობის ორგანოს მოთხოვნა მიღებიდან 15 კალენდარული დღის განმავლობაში. იმ შემთხვევაში თუ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანო (თანამდებობის პირი) დადგენილ ვადაში არ შეასრულებს ზედამხედველობის ორგანოს მოთხოვნას, ზედამხედველობის ორგანო 3 დღის ვადაში მიმართავს საქართველოს მთავრობას შესაბამისი ნორმატიული აქტის გამოცემის თხოვნით.

2. კანონის მოქმედების პრაქტიკა

„ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ“ საქართველოს კანონი ამოქმედდა 2007 წლის 1 აგვისტოდან. 2007-2010 წლებში ადგილობრივი თვითმმართველობის სამართლებრივ აქტებზე რეაგირების საკმაო შემთხვევა დაფიქსირდა.

ცხრილი №8. ზედამხედველობის პროცენტული სტატისტიკა:

წელი	სამართლებრივი შენიშვნა %	ცვლილება შავილა %	გაუქმდა %	კონსულტაცია გაენი %
2007	43,42	32,11	11,97	1,71
2008	39,88	34,27	2,51	2,71
2009	32,23	14,81	8,54	2,03
2010	34,16	28,69	8,17	0,51

წყარო: საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში სახელმწიფო რწმუნებულების – გუბერნატორების ადმინისტრაციებისა და ზედამხედველობის ორგანოს (საქართველოს პრემიერ-მინისტრი) მიერ ზედამხედველობის სფეროში გაწეული მუშაობის ოფიციალური ანგარიშები.

განსხვავებულია ზედამხედველობის განხორციელება რეგიონების მიხედვით.

ცხრილი №9. 2010 წელს ზედამხედველობის რაოდენობრივი სტატისტიკა შემდეგია:

რეგიონი	ნორმატიული აქტების რაოდენობა	სამართლებრივი ხასიათის შენიშვნების რაოდენობა	შტაბილი იქნა ცვლილება	გაუქმდა	სამართლებრივი კონსულტაცია გააწვია
გურია	134	64	38	8	0
იმერეთი	654	168	168	0	0
რაჭა - ლეჩხუმი - ქვემო სვანეთი	152	67	65	2	3
სამეგრელო-ზემო სვანეთი	443	209	155	185	10
სამცხე-ჯავახეთი	219	51	47	4	0
ქვემო ქართლი	341	115	92	23	0
მცხეთა-მთიანეთი	245	93	87	0	1
კახეთი	329	107	107	0	0
შიდა ქართლი	223	62	27	2	0
სულ	2.740	936	786	224	14

წყარო: საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში სახელმწიფო რწმუნებულების – გუბერნატორების ადმინისტრაციებისა და ზედამხედველობის ორგანოს (საქართველოს პრემიერ-მინისტრი) მიერ ზედამხედველობის სფეროში განხორციელებული მუშაობის ოფიციალური ანგარიშები.

კანონის ამოქმედებიდან დღემდე ზედამხედველობის ორგანოს მიერ თვითმმართველობის ნორმატიული აქტის სასამართლოში გასაჩივრების მხოლოდ ერთი შემთხვევა დაფიქსირდა. 2009 წლის 1 ივნისის რუსთავის საკრებულომ მიიღო №237 დადგენილება „რუსთავის ადგილობრივი თვითმმართველობის 50%-ზე მეტი წილობრივი მონაწილეობით არსებული საწარმოების ბალანსზე რიცხული ძირითადი საშუალებების განკარგვისა და გადაცემის წესის შესახებ“. ზედამხედველობის ორგანომ დადგენილება მიიჩნია კანონსაწინააღმდეგოდ და 2009 წლის 17 ივლისის სასარჩელო განცხადებით მიმართა რუსთავის საქალაქო სასამართლოს საკრებულოს აღნიშნული დადგენილების ბათილად ცნობის მოთხოვნით. სასამართლომ ზედამხედველობის ორგანოს სარჩელი განიხილა და 2010 წლის 15 იანვარს მიიღო დადგენილება №3-134-09, რომლის თანახმად ბათილად იქნა ცნობილი რუსთავის საკრებულოს №237 დადგენილება. სასამართლოს ეს დადგენილება მოპასუხე მხარის მიერ გასაჩივრებული იქნა თბილისის სააპელაციო სასამართლოში, მაგრამ თბილისის სააპელაციო სასამართლომ 2010 წლის 2 ნოემბრის №3პ/2061-10 განჩინებით ძალაში დატოვა რუსთავის საქალაქო სასამართლოს გადაწყვეტილება და რუსთავის საკრებულოს №237 დადგენილება გამოცხადდა ბათილად.

რაც შეეხება დელეგირებულ უფლებამოსილების განხორციელების ზედამხედველობას, ზედამხედველობის ორგანოთა ანგარიშებში არც გამოთხოვილი აქტების რაოდენობა და არც გაცემული შენიშვნა არ ფიქსირდება.

როგორც ზედამხედველობის ორგანოს წლიური ანგარიშებიდან ჩანს, მათ მიერ მიცემული შენიშვნები თითქმის მთლიანად არის გაზიარებული თვითმმართველი ერთეულის მიერ. ამავდროულად შენიშვნების გარკვეული ნაწილი თვითმმართველობის მიერ არ იქნა გაზიარებული, ხოლო ზედამხედველობის ორგანოს

ნოს ამის თაობაზე სასამართლოსთვის არ მიუმართავს. მაგ. მცხეთა-მთიანეთის რეგიონის სახელმწიფო რწმუნებულის-გუბერნატორის 2010 წლის ანგარიშში მითითებულია, რომ 93 ნორმატიულ აქტზე გაცემული შენიშვნებიდან 6 მათგანი (6,45%) თვითმმართველი ერთეულის მიერ არ იქნა გაზიარებული. სამწუხაროდ, სხვა რეგიონების ზედამხედველობის ორგანოს ანგარიშებში პირდაპირი მითითება, რამდენი შენიშვნა არ იქნა გაზიარებული, არ არის. თუმცა ანგარიშებში მოცემული სტატისტიკიდან შეიძლება გარკვეული დასკვნები მაინც გაკეთდეს. მაგალითად გურიის რეგიონის ზედამხედველობის ორგანოს 2010 წლის ანგარიშში მოცემულია, რომ სამართლებრივი შენიშვნა გაცემული იქნა 64 ნორმატიულ აქტზე, ცვლილებები შეტანილი იქნა 38 ნორმატიულ აქტში და გაუქმდა 8 ნორმატიული აქტი. ამდენად, 64 აქტზე გაცემული შენიშვნებიდან თვითმმართველობამ რეაგირება მოახდინა 46-ზე, ხოლო 18 ნორმატიული აქტი (28,13%) დარჩა რეაგირების გარეშე. ეს პროცენტი კიდევ უფრო მაღალია შიდა ქართლის ზედამხედველობის ორგანოს ანგარიშიდან გამომდინარე: სამართლებრივი შენიშვნა გაიცა 62 ნორმატიულ აქტზე, ცვლილება შევიდა 27-ში, ხოლო 2 იქნა გაუქმებული, ანუ 29 ნორმატიული აქტი (46,7%), რომელზედაც შენიშვნა იქნა მიცემული, უცვლელი დარჩა. თუმცა, როგორც თავად ანგარიშებშია მოცემული, შენიშვნების ნაწილი გაიცა იმ მიზნით, რომ შემდგომ გამოცემულ ნორმატიულ აქტებში ყოფილიყო გათვალისწინებული.

ზედამხედველობის ორგანოების წლიური ანგარიშების სტატისტიკიდან ჩანს, რომ ძალზედ მცირეა საკონსულტაციოდ გაგზავნილი ნორმატიული აქტების პროექტების რაოდენობა, თუმცა ამავე ანგარიშებში ასევე მითითებულია, რომ ზედამხედველობის ორგანო სისტემატიურად უწევს ზეპირ კონსულტაციებს თვითმმართველ ერთეულებს. ამკარაა, რომ კანონით დადგენილი კონსულტაციის მექანიზმი ვერ მუშაობს. ანალოგიური შეიძლება ითქვას არაფორმალურ კონსულტაციაზეც, რადგან, როგორც ანგარიშების სტატისტიკა აჩვენებს, მართალია წლების მიხედვით სამართლებრივი შენიშვნების პროცენტული რაოდენობა იკლებს (2007 წელს იყო 43,42%, ხოლო 2010 წელს 34,16%), მათი ოდენობა მაინც საკმაოდ დიდია. პრაქტიკულად, მიღებული ნორმატიული აქტების 1/3-ზე მიცემულია შენიშვნა. აღნიშნული მიუთითებს, რომ ან არსებობს კომუნიკაციის პრობლემა თვითმმართველობასა და ზედამხედველობის ორგანოს შორის, ან კონსულტაცია არასრულყოფილი (რადგან ნაკლებად სავარაუდოა, რომ თვითმმართველობას მიცემული კონსულტაცია არ გაეთვალისწინებინა), ან კონსულტაციას უწევს ზედამხედველობის ორგანო, ხოლო შენიშვნებს რეალურად აძლევს იუსტიციის სამინისტრო.

3. პრაქტიკის პროცესში გამოვლენილი პრობლემები

კანონის თანახმად, თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე ზედამხედველობის განხორციელების უფლება გააჩნიათ მხოლოდ სახელმწიფო რწმუნებულებს-გუბერნატორებს (ქ. თბილისსა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის თვითმმართველობათა მიმართ – პრემიერ-მინისტრს). ამდენად, კანონით თავიდანვე ითქვა უარი ე.წ. დარგობრივ ზედამხედველობაზე. თუმცა ასეთი მიდგომა მართებულია, რადგან დარგობრივი ზედამხედველობის შემთხვევაში ყველა სამინისტროს მიეცემოდა უფლება თავის სფეროში ზედამხედველობა გაენია თვითმმართველი ერთეულებისათვის, რის გამოც თვითმმართველობა უფრო მეტად დაქვემდებარებულ მდგომარეობაში აღმოჩნდებოდა. გარდა ამისა, დარგობრივი ზედამხედველობისას შეუძლებელი იქნებოდა გათვალისწინებულიყო ადგილობრივი სპეციფიკა. შესაბამისად, დაირღვეოდა კანონის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი პრინციპი, რომლის თანახმად ზედამხედველობა უნდა ხორციელდებოდეს თვითმმართველი ერთეულის ინტერესების გათვალისწინებით. ამ პრინციპის დაცვა უფრო შესაძლებელია რეგიონის და არა ცენტრალურ დონეზე. ამ მიდგომიდან გადახვევას წარმოადგენდა 2008 წლის 30 დეკემბერს „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ორგანული კანონის

მე-17 მუხლის მე-2 პუნქტში შეტანილი ცვლილება, რომლის თანახმად დელეგირებულ უფლებამოსილების განხორციელებისას თვითმმართველ ერთეულს ზედამხედველობას უწევდა უფლებამოსილი სახელმწიფო ორგანო სახელმწიფო რწმუნებულთან-გუბერნატორთან კოორდინაციით. მოგვიანებით ეს ჩანაწერი გასწორებული იქნა ორგანულ კანონში 2009 წელს შეტანილი ცვლილებით და აღდგა პირვანდელი რედაქცია, რომ ზედამხედველობას ახორციელებს მხოლოდ კანონით უფლებამოსილი სახელმწიფო ორგანო ან თანამდებობის პირი.

ზედამხედველობის განხორციელებაში კიდევ ერთმა მნიშვნელოვანმა პრობლემამ იჩინა თავი 2009 წლიდან, როდესაც გაუქმდა იუსტიციის სამინისტროს ტერიტორიული ორგანოები. 2009 წლამდე იუსტიციის სამინისტროს ტერიტორიული ორგანოები შექმნილი იყო ყველა რეგიონში, რომლებიც უზრუნველყოფდნენ თვითმმართველობის ნორმატიული აქტების სახელმწიფო რეგისტრაციას და ამზადებდნენ დასკვნას ნორმატიული აქტის საქართველოს კანონმდებლობასთან შესაბამისობის შესახებ. ასეთი ფორმა საკმაოდ ეფექტური იყო საიმისოდ, რომ უზრუნველყო ყველა მიღებული ნორმატიული აქტის სრულყოფილი და ოპერატიული განხილვა. იმავდროულად არსებობდა ზედამხედველობის ორგანოსთან კოორდინაციის შესაძლებლობაც, რაც საშუალებას იძლეოდა ზედამხედველობის განხორციელებისას გათვალისწინებულიყო თვითმმართველობის ინტერესები. იუსტიციის სამინისტროს ტერიტორიული ორგანოების გაუქმების შემდეგ მათი ფუნქცია გადავიდა სამინისტროს სამართალშემოქმედებითი დეპარტამენტის სამმართველოზე. იუსტიციის სამინისტროს ავტორიტეტის გაზრდამ მნიშვნელოვნად შეზღუდა ზედამხედველობის ორგანოს მოქმედების თავისუფლება. შედეგად, ზედამხედველობის ორგანო უფრო მეტად დამოკიდებული გახდა იუსტიციის სამინისტროს მიერ გაცემულ დასკვნაზე და საკმაოდ იშვიათია შემთხვევები, როცა ზედამხედველობის ორგანოს მიერ გაცემული შენიშვნა არ იმეორებდეს იუსტიციის სამინისტროს დასკვნას. იმ ფაქტმა, რომ გაუქმდა იუსტიციის სამინისტროს ტერიტორიული ორგანოები და თვითმმართველობის მიერ მიღებული ყველა აქტი ექსპერტიზისთვის იგზავნება სამინისტროს სამართალშემოქმედებითი დეპარტამენტის სამმართველოში, არა მხოლოდ სირთულეები შექმნა რეგისტრაციის ოპერატიულობის მხრივ, არამედ, ნორმატიული აქტების რაოდენობიდან გამომდინარე, მნიშვნელოვნად გააუარესა ექსპერტიზის ხარისხიც. ეს ბუნებრივად იყო, რადგან, მაგალითად, 2010 წელს თვითმმართველი ერთეულების მიერ მიღებული იქნა 3.000-ზე მეტი ნორმატიული აქტი (ქალაქ თბილისის და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის თვითმმართველი ერთეულების ნორმატიული აქტების ჩათვლით), რაც ნიშნავს, რომ საშუალოდ წლის განმავლობაში სამინისტროს 4 შტატიან სამმართველოს უწევდა ყოველდღიურად 10 ნორმატიული აქტის ექსპერტიზა. ამიტომაცაა, რომ საკანონმდებლო მაცნის ვებგვერდზე რეგისტრირებულ თვითმმართველობის ნორმატიულ აქტებში გვხვდება ტექნიკური ხასიათის ხარვეზები:

- მაგალითად, მესტიის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2010 წლის 17 დეკემბრის №25 დადგენილებით დამტკიცებულ მესტიის მუნიციპალიტეტის გამგეობის დებულების მე-13 მუხლის მე-2 პუნქტში მესტიის მუნიციპალიტეტის გამგეობის ტერიტორიული ორგანოების ნაცვლად წერია ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის გამგეობის ტერიტორიული ორგანოები;⁴¹
- გარდა ამისა, არსებობს მთელი რიგი სამართლებრივი ხასიათის ხარვეზებიც. მაგ., ოზურგეთის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2010 წლის 29 დეკემბრის №49 დადგენილება „ოზურგეთის მუნიციპალიტეტის 2011 წლის ბიუჯეტის დამტკიცების შესახებ“. ამ დადგენილების მუხლი 1.5.-ით ძალადაკარგულად ცხადდება ოზურგეთის საკრებულოს 2009 წლის 28 დეკემბრის №46 დადგენილება „ოზურგეთის მუ-

41 http://www.matsne.gov.ge/index.php?option=com_idmssearch&view=docView&id=1140319.

ნიციპალიტიკის 2010 წლის ბიუჯეტის დამტკიცების შესახებ“. ამ დადგენილებით დარღვეულია, როგორც „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონით დადგენილი მუხლების ნუმერაციის წესი (უნდა იყოს არა მუხლი 1.5. არამედ ან მუხლი 5, ან მუხლი 1. მე-5 პუნქტი), არამედ დარღვეულია ამ კანონის 22-ე მუხლის მე-7 პუნქტის მოთხოვნაც, რომ გარკვეული ვადით მიღებული ნორმატიული აქტი (ბიუჯეტი კი სწორედ ასეთი აქტია) ძალადაკარგულად ითვლება ამ ვადის გასვლის შემდეგ. ამიტომ საკრებულოს დადგენილებაში მითითება წინა წლის ბიუჯეტის დამტკიცების შესახებ დადგენილების ძალადაკარგულად გამოცხადების შესახებ სრულიად ზედმეტია;⁴²

- გარდა ასეთი არაარსებითი ხასიათის დარღვევებისა, გვხვდება აშკარა კანონსაწინააღმდეგო ნორმატიული აქტებიც. მაგალითად, თვითმმართველი ქალაქის – ბათუმის საკრებულოს 2010 წლის №37 დადგენილება „თვითმმართველი ქალაქის – ბათუმის მერიის არქიტექტურისა და ურბანული დაგეგმარების სამსახურის დებულების დამტკიცების შესახებ“. ამ დებულების მე-6 მუხლის მე-3 პუნქტის „ი“ ქვეპუნქტით სამსახურის უფროსი „თავისი კომპეტენციის ფარგლებში გამოსცემს ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს, რომელიც ძალაში შედის ხელმოწერისთანავე“. ეს დებულება აშკარად ეწინააღმდეგება „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონს, რომლის თანახმად სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელი (სამსახურის უფროსი) არ არის უფლებამოსილი გამოსცეს სამართლებრივი აქტი (დებულებით არ არის ასევე განსაზღვრული სამართლებრივი აქტის სახე – ბრძანება ან იგი თუ განკარგულება, რასაც ითხოვს „ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი“).⁴³

ეს მაგალითები მოწმობს, რომ ბოლო პერიოდში მნიშვნელოვანი ხარვეზები შეიქმნა თვითმმართველობის ნორმატიული აქტების კანონთან შესაბამისობის უზრუნველყოფის მხრივაც. ამ ხარვეზების აღმოფხვრის მცდელობას წარმოადგენს 2011 წლის 19 აპრილს „ნორმატიული აქტების შესახებ“ და „ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ“ საქართველოს კანონებში შესული ცვლილებები. ამ ცვლილებებით იუსტიციის მინისტრის ბრძანებით განისაზღვრება თვითმმართველი ერთეულის ის ნორმატიული აქტები, რომლებიც არ საჭიროებს იუსტიციის სამინისტროს ექსპერტიზას. ცვლილების მიზანია შემცირდეს ექსპერტიზას დაქვემდებარებული თვითმმართველობის ნორმატიული აქტების რაოდენობა და შესაბამისად გაიზარდოს ექსპერტიზის ხარისხი. ნაკლებად სავარაუდოა, რომ ამ ცვლილებამ რეალური შედეგი მოიტანოს. პირველ რიგში, არასწორია მიდგომა, როცა ნორმატიული აქტები „მნიშვნელოვან“ და „არამნიშვნელოვან“ ჯგუფებად იყოფა. არ არსებობს თვითმმართველობის ნორმატიული აქტების იერარქია, შესაბამისად, სუბიექტური და არამართებულია ნორმატიული აქტების დაყოფა იმის მიხედვით, რომელზე უნდა ჩატარდეს სამართლებრივი ექსპერტიზა და რომელი შეიძლება დარჩეს ექსპერტიზის გარეშე. გარდა ამისა, ცენტრალურ დონეზე ნორმატიული ექსპერტიზისას პრაქტიკულად შეუძლებელია გათვალისწინებული იქნეს ადგილობრივი სპეციფიკა და ზედამხედველობა განხორციელდეს თვითმმართველი ერთეულის ინტერესების გათვალისწინებით, რასაც ითხოვს კანონის მე-5 მუხლი.

კანონის კიდევ ერთი აშკარა ხარვეზია 2009 წლის 28 დეკემბერს მე-8 მუხლის მე-7 პუნქტში შეტანილი ცვლილებები და მე-9 მუხლში ანალოგიური შინაარსის 9¹ პუნქტის ჩამატება. ამ ცვლილების შეტანამდე კანონი ითვალისწინებდა სპეციალურ შემთხვევას, როცა თვითმმართველობის მიერ მიღებული ნორმატიული აქტი უხეშად არღვევდა ადამიანის ძირითად უფლებებს ან იწვევდა გამოუსწორებელ მძიმე ზიანს. ასეთ შემთხვევაში ზედამხედველობის ორგანო ვალდებული იყო არ დალოდებოდა კანონით დად-

42 http://www.matsne.gov.ge/index.php?option=com_ldmssearch&view=docView&id=1169978.

43 http://www.matsne.gov.ge/index.php?option=com_ldmssearch&view=docView&id=1126516.

გენილ 15 დღიან ვადის გასვლას და აქტის ძალაში შესვლისთანავე მიემართა სასამართლოსთვის აღნიშნული აქტის ბათილად ცნობის ან ძალადაკარგულად გამოცხადების მოთხოვნით. აღნიშნული შემთხვევა ეხებოდა მხოლოდ სამართლებრივ ზედამხედველობას. შეტანილი ცვლილებებით ეს ფორმა გავრცელდა დელეგირებულ უფლებამოსილების განხორციელებულ ზედამხედველობაზეც. გაიზარდა ნორმატიული აქტით მიყენებული შესაძლო ზიანის საკითხთა წრე, რომელიც ადამიანის უფლებების დარღვევისა და მძიმე ზიანის მიყენებასთან ერთად მოიცავს ზიანის მიდგომას სახელმწიფო უსაფრთხოებაზე, კულტურული მემკვიდრეობის დაცვაზე, გარემოს, ადამიანის ჯანმრთელობის, სახელმწიფო ორგანოების, აგრეთვე ორგანიზაციებისა და დაწესებულებების გამართულ ფუნქციონირებაზე. ცვლილებით ასევე განისაზღვრა, რომ ასეთ შემთხვევაში „ზედამხედველობის განმახორციელებელ შესაბამის ორგანოს უფლება აქვს, შესაბამის თვითმმართველი ერთეულის თანამდებობის პირთან კონსულტაციისა და მათი გაფრთხილების შემდეგ, კანონით დადგენილი წესით, უზრუნველყოს ზიანის აღკვეთისათვის ან/და თავიდან აცილებისათვის სათანადო ღონისძიებების განხორციელება“.

პირველ რიგში, უნდა აღინიშნოს, რომ დღემდე ამ მუხლის ამოქმედების საჭიროება არც დამდგარა და ამდენად, კანონში ცვლილებების შეტანა არ იყო არსებული პრაქტიკით ნაკარნახევი. არ იყო მართებული სპეციალური შემთხვევის გავრცელება დელეგირებულ უფლებამოსილების განხორციელებულ ზედამხედველობაზე, რადგან კანონით დადგენილია საკმაოდ ქმედითი მექანიზმები იმისა, რომ დელეგირებული უფლებამოსილების დროს თვითმმართველობის მიერ მიღებულმა სამართლებრივმა აქტმა არ გამოიწვიოს ზიანი. ასეთ დროს ზედამხედველობის ორგანოს უფლება აქვს უშუალოდ გააუქმოს თვითმმართველი ერთეულის ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტი. ასევე არ არის მართებული ზიანის ობიექტების წრის ასეთი გაფართოება. თვითმმართველი ერთეული, რომელიც მოქმედებს კანონით დადგენილ უფლებამოსილების ფარგლებში პრაქტიკულად ვერ შეძლებს ზიანი მიაყენოს სახელმწიფო უსაფრთხოებას თუ ადამიანის ჯანმრთელობას. ხოლო თუ თვითმმართველი ერთეული მიიღებს ისეთ ნორმატიულ აქტს, რომლის მიღების უფლებამოსილება კანონით მას არ გააჩნია, ის იქნება არარა აქტი, რომელსაც არ შეიძლება სამართლებრივი შედეგი მოჰყვეს.

შეტანილი ცვლილებებით კი არ გაიზარდა, არამედ რეალურად შეიზღუდა ზედამხედველობის ორგანოს მოქმედების ოპერატიულობა. თუ თავდაპირველი რედაქციით ზედამხედველობის ორგანო ვალდებული იყო ასეთი ნორმატიული აქტის ძალაში შესვლისთანავე მიემართა სასამართლოსათვის, შეტანილი ცვლილებით ზედამხედველობის ორგანოს უფლება აქვს (ანუ აღარ არის ვალდებული) ჯერ გასწიოს კონსულტაცია, შემდეგ გააფრთხილოს თვითმმართველი ერთეული და ამის შემდეგ „კანონით დადგენილი წესით, უზრუნველყოს ზიანის აღკვეთისათვის ან/და თავიდან აცილებისათვის სათანადო ღონისძიებების განხორციელება“. კანონით კი დადგენილია მხოლოდ ერთადერთი ღონისძიება, რომელიც შეიძლება გაატაროს ზედამხედველობის ორგანომ, ეს არის მიმართოს სასამართლოს ნორმატიული აქტის შეჩერების ან გაუქმების მოთხოვნით.⁴⁴

კანონის და დამკვიდრებული პრაქტიკის მნიშვნელოვან ხარვეზად რჩება ზედამხედველობის ორგანოს ანგარიშის ფორმები. კანონი ითვალისწინებს მხოლოდ სტატისტიკური ინფორმაციის შედგენას მიღებული, გასაჩივრებული, შეცვლილი და გაუქმებული ნორმატიული აქტების რაოდენობის შესახებ. ასეთი მშრალი ინფორმაცია ნაკლებად გამოსაძეგია არსებული პრაქტიკის რეალური სურათის წარმოჩენისა და ანალიზისათვის. ზედამხედველობის უმთავრესი მიზანია დარღვევათა პრევენცია, ხარვეზების გამოვლენა და აღმოფხვრა. ამიტომ, ანგარიშში გარდა სტატისტიკური მონაცემებისა უნდა ხდებოდეს ხარვეზების ანალიზი და მზადდებოდეს რეკომენდაციები მათ გამოსასწორებლად.

44 ამასთან, ვინაიდან ჩანანერი – „სათანადო ღონისძიებების განხორციელება“ სამართლებრივ დატვირთვას მოკლებულია, იგი შეიძლება იქცეს არასწორი ინტერპრეტაციის წყაროდ.

4. ჯედამხედველოჯა ქონებისა და ფინანსური რისკისაჟის მართვის პროცესში

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის ცალკე ფორმად შეიძლება გამოიყოს სახელმწიფო კონტროლი თვითმმართველი ერთეულის ქონების მართვისა და ფინანსური რესურსების ხარჯვის საკითხებში. „საქართველოს კონტროლის პალატის შესახებ“ კანონის თანახმად საქართველოს კონტროლის პალატას მიენიჭა უფლებამოსილება აკონტროლოს თვითმმართველი ერთეულის, ასევე თვითმმართველი ერთეულის მიერ 50 პროცენტზე მეტი წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი სანარმოების საქმიანობა ქონების მართვისა და ფინანსური რესურსების ხარჯვის საკითხებში. კერძოდ, ამ კანონის მე-6 მუხლის მე-2 პუნქტის მიხედვით კონტროლის პალატა ამონმებს როგორც სახელმწიფოს, ასევე თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტების ხარჯვასა და შესრულებას; ასევე თვითმმართველი ერთეულის საკუთრების მართვასა და განკარგვას; აგრეთვე იმ კერძო სამართლის იურიდიული პირის საფინანსო-ეკონომიკურ საქმიანობას, რომელშიც ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეული ფლობს წილის/აქციების 50 პროცენტზე მეტს.

საქართველოს კონსტიტუციის 97-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად „სახელმწიფო სახსრებისა და სახელმწიფოს სხვა მატერიალურ ფასეულობათა გამოყენებასა და ხარჯვას ზედამხედველობს საქართველოს კონტროლის პალატა. იგი უფლებამოსილია აგრეთვე შეამოწმოს საფინანსო-სამეურნეო კონტროლის სხვა სახელმწიფო ორგანოთა საქმიანობა, წარუდგინოს პარლამენტს საგადასახადო კანონმდებლობის სრულყოფის წინადადებები“. როგორც ვხედავთ, საქართველოს კონსტიტუცია კონტროლის პალატის უფლებამოსილებას განსაზღვრავს სახელმწიფო და არა თვითმმართველობის სახსრებისა და სხვა მატერიალურ ფასეულობათა ზედამხედველობის სფეროში. ამდენად, კანონით ხდება კონსტიტუციით დადგენილი უფლებამოსილების გაფართოება და თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებაში შეჭრა. მაშინ, როცა ამავე კონსტიტუციის 101²-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად ადგილობრივი თვითმმართველობების უფლებამოსილებები გამიჯნული უნდა იყოს სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა უფლებამოსილებებისგან. „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის თანახმად, თვითმმართველი ერთეულის ფინანსებისა და ქონების მართვის საკითხებს აკონტროლებს საკრებულო. ამავე კანონის 57-ე მუხლით ცალკეა დადგენილი საფინანსო კონტროლის ისეთი ფორმები, როგორიცაა აუდიტორული შემოწმება და საფინანსო შემოწმება. აუდიტორულ შემოწმებას ატარებს მონვეული აუდიტორი, ხოლო საფინანსო შემოწმებას ახორციელებს საფინანსო კომისია სახსრების გამოყენების შემდეგ, მათი მიღება-გამოყენების კანონიერების, მიზანშეწონილობისა და ეფექტიანობის დადგენის მიზნით. 2008 წლის 28 დეკემბერს („საქართველოს კონტროლის პალატის შესახებ“ კანონის მიღებიდან 2 დღის შემდეგ) ორგანული კანონის ამ პუნქტში შევიდა დამატება, რომლის თანახმადაც საფინანსო შემოწმება გარდა საფინანსო კომისიისა „აგრეთვე შესაძლებელია განახორციელოს საქართველოს კანონით განსაზღვრულმა სხვა ორგანომ“. ამდენად, კონტროლის პალატას ორგანული კანონითაც მიეცა უფლება გააკონტროლოს თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის სახსრების (მაგრამ არა ქონების) გამოყენების კანონიერება, მიზანშეწონილობა და ეფექტიანობა. როგორც ვხედავთ, კანონი მიუთითებს თვითმმართველი ერთეულის საბიუჯეტო სახსრების გამოყენების არა მხოლოდ კანონიერებაზე, არამედ მათ გამოყენების მიზანშეწონილობასა და ეფექტიანობაზეც. საქართველოს კონსტიტუციის 101³-ე მუხლის მე-3 პუნქტით, ასევე „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ევროპული ქარტიის მე-8 მუხლით თვითმმართველი ერთეულის საკუთარ უფლებამოსილების განხორციელებაზე (ასეთ უფლებამოსილებას განეკუთვნება საკუთარი ბიუჯეტისა და ქონების მართვა და განკარგვა) ზედამხედველობა დაიშვება მხოლოდ კანონთან შესაბამისობის და არა მიზანშეწონილობისა თუ ეფექტურობის დადგენის მიზნით. ამდენად, „საქართველოს კონტროლის პალატის შესახებ“ კანონით დადგენილი კონტროლის პალატის ზემო აღნიშნული უფლებამოსილება წინააღმდეგობაში მოდის როგორც საქართველოს კონსტიტუციის, ასევე „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ევროპუ-

ლი ქარტიის მოთხოვნებთან. გარდა ამისა, თავად „საქართველოს კონტროლის პალატის შესახებ“ კანონითაც არ არის დადგენილი დარღვევის აღმოჩენის შემდეგ კონტროლის პალატის მხრიდან რეაგირების მექანიზმები. მაგალითად, კანონის მე-6 მუხლის მე-5 პუნქტით მოცემულია, რომ კონტროლის პალატა უფლებამოსილია, დარღვევის გამოვლენის შემთხვევაში საქართველოს პარლამენტს წარუდგინოს წინადადება საქართველოს მთავრობის საბიუჯეტო სახსრების ხარჯვის შეჩერების შესახებ საქართველოს პრეზიდენტისადმი მიმართვის თაობაზე. ცხადია, რომ კანონი ამ შემთხვევაში მიუთითებს სახელმწიფო ბიუჯეტის სახსრების გამოყენებისას აღმოჩენილ დარღვევაზე. მაგრამ არაფერს ამბობს, რა რეაგირება უნდა მოახდინოს კონტროლის პალატამ თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის სახსრების გამოყენების დარღვევის აღმოჩენისას, თუ ეს დარღვევა არ ატარებს დანაშაულის ნიშნებს.

5. დასკვნა

- ზედამხედველობის კანონის ამოქმედების, განსაკუთრებით თვითმმართველი ერთეულების გამსხვილების შედეგად სახელმწიფოს მიეცა შესაძლებლობა ზედამხედველობა გაუნოს თვითმმართველობის მიერ მიღებულ ყველა ნორმატიულ აქტს და გამორიცხოს თვითმმართველობის მიერ მიღებული უკანონო გადაწყვეტილების ამოქმედების შესაძლებლობა. მაგრამ, 2009 წლიდან იუსტიციის სამინისტროს ტერიტორიული ორგანოების გაუქმებამ ამ მიმართულებით შექმნა პრობლემები და, როგორც არსებული პრაქტიკა ადასტურებს, კანონიერ ძალაშია შესული ისეთი ნორმატიული აქტები, რომლებიც ამკარა წინააღმდეგობაშია მოქმედ კანონმდებლობასთან.
- არაეფექტურია აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის თვითმმართველ ერთეულებზე პრემიერ-მინისტრის მხრიდან ზედამხედველობის განხორციელება.
- როგორც ამ სტატისტიკური მონაცემებიდან ჩანს, ძალზედ მცირეა საკონსულტაციოდ გაგზავნილი ნორმატიული აქტების პროექტთა რაოდენობა. მაშინ, როცა ჯერ კიდევ საკმაოდ მაღალია თვითმმართველობის ნორმატიული აქტებზე ზედამხედველობის ორგანოს მიერ გაცემული შენიშვნების პროცენტული რაოდენობა (34,16%). ეს მიუთითებს კანონით დადგენილი კონსულტაციის განევის მექანიზმის არაეფექტურობაზე. აღნიშნული გამოწვეულია იმითაც, რომ კანონის თანახმად ზედამხედველობის ორგანო არ არის პასუხისმგებელი მის მიერ გაწეულ კონსულტაციაზე.
- რაც შეეხება ზედამხედველობას მიზანშეწონილობით მოტივით, როგორც შესწავლილი მასალები აჩვენებს, ზედამხედველობის ამ ფორმის გამოყენებას უმნიშვნელო ადგილი უკავია. ეს უპირველესად გამოწვეულია იმით, რომ თვითმმართველობებზე დელეგირებულია მცირე სახის უფლებამოსილებები, ამავდროულად, მიზანშეწონილობის მოტივით ზედამხედველობის მექანიზმი არის დაუხვეწავი და თავად ზედამხედველობის ორგანოც ერიდება ამ მექანიზმის გამოყენებას.

X. სერვისების მიწოდების პრაქტიკა ადგილობრივ დონეზე

მიხეილ ძაგანია, თემურ თორდინავა

1. საზოგადოებრივი მომსახურების მიწოდება და მათი რეგულირება

„ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ევროპული ქარტიაში აღნიშნულია, რომ „სახელმწიფო უფლებამოსილების განხორციელება ხდება ხელისუფლების იმ ორგანოს მიერ, რომელიც ყველაზე ახლოს არის მოქალაქეებთან“.⁴⁵

არის სერვისები, რომელთა მიწოდება თვითმმართველობის უშუალო კომპეტენციაა (საკუთარი უფლებამოსილება), რაც ნიშნავს იმას, რომ არცერთი სხვა დონის ხელისუფლებას (იგულისხმება ცენტრალური ხელისუფლება და სამხარეო ადმინისტრაციები) ამ უფლებამოსილების განხორციელების უფლება არ გააჩნია. ამის გარდა, თვითმმართველობები რიგ მომსახურებებს ნებაყოფლობით ახორციელებენ. საქართველოს კანონმდებლობით, აღნიშნული უფლებამოსილებანი ფუნქციურად შეერწყა საკუთარ უფლებამოსილებებს. ცვლილება ამოქმედდა 2010 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების შემდეგ.⁴⁶

თვითმმართველობის კომპეტენციები (საკუთარი და დელეგირებული უფლებამოსილებები), მათი ფუნქციის მიხედვით გამსხვილებულად შეიძლება დაიყოს შემდეგ ჯგუფებად:

1. ინფრასტრუქტურული სერვისები;
2. ადმინისტრაციული სერვისები;
3. სოციალური სერვისები.

„ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-16 მუხლის შესაბამისად განსაზღვრულია ზოგიერთი მომსახურება, რომელსაც ადგილობრივი თვითმმართველობა აწვდის მოსახლეობას. ესენია:

- ადგილობრივი მნიშვნელობის გზების შენახვა, მშენებლობა და განვითარების უზრუნველყოფა;
- დასახლებებში ქუჩების დასუფთავება, საყოფაცხოვრებო ნარჩენების შეგროვებისა და უტილიზაციის სამუშაოთა წარმოების დაგეგმვა და განხორციელება;

⁴⁵ ევროპული ქარტია „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“, მუხლი 4, პუნქტი 3.

⁴⁶ ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“, მუხლი პირველი, „თ“ ქვეპუნქტი.

- გარე განათება;
- ავტომანქანის პარკირების ადგილის განსაზღვრა;
- სასაფლაოების მოვლა-პატრონობა;
- სკოლამდელი და სკოლისგარეშე სააღმზრდელო დაწესებულებების არასამეწარმეო (არაკომერციული) პირის ფორმით შექმნა და მათი წესდების დამტკიცება;
- თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სფეროში რესურსების მობილიზება, შესაბამისი ღონისძიებების შემუშავება, განხორციელება და მოსახლეობის ინფორმირება;
- ქუჩების, მოედნების სახელდება და ნუმერაცია;
- თვითმმართველი ერთეულის მუნიციპალური სახანძრო უსაფრთხოების უზრუნველყოფა;
- დასაქმების ხელშეწყობა;
- თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე (გარდა საერთაშორისო და შიდასახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის საავტომობილო გზებისა), საგზაო მოძრაობის დაგეგმარება.

ზემოთ მოცემულ კომპეტენციათა ჩამონათვალი განეკუთვნება თვითმმართველობის საკუთარ უფლებამოსილებებს. გარდა ამისა, ადგილობრივ თვითმმართველობას ზოგიერთი ფუნქცია ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან აქვს დელეგირებული.

დადებითად უნდა შეფასდეს ის, რომ 2010 წელს ადგილობრივი თვითმმართველობის კომპეტენციათა ჩამონათვალს საკანონმდებლო ცვლილებების განხორციელების შედეგად დაემატა რამოდენიმე კომპეტენცია:

- ინვესტირების მიმართულებების, საკუთარი, აგრეთვე ერთობლივი მიზნობრივი პროგრამების განსახორციელებლად საჭირო სახსრების განსაზღვრა და თვითმმართველ ერთეულში ინვესტიციების ხელშეწყობა საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით; ხელშეკრულების დამტკიცება ერთობლივი პროექტების განხორციელების მიზნით სხვა თვითმმართველ ერთეულთან საბიუჯეტო სახსრების გაერთიანების შესახებ;
- დასაქმების ხელშეწყობის მუნიციპალური პროგრამების დამტკიცება.⁴⁷

საქართველოში თვითმმართველობების მიერ მომსახურების მიწოდების სფეროში სახეზეა სხვადასხვა ტიპის პრობლემები, რომელთა შორის აღსანიშნავია მიწოდებული მომსახურებების ხარისხის უზრუნველყოფის საკითხი. თუ გავანალიზებთ საქართველოს თვითმმართველობებში მუნიციპალური მომსახურებების მიწოდების პრაქტიკას, ცხადი გახდება, რომ სფეროში რაიმე ტიპის სტანდარტები და

⁴⁷ კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“, მუხლი 16.

რეგულაციები (განსაკუთრებით ინფრასტრუქტურული ხასიათის მუნიციპალურ მომსახურებებში) პრაქტიკულად არ არსებობს.⁴⁸

ამ გარემოების განმაპირობებელი ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ფაქტორი არის საქართველოში სტანდარტების გამოყენების ნებაყოფლობითობა.⁴⁹ სტანდარტის გამოყენების ნებაყოფლობითობა შეიძლება განვიხილოთ როგორც პოზიტიური, ასევე ნეგატიური თვალსაზრისით. სტანდარტიზაციის ნებაყოფლობითობითობა სუბიექტებს (თვითმმართველობებს), ერთი მხრივ, აძლევს საშუალებას მუნიციპალური სერვისები მოსახლეობას მიაწოდონ კონკრეტული საჭიროებიდან გამომდინარე და არსებულ რეალობასთან მაქსიმალურად მორგებულად, თუმცა, მეორე მხრივ, აღნიშნული მიდგომით დიდია ალბათობა იმისა, რომ დაქვეითდეს მიწოდებულ მომსახურების ხარისხი, რადგან თვითმმართველობებს არ გააჩნიათ მთელი რიგი მუნიციპალური მომსახურებების სტანდარტები, რომელთაA არსებობის და გამოყენების შემთხვევაში ადგილი ექნებოდა სერვისების კომპლექსურად გააზრებულ დაგეგმარებას.

სტანდარტიზაციის სფეროში მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად, სტანდარტები შეიძლება შეიმუშაოს ნებისმიერმა დაინტერესებულმა პირმა, რომელიც ამ სტანდარტს რეგისტრაციისთვის წარუდგენს სსიპ საქართველოს სტანდარტების, ტექნიკური რეგლამენტებისა და მეტროლოგიის ეროვნულ სააგენტოს. თუმცა, აღნიშნულ საშუალებისთვის თვითმმართველობებს არასდროს მიუმართავთ. საგულისხმოა, რომ მუნიციპალური მომსახურებების განვითარებასა და ამ მიმართულებით გარკვეული სტანდარტების და მეთოდოლოგიების შემუშავების შესახებ აღნიშნულია საქართველოს რეგიონული განვითარების სახელმწიფო სტრატეგიაშიც.⁵⁰

2010 წელს კავკასიის ეკონომიკურმა და სოციალურმა კვლევითმა ინსტიტუტმა ფონდ „ლია საზოგადოება – საქართველოს“ დაფინანსებით განახორციელა პროექტი „ადგილობრივი თვითმმართველობის სერვისების სფეროში წესებისა და მინიმალურად აუცილებელი რეგულაციების შემუშავება“, რომლის ფარგლებში შემუშავებულ იქნა ინსტრუქციები (ტექნიკური ხასიათის წესებსა და ნორმებს) შემდეგ მუნიციპალურ სერვისებში:

- ადგილობრივი მნიშვნელობის გზების მშენებლობა;
- სანიაღვრე სისტემები;
- გარე განათების უზრუნველყოფა;
- ქუჩების სახელდება და ნუმერაცია;
- მუნიციპალური ტრანსპორტის რეგულირება.

აღსანიშნავია, რომ აღნიშნული ინსტრუქციები შემუშავებულია საქართველოს რეალობისა და თვითმმართველობების სპეციფიკის გათვალისწინებით, რაც გულისხმობს იმას, რომ შექმნილია შედარებით მარტივ მეთოდოლოგიებზე დაყრდნობით, რაც მუნიციპალიტეტებს მისცემს საშუალებას

48 „ადგილობრივი თვითმმართველობის სერვისების მიწოდების სტანდარტები“, კავკასიის ეკონომიკური და სოციალური კვლევითი ინსტიტუტი.

49 საქართველოს კანონი „სტანდარტიზაციის შესახებ“, მუხლი 2.

50 საქართველოს რეგიონული განვითარების სახელმწიფო სტრატეგია 2010-2017, თავი III.

ადგილობრივი ფინანსური სახსრებით შეძლონ მოსახლეობისთვის ხარისხიანი მომსახურების მიწოდება. იმ შემთხვევაში, თუ ექსპერტთა ჯგუფი სრულად გაითვალისწინებდა ევროკავშირის სტანდარტებს, საქართველოს თვითმმართველობები პრაქტიკულად ვერ შეძლებდნენ აღნიშნული სერვისების მიწოდებას, რადგან ამა თუ იმ სერვისის ევროპული სტანდარტების შესაბამისად (ევროკავშირის სტანდარტების მოთხოვნების სრული გათვალისწინებით) განხორციელება მოითხოვს დიდ ფინანსურ დანახარჯებს, რაც მნიერი ადგილობრივი ბიუჯეტების შემთხვევაში შეუძლებელია და ჯერჯერობით შეიძლება მხოლოდ თეორიულ პერსპექტივად განვიხილოთ.

2. ძირითადი სარკისაგან მიწოდების პრაქტიკა

თვითმმართველობათა უმრავლესობა საკუთარ უფლებამოსილებებს უნდა ახორციელებდეს პირველ რიგში ადგილობრივი ფინანსური სახსრების საშუალებით. მიუხედავად იმისა, რომ არსებობს გათანაბრებითი ტრანსფერი, რომლითაც ცენტრალური ბიუჯეტიდან ხდება ღარიბი ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსური გათანაბრება, ჯერჯერობით მაინც პრობლემატურია მუნიციპალური მომსახურებების მოქალაქეთათვის სრულფასოვნად მიწოდება.

მაგალითისთვის, „სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის“ ფარგლებში განხორციელებული მომსახურებები ფინანსდება სახელმწიფო ბიუჯეტიდან. 2009-2010 წლებში „სოფლის მხარდაჭერის პროგრამით“ განხორციელებულ აქტივობათა (მომსახურებათა) უმრავლესობა თავიანთი შინაარსით მუნიციპალიტეტის საკუთარ უფლებამოსილებებს განეკუთვნება. ამ შემთხვევაში ადგილი აქვს ერთგვარ სიმბიოზს, რომელიც გულისხმობს ცენტრალური ბიუჯეტის ფინანსებით და ადგილობრივი თვითმმართველობების ორგანიზებით (მენეჯმენტით) ადგილებზე სხვადასხვა სფეროების ინფრასტრუქტურულ რეაბილიტაციას. აღნიშნული პროცესი შეიძლება განხილულ იქნეს, როგორც ადგილობრივი მოსახლეობისათვის მიწოდებული სერვისი.⁵¹

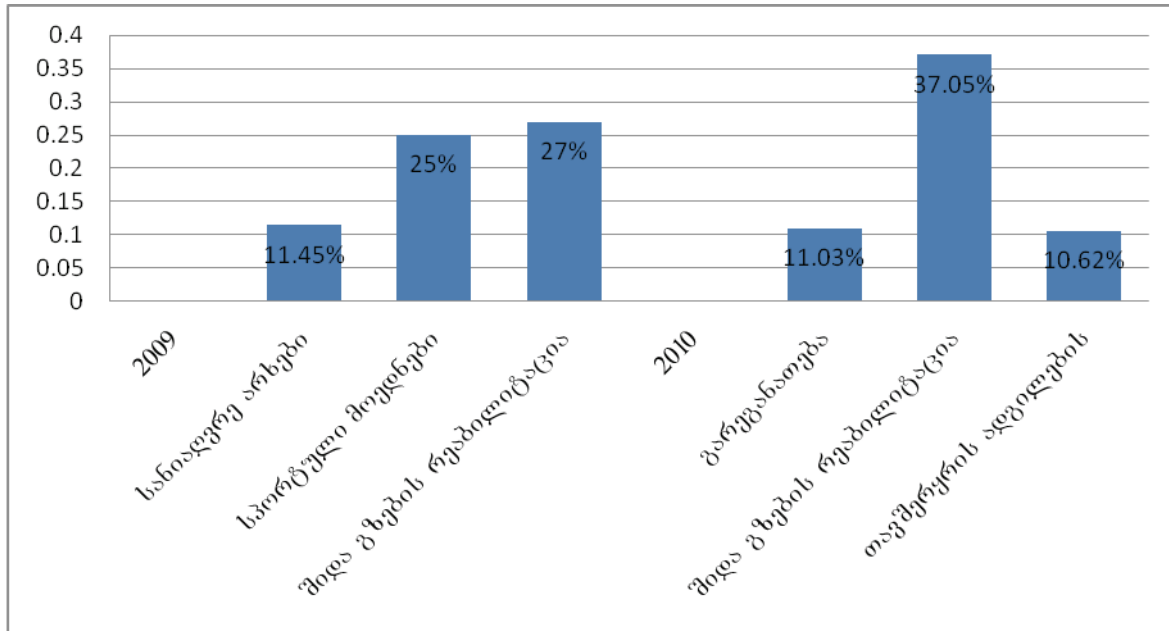
ქვემოთ თვალსაჩინოებისათვის მოცემულია 2009-2010 წლებში სენაკის მუნიციპალიტეტში განხორციელებული ის პროექტები (მომსახურებები), რომელთა განხორციელებაზე ყველაზე მეტი თანხა დაიხარჯა აღნიშნულ პერიოდში.

2009 წელს სენაკის მუნიციპალიტეტისთვის, „სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის“ ფარგლებში გამოყოფილმა თანხამ 263.489 ლარი შეადგინა. პრიორიტეტების გამოვლენა-დაფინანსება მოსახლეობის მიერ იდენტიფიცირებული პრობლემების საფუძველზე მოხდა და შესაბამისად სფეროების მიხედვით ყველაზე დიდი წილი – 27% შიდა გზების რეაბილიტაციას მოხმარდა, 25% – სპორტული მოედნების მოწყობას, ხოლო სანიაღვრე არხების მშენებლობასა და რეაბილიტაციას მოხმარდა მთლიანი თანხის 11,45%.

2010 წელს აღნიშნული პროგრამით სენაკის მუნიციპალიტეტისთვის გამოყოფილი დაფინანსების მოცულობა მნიშვნელოვნად გაიზარდა და 627.738 ლარი შეადგინა. აქედან, მთლიანი თანხის 37,05% კვლავ შიდა გზების რეაბილიტაციაზე დაიხარჯა, 11,03% – გარე განათების სისტემის მშენებლობასა და რეაბილიტაციაზე, ხოლო 10,62% – თავშეყრის ადგილების მოწყობაზე (იხ. დიაგრამა №6).

51 კავკასიის ეკონომიკური და სოციალური კვლევითი ინსტიტუტის მასალები.

დიაგრამა №6. სენაკის მუნიციპალიტეტში „სოფლის მხარდაჭერის სახელმწიფო პროგრამით“ 2009-2010 წლებში დაფინანსებული პროექტები



წყარო: სენაკის მუნიციპალიტეტის გამგეობა.

გარდა ზემოთ მოცემული მომსახურებებისა, პროგრამის ფარგლებში თვითმმართველობებში (სოფლებში) გასული ორი წლის განმავლობაში განხორციელდა სასაფლაოების კაპიტალური შემოღობვა, სარიტუალო სახლების მოწყობა და სხვა. როგორც აღინიშნა, „სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის“ განხორციელება პირველად მხოლოდ 2009 წელს დაიწყო. ამდენად, ჯერ კიდევ მწირია ამგვარი ფორმით (დაგეგმარებით) ადგილობრივი მოსახლეობისთვის მომსახურებების მიწოდების პრაქტიკა, შესაბამისად პროექტების განხორციელებისას წარმოიშვა სხვადასხვა სახის ხარვეზებიც.

„ადგილობრივი თვითმმართველობების შესახებ“ ორგანული კანონის თანახმად, თვითმმართველობა ვალდებულია საკუთარი უფლებამოსილების ფარგლებში განახორციელოს სხვადასხვა სოციალური პროგრამები. აღსანიშნავია, რომ 2010 წელს „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ კანონში შესული ცვლილებების შედეგად, თვითმმართველობებს საკუთარ უფლებამოსილებებზე განესაზღვრათ ადგილებზე დასაქმების ხელშეწყობა.⁵² თუმცა, ამ მიმართულებით რაიმე რაციონალურად გააზრებული მომსახურება (ლონისძიება) საქართველოს მუნიციპალიტეტებში ამ ეტაპისთვის არ განხორციელებულა. გარდა ამისა, მუნიციპალიტეტებში ხორციელდება მრავალშვილიანთა, ომის ვეტერანთა და სხვა სახის კატეგორიის სოციალური ფენებისთვის განკუთვნილი მომსახურებები, რომლებიც, უმეტესად, უშუალოდ გამგეობების შესაბამისი სამსახურების მიერ მიეწოდება.

ადგილობრივ ბიუჯეტებში ასევე ხდება სხვადასხვა ასაკის ბავშვებზე მიმართული სოციალური პროგრამების გათვალისწინება. ხშირია შემთხვევები, როდესაც როგორც ადგილობრივი, ასევე ცენტრალური

52 „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ კანონის მე-16 მუხლის მე-2 პუნქტის „ე“ ქვეპუნქტი.

ხელისუფლების შესაბამისი ორგანოები ბავშვების ერთი და იმავე ჯგუფზე ახორციელებს სოციალურ პროგრამებს, რაც ხელისუფლების შესაბამის დონეებსა და სტრუქტურებს შორის კოორდინირებისა და ფუნქციების გამიჯვნის დაბალ ხარისხზე მეტყველებს.

ადგილობრივ დონეზე კიდევ ერთ მნიშვნელოვან პრობლემას სტატისტიკური მონაცემების უქონლობა იწვევს. მუნიციპალიტეტებში ძირითად არ გააჩნიათ 18 წლამდე ასაკის იმ კატეგორიის ბავშვებთან დაკავშირებული სტატისტიკური ინფორმაცია, რომლებიც სოციალური პროგრამების ბენეფიციარები არიან. აღნიშნულ კატეგორიაში შედიან:

- მრავალშვილიანი ოჯახების ბავშვები;
- დევნილთა ოჯახების ბავშვები;
- სიღარიბის ზღვარს ქვემოთ მყოფი ოჯახების ბავშვები;
- მარჩენალდაკარგული ოჯახების ბავშვები;
- შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე ოჯახების ბავშვები;
- უმწეო მდგომარეობაში მყოფი ოჯახების ბავშვები;
- უსახლკარო და ქუჩის ბავშვები;
- ეთნიკური უმცირესობების წარმომადგენელთა ბავშვები.

ამდენად, შეიძლება ითქვას, რომ თვითმმართველობები ძირითადად ეყრდნობიან ცენტრალური ხელისუფლების შესაბამისი ორგანოების მონაცემებს, რომლებიც ხშირ შემთხვევაში მოძველებულია და არ ასახავს არსებული მდგომარეობის ზუსტ სურათს. აქედან გამომდინარე, თვითმმართველობებს, ერთი მხრივ, უჭირთ ადგილობრივ ბიუჯეტში ბავშვებზე მიმართული სოციალური პროგრამების გათვალისწინება, ხოლო მეორე მხრივ, არ არსებობს თვითმმართველობაში მცხოვრები ზემოთ აღნიშნული კატეგორიის ბავშვთა კეთილდღეობისაკენ მიმართული გრძელვადიანი სტარეტიგიული პროგრამა.

რაც შეეხება დასუფთავებისა და ნარჩენების გატანის საკითხს, მუნიციპალიტეტთა უმრავლესობაში ადგილი აქვს აღნიშნული მომსახურების არათანაბრად მიწოდების ფაქტებს. ვგულისხმობთ ნარჩენების გატანის მომსახურების მიწოდებას მხოლოდ მუნიციპალიტეტის ცენტრებში და არა მთლიანად მუნიციპალიტეტში შემავალ ყველა სოფელში. ნარჩენების გატანის პრობლემა განსაკუთრებით მწვავედება ტურისტული რესურსების მქონე მუნიციპალიტეტებში, სადაც ზაფხულის თვეებში გროვდება საყოფაცხოვრებო ნარჩენების დიდი რაოდენობა. აღნიშნული სფეროს თანმდევ პრობლემას ასევე წარმოადგენს კეთილმოწყობილი ნაგავსაყრელების არარსებობაც.

3. მოქალაქეთა მომსახურების გიუმრეობა და „ერთი სარკმლის“ მექანიზმი სერვისების მიწოდებაში

მუნიციპალიტეტის მიერ მოქალაქეთათვის მისაწოდებელ მუნიციპალურ სერვისთა შორის ძალზე მნიშვნელოვანია ადმინისტრაციული ხასიათის მომსახურებების ეფექტურად ფუნქციონირების საკითხი. ადმინისტრაციული ტიპის სერვისები (იგულისხმება მოქალაქეების მხრიდან საჯარო ინფორმაციის, სხვადასხვა ტიპის ნებართვების მიღების მოთხოვნაზე პასუხის გაცემა და სხვა), რომლებიც უშუალოდ მუნიციპალიტეტის გამგეობის შესაბამისი სამსახურების საშუალებით ხორციელდება, ტექნიკური სერვისებისგან განსხვავებით ადგილობრივმა ხელისუფლებამ მოქალაქეებს ნებისმიერ შემთხვევაში უნდა მიაწოდოს. აღნიშნული მომსახურება. საქართველოს თვითმმართველობათა ნაწილში ჯერ პრობლემატურია სხვადასხვა სახის ადმინისტრაციული ხასიათის მომსახურებების პროცედურების სრულყოფის საკითხი, საჭიროა შეიქმნას სხვადასხვა სახის ინსტრუქციები, ამა თუ იმ პროცესში გამოსაყენებელი დოკუმენტების სტანდარტული ფორმები და სხვა.

ხარისხიანი მომსახურების მიწოდების თვალსაზრისით საჯარო სექტორში (ისევე როგორც კერძო სექტორში) სულ უფრო მეტ მნიშვნელობას იძენს ხარისხის ერთიანი მართვის (Total Quality Management) კონცეფციისა და პროგრამების გამოყენებით მიღებული სარგებლობის თემატიკა. თანდათანობით მსოფლიოს მრავალ ქვეყანაში ჩამოყალიბდა რამოდენიმე ძირითადი მიდგომა, რომლებიც დღეისათვის სახელმწიფო მომსახურების განვითარების საფუძველს წარმოადგენს.

ამ მიდგომებს შორის აღსანიშნავია „ერთი ფანჯრის პრინციპით“ მოქმედი ცენტრების ჩამოყალიბება, რომლის მეშვეობითაც ფიზიკურ და იურიდიულ პირებს სახელმწიფოს კონკრეტული ორგანოსგან ვიზიტის ნაკლები რაოდენობით შეუძლიათ შესაბამისი ხარისხის და სტანდარტის მომსახურების მიღება:

- მოქალაქეთა აზრისა და მოლოდინების შესწავლა საჯარო მომსახურებებთან დაკავშირებით;
- ცენტრების მიერ განეული მომსახურების სტანდარტებთან შესაბამისობის შეფასება;
- სახელმწიფო ორგანიზაციების და ცენტრების თანამშრომელთა გადამზადება ეფექტური მომსახურების განვითარებისა და საზოგადოებასთან ურთიერთობის საკითხებში;
- თანამშრომელთა სტიმულირების სისტემის ჩამოყალიბება, მომსახურების არსებული სტანდარტების მისაღწევად;
- სახელმწიფო მომსახურების დიდი ნაწილი შესაძლებელია განეულ იქნას ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ, კანონმდებლობით გათვალისწინებული საკუთარი ან სახელმწიფოს მხრიდან დელეგირებული უფლებამოსილებების ფარგლებში.

საქართველოში აღნიშნული მიდგომა უკვე იკიდებს ფეხს. მაგალითისათვის, ახალგაზრდა მეცნიერთა კავშირ „ინტელექტის“ (ბათუმი) მიერ 2010 წელს ინიცირებულ იქნა ქობულეთის, ქედის, შუახევის, ხულოს მუნიციპალიტეტების თვითმმართველობის ორგანოებში „ერთი ფანჯრის პრინციპით“ მოქმედი მომსახურების ცენტრების ჩამოყალიბების იდეა.

პირველ ეტაპზე შესწავლილ იქნა სამიზნე მუნიციპალიტეტებში არსებული ზოგადი სიტუაცია მომსახურების ყოველი სახეობისათვის (მომსახურების განვითარების საფუძველები და პრაქტიკა, მომართვების

რაოდენობრივი და შინაარსობრივი ანალიზი, დოკუმენტმოდრაობის არსებული სქემები და ა.შ.). ასევე შესწავლილ იქნა ქ. ბათუმის მერიაში და ხელვაჩაურის მუნიციპალიტეტში „ერთი ფანჯრის პრინციპით“ მოქმედი ცენტრების ფუნქციონირების გამოცდილება. ეს ცენტრები ორი სხვადასხვა ორგანიზაციის ინიციატივით იქნა შექმნილი და შესაბამისად სხვადასხვა ხედვებს ეფუძნებოდა.

„ერთი ფანჯრის პრინციპით“ მოქმედი ცენტრების ჩამოყალიბებისას წარმოიშვა ორი მნიშვნელოვანი პრობლემა:

1. კვალიფიცირებული პერსონალის არასაკმარისი რაოდენობა. პრობლემა მდგომარეობს თვითმმართველობის ორგანოებში მუნიციპალური სერვისების მიწოდების საკითხებში სათანადო ცოდნის, უნარ-ჩვევების და კვალიფიკაციის მქონე, მოკლე დროში ხარისხიანი მომსახურების განწევის შემძლე პერსონალის სიმცირეში;
2. მუნიციპალური მომსახურების სტანდარტების არარსებობა. აღნიშნული პრობლემა დაკავშირებულია მომსახურების განწევის პრაქტიკულ ასპექტებთან. ეს ნიშნავს, რომ არ არსებობს განწერილი პროცედურები, რომლებიც პასუხს გასცემდა სამ ძირითად კითხვას:
 - ვინ არის მომსახურების კონკრეტული შემსრულებელი?
 - რა დროში მიიღებს ამ მომსახურებას მოქალაქე?
 - რა კრიტერიუმების მიხედვით და როგორ მოხდება განუული მომსახურების ხარისხის შეფასება?

ხშირ შემთვევაში თვითმმართველობის ორგანოებს არ გააჩნიათ საკმარისი კომპიუტერული და ორგანიზაციული ტექნიკა. შენობებში არ არის ლოკალური ქსელები, ინტერნეტით სარგებლობის შესაძლებლობა შეზღუდულია. არ არსებობს მონაცემთა ერთიანი ბაზები. თანამშრომლების კვალიფიკაცია კომპიუტერული ტექნოლოგიების სფეროში ძალიან დაბალია.

კავშირ „ინტელექტის“ მიერ ყველა არსებული პრობლემა გათვალისწინებულ იქნა: განხორციელდა ცენტრების აღჭურვა შესაბამისი ავეჯით, კომპიუტერული და ორგტექნიკით, იქმნება სპეციალური კომპიუტერული პროგრამა, რომელიც უზრუნველყოფს ერთიანი მონაცემთა ბაზის ფორმირებას მომსახურების ყოველი სახეობისათვის და მომსახურების ვადების კონტროლს, იგეგმება ტრენინგების ჩატარება პერსონალისათვის მომსახურების განწევისა და მოსახლეობასთან ურთიერთობის საკითხებზე.

მოქალაქის მხრიდან საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნის შემთხვევაში თვითმმართველობის შესაბამისი ორგანოები, ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის თანახმად, ვალდებული არიან გასცენ აღნიშნული ინფორმაცია, რაც თვითმმართველობის მხრიდან განუული ადმინისტრაციული ხასიათის მომსახურების ერთ-ერთ ფორმად შეიძლება იქნეს განხილული. აღსანიშნავია, რომ მოქალაქეებისთვის აღნიშნული მომსახურების მიღების გარანტია კიდევ უფრო გამყარდა მას შემდეგ, რაც „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ორგანულ კანონში 2010 წელს შესული ცვლილებით განისაზღვრა მუნიციპალურ პროცესებში მოქალაქეთა ჩართულობის მექანიზმები, რაც პირდაპირ ზრდის მოქალაქეთა მიერ საჯარო ინფორმაციის მიღების შესაძლებლობას.

აღსანიშნავია, რომ გერმანიის საერთაშორისო თანამშრომლობის საზოგადოება (GIZ) საქართველოს მასშტაბით კვლავაც აქტიურად აგრძელებს მუნიციპალიტეტებში „ერთი ფანჯრის პრინციპით“ მოქმე-

დი „მუნიციპალური მომსახურების ბიუროების“ შექმნას. გერმანიის საერთაშორისო თანამშრომლობის საზოგადოება პროგრამის შემუშავებისას დაეყრდნო ამ მიმართულებით გერმანიის მუნიციპალიტეტებში წლების განმავლობაში ჩამოყალიბებულ პრაქტიკას. თავდაპირველად მუნიციპალური მომსახურების ბიუროები გაიხსნა საქართველოს 7 თვითმმართველობაში (ქალაქი თბილისი, სიღნაღი, ლაგოდეხი, თერჯოლა, ბოლნისი, ახალციხე და ხელვაჩაური), ამ ეტაპისთვის კი ქვეყნის მასშტაბით „ერთი ფანჯრის პრინციპი“ დანერგულია 15 მუნიციპალიტეტში. „ერთი ფანჯრის პრინციპი“ გულისხმობს:

- მოქალაქეზე ორიენტირებული მომსახურების სხვადასხვა სახეობების თავმოყრას ერთ უწყებაში;
- მომსახურების განევას კვალიფიციური პერსონალის მიერ;
- დოკუმენტების დამუშავებისას დაშვებული შეცდომების რაოდენობის შემცირებას;
- მომსახურების დროის შემცირებას ამოცანების უკეთესი განაწილების გზით, რაც პირდაპირ მოქმედებს თვითმმართველობის იმიჯის ამაღლებაზე;
- თანამშრომელთა მოტივაციის გაზრდას.⁵³

4. ახალი გამოწვევებისა და ტენდენციების ანალიზი მომსახურების განვითარების პროცესში

მუნიციპალური მომსახურების მიწოდების სფეროში ახალი ტენდენციების ანალიზისას აუცილებელია განხილულ იქნეს მუნიციპალიტეტების წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი შპს-ების თემატიკა. როგორც ცნობილია, საქართველოს თვითმმართველობათა უმრავლესობაში არსებობს მუნიციპალური შპს-ები, რომლებშიც მუნიციპალიტეტის წილი შეადგენს 100%-ს. შესაბამისად, აღნიშნული სუბიექტები თვითმმართველობების საკუთრებას წარმოადგენენ.

მუნიციპალური შპს-ს ფორმით შექმნის საჭიროება მუნიციპალიტეტებში გაჩნდა მას შემდეგ, რაც საბჭოთა სისტემა დაიშალა და დღის წესრიგში დადგა იმ მომენტისთვის არსებული სახელმწიფო დაწესებულებების (იგულისხმება იმდროინდელ რაიონებში არსებული დასუფთავების, წყალკანალიზაციის, საპროექტო-სამშენებლო, ტრანსპორტის, კეთილმოწყობის და სხვ. სამსახურები) მართვის (ადმინისტრირების) საკითხი. აღნიშნულ სამსახურებს გააჩნდათ საჭირო მატერიალურ-ტექნიკური ბაზა და ახორციელებდნენ ზემოთხსენებულ სფეროებში საზოგადოებისთვის მომსახურების მიწოდებას. ბუნებრივია, რომ აღნიშნული ორგანიზაციები ძველი ფორმით და სტატუსით ვერ განაგრძობდნენ ფუნქციონირებას, თვითმმართველობის ახალი სისტემის პირობებში მათი გამგეობების უშუალო სტრუქტურულ სამსახურებად ჩამოყალიბებაც არ იქნებოდა ეფექტური და გამართლებული. სწორედ ამიტომ, ადგილებზე არსებულ ზემოთხსენებულ მომსახურების გამწვევ დაწესებულებებთან უმრავლესობა ჩამოყალიბდა მუნიციპალიტეტების მიერ შექმნილ შპს-დ, სადაც მუნიციპალიტეტების წილი განისაზღვრა 100%-ით.

მუნიციპალურ შპს-ებს ფინანსები 2011 წლამდე პირდაპირ მუნიციპალური ბიუჯეტიდან ერიცხებოდათ. თუმცა, 2010 წლის 1 დეკემბრიდან ქვეყანაში სახელმწიფო შესყიდვების სისტემის ფუნქციონირების

⁵³ გერმანიის საერთაშორისო თანამშრომლობის საზოგადოების მასალები.

ელექტრონულ ფორმატზე გადასვლამ გავლენა იქონია მუნიციპალური შპს-ების ფუნქციონირებასა და, შესაბამისად, მუნიციპალური მომსახურებების ფორმაზეც.

სახელმწიფო შესყიდვების ახალი სისტემა ორიენტირებულია საზოგადოებრივი მომსახურების სფეროში კონკურენტუნარიანობის ამაღლებაზე. გამომდინარე აქედან, თუ ერთგვაროვანი საქონლის ან მომსახურების სავარაუდო ღირებულება ერთი საბიუჯეტო წლის განმავლობაში აღემატება 5.000 ლარს, ნებისმიერი შემსყიდველი ორგანიზაცია (ამ შემთხვევაში თვითმმართველობა) ვალდებულია სხვადასხვა სახის საქონლის, მომსახურების თუ სამუშაოს შესყიდვაზე გამოაცხადოს ტენდერი ელექტრონული სისტემის საშუალებით. აღნიშნული გარემოებიდან გამომდინარე, 2010 წლის 1 დეკემბრიდან თვითმმართველობებს არ აქვთ უფლება მუნიციპალური მომსახურების მიწოდებისას თავიანთ შექმნილ მუნიციპალურ შპს-ებთან პირდაპირ (ერთ პირთან მოლაპარაკებით) გააფორმონ ხელშეკრულება. აუცილებელია ტენდერის გამოცხადება ელექტრონულად, სადაც კონკრეტული მუნიციპალური მომსახურების მისაწოდებლად ელექტრონულ სისტემაში რეგისტრირდება იმდენი პრეტენდენტი, რამდენსაც ამის სურვილი გაუჩნდება, რის შედეგადაც გაიმარჯვებს და მუნიციპალური მომსახურების მიწოდებას განახორციელებს ის კერძო კომპანია, რომელიც დააკმაყოფილებს სატენდერო პირობებს. გამომდინარე აქედან, მუნიციპალურ შპს-ებს შეექმნათ მძაფრი კონკურენტული გარემო კერძო ოპერატორების სახით.

მუნიციპალური მომსახურების მიწოდების სფეროში შექმნილი ახალი რეალობიდან გამომდინარე, სრულად ხდება სახელმწიფო შესყიდვების უმთავრესი პრინციპის – კონკურენტული გარემოს შექმნისა და არსებობის – რეალიზება, სადაც თანაბარ პირობებში არის ჩაყენებული როგორც მუნიციპალური შპს-ები, ასევე კერძო კომპანიები. ამდენად, შექმნილი კონკურენტული გარემო იძლევა საშუალებას უფრო ხარისხიანად იქნეს შესრულებული ესა თუ ის მუნიციპალური სერვისი. სულ უფრო აქტუალური ხდება მუნიციპალური შპს-ების, როგორც მუნიციპალური მომსახურების მიწოდებლების როლის მინიმიზაციის საკითხი, ვინაიდან დღეს არსებული სახელმწიფო შესყიდვების პირობებში ხშირია კერძო შემსრულებლის მიერ ელექტრონულ ტენდერებში გამარჯვების შემთხვევები. გამომდინარე აქედან, თვითმმართველობებში შეინიშნება მუნიციპალური „შპს“-ების გაუქმებისა და არასამენარმეო, არაკომერციული იურიდიული პირის (ააიპ) შექმნის ტენდენცია, რადგან ააიპ-ის შემთხვევაში ადგილობრივ ხელისუფლებას აქვს უფლება მოახდინოს ააიპ-ის პირდაპირი სუბსიდირება და ელექტრონული ტენდერის ფარგლებს გარეთ მოახდინოს მის მიერ შექმნილი ააიპ-ის მიერ მუნიციპალური მომსახურების მიწოდების უზრუნველყოფა, თუმცა ამ შემთხვევაში ხდება სახელმწიფო შესყიდვების ფუნდამენტური პრინციპის იგნორირება, რომელიც გულისხმობს ამა თუ იმ ტიპის ტექნიკური თუ სოციალური ხასიათის მუნიციპალური მომსახურების მიწოდების პროცესში მაქსიმალურად კონკურენტული გარემოს შექმნას.

მიუხედავად მუნიციპალური შპს-ების ფუნქციის შესუსტებისა, რიგ შემთხვევებში უპრიანია მომსახურების მიწოდება განაგრძოს იმ მუნიციპალურმა შპს-მ, რომელიც მოცემული მომსახურების უზრუნველყოფას ახორციელებდა წინა პერიოდში. აღნიშნულის საილუსტრაციოდ შეიძლება მოვიტანოთ თეთრიწყაროს მუნიციპალიტეტის მაგალითი, სადაც არსებობს მუნიციპალური შპს, რომელიც მგზავრთა გადაზიდვას ემსახურება. აღნიშნულ შპს-ს აქვს სოციალური დატვირთვა, რაც გამოიხატება იმაში, რომ იგი თეთრიწყაროს მუნიციპალიტეტის სოფელ კოდაში და ასევე დაბა მანგლისში არსებული დევნილთა კომპაქტური დასახლებებიდან ახდენს დევნილი მოსახლეობის ტრანსპორტირებას ქალაქ თბილისში. მგზავრობის საფასური დევნილთათვის შეადგენს საბაზრო ფასის დაახლოებით ნახევარს (70 თეთრი), მაშინ როდესაც არადევნილი მოქალაქეებისთვის იგი არის 1,5 ლარი. ამ შემთხვევაში მოცემული მუნიციპალური შპს საკუთრივ რესურსით ახდენს აღნიშნული მომსახურებისთვის საჭირო ფინანსური რესურსების მობილიზებას და, შესაბამისად იგი ინარჩუნებს მის პირვანდელ ფუნქციას. შეიძლება ითქვას, რომ მგზავრთა გადაყვანა უშუალოდ მუნიციპალიტეტის საკუთარ უფლებამოსილ-

ბას არ განეკუთვნება, თუმცა, აღნიშნული გარემოება არ გამოორიცხავს თვითმმართველობის მხრიდან მსგავსი ტიპის მომსახურებების მიწოდებასაც, თუ ეს უკანასკნელი დაკავშირებულია მოქალაქეთათვის სასარგებლო სოციალურ თუ საზოგადოებრივ აქტივობებთან.

ასევე თვითმმართველობის მხრიდან მოსახლეობისთვის მიწოდებული მომსახურების კარგ მაგალითად შეიძლება დასახელდეს დუშეთის მუნიციპალიტეტის მიერ 2011 წელს შექმნილი მუნიციპალური შპს „მშენებელი-2011“, რომელსაც მუნიციპალიტეტმა თხოვნის ხელშეკრულებით გადასცა სპეციალური ტექნიკა (ბულდოზერები, ექსკავატორები და სხვა). აღნიშნული ხელშეკრულების ფარგლებში შპს „მშენებელი 2011“ იღებს ვალდებულებას ავარიების, კატასტროფების, სტიქიური მოვლენების და მსგავსი შემთხვევების დროს, მუნიციპალიტეტის შესაბამისი ტერიტორიული ერთეულის რწმუნებულის წერილობითი მოთხოვნის საფუძველზე, საზღაურის გარეშე დაუყოვნებლივ განახორციელოს სათანადო სამუშაოები. ამ შემთხვევაშიც აღნიშნული მომსახურება გარკვეულწილად არის სოციალური დატვირთვის მატარებელი. აღნიშნული მომსახურება შეიძლება განვიხილოთ, როგორც ნებაყოფლობითობის ფარგლებში განხორციელებული მუნიციპალური აქტივობა.

5. დასკვნა

2009-2010 წლებში მუნიციპალური მომსახურების მიწოდების ანალიზიდან გამომდინარე შესაძლებელია დავასკვნათ:

- სხვადასხვა სახის მუნიციპალური მომსახურებების შესყიდვისას უკანა პლანზეა გადაწეული ხარისხის განმაპირობებელი ტექნიკური მაჩვენებლების (სტანდარტები, ნორმები) გამოყენების საკითხი. შესაბამისად, კვლავ აქტუალური რჩება სხვადასხვა მუნიციპალური მომსახურებების (განსაკუთრებით ინფრასტრუქტურული მომსახურების) სფეროში შესაბამისი ტექნიკურ-ნორმატიული ხასიათის ინსტრუქციების შექმნის საკითხი;
- სახელმწიფო შესყიდვების სფეროში განხორციელებული რეფორმების შედეგად მუნიციპალიტეტებში გაზრდილია კონკურენტული გარემო ინფრასტრუქტურული ხასიათის მომსახურებების მიწოდების სფეროში, თუმცა ასევე სახეზეა გარკვეული ტექნიკური ხასიათის პრობლემები, რომლებიც მუნიციპალიტეტებში წარმოიქმნა აღნიშნული ელექტრონული სისტემის დანერგვის შედეგად;
- გადახედვას საჭიროებს დღეს არსებული მუნიციპალური შპს-ების ფუნქციები და როლი მუნიციპალური მომსახურების სფეროში;
- მუნიციპალიტეტებში მოსახლეობისთვის ინფრასტრუქტურული ხასიათის მომსახურების მიწოდების თვალსაზრისით პოზიტიურია „სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის“ ფარგლებში 2009-2010 განხორციელებული აქტივობები, ვინაიდან ეტაპობრივად ხორციელდება წლების განმავლობაში დაუფინანსებელი ინფრასტრუქტურული პრობლემების მოგვარება;
- რიგ შემთხვევებში ადგილობრივი ხელისუფლებების მიერ სხვადასხვა ტიპის მომსახურებების დაგეგმარება (მენეჯმენტი) მუნიციპალიტეტებში არაკვალიფიციურად ხორციელდება, რაც ზრდის ისედაც მწირი ფინანსური რესურსების უყაირათოდ გამოყენების საფრთხეს;

- პოზიტიურია 2010 წელს „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ორგანულ კანონში მოქალაქეების მუნიციპალურ პროცესებში ჩართულობასთან და მუნიციპალიტეტის მხრიდან მოქალაქეების დასაქმებასთან დაკავშირებით შესული ცვლილებები.

XI. რეკომენდაციები

ანგარიშის მომზადების პროცესში ჩატარებული ანალიზის საფუძველზე გამოიკვეთა იმ რეკომენდაციების ჩამონათვალი, რომელთა გათვალისწინებაც ხელს შეუწყობს საქართველოში დეცენტრალიზაციის პროცესის გაღრმავებას.

რეკომენდაციების სია არ არის სრული და ძირითადად შეეხება იმ პრობლემებს, რომლებმაც თავი 2009-2010 წლების განმავლობაში იჩინა. ამავე დროს, მოხდა მათი რანგირება ზოგადი და კონკრეტული ხასიათის ჯგუფებად.

რეკომენდაციები ორი ტიპის ქვეჯგუფად შეიძლება გაერთიანდეს. ესენია საკანონმდებლო ხასიათის რეკომენდაციები და რეკომენდაციები, რომლებმაც ხელი უნდა შეუწყოს არსებული საკანონმდებლო აქტებისა და პოლიტიკის დანერგვის პროცესს.

1. საკანონმდებლო ხასიათის რეკომენდაციები

1.1. თვითმმართველობის გარანტიები

ზოგადი რეკომენდაციები:

საქართველოს კონსტიტუცია

1. კონსტიტუციის VIII¹ თავში ნათლად განისაზღვროს:

- ადგილობრივი თვითმმართველობის ძირითადი უფლებამოსილებები და უფლებამოსილებათა ძირითადი სფეროები;
- თვითმმართველი ერთეულების დამოუკიდებლობის გარანტიები ისეთ სფეროებში, როგორცაა ადგილობრივი გადასახადების შემოღება, მუნიციპალური განვითარების დაგეგმვა, ადგილობრივი ინფრასტრუქტურის განვითარება და სხვ.;
- დაფიქსირდეს სუბსიდიარობის პრინციპი, როგორც მმართველობის სისტემის დეცენტრალიზაციის უმნიშვნელოვანესი ორიენტირი.

2. თვითმმართველობების ფუნქციონირების გარანტიების გაძლიერების მიზნით კონსტიტუციაში აისახოს დებულებები, რომლებიც დღეისათვის რეგულირდება ორგანული კანონითა და სხვა საკანონმდებლო აქტებით:

- განისაზღვროს ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს უფლებამოსილების ვადა;
- დადგინდეს, რომ თვითმმართველი ერთეული არის საჯარო სამართლის იურიდიული პირი;

- განისაზღვროს, რომ კომპეტენციების შეზღუდვა დასაშვებია მხოლოდ კანონით ან კანონით პირდაპირ განსაზღვრულ შემთხვევებში და განსაზღვრული წესით;
- აისახოს ფისკალური დეცენტრალიზაციის გარანტიები და თვითმმართველი ერთეულების ფინანსური გათანაბრების პოლიტიკის პრინციპები;
- განისაზღვროს ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულთა გაერთიანებების სტატუსი და მათი ძირითადი უფლებამოსილებები;
- მონესრიგდეს ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევითი ორგანოების უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის საკითხი;
- განისაზღვროს პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობის ინსტიტუტის საქმიანობის ძირითადი პრინციპი.

„ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ევროპული ქარტია

1. მოხდეს ქარტიის მე-6 მუხლის მე-2 პუნქტის რატიფიცირება, რაც სავალდებულოს გახდის ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელეთა სწავლების სისტემის ჩამოყალიბებას.

კონკრეტული საკითხები:

საქართველოს კონსტიტუცია

1. თვითმმართველობის უფლების თავისთავადი და საყოველთაო ბუნების ხაზგასასმელად, კონსტიტუციის ახალი რედაქციის მე-2 მუხლის მე-4 პუნქტიდან ამოღებულ იქნეს სიტყვები: „თვითმმართველ ერთეულში რეგისტრირებული“.

ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“

1. კონსტიტუციის 101¹ მუხლის მე-3 პუნქტის ამოქმედების შემდეგ უნდა შეიცვალოს მე-11 მუხლის მე-3 პუნქტი და მე-12 მუხლის პირველი პუნქტი, რომლებიც თვითმმართველი ერთეულის გაუქმების ან მისი ადმინისტრაციული საზღვრების შეცვლის თაობაზე გადაწყვეტილების მიღებამდე შესაბამის ერთეულთან კონსულტაციის გამართვას იმპერატიული ფორმით არ მოითხოვს;
2. გაიწეროს საკრებულოს დათხოვნის პროცედურა იმ შემთხვევაში, როდესაც იგი სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის მიღებიდან სამი თვის განმავლობაში არ ამტკიცებს ადგილობრივ ბიუჯეტს;
3. მე-15 მუხლის მე-3 პუნქტიდან ამოღებულ იქნეს თვითმმართველი ერთეულის მიერ საკუთარი უფლებამოსილებების გამოყენების შეზღუდვის ერთ-ერთ პირობად დადგენილი, სახელმწიფო ორგანოების, აგრეთვე ორგანიზაციების და დაწესებულებების გამართული ფუნქციონირების შეფერხების თაობაზე ჩანაწერი; ან იქვე დაზუსტდეს, რას ნიშნავს „გამართული ფუნქციონირების შეფერხება“.

1.2. ინსტიტუციური მონყობა

ზოგადი რეკომენდაციები:

ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“

1. ნათლად გაიწეროს პარლამენტის დადგენილებით გაუქმებული თვითმმართველი ერთეულის საკრებულოს უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის პროცედურა;
2. განისაზღვროს ქ. თბილისში ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთარი უფლებამოსილებები და ინსტიტუციური მონყობა.

კანონი „საქართველოს დედაქალაქის – თბილისის შესახებ“

1. კონსტიტუციის ახალი რედაქციის მოთხოვნებთან შესაბამისობის უზრუნველსაყოფად, საჭიროა აღნიშნული კანონის ხელახლა მიღება ორგანული კანონის ფორმით (ამისათვის საჭირო იქნება კონსტიტუციაში ჩაიწეროს, რომ საქართველოს დედაქალაქის – თბილისის სტატუსი განისაზღვრება ორგანული კანონით), ან ამ საკითხების განსაზღვრა „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ორგანული კანონით;
2. კანონმა უნდა განსაზღვროს ქ. თბილისის საკრებულოს წინაშე აღმასრულებელი ორგანოს – მთავრობის – ანგარიშვალდებულების კონკრეტული მექანიზმები, აგრეთვე საკრებულოს უფლებები მთავრობის ფორმირების სფეროში, მერის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის საფუძვლები და პროცედურა, პოლიტიკური კრიზისის (შემთხვევები, როდესაც საკრებულო აღარ ენდობა მერს) გადაჭრის ლეგალური გზები და მექანიზმი.

სხვა საკანონმდებლო აქტები და დოკუმენტები

1. შემუშავდეს და მიღებულ იქნეს საქართველოს კანონი „რეგიონული განვითარების შესახებ“;
2. შემუშავდეს ცალკეული რეგიონების განვითარების სტრატეგია.

კონკრეტული საკითხები

ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“

1. თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოს სტატუსის დაზუსტების მიზნით მიეთითოს, რომ საკრებულოს თავმჯდომარე იმავდროულად წარმოადგენს აღმასრულებელი ორგანოს ხელმძღვანელსაც;
2. იმ ადმინისტრაციული ფუნქციების განხორციელება, რომლებიც დაკავშირებული არ არის პოლიტიკურ გადაწყვეტილებებთან (მაგ., „აპარატული“ ფუნქციები, ნებართვების გაცემა და სხვა ადმინისტრაციული მომსახურება, რეაგირება ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევებზე, ადამიანური რესურსების მართვა და სხვ.), უნდა განეკუთვნოს გამგებლის/თვითმმართველი ქალაქის მერის კომპეტენციას;

3. გამოსწორდეს ტერმინ „მერის“ არასწორ გამოყენებასთან დაკავშირებული ხარვეზები.

სხვა საკანონმდებლო აქტები და დოკუმენტები

1. მოხდეს „საქართველოს რეგიონული განვითარების“ სტრატეგიის 2011-2014 წლების დეტალური სამოქმედო გეგმის პროექტის დამტკიცება და განხორციელება;
2. შევიდეს სათანადო ცვლილებები საქართველოს პრეზიდენტის 2001 წლის 21 ივლისის №286 ბრძანებულებაში „საჯარო სამსახურის თანამდებობათა რეესტრის შესახებ“ შეტანა და მოხდეს მისი „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ორგანულ კანონთან შესაბამისობაში მოყვანა:
 - მოხელეთა რანგირება შესაბამისობაში იქნეს მოყვანილი „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ორგანულ კანონთან;
 - ადგილობრივ მოხელეთა თანამდებობრივი სარგოების ზედა ზღვრები განისაზღვროს არა კონკრეტულ თანამდებობათა, არამედ თანამდებობათა რანგების მიხედვით.

1.3. უფლებამოსილებები

ზოგადი რეკომენდაციები

კონსტიტუციური კანონი „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ“

1. კანონმდებლობით მკაფიოდ უნდა გაიმიჯნოს უფლებამოსილებები აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკასა და ადგილობრივ თვითმმართველობას შორის.

კანონი „საქართველოს დედაქალაქის – თბილისის შესახებ“

1. კანონმა დაადგინოს მხოლოდ დედაქალაქისათვის დელეგირებული უფლებამოსილებები და დააკონკრეტოს ქ. თბილისის ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუციური მოწყობის თავისებურებანი;
2. შეიცვალოს მე-9 მუხლი, რომლითაც დადგენილია სახელმწიფოსა და დედაქალაქის ერთობლივი კომპეტენცია, მაშინ, როცა საქართველოს კონსტიტუციისა და ორგანული კანონის მიხედვით, შეიძლება არსებობდეს მხოლოდ თვითმმართველი ერთეულის საკუთარი და დელეგირებული უფლებამოსილებები;
3. შეიცვალოს 9¹ მუხლი, რომელიც განსაზღვრავს თბილისის თვითმმართველობის საკუთარ უფლებამოსილებებს, როცა კონსტიტუციის მიხედვით ამის დადგენა შეიძლება მხოლოდ ორგანული კანონით.

სხვა საკანონმდებლო აქტები და დოკუმენტები

1. დარგობრივი კანონმდებლობა (50-მდე „დარგობრივი“ კანონი) შესაბამისობაში მოვიდეს კონსტიტუციის, „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ევროპული ქარტიისა და „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ორგანული კანონის დებულებებთან სახელმწიფო და ადგილობრივი უფლებამოსილებების გამიჯვნის სფეროში. კერძოდ:
 - განხორციელდეს დარგობრივი კანონმდებლობის საფუძვლიანი რევიზია სუბსიდიარობის პრინციპის გათვალისწინებით – განისაზღვროს, კონკრეტულ სფეროში რა უფლებამოსილებები დარჩეს დარგის მართვის სახელმწიფო ორგანოს და რა შეიძლება გადაეცეს თვითმმართველ ერთეულებს საკუთარი ან დელეგირებული კომპეტენციების სახით;
 - დელეგირებული უფლებამოსილებების დადგენისას თუ საკუთარი კომპეტენციების დამაკონკრეტებელი წესების რეგლამენტაციისას, მიეთითოს თვითმმართველ ერთეულზე და არა მის რომელიმე ორგანოზე ან სამსახურზე;
 - გაუქმდეს საკუთარი კომპეტენციების სრული და ექსკლუზიური განხორციელების შემზღუდავი ნორმები – მოხდეს საკუთარი უფლებამოსილებების გამოყენების წესების და მომსახურების სტანდარტების რეგლამენტაცია, დელეგირებული კომპეტენციების მკაფიო გამიჯვნა და მათი დაფინანსების წყაროების განსაზღვრა.

კონკრეტული საკითხები

ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“

1. მოხდეს ადგილობრივ უფლებამოსილებათა კლასიფიცირება არა მხოლოდ სუბიექტისადმი კუთვნილების (საკუთარი და დელეგირებული უფლებამოსილებები), არამედ ვალდებულებითი ხასიათის (სავალდებულო და ნებაყოფლობითი უფლებამოსილებები) მიხედვითაც;
2. გაუქმდეს 65² მუხლი, რომლის მიხედვითაც თვითმმართველ ერთეულს „უფლება აქვს“, ნებაყოფლობით გადაწყვიტოს სახელმწიფო მმართველობის ორგანოებისათვის მატერიალურ-ტექნიკური დახმარების გაწევის საკითხი. ამავე დროს გაუქმდეს „დროებითი უფლებამოსილებების“ ცნება, ხოლო მუხლში ჩამოთვლილი კომპეტენციები უნდა აისახოს, როგორც დელეგირებული უფლებამოსილებები და დადგინდეს მათი ფინანსური უზრუნველყოფის პირობა;
3. საკუთარ უფლებამოსილებათა ჩამონათვალში თვითმმართველ ერთეულს უნდა დაუბრუნდეს სოციალურ-ეკონომიკური პრიორიტეტებისა და გეგმების დამტკიცების უფლებამოსილება.

1.4. არჩევნები

ზოგადი რეკომენდაციები

ორგანული კანონი „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“

1. დაიხვეწოს და გამკაცრდეს ნორმები, რომელთა მიხედვითაც, ბუნდოვანია განსხვავება სამთავრობო ინიციატივებსა და საარჩევნო ღონისძიებებს შორის – გამკაცრდეს წინასაარჩევნო პერიოდის მარეგულირებელი ნორმები, რომლებიც ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენებას ეხება;
2. საარჩევნო პროცესების მაღალკვალიფიციურად წარმართვის მიზნით დაიხვეწოს და მკაცრად განისაზღვროს ქვედა დონის საარჩევნო ადმინისტრაციის მოხელეთა შერჩევის კრიტერიუმები;
3. გაიწიროს უფრო მკაცრი ნორმები ამომრჩეველთა სიის დანართში ამომრჩეველთა შეყვანის თაობაზე;
4. გადაიხედოს ის დებულებები, რომლებიც პოლიტიკური თანამდებობის პირებისა და საჯარო მოხელეთა მიერ წინასაარჩევნო კამპანიასა და აგიტაციაში მონაწილეობის უფლებას ეხება, ამ უფლების შეზღუდვის თვალსაზრისით;
5. დაიხვეწოს საარჩევნო დავების განხილვასთან დაკავშირებული დებულებები. ცვლილებები უნდა შეეხოს გასაჩივრების ერთიან პროცედურას.

კონკრეტული საკითხები

ორგანული კანონი „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“

1. განისაზღვროს ადგილობრივი ერთმანდატიანი საარჩევნო ოლქების შექმნის პრინციპები (მათ შორის, ამომრჩეველთა რაოდენობის მიხედვით ამ ოლქების თანაბრობის ვალდებულება) და, შესაბამისად, საკრებულოს რიცხოვნობა;
2. განისაზღვროს საარჩევნო კოდექსში ცვლილებების შეტანის ბოლო ვადა, რომლის შემდეგაც დაუშვებელი იქნება საარჩევნო კანონმდებლობაში ცვლილებების შეტანა;
3. თბილისის მერის არჩევნებისას საარჩევნო ზღურბლი პირველ ტურში განისაზღვროს 50%-ით;
4. დამოუკიდებელ კანდიდატებს მიეცეთ არჩევნებში მონაწილეობის უფლება;
5. განისაზღვროს საუბნო საარჩევნო კომისიის შემაჯამებელი ოქმის დამტკიცება მაღალი კვორუმით, რაც გაზრდის საარჩევნო პროცესისადმი ნდობის ხარისხს – შემაჯამებელი ოქმები უნდა მოიცავდეს ყველა აუცილებელ მონაცემს, მათ შორის, სიის დანართში ამომრჩეველთა რაოდენობას და საარჩევნო ყუთში არსებული ბიულეტენების რაოდენობას;
6. საარჩევნო კოდექსში ნათლად გაიწიროს საოლქო საარჩევნო კომისიის პროცედურები, რომლებიც მოიცავს საუბნო საარჩევნო კომისიის ოქმების გაბათილებისა და შესწორებების კრიტერიუმებს და ბიულეტენების ხელახალ დათვლას;
7. ვიდეოთვალის მიერ გადაღებული მასალა მიჩნეულ იქნეს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით გათვალისწინებულ ღია საჯარო ინფორმაციად და უზრუნველყოფილ იქნეს მისი ჩანაწერების ხელმისაწვდომობა.

სხვა საკანონმდებლო აქტები და დოკუმენტები

1. ხმების დათვლისა და შეჯამების პროცედურებთან დაკავშირებით, ცენტრალურმა საარჩევნო კომისიამ შეიმუშაოს დეტალური ინსტრუქციები საოლქო საარჩევნო კომისიებისათვის.

1.5. ეკონომიკური საფუძვლები

ზოგადი რეკომენდაციები

საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი

1. თანამიმდევრულად გაიზარდოს იმ გადასახადებისა და მოსაკრებლების ნუსხა, რომელთა შემოღების უფლებამოსილება მიენიჭება ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულებს;
2. რეგულარულად უნდა გადაისინჯოს გათანაბრებითი ტრანსფერის ფორმულა, რათა უზრუნველყოფილი იყოს ობიექტური კრიტერიუმების საფუძველზე ტრანსფერის გამოანგარიშება, რათა უზრუნველყოფილ იქნეს გათანაბრების სამართლიანი სისტემის შექმნა.

კონკრეტული საკითხები

საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი

1. მკაფიოდ უნდა გაიმიჯნოს ადგილობრივი თვითმმართველობების საკუთარი და არასაკუთარი შემოსავლები;
2. თვითმმართველი ერთეულების მიერ საკუთარი უფლებამოსილების განხორციელების პროცესის გასაუმჯობესებლად საშემოსავლო გადასახადის თუნდაც მცირე ნაწილი უნდა დარჩეს ადგილობრივ ბიუჯეტებში საკუთარი შემოსულობების გაზრდის მიზნით.

კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ“

1. გაუქმდეს 19¹ მუხლის მე-11 პუნქტი, რომელიც საქართველოს პრეზიდენტს ანიჭებს უფლებას, პირდაპირი მიყიდვის წესით განკარგოს ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთრებაში არსებული ქონება.

სხვა საკანონმდებლო აქტები და დოკუმენტები

1. კანონმდებლობით მკაფიოდ დარეგულირდეს ადგილობრივი თვითმმართველობების მიერ ადგილობრივი ქონებით სარგებლობის პირობები და სტანდარტები.

1.6. სახელმწიფო პროგრამები

ზოგადი რეკომენდაციები

სხვა საკანონმდებლო აქტები და დოკუმენტები

1. მოხდეს მინიმალური სახელმწიფო სოციალური სტანდარტების და შესაბამისი ფინანსური ნორმების შემუშავება.

1.7. სახელმწიფო ზედამხედველობა

ზოგადი რეკომენდაციები

კანონები „ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ“ და „ნორმატიული აქტების შესახებ“

1. იუსტიციის სამინისტროს მოეხსნას ვალდებულება თვითმმართველობის ნორმატიულ აქტებზე ექსპერტიზის ჩატარებისა და სამართლებრივი დასკვნების მომზადებისა – ეს მოქმედება უნდა განახორციელოს უშუალოდ ზედამხედველობის ორგანომ ზედამხედველობის განხორციელების პროცესში, რითაც მიღწეული იქნება თვითმმართველობის ნორმატიული აქტების სრულყოფილი შესწავლა-ექსპერტიზა და გათვალისწინებული იქნება ადგილობრივი სპეციფიკა და თვითმმართველობის ინტერესები;
2. კანონში მიეთითოს, რომ კონსულტაციის შედეგად მიღებულ გადაწყვეტილებაზე პასუხისმგებლობა თვითმმართველ ერთეულთან ერთად ეკისრება ზედამხედველობის ორგანოსაც.

კანონი „საქართველოს კონტროლის პალატის შესახებ“

1. კანონი შესაბამისობაში მოვიდეს საქართველოს კონსტიტუციისა და „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ევროპული ქარტიის მოთხოვნებთან – კონტროლის პალატის სავალდებულო უფლებამოსილებაში არ უნდა შედიოდეს თვითმმართველი ერთეულის საბიუჯეტო სახსრებისა და ქონების განკარგვის შემოწმება, მან (კონსტიტუციის შესაბამისად) უნდა ამოწმოს მხოლოდ სახელმწიფო ბიუჯეტის სახსრების გამოყენება და თვითმმართველობისათვის გადაცემული მიზნობრივი და სპეციალური ტრანსფერების გამოყენების კანონიერება და ეფექტურობა.

კანონი „ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი“

1. ადგილობრივი თვითმმართველობის სამართლებრივი აქტების შეჩერება-გაუქმების საკითხებთან დაკავშირებით კოდექსის დებულებები შესაბამისობაში მოვიდეს ორგანული კანონით განსაზღვრულ საფუძვლებთან.

კონკრეტული საკითხები

საქართველოს კონსტიტუცია

1. კონსტიტუციის 73-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ი“ ქვეპუნქტითა და VII¹ თავის დებულებებით განსაზღვრული პრეზიდენტის უფლებამოსილება საკრებულოს დათხოვნის ან საქმიანობის შეჩერების შესახებ უნდა გავრცელდეს არა მხოლოდ საკრებულოების, არამედ ქალაქ თბილისში პირდაპირი წესით არჩეული მერის მიმართაც.

კონსტიტუციური კანონი „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ“

1. აჭარაში არსებულ თვითმმართველ ერთეულებზე სახელმწიფო ზედამხედველობის განხორციელების უფლებამოსილება გადაეცეს აჭარის მთავრობას.

კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ“

1. კანონი შესაბამისობაში მოვიდეს საქართველოს კონსტიტუციის ახალ რედაქციასთან და ორგანულ კანონთან „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“;
2. შეიცვალოს მე-8 მუხლის მე-7 პუნქტი, რომლის მიხედვითაც, ეს კანონი განსაზღვრავს დედაქალაქის კომპეტენციებს, ვინაიდან ორგანული კანონის 101² მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, „ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებათა განსაზღვრის ძირითადი პრინციპები და უფლებამოსილებანი დგინდება ორგანული კანონით“.

სხვა საკანონმდებლო აქტები და დოკუმენტები

1. საჭიროა შემუშავდეს ზედამხედველობის განხორციელების შესახებ ანგარიშის შედგენის ერთიანი ფორმა, რომელიც სტატისტიკურ მონაცემებთან ერთად აუცილებლად გაითვალისწინებს არსებული ხარვეზების ანალიზს და რეკომენდაციებს ამ ხარვეზების გამოსასწორებლად.

2. რეკომენდაციები პრაქტიკაში არსებული ხარვეზების აღმოსაფხვრელად

2.1. თვითმმართველობის გარანტიები

ზოგადი რეკომენდაციები

1. ხელისუფლებამ განახორციელოს რეგიონული მმართველობითი ინსტიტუციების და ადგილობრივი თვითმმართველობების ადამიანური რესურსების განვითარების მდგრადი სისტემის ჩამოყალიბება.

კონკრეტული საკითხები

1. მოხდეს „საქართველოს რეგიონული განვითარების“ სტრატეგიის 2011 წლის (და შემდეგში მომდე-

ვნო წლების) სამოქმედო გეგმის შესრულების ეფექტური მონიტორინგისა და შეფასების პროცესის შესაბამისი ნორმატიული და პროცედურული უზრუნველყოფა.

2.2. ინსტიტუციური მოწყობა

1. საკადრო საკითხებში გაუქმდეს დანესებული საკანონმდებლო შეზღუდვები და გამგებელს (მერს) მიეცეს მოქმედების მეტი თავისუფლება.

2.3. არჩევნები

ზოგადი რეკომენდაციები

1. არასაარჩევნო პერიოდში გაგრძელდეს ამომრჩეველთა სიის სრულყოფაზე მუშაობა (შემუშავდეს სიების შედგენის ობიექტური კრიტერიუმები თანამედროვე ტექნოლოგიების გამოყენებით). უზრუნველყოფილი იქნეს პროცესის გამჭვირვალობა პოლიტიკური სუბიექტებისა და სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლებისთვის;
2. დაიხვეწოს და ურთიერთთავსებადი გახდეს ცენტრალური საარჩევნო კომისიისა და სხვა სახელმწიფო ინსტიტუტების მონაცემთა ბაზები, რომელთა საფუძველზეც დგება ამომრჩეველთა სიები;
3. ცენტრალური საარჩევნო კომისიის, საოლქო და საუბნო საარჩევნო კომისიების უპარტიო წევრების კანდიდატურები შეირჩეს არა არსებული წესით, პრეზიდენტის, ცენტრალური საარჩევნო კომისიის და საოლქო საარჩევნო კომისიების მიერ, არამედ ობიექტური, პროფესიული კრიტერიუმების მიხედვით;
4. წინასაარჩევნო პერიოდში ჩადენილ კანონდარღვევებს მოჰყვეს სათანადო რეაგირება საარჩევნო ადმინისტრაციის, სამართალდამცავი ორგანოებისა და სასამართლოს მხრიდან;
5. არჩევნების შემდგომ პერიოდში ცენტრალური საარჩევნო კომისიის მიერ განხორციელდეს შუა და ქვედა დონის საარჩევნო ადმინისტრაციის საქმიანობის შეფასება წინასწარ და მკაფიოდ განსაზღვრული კრიტერიუმების მიხედვით;
6. საჩივრების განხილვა და გადაწყვეტა უნდა იყოს სისტემური, სილრმისეული და საკმარისად დასაბუთებული;
7. საჩივრების განხილვის პროცესში საარჩევნო ადმინისტრაციამ დამრღვევ პირთა მიმართ გამოიყენოს პასუხისმგებლობის ზომა კანონდარღვევის სიმძიმის მიხედვით.

კონკრეტული საკითხები

1. არჩევნებამდე გარკვეული პერიოდით ადრე შეიქმნას საარჩევნო კოდექსის ცვლილებებზე მომუშავე

ჯგუფი, რომელიც უნდა შედგებოდეს არა მხოლოდ პოლიტიკური სუბიექტების, არამედ სამოქალაქო საზოგადოებისა და საუნივერსიტეტო წრეების წარმომადგენლებისგან;

2. საარჩევნო კოდექსში შესატანი ცვლილებების თაობაზე განხორციელდეს ფართო საზოგადოებრივი კონსულტაციები და გადაწყვეტილება მიღებულ იქნეს პოლიტიკურ სუბიექტებს შორის კონსენსუსის საფუძველზე;
3. იმ შემთხვევაში, თუ შენარჩუნდება მაჟორიტარული სისტემა, გადაიხედოს მაჟორიტარული ოლქების საზღვრები და მოხდეს მაჟორიტარული ოლქების გათანაბრება საერთაშორისო სტანდარტებით დაშვებული ზღვრის გათვალისწინებით;
4. საოლქო საარჩევნო კომისიის წევრებისათვის, ცენტრალური საარჩევნო კომისიის წევრებისათვის და იურისტებისათვის ჩატარდეს დამატებითი ტრენინგი საარჩევნო კანონთან, გადაწყვეტილების გამოტანის უნარ-ჩვევებთან და ჯეროვანი სამართლებრივი პროცესის სტანდარტებთან დაკავშირებით. ტრენინგების ჩატარებისას განსაკუთრებული აქცენტი გაკეთდეს ხმების დათვლისა და შეჯამების პროცედურებზე;
5. ხელისუფლებამ მკაფიოდ და თანამიმდევრულად განუმარტოს ყველა სახელმწიფო თანამდებობის პირს, რომ საარჩევნო პროცესებში ჩარევა, ზემოქმედებისა თუ დაშინების ნებისმიერი ფორმა და ძალადობა პოლიტიკურ აქტივისტებზე, საჯარო პირებზე, ბიზნესმენებსა და ამომრჩეველზე დასჯადი ქმედობაა;
6. ცენტრალური საარჩევნო კომისიის მიერ გამოვლინდეს საარჩევნო ადმინისტრაციის იმ მოხელეთა ვინაობა, რომლებმაც დაარღვიეს კანონი ან/და ვერ/არ უზრუნველყვეს მისი ჯეროვნად შესრულება და მოხდეს ამ დარღვევებზე შესაბამისი რეაგირება.

2.4. ეკონომიკური საფუძვლები

ზოგადი რეკომენდაციები

1. მოხდეს რეგიონული განვითარების ეფექტიანი დაფინანსების მექანიზმის განსაზღვრა;
2. ხელი შეეწყოს რეგიონებში ინვესტიციების მოზიდვაზე, ინოვაციების ტრანსფერსა და დანერგვაზე ორიენტირებული ინსტიტუციების შექმნის პროცესს;
3. სახელმწიფომ სოციალური, ეკონომიკური თუ გათანაბრებითი პოლიტიკით ხელი შეუწყოს თვითმმართველ ერთეულებს შორის კონკურენციასა და შეჯიბრებითობას.

კონკრეტული საკითხები

1. ცენტრალურმა ხელისუფლებამ მატერიალური და ტექნიკური დახმარება გაუწიოს თვითმმართველ ერთეულებს ადგილობრივი მნიშვნელობის სახელმწიფო ქონების აღწერისა და ინვენტარიზაციის პროცესში;

კონკრეტული საკითხები

1. თვითმმართველობების წარმომადგენლებს ჩაუტარდეთ სპეციალური ტრენინგ-კურსები, როგორც მუნიციპალური მომსახურებების მართვის, ასევე სახელმწიფო შესყიდვების მიმართულებით, საზოგადოებრივი მომსახურების მიწოდების სფეროში კვალიფიკაციის ამაღლების მიზნით.

2.7. საზოგადოების ჩართულობა

ზოგადი რეკომენდაციები

1. რეგიონებში განსახორციელებული პროექტების პრიორიტეტების დადგენის პროცესში უნდა მოხდეს მოსახლეობის აზრის გამოკვლევა და გათვალისწინება;
2. მოხდეს ადგილობრივი თვითმმართველობის და დეცენტრალიზაციის თემის აქტუალიზაცია და საკანონმდებლო პროცესში პოლიტიკური პარტიების, არასამთავრობო ორგანიზაციების, ადგილობრივი თვითმმართველობის ეროვნული ასოციაციის, ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენელთა უფრო აქტიური ჩართვა.

კონკრეტული საკითხები

1. შეიქმნას კოლეგიური ორგანოები – „რეგიონული განვითარების საბჭოები“ სახელმწიფო რწმუნებულის-გუბერნატორის ადმინისტრაციებთან;
2. ხელი შეეწყოს «რეგიონული განვითარების საბჭოების» საქმიანობაში შესაბამისი ადგილობრივი თვითმმართველობების, სამინისტროებისა და სხვა სახელმწიფო უწყებების ტერიტორიული ორგანოების წარმომადგენლების, ადგილობრივი საზოგადოებრივი ორგანიზაციების ეფექტური მონაწილეობას;

დანართი

2009-2010 წლებში ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში მიღებული საქართველოს კანონები (გარდა კონსტიტუციური კანონებისა) და მათი მოკლე დახასიათება

კანონი, რომელიც შევიდა ცვლილება	ცვლილების მოკლე დახასიათება და მიღების თარიღი
<p>ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ გარდამავალ დებულებებს დაემატა ნორმა, რომლის მიხედვითაც, ნებაყოფლობით უფლებამოსილებებს დროებით, 2011 წლის 1 იანვრამდე, მიეკუთვნა ადგილობრივი ორგანოების მიერ სახელმწიფო მმართველობის ორგანოებისათვის მატერიალურ-ტექნიკური დახმარების განევა (ამ ნორმის მოქმედება 2011 წლის თებერვალში განხორციელებული ცვლილებით 2013 წლის 1 იანვრამდე გაგრძელდა) – 27.03.2009. ▪ კანონში შევიდა ნორმები, რომლებიც ახლებურად ანესრიგებს გამგეობის (მერიის) რწმუნებულის სტატუსს (იგი თანამდებობაზე ინიშნება უვადოდ, ნაცვლად 1 წლის ვადით დანიშვნისა) და დანვრილებით განსაზღვრავს რწმუნებულის უფლებამოსილებებს – 11.07.2009. ▪ შეიცვალა სოციალურ-კულტურულ სფეროში ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილების განსაზღვრება და გარდამავალ დებულებებში შევიდა ნორმა, რომელიც მთავრობას ავალდებულებდა ამ სფეროს ადგილობრივი მნიშვნელობის ობიექტების განსაზღვრის წესის დადგენას – 16.07.2009. ▪ შეტანილი ცვლილებით, რომელიც მიღებული იყო ახალ საბიუჯეტო კოდექსთან ერთად, თვითმმართველი ერთეულის და საკრებულოს უფლებამოსილებებიდან ამოღებული იქნა სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პრიორიტეტების დამტკიცება, თვითმმართველი ერთეულის შემოსულობების (მუხლი 50) და ხარჯების (მუხლი 51) მარეგულირებელი ნორმები. ეს რეგულაციები ხორციელდება საბიუჯეტო კოდექსით. საბიუჯეტო კოდექსის შესაბამისი ცვლილებები შევიდა თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის ფორმირების ძირითად პრინციპებში (მუხლი 49) – 18.12.2009. ▪ შეტანილი ცვლილებით თვითმმართველი ერთეულის ქონებად გამოცხადდა კანონით მისთვის მიკუთვნებული ქონება და ქ. თბილისის საკუთრებას განეკუთვნა მის მიერ დაფუძნებული იურიდიული პირების ბალანსზე რიცხული საჯარო რეესტრში დაურეგისტრირებული უძრავი ქონება – 25.12.2009. ▪ 2009-2010 წლებში განხორციელებული ყველაზე მნიშვნელოვანი ცვლილებით: შემოღებული იქნა თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებათა ორნევრიანი კლასიფიკაცია (საკუთარი და დელეგირებული უფლებამოსილებები), საკუთარ უფლებამოსილებათა ახლებური ფორმულირება, განისაზღვრა ახალი ინსტიტუციური მოწყობა, რომლის მიხედვითაც, გამგებელი (მერი) წარმოადგენს საკრებულოს თავმჯდომარის მიერ საკრებულოს თანხმობით თანამდებობაზე დანიშნულ მოხელეს; კანონს დაემატა თავი მოქალაქეთა მონაწილეობის შესახებ – 28.12.2009. ▪ შეტანილი ცვლილებით განისაზღვრა, რომ თვითმმართველი ერთეულის სიმბოლოების გამოყენების წესი დგინდება საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულებით – 20.04.2010. ▪ შეტანილი ცვლილებით თვითმმართველი ერთეულის საკუთრებდან ამოღებული იქნა საძოვრები, რითაც პრაქტიკულად სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების არც ერთი კატეგორიის მიწა აღარ განეკუთვნება თვითმმართველი ერთეულის საკუთრებას – 21.07.2010. ▪ შეტანილი ცვლილებით ქ. თბილისის საკუთრებაში რეგისტრირდება მის ადმინისტრაციულ საზღვრებში არსებული არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების სახელმწიფო საკუთრებად რეგისტრირებული ან დაურეგისტრირებელი მიწის ნაკვეთები – 10.12.2010. ▪ შეიცვალა თვითმმართველი ერთეულის იმ საკუთარი უფლებამოსილების ფორმულირება, რომელიც უკავშირდება მოსახლეობის სამგზავრო გადაყვანას. თვითმმართველი ერთეულის საკუთარ უფლებამოსილებას განეკუთვნა მოსახლეობის სამგზავრო ტრანსპორტით მომსახურების ორგანიზება; დაზუსტდა ავტოსატრანსპორტო გადაყვანის, ავტომანქანების პარკირების, გარე რეკლამის განთავსების და გარე ვაჭრობის რეგულირების სფეროებში საკრებულოს განსაკუთრებულ უფლებამოსილებათა ფორმულირება – 15.12.2010. ▪ თვითმმართველ ქალაქებში შემოღებული იქნა საკრებულოს თავმჯდომარის პირველი მოადგილისა და მოადგილის თანამდებობები, განისაზღვრა მათი ფუნქციები; განისაზღვრა, რომ საკრებულოს რიგგარეშე სხდომაზე მისი თავმჯდომარისა და მოადგილეების გამოუცხადებლობის შემთხვევაში სხდომას უძღვება საკრებულოს უხუცესი წევრი – 17.12.2010.

<p>კანონი „საქართველოს დედაქალაქის – თბილისის შესახებ“</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ შეტანილი ცვლილებით განისაზღვრა, რომ ქ. თბილისის მთავრობის მიერ დაფუძნებული საჯარო სამართლის იურიდიული პირის გადაწყვეტილების თაობაზე ადმინისტრაციულ საჩივარს განიხილავს და წყვეტს ქალაქ თბილისის მერი – 17.07.2009. ▪ ცვლილებები შეეხო ქ. თბილისის თვითმმართველობის უფლებამოსილების ფორმულირებას გეოგრაფიული ობიექტების სახელდების, ქ. თბილისის რაიონების შექმნა-გაუქმების სფეროებში. აგრეთვე დაზუსტდა, რომ საკრებულო ადგენს მისი თანამდებობის პირების გასამრჯელოებს; განისაზღვრა, რომ საკრებულოს თავმჯდომარის არჩევამდე მის სხდომებს უძღვება უხუცესი წევრი – 31.07.2009. ▪ ცვლილებები ტექნიკური ხასიათისაა და უკავშირდება ქ. თბილისისა და მისი ორგანოების საბიუჯეტო უფლებამოსილებებს – 01.12.2009. ▪ კანონში შევიდა ბლანკეტური ნორმა, რომლის მიხედვით, ქ. თბილისის ქონებასთან დაკავშირებული საკითხები რეგულირდება „ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ“ კანონით – 25.12.2009. ▪ შემოღებული იქნა ქ. თბილისის მერის პირდაპირი არჩევნები, ასევე განისაზღვრა, რომ საკრებულო შედგება 50 წევრისაგან, რომელთაგან 25 წევრი აირჩევა პროპორციული წესით, ხოლო – 25 ერთმანდატიან საარჩევნო ოლქებში – 25.12.2009. ▪ მერის პირდაპირი არჩევნების შემოღების გამო შეიცვალა ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუციური მოწყობა, ახლებურად განისაზღვრა საკრებულოს, მთავრობისა და მერის კომპეტენციები. ორგანულ კანონში შეტანილი ცვლილებიდან გამომდინარე, თბილისის შესახებ კანონშიც შემოღებული იქნა უფლებამოსილებათა ორწევრიანი კლასიფიკაცია (საკუთარი და დელეგირებული უფლებამოსილებები) – 28.12.2009. ▪ ახლებურად განისაზღვრა ქ. თბილისის მთავრობის უფლებამოსილებები – 20.04.2010. ▪ შემოღებული იქნა საკრებულოს თავმჯდომარის პირველი მოადგილისა და ორი მოადგილის თანამდებობა, განისაზღვრა მათი ფუნქციები – 29.06.2010. ▪ შეიცვალა ქ. თბილისის მთავრობისა და საკრებულოს უფლებამოსილებები, დაზუსტდა ქ. თბილისის მთავრობის მიერ საჯარო სამართლის იურიდიული პირის დაფუძნებასთან და მის მართვასთან დაკავშირებული წესები – 28.10.2010.
<p>კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ“</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ შეტანილი ცვლილებით განისაზღვრა, რომ სახელმწიფოს მიერ თვითმმართველი ერთეულისათვის საკუთრებაში გადაცემული ქონების მიმართ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს უფლება-მოვალეობები განისაზღვრება ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტით; თვითმმართველი ერთეულისათვის სახელმწიფო ქონების საკუთრებაში გადაცემა ხდება ქ. თბილისისათვის მერის, ხოლო სხვა თვითმმართველი ერთეულებისათვის – საკრებულოს თხოვნის საფუძველზე; გადაცემული ქონების თვითმმართველი ერთეულის საკუთრებაში რეგისტრაცია ხდება ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს ინდივიდუალური აქტის საფუძველზე – 22.10.2009. ▪ შეტანილი ცვლილებით განისაზღვრა, რომ ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს ინდივიდუალური აქტის გამოცემის გარეშე, ქ. თბილისის აღმასრულებელი ორგანოს წერილობითი მოთხოვნის საფუძველზე, ქ. თბილისის საკუთრებაში უნდა დარეგისტრირდეს ორგანული კანონის 65¹ მუხლით თბილისის საკუთრებად გამოცხადებული უძრავი ქონება – 25.12.2009. ▪ კანონს დამატდა თვითმმართველი ერთეულის ქონების პრივატიზებასა და სარგებლობაში გადაცემასთან დაკავშირებული ის ნორმები, რომლებიც მანამდე შეტანილი იყო კანონში „სახელმწიფო ქონების პრივატიზებისა და სარგებლობის უფლებით გადაცემის შესახებ“ – 21.07.2010. ▪ ცვლილებები ტექნიკური და რედაქციური ხასიათისაა – 10.12.2010.
<p>კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ“</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ტექნიკური ხასიათის ცვლილება ეხება იუსტიციის სამინისტროს მიერ სამართლებრივი დასკვნის გადაგზავნას ზედამხედველობის ორგანოსათვის – 22.10.2009. ▪ შეიცვალა ნორმა, რომლის მიხედვით, ზედამხედველობის ორგანო განსაკუთრებულ შემთხვევაში უფლებამოსილი იყო ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოსათვის მიმართვის გარეშე პირდაპირ მიემართა სასამართლოსათვის ნორმატიული აქტის ბათილად ცნობის ან ძალადაკარგულად გამოცხადების მოთხოვნით. ამ ნორმის ნაცვლად შემოღებული იქნა ბუნდოვანი შინაარსის ნორმები, რომელთა მიხედვით, ზედამხედველობის ორგანოს, როგორც სამართლებრივ, ასევე დელეგირებულ უფლებამოსილებათა ზედამხედველობისას, განსაკუთრებულ შემთხვევებში უფლება აქვს უზრუნველყოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ნორმატიული აქტით გამოწვეული ზიანის აღკვეთისათვის ან თავიდან ასაცილებლად სათანადო ღონისძიებების განხორციელება – 28.12.2009. ▪ რედაქციულად შესწორდა 2009 წლის 22 ოქტომბრის კანონით შეტანილი ტექნიკური ხასიათის ცვლილებები და, იმავდროულად, ძალადაკარგულად გამოცხადდა 2009 წლის 22 ოქტომბრის კანონი ცვლილებების შესახებ – 02.07.2010.
<p>ორგანული კანონი „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ცვლილებები შეეხო ქ. თბილისის საკრებულოს არჩევნების წესს: შემოღებული იქნა შერეული საარჩევნო სისტემა, რომლითაც საკრებულოს 25 წევრი ირჩევა პროპორციული სისტემით, 25 – ერთმანდატიან მაჟორიტარულ ოლქებში. ასევე განისაზღვრა ქ. თბილისის მერის პირდაპირი არჩევნების წესი – 28.12.2009. ▪ საკრებულოს წევრებისათვის შემოღებული იქნა საქართველოში ბინადრობის 5-წლიანი ცენზი, აგრეთვე შეტანილი იქნა ადგილობრივი არჩევნების პროცედურებთან დაკავშირებული ტექნიკური ხასიათის ცვლილებები – 12.03.2010.