

საქართველოში ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარების წლიური ანგარიში

(2007 წელი)

მომზადებულია ფონდ "ღია საზოგადოება-საქართველოს" კანონის უზენაესობისა და საჯარო ადმინისტრირების პროგრამის (RLPA) შიდა პროექტის ფარგლებში.

სარედაქციო კოლეგია:

დავით ლოსაბერიძე (მთავარი რედაქტორი)

დავით მელუა

დავით ნარმანია

ფონდიდან: ნინო კიკნაძე (პროექტის გეგმა, სტრუქტურა და შინაარსი)

მომზადებულია თინათინ ბოლქვაძის პროექტის ფარგლებში

თბილისი
2008

წინათქმა

2007 წლის ანგარიში გასული 2006 წლის ანგარიშის ლოგიკური გაგრძელებაა. მისი მიზანია, ჩატარდეს განვლილი წლის განმავლობაში თვითმმართველობის სფეროში განხორციელებული ცვლილებების ანალიზი და გამოიკვეთოს დეცენტრალიზაციის რეფორმის პროცესში არსებული ტენდენციები.

ანგარიში მოიცავს:

- პოლიტიკის ანალიზს, მიმდინარე რეფორმების პროცესის ზოგად შეფასებას;
- საკანონმდებლო ბაზისა და კანონშემოქმედებითი საქმიანობის აღწერას;
- თვითმმართველობის სტრუქტურაში განხორციელებული ცვლილებების დახასიათებას;
- ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსური საფუძვლების ანალიზს;
- ადგილობრივი თვითმმართველობის ქონებრივი ბაზის აღწერას;
- ადგილობრივ და ცენტრალურ ხელისუფლებას შორის ურთიერთობის ანალიზს;
- კომუნალური მომსახურების მიწოდების მდგომარეობის დახასიათებას.

ანგარიშის ამოცანაა მიმდინარე ცვლილებების შეფასება. ყურადღება გამახვილებულია არსებულ პრობლემებზე და მოცემულია შესაბამისი რეკომენდაციები. ამას გარდა, მოწოდებულია სისტემის ფუნქციონირების კონკრეტული მაგალითები.

წინამდებარე ანგარიში მოიცავს მხოლოდ 2007 წელს განხორციელებული ცვლილებების აღწერას. უფრო ადრინდელი (2006) და მოგვიანო (2008) პერიოდის ფაქტებზე ყურადღება გამახვილებულია იმდენად, რამდენადაც ეს სიტუაციის დახასიათებისათვის არის საჭირო.

ანგარიშის მომზადებაში მონაწილეობდნენ ექსპერტები:

ზურაბ ეზუგბაია, კახა გურგენიძე, ოთარ კონჯარია, დავით ლოსაბერიძე, დავით მელუა, დავით ნარმანია, აკაკი რუხაძე, ალექსანდრე სვანიშვილი, დავით ძოწენიძე.

ანგარიშს დანართის სახით ერთვის პროექტის ფარგლებში ჩატარებული რაოდენობრივი სოციოლოგიური კვლევების შედეგები.

I. პოლიტიკის ანალიზი

1. შესავალი

2006 წლის მუნიციპალური არჩევნების შედეგად ჩამოყალიბებული ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები უკვე წელიწადზე მეტია ფუნქციონირებენ. მართალია ახალი სისტემის სრულ ამოქმედებისათვის უფრო მეტი ვადავია საჭირო, მაგრამ გარკვეული ტენდენციების გამოკვეთა და შესაბამისი დასკვნების გაკეთება უკვე შესაძლებელია.

2007 წლის განმავლობაში გრძელდებოდა ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმირების პროცესი. ეს შეეხება როგორც ახალი საკანონმდებლო აქტების მიღების, ისე შესაბამისი სრულყოფის ჩამოყალიბებისა და რეფორმის პრინციპების იმპლემენტაციის პროცესს.

თუ გავითვალისწინებთ თვითმმართველობის სფეროში ბოლო ათწლეულის განმავლობაში შექმნილ მდგომარეობას, შეგვიძლია ვივარაუდოთ, რომ რადიკალური ცვლილებები და, მით უმეტეს, ხელშესახები შედეგების აღბათობა მეტად მცირე იქნება.

ამ შემთხვევაში უმთავრესია გაირკვეს, არის თუ არა პოლიტიკურ ელიტაში ქვეყნის დეცენტრალიზაციისათვის აუცილებელი პოლიტიკური ნება და სარგებლობს თუ არა რეფორმის პროცესი საზოგადოებრივი მხარდაჭერით.

ცხადია, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმირების პროცესი არ შეიძლება განხილულ იყოს ქვეყანაში არსებული საერთო სურათის გათვალისწინების გარეშე. ამ მხრივ 2007 წელი დატვირთული იყო მთელი რიგი მოვლენებით - კვლავ განაგრძობს არსებობას განვითარების ხელშემშლელი ძველი საგარეო თუ საშინაო ფაქტორები. ამავე დროს თავი იჩინა ახალმა პრობლემებმა, რომლებიც წინა წლების განმავლობაში ბევრად უფრო დაფარული იყო:

- კვლავ გადაუჭრელია ქვეყნის ტერიტორიული მთლიანობის საკითხი. რუსეთის მხრიდან აგრესიული ქმედებების გაძლიერების ფონზე გართულებულია ურთიერთობა სეპარატისტულ რეგიონებთანაც. უფრო მეტიც, საქართველოს ხელისუფლებაში შეიმჩნევა პოპულისტური ქმედებების გაძლიერების ტენდენცია პოლიტიკური დივიდენდების დაგროვების მიზნით;
- ქვეყანაში, მიუხედავად ხელისუფლების ოპტიმისტური განცხადებებისა, მატულობს ეკონომიკური ხასიათის პრობლემები (ეროვნული ვალუტის გამყარება აშშ დოლართან მიმართებით, საბანკო განაკვეთების ზრდა, რეალური უმუშევრობის მაღალი დონე, შრომითი რესურსების მიგრაცია საზღვარგარეთ და ა.შ.);
- პოლიტიკურ ჭრილში, ბოლო წლების განმავლობაში გაძლიერდა წინა წლებში მიღწეული პოზიციების დათმობა მთელი რიგი უფლებებისა და თავისუფლებების (მას მედიის, სიტყვის გამოხატვის, ადმიანის უფლებების, პოლიტიკური პლურალიზმის) სფეროში, რაც ნათლად დაფიქსირდა მთელი რიგი საერთაშორისო ორგანიზაციების (ფრიდომ ჰაუსი და სხვ.) მიერ. ძლიერდება სახელმწიფოს ადმინისტრაციული ბერკეტების ხელისუფლების პოლიტიკური მიზნებისათვის გამოყენების ტენდენცია;
- ეკონომიკური და პოლიტიკური არასტაბილურობის პირობებში იძაბება სოციალური ფონიც - მოსახლეობის დიდი ნაწილი უკმაყოფილოა მდგომარეობით, რაც, პოლიტიკური ოპოზიციის სისუსტის პირობებში, აძლიერებს ქაოტური, დესტრუქციული საპროტესტო გამოსვლების აღბათობას;
- 2007 წლის ოქტომბერ-ნოემბრის მასობრივმა საპროტესტო აქციებმა და ხელისუფლების მხრიდან ძალის გადაჭარბებულმა გამოყენებამ (მომიტინგეთა დარბევა, მას მედიის საშუალებათა დახურვა) ქვეყანაში პოლიტიკური კრიზისი წარმოშვა, რომლის განმუხტვა ვერ შეძლო ვერც ვადამდელმა საპრეზიდენტო (იანვარი, 2008) და ვერც ვადამდელმა საპარლამენტო (მაისი, 2008) არჩევნებმა. საზოგადოების მნიშვნელოვანი ნაწილი არ ენდობა არჩევნების შედეგებს და ხელისუფლებას მონაცემთა ფალსიფიცირებაში ადანაშაულებს.

აღნიშნული მოვლენების ფონზე, ნაკლებმოსალოდნელი იყო, რომ დეცენტრალიზაციის სფეროში სერიოზული წარმატებები იქნებოდა მიღწეული. უფრო მეტიც, შეინიშნება გარკვეული უკანდახევა ადრეაღებული კურსიდან, რაზეც ორი, აშკარად გამოკვეთილი ტენდენცია მეტყველებს:

1. დეცენტრალიზაცია კვლავ "არაპრიორიტეტული" მიმართულებაა ხელისუფლებისათვის. დაჩქარებული პრივატიზაციის, არმიის მშენებლობის, განათლების რეფორმისა და ბოლო ხანებში გაძლიერებული სოციალური დაცვის პოლიტიკის ფონზე ადგილობრივი თვითმმართველობის პრობლემა გერის ფუნქციას ასრულებს. ამას არც უმაღლესი ოფიციალური პირები უარყოფენ.
2. დეცენტრალიზაციის ნაცვლად გაძლიერდა ცენტრალიზაციის პროცესი. დაიწყო თვითმმართველობების ისედაც შეკვეცილი უფლებების კიდევ უფრო შეზღუდვა. თუ 2005-2006 წლებში ეს ზეწოლა უფრო არაფორმალურ ხასიათს ატარებდა, 2007 წლიდან შემზღუდავი დებულებები უკვე იურიდიულადაც ფორმდება ახალი საკანონმდებლო აქტებისა და აღრეშილებულ კანონებში ცვლილებების შეტანის გზით.

2. კანონმდებლობა

2007 წლისათვის ქვეყანაში უკვე არსებობდა ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემის მარეგულირებელი ჩარჩო კანონმდებლობა (საქართველოს კონსტიტუცია, ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ, ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის რატიფიცირება და სხვ.).

2007 წელს მიღებულ იქნა კანონები "ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ" (2007 წლის 8 ივნისი), რომელიც ამოქმედდა იმავე წლის 1 აგვისტოდან და "შემოსულობების ბიუჯეტებს შორის განაწილების შესახებ" (2007 წლის 28 დეკემბერი).

ახალი კანონის მიღების გარდა, მთელი რიგი შესწორებები იქნა შეტანილი მოქმედ კანონმდებლობაში:

1. ორგანულ კანონში "ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" - 7 შესწორება - შემცირდა ადგილობრივი თვითმმართველობების კომპეტენციათა ჩამონათვალი (მაგ. საბინაო კომუნალური მომსახურების სექტორი), შეიზღუდა თვითმმართველობის უფლებები მთელ რიგ შემთხვევებში (თავისუფალ ეკონომიურ ზონებზე კონტროლი და ა.შ.);
2. "საქართველოს დედაქალაქის - თბილისის შესახებ" კანონში - 4 შესწორება - დაკონკრეტდა თვითმმართველობის სხვადასხვა შტოების უფლებამოსილებათა ჩამონათვალი;
3. "ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ" კანონში - 2 შესწორება - შეიკვეცა ადგილობრივი თვითმმართველობის მთელი რიგი უფლებამოსილებები და კომპეტენციები ქონების მართვის სფეროში;
4. "სახელმწიფო ქონების და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების პრივატიზებისა და სარგებლობის უფლებით გადაცემის შესახებ" კანონში - 3 შესწორება - საქართველოს პრეზიდენტმა მიიღო ადგილობრივი ქონების პირდაპირი მიყიდვის შემთხვევაში საბოლოო გადაწყვეტილების უფლება;
5. "ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ" კანონში - 2 შესწორება - გაფართოვდა რეგიონებში პრეზიდენტის რწმუნებულთა უფლებამოსილებები ადგილობრივი ბიუჯეტების შედგენისა და შესრულების პროცესში;
6. საქართველოს საგადასახადო კოდექსში - 2 შესწორება ცენტრალურმა ხელისუფლებამ მოახდინა ადგილობრივი გადასახადების განაკვეთების კორექტირება;
7. "ადგილობრივი მოსაკრებლების შესახებ" კანონში - 2 შესწორება - შემოღებულ იქნა ორი ახალი მოსაკრებელი ადგილობრივი თვითმმართველობის მხრიდან კორექტივების შეტანის უფლების გარეშე;
8. "პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობის შესახებ" კანონში - 1 შესწორება - გაიზარდა იმ ჩამონათვალის ნუსხა, რომლის შემთხვევაშიც თვითმმართველობის ტერიტორიაზე შემოღებულ იქნება პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობა.

ადგილობრივი თვითმმართველობების უფლებათა შეზღუდვისა და თვითმმართველობის სისტემის შემდგომი ცენტრალიზაციის მიმართულებით განხორციელებული ქმედებების გარდა, ახალმა საკანონმდებლო ცვლილებებმა კვლავ აჩვენეს ქართული საკანონმდებლო პროცესის ნაკლოვანი მხარეები:

- კანონმდებლობის არასტაბილურობა - კანონთა ხშირი ცვლა, ხშირად ადგილებზე ინფორმაციის არქონისა და ადგილობრივ მოხელეთა არაკომპეტენტურობის ან პოლიტიკური ანგაჟირების პირობებში, არასტაბილურს ხდის კანონთა იმპლემენტაციის პროცესს;
- კანონთა ურთიერთშეუთავსებლობა და, ხშირად, შეცდომებიც კანონშემოქმედებით პროცესში - მაგალითისათვის, ორგანული კანონის ერთი მუხლის ტექსტი ერთსა და იმავე დღეს ორი სხვადასხვა შესწორების კანონით იქნა შეცვლილი (2007 წლის 11 ივლისი);

- სუსტი იურიდიული ტექნიკა - თანმხლები იურიდიული დოკუმენტაციის არასრულყოფილება, საკანონმდებლო ექსპერტიზის სისუსტე და კანონმდებლობის პროცესის არასინქრონულობა, კოდიფიცირების სუსტი სტრუქტურა, ერთ საკანონმდებლო აქტში შესატანი ცვლილებების სხვადასხვა (ხშირად ურთიერთსაწინააღმდეგო) პაკეტების ცალ-ცალკე განხილვა და მიღება, სახელმწიფო ინსტიტუტების საქმიანობის მარეგულირებელი ნორმატიული აქტების ადგილობრივ თვითმმართველობებზე გავრცელება, კანონთა ამოქმედებისათვის არარეალურად მოკლე ვადების მითითება, საერთაშორისო იურიდიულ პრაქტიკაში დამკვიდრებული დამხმარე დოკუმენტაციის არარსებობა;
- პოლიტიკური და კლიენტელური მომენტები საკანონმდებლო პროცესში, როცა გადაწყვეტილებები მიიღება, ერთი მხრივ, მმართველი პარტიის (და არა რეალური საჭიროებების), ხოლო მეორე მხრივ, ცალკეულ დეპუტატთა ინტერესების გათვალისწინებით;
- დაბოლოს, საკანონმდებლო ცვლილებების პროცესში იმ საერთაშორისო ვალდებულებების გაუთვალისწინებლობა, რომლებიც საქართველოს მიერ არის აღებული (თვითმმართველობის ევროპული ქარტია და სხვ.).

3. თვითმმართველობის კომპეტენციები

საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის ახალი სისტემის ფორმირების პროცესი ამ უკანასკნელის უფლებათა და კომპეტენციათა შემდგომი შეზღუდვის ფონზე მიმდინარეობს.

რეფორმის პროცესში საყოველთაოდ აღიარებულ პრობლემას (მუნიციპალიტეტების გამსხვილება და შესაბამისად, საზოგადოებისაგან მეტი დაშორება), დაერთო ახალი პრობლემაც - შემოსავლების წყაროების ცენტრალური ხელისუფლების კონტროლქვეშ გადაცემა და თვითმმართველობის ხელში არსებული საკუთარი ფინანსების შემცირება (რომლის გაზრდის აუცილებლობითაც თავის დროზე ამართლებდნენ გამსხვილების პროცესს).

კიდევ ერთი სიახლე, რაც რეფორმასთანაა დაკავშირებული, არის რეგიონში პრეზიდენტის რწმუნებულის - გუბერნატორის ინსტიტუტის შედარებით ნათელი განსაზღვრა. კანონმდებლობამ გუბერნატორს ადგილებზე სახელმწიფო ინტერესების დაცვა და ადგილობრივი თვითმმართველობების საქმიანობაზე (მ.შ. საბიუჯეტო პროცესზე) კონტროლის უფლება მიანიჭა.

მიუხედავად ამისა, დღემდე არ არის ნათლად გამიჯნული, სად გადის, ერთი მხრივ, გუბერნატორისა (რეგიონული დონე) და, მეორე მხრივ, ადგილობრივი თვითმმართველობების უფლებამოსილებათა ზღვარი. დღეისათვის გუბერნატორი, ფაქტობრივ, არა მხოლოდ ზედამხედველობის ფუნქციას ასრულებს, არამედ დე ფაქტო მართავს თვითმმართველობების ყოველდღიურ საქმიანობასაც და ფორმალურად თუ არაფორმალურად ერევა ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ გადაწყვეტილებათა მიღების პროცესში.

რეგიონული დონის ასეთი გაძლიერება ადგილობრივი თვითმმართველობების წარმომადგენელთა გარკვეულ გაღიზიანებას იწვევს, რადგან გაჩნდა "შუამავალი" მათსა და ცენტრალური ხელისუფლების ინსტიტუტებს შორის. ბუნებრივია, გუბერნატორთა პირდაპირი კრიტიკა არ გამოითქმის, მაგრამ შეიმჩნევა გარკვეული სკეფსისი თვით რწმუნებულის ინსტიტუტის ასეთი ფორმით არსებობასთან დაკავშირებით (იხ. დანართი №2).

მართალია, ბოლო წლებში გადაიდგა გარკვეული ნაბიჯები ცენტრალური ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის კომპეტენციების და უფლებამოსილებების გამიჯვნის მიმართულებით, მაგრამ ეს უფრო საკანონმდებლო სფეროს შეეხება, ვიდრე ყოველდღიურ პრაქტიკას.

ადგილობრივი თვითმმართველობების ფორმალურად თუ არაფორმალურად მინიჭებულ კომპეტენციების ჩამონათვალში შესაძლებელია 3 ჯგუფის გამოყოფა:

1. კომპეტენციები, რომლებიც, არც თავისი ბუნებით, და არც კანონმდებლობის თანახმად, არ წარმოადგენს ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროს, მაგრამ რეალობაში, სახელმწიფოს პოლიტიკიდან გამომდინარე, მათი განხორციელება სწორედ თვითმმართველობის ორგანოებს ევალებათ. გასულ წლებში ამის მაგალითი იყო საყოველთაო სამხედრო-სავალდებულო გაწვევის პროცესში მუნიციპალური სტრუქტურების ჩართვა, შესაბამისი სტრუქტურული ერთეულების შექმნის გზით. მართალია შემდგომში ეს უფლებამოსილება კანონმდებლობიდან ამოღებულ იქნა, მაგრამ 2008 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის

კანონის თანახმად, კვლავ დელეგირებულ კომპეტენციად რჩება. სახეზეა არაფორმალური და ნახევრადარაფორმალური ურთიერთობების მთელი წყება - პასუხისმგებლობა რეზერვისტთა ბანაკების მომარაგებაზე, ცალკეულ რაიონებში შსს-ს დაქვემდებარებაში მყოფი პოლიციის განყოფილებებისათვის შენობების აგება ადგილობრივი ბიუჯეტების ხარჯზე და სხვ.;

2. კომპეტენციები, რომლებიც როგორც თავისი არსით, ისე კანონმდებლობის თანახმად, განეკუთვნება ადგილობრივი ხელისუფლების კომპეტენციას, მაგრამ პრაქტიკაში, მოკლე- თუ გრძელვადიანი პოლიტიკური ინტერესებიდან გამომდინარე, ნაწილობრივ ან სრულად აქვს მითვისებული ცენტრალურ ხელისუფლებას: გარე განათების ორგანიზება, ადგილობრივი მნიშვნელობის გზების შეკეთება, კომუნიკაციების რეაბილიტაცია და ა.შ.. ფაქტიურად არც ერთი მუნიციპალიტეტი ამას არ ეწინააღმდეგება, ვინაიდან ინფრასტრუქტურის ტოტალური მოშლის პირობებში ამ მხრივ ბევრი რამაა გასაკეთებელი და ფაქტიურად არც ერთ მუნიციპალიტეტს ამის დამოუკიდებლად გაკეთება არ შეეძლო. ამავე დროს, ასეთი პროექტების ცენტრალური ხელისუფლების მიერ განხორციელების შედეგად ხდება ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქციების დაჩრდილვა და მისი, როგორც "რამის მკეთებელი" სტრუქტურის, იმიჯის შელახვა;
3. კომპეტენციები, რომლებიც თავისი არსით ადგილობრივი თვითმმართველობის რეგულირების სფეროს წარმოადგენს, მაგრამ პრივატიზაციის პროცესში მოხდა მათი კომერციალიზაცია (წყალ-, გაზ- და ელექტრომომარაგება). ადგილობრივი თვითმმართველობები, ბუნებრივია, ვერ ერევიან კომერციული სტრუქტურების საქმიანობაში, რომლებსაც სახელმწიფოსთან აქვთ მიღწეული გარიგება. მათ არც ტარიფების რეგულირებაზე შეუძლიათ ზეგავლენის მოხდენა, თუმცა საზოგადოების თვალში, სწორედ მუნიციპალიტეტები აღიქმებიან მაღალ ტარიფზე ან ცუდ სერვისზე პასუხისმგებლად. მაგალითად შეიძლება დავასახელოთ გარდაბანი, სადაც მოხდა სარწყავი წყლის ქსელების პრივატიზაცია, თავის მხრივ ახალმა მფლობელმა ქვეკონტრაქტორებზე გააფორმა სარწყავი სისტემის ნაწილი, ცალკეული უბნები სხვა მფლობელებმა მიიღეს და, "პირამიდის" პრინციპის თანახმად, ყველა დონემ თავისი ტარიფი დააწესა. შედეგად 1 ჰა ნაკვეთის მორწყვის ფასი 8 ლარიდან 100 ლარამდე გაიზარდა. ამას მუნიციპალიტეტში მღელვარება მოჰყვა, რაც ხალხის მასის მიერ მუნიციპალიტეტის შენობის დარბევის მცდელობით დასრულდა.

დასკვნის სახით უნდა ითქვას, რომ საბოლოო ჯამში, კომპეტენციათა გადაჭარბებულმა ცენტრალიზაციამ და ამ სფეროში გაურკვეველი პოლიტიკის წარმოებამ უკვე აჩვენა თავის არაეფექტურობა.

4. თვითმმართველობის სტრუქტურა

რეფორმის შემდგომ პერიოდში მოქმედ თვითმმართველობის ინსტიტუციებისათვის დამახასიათებელია გარკვეული არათანმიმდევრულობა საქმიანობის პროცესში. ცალკეულ წარმატებებს, რომლებიც უცილობლად არსებობს, მოსდევს წარუმატებლობებიც, რაც გამოწვეულია, ერთი მხრივ, თვითმმართველობების უუფლებლობით, ხოლო, მეორე მხრივ, არაკომპეტენტურობით და გამოუცდევლობით, განახორციელონ ის მოვალეობანი, რომლის უფლებასაც მოქმედი კანონმდებლობა იძლევა.

საკრებულო. ტრადიციულად საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი რგოლი (საბჭოთა პერიოდის აღმასკომი, დამოუკიდებლობის პერიოდის საკრებულო) სუსტი იყო აღმასრულებელ შტოსთან მიმართებაში. იმ შეზღუდულ უფლებებსაც, რომლებიც თვითმმართველობას ფორმალურად თუ რეალურად ჰქონდა, პრაქტიკაში აღმასრულებელი შტო ახორციელებდა. აღნიშნული ტრადიცია დღესაც, ახალი სისტემის ფორმირების შემდეგაც განაგრძობს არსებობას, რასაც მთელი რიგი მიზეზები განაპირობებს:

- შესაბამისი კვალიფიკაციის არქონა ან სისუსტე - საკადრო პრობლემები, კვალიფიციური კადრების ნაკლებობა სახეზეა და სულ უფრო ძლიერდება მათი დედაქალაქში თუ საზღვარგარეთ გადინების პირობებში;
- რეალური ფუნქციების არარსებობა - 1998-2002 წლების რაიონულ დონეზე მოქმედ საკრებულოებში ბევრად მეტი ინტერესი იყო წარმოდგენილი (პოლიტიკური სპექტრი, მცირე, მაგრამ რეალურად არსებული უფლებები და შესაბამისი საკუთარი ფინანსური რესურსები), რასაც დღევანდელ საკრებულოზე ვერ ვიტყვი. აქტივობის ხარისხით დღეისათვის მოქმედი საკრებულო ადრეარსებულ I დონის (ქალაქი, დაბა, თემი, სოფელი) საკრებულოებს წააგავს, რომელთაც არც რეალური ფუნქციები გააჩნდათ და არც ამ უკანასკნელის განხორციელებისათვის საჭირო ბერკეტები;

- პირადი მოტივაციის უქონლობა - თანამდებობის პირების გარდა, საკრებულოს სხვა წევრები ანაზღაურებას არ იღებენ, რაც, განსაკუთრებით ქვეყანაში არსებული სოციალ-ეკონომიკური სიტუაციის პირობებში, ამცირებს ყოველდღიურ პროცესებში მათი ჩართვის სურვილს;
- არაფორმალური (და ხშირად ფორმალური) წნეხი, ერთი მხრივ, აღმასრულებელი შტოს - მერიის/გამგეობის, მეორე მხრივ, ცენტრალური ხელისუფლების სხვადასხვა ინსტიტუტის მხრიდან აუარესებს საკრებულოს დამოუკიდებლობის და ეფექტური მუშაობის ხარისხს;
- ერთპარტიული სისტემა - მუნიციპალიტეტთა ნაწილში მხოლოდ მმართველი პარტიაა წარმოდგენილი, ხოლო ჯვამში პროპორციული მანდატების 85% და მაჟორიტარული მანდატების 92% მმართველ პარტიას ეკუთვნის¹. აღნიშნული გარემოება აჩენს კიდევ ერთი, დამატებითი, შიდაპარტიული ზეწოლის გაჩენის ალბათობას;
- არაეფექტური მენეჯმენტი - საკრებულოს ბიურო, რომლის შექმნაც ახალი კანონმდებლობის უდავო დამსახურებად უნდა ჩაითვალოს, რეალურად ფორმალურ ორგანოს წარმოადგენს, ზოგადად საკრებულოს როლის სისუსტის გამო;
- საკრებულოს სხვა ინსტიტუტები (კომისიები, დროებითი სამუშაო ჯგუფები) პრაქტიკულად არ ფუნქციონირებენ ცალკეული გამონაკლისების გარდა, მიუხედავად მათთვის არსებული, საკმაოდ ეფექტური რეგლამენტისა. იგივე უნდა ითქვას საკრებულოს ფრაქციებზეც. მცირე გამონაკლისის გარდა (დუშეთი, ხარაგაული) მუნიციპალიტეტებში არ არსებობს ოპოზიციური ფრაქცია, ხოლო მმართველი პარტიის ფრაქციათა გარდა, მხოლოდ რამდენიმე მუნიციპალიტეტშია შექმნილი მაჟორიტართა ფრაქცია, რომლებიც იმავე მმართველი პარტიის სახელით გამოდიოდნენ არჩევნებზე.

გამგეობა/მერია. თვითმმართველობის აღმასრულებელი შტოს საქმიანობისათვის დამახასიათებელია სტრუქტურის ხელმძღვანელის (გამგებლის/მერის) დომინანტური პოზიცია, რომელიც გამყარებულია როგორც ტრადიციით, ისე კანონმდებლობითა და ყოველდღიური პრაქტიკის მოთხოვნებით. გამგეობა წარმოადგენს არა კოლეგიალურ ორგანოს, არამედ სხვადასხვა სტრუქტურისა თუ განყოფილების მენეჯერთა თათბირს, სადაც გადაწყვეტი რილი გამგებელს/მერს ენიჭება.

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

თვითმმართველობის სხვა ინსტიტუტები

აპარატი. ახალი სისტემის ერთერთ დადებით მოვლენად უნდა შეფასდეს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისათვის ერთიანი აპარატის საკანონმდებლო დარეგულირება, რომლის თანახმადაც აპარატი გამგეობის დაქვემდებარებიდან საკრებულოს დაქვემდებარებაში გადადგინდა.

მიუხედავად ამისა, 2007 წლის მანძილზე მთელმა რიგმა გამგეობებმა დაიწყეს საკუთარი აპარატების ჩამოყალიბება, რომლის შესახებაც კანონმდებლობაში არაფერია ნათქვამი. ეს აპარატები თავიდან საკრებულოს აპარატზე მცირე იყო, მაგრამ თანდათან გაფართოვდნენ და დღეისათვის მთელ რიგ მუნიციპალიტეტებში საკრებულოს აპარატზე უფრო ძლიერ ერთეულებს წარმოადგენენ.

ერთდროულად ორი აპარატის არსებობა აჩენს თვითმმართველობის, როგორც ერთიანი სისტემის გახლეჩვისა და საკრებულოს როლის შემდგომი დასუსტების საფრთხეს.

ტერიტორიული ორგანოები. მუნიციპალიტეტთა გამსხვილების შედეგად საზოგადოებისაგან თვითმმართველობის ორგანოების დაშორების საკომპენსაციოდ კანონმდებლობით გათვალისწინებულ იქნა გამგეობის ტერიტორიულ ორგანოთა შექმნა, გამგებლის რწმუნებულებით სათავეში. რწმუნებულები დანიშნულ იქნენ ყველა ყოფილ I დონის საკრებულოში (დაახ. 1.000 ერთეული). ამ ინსტიტუტებში უნდა მოაგვაროს მუნიციპალიტეტთან (საკრებულო/გამგეობა) ცენტრიდან დაშორებით მცხოვრები მოსახლეობის ურთიერთობა.

¹ სტატისტიკურად დღევანდელი თვითმმართველობა ყველაზე უფრო ერთპარტიულია საქართველოს ისტორიაში არსებული ყველა წინა ადგილობრივი არჩევნების (1919, 1991, 1098, 2002) შედეგად შექმნილ თვითმმართველობებთან შედარებით, თუ არ ჩავთვლით საბჭოთა პერიოდში მოქმედ სახალხო დემოკრატიულ საბჭოებს.

რეალობაში რწმუნებულებს არ გააჩნიათ არც უფლებები და არც ფინანსები აღნიშნული ფუნქციის შესასრულებლად. შედეგად თვით მათი კავშირიც მუნიციპალიტეტების ცენტრებთან ხშირად ძალზე სუსტია. საუკეთესო შემთხვევაში კი რწმუნებული გამგეობის გადაწყვეტილებების ადგილობრივ მცხოვრებთათვის გაცნობას თუ ახდენენ და არა ადგილობრივი ინტერესების ლობირებას თვითმმართველობაში და მით უმეტეს, გარკვეული სერვისების მიწოდებას მოსახლეობისათვის.

მთელ რიგ მუნიციპალიტეტში გამოითქვა სურვილი, რომ რწმუნებულებს, სულ მცირე, გზის ხარჯები მაინც აუნაზღაურდეთ. მაგრამ აქ თავს იჩენს ახალი პრობლემა. თუ რწმუნებულებს გაუჩნდებათ გარკვეული ფინანსური რესურსები, ეს წინააღმდეგობაში მოვა ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის პრინციპებთან, რომლის თანახმადაც ყველგან, სადაც არსებობს დამოუკიდებელი ბიუჯეტი, უნდა არსებობდეს ამ პროცესის მაკონტროლებელი წარმომადგენლობითი ორგანო. ლოგიკურად, დღის წესრიგში დადგება ამ ტერიტორიულ ორგანოებში საკრებულოების შექმნის საკითხი.

5. ფინანსები

შემოსავლები. როგორც უკვე აღინიშნა, ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული რეფორმის ერთ-ერთ უმთავრეს მიზანს ფინანსურად მძლავრი ადგილობრივი თვითმმართველობების ჩამოყალიბება წარმოადგენდა. რეფორმის ავტორთა აზრით, თვითმმართველობის ატანა რაიონულ დონეზე მუნიციპალიტეტებს საშუალებას მისცემდა მოეხდინათ სოლიდური თანხების აკუმულირება ადგილობრივი პროგრამების განხორციელების მიზნით.

გასულ წლებში (2004-2006) განხორციელებული საგადასახადო რეფორმის შედეგად, შემცირდა გადასახადთა სახეობების ოდენობა. ამავე დროს დაწესდა მთელი რიგი საგადასახადო შეღავათები. ადგილობრივი თვითმმართველობებისათვის განსაკუთრებით მძიმე იყო ქონების გადასახადზე დიდი შეღავათების დაწესება, თუმცა აღნიშნულ ეტაპზე მძიმე შედეგი ამ პოლიტიკას არ მოჰყოლია, ვინაიდან ადგილობრივი ბიუჯეტები ძირითადად ზიარი გადასახადების (მოგების, საშემოსავლო) ხარჯზე ივსებოდა.

მოგვიანებით მოგების გადასახადიც ცენტრალურმა ხელისუფლებამ "წაიღო" და ადგილობრივ თვითმმართველობებს, შემოსავლის ძირითად წყაროდ, საშემოსავლო გადასახადის წილი დარჩათ (მაგალითისათვის ეს პუნქტი ქალაქ ქუთაისის საშემოსავლო ნაწილის 70%-ს ავსებდა).

2007 წელს გაგრძელდა გადასახადების ცენტრში სრულად "წაღების" ტრადიცია. ამ წლის კანონით სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ დადგინდა, რომ საშემოსავლო გადასახადიდან მიღებული თანხები სახელმწიფოს მიერ თვითმმართველობებისათვის დელეგირებულ უფლებამოსილებებს უნდა მოხმარებოდა. შედეგად თვითმმართველობებს გადასახადებიდან ერთადერთი, ქონების გადასახადი დარჩათ.

რაც შეეხება ადგილობრივ მოსაკრებლებს, ჯერ ერთი მათი როლი მუნიციპალიტეტთა უმეტესობისათვის ნულოვანია (მაგალითად მოსაკრებელი სათამაშო ბიზნესიდან), და მეორეც, მათ ადმინისტრირებისათვის საჭირო მექანიზმები არ გააჩნიათ.

კიდევ ერთი პრობლემა, რომელიც ადგილობრივი ბიუჯეტების შემოსავლების სიმწირეს განაპირობებს, არის მათ ტერიტორიაზე არსებული მსხვილი (კომერციული თუ სახელმწიფო) ობიექტების უკონტროლო ფუნქციონირება. მათი ნაწილი (პორტები, რკინიგზის კვანძები და სხვ.) არათუ არ იხდიან ქონების გადასახადს ადგილობრივ ბიუჯეტებში, არამედ არავითარ ინფორმაციას არ აწვდიან ადგილობრივ ხელისუფალთ თავიანთი ფუნქციონირების შესახებ (მაგალითისათვის შეიძლება დასახელდეს ჟინვალჰესი. დუშეთის მუნიციპალიტეტში ისიც კი არ იციან, იგი კვლავ სახელმწიფო საკუთრებაშია თუ უკვე პრივატიზებულია და თუ ეს ასეა, ვინ არის ახალი მესაკუთრე).

ტრანსფერები. ასეთ პირობებში საკუთარი შემოსავლების ერთადერთ რეალურ პუნქტს ცენტრალური ხელისუფლების მიერ თვითმმართველობებისათვის გამოყოფილი გამოთანაბრებითი ტრანსფერი წარმოადგენს.

გამოთანაბრებითი ტრანსფერის ფორმულის მიღება და კოეფიციენტების საფუძველზე თანხების განაწილების პრინციპზე გადასვლა უდაოდ წინგადადგმული ნაბიჯია, მით უმეტეს, რომ ამ კოეფიციენტების გაანგარიშების პროცესში 2007 წელს შეიყვანეს დედაქალაქი - თბილისის, რამაც რეალურად გაზარდა ცალკეული მუნიციპალიტეტებისათვის გამიზნული თანხების ოდენობა.

იდეაში ტრანსფერის ფორმულის შემუშავებამ ხელი უნდა შეუწყოს მუნიციპალიტეტთათვის თანხების გამჭვირვალე გადაცემის პროცესს და შეამციროს ცენტრალური ხელისუფლების წარმომადგენელთა მხრიდან პოლიტიკური (მმართველი პარტია) და მერკანტილური (მაჟორიტარი დეპუტატები) მოტივებით თანხების გამოყოფის მანკიერი პრაქტიკა, თუმცა სპეციალური ტრანსფერების გამოყოფის შემთხვევაში ეს საფრთხე კვლავ რეალურია.

სამწუხაროდ, საწყის ეტაპზე (2006) გამოთანაბრებითი ტრანსფერების კოეფიციენტების მინიმალური ოდენობა იქნა გათვალისწინებული, რამაც თანხების განაწილების პროცესი არაეფექტური გახადა. მოგვიანებით (2007) ფორმულაში დამატებითი კოეფიციენტები იქნა შეყვანილი, რასაც საგრძნობლად უნდა გააუმჯობესებინა სიტუაცია, მაგრამ რეალურად არც ამ ცვლილებას მოჰყოლია ხელშესახები შედეგი.

საქმე იმაშია, რომ 2007 წლის გამოთანაბრებითი ტრანსფერის გაანგარიშება არ მომხდარა ფორმულის მეშვეობით. ასეთი ნაბიჯი არ გადაიდგა არც 2008 წლის ბიუჯეტის დაგეგმვისას. მიხედვად ფორმულის არსებობისა, მთავრობას არ დაუმტკიცებია შესაბამისი კოეფიციენტები.

რაც შეეხება მიზნობრივ ტრანსფერებს, ამ შემთხვევაში ხშირად ხდება სახსრების გამოყოფა სახელმწიფოს ან ცენტრალური ხელისუფლების ინტერესებიდან გამომდინარე ისე, რომ ანგარიში არ ეწევა ამა თუ იმ თვითმმართველობების რეალურ საჭიროებებს (მაგალითად, შენობების შეღებვაზე ან ინფრასტრუქტურის განვითარებაზე თანხების გამოყოფა მაშინ, როდესაც მუნიციპალიტეტისათვის გადაუღებელ ამოცანას საირიგაციო სისტემების რეაბილიტაცია წარმოადგენს).

აშკარაა, რომ მიმდინარეობს ადგილობრივი თვითმმართველობის საშემოსავლო ნაწილის შემცირება ცენტრალური ხელისუფლების სასარგებლოდ როგორც პროცენტული, ისე საერთო მაჩვენებლების კუთხით - თუ 2007 წელს საშემოსავლო გადასახადი და გამოთაბრებითი ტრანსფერი ერთად 537,5 მლნ. ლარს შეადგენდა, 2008 წელს ადგილებისათვის გამოთანაბრებითი ტრანსფერის სახით მხოლოდ 321 მლნ. ლარის გადაცემა დაგეგმილი.

ხარჯვითი ნაწილი. კომპეტენციების სრული (როგორც ფორმალური, ისე არაფორმალური) გამოჯენის არარსებობის პირობებში სახეზეა ადგილობრივი ბიუჯეტების არამიზნობრივი ხარჯვა. ამას გარდა პრიორიტეტების დაგეგმვისას, როგორც წესი, ადგილობრივი ინტერესების გათვალისწინება არ ხდება. ეს შესაძლებელია ან ძლიერი ლობისტის (როგორც წესი, გავლენიანი მაჟორიტარი), ან ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან კონიუქტურული (როგორც წესი - პოპულისტური) გადაწყვეტილების არსებობის პირობებში (მაგალითად კონფლიქტური რეგიონების მომიჯნავე ტერიტორიაზე პომპეზური მშენებლობების ჩატარება და ა.შ.).

ადგილობრივი ბიუჯეტების კიდევ ერთ უარყოფით მხარეს გრძელვადიან პერსპექტივაში მისი არაპროგნოზირებადობა წარმოადგენს. მიმდინარე ეტაპზე ზედმეტი ხარჯების დაფარვა პრივატიზაციიდან შემოსული თანხებით ხდება. არ არის ნათელი, როგორ განხორციელდება იგი პრივატიზაციის პროცესის დასრულების შემდეგ.

6. ქონება

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

კანონის თანახმად, ჯერ კიდევ 2005 წლის ივნისისათვის უნდა მომზადებულიყო ადგილობრივი თვითმმართველობებისათვის გადასაცემი ქონების ნუსხა. მთელი რიგი მიზეზების გამო, პროცესი გაჭიანურდა და დღეისათვისაც არ არის ბოლომდე დასრულებული.

როგორც წესი, შეფერხების მიზეზად სახელდებოდა საინფორმაციო ბაზების არარსებობა და არასრულყოფილება, პროცესის სუსტი მენეჯმენტი და პოლიტიკური მოტივი - ხელისუფლება ელოდებოდა

მუნიციპალურ არჩევნებს, რათა დარწმუნებულიყო, რომ "საიმელო ხელს" ჩააბარა ყოფილი სახელმწიფო ქონება.

2007 წლის განმავლობაში განხორციელებულმა საკანონმდებლო ცვლილებებმა აჩვენა, რომ ზემოაღნიშნულ მიზეზთა გარდა, არსებობს პოლიტიკური გადაწყვეტილება, შეიკვეცოს თვითმმართველობების უფლება ქონების გასხვისებასთან დაკავშირებით და ეს პროცესი ცენტრალური ხელისუფლების, კერძოდ საქართველოს პრეზიდენტის კონტროლს დაუქვემდებაროს:

- "ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ორგანულ კანონში და "ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ" კანონში შესული ცვლილებების თანახმად: საპრივატიზაციო მიწის ნორმატიული ფასის განსაზღვრა ხდება საქართველოს პრეზიდენტის მიერ დამტკიცებული წესის შესაბამისად - რითაც თვითმმართველობას შეეზღუდა ორგანული კანონით მინიჭებული უფლება, ექსკლუზიურად განკარგავდეს საკუთარ ქონებას; პრივატიზაციის პროცესში გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილებამ საკრებულოდან გამგეობაზე/მერიაზე გადაინაცვლა.
- "სახელმწიფო ქონების და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების პრივატიზებისა და სარგებლობის უფლებით გადაცემის შესახებ" კანონში ცვლილებებით: შეიკვეცა თვითმმართველობის უფლება, თავად შეერჩია გასხვისების ფორმები - შემცირდა ამ სახეობათა ჩამონათვალი (კერძოდ ამოღებულ იქნა ქონების აუქციონის ფორმით პრივატიზების წესი); საქართველოს პრეზიდენტს მიენიჭა თვითმმართველი ერთეულის ქონების პირდაპირი მიყიდვის შესახებ გადაწყვეტილებას მიღებისა და შესაბამისი პირობების დადგენის უფლება.
- "ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ორგანულ კანონში ცვლილებებით ადგილობრივ თვითმმართველობებს საკუთრებაში გადაეცათ სასოფლო-სამეურნეო და არასასოფლო-სამეურნეო მიწები (ადგილობრივი მნიშვნელობის ტყეები) და წყლის რესურსები, მაგრამ ამ ქონების პრივატიზების უფლება აქვს არა ადგილობრივ თვითმმართველობას, არამედ საქართველოს ეკონომიკური განვითარების სამინისტროს.

გარდა საკანონმდებლო ხასიათის ცვლილებებისა, ადგილობრივი თვითმმართველობებისათვის ქონების გადაცემის საკითხს ართულებს პრობლემების მთელი წყება:

- თვითონ ადგილობრივი თვითმმართველობები არ არიან დაინტერესებულნი გარკვეული სახის ქონების თავიანთ ბალანსზე აყვანით. როგორც წესი, ასეთ ობიექტებს ძველი დავალიანებები აქვთ, რომელთა დაფარვა ადგილობრივი ბიუჯეტების ხარჯზე უნდა მოხდეს;
- იგივე შეიძლება ითქვას ობიექტებზე, რომელთა შენახვა საკმაოდ ძვირი ჯდება (უკანასკნელის მაგალითად შეიძლება დასახელდეს ცენტრალური ხელისუფლების მიერ აგებული ახალი სპორტული კომპლექსები რეგიონებში, რომელთა საექსპლუატაციო ხარჯები საკმაოდ მაღალია, როს გამოც მუნიციპალიტეტთა ნაწილმა უკვე უარი თქვა მათ მიღებაზე);
- მუნიციპალიტეტებში არსებობს ეჭვი, რომ სახელმწიფო ჯერ თავად მოახდენს რეალურად ღირებული ქონების პრივატიზებას, ხოლო ის "ნაშთი", რომელთა პრივატიზება ვერ მოხერხდება, "საჩუქრის" სახით გადაეცემა ადგილობრივ თვითმმართველობებს;
- დაზუსტებას მოითხოვს ადგილობრივი თვითმმართველობებისათვის გადასაცემი ქონების რეალური ღირებულებაც, ბევრი საწარმო თუ დაწესებულება უკვე აღარ ფუნქციონირებს, უფრო მეტიც, შენობები, სადაც ისინი იყვნენ განთავსებულნი, ან საერთოდ დანგრეულია, ან იმდენად ავრიულ მდგომარეობაშია, რომ მათი რესტავრაცია ახლის აშენებაზე ძვირი დაჯდება.

მიუხედავად დეცენტრალიზაციის სხვა სფეროებთან შედარებით უკეთესი მდგომარეობისა, ადგილებისათვის ქონების გადაცემის საკითხშიც ბევრი სუბიექტური თუ ობიექტური პრობლემა არსებობს. სახელმწიფოს მხრიდან დეკლარირების მიუხედავად პროცესი ჭიანჭურდება, თავის მხრივ არც ადგილობრივი თვითმმართველობები აქტიურობენ ამ მიმართულებით. ასეთ შემთხვევაში ცალკეული წარმატებული მაგალითები (მაგალითად ქუთაისის ტროლეიბუსების პარკის ადგილობრივი თვითმმართველობებისათვის გადაცემა) ამინდს ვერ ქმნის.

7. ზედამხედველობა

2007 წელს მიღებული კანონი "ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ" საქართველოში ცენტრალურ ხელისუფლებასა და ადგილობრივ თვითმმართველობებს შორის ურთიერთობის დარეგულირების სერიოზულ მცდელობას წარმოადგენს. კანონმა ძირითადად განსაზღვრა ზედამხედველობის ორგანოები (დაფიქსირებულ იქნა ადრე დე ფაქტო არსებული "გუბერნატორის" თანამდებობა), გამოჰყო ზედამხედველობის ორი ფორმა: სამართლებრივი ზედამხედველობა (როგორც ექსკლუზიური, ისე დელეგირებული კომპეტენციების შესრულებისას) და ზედამხედველობა მიზანშეწონილობის მოტივით (დელეგირებული უფლებამოსილებების განხორციელებისას).

ამავე დროს კანონში არსებობს მთელი რიგი ხარვეზებისა, რომელთა გამოუსწორებლობის შემთხვევაში დამატებითი საფრთხეები შეექმნება ადგილობრივი თვითმმართველობის დამოუკიდებელ ფუნქციონირებას:

- ზედამხედველობის განმახორციელებელი ორგანოების ჩამონათვალი განისაზღვრება არა კანონით, არამედ მთავრობის დადგენილებით, რითაც მაკონტროლებელი ორგანოების ნუსხა შესაძლოა ცვალებად ხასიათს ატარებდეს და პოლიტიკურ კონიუქტურაზე აღმოჩნდეს დამოკიდებული;
- ზედამხედველობის ორგანოს მიენიჭა თვითმმართველობების ინდივიდუალურ-სამართლებრივი აქტის გაუქმების უფლება, რასაც კრძალავს საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი;
- თვითმმართველობის ორგანოსათვის არამართლზომიერი კონტროლის განხორციელებისას მიყენებული ზარალის შემთხვევაში აღნიშნულია ზარალის ანაზღაურების აუცილებლობა, მაგრამ კანონი არ იძლევა პროცედურების ზუსტ განმარტებებს და ა.შ..

პრაქტიკაში არსებული ხარვეზები დამატებით სიძნელეებს და ორმაგი სტანდარტების გამოყენების საფრთხეს წარმოშობს. მაგალითისათვის შეიძლება მოვიტანოთ თვითმმართველობების მიერ მიღებული საბინაო-კომუნალური მომსახურების ტარიფის შესახებ დადგენილებების გაუქმების მოთხოვნა ზედამხედველობის ორგანოების მიერ. მიუხედავად იმისა, რომ ამ წესთა დადგენა, ორგანული კანონის მიხედვით თვითმმართველობის ექსკლუზიური უფლებაა, დავის გადაწყვეტისას სასამართლო საერთოდ არ ყოფილა გამოყენებული. ამავე დროს, ორგანული კანონის იგნორირებით მუნიციპალიტეტებში ერთდროულად 2 აპარატის შექმნა საერთოდ გამორჩა მხედველობიდან ყველა ზედამხედველობის ორგანოს.

ასეთ პირობებში სახეზეა რიგი ნეგატიური შედეგებისა:

- კანონების ელემენტარული ნორმების დარღვევა ცენტრალური ხელისუფლების მოხელეთა მხრიდან, როცა მოხელე, თავისი შეხედულებიდან გამომდინარე, უპირატესობას ანიჭებს იმ საკანონმდებლო აქტს, რომელიც მას აწყობს და არა იმას, რომელიც იერარქიულად უფრო მაღლა დგას;
- ქვეყანაში მასობრივი კორუფციის მკვეთრად შემცირების ფონზე საკმაოდ ძლიერდება კლანიზმი საჯარო სამსახურში, აქ არ არის საუბარი კლასიკურ კორუფციაზე, გამოიყენება უფრო ფარული ფორმები (მოსალოდნელი ტენდერების შესახებ ინფორმაციის დამალვა და ამ ინფორმაციის მიწოდება მხოლოდ თავიანთი ახლობლებისათვის და სხვ.);
- ტრადიციულად კვლავ შენარჩუნებულია ცენტრალური ხელისუფლების ზედმეტად მაღალი გავლენა ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელ შტოზე, გამგეობები/მერიები ცენტრალური ხელისუფლების ბევრი ინსტიტუტისა და ხშირად, თვით გამგეობებისა და მერიების მხრიდან მოიაზრება, როგორც ცენტრალური ხელისუფლების ინტერესების ადგილზე გამტარებელი სტრუქტურა;
- ცალკე პირთა პასუხისმგებლობის საკითხის დაყენება, რომელსაც ხშირად კამპანიური ხასიათი აქვს, ძალზე ხშირად საზოგადოების მიერ აღიქმება, როგორც პოლიტიკური ან პიროვნული ხასიათის ანგარიშსწორება.

ასეთ პირობებში ზედამხედველობის მხოლოდ სახელმწიფო ინსტიტუტების მხრიდან განხორციელებას შედეგი არ მოჰყვება, თუ არ გაიზარდა საზოგადოებრივი კონტროლი როგორც თვითმმართველობების მიერ განხორციელებულ ქმედებებზე, ისე საზედამხედველო ორგანოების მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებებზე.

ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან ხშირად განხორციელებული პოლიტიკური თუ მერკანტილური ხასიათის ზეწოლისა და მუნიციპალიტეტთათვის დამოუკიდებელი გადაწყვეტილებების მიღების რეალური უფლების მინიჭების გარეშე ნაკლებსავარაუდოა, ველოდეთ ადგილობრივი თვითმმართველობის მხრიდან საკუთარ გადაწყვეტილებებზე პასუხისმგებლობის ზრდას.

8. საზოგადოებრივი სერვისების მიწოდება

მოსახლეობისათვის სერვისების მიწოდების დონე საქართველოში არასოდეს არ გამოირჩეოდა მაღალი ხარისხით, ხოლო დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდეგ განვითარებულმა ქაოსმა თითქმის სრულიად გაანადგურა ეს სფერო.

შეიძლება ითქვას, რომ სისტემა დღეისათვის თავიდან იწყებს ფუნქციონირებას და მისთვის დამახასიათებელია გარდამავალი პერიოდის ქვეყნებში არსებული ყველა პრობლემა: სუსტი ფინანსური ბაზა, გამოცდილების უქონლობა, კვალიფიციური კადრების სიმცირე, გაურკვეველობა სახელმწიფო პოლიტიკის დონეზე, ადგილობრივი თვითმმართველობების უუფლებობა და ა.შ.

მომსახურების სფეროს კომერციალიზაცია ამ შემთხვევაში საუკეთესო გამოსავალია, თუ მას სერვისების მიწოდების ეფექტურობა მოჰყვება, რაც საქართველოში არ შეინიშნება. მონოპოლისტი პროვაიდერების გაძლიერება და კვალიფიციური კადრების დენადობა მომსახურების დაბალი კულტურის შენარჩუნებას უწყობს ხელს ფასების განუხრელი ზრდის ფონზე.

ასეთ პირობებში ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქციას ადგილობრივი მოსახლეობის ყოველდღიური ინტერესების დაცვა უნდა წარმოადგენდეს, მაგრამ ამჟამად ეს გადაულახავ ამოცანას წარმოადგენს:

- ადგილობრივ ხელისუფლებას კერძო კომპანიებზე ზემოქმედების არავითარი ბერკეტი არ გააჩნია. 2007 წლის ადგილობრივ ბიუჯეტებში გარკვეული თანხები იყო გამოყოფილი მთელი რიგი სერვისების მისაწოდებლად, თუმცა მათი გამოყენება ვერ ხერხდებოდა იურიდიული ხასიათის შეზღუდვების გამო. საკანონმდებლო ცვლილებებმა ადგილობრივ თვითმმართველობებს ეს ფუნქციაც ჩამოართვა.²
- მეორე მხრივ, ცენტრალური ხელისუფლება ხშირად ითავსებს ადგილობრივი ხელისუფლების ისეთ ექსკლუზიურ ფუნქციებს, როგორებიცაა ადგილობრივი გზების შეკეთება და ადგილობრივი სატრანსპორტო მომსახურების ორგანიზება. რელურად, არაეფექტური მენეჯმენტისა და ადგილებზე სიტუაციის ვერფლობის გამო, აღნიშნული საქმიანობა რეალურ ფასზე მნიშვნელოვნად ძვირი ჯდება. საზოგადოებაში არსებობს ეჭვი, რომ ამ ზედმეტი ხარჯების უკან ცენტრალური ხელისუფლების მაღალჩინოსნები დგანან.

თუ დაგაკვირდებით რამდენიმე ცალკეული სერვისის მიწოდებაში არსებულ სიტუაციას, შეგვიძლია მთლიანად მომსახურების სფეროზე მოვახდინოთ არსებული პრობლემების ექსტრაპოლაცია:

- *ნარჩენების მართვა.* დასუფთავებასა და საყოფაცხოვრებო ნარჩენების გატანას მუნიციპალური სამსახურები ახორციელებენ. შემოღებულია დასუფთავების მოსაკრებელი, მაგრამ არ არსებობს მექანიზმები საფასურის ამოღების მაჩვენებლის გასაუმჯობესებლად. ამასთან არ არსებობს სრული ინფორმაცია მუნიციპალიტეტებში ნარჩენების რაოდენობის შესახებ. არ არსებობს ნარჩენების მართვის არც კონცეფცია და არც სტრატეგია არათუ მუნიციპალურ, არამედ ეროვნულ დონეზეც.
- *წყალმომარაგება და კანალიზაცია.* ეს სერვისი თვითმმართველობებში არათანაბრადაა განვითარებული როგორც საკანონმდებლო, ისე ინსტიტუციონალური მოწყობის ხარვეზების გამო. მთელ რიგ საწარმოებში ჩატარებული სარეაბილიტაციო სამუშაოების მიუხედავად, არ განხორციელებულა არსებული რესურსების ინვენტარიზაცია. ასევე არ არსებობს გრძელვადიანი გეგმები, თუ მზარდი ინფრასტრუქტურის პირობებში როგორ შესრულდეს ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთ-ერთი უმთავრესი ფუნქცია - მოსახლეობის სასმელი წყლით მომარაგება.
- *მუნიციპალური ტრანსპორტი და ადგილობრივი გზები.* სადღეისოდ მუნიციპალიტეტების უმეტესობაში საგზაო ინფრასტრუქტურა მოუწყვრიგებელია და გზების დიდი ნაწილი გაუვალია. მნიშვნელოვანია, რომ მუნიციპალიტეტებს არ გააჩნიათ განაშენიანების გეგმები, რის მიხედვითაც უნდა ხდებოდეს ახალი გზების მშენებლობა ან რეაბილიტაცია. შედეგად, სახელმწიფოს მიერ ამ მიმართულებით განხორციელებული ინვესტიციები ვერ იძლევა სათანადო ეფექტს.

² 2008 წლიდან მუნიციპალიტეტებს მომსახურებაზე ტარიფის კონტროლის უფლებაც ჩამოერთვათ. დაგეგმილია 2009 წლიდან ცენტრიდან დაფინანსების შეწყვეტა ისეთ სერვისზე, როგორიცაა ქუჩების დასუფთავება. აღნიშნული ხარჯი მოსახლეობისაგან მოსაკრებლის სახით უნდა იქნეს ამოღებული. ეს თავისთავად მოსაკრებლების ამოღების ადმინისტრირების ზრდას მოასწავებს, თუმცა ამ მხრივ ვერცხერობით არაფერია გაკეთებული.

9. საზოგადოების განწყობა

საზოგადოების განწყობის შესასწავლად ჩატარებული რაოდენობრივი და თვისებრივი კვლევის შედეგად გამოიკვეთა ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემისა და ფუნქციონირებისადმი საზოგადოების დამოკიდებულება.

ცალკეული შეხვედრების განმავლობაში ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლები აღნიშნავენ, რომ ახალი ადმინისტრაციული მოწყობის პირობებში მოხდა საზოგადოების თვითმმართველობისაგან დაშორება, გამგეობის რწმუნებულები, ამ ეტაპზე მაინც, ვერ უზრუნველყოფენ მუნიციპალური სტრუქტურებისა და მოსახლეობის ორმხრივ კავშირს. დაბალია თვითმმართველობის თანამდებობის პირთა საზოგადოებისათვის ცნობადობის ხარისხიც.

სიტუაციას ართულებს ის გარემოება, რომ საზოგადოებას, ინფორმაციის სიმცირის გარდა, არ გააჩნია არც თვითმმართველობის პრობლემებში გარკვევის სურვილი, ვინაიდან მიიჩნევა, რომ მუნიციპალიტეტებს რეალურად საკმაოდ შეზღუდული უფლებები აქვთ და მათ პრობლემებს ვერ მოაგვარებენ.

უმნიშვნელოა სამოქალაქო საზოგადოების როლიც. არასამთავრობო ორგანიზაციები ადგილობრივ ხელისუფლებასთან ურთიერთობისას აყენებენ მთელ რიგ პრეტენზიებს თვითმმართველობის ინსტიტუტების საქმიანობის გამჭვირვალეობასთან დაკავშირებით. ამას გარდა, გახნილი ურთიერთობის შემთხვევაშიც, მუნიციპალიტეტებს არ ხელეწიფებათ აღებული ვალდებულებების შესრულება სუსტი ფინანსური შესაძლებლობებისა და ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან ფორმალური თუ არაფორმალური ბარიერების არსებობის გამო. შედეგად ბევრი არასამთავრობო ორგანიზაცია ადგილობრივ თვითმმართველობასთან ურთიერთობას ამჯობინებს საქმიანობის სხვა სფეროებს მიმართოს.

უშუალოდ საზოგადოებრივი აზრის გამოკითხვამ აჩვენა:

1. **ზოგადი დამოკიდებულება.** ნაკლებია საზოგადოების ინფორმირების ხარისხი თვითმმართველობის კომპეტენციებთან, სტრუქტურასთან და ფუნქციონირებასთან დაკავშირებით. დეცენტრალიზაციის რეფორმის მიმართ დამოკიდებულება არა საკუთარი შეფასებით, არამედ, ხშირ შემთხვევაში, იმ სოციალურ-პოლიტიკური ძალების მიმართ დამოკიდებულებით განისაზღვრება, რომლებიც მათ ახორციელებს. ამ მხრივ განსაკუთრებული კრიტიკულობით გამოირჩევა საქართველოს დედაქალაქის - თბილისის მოსახლეობა.
2. **თვითმმართველობის კომპეტენციები.** ხდება ცენტრალური ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქციების ურთიერთაღრევა. მაგალითისათვის, მოსახლეობის ნაწილი ადგილობრივი თვითმმართველობების დამსახურებად მიიჩნევს ინფრასტრუქტურის რეაბილიტაციას და პენსიების ზრდას, ხოლო საყვედურობენ მას განათლების სისტემაში არსებული პრობლემების გამო.
3. **ცნობადობა.** საზოგადოება უფრო კარგად იცნობს გამგებლებსა და მერებს (თბილისი - 92,4%, რეგიონები - 61,8%), ვიდრე საკრებულოს თავმჯდომარეებს (თბილისი - 27,6%, რეგიონები - 54,6%). რეგიონებში დაბალი ცნობადობა აქვთ საკრებულოში საკუთარი თემიდან წარმოდგენილ მაჟორიტარებს (35,6%) და გამგეობის რწმუნებულებს (24,9%). თბილისის მოსახლეობის 45,3% და რეგიონების მოსახლეობის 33,2% მიიჩნევა, რომ ადგილობრივი ხელისუფლება ადგილობრივი საზოგადოების ინტერესს კი არა, საკუთარ და/ან ცენტრალური ხელისუფლების ინტერესებს ემსახურება.
4. **მიმართვები ადგილობრივი ხელისუფლებისადმი.** თუ შევადარებთ 2007 და 2008 წლის მაჩვენებლებს, ჩანს რომ კომუნალურ საკითხებთან (შესაბამისად 5,9% და 2,0%), სოციალურ პრობლემებთან (10,2% და 2,6%) და დოკუმენტაციის მიღებასთან (8,7% და 2,3%) დაკავშირებით თვითმმართველობებისადმი მიმართვიანობა შემცირებულია (ჯამში: 2007 წელი - 24,8%, 2008 წელი - 13,5%)³. 2007 წლის მასალების მიხედვით 60,6%-მა, ხოლო 2008 წლის მიხედვით - შედარებით ნაკლებმა (კომუნალური სფერო - 32,7%, სოციალური საკითხები - 31,6%, დოკუმენტაციის აღება - 17,5%) რესპოდენტმა განაცხადა, რომ მათ მიიღეს ის, რასაც ითხოვდნენ. მოსახლეობის 53,2% (2007) და 49,5% (2008) არასოდეს არ მიუმართავთ თვითმმართველობისათვის, რადგან არ დასჭირვებიათ იგი, ხოლო 34,6% (2007) და 31,2% (2008) განაცხადა, რომ არ ჰქონდათ იმედი, რომ რამეს მიადგებდნენ.

³ 2007 წელს დასმული იყო კითხვა, რამდენად ხშირად მიმართავდით ადგილობრივ თვითმმართველობის ორგანოებს რეფორმამდე?

5. საზოგადოების მონაწილეობა. მოსახლეობის 96,3% მონაწილეობა არ მიუღია თვითმმართველობის ორგანოების მიერ ორგანიზებულ შეკრებებში. კიდევ უფრო მძიმე სურათია ადგილობრივი ბიუჯეტების განხილვაში მონაწილეობის მხრივ (98,5%).

ამკარაა, რომ რეფორმამდელ პერიოდთან შედარებით საზოგადოების ჩართულობის ხარისხმა იკლო, რაც იმაზე მეტყველებს, რომ:

- ან ახალმა მოწყობამ გაართულა თვითმმართველობებთან ურთიერთობის პროცესი,
- ან საზოგადოებაში იმატა თვითმმართველობებისადმი ისედაც მაღალმა უნდობლობის დონემ,
- ან ადრეარსებული პრობლემები დღეისათვის უკვე მოგვარებულია.

ფაქტია, რომ საზოგადოების დიდი ნაწილი ვერ ერკვევა მიმდინარე ცვლილებებში და არც გააჩნია მასში გარკვევის საშუალება და სურვილი, ვინაიდან ფიქრობს, რომ ეს არავითარ შედეგს არ მოიტანს.

10. დასკვნები

2007 წლის მანძილზე მიმდინარე ცვლილებებიდან დადებით მომენტად უნდა მივიჩნიოთ მუშაობის გაგრძელება დეცენტრალიზაციის რეფორმის ცალკეული მიმართულებებით (კანონმდებლობა და ახალი სისტემის პრაქტიკაში დანერგვის დაწყება).

უარყოფითი მომენტებიდან, უპირველეს ყოვლისა, აღსანიშნავია ცენტრალიზაციის გაძლიერების ტენდენცია, რაც ადგილობრივი თვითმმართველობების ისედაც მცირე უფლებების შემდგომ შეზღუდვას ითვალისწინებს.

ცალკეული სფეროების და მიმართულებების მიხედვით გამოიკვეთა, რომ:

1. მიმდინარეობს საკანონმდებლო ცვლილებები, რომლის მიზანია დღემდე არაფორმალურად არსებული სახელისუფლებო ბერკეტების ლეგიტიმაცია;
2. პერმანენტულად მცირდება ადგილობრივი თვითმმართველობის კომპეტენციათა ისედაც მცირე ჩამონათვალი. ხდება მათი მითვისება ცენტრალური ხელისუფლების მიერ ან მიმდინარეობს კომერციალიზაციის (კერძო კომპანიების ხელში გადასვლის) პროცესი;
3. მოხდა ადგილობრივ თვითმმართველობების უფრო მეტი დაშორება მოქალაქეებისაგან. მუნიციპალურ სტრუქტურებში აღმასრულებელმა შტომ (გამგეობა/მერია) კვლავ დაიბრუნა გაბატონებული პოზიციები, მიმდინარეობს საკრებულოს როლის შემდგომი დამცრობა;
4. ხდება შემოსავლის სულ უფრო და უფრო მეტი წყაროს ცენტრალური ხელისუფლების ხელში კონცენტრირება. ამავე დროს მცირდება ცენტრალური ბიუჯეტიდან ადგილობრივი თვითმმართველობებისათვის გამოყოფილი თანხების მოცულობა;
5. კვლავ ჭიანჭურდება და უფრო რთულდება (არა მარტო პრაქტიკაში, არამედ უკვე საკანონმდებლო დონეზეც) ადგილობრივი თვითმმართველობებისათვის ქონების გადაცემის პროცესი;
6. ძლიერდება ცენტრალური ხელისუფლების წნეხი ადგილობრივ თვითმმართველობებზე. ხდება ადრეარსებული არაფორმალური ზეწოლის მექანიზმების იურიდიული დაკანონება;
7. კვლავ დაბალია საზოგადოებრივი სერვისების მიწოდების ხარისხი. უკონტროლო კომერციალიზაცია იწვევს ფასების პერმანენტულ ზრდას. სახელმწიფოს მიერ ინფრასტრუქტურაში ინვესტირებული ხარჯები ვერ იძლევა სათანადო ეფექტს;
8. იზრდება საზოგადოების გაუცხოება ადგილობრივი თვითმმართველობებისაგან. კვლავ ძალზე დაბალია ადგილობრივ პროცესებში მოქალაქეთა მონაწილეობის ხარისხი.

დასკვნის სახით უნდა ითქვას შემდეგი:

როგორც ადრე, ისე 2007 წლის მანძილზე, დეცენტრალიზაცია არ წარმოადგენს ხელისუფლების პრიორიტეტულ მიმართულებას. უფრო მეტიც, გამოიკვეთა გადაჭარბებული ცენტრალიზაციის ტენდენცია.

ამავე დროს არსებული სისტემა თანდათან ავლენს თავის არაეფექტურობას, რის გამოც უკვე სახელისუფლებო წრეებში გაისმის არსებული სისტემის გადასინჯვისაკენ მოწოდება, უკვე დაიწყო მუშაობა ახალ საკანონმდებლო აქტებზე. გარკვეულ ცვლილებებს ითხოვენ თვითონ ადგილობრივი თვითმმართველობების წარმომადგენლებიც.

ასეთ ფონზე არ არის გამორიცხული რომ 1-2 წელიწადში დღის წესრიგში დადგეს თვითმმართველობის ხელახალი რეფორმირების საკითხი.

II. საკანონმდებლო ბაზისა და კანონშემოქმედებითი საქმიანობის აღწერა

1. შესწორებების შეტანის დინამიკა

თემის განხილვის შესავლისა და დაწყებისთვის საინტერესოდ გვესახება ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში მოქმედ კანონებში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის დინამიკა 2007 წლის პერიოდისთვის:

- "ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" საქართველოს 2005 წლის 16 დეკემბრის ორგანულ კანონში - შესწორებები შეტანილია შვიდჯერ (2007 წლის 27 აპრილის, 8 ივნისის, 3 ივლისის, 11 ივლისის (№5275-რს), 11 ივლისის (№5296-რს), 20 ნოემბრის და 28 დეკემბრის კანონები);
- "საქართველოს დედაქალაქის - თბილისის შესახებ" საქართველოს 1998 წლის 20 თებერვლის კანონში - შესწორებები შეტანილია ოთხჯერ (2007 წლის 27 აპრილის, 11 ივლისის, 20 ნოემბრის და 18 დეკემბრის კანონებით);
- "ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ" საქართველოს 2005 წლის 25 მარტის კანონში - შესწორებები შეტანილია ორჯერ (2007 წლის 11 ივლისის და 26 ოქტომბრის კანონებით);
- "სახელმწიფო ქონების და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების პრივატიზებისა და სარგებლობის უფლებით გადაცემის შესახებ" საქართველოს 1997 წლის 30 მაისის კანონში - ადგილობრივი თვითმმართველობის მიმართ გავრცელების შემდგომ შესწორებები შეტანილია სამჯერ (2007 წლის 11 ივლისის, 12 ოქტომბრისა და 18 დეკემბრის კანონებით);
- "ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ" საქართველოს 2006 წლის 24 მაისის კანონში - შესწორებები შეტანილია ორჯერ (2007 წლის 8 ივნისის და 28 დეკემბრის კანონებით);
- საქართველოს საგადასახადო კოდექსში - ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროსთან დაკავშირებულ თემატიკაზე შესწორებები შეტანილია ორჯერ (2007 წლის 2 მარტის და 27 აპრილის კანონებით);
- "ადგილობრივი მოსაკრებლების შესახებ" საქართველოს 1998 წლის 29 მაისის კანონში - შესწორებები შეტანილია ორჯერ (2007 წლის 13 აპრილის და 8 ივნისის კანონებით);
- "პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობის შესახებ" საქართველოს 1999 წლის 9 ივნისის კანონში - შესწორება შეტანილია ერთხელ (2007 წლის 11 ივლისის კანონით).

გარდა ზემოაღნიშნულისა, 2006 წლის 7 დეკემბრის კანონით ძალადაკარგულად იქნა ცნობილი საქართველოს 1999 წლის 22 ივნისის კანონი "ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანოების ეკონომიკური საქმიანობის ორგანიზების შესახებ", ხოლო 2007 წლის 8 ივნისის მიღებულ იქნა ახალი კანონი "ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ".

2. შესწორებების მიმოხილვა მოქმედ კანონებში

2.1. ორგანული კანონი "ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ"

2007 წელს ორგანულ კანონში შეტანილი შესწორებები ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებების სფეროს განსაზღვრა-დაზუსტებას შეეხებოდა. კერძოდ, ცვლილებები შეეხო:

- თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებებს თვითმმართველი ერთეულის ქონების მართვისა და პრივატიზების სფეროში;
- საკრებულოს განსაკუთრებული კომპეტენციის სფეროში ცვლილებების შეტანას;
- გამგებლის (მერის) კომპეტენციის დაზუსტებას ადგილობრივ ბიუჯეტში ცვლილებების და დამატებების შეტანის, ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლების შემოღების (შეცვლისა და გაუქმების) ინიცირების ნაწილში;
- ადგილობრივი თვითმმართველობის დროებით უფლებამოსილებებს კანონიერი მოსარგებლებისათვის არაპრივატიზებული საცხოვრებელი და არასაცხოვრებელი ფართობების საკუთრებაში გადაცემასთან დაკავშირებით;
- სახელმწიფო უფლებამოსილების დაკონკრეტებას მაღალმთიანი რეგიონების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების უზრუნველსაყოფად და ამ მიზნით სახელმწიფო ბიუჯეტში შესაბამისი ასიგნებების გასათვალისწინებლად;

- ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების უფლებამოსილებების თავისუფალ ინდუსტრიულ ზონებზე გაუვრცელებლობას.

გარდა ამისა, ორგანულ კანონში დაზუსტდა დებულება ქალაქ თბილისში ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების მიმართ საკუთრივ "ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ორგანული კანონის მოქმედების პრიმატის თაობაზე.

ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილების ცვალებადობა განსახილველ წელს უმთავრესად უკავშირდებოდა შემდეგ სამ მოვლენას:

- საბინაო-კომუნალური მომსახურების სემენტის ამოღებას ადგილობრივი თვითმმართველობის პასუხისმგებლობის არეალიდან;
- ადგილობრივი თვითმმართველობის დროებითი უფლებამოსილებების განსაზღვრას ქონების მართლზომიერი მფლობელებისა თუ მოსარგებლეების მიმართ საკუთრების უფლების აღიარებასა და დაკანონებას;
- "სახელმწიფო ქონების პრივატიზების შესახებ" კანონში შეტანილ შესწორებებს მისი მოქმედების თვითმმართველი ერთეულის ქონების განკარგვისა და სარგებლობის სფეროში გასაუვრცელებლად.

შედეგად ორგანულ კანონში ცვლილებების შეტანის ხშირი და არასინქრონიზებული პროცესისა ორგანული კანონის ერთი და იგივე მუხლი თუ დებულება ერთი წლის განმავლობაში რამდენიმეჯერ შეიცვალა. მაგალითისთვის, 2007 წლის 27 აპრილის შესწორებების კანონით ახლებურად ფორმულირებული 65²-ე მუხლი თითქმის მთლიანად იქნა შეცვლილი უკვე იმავე წლის 11 ივლისს. უფრო მეტიც, ორგანული კანონის ხსენებულ მუხლში 2007 წლის 11 ივლისის ორი სხვადასხვა კანონით იქნა ერთდროულად შეტანილი ცვლილებები - ანუ კანონის ერთი მუხლის ტექსტი ერთსა და იმავე დღეს ორი სხვადასხვა შესწორების კანონით იქნა შეცვლილი.

ასეთი მეთოდით შესწორებების შეტანის დროს ადვილად შესაძლებელია ნოყიერი ნიადაგი შეიქმნას კანონის დებულებების ორაზროვანი გაგებისთვისაც. ასე მაგალიათად, "სახელმწიფო ქონების და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების პრივატიზებისა და სარგებლობის უფლებით გადაცემის შესახებ" კანონი თვითმმართველი ერთეულის ქონების პირდაპირი მიყიდვის (მათ შორის, კონკურენტული შერჩევის საფუძველზე) სპეციალურ მექანიზმს ადგენს, კერძოდ, თვითმმართველი ერთეულის ქონების პირდაპირი მიყიდვის შესახებ გადაწყვეტილებას საქართველოს მთავრობის წარდგინებით იღებს და შესაბამის პირობებს ადგენს საქართველოს პრეზიდენტი, მაგრამ თვითმმართველი ერთეულის ქონების პირდაპირი მიყიდვის ასეთ მექანიზმზე საერთოდ არ არის ნორმა ან დათქმა დაფიქსირებული "ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ორგანული კანონის იმ მუხლში, სადაც თვითმმართველი ერთეულის ქონების მართვისა და პრივატიზების კომპეტენციაა რეგლამენტირებული და სადაც დაფიქსირებულია, რომ "თვითმმართველი ერთეულის ქონების პრივატიზება, სარგებლობის უფლებით გადაცემა ან სხვაგვარად განკარგვა" ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოს უფლებამოსილებას განეკუთვნება. არადა, თუ ეს ვითარება ორგანულ კანონსა და "სახელმწიფო ქონების და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების პრივატიზებისა და სარგებლობის უფლებით გადაცემის შესახებ" კანონს შორის კოლიზიად იქნება აღქმული, უპირატესი იურიდიული ძალა ორგანულ კანონს ენიჭება.

2.2. კანონი "საქართველოს დედაქალაქის - თბილისის შესახებ"

2007 წელს ამ კანონში შეტანილი შესწორებების უდიდესი ნაწილი შეეხებოდა ქალაქ თბილისში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების კომპეტენციის ცალკეული სფეროების დაზუსტებასა და კორექტირებას, მათ შორის სახელმწიფოსთან მიმართებით უფლებამოსილებების გამიჯვნის შემდგომ განვითარებას. მრავალი ცვლილება განპირობებული იყო "სახელმწიფო ქონების პრივატიზების შესახებ" საქართველოს კანონის თვითმმართველი ერთეულის ქონებასა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ქონებრივი უფლებების რეალიზაციის სფეროზე გავრცელებით.

კანონში შეტანილი შესწორებებით:

- დაზუსტდა ან შეიცვალა დედაქალაქის ექსკლუზიურ კომპეტენციას, საკრებულოსა და მისი თავმჯდომარის, მერისა და ქალაქის მთავრობის უფლებამოსილებებს მიკუთვნებული ცალკეული საკითხები;

- დაზუსტდა ან შეიცვალა დედაქალაქისა და სახელმწიფოს ერთობლივ კომპეტენციას მიკუთვნებული ცალკეული საკითხები;
- განხორციელდა საკრებულოს სტრუქტურაში კოლევიალური საკოორდინაციო ორგანოს - საკრებულოს ბიუროს (საკრებულოს თავმჯდომარის, თავმჯდომარის მოადგილის, მუდმივმოქმედი კომისიებისა და ფრაქციების თავმჯდომარეების შემადგენლობით) ფორმირებისა და მუშაობის რეგლამენტაცია, ბიუროს უმთავრესად საორგანიზაციო, შემთანხმებელი და საკოორდინაციო ფუნქციები მიენიჭა;
- "ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ორგანულ კანონთან მეტი შესაბამისობით იქნა ფორმულირებული საკრებულოს უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის საფუძვლები;
- დაზუსტდა თბილისის თვითმმართველობის საკუთრების ობიექტების ჩამონათვალი.

2007 წლის შესწორებების სერიას განსახილველ კანონში ხშირად არათანმიმდევრული, არაკოორდინირებული ხასიათი აქვს. კომპეტენციასთან და უფლებამოსილებებთან დაკავშირებული ცალკეული ნორმატიული დებულებები ერთი წლის განმავლობაში ახალი რედაქციით ყალიბდება, ხოლო რამდენიმე თვეში იცვლება ან საერთოდაც უქმდება. ასე მაგალითად, 2007 წლის 27 აპრილის ცვლილების კანონით განსახილველ კანონს დაემატა მთელი მუხლი - ქალაქ თბილისის საკუთრებაში არსებული არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის განკარგვა და მართვა - იმავე წლის 11 ივლისის ცვლილების კანონით კი ეს მუხლი მთლიანად იქნა ამოღებული.

შეიმჩნევა ასევე საკანონმდებლო კონკურენციისა და კოლიზიის ტენდენციაც. როგორც ცნობილია, 2007 წლის 11 ივლისის "სახელმწიფო ქონების პრივატიზების შესახებ" კანონს შეეცვალა სახელწოდება - ეწოდა "სახელმწიფო ქონების და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების პრივატიზებისა და სარგებლობის უფლებით გადაცემის შესახებ" კანონი - და მასში შეტანილ იქნა შესწორებები მისი მოქმედების თვითმმართველი ერთეულის ქონების განკარგვისა და სარგებლობის სფეროში გასავრცელებლად. მიუხედავად ამ საკანონმდებლო სიახლისა, იმავე წლის იმავე 11 ივლისის "საქართველოს დედაქალაქის - თბილისის შესახებ" საქართველოს კანონში შეტანილ იქნა ასევე ცვლილებები, რომლის თანახმადაც თბილისის საკრებულოს კომპეტენციას მიეკუთვნა დედაქალაქის ადგილობრივი საკუთრების შექმნის, ფლობის, აგრეთვე მისი პრივატიზებისა და სარგებლობის უფლებით გადაცემის წესების დადგენა, რაც თავისთავად ეწინააღმდეგებოდა "სახელმწიფო ქონების და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების პრივატიზებისა და სარგებლობის უფლებით გადაცემის შესახებ" კანონის დებულებებს. დასახელებულ კანონებს შორის ეს კოლიზიური ვითარება კი გამოსწორებულ იქნა მხოლოდ 2007 წლის 18 დეკემბერს "საქართველოს დედაქალაქის - თბილისის შესახებ" საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანით (კერძოდ კი იმავე წლის 11 ივლისის კანონში შეტანილი კოლიზიური დებულებების გაუქმებით).

2.3. კანონი "ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ"

(იხ. კომენტარები, ადგილობრივი თვითმმართველობის ქონებრივი ბაზა)

2.4. კანონი "სახელმწიფო ქონების და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების პრივატიზებისა და სარგებლობის უფლებით გადაცემის შესახებ"

(იხ. კომენტარები, ადგილობრივი თვითმმართველობის ქონებრივი ბაზა)

2.5. კანონი "ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ"

2007 წელს ამ კანონში შეტანილი ცვლილებები პირობითად ორ ჯგუფად შეიძლება დაიყოს - 1) სახელმწიფო რწმუნებულის - გუბერნატორის მონაწილეობის გაფართოება საბიუჯეტო პროცესისა და ადგილობრივი ფინანსების მართვის ზედამხედველობის სფეროში; 2) საბიუჯეტო პროცესის ვადების კორექცია და გამოთანაბრებითი ტრანსფერის გაანგარიშების მეთოდის ცვლილება.

კანონში შეტანილი ცვლილებებით "ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ" კანონთან ჰარმონიზაციის მიზნით დაფიქსირდა, რომ დელეგირებული უფლებამოსილებების ფარგლებში ფინანსური სახსრების განკარგვაზე ზედამხედველობას, სახელმწიფო მმართველობის შესაბამის ორგანოსთან კოორდინაციით, ახორციელებს სახელმწიფო რწმუნებული. იმავე წესით

სახელმწიფო რწმუნებულს ენიჭება საბიუჯეტო პრიორიტეტების ფარგლებში განსახორციელებელი ღონისძიებების შესრულებაზე (უმთავრესად, დელეგირებული უფლებამოსილებების ფარგლებში) და სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით გათვალისწინებული საინვესტიციო პროექტების განხორციელებაზე მონიტორინგი და ზედამხედველობა. თუმცა, უნდა ითქვას, რომ ტერმინების "მონიტორინგი" და "ზედამხედველობა" ნორმატიული გამიჯვნა ამ "მონიტორინგის" განხორციელების განსაზღვრება თუ პროცედურული მექანიზმი არც "ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ" კანონში, არც "ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ" კანონში არ გვხვდება.

ცვლილებებით ასევე შემოღებულია შესაბამის სახელმწიფო რწმუნებულთან თვითმმართველი ერთეულის ნებაყოფლობითი კონსულტაციის მექანიზმი საბიუჯეტო პრიორიტეტებისა და დასაგეგმი გადასახდელების განსაზღვრის თემატიკაზე. კანონი სახელმწიფო რწმუნებულს ანიჭებს უფლებას, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს მოსთხოვოს ასეთი კონსულტაციის ჩატარება, თუმცა ასეთი მოთხოვნის სავალდებულო ხასიათზე კანონის არსებული ტექსტი დუმს. საპირისპიროდ, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს მხრიდან ნებაყოფლობითი კონსულტაციის ინიცირების შემთხვევაში, სახელმწიფო რწმუნებულს ეკისრება ასეთი კონსულტაციის გაწევის ვალდებულება.

განსახილველ კანონში განხორციელებული ცვლილებების მეორე პირობითი ჯგუფი ითვალისწინებდა:

- საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მხრიდან საბიუჯეტო საპროგნოზო მაჩვენებლებისა და მიზნობრივი ტრანსფერის ძირითადი პარამეტრების თემებზე ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საინფორმაციო უზრუნველყოფის ვადების გადაწევის უფრო გვიანდელ თარიღამდე, რაც ძველ ვადებთან შედარებით ნაკლებ დროს უტოვებს თვითმმართველ ერთეულებს საკუთარი ადგილობრივი ბიუჯეტის დასაგეგმად, მიღებული ინფორმაციის გასათვალისწინებლად და საბოლოო ჯამში ადგილობრივი ბიუჯეტის განხილვა-მიღებისათვის;
- გამოთანაბრებითი ტრანსფერის მიზნობრიობისა და გაანგარიშების მეთოდიკის და წესის ძირეულ შეცვლას. კერძოდ, თუ ადრე გამოთანაბრებითი ტრანსფერი ანგარიშდებოდა თვითმმართველ ერთეულში ერთ სულ მოსახლეზე პოტენციური შემოსულობების მიხედვით გასათანაბრებლად ქალაქ თბილისის გათვალისწინების გარეშე, შესწორებების შედეგად ეს ტრანსფერი იანგარიშება თვითმმართველი ერთეულის შემოსავლებისა და ადგილობრივი ბიუჯეტის ხარჯების სხვაობის მიხედვით ყველა თვითმმართველი ერთეულის (მათ შორის თბილისის) გათვალისწინებით.

განსახილველ კანონში გაუქმდა გამოთანაბრებითი ტრანსფერის გაანგარიშების კრიტერიუმების განმსაზღვრელი მუხლიც, რომელიც ორიენტაციას ერთი სული მოსახლის ფაქტორზე, თვითმმართველი ერთეულის მოსახლეობის რიცხოვნობასა და ადგილობრივი ბიუჯეტის პოტენციურ შემოსულობებზე აკეთებდა აქცენტირებას. გაანგარიშების გაუქმებული მეთოდიკით გამოთანაბრებითი ტრანსფერი შეადგენდა მიღებული შემოსულობების უკმარისობის ოდენობის არანაკლებ 70%-ს, რის სანაცვლოდაც ახალი შესწორებებით გამოთანაბრებითი ტრანსფერის საანგარიშო ფორმულაში მხარდაჭერის კოეფიციენტის ქვედა ზღვარმა 60%-ი შეადგინა.

გარდა ზემოაღნიშნულისა გაფართოებულ იქნა თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშისა და აუდიტორული დასკვნის დაგზავნის ადრესატების ჩამონათვალიც კანონში - საქართველოს კონტროლის პალატას ამ თვალსაზრისით დაემატა საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო.

2.6. საქართველოს საგადასახადო კოდექსი

2007 წლის შესწორებები კოდექსის შესაბამის ნაწილში შეეხო უმთავრესად:

- სატრანსპორტო საშუალებებზე ქონების გადასახადის ნაწილში საგადასახადო ვალდებულებების დაზუსტებას;
- სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწაზე - სახნავებსა და მრავალწლიანი ნარგავებით დაკავებულ მიწაზე - ქონების გადასახადის წლიური საბაზისო განაკვეთების კორექტირებას ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულებისა და მიწის ხარისხის მიხედვით;

- ქონების გადასახადის წლიური დეკლარაციის, მათ შორის საოჯახო დეკლარაციის შედგენისა და წარდგენის, აგრეთვე დეკლარაციების ადმინისტრირების პრობლემებს;
- დროებით (კონფლიქტის მოგვარებამდე და ეკონომიკური სიტუაციის მოწესრიგებამდე) ქონების გადასახადისგან იმ ზოგიერთ ქვერეგიონში არსებული ქონების განთავისუფლებას, რომლებშიც სრულად ვერ ხორციელდება საქართველოს იურისდიქცია.

ადგილობრივი გადასახადების რეგლამენტაციასთან დაკავშირებით საქართველოს საგადასახადო კოდექსში შეტანილ ცვლილებებს, მათი მნიშვნელობიდან და მიზანმიმართებიდან გამომდინარე, ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაზე რაიმე არსებითი ზეგავლენა არ მოუხდენია.

2.7. კანონი "ადგილობრივი მოსაკრებლების შესახებ"

2007 წელს ამ კანონში შეტანილი ცვლილებებით დადგინდა ორი ახალი ადგილობრივი მოსაკრებელი: მოსაკრებელი სპეციალური (ზონალური) შეთანხმების გაცემისთვის და კულტურული მემკვიდრეობის სარეაბილიტაციო არეალის ინფრასტრუქტურის მოსაკრებელი. თანახმად ცვლილებებისა:

- სპეციალური (ზონალური) შეთანხმების გაცემისთვის მოსაკრებლის გადამხდელია ის პირი, რომელმაც განაშენიანების ინტენსივობის კოეფიციენტის ზღვრული მაჩვენებლის შეცვლის მიზნით მიიღო სპეციალური (ზონალური) შეთანხმება, რომელიც გამომდინარეობს "სივრცითი მოწყობისა და ქალაქმშენებლობის საფუძვლების შესახებ" საქართველოს კანონიდან. კანონით განისაზღვრება მოსაკრებლის გასაანგარიშებელი ფორმულა, მოსაკრებლის მაქსიმალური ზღვარი 400 ლარის ოდენობით და მოსაკრებლის გადახდევინების ეტაპი - მშენებლობის ნებართვის გაცემისას;
- კულტურული მემკვიდრეობის სარეაბილიტაციო არეალის ინფრასტრუქტურის მოსაკრებლის გადამხდელად სახელდება კულტურული მემკვიდრეობის სარეაბილიტაციო არეალში არსებული შენობა-ნაგებობის მესაკუთრე (კანონიერი მოსარგებლე) სარეაბილიტაციო არეალის განვითარების პროგრამის განხორციელების ვადით. ამ მოსაკრებლის ოდენობა განისაზღვრება შენობა-ნაგებობის თითოეულ კვადრატულ მეტრზე არა უმეტეს 1,5 ლარით თვეში. საკანონმდებლო ცვლილებით ასევე დაწესდა ამ სახის მოსაკრებლის გადაუხდელობისთვის ან/და გადახდის ვადის დავიანებისთვის დავალიანებაზე საურავის (0,07% ყოველ ვადაგადაცილებულ დღეზე) დარიცხვის მექანიზმი. კანონშივე დაფიქსირდა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს უფლებამოსილება მოსაკრებელზე დავალიანების 6 თვის განმავლობაში გადაუხდელობის შემთხვევაში მიმართოს სასამართლოს გადახდევინების უზრუნველყოფის ღონისძიებების გატარებისთვის. პირველ რიგში, უნდა ითქვას, რომ საჯარო და იძულებითი ზომების მსგავსი საკანონმდებლო დეტალიზაცია, რაც კულტურული მემკვიდრეობის სარეაბილიტაციო არეალის ინფრასტრუქტურის მოსაკრებელთან დაკავშირებით დაფიქსირდა, უპრეცედენტოა "ადგილობრივი მოსაკრებლების შესახებ" კანონისთვის და სხვა მოსაკრებლების საკანონმდებლო რეგლამენტაციისთვის. უფრო მეტიც, მსგავსი ნორმები საკანონმდებლო აქტებში აისახებოდა, როგორც წესი, სამოქალაქო კოდექსში - სამოქალაქო-სამართლებრივი ურთიერთობების მონაწილეებისათვის და საგადასახადო კოდექსში. "ადგილობრივი მოსაკრებლების შესახებ" კანონის შესაბამისად ადგილობრივი მოსაკრებელი გადაიხდევინება:
 - ა) კანონით გათვალისწინებული საქმიანობის ან/და სარგებლობის უფლების მინიჭებისთვის;
 - ბ) ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს მიერ გარკვეული მომსახურების გაწევისთვის.

კულტურული მემკვიდრეობის სარეაბილიტაციო არეალის ინფრასტრუქტურის მოსაკრებელი შესაძლოა თავსდებოდეს მხოლოდ ზემოთმიითებულ "ბ" ქვეპუნქტში ასახულ მიზნობრიობაში, მაგრამ შეტანილი ცვლილების ტექსტი, ვფიქრობთ, არასაკმარისად ნათლად წარმოაჩენს აღნიშნულს - სასურველი იქნებოდა კანონში უფრო მკვეთრად ყოფილიყო გამოხატული ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს მიერ გარკვეული მომსახურების გაწევის ელემენტი, როგორც საფუძველი მოსაკრებლის გადახდევინებისთვის. გარდა ამისა, კანონში შეტანილი ცვლილებები ამ მოსაკრებელთან დაკავშირებით რეგლამენტაციის გადამეტებული დეტალიზაციის შედეგად გარკვეულ წილად ზღუდავს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების კანონიერ უფლებებს ადგილობრივი მოსაკრებლების შემოღების, ადმინისტრირების და ამოღების ნაწილში. მაგალითისთვის, იმავე "ადგილობრივი მოსაკრებლების შესახებ" კანონის შესაბამისად "ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს მიერ გარკვეული მომსახურების გაწევისათვის ადგილობრივი მოსაკრებელი გადაიხდევინება მომსახურების მთლიანად ან მისი ნაწილის მიღების შემდეგ, ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს მიერ დადგენილი წესით", აგრეთვე "ადგილობრივი მოსაკრებლების ... გადახდის

პერიოდულობასა და ვადას ადგენს ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანო" - კანონში შეტანილი ცვლილებებით კი კულტურული მემკვიდრეობის სარეაბილიტაციო არეალის ინფრასტრუქტურის მოსაკრებელის ყოველთვიურად გადახდევინების ვალდებულება დგინდება უშუალოდ კანონით, საკრებულოს რაიმე მონაწილეობაზე მითითების გარეშე.

2.8. კანონი "პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობის შესახებ"

2007 წელს ამ კანონში შეტანილი ცვლილებების შესაბამისად:

- კანონის ტექსტში მითითება საქართველოს პრეზიდენტის რწმუნებულზე შეიცვალა მითითებით სახელმწიფო რწმუნებულზე - გუბერნატორზე;
- კანონით ცვლილებების შეტანამდე გათვალისწინებული იყო პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობის შემოღება საკრებულოს აურჩევლობის, აგრეთვე თუ თემის გაყოფის ან გამოყოფის შემთხვევაში საკრებულოს წევრთა რაოდენობა კანონით დადგენილ წევრთა საერთო რაოდენობის ორ მესამედზე ნაკლები აღმოჩნდებოდა. ცვლილების შედეგად პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობის შემოღების საფუძვლად შენარჩუნდა საკრებულოს აურჩევლობა და ნაცვლად თემის გაყოფა-გამოყოფის შემთხვევებისა დაემატა უფრო ზოგადი ფორმულირება - საკრებულოს მანდატების ნახევარზე მეტის გაუქმება. ახალი ფორმულირება სამართლებრივი თვალსაზრისით უფრო ზუსტია, მეორე მხრივ კი აძლევს არჩეულ თვითმმართველობას ფუნქციონირების შესაძლებლობას იმ ზღვრამდე, რომლის შემდეგაც იგი მართლაც ქმედუწარმო აღმოჩნდება მანდატების ნახევარზე მეტის გაუქმებამდე.

2.9. ძალადაკარგული და ახალი კანონები

ამ მხრივ ყურადღებას იქცევს სამი საკანონმდებლო აქტი:

1. კანონი "ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანოების ეკონომიკური საქმიანობის ორგანიზების შესახებ". ეს კანონი ძალადაკარგულად იქნა ცნობილი. ნიშანდობლივია, რომ აღნიშნული კანონის ნორმების მოძველებულ ხასიათზე და უკანასკნელი წლების განმავლობაში მიღებული ახალი საკანონმდებლო აქტების ფონზე მის სამართლებრივ უფუნქციობაზე ნათლად მიეთითებოდა ადგილობრივი თვითმმართველობის საკანონმდებლო ბაზის განვითარების წინა წლის ანგარიშში.
2. 2007 წლის ერთ-ერთ უმთავრეს საკანონმდებლო ნოვაციას განსახილველ საგანთან მიმართებით წარმოადგენს "ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ" 2007 წლის 8 ივნისის კანონის მიღება. აღნიშნული კანონი ამოქმედდა 2007 წლის 1 აგვისტოდან. (იხ. კომენტარები, თავი ნ. ურთიერთობა ადგილობრივ და ცენტრალურ ხელისუფლებას შორის)
3. კანონი "შემოსულობების ბიუჯეტებს შორის განაწილების შესახებ" მიღებულ იქნა 2007 წლის 28 დეკემბერს. კანონი ზუსტად ისეთივე პრინციპებზეა აგებული, როგორც მისი წინამორბედი კანონი „შემოსულობების ბიუჯეტებს შორის განაწილების წესის შესახებ“. აღნიშნული კანონი 2008 წლის 1 იანვრიდან ამოქმედდა, თუმცა ადგილობრივი თვითმმართველობებისათვის რაიმე სახის მნიშვნელოვანი სიახლე არ მოუტანია, ცვლილებები ძირითადად სახელმწიფო საჯარო ფინანსებს შეეხო.

3. საკანონმდებლო აქტების ინიცირება და იურიდიული ტექნიკა

2007 წლის განმავლობაში პარლამენტში ინიცირებული კანონებიდან აღსანიშნავია ორი პროექტი:

1. საქართველოს პარლამენტის იურიდიულ საკითხთა კომიტეტის მიერ ორგანულ კანონში "ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ინიცირებულ იქნა პროექტი ცვლილების შეტანის თაობაზე (ავტორი - დეპუტატი ლევან ბეჟაშვილი), რომელიც ითვალისწინებდა თვითმმართველი ერთეულის გერბის, დროშისა და სხვა სიმბოლოების საკრებულოს მიერ დადგენამდე შემთანხმებული სტრუქტურის - საქართველოს პრეზიდენტთან არსებული ჰერალდიკის კომისიის შეცვლას ახალი ინსტიტუციით - საქართველოს პარლამენტთან არსებული ჰერალდიკის სახელმწიფო საბჭოთი.
2. საქართველოს პარლამენტის წევრების მიერ ინიცირებულ იქნა პროექტი საქართველოს კანონში "სახელმწიფო ქონებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების პრივატიზებისა და

სარგებლობის უფლებით გადაცემის შესახებ" ცვლილებების შეტანის შესახებ (ავტორები - დეპუტატები პავლე კუბლაშვილი და ვანო ხუხუნიანი), რომელიც მიზნად ისახავდა თვითმმართველი ერთეულის საკუთრებაში არსებული ბინების კანონით რეგლამენტირებული "ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების" კატეგორიიდან გამორიცხვას და შესაბამისად ასეთი ბინების მიმართ აღნიშნული კანონით დადგენილი პრივატიზებისა და სარგებლობის პირობებისა და წესების გაუვრცელებლობას (თვითმმართველი ერთეულის საკუთრებაში არსებული ბინების განკარგვის წესი უნდა განსაზღვრულიყო საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულებით). პროექტზე თანდართული განმარტებითი ბარათის შესაბამისად ბინების განკარგვა აუქციონის ან პირდაპირი მიყიდვის ფორმებით მხოლოდ ართულებს უბინაოდ დარჩენილი მოსახლეობის სოციალურ მდგომარეობას. თუმცა არც კანონპროექტში, არც განმარტებით ბარათში არ იყო ასახული თვითმმართველი ერთეულის ბინების განკარგვის რაიმე გამარტივებული ან/და მიზნობრივად ორიენტირებული საპროგნოზო მექანიზმი (ან თუნდაც პრინციპი), რომელიც შემდგომ განვითარებასა და რეგლამენტაციას საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულებაში ჰპოვებდა.

ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში 2007 წელს მიმდინარე საკანონმდებლო პროცესის სრულყოფილი მიმოხილვის თვალსაზრისით ყურადღებას გაგამახვილებთ იურიდიული ტექნიკის ზოგიერთ მნიშვნელოვან ასპექტზე, რომელთა კლასიფიცირება შესაძლებელია პოზიტივებისა და ნაკლოვანებების პირობით ჯგუფებად.

გამოყენებადი იურიდიული ტექნიკის პოზიტიურ ასპექტებს შორის ნიშანდობლივია შემდეგი:

- იურიდიული ტექნიკის ზოგადი მოთხოვნები დადგენილია სპეციალური საკანონმდებლო აქტებით: ნორმატიულ აქტებთან მიმართებით - კანონი "ნორმატიული აქტების შესახებ", ხოლო ინდივიდუალურ სამართლებრივ აქტებთან დაკავშირებით კი - საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი.
- საქართველოს პარლამენტის კანონშემოქმედების პრაქტიკაში 2007 წელს აქტიურად გამოიყენებოდა იურიდიული ტექნიკის უფრო მეტად უნიფიცირებული და ფორმალისტული მოთხოვნები (იგულისხმება ერთსახოვანი თანმხლები დოკუმენტაციის პაკეტი, რომელიც უნდა განმარტავდეს ინიცირებულ კანონპროექტს, მაგრამ უმრავლეს შემთხვევაში ასეთი თანმხლები დოკუმენტაცია არც ინფორმაციულად არის ტევადი, არც განმარტების ამოცანას პასუხობს, ფაქტიურად იგი შედგება პროექტის დასაბუთება-განმარტების მოთხოვნის ფორმალურად შესასრულებლად, რაც სავსებით არ არის დამაკმაყოფილებელი).
- ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში მოქმედ კანონებში დამკვიდრებულია ძირითად ტერმინთა განმარტების ერთიანი სისტემა, რაც მნიშვნელოვნად ხელს უწყობს სხვადასხვა კანონების ურთიერთშესაბამისობას, საკანონმდებლო აქტების ტექსტის მოცულობის შემცირებასა და აღქმადობის ხარისხის ზრდას. ტერმინოლოგიური ერთიანობის შენარჩუნების ტენდენცია შეიმჩნევა 2007 წელს მიღებულ და ზევით აღწერილ შესწორებების კანონებშიც.
- საქართველოს პარლამენტში კანონშემოქმედების პროცესის მნიშვნელოვან ხელისშემწყობ ფაქტორად გვევლინება ინიცირებული სამართლებრივი ინსტიტუტის თუ ნოვაციის საკანონმდებლო რეგლამენტაციასთან დაკავშირებით უცხოური სამართლებრივი სისტემების შესატყვისი გამოცდილების შედარებითი მიმოხილვისა და ანალიზის პერიოდული მომზადება და გავრცელება საქართველოს პარლამენტის აპარატის სტრუქტურაში საამისოდ ფუნქციონირებადი კვლევითი დეპარტამენტის მიერ.

იურიდიული ტექნიკის ნაკლოვანებებს შორის ხაზს გავუსვამთ შემდეგს:

- ჯერ კიდევ არ ექცევა სათანადო ყურადღება ახალი კანონის მიღებისას იმავე სფეროში მოქმედი სხვა კანონების დებულებების მასთან შესაბამისობაში მოყვანას, მიუხედავად იმისა, რომ "ნორმატიული აქტების შესახებ" კანონი მოითხოვს, რომ ახალ კანონპროექტს თან ახლდეს სხვა იმ კანონებში ცვლილებების შეტანის პროექტებიც, რომლებშიც ასეთ ცვლილებებს იწვევს ახალი კანონპროექტის მიღება. ეს გახლავთ ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი მიზეზი ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში მოქმედ კანონებში 2007 წლის განმავლობაში შესწორებების შეტანის მაღალი ინტენსივობისა და მრავალჯერადობისა. შესაბამისად ზემოთ მოყვანილი 2007 წლის საკანონმდებლო განვითარების ანალიზი წარმოაჩინს საკანონმდებლო კონკურენციისა და ნორმათა კოლიზიის შემთხვევების შედარებით მომრავლებას.
- სისტემატიზაციის თვალსაზრისით, ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში მოქმედი კანონმდებლობა გადამუშავებასა და მიდგომების შეცვლას საჭიროებს. მუნიციპალურ მართვასთან დაკავშირებული კანონების სიმრავლე (რომელიც მხოლოდ მზარდი ტენდენციით ხასიათდება) არსებული სახით მხოლოდ სირთულეებს წარმოშობს. მრავალი მათგანი კვლავ შეიცავს ანალოგიურ დებულებებს ანუ ნაწილობრივ იძულებულია, გაიმეოროს სხვა კანონის ნორმა.

- კოდიფიცირებასთან დაკავშირებით - ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტთან მიმართებით კვლავ გამოიყენება მხოლოდ 2 კოდექსი: საარჩევნო და საგადასახადო. თუმცა კოდიფიკაციის პოტენციალი ამ საკანონმდებლო არეალში გაცილებით უფრო მაღალი და ჯერ კიდევ აუთვისებელია. მუნიციპალური კოდექსის შექმნა კანონმდებლობის აღნიშნულ სექტორს მწყობრ სისტემაში მოიყვანდა, ტექსტუალურ ნაწილს უფრო ლაკონურს გახდიდა, თავიდან აგვაცილებდა ნორმათა დუბლირების საჭიროებას, შეამცირებდა შიდა კოლიზიების წარმოქმნის რისკს, ხელს შეუწყობდა ერთიანი ტერმინოლოგიური ბაზის გაფართოებას. კოდექსი, როგორც ერთიანი აქტი, აღქმადობის თვალსაზრისითაც შესაძლოა უფრო მარტივი გამოსავალი ყოფილიყო. 2007 წლის შედეგების ანალიზით კი ქართულ კანონშემოქმედებაში უპირატესობა ენიჭება ცალკეული სპეციალური კანონებით ვიწრო ინსტიტუტების რეგულირებას.
- 2007 წელს ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში მოქმედ კანონებში ცვლილებების და დამატებების შეტანისას კვლავ გვხვდება შემთხვევები, როდესაც ერთსა და იმავე კანონში (უფრო მეტიც, ერთი კანონის ერთსა და იმავე მუხლში) შესწორებების სხვადასხვა პაკეტი დროის დაახლოებით ერთ მონაკვეთში (ზოგჯერ კი ერთსა და იმავე დღეს) განიხილება და მიიღება საქართველოს პარლამენტის მიერ ცალ-ცალკე ბლოკებად, ნაცვლად მათი ერთიანი კანონპროექტად გაერთიანებისა. ეს, შესაძლოა, ამცირებდეს არსებული კანონის შესწორების კომპლექსური აღქმის ხარისხს, გარდა ამისა, ცალსახად ზრდის ხარვეზებისა და კოლიზიების დაშვების რისკს.
- ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტებისა და ქვეინსტიტუტების ნორმატიული რეგულაციისთვის საქართველოში ძირითადად გამოიყენება საკანონმდებლო აქტები - კანონები, თუმცა 2007 წელს განხორციელებული საკანონმდებლო ცვლილებების ანალიზი ცხადყოფს კანონქვემდებარე აქტების მეშვეობით ამ სფეროს მოწესრიგების მცდელობების არსებით ზრდას. მიმდინარე ეტაპზე, გარდა რიგი დარგობრივი უწყების (ფინანსთა, ეკონომიკური განვითარების, იუსტიციის სამინისტროები და სხვ.) ნორმატიულ აქტებისა, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებზე ვრცელდება და მუნიციპალური თავისუფლების (თვითრეგულაციის) შემზღუდავ სამოქმედო ინსტრუქციას წარმოადგენს საქართველოს პრეზიდენტისა და საქართველოს მთავრობის ნორმატიული აქტებიც.
- იურიდიული ტექნიკის თვალსაზრისით კიდევ ერთი საგულისხმო ფაქტორი გახლავთ ახალი კანონის მიღების შემდეგ მისი საყოველთაო გაცნობისთვის, გააზრებისთვის, საიმპლემენტაციოდ მომზადებისთვის და ამოქმედებისათვის დროის გონივრულად საჭირო პერიოდის დაცვა (პერიოდი კანონის მიღებიდან მის ძალაში შესვლამდე). 2007 წლის მაჩვენებლებით ამ მხრივაც შეიმჩნევა გარკვეული ნაკლოვანებები. მაგალითისთვის, საკმარისია მოვიყვანოთ თუნდაც "ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ" საქართველოს კანონში ცვლილებებისა და დამატების შეტანის თაობაზე" 2007 წლის 28 დეკემბრის კანონის მიღება, რომლითაც გათვალისწინებული იყო მთელი რიგი არსებითი და მნიშვნელოვანი შესწორებების შეტანა "ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ" საქართველოს კანონში, საბიუჯეტო პროცესის ცალკეული ეტაპების სხვადასხვა ვადებში, გამოთანაბრებითი ტრანსფერის გაანგარიშების მეთოდოკასა და წესში - მიუხედავად ასეთი სირთულისა და მნიშვნელობისა 2007 წლის 28 დეკემბერს მიღებული კანონი ამოქმედებულ იქნა უკვე 2008 წლის 1 იანვრიდან ანუ 4 (წინასაახალწლო) დღის ვადაში.
- ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში მოქმედ კანონებთან მიმართებით 2007 წელს კვლავ არ გამოიყენება თვითმმართველი ერთეულების მიერ მათდამი წაყენებული ახალი მოთხოვნების ერთგვაროვანი და დახვეწილი იმპლემენტაციის ხელისშემწყობი ისეთი მეთოდები, როგორიცაა ტიპიური დებულებებისა და სარეკომენდაციო აქტების შემუშავება და გავრცელება. ასეთი დოკუმენტები, რასაკვირველია, არ აღარებენ სავალდებულო დატვირთვას, მაგრამ საგრძნობლად შეიძლება ხელს შეწყობდნენ საკანონმდებლო ტექსტის სწორად აღქმას, ადგილობრივი თვითმმართველობისთვის საჭირო კანონქვემდებარე აქტების დროულად მომზადებასა და მიღებას. ხსენებული სარეკომენდაციო ტიპიური აქტები დასაშვებია აქტუალური გახდეს არა მარტო ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების დებულებების, რეგლამენტებისა თუ შინაგანაწესების შესადგენად, არამედ აგრეთვე უფლებამოსილებათა დელეგირების უზრუნველსაყოფად, მუნიციპალიტეტების გაყოფისთვის ან გამსხვილებისთვის, სხვადასხვა თვითმმართველი ერთეულების ერთობლივი პროექტების თუ სამსახურების საორგანიზაციოდ აუცილებელი დოკუმენტების (მათ შორის, ხელშეკრულებების) პაკეტების ფორმირებისთვისაც.

4. დასკვნები

ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში 2007 წლის საკანონმდებლო აქტივობის შედეგების მიხედვით, ზოგადი შეფასებით ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტის რეგლამენტაცია სულ უფრო უახლოვდება

და ემსგავსება ე.წ. ადგილობრივი თვითმმართველობის ფრანგულ (კონტინენტალურ-ევროპულ) სისტემას, რომელსაც ახასიათებს:

- მუნიციპალური მართვის უნიფიცირებული, ერთიანი სისტემის არსებობა;
- სახელმწიფო ზედამხედველობის განვითარებული სამართლებრივი მექანიზმი;
- სახელმწიფო ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის "კომპეტენციური შეხების" შედარებით დიდი არეალი;
- დელეგირებული უფლებამოსილებების ბაზაზე პირამიდალური ცენტრალიზაციის ნიშნების არსებობა.

დასკვნითი შეფასებისას, როგორც ერთ-ერთ საფრთხეს, გამოვყოფდით მუნიციპალური ორგანოების დისკრეციის შეზღუდვას, რისი მაგალითები 2007 წელს განხორციელებულ შესწორებებში მრავლად გვხვდება. ევროპული ქარტიის თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებები უნდა იყოს სრული და ექსკლუზიური. ეს პრინციპი ქართულ კანონმდებლობაშიც არის დეკლარირებული, მაგრამ როდესაც მუნიციპალური დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების ფარგლები, წესი, პროცედურა, მიზანმიმართება და სხვა ასპექტები იმპერატიულად დგინდება სპეციალური საკანონმდებლო აქტით, უფრო მეტიც, სახელმწიფოს კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტებით - ეს დეკლარირებული პრინციპისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის სულისკვეთების წინააღმდეგ მიმართულ ქმედებად უნდა აღიქმებოდეს.

ასევე მოვიშველიებდით ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპულ ქარტიას და აღვნიშნავდით, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტისა და მისი ქვეინსტიტუტების კანონით მოწესრიგების პრინციპი აღიარებულია არა მხოლოდ იმ მიზნით, რომ ამ სფეროში წესების დამდგენად გვევლინებოდეს ქვეყნის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო (დემოკრატიული ხელისუფლების მწვერვალი), არამედ იმ მიზეზითაც, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში მოქმედი კანონმდებლობა ხასიათდებოდეს სტაბილურობის მაღალი ხარისხით (კანონის შეცვლა, შედარებით სხვა აქტებთან, უფრო რთულ პროცედურასა და მეტ დასაბუთებას უკავშირდება). სამწუხაროდ, მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოში მუნიციპალური მართვის სისტემის ძირეული რეფორმა უკვე განხორციელებულია, სამართლის ამ სექტორში საკანონმდებლო რეგულირების სტაბილურობას მაინც ვერ ვაღწევთ. ანდა რომელი სამართლებრივი ინსტიტუტი შეიძლება იწოდებოდეს სტაბილურად, როდესაც მხოლოდ 1 კალენდარული წლის განმავლობაში მის მომწესრიგებელ ორგანულ კანონში შვიდჯერ, ხოლო მიმდინარე კანონებში თექვსმეტჯერ მიიღება შესწორებები.

გარდა ამისა, 2007 წელს ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში მიღებული ან/და ინიცირებული კანონპროექტების განმარტებითი ბარათების ანალიზი ცხადყოფს, რომ შესწორებების აბსოლუტური უმრავლესობა მომზადებულია და შემოთავაზებულია საპარლამენტო სტრუქტურების, საქართველოს პრეზიდენტის საპარლამენტო მდივნის სამსახურის ან საქართველოს მთავრობის მიერ. ხშირ შემთხვევაში ასეთი საკანონმდებლო ინიციატივებს არ ახლავთ დამოუკიდებელი ექსპერტების ან/და თვითმმართველობათა ასოციაციების დასკვნები, ისინი წინასწარ არ განხილულა კომპეტენტური საერთაშორისო ინსტიტუტების მიერ, უფრო მეტიც, ზოგ შემთხვევაში კანონპროექტები არ არის წინასწარ აპრობირებული თვით სამთავრობო დაწესებულებების ექსპერტებთანაც კი. ბუნებრივია, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ასეთი დაბალი აქტივობა და ჩართულობის ხარისხი საკანონმდებლო ბაზის განვითარებასა და დახვეწაში არ შეიძლება პოზიტიურ ტენდენციად ფასდებოდეს.

III. ცვლილებები თვითმმართველობის ინსტიტუციონალურ სტრუქტურაში

2005 წ. 16 დეკემბერს მიღებულმა ორგანულმა კანონმა "ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ". საფუძველი დაუდო საქართველოში თვითმმართველობის ახალი სტრუქტურის ფორმირების პროცესს. ეს სტრუქტურა, მიუხედავად 2005-2008 წ.წ. ორგანულ კანონში შეტანილი არა ერთგზის ცვლილებისა და დამატებებისა, დღემდე უცვლელადაა შენარჩუნებული.

1. საკრებულო

1.1. საქმიანობის ზოგადი დახასიათება

საკრებულო ირჩევა 4 წლის ვადით, ხოლო საკრებულოს სხდომები უნდა ჩატარდეს თვეში ერთხელ მაინც. ორგანული კანონით საკრებულოს როლი გაზრდილია იმ მხრივაც, რომ მხოლოდ საკრებულოა უფლებამოსილი გამოსცეს ნორმატიული აქტი.

ორგანული კანონის 33-ე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, საკრებულოს თავმჯდომარე არის წარმომადგენლობითი ორგანოს ხელმძღვანელი. მისი უფლებამოსილებაა საერთო კოორდინაცია გაუწიოს თვითმმართველი ერთეულის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პროგრამების და თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის პროექტების მომზადებას და დამტკიცებელი პროგრამების (ბიუჯეტის) შესრულებას. გამგეობის (მერიის) თანამდებობის პირები და ორგანოები ვალდებული არიან მიაწოდონ ინფორმაცია და ჩააბარონ ანგარიში საკრებულოს თავმჯდომარეს პროგრამების (ბიუჯეტის) პროექტის მომზადების და დამტკიცებელი პროგრამების (ბიუჯეტის) შესრულების მიმდინარეობის შესახებ.

იმის გათვალისწინებით, რომ მხოლოდ საკრებულო არის უფლებამოსილი დაამტკიცოს როგორც საკუთარი შიდა სტრუქტურა (საკრებულოს კომისიები, დროებითი სამუშაო ჯგუფები), ასევე საკრებულოს აპარატის და რაც მთავარია აღმასრულებელი ორგანოს სტრუქტურა და ამ ორგანოს სტრუქტურული ერთეულებისა და ტერიტორიული ორგანოების დებულებები, ზემოაღნიშნული კანონით დადგენილი ინსტიტუციური სტრუქტურა და თუნდაც ფრაგმენტული, მაგრამ მაინც კანონით დადგენილი საკრებულოს თავმჯდომარის უფლებამოსილებები, ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობით ორგანოს ანიჭებს თვითმმართველობის ინსტიტუციებში წამყვან როლს. ამასთან, თვითმმართველობის ფუნქციონირების 2 წლიანი გამოცდილება ადასტურებს, რომ საკრებულომ უმეტეს შემთხვევებში ვერ შესძლო ამ როლის შესრულება და ძველი ინერციით, ნებისთი თუ უნებლიეთ, წამყვანი როლი აღმასრულებელ ორგანოს გადააბარა.

ამ მოვლენას თავისი მიზეზები გააჩნია:

- საკრებულომ ხშირ შემთხვევაში უარი განაცხადა პასუხისმგებლობის აღებაზე და მის მიერვე დამტკიცებული დებულებებით მთელი უფლებამოსილება და პასუხისმგებლობაც აღმასრულებელ ორგანოს მიანიჭა;
- საკრებულოს როლის დაკნინებას ხელი შეუწყო კანონმდებლობაში განხორციელებულმა ცალკეულმა ცვლილებებმა, რომლებმაც არა მხოლოდ გაზარდა აღმასრულებელი ორგანოს როლი, არამედ საკრებულოს გარკვეულწილად უფლებაც ჩამოართვა, თავად განესაზღვრა აღმასრულებელი ორგანოს ფუნქციები ქონების მართვის სფეროში. კერძოდ, ორგანულ კანონში 2007 წლის 11 ივლისს 18¹ მუხლის დამატებით დადგენილ იქნა თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოს უფლებამოსილება თვითმმართველი ერთეულის ქონების მართვისა და განკარგვის სფეროში. ამ ცვლილების შეტანით მოხდა უკან დაბრუნება ძველი "ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ" კანონით დადგენილ პრინციპებისაკენ, როცა კანონით განისაზღვრებოდა ცალ-ცალკე წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოს უფლებამოსილებები. ეს პრინციპი ძირეულად ეწინააღმდეგება "თვითმმართველობის შესახებ" ორგანულ კანონით დადგენილ პრინციპს, რომ თვითმმართველობის აღმასრულებელ ორგანოს გააჩნია ერთადერთი უფლებამოსილება - აღმასრულოს საკრებულოს გადაწყვეტილებები. ამ ცვლილების შეტანით, აღმასრულებელმა ორგანომ მიიღო საკრებულოსგან დამოუკიდებელი კომპეტენცია. ასევე შეტანილი ცვლილებით საკრებულოს ჩამოერთვა განსაკუთრებული უფლებამოსილება არასამეწარმეო იურიდიული პირების დაეფუძნების ან ლიკვიდაციის შესახებ, ეს უფლებამოსილება ორგანული კანონით გადატანილ

იქნა თვითმმართველი ერთეულის ზოგად ექსკლუზიურ კომპეტენციაში, ხოლო "სახელმწიფო ქონების და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების პრივატიზებისა და სარგებლობის უფლებით გადაცემის შესახებ" კანონით კი მიეკუთვნა აღმასრულებელი ორგანოს კომპეტენციას.

საკრებულოს თანამდებობის პირების როლის არასათანადო შეფასება ჩანს ასევე პრეზიდენტის ბრძანებულებაში "ავტონომიური რესპუბლიკების ხელისუფლების, ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანოების საჯარო მოსამსახურეთა შრომის ანაზღაურების მოწესრიგების შესახებ", რომლის მიხედვითაც განისაზღვრება თვითმმართველობის თანამდებობის პირთა და საჯარო მოსამსახურეთა ხელფასები. ბრძანებულებით აღმასრულებელი ორგანოს თანამდებობის პირებისა და მოსამსახურეებისათვის დადგენილია უფრო მაღალი სახელფასო ზედა ზღვარი, ვიდრე საკრებულოს შესაბამისი რანგის თანამდებობის პირებისათვის. კერძოდ, 2007 წლის 24 ნოემბრის №662 ბრძანებულებით გამგეობის სამსახურის უფროსის ხელფასის ზედა ზღვარია 570 ლარი, ხოლო კომისიის თავმჯდომარის ხელფასისა - 450 ლარი, თვითმმართველი ქალაქის მერიის სამსახურის უფროსის ხელფასის ზედა ზღვარია 600 ლარი, ხოლო კომისიის თავმჯდომარისა - 475 ლარი.

1.2. საკრებულოს ბიურო

საკრებულოს ბიურო აერთიანებს საკრებულოს თანამდებობის პირებს (საკრებულოს თავმჯდომარე, საკრებულოს თავმჯდომარის მოადგილე, საკრებულოს კომისიის თავმჯდომარეები და საკრებულოს ფრაქციის თავმჯდომარე).

ორგანული კანონი განსაზღვრავს ბიუროს საქმიანობის სამ უმთავრეს მიმართულებას: საკრებულოს მუშაობის ორგანიზაციული საკითხების წარმართვა; გამგებლის (მერის) თანამდებობაზე კონკურსის ჩატარება და გამგებლის (მერის) და საკრებულოს მიერ შექმნილი ორგანოების ხელმძღვანელთა და თანამდებობის პირთა ანგარიშების მოსმენა.

ბიურო წარმოადგენდა თვითმმართველობის კანონის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ნოვაციას. რეალურად იგი შეიძლება გამხდარიყო მუდმივმოქმედი ორგანო, რომელიც მნიშვნელოვნად გააძლიერებდა საკრებულოს როლს და განდებოდა აღმასრულებელი ორგანოს კონტროლის ეფექტური მექანიზმი.

კანონის თანახმად, ბიუროს მუშაობის ორგანიზაციული საკითხები (ბიუროს სხდომების ჩატარების პერიოდულობა და სხდომის ჩატარების წესი, ბიუროს სხდომაზე საკითხის მომზადებისა და გადაწყვეტილებების მიღების წესი) განისაზღვრება საკრებულოს დებულებით (რეგლამენტით). ჩვენ მიერ გაანალიზებულ იქნა 24 მუნიციპალიტეტისა და თვითმმართველი ქალაქის (თვითმმართველი ერთეულების საერთო რაოდენობის 1/3-ზე მეტი) საკრებულოს დებულება (რეგლამენტი). გაანალიზებული მუნიციპალიტეტთა დებულებების საკმაო ნაწილი (გარდაბანი, ფოთი, ბათუმი, ქობულეთი, ახალქალაქი, ახალციხე, ზუგდიდი) ბიუროს საკითხთან დაკავშირებით ძირითადად შემოიფარგლება მხოლოდ კანონის მუხლის ციტირებით - ღიად არის დატოვებული ბიუროს სხდომების ჩატარების პერიოდულობა, ბიუროს სხდომაზე საკითხის განხილვისა და გადაწყვეტილების მიღების პროცედურები და წესი. აღნიშნული მიუთითებს, რომ ამ თვითმმართველ ერთეულებში ეს ინსტიტუცია რეალურად ვერ დამკვიდრდა და იგი მხოლოდ ფორმალურად არსებობს.

1.3. საკრებულოს კომისიები და მათი ფუნქციონირება

საკრებულოს ეფექტური ფუნქციონირების ერთ-ერთი უმთავრესი ინსტრუმენტია საკრებულოს კომისიები. სწორედ კომისიების აქტიურობასა და გამართულ მუშაობაზეა მნიშვნელოვანწილად დამოკიდებული საკრებულოს მიერ კანონით მასზე დაკისრებულ უფლებამოსილებათა განხორციელება. კანონის მიხედვით კომისიებმა უნდა უზრუნველყონ: საკრებულოში საკითხების წინასწარი მომზადება, გადაწყვეტილებათა შესრულებისათვის ხელის შეწყობა და თვითმმართველობის აღმასრულებელი შტოს საქმიანობის კონტროლი.

ამ ამოცანების შესრულება განაპირობებს საკრებულოს გამართულ მუშაობას. კომისიათა დასახელება და ფუნქციები განისაზღვრება საკრებულოს დებულებით (რეგლამენტით). "თვითმმართველობის შესახებ" საქართველოს ორგანული კანონით დადგენილი იქნა, რომ საკრებულოს შეიძლო შეექმნა არა უმეტეს ხუთი

კომისიისა. უმეტესწილად მუნიციპალიტეტებსა და თვითმმართველ ქალაქებში შექმნილია ხუთი კომისია. (თუმცა არის რამდენიმე გამონაკლისი, როცა მაქსიმალურ რაოდენობაზე ნაკლები კომისიაა შექმნილი, მაგ. ონი - 3 კომისია, ლაგოდეხი - 4 კომისია).

ორგანულ კანონში საკრებულოს კომისიების რაოდენობის შეზღუდვის შესახებ ცვლილება შეტანილი იქნა 2006 წ. 10 ნოემბერს, ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოების არჩევნების ჩატარების შემდეგ. 10 ნოემბრამდე ცალკეულმა საკრებულომ შესძლო საკრებულოს დებულების (რეგლამენტის) მიღება. ამ რეგლამენტებით საკრებულოებმა ძირითადად შექმნეს სწორედ 5 კომისია. თუმცა იყო გამონაკლისებიც:

- მარნეულის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2006 წ. 2 ნოემბრის დადგენილებით შეიქმნა 6 კომისია (საფინანსო-საბიუჯეტო; იურიდიული; სოციალურ საკითხთა; სპორტის, კულტურისა და ახალგაზრდულ საქმეთა; ურბანიზაციისა და კეთილმოწყობის; სხვადასხვა ეროვნების მოქალაქეთა მეგობრობისა და ინტეგრაციის).
- რუსთავის საკრებულოს მიერაც თავდაპირველად შეიქმნა 7 კომისია (სამანდატო, საპროცედურო და ეთიკის; საფინანსო-საბიუჯეტო; სოციალურ საკითხთა; ენერგეტიკულ საკითხთა; ახალგაზრდობის საქმეთა, სპორტისა და ტურიზმის; დარგობრივ საკითხთა კომუნალური და ინფრასტრუქტურის).

კანონში ცვლილებების შეტანის შემდეგ საკრებულოების დებულებებში შევიდა შესაბამისი ცვლილებები და კომისიათა რაოდენობა შემცირდა ხუთამდე. გარკვეულწილად ორგანული კანონის 25-ე მუხლის პირველი პუნქტი, რომლითაც განისაზღვრება კომისიათა მაქსიმალური რაოდენობა, არის საკრებულოს შესაძლებლობათა გარკვეული შეზღუდვა, შექმნას იმდენი კომისია, რამდენიც საჭიროა საკრებულოს უფლებამოსილებათა განსახორციელებლად. თუმცა საკრებულოების არჩევნიდან ორგანულ კანონში შემოღნიშნული ცვლილების შეტანამდე არსებული პრაქტიკა ადასტურებს, რომ ხუთი კომისია მეტ-ნაკლებად ოპტიმალური რაოდენობა იყო. ამასთან, ცხადია, საკრებულოს ეფექტურ ფუნქციონირებას განსაზღვრავს არა კომისიათა რაოდენობა, არამედ იმ საკითხთა წრე, რომლებიც ამ კომისიებს აქვთ დაკისრებული გადასაწყვეტად. ამ მხრივ მდგომარეობა არც თუ სახარბიელოა.

"ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" საქართველოს ორგანული კანონის 25-ე მუხლის პირველი პუნქტით დადგენილი მიზანი - საკრებულოს მიერ მის უფლებამოსილებას მიკუთვნებული საკითხების წინასწარი მომზადება - მიუთითებს კომისიათა ორ ძირითად ტიპზე:

1. კომისიები, რომლებიც უზრუნველყოფენ საკრებულოს საქმიანობის ორგანიზაციულ საკითხების მომზადებას (საკრებულოს წევრთა უფლებამოსილების ცნობა და შეწყვეტა, საკრებულოს წევრისადმი დისციპლინარული ზომის გამოყენება, კენჭისყრაზე ხმების დათვლა და ა.შ) და
2. კომისიები, რომლებიც წინასწარ ამზადებენ საკრებულოს კომპეტენციას მიკუთვნებულ დარგობრივ საკითხებს (ე.წ. დარგობრივი კომისიები: საფინანსო-საბიუჯეტო, ეკონომიკური საკითხების, ინფრასტრუქტურის, კომუნალური მეურნეობის, სოციალური საკითხების და ა.შ.).

დებულებების შესწავლის შედეგად გაირკვა, რომ ცალკეულ მუნიციპალიტეტებში (მარნეული, ყაზბეგი, ხაშური, კასპი, ონი, გორი) არ არის შექმნილი სამანდატო, საპროცედურო და ეთიკის კომისიები, რომლებმაც წინასწარ უნდა მოამზადონ საკრებულოს ისეთი უმნიშვნელოვანესი საკითხები, როგორცაა: საკრებულოს წევრთა უფლებამოსილების ცნობა და შეწყვეტა; საკრებულოს წევრისადმი დისციპლინარული ზომის გამოყენება. აღნიშნული საკითხის წინასწარი მომზადება არ აქვს დავალბებული სხვა რომელიმე კომისიას. ამდენად ეს საკითხი ამ მუნიციპალიტეტებში ღიად არის დატოვებული.

ამავე დროს ხშირია ისეთი სახის კომისიების შექმნა, რომლებიც არ მიეკუთვნებიან თვითმმართველობის კომპეტენციას. ამ მიმართებით საკმაოდ ხშირად ფიგურირებს იურიდიული კომისია, ან ასეთი დასახელებით (მარნეული, ფოთი) ან სხვა დასახელებებთან ერთად - მაგ. სამანდატო, იურიდიულ საკითხთა და ადამიანის უფლებათა დაცვის კომისია (გარდაბანი), იურიდიულ საკითხთა და ადამიანის უფლებათა დაცვის კომისია (გორი), იურიდიული, სამანდატო და საპროცედურო საკითხთა კომისია (გურჯაანი), სამანდატო, საპროცედურო საკითხთა, ეთიკის, ადამიანის უფლებების, საზოგადოებრივი წესრიგის და იურიდიულ საკითხთა კომისია (ბორჯომი), იურიდიულ საკითხთა და ადამიანის უფლებების დაცვის კომისია (კასპი), სამანდატო, ადამიანის უფლებების, საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვისა და იურიდიულ საკითხთა კომისია (ახალქალაქი), იურიდიულ საკითხთა და ადამიანის უფლებათა დაცვის კომისია (ხაშური), სამანდატო, საპროცედურო

საკითხთა, იურიდიული, ტერიტორიულ ორგანოებთან ურთიერთობის, საზოგადოებრივი წესრიგისა და ადამიანის უფლებების დაცვის კომისია (ოზურგეთი), იურიდიულ და საპროცედურო საკითხთა კომისია (ბათუმი, ქობულეთი), სამანდატო და იურიდიულ საკითხთა კომისია (ზუგდიდი), იურიდიულ და ადამიანის უფლებათა დაცვის, საპროცედურო და სამანდატო საკითხთა კომისია (სამტრედია), სამანდატო, იურიდიულ და ადამიანის უფლებათა დაცვის კომისია (ქუთაისი).

იურიდიული კომისია არაა დარგობრივი კომისია და მისი ფუნქცია არ შეიძლება იყოს იურიდიული მომსახურების გაწევა საკრებულოს დადგენილებების მომზადებისას (ამ ფუნქციას ასრულებს საკრებულოს აპარატის შესაბამისი სამსახური). ამდენად, ასეთი დასახელების კომისიის არსებობა სრულიად მიზანშეუწონელია. ამასთან, აღნიშნულ კომისიის დასახელებასთან, როგორც წესი, ხშირად ფიგურირებს ისეთი საკითხები, როგორცაა საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვა და ადამიანის უფლებების დაცვა. არც ერთი და არც მეორე საკითხი არ შედის თვითმმართველობის კომპეტენციაში, ამდენად, ასეთი სახის კომისიები ან სრულიად დაუსაქმებელი არიან, ან აშკარად არღვევენ მოქმედ კანონმდებლობას.

არის შემთხვევები, როდესაც ერთი და იგივე კომისია აერთიანებს ერთმანეთთან სრულიად დაუკავშირებელ დარგებს: მაგ. აგრარულ საკითხთა, ბუნებრივი რესურსების, გარემოს დაცვის, სახანძრო უსაფრთხოების და მშენებლობაზე ზედამხედველობის კომისია (ბორჯომი), ახალგაზრდობასთან ურთიერთობის, კულტურის, ძეგლთა დაცვის, რელიგიისა და ტურიზმის კომისია (ახალქალაქი).

1.4. საკრებულოს დროებითი სამუშაო ჯგუფები და ფრაქციები

კანონმდებლობაში ასახული, მაგრამ პრაქტიკაში არარსებული ინსტიტუციის მაგალითია საკრებულოს სამუშაო ჯგუფებისა და ფრაქციების რეგლამენტაცია.

დროებითი სამუშაო ჯგუფები. "ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" საქართველოს ორგანული კანონის 29-ე მუხლის თანახმად საკრებულომ შეიძლება შექმნას დროებითი სამუშაო ჯგუფი. დროებითი სამუშაო ჯგუფები იქმნება საჭიროების შემთხვევაში: ცალკეულ საკითხთა შესწავლის მიზნით და საკრებულოს მიერ განსახილველ საკითხზე წარმოშობილ აზრთა სხვადასხვაობის აღმოფხვრისა და ფრაქციების პოზიციების შეჯერების მიზნით (ინტერფრაქციული ჯგუფი).

გამომდინარე იქიდან, რომ დროებითი სამუშაო ჯგუფის ხელმძღვანელის თანამდებობა არ არის ანაზღაურებადი და იგი არც საკრებულოს ბიუროს წევრად არ ითვლება, ამასთან საკრებულოები ძირითადად ერთპარტიულია და არ არსებობს ინტერფრაქციული ჯგუფის შექმნის საჭიროება, ამ ინსტიტუციამ ვერ დაიმკვიდრა პრაქტიკაში თავისი ადგილი.

ფრაქციები. "ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" საქართველოს ორგანული კანონის თანახმად, საკრებულოს ფრაქცია არის საკრებულოს წევრთა ნებაყოფლობითი გაერთიანება. შესაბამისად, კანონი უშვებს მხოლოდ საკრებულოს ფრაქციის შექმნის შესაძლებლობას და არა სავალდებულობას. ფრაქციის შექმნის, ფრაქციაში წევრის მიღების, ფრაქციიდან წევრის გასვლის ან გარიცხვის, მისი ხელმძღვანელი ორგანოებისა და თანამდებობის პირების არჩევის წესი და კომპეტენცია, ფრაქციის წევრთა უფლებამოსილება, ფრაქციის მიზნები და ამოცანები, ფრაქციის წესდების მიღებისა და მასში ცვლილებების შეტანის პროცედურა, ფრაქციის სხდომების ჩატარებისა და გადაწყვეტილების მიღების წესი განისაზღვრება ფრაქციის წესდებით; ამასთან, საკრებულოს დებულებით (რეგლამენტით) უნდა იქნეს დადგენილი ფრაქციის შექმნის საფუძვლები და ზოგადი წესი, მისი რეგისტრაციის ფორმა და პროცედურა, ფრაქციის უფლებამოსილება საკრებულოს სხდომაზე. აღნიშნული საკითხები ძირითადად არის გათვალისწინებული საკრებულოს დებულებებში (გამონაკლისია სამტრედიის, ზუგდიდის, ფოთის საკრებულოთა დებულებები, სადაც ფრაქციის საკითხი საკმაოდ მწირად არის წარმოდგენილი).

ყოველდღიურ პრაქტიკაში, მიუხედავად საკითხის დებულებებში მეტ-ნაკლებად სრულყოფილი ასახვისა, საკრებულოს თითქმის ერთპარტიული შემადგენლობიდან გამომდინარე ფრაქციის ინსტიტუტს პრაქტიკული გამოყენება არ აქვს.

1.5. საკრებულოს აპარატი

"ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ორგანული კანონის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ნოვაცია იყო საკრებულოს აპარატის დაქვემდებარება საკრებულოს თავმჯდომარისადმი. აპარატის გადმოტანა საკრებულოს დაქვემდებარებაში იძლეოდა საკრებულოს როლის გაზრდის რეალურ შანსს. თუმცა კანონით მოცემული აპარატის დასახელება და მისი ფუნქციის ზერელე განსაზღვრას მოჰყვა ამ მუხლის არაერთგვაროვანი განმარტება.

კანონის 37-ე მუხლით საკრებულოს აპარატის ფუნქციად განსაზღვრულია საკრებულოს საქმიანობის მხოლოდ "ორგანიზაციული უზრუნველყოფა". ვინაიდან კანონის არც ერთი სხვა მუხლი არ ეხება ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელეთა კორპუსს, ტერმინი "ორგანიზაციული უზრუნველყოფა" ფართოდ უნდა ყოფილიყო გაგებული (არამარტო ორგანიზაციული, ისე მატერიალურ-ტექნიკური, სამართლებრივი და საინფორმაციო უზრუნველყოფის საკითხები). ამავე დროს საკრებულოს საქმიანობა შეეხება არა მხოლოდ კანონით დადგენილ უფლებამოსილების ფარგლებში საკითხების მომზადებასა და განხილვას, არამედ კონტროლს და გარკვეულწილად კოორდინაციასაც მიღებული გადაწყვეტილებების შესრულებაზე. ამდენად საკრებულოს აპარატმა სრული მომსახურება უნდა გაუწიოს საკრებულოს თანამდებობის პირებსაც და საკრებულოს ორგანოებსაც (კომისიები, ფრაქციები, დროებითი სამუშაო ჯგუფები).

საკრებულოს აპარატის უფლებამოსილება მხოლოდ საკრებულოს ორგანოებისა და თანამდებობის პირების ორგანიზაციული უზრუნველყოფით არ შეიძლება შემოიფარგლოს. "ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ორგანული კანონი არა მხოლოდ არ მიუთითებს, არამედ გამორიცხავს ცალკე გამგეობის (მერიის) აპარატის არსებობას. კერძოდ, ორგანული კანონის 38-ე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, გამგეობა (მერია) შედგება "სტრუქტურული ერთეულებისა და ტერიტორიული ორგანოებისაგან". ამავე მუხლის მე-5 და მე-6 პუნქტებით განმარტებულია, თუ რა იგულისხმება სტრუქტურულ ერთეულებსა და ტერიტორიულ ორგანოებში. გამგეობის (მერიის) აპარატი ვერც გამგეობის (მერიის) სტრუქტურულ ერთეულის რანგში ვერ გავა, რადგან სტრუქტურული ერთეული უნდა ახორციელებდეს კონკრეტული დარგის მართვას, და მით უმეტეს, ვერც გამგეობის (მერიის) ტერიტორიულ ორგანოში ვერ მოიაზრება. გამგეობის (მერიის) სტრუქტურაში კი, გარდა სტრუქტურული ერთეულებისა და ტერიტორიული ორგანოებისა, სხვა ორგანოს შექმნას კანონი არ უშვებს.

მიუხედავად ამისა, პრაქტიკაში რეალურად არა მხოლოდ დამკვიდრდა, არამედ ძირითად რგოლადაც იქცა გამგეობის (მერიის) აპარატი. გამგეობის (მერიის) შესწავლილ დებულებებში ყველგან ფიგურირებს ეს ინსტიტუტი და აპარატის ძირითადი ფუნქციებიც სწორედ ამ რგოლშია თავმოყრილი. შესაბამისად მოხდა საკრებულოს აპარატის როლის დაკნინება. რეალურად, საკრებულოს აპარატი მოიცავს მხოლოდ იურისტს, საოქმო განყოფილებას და ტექნიკურ მუშაკებს (საკრებულოს თანამდებობის პირების მდივნები). სხვა ძირითადი სამსახურები, მათ შორის იურიდიული სამსახური, კადრების სამსახური, წერილების განყოფილება და სხვ. გადატანილია გამგეობის (მერიის) აპარატში და ექვემდებარება მხოლოდ უშუალოდ გამგებელს (მერს).

საილუსტრაციოდ შეგვიძლია მოვიყვანოთ ბოლნისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს და გამგეობის აპარატში შეტანილი ცვლილებები. 2006 წლის 3 ნოემბერს დამტკიცდა ბოლნისის საკრებულოს აპარატის დებულება. დებულების მე-5 მუხლის თანახმად საკრებულოს აპარატი შედგებოდა 7 სტრუქტურული ერთეულისაგან (საორგანიზაციო განყოფილება, იურიდიული განყოფილება, საფინანსო განყოფილება, საერთო განყოფილება, საზოგადოებასთან ურთიერთობისა და საინფორმაციო-ანალიტიკური განყოფილება, მატერიალურ-ტექნიკური უზრუნველყოფის განყოფილება, კონსულტანტთა ჯგუფი).

ამავე პერიოდში, კერძოდ 2006 წლის 20 ნოემბერს, დამტკიცდა გამგეობის დებულება, რომლის მე-12 მუხლში, როგორც გამგეობის სტრუქტურული ერთეული, მოხსენებულია გამგეობის აპარატი. ამავე დღეს საკრებულოს დადგენილებით დამტკიცებული იქნა გამგეობის აპარატის დებულება, რომლის მე-5 მუხლის თანახმად გამგეობის აპარატი აერთიანებდა 4 ერთეულს (საერთო განყოფილებას, იურიდიულ განყოფილებას, მატერიალურ-ტექნიკური უზრუნველყოფის განყოფილებას, გამგებლის თანამშემწეს).

როგორც ვხედავთ, თავდაპირველად საკმაოდ მნიშვნელოვანი ფუნქციები გააჩნდა საკრებულოს აპარატს და შედარებით მცირე გამგეობის აპარატს, რომელთაგან ძირითადი სამი (საერთო განყოფილება, იურიდიული განყოფილება და მატერიალურ-ტექნიკური უზრუნველყოფის განყოფილება) დუბლირებული იყო.

2007 წლის მარტში შეტანილი იქნა ცვლილებები, როგორც საკრებულოს, ისე გამგეობის აპარატის დებულებებში. ამ ცვლილებებით მნიშვნელოვნად შემცირდა საკრებულოს აპარატი და პროპორციულად გაიზარდა გამგეობის აპარატი. კერძოდ, შეტანილი ცვლილებით საკრებულოს აპარატი აერთიანებს 4 ერთეულს (აპარატის უფროსს, სპეციალისტს, სპეციალისტს იურიდიულ საკითხებში, თანამშემწეს).

ხოლო გამგეობის აპარატი 6 ერთეულს (აპარატის უფროსს, მთავარ სპეციალისტს იურიდიულ საკითხებში, სპეციალისტს კადრებისა და საქმისა წარმოების საკითხებში, სპეციალისტს მატერიალურ-ტექნიკური უზრუნველყოფის საკითხებში, სპეციალისტს საზოგადოებასთან ურთიერთობის საკითხებში, თანამშემწეს).

საგულისხმოა, რომ ამავე პერიოდში (2007 წლის თებერვალი-მარტი), ერთდროულად ანალოგიური სახის ცვლილებები განხორციელდა მთელი რიგი თვითმმართველი ერთეულების დებულებებში, რომლის მიხედვითაც იქმნებოდა მხოლოდ საკრებულოს აპარატი, ან სადაც საკრებულოს აპარატს გააჩნდა უფრო მეტი უფლებამოსილება, ვიდრე გამგეობის აპარატს.

თვითმმართველობის ინსტიტუციურ სტრუქტურაში ორი აპარატის შექმნამ რეალურად გააფორმა და განაპირობა თვითმმართველობის, როგორც ერთიანი ორგანიზმის გახლეჩვა. აღმასრულებელმა ორგანომ მიიღო საკრებულოს გარეშე მოქმედების სრული შესაძლებლობა, რაც იწვევს წარმომადგენლობითი ორგანოს უფლებამოსილებების განხორციელების შესუსტებას.

2. აღმასრულებელი ორგანო - გამგეობა (მერია)

2.1. გამგეობის (მერიის) და თანამდებობის პირები

"ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ორგანული კანონის თანახმად გამგეობა (მერია) არ წარმოადგენს ერთიან კოლექტიურ ორგანოს. კანონი არ ითვალისწინებს გამგეობის (მერიის), როგორც კოლექტიური ორგანოს არც სხდომებს და გამგეობის (მერიის) მიერ არც რაიმე სახის სამართლებრივი აქტის მიღებას. ორგანული კანონის თანახმად გამგეობას (მერიას), როგორც აღმასრულებელ ორგანოს გააჩნია არა საკუთარი, არამედ მხოლოდ საკრებულოს უფლებამოსილებიდან გამომდინარე ფუნქციები. მაგრამ, ორგანულ კანონში და ასევე ცალკეულ კანონებში (კერძოდ "სახელმწიფო ქონების და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების პრივატიზებისა და სარგებლობის უფლებით გადაცემის შესახებ") შეტანილმა ცვლილებებმა, ორგანული კანონის ამ ძირეული პრინციპის საწინააღმდეგოდ განსაზღვრეს აღმასრულებელი ორგანოს უფლებამოსილებები. ორგანული კანონის თანახმად, მხოლოდ და მხოლოდ გამგებელი (მერი) არის უფლებამოსილი თვითმმართველობის აღმასრულებელ შტოდან გამოსცეს სამართლებრივი (ისიც მხოლოდ ინდივიდუალური სახის) აქტი. ამდენად კანონმდებლობაში მითითება, რომ თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანო იღებს გადაწყვეტილებებს არა მარტო ეწინააღმდეგება ორგანული კანონის ზემოაღნიშნულ პრინციპს, არამედ მისი შესრულებაც შეუძლებელია. გამგეობა (მერია) არ წარმოადგენს კოლექტიურ ორგანოს, არ იღებს სამართლებრივ აქტებს და შესაბამისად კანონით დადგენილ საკითხებზე გადაწყვეტილებას იღებს არა გამგეობა (მერია), არამედ ერთპიროვნულად გამგებელი (მერი).

გამგებლის (მერიის) უფლებამოსილებები განსაზღვრულია ორგანული კანონის 39-ე მუხლით. ზემოაღნიშნულ მუხლში კანონის ამოქმედებიდან დღემდე ცვლილება არ შესულა. მაგრამ ორგანულ კანონში 18¹ მუხლის დამატებამ და "სახელმწიფო ქონების და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების პრივატიზებისა და სარგებლობის უფლებით გადაცემის შესახებ" კანონით აღმასრულებელი ორგანოს უფლებამოსილების გაზრდამ, მნიშვნელოვნად გაზარდა გამგებლის (მერიის) უფლებამოსილებაც. გამგებელი (მერი) ამ ცვლილებების შედეგად უკვე უფლებამოსილია, ერთპიროვნულად მიიღოს გადაწყვეტილება თვითმმართველი ერთეულის საკუთრებაში არსებული ქონების მართვასა და განკარგვაზე, არასამეწარმეო იურიდიული პირების დაფუძნება-ლიკვიდაციაზე, მათი წესდებების დამტკიცებასა და თანამდებობის პირების დანიშვნა-გათავისუფლებაზე, სამეწარმეო სუბიექტების საწესდებო კაპიტალში თვითმმართველი ერთეულის საკუთრებაში არსებული ქონების შეტანაზე.

გამგებლის (მერიის) პირველ მოადგილესა და მოადგილეს კანონით ევალებათ, შეასრულონ გამგებლის (მერიის) მოვალეობა გამგებლის (მერიის) არყოფნისას, მის მიერ უფლებამოსილების განხორციელების შეუძლებლობის შემთხვევაში ან თანამდებობიდან მისი გადადგომისას ან განთავისუფლებისას.

კანონის მიერ მოადგილეთა უფლებამოსილების ასეთი ზოგადი განსაზღვრა ეჭვქვეშ აყენებს ამ ინსტიტუტის არსებობის საჭიროებას. (გამგებლის არყოფნის შემთხვევაში მისი მოვალეობა შეიძლება შეასრულოს გამგეობის ერთ-ერთი სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელმა).

გამგეობის (მერიის) დებულებებშიც არ არის განსაზღვრული გამგებლის (მერიის) პირველი მოადგილისა და მოადგილის სპეციალური უფლებამოსილებები. ხდება მხოლოდ კანონის ზემოაღნიშნული მუხლის ციტირება და მითითება, რომ გამგებლის (მერიის) პირველი მოადგილე და მოადგილე გამგებლის (მერიის) დავალებით ასრულებენ ცალკეულ დავალებებს. უფლებამოსილების ასეთი ღია ფორმა მიუთითებს ამ ინსტიტუტის არასტაბილურ ხასიათზე. აღსანიშნავია, რომ ორგანული კანონი არ ითვალისწინებს გამგებლის (მერიის) გათავისუფლების შემთხვევაში მისი მოადგილეების გათავისუფლებასაც. თუმცა ზოგიერთი მუნიციპალიტეტის დებულებით ეს საკითხი სხვაგვარადაა რეგულირებული. მაგ. მცხეთის მუნიციპალიტეტის გამგეობის დებულების მე-18 მუხლის თანახმად, "გამგებლის გათავისუფლება წარმოადგენს გამგებლის მოადგილის თანამდებობიდან გათავისუფლების საფუძველს", ასევე საკითხი გადაწყვეტილი ბოლნისის მუნიციპალიტეტის გამგეობის დებულების მე-10 და მე-11 მუხლებით

არსებულ პრაქტიკაში გამგებლის (მერიის) პირველ მოადგილესა და მოადგილეს დავალებული აქვთ ცალკეული სფეროების დარგობრივი სამსახურების საქმიანობის კოორდინაცია. მაგრამ, გამომდინარე იქიდან, რომ გამგებლის (მერიის) მოადგილე არ არის უფლებამოსილი გამოსცეს სამართლებრივი აქტი, რეალურად იგი ასრულებს გამგებლის (მერიის) დამხმარის, თანაშემწის ფუნქციას. აქედან გამომდინარე, სავსებით ლოგიკურია გამგებლის (მერიის) თანამდებობიდან გათავისუფლება იწვევდეს მისი მოადგილეების გათავისუფლებასაც. თუმცა, ეს საკითხი კანონით ამგვარად არ არის გადაწყვეტილი, შესაბამისად იგი არ შეიძლება დებულებით იქნეს სხვაგვარად დარეგულირებული.

2.2. გამგეობის (მერიის) სტრუქტურული ერთეულები

ორგანული კანონის თანახმად გამგეობის (მერიის) სტრუქტურული ერთეული არის დარგობრივი სამსახური, რომელიც უზრუნველყოფს შესაბამისი სფეროს მართვას და ამ სფეროში საკრებულოსა და გამგებლის (მერიის) მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებათა აღსრულებას. სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელს თანამდებობაზე ნიშნავს და ათავისუფლებს გამგებელი (მერი). იგი ანგარიშვალდებულია გამგებლის (მერიის) წინაშე. გამგებლის (მერიის) თანამდებობიდან გათავისუფლება არის გამგეობის (მერიის) სტრუქტურული ერთეულების ხელმძღვანელთა თანამდებობიდან გათავისუფლების საფუძველი.

შესწავლილი გამგეობის (მერიის) დებულებებით არ არის შემთხვევა, რომ ერთ სტრუქტურულ ერთეულში მოქცეული იყოს სხვადასხვა ურთიერთდაუკავშირებელი დარგი (როგორც ეს იყო საკრებულოს კომისიების შემთხვევაში). მაგრამ იკვეთება მეორე უკიდურესობა, ცალკე სტრუქტურულ ერთეულებად დასახელებულია ისეთი სამსახურები, რომლებიც არ არის მოწოდებული კონკრეტული სფეროს მართვისათვის. უმთავრესად ასეთია გამგეობის (მერიის) აპარატი (ზოგან მას უწოდებენ ადმინისტრაციას - მაგ. ქალაქი ფოთი), რომელიც შეტანილია გამგეობის (მერიის) სტრუქტურული ერთეულების ჩამონათვალში.

აპარატი მისი ფუნქციებიდან გამომდინარე არის არა კონკრეტული დარგის თუ სფეროს მართვის ორგანო, არამედ წარმოადგენს თვითმმართველობის ორგანოების და სამსახურების საქმიანობის ორგანიზაციულ, სამართლებრივ, საფინანსო თუ საინფორმაციო უზრუნველყოფის ინსტიტუტს. აქედან გამომდინარე აპარატი არ შეიძლება იქნეს განხილული გამგეობის (მერიის) სტრუქტურულ ერთეულად.

გარდა აპარატისა, ზოგიერთ თვითმმართველ ერთეულებში გამგეობის (მერიის) სტრუქტურულ ერთეულად მოხსენებულია ისეთი სამსახურები, როგორიცაა იურიდიული სამსახური (რუსთავი, გურჯაანი, ზუგდიდი) და პრესსამსახური (რუსთავი). ორივე ეს სამსახური შეიძლება იყოს მხოლოდ აპარატის და არა გამგეობის (მერიის) სტრუქტურული ერთეული.

გამგეობის (მერიის) დებულებებიდან სტრუქტურული ერთეულების რაოდენობა ძირითადად მერყეობს 7-დან 14-მდე. ყველა შესწავლილ დებულებებში ძირითადად მეორდება შემდეგი სამსახურები:

1. გამგეობის (მერიის) აპარატი (ან ადმინისტრაცია);
2. საფინანსო (საფინანსო-საბიუჯეტო) სამსახური;

3. ეკონომიკის (ეკონომიკური პოლიტიკის) სამსახური (ამ სამსახურთან ხშირად არის გაერთიანებული მუნიციპალური ქონების მართვის და შესყიდვების სამსახურიც (მცხეთა, ბოლნისი, ფოთი), ან ამ სამსახურთან აერთიანებენ ინფრასტრუქტურის სამსახურსაც (მცხეთა, გურჯაანი, ბორჯომი, კასპი, ზუგდიდი));
4. სივრცით-ტერიტორიული მოწყობის (არქიტექტურის, ურბანული განვითარების) სამსახური (იგი დამოუკიდებელი ფორმით წარმოდგენილია ძირითადად თვითმმართველ ქალაქებში (რუსთავი, ფოთი, ქუთაისი), ასევე რამდენიმე მუნიციპალიტეტში (მცხეთა, ზუგდიდი). ძირითადად, ეს სამსახური გაერთიანებულია ინფრასტრუქტურის სამსახურთან (ბოლნისი, კასპი, გურჯაანი));
5. განათლების, კულტურის, სპორტის და ახალგაზრდულ საქმეთა სამსახური (ის ყველა თვითმმართველი ერთეულის ადამსრულებელ ორგანოში არსებობს, თუმცა ცალკეულ შემთხვევებში ამავე სამსახურში გაერთიანებულია ძველთა დაცვის საკითხებიც (მცხეთა, ბორჯომი, კასპი, ზუგდიდი));
6. ჯანმრთელობის დაცვის და სოციალური უზრუნველყოფის სამსახური (მასთან ძირითადად გაერთიანებულია ვეტერანთა და ლტოლვილთა საკითხები (გურჯაანი, ბორჯომი, კასპი, ზუგდიდი, ფოთი) ან დასაქმების საკითხები (მცხეთა));
7. სახანძრო დაცვის (საგანგებო სიტუაციების) სამსახური, რომელიც წარმოდგენილია ყველა თვითმმართველ ერთეულში;
8. წვევამდელთა აღრიცხვისა და გაწვევის სამსახური (ესეც ყველა თვითმმართველ ერთეულშია წარმოდგენილი, თუმცა სხვადასხვა სახელწოდებით (სამხედრო სამსახური - რუსთავი, სამხედრო აღრიცხვისა და გაწვევის სამსახური - ბოლნისი, კასპი, მცხეთა)).

ზოგიერთ მუნიციპალიტეტში ცალკე სამსახურის სახით არის წარმოდგენილი სტატისტიკის, აღრიცხვისა და საარქივო სამსახური, კეთილმოწყობის სამსახური, მუნიციპალური ქონებისა და მიწის მართვის სამსახური. თვითმმართველ ქალაქებში საკმაო პოპულარობით სარგებლობს ე.წ. ზედამხედველობის სამსახური.

როგორც ეს მცირეოდენი ანალიზი აჩვენებს, გამგეობის (მერიის) სტრუქტურული ერთეულები არაერთგვაროვანი სახით არიან წარმოდგენილნი, რაც მიუთითებს იმაზე, რომ სამსახურების შერჩევასა და მათი ფუნქციების განსაზღვრაში თვითმმართველ ერთეულებს აქვთ საკმაო თავისუფლება და არ შეინიშნება რაიმე ჩარევა სამსახურების უფლებამოსილების და სფეროების განსაზღვრაში.

2.3. გამგეობის (მერიის) ტერიტორიული ორგანოები

"ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ორგანული კანონით ტერიტორიული ორგანო უნდა შეიქმნას ყველა მუნიციპალიტეტში, აგრეთვე თვითმმართველ ქალაქებში, თუ მოხდება ამ ქალაქების ადმინისტრაციულ ერთეულებად დაყოფა. მისი საჭიროება გამოწვეულია თვითმმართველი ერთეულების გამსხვილებით - გამსხვილების შედეგად მოსახლეობა გარკვეულწილად დაშორდა თვითმმართველობის ორგანოებს და სწორედ გამგეობის (მერიის) რწმუნებულის ინსტიტუტს უნდა უზრუნველყო თვითმმართველობის ორგანოებსა და მოსახლეობას შორის მუდმივი კავშირი.

ტერიტორიული ორგანოს ხელმძღვანელს - გამგეობის (მერიის) რწმუნებულს თვითმმართველ ერთეულში არსებულ ადმინისტრაციულ ერთეულში - ერთი წლის ვადით თანამდებობაზე ნიშნავს გამგებელი (მერი). რწმუნებული წარმართავს ტერიტორიული ორგანოს საქმიანობას და ანგარიშვალდებულია გამგებლის (მერიის) წინაშე.

"ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ორგანულმა კანონმა საკმაო თავისუფლება და უფლებამოსილება მიანიჭა თვითმმართველ ერთეულებს როგორც თვითმმართველი ერთეულის შიდა ადმინისტრაციული დაყოფის, ისე გამგეობის (მერიის) ტერიტორიული ორგანოს უფლებამოსილების განსაზღვრის კუთხით. თვითმმართველი ერთეულის დაყოფა და ადმინისტრაციული ერთეულების შექმნა ხდება საკრებულოს დადგენილებით. კანონი არ აწესებს არავითარ შეზღუდვას ადმინისტრაციულ ერთეულების შექმნასთან დაკავშირებით. საკრებულო უფლებამოსილია დამოუკიდებლად მიიღოს გადაწყვეტილება ადმინისტრაციული ერთეულების შექმნის, გაუქმების თუ მათი საზღვრების შეცვლის შესახებ. ყოველ ტერიტორიულ ორგანოს უნდა გააჩნდეს საკრებულოს მიერ დამტკიცებული საკუთარი დებულება. ტერიტორიული ორგანო შეიძლება წარმოდგენილი იქნეს მხოლოდ ერთი პირით - გამგეობის (მერიის) რწმუნებულის სახით, ან (მოსახლეობის რაოდენობის, ტერიტორიული სიდიდის ან სპეციფიური პრობლემების გათვალისწინებით) შეიძლება შეიქმნას რამდენიმე

შტატისანი ორგანო გამგეობის რწმუნებულის ხელმძღვანელობით. განსხვავებული შეიძლება იყოს მათზე დაკისრებული უფლებამოსილებებიც.

რეალურად პრაქტიკაში ამ ინსტიტუტმა თავისი ადგილი ვერ დაიმკვიდრა და ვერ შეძლო მასზე დაკისრებული მიზნის - უზრუნველყო მოსახლეობის კავშირი თვითმმართველობის ორგანოებთან, შესრულება.

ამის ერთ-ერთი პირველი მიზეზი გახდა პრეზიდენტის ბრძანებულება "ავტონომიური რესპუბლიკების ხელისუფლების, ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანოების საჯარო მოსამსახურეთა შრომის ანაზღაურების მოწესრიგების შესახებ". ამ ბრძანებულებით გამგეობის (მერიის) რწმუნებულის ხელფასის ზედა ზღვარი განისაზღვრა თვითმმართველობის უმცროსი (რანგით ყველაზე დაბალი) საჯარო მოსამსახურის დონით. კერძოდ, 2007 წლის 24 ნოემბრის №662 ბრძანებულებით (რომლითაც შეტანილია ცვლილებები პრეზიდენტის 2005 წლის 29 აგვისტოს №726 ბრძანებულებაში) მუნიციპალიტეტებში გამგეობის რწმუნებულის ხელფასის ზედა ზღვარი შეადგენს 320 ლარს. იგივეა მუნიციპალიტეტის უმცროსი საჯარო მოსამსახურის ხელფასის ზედა ზღვარი. რაც შეეხება თვითმმართველ ქალაქებს, ამავე ბრძანებულებით მერიის რწმუნებულის ხელფასის ზედა ზღვარი უფრო დაბალია ამავე დაწესებულების უმცროსი საჯარო მოსამსახურის ხელფასის ზედა ზღვარზე. კერძოდ ქალაქ ბათუმში უმცროსი საჯარო მოსამსახურის ხელფასის ზედა ზღვარია 540 ლარი, ხოლო მერიის რწმუნებულისა - 480, სხვა თვითმმართველ ქალაქებში უმცროსი საჯარო მოსამსახურის ხელფასის ზედა ზღვარია 330 ლარი, ხოლო მერიის რწმუნებულისა - 320 ლარი. ამას ემატება ისიც, რომ ორგანული კანონის თანახმად გამგეობის (მერიის) რწმუნებული ინიშნება მხოლოდ ერთი წლის ვადით. ასეთ პირობებში, ცხადია, გამგეობის (მერიის) რწმუნებულის თანამდებობის დაკავების მსურველთა რაოდენობა არც თუ ისე დიდი იქნებოდა, მით უმეტეს, კვალიფიციურ კადრებს შორის. შესაბამისად რაიმე რეალური უფლებამოსილების დელეგირება (რის უფლებასაც იძლევა ორგანული კანონი), თვითმმართველი ერთეულის მხრიდან ამ ინსტიტუტისაზე არ განხორციელებულა. შესწავლილ დებულებებში გამგეობის რწმუნებულის უფლებამოსილება ძირითადად ამოიწურება კანონის მუხლის ციტირებით. არსებობს მხოლოდ რამდენიმე გამონაკლისი. მაგ. ბოლნისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს მიერ დამტკიცებულ გამგეობის ტერიტორიულ ორგანოთა დებულებებში საკმაოდ ვრცელი უფლებამოსილება აქვთ დაკისრებული გამგეობის რწმუნებულებს არა მარტო ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებთან მოსახლეობის კავშირის უზრუნველყოფის სფეროში, არამედ საბიუჯეტო-საფინანსო, ადმინისტრაციული ერთეულის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების, თვითმმართველი ერთეულის ქონების მართვის, სივრცით-ტერიტორიული მოწყობის, დაგეგმარების, განაშენიანებისა და ტერიტორიის კეთილმოწყობის სფეროებშიც.

გამგეობის (მერიის) რწმუნებულის ინსტიტუტის განვითარებას გარკვეული სტიმული მისცა 2007 წლის 29 ივლისს "ნოტარიატის შესახებ" კანონში შეტანილმა ცვლილებებმაც, რომლის მიხედვით გამგეობის (მერიის) რწმუნებულებს კანონით დაევალით გარკვეული სანოტარო მოქმედებათა შესრულება იმ დასახლებებში, სადაც არ არის შექმნილი სანოტარო კანტორები. ამ კანონის ამოქმედების შემდეგ რწმუნებულებს დაუბრუნეს მათთვის ადრე ჩამორთმეული ბეჭდები და უფლება მისცეს, გაეცათ მოქალაქეებზე კანონით გათვალისწინებული ცნობები. თუმცა ეს არის რწმუნებულის მხოლოდ ერთ-ერთი და უმთავრესი უფლებამოსილება, რომელსაც იგი უნდა ახორციელებდეს.

3. თბილისის ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუციონალური სტრუქტურა

3.1. საკრებულო

საკრებულოს საქმიანობაში ერთადერთი მნიშვნელოვანი ცვლილება გამოწვეულ იქნა 2007 წლის 27 აპრილს "საქართველოს დედაქალაქის - თბილისის შესახებ" კანონში შეტანილი ცვლილებებისა და დამატებების შედეგად. კანონს დაემატა ახალი, 14 მუხლი - საკრებულოს ბიურო. ამ მუხლის თანახმად თბილისში, ისევე როგორც სხვა მუნიციპალიტეტებსა და თვითმმართველ ქალაქებში იქმნება საკრებულოს ბიურო. საკრებულოს ბიურო შედგება საკრებულოს თავმჯდომარის, საკრებულოს თავმჯდომარის მოადგილის, საკრებულოს მუდმივმოქმედი კომისიებისა და ფრაქციების თავმჯდომარეებისაგან. კანონის ამავე მუხლის მე-2 პუნქტით დადგენილია საკრებულოს ბიუროს უფლებამოსილება, თუმცა ეს უფლებამოსილება უფრო შეზღუდულია ვიდრე სხვა თვითმმართველი ერთეულების საკრებულოს ბიუროებისა. კერძოდ, საკრებულოს უმთავრეს უფლებამოსილებას განეკუთვნება საკრებულოს მუშაობის ორგანიზაციული საკითხები: სხდომის დღის წესრიგის პროექტის შედგენა, კომისიებისა და დროებითი სამუშაო ჯგუფების მუშაობის კოორდინაცია, ფრაქციების რეგისტრაცია. რაც შეეხება საკრებულოს ბიუროს უფლებამოსილებას, გაუწიოს კონტროლი

აღმასრულებელი ორგანოს საქმიანობას, ეს საკითხი, სხვა თვითმმართველი ერთეულებისგან განსხვავებით, შედარებით უფრო სუსტად და "მორიდებულადაა" წარმოდგენილი. კერძოდ, ამ მუხლის მე-2 პუნქტის "დ" ქვეპუნქტის თანახმად საკრებულო "ისმენს ქალაქ თბილისის მერის წარმომადგენლის (და არა თავად მერის!), საკრებულოს მიერ შექმნილი ორგანოების ხელმძღვანელთა და თანამდებობის პირთა ანგარიშებს." ამდენად, თბილისის საკრებულო უფლებამოსილია, მხოლოდ მოისმინოს აღმასრულებელი ორგანოს ხელმძღვანელთა და თანამდებობის პირთა (მაგრამ არა ქალაქის მერის) ანგარიშები, მაგრამ ბიუროს ამ ანგარიშის შეფასების უფლებამოსილებაც კი არ გააჩნია.

საკრებულოს ბიუროს შექმნა თბილისის საკრებულოში არის ის ერთადერთი ინსტიტუციური ცვლილება, რომელიც შეტანილი იქნა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების არჩევნების შემდეგ. აღნიშნული ცვლილება, რა თქმა უნდა, დადებითი მოვლენაა, თუმცა ბიუროს უფლებამოსილება იმდენად შეზღუდული და მცირეა, რომ იგი მხოლოდ საკრებულოს მუშაობის ორგანიზაციული საკითხების რეგულირებისკენაა მოწოდებული და ვერ შეძლებს კონტროლი გაუწიოს აღმასრულებელი ორგანოს საქმიანობას.

3.2. აღმასრულებელი ორგანო - მერია

მერია მოიცავს: თბილისის მთავრობას, სტრუქტურულ ერთეულებს - საქალაქო სამსახურებს და თბილისის რაიონების გამგეობებს.

"ქალაქ თბილისის მერიის დებულების" (დამტკიცებულია 2006 წლის 12 ოქტომბერს საკრებულოს №1-1 გადაწყვეტილებით) მე-3 მუხლის თანახმად (ცვლილება შესულია საკრებულოს №3-20 დადგენილებით 2006 წ. 1 დეკემბერს), თბილისში შექმნილია 13 სამსახური (2006 წლის დეკემბრისთვის იყო 15 სამსახური): ადგილობრივი ქონების მართვის; სოციალური მომსახურებისა და კულტურის (ამ სამსახურმა გააერთიანა მანამდე არსებული განათლების და კულტურის სამსახური, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამსახური და სპორტის სამსახური); ეკონომიკური პოლიტიკის; ტრანსპორტის; ურბანული გაგვემარების; მუნიციპალური შესყიდვების; ზედამხედველობის (ამ სამსახურს ადრე ეწოდებოდა საერთო ზედამხედველობის სამსახური); სამოქალაქო მონაწილეობისა და ინტეგრაციის ("თბილისის კორპუსი"); კეთილმოწყობის; საგანგებო სიტუაციების; დასუფთავების; საფინანსო; კანონიერების დაცვის გენერალური ინსპექცია.

ქალაქ თბილისის მერიის დებულების მე-12¹ მუხლის თანახმად თბილისის მთავრობა შედგება შემდეგი თანამდებობის პირებისაგან: მერი, პირველი მოადგილე (ვიცე-მერი) და მოადგილეები, რაიონის გამგებლები და 11 სამსახურის ხელმძღვანელი.

საგულისხმოა, რომ მერიის დებულების მე-3 და მე-12¹ მუხლებს შორის არის წინააღმდეგობა. დებულების თანახმად, საქალაქო სამსახურის ხელმძღვანელი არის მთავრობის წევრი. მაგრამ მე-12¹ მუხლის ჩამონათვალში, მე-3 მუხლისგან განსხვავებით, გამოტოვებულია კანონიერების დაცვის გენერალური ინსპექცია - საქალაქო სამსახური და ზედამხედველობის საქალაქო სამსახური.

თბილისის რაიონების გამგეობების საქმიანობაში 2007 წლის მანძილზე ინსტიტუციონალური ცვლილება არ განხორციელებულა. თბილისის ყველა რაიონის გამგეობის სტრუქტურა იდენტურია. იგი შედგება: სოციალურ საკითხთა სამსახურის; საბინაო-კომუნალური სამსახურის; ეკონომიკური პოლიტიკის სამსახურის; სამხედრო სამსახურისა და გამგეობის აპარატისაგან.

დაბოლოს, გარკვეული ცვლილებები განიცადა მერიის აპარატმა (ადმინისტრაციამ). 2007 წ. ჩატარებული ცვლილებებით მერიის ადმინისტრაციის რაოდენობა იქნა შემცირებული. კერძოდ, მანამდე არსებული 16 სამსახურიდან დღეისათვის მერიის ადმინისტრაცია აერთიანებს 11 სამსახურს. გაერთიანდა მთელი რიგი სამსახურები (საკადრო რესურსების სამსახური, საიდუმლო-სამობილიზაციო სამსახური, კონტროლის სამსახური, საქმისწარმოების სამსახური, კორესპოდენციის სამსახური და აღრიცხვა-ანგარიშგების სამსახური გაერთიანდა საორგანიზაციო სამსახურში) და ადმინისტრაციიდან იქნა გატანილი მოქალაქეთა მიღების სამსახური და თბილისის მიწის მართვისა და განკარგვის კომისიის აპარატი (სამსახური). ამავდროულად დამატებით შეიქმნა მერის მოადგილეების აპარატები.

4. ცვლილებების და მათი პრაქტიკული რეალიზების შეფასება

ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებისა და თვითმმართველობის ორგანოების სტრუქტურების ფუნქციონირების 2 წლის მანძილზე აშკარად გამოიკვეთა ის ხარვეზები, რომლებიც ახასიათებს არსებულ ინსტიტუციურ მოწყობას.

1. "ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ორგანული კანონის მიღების შემდგომ კანონმდებლობაში შეტანილი ცვლილებები უპირატესად მიმართული იყო აღმასრულებელი რეოლის გაძლიერებაზე. გამგებლის (მერის) ინსტიტუტის წინ წამოწევამ განაპირობა თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს როლის შესუსტება. საკრებულომ, ერთპარტიული შემადგენლობის გამო, ვერ შეძლო დაეცვა კანონით მასზე მინიჭებული უფლებამოსილებები, რისი დასტურიცაა, მაგალითად, საკრებულოს მიერ გამგებლის (მერიის) აპარატების შექმნა. ცხადია, რომ გამგებლის (მერიის) აპარატის შექმნა არა მხოლოდ საკრებულოს ინტერესების, არამედ კანონის საწინააღმდეგოცაა. მიუხედავად ამისა, დღეს არსებულ თვითმმართველ ერთეულთა აბსოლუტურ უმრავლესობაში სწორედ ორი აპარატია საკრებულოს მიერ შექმნილი. აქ სახეზეა არა მხოლოდ დუბლირების საფრთხე - აღმასრულებელი ორგანო საკუთარი აპარატის არსებობის გამო ახერხებს საერთო პროცესებიდან ჩამოაშოროს წარმომადგენლობითი ორგანო, რაც, ცხადია, დაბლა სწევს საკრებულოს ავტორიტეტს და მას ფიქტიურ ორგანოდ აქცევს.
2. აღმასრულებელი ორგანოს ფორმირება ერთპიროვნულად გამგებლის (მერიის) მიერ ასევე ასუსტებს საკრებულოს როლს. საკრებულოს და მის ორგანოებს (ბიურო, კომისიები, ფრაქციები) არ აქვთ უფლება, გამგებლის (მერიის) გვერდის ავლით რაიმე ზემოქმედება მოახდინონ აღმასრულებელი ორგანოს სტრუქტურულ ერთეულებზე, ტერიტორიულ ორგანოებსა თუ თანამდებობის პირებზე. შესაბამისად, კანონით დადგენილი წარმომადგენლობითი ორგანოს უფლება, მოისმინოს და შეაფასოს აღმასრულებელი ორგანოს სტრუქტურული ერთეულებისა თუ თანამდებობის პირების ანგარიშები შესრულებული სამუშაოების შესახებ, ფორმალური ხასიათისაა. ამ შეფასებას გამგებლის (მერიის) თანხმობის გარეშე არ შეიძლება შედეგი მოჰყვეს.
3. საკრებულოს როლის შესუსტება განაპირობებს საკრებულოს ინსტიტუციური სტრუქტურების მიერ თავის უფლებამოსილებათა არასრულყოფილ და ფორმალურ განხორციელებას. საკრებულოს ბიურომ, რომელიც შეიძლება გადაქცეულიყო საკრებულოს მუდმივმოქმედ და ქმედით ორგანოდ, თვითმმართველ ერთეულთა დიდ ნაწილში ვერ დაიმკვიდრა რეალური ადგილი.
4. სუსტია საკრებულოს კომისიების როლი. საკრებულოს დებულებების (რეგლამენტების) შესწავლამ გვიჩვენა, რომ საკრებულოებში ხშირ შემთხვევაში შექმნილია ისეთი კომისიები, რომელთა ფუნქციებიც არ შედის თვითმმართველობის კომპეტენციაში (მაგ. იურიდიული, საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვისა და ადამიანის უფლებების დაცვის კომისია), ან შედის ერთმანეთთან სრულიად დაუკავშირებელი საკითხების სახით (მაგ. აგრარულ საკითხთა, სახანძრო უსაფრთხოების და მშენებლობაზე ზედამხედველობის კომისია). ეს კი იმაზე მიუთითებს, რომ კომისიათა მუშაობა ასევე ფორმალურ რეჟიმშია გადასული.
5. აღმასრულებელი სტრუქტურის ყველაზე სუსტ რგოლად რჩება გამგებლის (მერიის) ტერიტორიული ორგანო. გამგებლის (მერიის) რწმუნებულის რანგის განსაზღვრამ, როგორც ყველაზე დაბალი რანგის თვითმმართველობის მოხელისა და ვადის არასტაბილურობამ (რწმუნებული ინიშნება ერთი წლის ვადით), განაპირობა ამ თანამდებობაზე არაკვალიფიციური კადრების მიღება. გამგებლის (მერიის) ტერიტორიული ორგანოების დებულებებით იგრძნობა დაუნტერესებლობა ამ ინსტიტუციის გაძლიერებისკენ. არადა, სწორედ ამ ინსტიტუტზეა მნიშვნელოვანწილად დამოკიდებული მოქალაქეთა ჩართვა თვითმმართველობის განხორციელების პროცესში.

ამ მხრივ არასახარბიელო სურათია საქართველოს დედაქალაქშიც. თბილისის თვითმმართველობის ერთადერთი რეალური ინსტიტუციაა ქალაქის მერი, რომელზედაც აგებული და დამოკიდებულია ყველა სხვა ინსტიტუცია, მათ შორის საკრებულოც. ადგილობრივი თვითმმართველობის ასეთი, ერთ პიროვნებაზე აგებული სტრუქტურა არა მხოლოდ არადემოკრატიული, არამედ არაეფექტურიცაა და ვერ უზრუნველყოფს მოქალაქეთა კონსტიტუციური უფლების - ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებას.

კანონში შეტანილი ცვლილებები, რომლითაც შეიქმნა საკრებულოს ბიურო, ვერ ცვლის არსებულ მდგომარეობას. ბიუროს უფლებამოსილება საკმაოდ შეზღუდულია და იგი ძირითადად მხოლოდ საკრებულოს მუშაობის ორგანიზაციის საკითხებს წყვეტს. იქმნება შთაბეჭდილება, რომ საკრებულო, მის დაქვემდებარებაში მყოფი საკმაოდ დიდი აპარატით, არსებობს აღმასრულებელი ორგანოსგან მოწყვეტით, ავტონომიურად და უფრო სიმბოლური ხასიათის ორგანოს წარმომადგენს და არა რეალური უფლებამოსილების ინსტიტუციას.

IV. ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსური საფუძვლები

1. ადგილობრივი თვითმმართველობების საკუთარი შემოსულობები

1.1. შემოსულობების შეფასება

"ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ" საქართველოს კანონის თანახმად, ადგილობრივი ბიუჯეტის შემოსულობები დიფერენცირებულია საკუთარ შემოსულობებად და არასაკუთარ სახსრებად. როგორც ცნობილია, თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის საკუთარი შემოსულობებია: ადგილობრივი გადასახადი (ანუ ქონების გადასახადი), ადგილობრივი მოსაკრებლები, კაპიტალური შემოსავლები, გამოთანაბრებითი ტრანსფერი, გრანტი და სესხი.

საკუთარი შემოსულობები ბიუჯეტის ის ფინანსური სახსრებია, რომლებმაც უნდა უზრუნველყოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსური დამოუკიდებლობა და სწორედ მის მოცულობაზეა დამოკიდებული თვითმმართველობის მომავალი განვითარება. საკუთარი შემოსულობების განკარგვა ადგილობრივ თვითმმართველობებს შეუძლიათ საკუთარი შეხედულებების მიხედვით მხოლოდ ექსკლუზიური კომპენეტციების დასაფინანსებლად, ადგილობრივი პრიორიტეტების გათვალისწინებით და მისი გამოყენება დელეგირებული უფლებამოსილებების დასაფინანსებლად დაუშვებელია. ამ უკანასკნელის დასაფინანსებლად ცენტრალურმა ხელისუფლებამ შესაბამისი მოცულობით მიზნობრივი ტრანსფერი უნდა გამოუყოს ადგილობრივ თვითმმართველობას.

სამწუხაროდ, საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობების საკუთარი შემოსულობები ძალიან მწირია და ადგილობრივ ბიუჯეტებში მხოლოდ 10-15 პროცენტითაა წარმოდგენილი. აღნიშნული განპირობებულია სხვადასხვა მიზეზით. მაგალითად, ქონების გადასახადზე, რომელიც წარმოადგენს საკუთარი შემოსულობების ერთ-ერთ სახეობას, არსებობს უამრავი შეღავათი: 5 ჰა-მდე მიწის ნაკვეთის მფლობელი მიწის მესაკუთრე პირი მიწის გადასახადისაგან განთავისუფლებულია. ფიზიკური პირები აგრეთვე სარგებლობენ შეღავათით უძრავი ქონების გადასახადის წილშიც: ოჯახი, რომლის წლიური შემოსავალი 40.000 ლარს არ აღემატება, ქონების გადასახადისაგან თავისუფალია. არსებობს სხვა სახის შეღავათებიც, რაც მუნიციპალიტეტებისათვის ქონების გადასახადის სახით შემოსავლების სიმწირეს განაპირობებენ. შედარებით უკეთეს მდგომარეობაში არიან თვითმმართველი ქალაქები, რადგანაც იქ ეკონომიკური აქტიობა მაღალია და საწარმოთა ქონების გადასახადის სახით ახერხებენ მეტ-ნაკლები მოცულობით შემოსავლების მობილიზებას.

2007 წელს საშემოსავლო გადასახადი სრულად ირიცხებოდა ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტებში და წარმოადგენდა ადგილობრივი ფინანსების ფორმირების მთავარ წყაროს.

ცხრილი 1. 2007 წელს თვითმმართველობების ბიუჯეტებში მობილიზებული გადასახადები და ჩარიცხული გამოთანაბრებითი ტრანსფერი (ათ.ლარი)

საგადასახადო შემოსავლები	საშემოსავლო გადასახადი	ქონების გადასახადი	გამოთანაბრებითი ტრანსფერი
653.940,50	524.321,40	106.165,45	13.294,00

წყარო: საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო.

2007 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით დადგინდა, რომ საშემოსავლო გადასახადიდან მიღებული სახსრები ექსკლუზიური ფუნქციების დაფინანსების ნაცვლად ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს პირველ რიგში უნდა მიემართათ დელეგირებული ფუნქციების შესასრულებლად და ამის შემდგომ უნდა დაეფინანსებინათ ექსკლუზიური უფლებამოსილება. აქედან გამომდინარე, ამ რესურსის გამოყენება დელეგირებული ფუნქციების შესასრულებლად გულისხმობს, რომ ექსკლუზიური ფუნქციების შესასრულებლად გამოყოფილი სახსრების ოდენობა მინიმამდე დადის და იგი ცენტრალური ხელისუფლების დასაფინანსებელი ღონისძიებების დაფინანსებას მოხმარდება.

საშემოსავლო გადასახადი ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი რესურსი იყო მუნიციპალიტეტისათვის. 2008 წლიდან ადგილობრივი ბიუჯეტების საკუთარი შემოსულობები, საშემოსავლო გადასახადის განაკვეთის 12%-დან 25%-მდე გაზრდის შედეგად, მნიშვნელოვნად (დაახლოებით ორჯერ) გაიზარდებოდა და თვითმმართველობები საკმაოდ სოლიდური თანხების მობილიზებას შეძლებდნენ. ცენტრალური ხელისუფლების აზრით, ვინაიდან საშემოსავლო

გადასახადი ირიცხება ადგილობრივ ბიუჯეტში მისი ამოღების მიხედვით, რასაც შედეგად მოსდევს რეგიონული უთანაბრობა, გაზრდილი გადასახადი ამ უთანასწორობას კიდევ უფრო გააღრმავებდა.

საშემოსავლო გადასახადის სახელმწიფო ბიუჯეტში გადატანის მოტივად ასევე დასახელდა ის გარემოება, რომ ის საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადია და ამიტომ მობილიზებული უნდა იყოს სახელმწიფო ბიუჯეტში. თუმცა, განვითარებული ქვეყნების უმრავლესობა საშემოსავლო გადასახადს ადგილობრივი ბიუჯეტების შემოსავლად განიხილავს, რადგან ის უშუალოდ დაკავშირებულია მოცემულ ტერიტორიაზე მცხოვრებ ადამიანებთან, რომლებსაც სჭირდებათ შესაბამისი მომსახურება. რაც მეტია მათი შენატანი, მით მეტი უნდა იყოს მომსახურება.

კომპენსაციის სახით თვითმმართველობებს ეძლევათ ფინანსური დახმარება, რომლის მოცულობაც ახალი გამოთანაბრებითი ტრანსფერის ფორმულის საშუალებით გამოითვლება. საქართველოს მთავრობასთან შეიქმნება რეგიონული პროგრამების ფონდი, საიდანაც დაფინანსდება რეგიონული განვითარების პროგრამები, რომლებსაც კოორდინაციას გაუწევენ რეგიონებში პრეზიდენტის რწმუნებულები. "საბიუჯეტო სისტემის შესახებ" საქართველოს კანონში განხორციელდა ცვლილებები, რომლის მიხედვითაც ფინანსთა სამინისტრო იღებს უფლებას, შექმნას ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმა. აღნიშნული ცვლილებები თვითმმართველობების საქმეში პირდაპირ ადმინისტრაციულ ჩარევას ნიშნავს და მნიშვნელოვნად ზღუდავს მათ დამოუკიდებლობას.

თუ გავანალიზებთ 2007 წლის განმავლობაში თვითმმართველობებისათვის გადაცემული ტრანსფერის და საშემოსავლო გადასახადიდან მიღებული თანხების ჯამს და მას შევადარებთ 2008 წლის გამოთანაბრებითი ტრანსფერის სახით გადასაცემი ფინანსური სახსრების მოცულობას ვნახავთ, რომ 2008 წელს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებისათვის გადასაცემი გამოთანაბრებითი ტრანსფერი 320.982 ათასი ლარია, მაშინ როდესაც 2007 წელს საშემოსავლო გადასახადიდან მიღებული თანხა შეადგენდა 524.321,4 ათას ლარს, ხოლო გამოთანაბრებითი ტრანსფერის სახით მიღებული იქნა 13.294 ათასი ლარი. შესაბამისად ადგილობრივი თვითმმართველობების ბიუჯეტები გატარებული რეფორმების შედეგად მიიღებენ 216.633,4 ათასი ლარით ნაკლებ ფინანსურ შემოსავლებს.

1.2. ადგილობრივი მოსაკრებლები

ადგილობრივი თვითმმართველობების ბიუჯეტების შემოსავლის კიდევ ერთ წყაროს წარმოადგენს ადგილობრივი მოსაკრებლები. ადგილობრივი მოსაკრებელი არის აუცილებელი გადასახდელი ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტში, რომელსაც იხდის ფიზიკური და იურიდიული პირი კანონით გათვალისწინებული საქმიანობის განხორციელების უფლების მინიჭებისათვის, აგრეთვე ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს მიერ გარკვეული მომსახურების გაწევისათვის. 2007 წლის ადგილობრივ ბიუჯეტებში მოსაკრებლებით მობილიზებულ ფინანსებს საკმაოდ მოკრძალებული ადგილი ეკავათ და მხოლოდ 10%-მდე შეადგენდა.

"ადგილობრივი მოსაკრებლის შესახებ" კანონში ცვლილებების შეტანა საკმაოდ ხშირია. ცვლილებების დროს ხდება ისეთი მოსაკრებლის გაუქმება, რომელსაც მნიშვნელოვანი ფისკალური ეფექტი აქვს და პირიქით, ხდება ისეთი მოსაკრებლის შემოღება, რომლის სამართლიანობაც და ეფექტიანობაც ხშირ შემთხვევაში ეჭვის ქვეშ დგას. აქედან გამომდინარე, ცვლილებების დროს მნიშვნელოვანია განისაზღვროს, როგორც მისი მიზანშეწონილობა, ასევე ისიც, თუ როგორი ეკონომიკური, ფისკალური თუ მარეგულირებელი ფუნქციის შესრულება მოუწევს მას ადგილობრივი ფინანსების სფეროში.

1.3. შემოსულობების მდგომარეობა თვითმმართველობებში

1.3.1 თბილისი

შემოსულობების სფეროში მძიმე სურათია თვით ისეთი ძლიერი მუნიციპალიტეტშიც კი, როგორც თბილისია.

თბილისის ბიუჯეტი 2007 წელს 216.600 ათასი ლარით მეტი იყო 2008 წელს დაგეგმილ ბიუჯეტზე. 2007 წელს ბიუჯეტში საგადასახადო შემოსავლებიდან მიღებული თანხა იყო 411.987,1 ათასი ლარი (მთლიანი შემოსულობების 57%), მაშინ როდესაც 2008 წელს თბილისი გადასახადების სახით მხოლოდ 59000 ათასი

ლარის მიღებას გეგმავს (მთლიანი შემოსულობების 12%). თბილისის ბიუჯეტმა საშემოსავლო გადასახადის სახით 2007 წელს მიიღო 359.329,9 ათასი ლარი, რომელსაც გატარებული საგადასახადო რეფორმების შედეგად მომდევნო წელს ვეღარ მიიღებს. თბილისის ბიუჯეტში 2007 წლის განმავლობაში გამოთანაბრებითი ტრანსფერის სახით არ გადარიცხულა ფინანსური სახსრები, რადგან აღნიშნულ წელს მოქმედი გამოთანაბრებითი ტრანსფერის ფორმულის გაანგარიშებისას თბილისი არ ღებულობდა მონაწილეობას. თბილისის ბიუჯეტში გამოთანაბრებითი ტრანსფერის სახით 2008 წელს დაგეგმილია ცენტრალური ბიუჯეტიდან მხოლოდ 226.701 ათასი ლარის მიღება, რაც გასული წლის საშემოსავლო გადასახადზე 132.628,9 ათასი ლარით ნაკლებია.

მას შემდეგ, რაც საშემოსავლო გადასახადი მთლიანად სახელმწიფო ბიუჯეტში გადავიდა, დედაქალაქის ბიუჯეტი საგრძნობლად შემცირდა. შემოსულობების 45% სახელმწიფოს ფინანსურ დახმარებაზე მოდის, მაშინ როდესაც 2007 წელს თბილისი საერთოდ არ იღებდა გამოთანაბრებით ტრანსფერს და ერთ-ერთ ყველაზე მძლავრ თვითმმართველ ერთეულად გვევლინებოდა. მას საშემოსავლო გადასახადის თანხებიდან ძალიან ბევრი ღონისძიების დაფინანსება შეეძლო, ეს კი თბილისისათვის, როგორც დედაქალაქისთვის, ძალზე მნიშვნელოვან ფაქტორს წარმოადგენდა. ცვლილებების შედეგად, თბილისის ფინანსები სახელმწიფო ბიუჯეტზე გახდა დამოკიდებული. აღნიშნული გარემოებიდან გამომდინარე, ამა თუ იმ ღონისძიების დაფინანსება შეიძლება პოლიტიკური მსჯელობისა და ვაჭრობის საგნადაც კი იქცეს, რაც, რა თქმა უნდა, უარყოფითად აისახება თბილისის, როგორც თვითმმართველი ერთეულის, დამოუკიდებლობის ხარისხზე.

1.3.2. რეგიონები

აღნიშნული ცვლილების თანახმად, ადგილობრივ თვითმმართველობებს 2008 წლიდან მნიშვნელოვნად შეუმცირდებათ საგადასახადო შემოსავლები, რაც უარყოფითად იმოქმედებს თვითმმართველობების ფინანსურ შესაძლებლობებზე. მაგალითად, ზუგდიდის ბიუჯეტში 2007 წელს საშემოსავლო გადასახადის სახით მობილიზებული იქნა 5,1 მილიონი ლარი, რაც ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლების ყველაზე დიდ ნაწილს (82%) შეადგენს. აღნიშნული ცვლილება მნიშვნელოვნად ზღუდავს თვითმმართველობის ფისკალურ ავტონომიას, ვინაიდან საგრძნობლად მცირდება თვითმმართველობების საკუთარი შემოსავლები, რომელიც უნდა მოხმარდეს ექსკლუზიური უფლებამოსილებების დაფინანსებას.

ხარაგაულის მუნიციპალიტეტის 2008 წლის ადგილობრივი ბიუჯეტის შემოსულობების პროგნოზი განისაზღვრა 1.403 ათასი ლარით, რაც წინა წლის ანალოგიურ მაჩვენებელთან შედარებით 388,3 ათასი ლარით ანუ 22%-ით ნაკლებია. ბიუჯეტის შემოსულობებს შორის ძირითადი ადგილი (54%) უჭირავს გამოთანაბრებითი ტრანსფერის სახით მიღებულ შემოსავლებს. რაც შეეხება საგადასახადო, არასაგადასახადო და კაპიტალური შემოსავლებს, ის შემოსულობების მხოლოდ 30%-ს შეადგენს, 16%-ითაა წარმოდგენილი სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ფინანსური დახმარების სახით გადმოცემული მიზნობრივი და სპეციალური ტრანსფერები.

საშემოსავლო გადასახადი ლანჩხუთის მუნიციპალიტეტისათვის შემოსავლის ძირითად წყაროს წარმოადგენდა. ბიუჯეტის შემოსულობების თითქმის ნახევრის მობილიზება ხდებოდა საშემოსავლო გადასახადიდან მიღებული ფინანსური სახსრებიდან. აღნიშნული მუხლით ბიუჯეტში მობილიზებულ იყო 1.300 ათასი ლარი. მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის მთლიანი შემოსავლების 65,9%-ს შეადგენდა საგადასახადო შემოსავლები, მაშინ როდესაც 2008 წელს საგადასახადო შემოსავლის სახით მხოლოდ 11,5%-ს მიიღებს. აღნიშნული ცვლილებების გამო, ლანჩხუთის მუნიციპალიტეტის 2008 წლის ბიუჯეტის მთლიანი მოცულობა შემცირებულია. 2008 წელს ლანჩხუთის მუნიციპალიტეტი გამოთანაბრებითი ტრანსფერის სახით მიიღებს მთლიანი ბიუჯეტის შემოსავლების 55,7%-ს. ლანჩხუთის მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტში ქონების გადასახადიდან მიღებული შემოსავლები 2007 წელს შეადგენდა ბიუჯეტის შემოსულობების დაახლოებით 15%-ს, ხოლო მოსაკრებლებიდან მიღებული შემოსავლები სიმბოლური მოცულობის იყო და მხოლოდ 3%-ს შეადგენდა.

გარდაბნის მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტში 2007 წელს საშემოსავლო გადასახადის სახით მობილიზებულ იქნა 6566,3 ათასი ლარი, რაც ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლების 39,2%-ს შეადგენდა. ქონების გადასახადის სახით მობილიზებული იყო 2415,9 ათასი ლარი, რომელიც საგადასახადო შემოსავლების 14,4%-ს შეადგენდა. გარდაბნის მუნიციპალიტეტი წარმოადგენდა ერთ-ერთ თვითმმართველ მუნიციპალიტეტს, რომელსაც გამოთანაბრებითი ტრანსფერის სახით არ მიუღია ფინანსური სახსრები და 2008 წლის განმავლობაშიც არ

მიიღებს ფინანსურ დახმარებას ტრანსფერის სახით. 2007 წელს გატარებული აღნიშნული საგადასახადო რეფორმის შედეგად, გარდაბნის მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტი დაახლოებით 8 მილიონი ლარით არის შემცირებული. ბიუჯეტის შემცირების გამო, ქონების გადასახადიდან მიღებული შემოსავლები 2008 წელსაც დაახლოებით იგივე მოცულობით არის დაგეგმილი, მაგრამ ის ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლების 14,4%-ის ნაცვლად 30%-ს შეადგენს. ასეთივე ტენდენცია არის მოსაკრებლების კუთხითაც. ბიუჯეტში მოსაკრებლის სახით 2007 წელს მიღებული იყო 722,5 ათასი ლარი, ხოლო 2008 წელს დაგეგმილია 639 ათასი ლარის მიღება. მიუხედავად 2008 წელს ბიუჯეტში მოსაკრებლის სახით დაგეგმილი ფინანსური სახსრების წინა წელთან შედარებით შემცირებისა, გაიზარდა პროცენტულ მაჩვენებელში მისი მოცულობა. თუკი 2007 წელს მოსაკრებლის სახით მიღებული შემოსავლები 4,3%-ს შეადგენდა, 2008 წელს აღნიშნული მაჩვენებელი შემოსულობების 7,5%-ს შეადგენს. აღნიშნული ცვლილება გამოწვეულია ბიუჯეტის შემოსულობების შემცირებით.

ცენტრიდან რეგიონების დაფინანსების კარგ მაგალითად გამოდგება რამდენიმე მუნიციპალიტეტი. 2007 წელს საკმაოდ მოცულობით არასაკუთარ შემოსულობები მიიღო თეთრიწყაროს მუნიციპალიტეტმა. მათგან 1.735,0 ათას ლარს საშემოსავლო გადასახადის სახით, ხოლო 816,5 ათას ლარს - ფინანსური დახმარების სახით (88,0 ათასი ლარი - გამოთანაბრებითი ტრანსფერი, 728,5 ათასი ლარი - საქართველოს მთავრობის განკარგულებით სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გამოყოფილი ფინანსური დახმარება)⁴.

2. ადგილობრივი თვითმმართველობების საკუთარი გადასახდელები

2.1. ადგილობრივი თვითმმართველობების ბიუჯეტების გადასახდელების შეფასება

მოქმედი კანონმდებლობის თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეული (თითოეული მუნიციპალიტეტი და თვითმმართველი ქალაქი) დამოუკიდებლად განსაზღვრავს "ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" საქართველოს ორგანული კანონის მე-16 მუხლით განსაზღვრული ექსკლუზიური უფლებამოსილებისა და ნებაყოფლობითი უფლებამოსილების დასაფინანსებლად გაღებული ხარჯების ოდენობას.

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის გადასახდელები იყოფა:

- **მიმდინარე ხარჯებად** - რომელშიც შედის ხელფასები, საქონელსა და მომსახურებაზე გაწეული სხვა ხარჯები, მიმდინარე ტრანსფერები, სუბსიდიები, დახმარებები, პროცენტის დაფარვის და ბიუჯეტის კლასიფიკაციით განსაზღვრული სხვა მიმდინარე ხარჯები;
- **კაპიტალურ ხარჯებად** - კაპიტალური აქტივების შექმნა, კაპიტალური ტრანსფერები, ბიუჯეტით გათვალისწინებული სხვა კაპიტალური ხარჯები და ვალის მომსახურების ხარჯები.
- **დაკრედიტებად** - სააქციო კაპიტალში მონაწილეობს.
- **ვალის ამორტიზაციად** - სესხის ძირითადი თანხის დაფარვა.

თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის ფარგლებში შესაძლებელია შეიქმნას სარეზერვო ფონდი, რომლის განკარგვის წესს განსაზღვრავს საკრებულო და რომლის მოცულობა არ უნდა აღემატებოდეს ბიუჯეტის მიმდინარე და კაპიტალური ხარჯების საერთო მოცულობის 2%-ს.

ის ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეული, რომლის შემოსულობები ერთ სულ მოსახლეზე აღემატება ქვეყანაში არსებულ ანალოგიურ საშუალო მაჩვენებლებს, ადგილობრივი ბიუჯეტისათვის განკუთვნილი საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადებიდან მიღებულ შემოსავლებს მიმართავს როგორც დელეგირებული, ისე ექსკლუზიური უფლებამოსილების დასაფინანსებლად.

2.2. ხარჯვითი ნაწილის შეფასება

ზოგადად 2007 წელს ადგილობრივი თვითმმართველობების ბიუჯეტების ხარჯვით ნაწილთან დაკავშირებით უნდა ითქვას, რომ, საშემოსავლო ბაზის სიმწირიდან გამომდინარე, მწირი იყო ბიუჯეტების ხარჯვითი

⁴ ანალიტიკური კვლევა "ადგილობრივი ეკონომიკური პოლიტიკა სამცხე-ჯავახეთის და ქვემო ქართლის რეგიონებში", CARE International in the Caucasus, 2007.

ნაწილიც. ხარჯების უდიდესი წილი ადმინისტრაციულ და მიმდინარე ხარჯებზე მოდიოდა, კაპიტალური და სხვა სახის გრძელვადიანი ღონისძიებების დაფინანსება პრაქტიკულად არ ხორციელდებოდა ან ძალზე უმნიშვნელო სახსრები იხარჯებოდა. მაგალითად, ასპინძის ბიუჯეტში 2007 წლის კაპიტალური ხარჯების დასაფინანსებლად მხოლოდ 5 ათასი ლარი განისაზღვრა, რაც ბიუჯეტის მთლიანი ხარჯების 0,26%-ს შეადგენს⁵.

საბიუჯეტო ხარჯების ძირითადი ნაწილი საერთო დანიშნულების სახელმწიფო მომსახურებაზე და საბინაო-კომუნალურ მეურნეობაზე მოდის. ისინი საერთო ხარჯების თითქმის ნახევარს შეადგენს. ამგვარი ხარჯები ძირითადად განკუთვნილია ნარჩენების გატანის, გარე განათების, გზების შეკეთების, წყალმომარაგების და სხვა მსგავს ღონისძიებებზე. ზოგიერთ მუნიციპალიტეტებში საერთოდ არ ხორციელდება ეკონომიკური საქმიანობის დაფინანსება (მაგ. ადიგენი, აბაშა, მესტია, ტყიბული და სხვა), საიდან გამომდინარეც საკვლევი მუნიციპალიტეტების გრძელვადიანი განვითარების პერსპექტივა საკმაოდ მწირია. ამავე მუნიციპალიტეტებში ასევე არ ფინანსდება ასევე გარემოს დაცვითი და კულტურული ღონისძიებები. ამას ძირითადად განაპირობებს ის, რომ ამ მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტის შემოსავლები ყველაზე მწირია საკვლევი მუნიციპალიტეტთაგან და მათ ამ მწირი საბიუჯეტო სახსრების მიმართვა საარსებოდ უფრო აუცილებელი ღონისძიებების დაფინანსებისკენ უწევთ.

აუცილებელია ყურადღება გამახვილდეს შემდეგ ფაქტზეც: 2007 წლის განმავლობაში ადგილობრივი ბიუჯეტების უმრავლესობაში შევიდა ხუთზე მეტი (ხშირ შემთხვევაში ათი ან თორმეტი) ცვლილება. მართალია, ცვლილებების თანახმად ადგილობრივი ბიუჯეტების შემოსულობები მუდმივად იზრდებოდა, თუმცა ასეთი ხშირი ცვლილებების პირობებში ბიუჯეტი კარგავს ადგილობრივი პოლიტიკის განმსაზღვრელი ფინანსური დოკუმენტის მნიშვნელობას და მეტყველებს იმაზე, რომ ადგილობრივ ხელისუფლებას არ გააჩნია პროგნოზირების მექანიზმები. აუცილებელია შემდგომი წლების ბიუჯეტის დაგეგმვისას გათვალისწინებულ იქნეს ზემოაღნიშნული ხარვეზები და მოხდეს საბიუჯეტო რესურსები უფრო ეფექტურად და მიზანმიმართულად გამოიყენებოდეს.

2.3. ხარჯების არამიზნობრიობა

2007 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონში აღნიშნულია: "ნება დაერთოს ადგილობრივი თვითმმართველობების ორგანეობს, საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადებიდან და მოსაკრებლებიდან მიღებული სახსრები მიმართონ ექსკლუზიური და დელეგირებული უფლებამოსილებების დასაფინანსებლად". აღნიშნულ სახსრებს ადგილობრივი თვითმმართველობები უნდა მიმართავდნენ მხოლოდ ექსკლუზიური უფლებამოსილებების დასაფინანსებლად. ამ სახსრებით დელეგირებული უფლებამოსილებების დაფინანსება ეწინააღმდეგება "ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტის შესახებ" კანონს, ვინაიდან დელეგირებული უფლებამოსილებები შესაძლებელია დაფინანსდეს მხოლოდ ცენტრიდან მიღებული მიზნობრივი ტრანსფერით.

ადგილობრივი თვითმმართველობების მიერ 2007 წლის განმავლობაში რიგ შემთხვევებში ადგილი ჰქონდა უკანონო ხარჯებს. მაგალითად, ზუგდიდის მუნიციპალიტეტმა 699,8 ათასი ლარით დააფინანსა პოლიციის საქმიანობასთან და მომსახურებასთან დაკავშირებული ხარჯები. პოლიციის საქმიანობისა და მომსახურების დაფინანსება არ წარმოადგენს ადგილობრივი თვითმმართველობის ექსკლუზიურ უფლებამოსილებას, ამასთან აღნიშნული საქმიანობის დელეგირება არ მომხდარა ცენტრალური ხელისუფლებიდან. მეტიც, ის ნებაყოფლობითი უფლებამოსილებაც ვერ იქნება, ვინაიდან ნებაყოფლობითია ისეთი უფლებამოსილება, რომელიც არც ცენტრალური ხელისუფლების უფლებამოსილებაა და არც ადგილობრივი თვითმმართველობის. პოლიციის დაფინანსება და, საერთოდ, საზოგადოებრივი წესრიგის უზრუნველყოფა კი ცენტრალური ხელისუფლების კონსტიტუციით აღიარებული უფლებამოსილებაა.

ადგილობრივი თვითმმართველობების მიერ 2008 წლის დაგეგმილ ბიუჯეტებშიც გვხვდება ისეთი ხარჯები, რომლებიც არ წარმოადგენს მათ ექსკლუზიურ უფლებამოსილებას. მაგალითად, ხარაგაულის მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტში 18%-ით წარმოადგენილი განათლების ხარჯები. აღნიშნული მუხლით ფინანსდება ზოგადი განათლებისა (3,9 ათასი ლარი) და განათლების სფეროში დამხმარე საქმიანობის ხარჯები (46 ათასი

⁵ "ადგილობრივი ეკონომიკური პოლიტიკა სამცხე-ჯავახეთის და ქვემო ქართლის რეგიონებში", ანალიტიკური სამაგიდო კვლევა, CARE Georgia, 2007.

ლარი). განათლების სფეროში სხვა არაკლასიფიცირებული საქმიანობის დაფინანსებისთვის დაგეგმილია 25,1 ათასი ლარი. ზოგადი განათლების დაფინანსება წარმოადგენს ცენტრალური ხელისუფლების ექსკლუზიურ უფლებამოსილებას და მისი დაფინანსება ადგილობრივი ბიუჯეტიდან არ უნდა ხდებოდეს. 2008 წლის ხარაგაულის მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტში ჯანდაცვისა და სოციალური უზრუნველყოფის სფეროზე შესაბამისად გამოყოფილია 35 ათასი და 74 ათასი ლარი. აღნიშნული სფეროები, ისევე როგორც თავდაცვა, წარმოადგენს დელეგირებულ უფლებამოსილებას და მათი დაფინანსება მიზნობრივი ტრანსფერით უნდა ხდებოდეს და არა ადგილობრივი ბიუჯეტის საკუთარი შემოსავლებიდან. როგორც დამტკიცებული ბიუჯეტიდან ჩანს, ჯანდაცვის, სოციალური უზრუნველყოფისა და თავდაცვის სფეროების დაფინანსებისთვის ჯამში გამოყოფილია 141 ათასი ლარი, მაშინ როდესაც მიზნობრივი ტრანსფერის მოცულობა მხოლოდ 114 ათასი ლარია, ანუ ადგილი აქვს საკუთარი შემოსავლებით დელეგირებული უფლებამოსილებების დაფინანსებას, რაც "ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ორგანული კანონისა და "ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ" საქართველოს კანონის უხეში დარღვევაა.

აღსანიშნავია ასევე, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობების ბიუჯეტებიდან კვლავ ფინანსდება საქართველოს პარლამენტში არჩეული მაჟორიტარი დეპუტატის შენახვის ხარჯები, რაც არ წარმოადგენს ადგილობრივი თვითმმართველობის კომპეტენციას და სრულიად გაუგებარია ისედაც მწირი ფინანსური რესურსების არსებობისას რატომ ხდება მისი დაფინანსება ადგილობრივი თვითმმართველობების ბიუჯეტებიდან.

3. გამოთანაბრებითი ტრანსფერი

3.1. გამოთანაბრებითი ტრანსფერის გამოანგარიშების მეთოდოლოგია

2006 წელს განხორციელებულ საკანონმდებლო ცვლილებათა შედეგად, ექსკლუზიურ უფლებამოსილებათა განხორციელების უზრუნველსაყოფად ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულებს საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ფინანსური დახმარების სახით გადაეცათ გამოთანაბრებითი ტრანსფერი. აღნიშნული განლადათ წინგადადგმული ნაბიჯი ფინანსური დეცენტრალიზაციის მიმართულებით და მას უნდა უზრუნველყო სხვადასხვა ადგილობრივ თვითმმართველობებს შორის ექსკლუზიურ უფლებამოსილებათა განხორციელებისათვის ფინანსური რესურსების გამოთანაბრება.

მიუხედავად იმისა, რომ კანონი "ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ" ძალაში 2007 წლის 1 იანვარს შევიდა, გამოთანაბრებითი ტრანსფერის მექანიზმი 2007 წელს პრაქტიკაში არ ამოქმედებულა. სახელმწიფო ბიუჯეტიდან თვითმმართველობებს ერიცხებოდათ ფინანსური დახმარება, რომელიც ყოველი ბიუჯეტის მიღების წინ ხდებოდა პოლიტიკური ვაჭრობის საგანი. თანხის ოდენობის გამოთვლა არ იყო ობიექტურ კრიტერიუმებსა და სტატისტიკაზე დაფუძნებული. ტრანსფერის მოცულობის განსაზღვრაში მნიშვნელოვან როლს ამა თუ იმ მოხელის პირადი შეხედულება თამაშობდა, რის საფუძველზეც მიიღებოდა საბოლოო გადაწყვეტილება.

2007 წელს მოქმედ ფორმულას რეალური გამოთანაბრება არ მოუხდენია, რადგან ფორმულა დამტკიცდა მხოლოდ იმის შემდეგ, რაც მიღებული იყო ადგილობრივი ბიუჯეტები, ასე რომ, მსჯელობა იმის შესახებ, თუ როგორ იმუშავა პრაქტიკაში გამოთანაბრების პირველმა ფორმულამ, შეუძლებელია⁶. გამოთანაბრებითი ტრანსფერის ფორმულა შედგენილი იყო მწირი კოეფიციენტებით, ზოგიერთი კოეფიციენტი დათვლასაც კი არ ექვემდებარებოდა საქართველოში მისი პროგნოზირების მექანიზმების არარსებობის გამო.

ფორმულის უარყოფითი მხარე იყო მისი გათვლა მხოლოდ შემოსავლების (და არა ხარჯების) მიხედვითაც, რაც არ იძლეოდა ობიექტურ სურათს. ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულს, რომლის პოტენციური შემოსულობები ერთ სულ მოსახლეზე აღემატება ქვეყანაში არსებულ ანალოგიურ საშუალო მაჩვენებელს, გამოთანაბრებითი ტრანსფერი არ გამოეყოფა. ამასთან, საქართველოში ერთ სულ მოსახლეზე საშუალო შემოსულობები საკმაოდ მცირეა, ამიტომ მუნიციპალიტეტების ნაწილს ტრანსფერის სახით თანხა აღარ გადაეცემა. ისიც აღსანიშნავია, რომ მიღებული შემოსულობების უკმარისობის ოდენობა გამოთანაბრებითი ტრანსფერით მთლიანად არ იფარება და სახელმწიფო ბიუჯეტი მხოლოდ ამ უკმარისობის არანაკლებ 70%-ს აფინანსებს. ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულები გამოთანაბრებით ტრანსფერს ყოველთვის იღებენ,

⁶ დ. ნარმანია, "პოლიტიკურ ფონს ხშირად ეწირება ეკონომიკური და ფინანსური ინტერესები", გაზეთი 24 საათის "დამატება რეგიონის დროით", 1 თებერვალი, 2008 წ., №50.

ცხადია, წლიური მოცულობის 1/12-ის ოდენობით. ამასთან, თბილისის გაუთვალისწინებლობამ საშუალო მაჩვენებლების გამოანგარიშებაში გამოიწვია ის, რომ საშუალო მაჩვენებელი დაბლა იქნა დაწეული. 2007 წლის განმავლობაში აღნიშნული გამოთანაბრებითი ტრანსფერის ფორმულის გარშემო მრავალი კრიტიკული მოსაზრება გამოითქვა ადგილობრივი და უცხოელი ექსპერტების მიერ. ფორმულის გაუმართაობა აღიარა ცენტრალურმა ხელისუფლებამაც (ფინანსთა სამინისტრომ) და დღის წესრიგში დადგა ახალი ფორმულის შემუშავების საკითხი.

ზემოაღნიშნული ნაკლოვანებების გამო, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრომ გამოთანაბრების ახალი ფორმულა შეიმუშავა, რომელიც 2008 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პაკეტში შედიოდა და მასთან ერთად დამტკიცდა. ახალი ფორმულით, გამოთანაბრებითი ტრანსფერის გაანგარიშება ხდება ყველა ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის მიხედვით, ანუ გამოთანაბრებაში მონაწილეობს საქართველოს 69-ვე თვითმმართველი ერთეული (დედაქალაქი თბილისის ჩათვლით).

3.2. ტრანსფერის ფორმულა

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტისთვის გადასაცემი გამოთანაბრებითი ტრანსფერის მოცულობა განისაზღვრება ფორმულით:

$$T_i = (E - R) * K$$

სადაც:

- T_i - თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტისთვის გამოსაყოფი გამოთანაბრებითი ტრანსფერია;
- E - თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის ხარჯები;
- R - თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შემოსავლები;
- K - მხარდაჭერის კოეფიციენტი.

გამოსაყოფი გამოთანაბრებითი ტრანსფერი. პირველ ეტაპზე გაიანგარიშება თვითმმართველი ერთეულის ხარჯები, რომელიც მიიღება სტატისტიკური მაჩვენებლისა და შესაბამისი გამოთანაბრებითი კოეფიციენტის ნამრავლის ჯამით. მეორე ეტაპზე გაიანგარიშება თვითმმართველი ერთეულის შემოსავლები, რომელიც მიიღება მიმდინარე წლის პროგნოზისა და გასული სამი წლის ფაქტიური მაჩვენებლების ტენდენციის მიხედვით. იმ ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულს, რომლის ბიუჯეტის შემოსავლები აღემატება ამავე ბიუჯეტის ხარჯებს, გამოთანაბრებითი ტრანსფერი არ გამოეყოფა.

გაანგარიშების შემდგომ ეტაპზე გამოითვლება თითოეული ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის გამოთანაბრებითი ტრანსფერის ოდენობა, რომელიც მიიღება ამავე ერთეულის ხარჯებსა და შემოსავლებს შორის სხვაობის გამრავლებით მხარდაჭერის კოეფიციენტზე, რომელიც მტკიცდება საქართველოს მთავრობის მიერ ყოველწლიურად. დამტკიცებული გამოთანაბრებითი ტრანსფერი ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულს შესაძლებელია გამოეყოს მოთხოვნის შესაბამისად.

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის ხარჯები (E) გამოითვლება ფორმულით:

$$E = \sum C_n * P_n \text{ ანუ } C1 * P1 + C2 * P2 + C3 * P3 + C4 * P4 + C5 * P5 + C6 * P6$$

სადაც:

- C_n ანუ ($C1, C2, C3, C4, C5, C6$) - არის ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის სტატისტიკური მაჩვენებელი (მოსახლეობა, სკოლამდელი ასაკის ბავშვები, ფართობი, 7-18 წლამდე მოზარდთა რაოდენობა, დედაქალაქის სტატუსი, ადგილობრივი მნიშვნელობის გზები).
- P_n ანუ ($P1, P2, P3, P4, P5, P6$) - გამოთანაბრებითი კოეფიციენტები, რომლებიც წარმოადგენენ ურთიერთკავშირს ხარჯის თითოეულ კატეგორიასა (ფუნქცია) და სტატისტიკურ მაჩვენებელს შორის.

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის შემოსავლები (ქონების გადასახადი, არასაგადასახადო შემოსავლები, კაპიტალური შემოსავლები). შემოსავლები ცალკეული თვითმმართველი ერთეულისათვის გაიანგარიშება მიმდინარე წლის პროგნოზისა და გასული სამი წლის ფაქტიური მაჩვენებლების ტენდენციის მიხედვით.

მხარდაჭერის კოეფიციენტი ყოველწლიურად მტკიცდება საქართველოს მთავრობის მიერ.

3.3. გამოთანაბრებითი კოეფიციენტები

გამოთანაბრებითი კოეფიციენტების (P_n) გამოთვლის პირველ ეტაპზე აიღება ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის ხარჯები ფუნქციონალური კლასიფიკაციის მიხედვით. რეგრესული ანალიზით რეალური შედეგის მიღების მიზნით, ზოგიერთი კატეგორია გაერთიანდა, ვინაიდან ადგილობრივი მთავრობის ზოგიერთი ხარჯი მთლიან ხარჯებთან მიმართებით მეტად უმნიშვნელოა და მისი ცალკე გამოყენება არამიზანშეწონილია (მაგ. მხოლოდ თავდაცვისა და ანალოგიური ხარჯები ადგილობრივი მთავრობისათვის). გაერთიანების შედეგად ჩამოყალიბდა შემდეგი ფუნქციები: მმართველობა, ეკონომიკური საქმიანობა, განათლება, კულტურა, ჯანდაცვა, სოციალური უზრუნველყოფა⁷.

შემდეგ ეტაპზე შეირჩევა ის სტატისტიკური მაჩვენებლები, რომელთა სიდიდეც არ არის ადვილად მანიპულირებადი ადგილობრივი მთავრობის მიერ. ეს მაჩვენებლებია: მოსახლეობა, ფართობი, 7-18 წლამდე მოზარდთა რაოდენობა, სკოლამდელი ასაკის ბავშვების რაოდენობა, დედაქალაქის სტატუსი (თბილისისა და ბათუმისათვის) და გზების სიგრძე.

ინფორმაციის არქონის პირობებში, გზების სიგრძის საშუალო მაჩვენებლის გამოსათვლელად ხდება დაშვება, რომ ქალაქებში არსებული გზის სიგრძის 90 პროცენტი ასფალტის საფარით არის დაფარული, ხოლო დარჩენილი 10 პროცენტი კი - ხრეშიან-გრუნტოვანი საფარით (რაიონებში გაანგარიშება საპირისპირო ნიშნით ხდება). შემდეგ ხორციელდება ასფალტოვანი და ხრეშიან-გრუნტოვანი გზების სიგრძის შეწონვა ამავე გზების შესაბამის 0,9 და 0,1 კოეფიციენტებთან.

შემდეგ ეტაპზე აღნიშნული მაჩვენებლები ჯგუფდება ხარჯების ფუნქციების (ფუნქციონალური კლასიფიკაციის) მიხედვით, გაანგარიშებისას აიღება საშუალო ხარჯი თითოეული ფუნქციის მიხედვით. საშუალო ხარჯების გაანგარიშება ხდება ადგილობრივი მთავრობების საბაზისო (მიმდინარე) წლის საპროგნოზო და გასული ორი წლის (2005-2006) ფაქტობრივ ხარჯებზე დაყრდნობით (საკუთარი შემოსავლები). უკანასკნელი წლის მნიშვნელობის გაზრდის მიზნით, თითოეული წლის ხარჯი სხვადასხვა პროპორციით გაითვალისწინება, მაგალითად (2007 - 0,7; 2006 - 0,2; 2005 - 0,1).

ფუნქციების მიხედვით, ხარჯების საშუალო მაჩვენებლისა და მისი შესაფერისი სტატისტიკური მაჩვენებლების თავმოყრის შემდეგ ხორციელდება გამოთანაბრებითი კოეფიციენტის გამოანგარიშება თითოეული ფუნქციის მიხედვით. შედეგებიდან შეირჩევა მხოლოდ ის კოეფიციენტები, სადაც სტატისტიკურ მაჩვენებელსა და ხარჯს შორის დადებითი კორელაცია გამოვლინდა და რომელთა გაანგარიშებაშიც უფრო მეტი სტატისტიკური მაჩვენებელი მონაწილეობს. გამოთანაბრებითი კოეფიციენტის ოდენობა გაიანგარიშება რეგრესული ანალიზის მეშვეობით.

- ეკონომიკის ხარჯების გათვლაში მონაწილეობას იღებს გზების სიგრძე და დედაქალაქის სტატუსი.
- კულტურის ხარჯების გათვლაში - მოსახლეობა და 7-18 წლამდე მოზარდთა რაოდენობა.
- განათლების ხარჯების გათვლაში - სკოლამდელი ბავშვების რაოდენობა.

გამონაკლისი მნიშვნელობების გამორიცხვის მიზნით ამოღებულია უდიდესი და უმცირესი მნიშვნელობები. ფუნქციის მიხედვით მიღებული კოეფიციენტები ჯგუფდება და მიიღებს ჯამურ კოეფიციენტს (P_n) თითოეული სტატისტიკური მაჩვენებლისათვის.

⁷ ვინაიდან "ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" საქართველოს ორგანული კანონით დელეგირებული ფუნქციების განსახორციელებლად სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გამოიყოფა მიზნობრივი ტრანსფერი, ამიტომ სოციალური უზრუნველყოფისა და ჯანდაცვის ღონისძიებები ამ გათვლაში არ მონაწილეობენ.

ამ მეთოდით 4 წელიწადში ერთხელ გამოიანგარიშება გამოთანაბრებითი კოეფიციენტები (P_n) თითოეული სტატისტიკური მაჩვენებლის მიხედვით. ეს კოეფიციენტი ერთი და იგივეა ყველა თვითმმართველი ერთეულისთვის და იზრდება ყოველ წელს ქვეყნის ძირითადი მიმართულებების და მონაცემების დოკუმენტში მოცემული ფასების ზრდის ინდექსის მიხედვით.

3.4. გამოთანაბრებითი ტრანსფერისა და ფორმულის შეფასება

გამოთანაბრებითი ტრანსფერის ფორმულა მნიშვნელოვნად გაუმჯობესებული ვარიანტია წინა ფორმულასთან შედარებით. უკეთესია იმიტომაც, რომ ეფუძნება ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის დეფიციტს და შემოღებულია მყარად განსაზღვრული კოეფიციენტები, რომელთა მეშვეობითაც უნდა დაითვალოს ტრანსფერი; ფორმულა დაფუძნებულია სტატისტიკური მონაცემების ობიექტურ გამოყენებაზე; კოეფიციენტები მიიღება რეგრესული ანალიზით და მოქმედია ყველა მუნიციპალიტეტისათვის, ანუ ხდება მუნიციპალიტეტების დაჯგუფება ხარჯვის კატეგორიით და სტატისტიკური მონაცემების მიხედვით. დადებითია იმ თვალსაზრისითაც, რომ გაანგარიშებებში ჩაერთო თბილისი და რეალურად აიწია როგორც შემოსავლების, ასე ხარჯების დონემ.

ამავე დროს ახალ ფორმულას აქვს მთელი რიგი ნაკლოვანებებიც:

1. არ არის გათვალისწინებული თვითმმართველი ქალაქების ინტერესები. ფორმულა არ ასახავს განსხვავებებს პატარა მუნიციპალიტეტებსა და იმ მუნიციპალიტეტებს შორის, რომლებსაც მსხვილი ადმინისტრაციული ცენტრი აქვთ. ფორმულაში განსხვავებული კოეფიციენტი მოქმედებს მხოლოდ დედაქალაქისთვის. ასეთივე კოეფიციენტები უნდა მუშაობდეს ყველა თვითმმართველი ქალაქისთვის. ასევე გათვალისწინებული უნდა იქნეს ის ქალაქები, რომლებიც ფართობით და მოსახლეობის რაოდენობით არ ჩამოუვარდებიან თვითმმართველ ქალაქებს (გორი, თელავი, ზუგდიდი და სხვა).
2. ფორმულის მიერ გამოთანაბრებითი ტრანსფერის მოცულობის დადგენა წინა წლის ფაქტობრივი ხარჯების პროგრესის საფუძველზე ხდება. აღნიშნული გარემოება ხელს უშლის არსებობდეს განვითარებაზე ორიენტირებული ადგილობრივი ბიუჯეტი. ამ შემთხვევაში, განვითარების პროგრამები მხოლოდ ცენტრალური ხელისუფლების მიზნობრივი ტრანსფერით ფინანსდება.
3. ფორმულა ადგილობრივ თვითმმართველობებს განუსაზღვრავს ერთგვარ ჩარჩოს, რომელსაც მან ბიუჯეტის ხარჯვითი ნაწილი უნდა მოარგოს, ცხადია ასეთ პირობებში ბიუჯეტი კარგავს იმ ფუნქციას, რომლითაც მან უნდა განსაზღვროს ადგილობრივი პილიტიკის მიმართულებები. ამას ემატება ისიც, რომ "საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ" კანონში შეტანილი ცვლილებით, ფინანსთა სამინისტრო იღებს უფლებას შექმნას ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების განვითარების საშუალოვადიანი გეგმა, რაც თვითმმართველობის ექსკლუზიურ უფლებამოსილებებში ჩარევას ნიშნავს.

ადგილობრივი თვითმმართველობების 2007 წლის ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილი საკმაოდ მწირი იყო, რის გამოც ადგილობრივი თვითმმართველობები ვერ ახერხებდნენ დაფინანსებინათ ექსკლუზიური უფლებამოსილებების დიდი ნაწილი. ამასთან, ცენტრალური ხელისუფლების დავალებების საფუძველზე მათ უწევდათ საკუთარი სახსრებიდან დელეგირებული უფლებამოსილების დაფინანსებაც. ეს ფინანსურად სუსტ თვითმმართველობებს ისედაც მძიმე ვითარებაში აყენებდა და მუნიციპალური სერვისების მიწოდების ხარისხს აუარესებდა. ამასთან, მიუხედავად 2007 წელს განხორციელებული ცვლილებებისა, "ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტის შესახებ" საქართველოს კანონში კვლავ არსებობს გარკვეული ხარვეზები, რომლებიც აუცილებელ გასწორებას საჭიროებს.

ადგილობრივი ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილის სიმწირის ერთ-ერთი განმაპირობებელი ფაქტორი იყო საგადასახადო კოდექსში არსებული შეღავათების სიმრავლე და მწირი გამოთანაბრებითი ტრანსფერის მოცულობა. 2007 წელს განხორციელებულ ცვლილებების შედეგად, ადგილობრივ თვითმმართველობებს კიდევ უფრო მნიშვნელოვნად შეუმცირდათ საშემოსავლო ნაწილი. ამის პარალელურად, 2007 წლის განმავლობაში რიგი მუნიციპალიტეტების მიერ ადგილობრივი სახსრებით მოხდა ისეთი ობიექტების/მომსახურების დაფინანსება, რომლებიც ცენტრალური ხელისუფლების კომპეტენციებს განეკუთვნება (მაგალითად, საზოგადოებრივი წესრიგი, დაცვა, საშუალო განათლება და ა.შ.). ამასთან, სხვადასხვა პერიოდულობით ხდებოდა ცენტრალური ხელისუფლების მიერ ადგილობრივ თვითმმართველობებზე თანხების გადაცემა ისეთი ღონისძიებების დასაფინანსებლად, რაც მათი ექსკლუზიური უფლებამოსილებაა და საკუთარი სახსრებით უნდა აფინანსებდნენ. ეს იმას ნიშნავს, რომ ცენტრალურმა ხელისუფლებამ, ერთი მხრივ, თავის მიერ გატარებული

პოლიტიკით შეასუსტა ადგილობრივი თვითმმართველობების ფინანსური დამოუკიდებლობა, ხოლო, მეორე მხრივ, დაიწყო მათზე დახმარებების გაცემა, რითაც ადგილობრივი თვითმმართველობების ცენტრალურ ხელისუფლებაზე დამოკიდებულების ხარისხი მნიშვნელოვნად გაიზარდა.

4. დასკვნა

2007 წელს ადგილობრივი თვითმმართველობების მთლიანმა საჯარო შემოსავლებმა 1199,2 მლნ. ლარი, ქვეყნის მთლიანი საჯარო შემოსავლების მხოლოდ 19,9% შეადგინა, საიდანაც 716,6 მლნ. ლარი ქ. თბილისზე მოდიოდა. თუ დედაქალაქის შემოსავლებს არ გავითვალისწინებთ, საქართველოს დანარჩენი 68 თვითმმართველობის შემოსავალი (ცენტრიდან გადაცემული ტრანსფერების ჩათვლით) მთლიანი საჯარო შემოსავლების მხოლოდ 8%-ს შეადგენს.

მიუხედავად ქვეყნის ხელისუფლების მიერ დეკლარირებული პოლიტიკური ნებისა, რომ ქვეყანა მიისწრაფვის დეცენტრალიზაციისაკენ, საქართველოში დღეისათვის უმეტესწილად სახელისუფლებო უფლებამოსილებების ცენტრალიზაციის ტენდენცია შეინიშნება. ცენტრალური ხელისუფლება სულ უფრო და უფრო აქტიურად ერევა თვითმმართველობათა ექსკლუზიურ კომპეტენციებში (გარე განათება, სკვერებისა და შადრევნების მოწყობა და სხვ.). ამასთან, არა თუ ფინანსური გაძლიერების ხელშეწყობა, არამედ მისი დაკნინების და დიდი პოლიტიკური ზეგავლენის შენარჩუნების ტენდენციები შეინიშნება.

V. ადგილობრივი თვითმმართველობის ქონებრივი ბაზა

1. 2007 წელს არსებული ვითარების მოკლე აღწერა

2007 წელს ადგილობრივი თვითმმართველობებისთვის სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული ქონების გადაცემის პროცესი ნელი ტემპებით და გარკვეული წინააღმდეგობებით მიმდინარეობდა. "ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ" საქართველოს კანონის თანახმად, ჯერ კიდევ 2005 წლის ივნისისათვის უნდა ყოფილიყო მომზადებული ადგილობრივი თვითმმართველობებისათვის გადასაცემი ქონების ნუსხა და გადაცემის პროცესი წლის ბოლოსათვის უნდა დასრულებულიყო. მიუხედავად იმისა, რომ ქონების ნაწილი უკვე გადაეცათ ადგილობრივ თვითმმართველობებს, გადაცემის პროცესი რეალურად დღემდე არ არის დასრულებული. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ევროპის სამეზობლო პილიტიკისა და ევროსაბჭოს რეკომენდაციების თანახმად, საქართველო ვალდებული იყო 2007 წლის ბოლომდე სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული ქონების ძირითადი ნაწილი ადგილობრივი თვითმმართველობებისათვის გადაეცა. ქონების გადაცემის პროცესის შეფერხება რამდენიმე მიზეზითაა გამოწვეული:

1. ეკონომიკური განვითარების სამინისტრო და ადგილობრივი თვითმმართველობები არ ფლობდნენ სრულყოფილ ინფორმაციას სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული ქონების შესახებ, ვინაიდან მათი უდიდესი ნაწილი არ არის საჯარო რეესტრში რეგისტრირებული;
2. კანონმდებლებმა ვერ გაითვალისწინეს ქონების გადაცემის პროცესის თანხლები სირთულეები და ქონების გადაცემის პროცესი არ იყო სათანადოდ დაგეგმილი. კანონით გათვალისწინებული პროცედურების თანახმად, თავდაპირველად უნდა განხორციელებულიყო ქონების ინვენტარიზაცია, დადგენილიყო ქონების საბალანსო ღირებულება, შედგენილიყო რუკები და ნახაზები, რაც თავისთავად დიდ ხარჯებთან და დროსთანაა დაკავშირებული. ამასთან, აღნიშნული უნდა განხორციელებინა ადგილობრივ თვითმმართველობებს საკუთარი საბიუჯეტო სახსრებით. საკუთარი შემოსავლების სიმწირის გამო, თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოები ვერ ასრულებდნენ კანონის ამ მოთხოვნებს;
3. ცენტრალური ხელისუფლება ელოდებოდა ადგილობრივი თვითმმართველობის ახალი სისტემის ამოქმედებას 2006 წლის ბოლოდან, რათა ქონება ახალ, რეფორმირებულ და გამსხვილებულ თვითმმართველობებს გადასცემოდათ.

სერიოზულ პრობლემას წარმოადგენს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში მისი წარმართვისათვის აუცილებელი ცოდნისა და უნარების ნაკლებობა, რაც კადრების არასათანადოდ ინფორმირებითაა (უარეს შემთხვევაში არაკვალიფიციურობით) გამოწვეული. ზოგიერთ მუნიციპალიტეტს მოთხოვნილი აქვს ისეთი ქონება, რომელიც წესით მისთვის გადაცემას არ ექვემდებარება, რადგანაც ეს ქონება თავისი არსით არ ასრულებს ადგილობრივი მომსახურების გაწევისათვის საჭირო ქონებას და მას საერთო-სახელმწიფოებრივი დატვირთვა გააჩნია. მაგ. ბორჯომის მუნიციპალიტეტმა მოითხოვა მხარეთმცოდნეობის მუზეუმი, თუმცა ვერ დაასაბუთა მისი საჭიროება. ადიგენის მუნიციპალიტეტმა მოითხოვა დაწყებითი განათლების სკოლები და მას ძირითად ქონებად ასაბუთებს, თუმცა ის არ შედის საქართველოს პრეზიდენტის მიერ დამტკიცებული ძირითადი ქონების სახეობათა ნუსხაში. ასპინძის მუნიციპალიტეტი ამავე მიზეზით ითხოვს ფეხბურთის მოედნის გადაცემას. ახალციხის მუნიციპალიტეტმა მოითხოვა თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის და ტექნიკური უნივერსიტეტის, ასევე სასოფლო-სამეურნეო კოლეჯის და ლიცეუმის შენობების გადაცემა, ასევე მხარეთმცოდნეობის მუზეუმის, გუბერნიის შენობის, მესხეთის სახელმწიფო თეატრის და საპატრიარქოს შენობის გადაცემა. აღნიშნული მუნიციპალიტეტები არც ერთი ამ ქონების გადაცემის აუცილებლობას არ ასაბუთებს, საიდან გამომდინარეც, სავარაუდოდ, ისინი სახელმწიფოსგან ამ ქონებას ვერ მიიღებენ⁸.

ქონების მოთხოვნის კუთხით კარგი პრაქტიკის მაგალითად შეგვიძლია განვიხილოთ ასპინძის მუნიციპალიტეტის მოთხოვნა მოძრავი ქონების გადაცემაზე. ასპინძის მუნიციპალიტეტმა, გარდა უძრავი ქონებისა, მოითხოვა ისეთი მოძრავი ქონებაც, როგორცაა ავტომანქანები, საოფისე ტექნიკა და მოწყობილობა. ასეთი მოთხოვნა სხვა მუნიციპალიტეტებს არ ჰქონიათ და, როგორც წესი, პრაქტიკაშიც საკმაოდ იშვიათია. მართალია, მოქმედი კანონმდებლობა ასეთი ქონების გადაცემის საკითხებს არ ითვალისწინებს (ვინაიდან კანონმდებელმა ვერ გაითვალისწინა ეს საკითხი) და არც კრძალავს. თუმცა, ასპინძის მუნიციპალიტეტმა,

⁸ ანალიტიკური კვლევა "ადგილობრივი ეკონომიკური პოლიტიკა სამცხე-ჯავახეთის და ქვემო ქართლის რეგიონებში", CARE International in the Caucasus, 2007.

გამომდინარე იქიდან, რომ მას კანონმდებლობა არ უკრძალავდა, აღნიშნული ქონება მოითხოვა ეკონომიკური განვითარების სამინისტროდან და, ალბათ, მიიღეს კიდევაც. 2007 წელს კანონმდებელმა გაითვალისწინა საკანონმდებლო ხარვეზი და "ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" საქართველოს ორგანულ კანონში განხორციელებული ცვლილების თანახმად, ადგილობრივ თვითმმართველობებს საკუთრებაში გადაეცათ ადრეარსებული ადგილობრივი თვითმმართველობებისა და მმართველობების ორგანოების ბალანსზე რიცხული მოძრავი ნივთები.

კიდევ ერთი ფაქტორი, რაც აფერხებს ქონების გადაცემას, არის ის, რომ თვითმმართველ ერთეულზე სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული ქონების გადაცემასთან ერთად გადადის ამ ქონებასთან დაკავშირებული ვალდებულებები ("ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ" საქართველოს კანონის მე-7 მუხლი). მუნიციპალიტეტების ტერიტორიაზე არსებულ მრავალ ობიექტს კი ძალიან დიდი დავალიანება გააჩნია ცენტრალური ბიუჯეტის მიმართ და უშუალოდ თვითმმართველობის ორგანოს განკარგულებაში არსებული სახსრები არ იძლევა ამ ვალის დაფარვის ან ამგვარი ობიექტების ამუშავების შესაძლებლობას. ამრიგად, თვითმმართველობას არ სურს საკუთარ თავზე აიღოს პასუხისმგებლობა ასეთი ტიპის ქონებაზე. ამგვარ სიტუაციაში საუკეთესო გამოსავალი იქნება, თუ ცენტრალური ხელისუფლება ჩამოწერს საწარმოების ვალს და შემდეგ მას გადასცემს თვითმმართველობებს. ამის შემდეგ, თვითმმართველობა თვითონ გადაწყვეტდა აემუშავებინა ესა თუ ის ობიექტი, დროებით სამართავად გადაეცა ინვესტორისთვის, თუ მოეხდინა მისი პრივატიზება.

2. ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების მარეგულირებელ კანონმდებლობაში 2007 წელს განხორციელებული ცვლილებები

საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარების ერთ-ერთი ხელისშემშლელი ფაქტორია თვითმმართველობის მარეგულირებელი კანონმდებლობის ხშირი ცვლილებები. ცვლილებების შედეგად კანონები ან ამ უკანასკნელთა ცალკეული დებულებები ხშირად ეწინააღმდეგება ერთმანეთს და უფრო მეტიც, ისინი ეწინააღმდეგებიან თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის ძირითად პრინციპებს.

2.1. "ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ" კანონში ცვლილებები

2007 წელს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების მარეგულირებელ კანონმდებლობაში შეტანილი იქნა მთელი რიგი ცვლილებები. კერძოდ, ცვლილებები შეეხო "ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ორგანულ კანონსა და "ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ" საქართველოს კანონს. საქართველოს კანონმდებლობაში შეტანილი ცვლილებების შედეგად, არსებითად შეიცვალა ადგილობრივი ქონების მართვასთან და განკარგვასთან დაკავშირებული საკითხები. "ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ" კანონიდან ამოღებულ იქნა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების უფლებამოსილებები და კომპეტენციები ქონების მართვის სფეროში და იგი განისაზღვრა ორგანული კანონით. ამასთან, შეიცვალა თვითმმართველი ერთეულის დამატებითი ქონების გასხვისების წესი და ფორმები. აღნიშნული საკითხები დარეგულირდა "სახელმწიფო ქონების და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების პრივატიზებისა და სარგებლობის უფლებით გადაცემის შესახებ" საქართველოს 1997 წლის კანონში 2007 წლის 11 ივნისს განხორციელებული ცვლილებებით.

აღნიშნული ცვლილებების მიზანი გახლდათ ის, რომ ქვეყანაში ჩამოყალიბდეს ერთიანი წესი, როგორც სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული ქონების, ისე თვითმმართველი ერთეულის საკუთრებაში არსებული ქონების პრივატიზებასა და განკარგვასთან დაკავშირებით.

განხორციელებულ ცვლილებათა შედეგად გაუქმდა კანონის დებულებები:

- თვითმმართველი ერთეულის დამატებითი ქონების გასხვისების წესის თაობაზე, რომლებიც ითვალისწინებდნენ თვითმმართველი ერთეულის ხელშეუვალ უფლებას, გაესხვისებინა საკუთარი დამატებითი ქონება კონკურსის, აუქციონის და იჯარა-გამოსყიდვის ფორმით, ერთ-ერთი ასეთი ფორმის გამოყენების შესახებ გადაწყვეტიულების მიღებას საკრებულოს მიერ;

- თვითმმართველი ერთეულის მიერ ქონების გასხვისების შესახებ გარიგებათა გაფორმების წესის თაობაზე, რომლებიც ითვალისწინებდნენ ადგილობრივი ქონების გასხვისებისას სათანადო ხელშეკრულების გაფორმების ვალდებულებას გამყიდველსა და მყიდველს შორის;
- თვითმმართველი ერთეულის მიერ ქონების განკარგვასთან დაკავშირებულ გარიგებათა ბათილობის თაობაზე, რომლებიც თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე მცხოვრებ ან რეგისტრირებულ პირს უფლებას ანიჭებდნენ მოეთხოვა და მიეღო ინფორმაცია თუ განმარტება თვითმმართველი ერთეულის მიერ ქონების განკარგვის მართებულობასთან დაკავშირებით;
- საკრებულოსა და გამგეობის (მთავრობის) უფლებამოსილებების თაობაზე თვითმმართველი ერთეულის ქონების მართვის სფეროში, რომლებიც ითვალისწინებდნენ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ თვითმმართველი ერთეულის ქონებით სარგებლობის, ქონების ფლობისა და განკარგვის წესებისა და ერთიანი გეგმის შედგენასა და დამტკიცებას, თვითმმართველი ერთეულის გასასახვისებელი ქონების ობიექტების ნუსხის შედგენასა და დამტკიცებას.

"ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ" კანონის ზემოაღნიშნული ნორმების გაუქმება, ფაქტობრივად, ნიშნავდა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისთვის თვითმმართველი ერთეულის ქონების მიმართ საკუთრებისა და განკარგვის უფლებების გარკვეულ შეკვეცას.

2007 წლის 11 ივლისს "ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ორგანულ კანონში შეტანილი ცვლილების შედეგად, ადგილობრივი თვითმმართველობის წამომადგენლობითი ორგანოს (საკრებულოს) უფლებამოსილებებს თვითმმართველი ერთეულის ქონების მართვისა და პრივატიზების სფეროში განეკუთვნება მხოლოდ:

- თვითმმართველი ერთეულის ქონების საპრივატიზებო ობიექტების ნუსხის დამტკიცება;
- საქართველოს პრეზიდენტის მიერ მიწის ნორმატიული ფასის განსაზღვრის წესის შესაბამისად სახელმწიფო და თვითმმართველი ერთეულის მიწის ნორმატიული ფასის დადგენა საბაზრო ღირებულების გათვალისწინებით;
- თვითმმართველი ერთეულის ქონების აუქციონის ფორმით პრივატიზებისთვის აუქციონში გამარჯვების დამადასტურებელი ოქმის ტიპიური ფორმის დადგენა.

აღსანიშნავია, რომ ამ ცვლილებით შემცირებულია (დაკნინებულია) საკრებულოს როლი და ფუნქციები პრივატიზების სფეროში, რითაც საკრებულოს ეზღუდება ამავე ორგანული კანონით მინიჭებული ექსკლუზიური უფლებამოსილება, დამოუკიდებლად ფლობდეს და განკარგავდეს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონებას. ამასთან, კანონში არ არის მითითებული, აღმასრულებელი ორგანოს (გამგეობის/მერიის) ვალდებულება და პასუხისმგებლობა საკრებულოს წინაშე, პრივატიზების პროცესში მიმდინარე მოვლენების მონიტორინგის ან კონტროლის თვალსაზრისით.

გამგეობის/მერიის უფლებამოსილებას თვითმმართველი ერთეულის ქონების მართვის სფეროში განეკუთვნება:

- მის მართვაში არსებული საწარმოების საწესდებო კაპიტალში თვითმმართველი ერთეულის ქონების შეტანის თაობაზე გადაწყვეტილების მიღება;
- თვითმმართველი ერთეულის ქონების პრივატიზება, სარგებლობის უფლებით გადაცემა ან სხვაგვარად განკარგვა;
- თვითმმართველი ერთეულის ქონების აუქციონის ფორმით პრივატიზების შესახებ გადაწყვეტილების მიღება;
- თვითმმართველი ერთეულის საპრივატიზებო ქონების შესახებ ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით;
- თვითმმართველი ერთეულის ქონების სარგებლობის უფლებით პირდაპირი განკარგვის წესით გადაცემის შესახებ გადაწყვეტილების მიღება;
- საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი სხვა უფლებამოსილებების განხორციელება.

აღნიშნული უფლებამოსილებების ანალიზიდან გამომდინარე, უმჯობესი იქნებოდა ზემოაღნიშნული უფლებამოსილებები საკრებულოს განეხორციელებინა, ხოლო აღმასრულებელ ორგანოს შეესრულებინა პრივატიზაციის პროცესის ტექნიკური უზრუნველყოფისა და მედიატორის ფუნქცია. წინააღმდეგ შემთხვევაში, როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, საკრებულო კარგავს იმ ფუნქციას, რომლითაც მან თვითმმართველობის ექსკლუზიური უფლებამოსილებები უნდა განახორციელოს. აღნიშნული კი მომავალში აუცილებლად შეაფერხებს ქვეყანაში დამოუკიდებელი და ეკონომიკურად ძლიერი თვითმმართველობების ჩამოყალიბებას.

2.2. "სახელმწიფო ქონების და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების პრივატიზებისა და სარგებლობის უფლებით გადაცემის შესახებ" კანონში ცვლილებები

2007 წელს განხორციელებული ცვლილებების თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველობის ქონების პრივატიზებასა და განკარგვასთან დაკავშირებული საკითხები დაარეგულირა "სახელმწიფო ქონების და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების პრივატიზებისა და სარგებლობის უფლებით გადაცემის შესახებ" საქართველოს კანონმა. კანონის შესაბამისად, ადგილობრივი თვითმმართველობის ქონების მართვას, განკარგვას, მათ შორის პრივატიზების შესახებ გადაწყვეტილებას იღებს და ახორციელებს შესაბამისი ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის აღმასრულებელი ორგანო (გამგეობა/მერია). ქონების პრივატიზებისას მათ შეუძლიათ შეასრულონ გამყიდველის ფუნქციები უშუალოდ, ან იმოქმედონ წარმომადგენლის ან შუამავლის მეშვეობით, რომელსაც გამყიდველის მიერ მინიჭებული აქვს სათანადო უფლებამოსილება.

როგორც ცნობილია, ადგილობრვ თვითმმართველ ერთეულს უფლება აქვს გაასხვისოს ან სარგებლობის უფლებით გადასცეს საკუთარი ქონება. ქონების სარგებლობის უფლებით გადაცემა უნდა მოხდეს საქართველოს სამოქალაქო კოდექსით გათვალისწინებული აღნაგობის, უზურფუქტის, ქირაფლობის, იჯარისა და თხოვების ფორმებით. ამასთან, სარგებლობის უფლებით გადაცემა შესაძლებელია აუქციონის ან პირდაპირი განკარგვის წესით. თუმცა, აღნიშნული არ ვრცელდება აღმასრულებელ და საკანონმდებლო ორგანოებზე, სასამართლო ხელისუფლებისა და პროკურატურის ორგანოებზე, აგრეთვე საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებზე, რომელთაც ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანო თვითმმართველი ერთეულის ქონებას გადასცემს უსასყიდლო აღნაგობის, უსასყიდლო უზურფრუქტისა და თხოვების ფორმებით აუქციონის გარეშე.

როგორც აღვნიშნეთ, 2007 წელს "ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ" კანონში შეტანილი ცვლილების თანახმად, შეიცვალა თვითმმართველი ერთეულის დამატებითი ქონების პრივატიზების წესი და ფორმები. თუ მანამდე ქონების გასხვისება ხდებოდა კონკურსის, აუქციონისა და იჯარა-გამოსყიდვის ფორმებით, დღეს "სახელმწიფო ქონების და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების პრივატიზებისა და სარგებლობის უფლებით გადაცემის შესახებ" საქართველოს კანონის თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველობის ქონების პრივატიზება ხორციელდება მხოლოდ აუქციონის და პირდაპირი მიყიდვის ფორმებით.

აუქციონის ფორმით ქონების პრივატიზების მიზანია საკუთრების უფლება გადაეცეს მყიდველს, რომელიც ვაჭრობის პროცესში გამყიდველს ყველაზე მაღალ ფასს შესთავაზებს, ხოლო თუ აუქციონი გამოცხადდა პირობებით - საკუთრების უფლება მიანიჭოს იმ მყიდველს, რომელიც აიღებს ვალდებულებას, დააკმაყოფილოს გამოცხადებული პირობები და ვაჭრობის პროცესში გამყიდველს ყველაზე მაღალ ფასს შესთავაზებს. რაც შეეხება, პირდაპირი მიყიდვის ფორმით ქონების პრივატიზებას, მისი მიზანია საკუთრების უფლება გადასცეს იმ მყიდველს, რომელიც სრულად და კეთილსინდისიერად შეასრულებს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების პირდაპირი მიყიდვის ფორმით პრივატიზებისათვის დადგენილ პირობას (პირობებს), ხოლო თუ პირდაპირი მიყიდვა ხორციელდება კონკურენტული შერჩევის საფუძველზე - საკუთრების უფლება მიანიჭოს იმ დაინტერესებულ ინვესტორს, რომელიც სრულად და კეთილსინდისიერად შეასრულებს პრივატიზებისას დადგენილ პირობას (პირობებს). ამასთან, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების პირდაპირი და კონკურენტული შერჩევის საფუძველზე პირდაპირი მიყიდვის შესახებ გადაწყვეტილებას იღებს და შესაბამის პირობებს ადგენს საქართველოს პრეზიდენტი.

"სახელმწიფო ქონების და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების პრივატიზებისა და სარგებლობის უფლებით გადაცემის შესახებ" კანონით დაწესებულია გარკვეული შეზღუდვები ადგილობრივი ქონების კონკურენტული შერჩევით პირდაპირი მიყიდვის ფორმასთან დაკავშირებით. ამ კანონის მე-6 მუხლის თანახმად, თვითმმართველი ერთეულის ქონების კონკურენტული შერჩევის საფუძველზე პირდაპირი მიყიდვა ხორციელდება, თუ არსებობს ინვესტიციების განხორციელების პირობათა სიმრავლე და დაინტერესებულ პირთა მიერ შემოთავაზებული პირობები ალტერნატიულია, ამასთან პირდაპირი მიყიდვისათვის განსაზღვრული პროცედურები იწყება დაინტერესებული პირის მიერ ინტერესის გამოხატვით. ამის შემდეგ, დაინტერესებულ პირთა წინადადებებს განიხილავს საქართველოს მთავრობა და ქონებისა და შესაბამისი პირობების შესახებ გადაწყვეტილებას აქვეყნებს საერთო-სახელმწიფოებრივი ან/და საერთაშორისო მნიშვნელობის საინფორმაციო საშუალებებში და განსაზღვრავს ინტერესთა გამომხატვის ვადას, რომელიც, როგორც წესი, არ შეიძლება იყოს

1 თვეზე ნაკლები. თუ დაყოვნებამ შეიძლება ზიანი მიაყენოს სახელმწიფო ან/და საზოგადოებრივ ინტერესებს, საქართველოს მთავრობის გადაწყვეტილებით შესაძლებელია ამ ვადის გონივრული შემცირება საჯაროობის სხვაგვარი უზრუნველყოფისა და პოტენციური ინვესტორების ინფორმირების პირობით. საქართველოს მთავრობა ინტერესთა გამოსატვის ვადის დასრულების შემდეგ იხილავს განცხადებებს და საქართველოს პრეზიდენტს წარუდგენს დასაბუთებულ წინადადებას ქონების კონკურენტული შერჩევის საფუძველზე პირდაპირი მიყიდვის შესახებ.

კონკურენტული შერჩევის საფუძველზე პირდაპირი მიყიდვის შემთხვევაში ინტერესთა გამოსატვის ვადის დასრულებამდე ქონების პრივატიზების პირობების შესრულების უზრუნველსაყოფად დაინტერესებული პირი ვალდებულია, წარადგინოს საბანკო გარანტია ან შესაბამის დეპოზიტზე განათავსოს საპრივატიზებო ქონების ღირებულების 5 პროცენტი. თუ შემოთავაზებული ინვესტიციის მოცულობა აღემატება საპრივატიზებო ქონების ღირებულებას, აღნიშნული საბანკო გარანტია ან დეპოზიტზე განსათავსებელი თანხა უნდა შეესაბამებოდეს შემოთავაზებული ინვესტიციის მოცულობის 5 პროცენტს. პირობების შეუსრულებლობის შემთხვევაში, აღნიშნული თანხა ირიცხება შესაბამისი ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტში.

მოქმედი კანონმდებლობიდან სრულიად გაუგებრად და ყოველგვარი არგუმენტაციის გარეშე გაუქმდა ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის საკუთრებაში არსებული ქონების აუქციონის ფორმით პრივატიზების წესი. აუქციონის ფორმით პრივატიზება გულისხმობს ინვესტორის მიერ "საუკეთესო პირობების" შემოთავაზებას, აღნიშნული კი ქონების პრივატიზებისას ერთ-ერთ ყველაზე მნიშვნელოვან ფაქტორს წარმოადგენს. რაც შეეხება იჯარა-გამოსყიდვის ფორმას - გამოსყიდვამდე სახელმწიფოს რჩებოდა ქონებაზე გარკვეული სარგებლობის უფლებები, რაც კანონით, არგუმენტაციის გარეშე, ასევე გაუქმებულია. კრიტიკას ვერ უძლებს, პრეზიდენტის მიერ პირდაპირი მიყიდვის ფორმით თვითმმართველი ერთეულის ქონების პრივატიზებაზე გადაწყვეტილების მიღება, რაც ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპულ ქარტიას ეწინააღმდეგება, რომ არაფერი ვთქვათ საქართველოს ორგანულ კანონზე "ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ".

გარდა იმისა, რომ პრეზიდენტი არ უნდა იღებდეს საბოლოო გადაწყვეტილებას ქონების პირდაპირი მიყიდვის შესახებ, მას ასევე არ უნდა ჰქონდეს უფლება, ერთპიროვნულად უგულებელყოს პრივატიზების პროცესში მონაწილე დაინტერესებული პირისათვის კანონით გაწერილი სავალდებულო ხასიათის ნორმები. კანონის თანახმად, კონკურენტული შერჩევის საფუძველზე პირდაპირი მიყიდვის შემთხვევაში, ინტერესთა გამოსატვის ვადის დასრულებამდე, დაინტერესებულმა მხარემ უნდა წარმოადგინოს საბანკო გარანტია ან შესაბამის დეპოზიტზე განათავსოს საპრივატიზებო ქონების ღირებულების 5%. პრეზიდენტი, კანონის თანახმად, უფლებამოსილია გვერდი აუაროს იმპერატიულ ნორმას და მიიღოს გადაწყვეტილება ზემოაღნიშნული ღონისძიებების გარეშე.

ამასთან, სახეზეა ურთიერთშეუსაბამო კანონებს შორის: "ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ" კანონის მიხედვით სახელმწიფოს მიერ თვითმმართველი ერთეულისათვის გადაცემული ქონების მიმართ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს უფლებები და მოვალეობები განისაზღვრება მათ შორის დადებული ხელშეკრულებით, ხოლო "სახელმწიფო ქონების და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების პრივატიზებისა და სარგებლობის უფლებით გადაცემის შესახებ" კანონის თანახმად სახელმწიფოსა და თვითმმართველი ერთეულის ურთიერთობის თითქმის ყველა ასპექტი რეგლამენტირებულია საკანონმდებლო დონეზე, ხოლო დანარჩენი დეტალების მოწესრიგება გათვალისწინებულია სახელმწიფო ხელისუფლების კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტებით. შესაბამისად, უფლება-მოვალეობების სახელშეკრულებო წესით გამიჯვნის ადგილი აქ აღარ რჩება.

უნდა აღინიშნოს ასევე, რომ 2007 წელს განხორციელებული ცვლილებების თანახმად, საქართველოს "ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ორგანული კანონითვე მოხდა ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე არსებული როგორც სასოფლო-სამეურნეო, ისე არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის საკუთრებაში გადაცემა. ორგანული კანონის 47-ე მუხლის თანახმად, თვითმმართველი ერთეულის საკუთრებაშია:

- თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე არსებული არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა, გარდა კერძო საკუთრებაში არსებული და სახელმწიფო ქონებაზე დამაგრებული მიწისა;
- თვითმმართველი ერთეულის საკუთრებაში არსებულ ობიექტებზე მიმაგრებული მიწა;
- თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე არსებული სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა;

- თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე არსებული, ადგილობრივი მნიშვნელობის ტყე და ადგილობრივი მნიშვნელობის წყლის რესურსები.

მიუხედავად იმისა, რომ ადგილობრივ თვითმმართველობებს გადაეცათ მათ ტერიტორიაზე არსებული როგორც სასოფლო-სამეურნეო, ისე არასასოფლო სამეურნეო დანიშნულების მიწა, "სახელმწიფო ქონების და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების პრივატიზებისა და სარგებლობის უფლებით გადაცემის შესახებ" კანონის თანახმად, მიწის პრივატიზება სახელმწიფოს სახელით უნდა განახორციელოს საქართველოს ეკონომიკური განვითარების სამინისტრომ და არა ადგილობრივმა თვითმმართველობამ.

2007 წელს მიღებული საკანონმდებლო ცვლილებების შედეგად ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს მიენიჭათ დროებითი უფლებამოსილება უძრავი ქონების განკარგვის სფეროში. კერძოდ, "ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" საქართველოს კანონის 65²-ე მუხლის თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოები ვალდებული არიან საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესის შესაბამისად განახორციელონ კანონიერი მოსარგებლეებისათვის გადასაცემი არაპრივატიზებული საცხოვრებელი და არასაცხოვრებელი (იზოლირებული და არაიზოლირებული) ფართობების კანონიერი მოსარგებლეებისათვის უსასყიდლოდ საკუთრებაში გადაცემა. გარდა ამისა, ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოები ვალდებული არიან განახორციელონ მართლზომიერ მფლობელობაში ან სარგებლობაში არსებულ, აგრეთვე თვითნებურად დაკავებულ მიწაზე საკუთრების უფლების აღიარება.

3. ადგილობრივი თვითმმართველობისთვის ქონების გადაცემის მდგომარეობა

როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, ქონების ნაწილი ადგილობრივი თვითმმართველობებისათვის უკვე გადაცემულია. "ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ" საქართველოს კანონით (მე-2 მუხლის მე-5 პუნქტი) ადგილობრივ თვითმმართველობებს გადაეცათ სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული ისეთი ქონება როგორცაა, ადგილობრივი მნიშვნელობის გზები, ხიდები, გვირაბები, ქუჩები, მიწისქვეშა გადასასვლელები, ტროტუარები, შუქნიშნები, გარე განათების კონსტრუქციები, მოედნები, სკვერები, ბულვარები, შადრევნები, პარკები, მწვანე ნარგავები და ნაპირსამაგრი ნაგებობები. ანუ, სხვაგვარად რომ ვთქვათ, საქართველოს პრეზიდენტის 2005 წლის 8 აგვისტოს №687 ბრძანებულებით განსაზღვრული ძირითადი (განუსხვისებელი) ქონების სახეობები პირდაპირ იქნა თვითმმართველობებისათვის გადაცემული.

"ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" საქართველოს ორგანულ კანონში 2007 წელს შესული ცვლილების თანახმად, ადგილობრივ თვითმმართველობებს საკუთრებაში გადაეცათ ასევე ადრეარსებული ადგილობრივი თვითმმართველობებისა და მმართველობების ორგანოების ბალანსზე რიცხული მოძრავი ნივთები.

ამასთან, 2007 წლის გაზაფხულიდან მუნიციპალიტეტებმა მოახდინეს თავიანთ ტერიტორიაზე არსებული ქონების ნაწილობრივი ინვენტარიზაცია და საქართველოს ეკონომიკური განვითარების სამინისტროს გაუგზავნეს შესაბამისი ქონების მოთხოვნის შევსებული ფორმები. მუნიციპალიტეტებს ძირითადად მოთხოვნილი ჰქონდათ ექსკლუზიური უფლებამოსილებების განსახორციელებლად საჭირო ისეთი ძირითადი ქონება, როგორცაა ადმინისტრაციული შენობა-ნაგებობები, კინოთეატრები, კლუბები, ბიბლიოთეკები, სამუსიკო და სხვა სპეციალური სკოლები, სასაფლაოები, წყალმომარაგებისა და კომუნალური მეურნეობის ობიექტები. მუნიციპალიტეტებში არსებული ქონების დიდი ნაწილი, სამწუხაროდ, ჯერ კიდევ აღურიცხვი რჩება. უნდა აღინიშნოს, რომ 2007 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით 50-მდე თვითმმართველი ერთეულის აღნიშნული მოთხოვნები დაკმაყოფილდა და მათ ქონება საკუთრებაში გადაეცათ. დანარჩენი მუნიციპალიტეტებისათვის ქონების გადაცემის პროცესი 2008 წელსაც გაგრძელდება.

რაც შეეხება დამატებითი ქონების გადაცემასთან დაკავშირებულ მოთხოვნებს, თვითმმართველი ერთეულები ყურადღებას ამახვილებენ საბავშვო ბაღების, სპორტული დარბაზებისა და სტადიონების გადაცემაზე.

აღსანიშნავია, რომ ზოგიერთ მუნიციპალიტეტს ისეთი სახის ქონება, როგორცაა კინოთეატრები, კლუბები, ბიბლიოთეკები, მუზეუმები და სამუსიკო სკოლები, გადაცემული აქვთ როგორც დამატებითი ქონება, ხოლო ზოგიერთს - როგორც ძირითადი ქონება. მაგალითისათვის შეგვიძლია მოვიყვანოთ წალენჯიხის და ქედის მუნიციპალიტეტებისათვის გადაცემული ქონების სახეობები. როგორც ცნობილია, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს კანონით აკრძალული აქვთ ძირითადი ქონების გასხვისება. ძირითადი ქონების გასხვისება შესაძლებელია საკრებულოს დადგენილებით მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ახალი ქონების შექმნით

ან შეძენით არსებულმა ქონებამ დაკარგა თავისი ფუნქციური დანიშნულება. აქედან გამომდინარე, წალენჯიხის მუნიციპალიტეტს, რომელსაც ზემოაღნიშნული ქონება გადაეცა როგორც დამატებითი ქონება, შეეძლება მისი პრივატიზაციით მიიღოს საკმაოდ სოლიდური შემოსავლები, ხოლო ქედის მუნიციპალიტეტი მას ვერ გაყიდის და შესაბამისად აქედან შემოსავლებს ვერ მიიღებს.

უნდა აღინიშნოს ისიც, რომ კანონმდებლობა, რომელიც გადასაცემ ქონებას ადგენს, არაფერს ამბობს არასაცხოვრებელი სივრცის შესახებ. კანონმდებლობის ბუნდოვანებიდან გამომდინარე, საქართველოს ეკონომიკური განვითარების სამინისტრომ უარი უთხრა რამდენიმე მუნიციპალიტეტს ასეთი სივრცის გადაცემაზე. რაც შეეხება სხვა თვითმმართველ ერთეულებს, მათ დღეისათვის ამგვარი ინიციატივა ორი მიზეზის გამო არ გამოუჩენიათ:

1. მუნიციპალიტეტებში ფინანსური რესურსების ნაკლებობა;
2. უძრავი ქონების მფლობელობის სფეროში არსებობს გაურკვევლობა და ბუნდოვანება, რაც განპირობებულია იმით, რომ ამ სახის ქონების დიდი ნაწილი ჯერაც არ დარეგისტრირებულა საჯარო რეესტრში, როგორც სახელმწიფოს საკუთრება (სახელმწიფოს ამგვარი ქონების განკარგვა, ანუ თვითმმართველი ერთეულისათვის მისი გადაცემა, მხოლოდ მისი დარეგისტრირების შემდეგ შეეძლება).

ადგილობრივი თვითმმართველობებისათვის 2007 წლის იანვრიდან დეკემბრამდე ადგილობრივი თვითმმართველობებისთვის გადაცემულია სულ 2031 ერთეული მანამდე სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული ქონება (ობიექტი). საქართველოს ეკონომიკური განვითარების სამინისტროს მონაცემებით, გადაცემული ქონების საერთო ღირებულებამ 68,8 მლნ. ლარი შეადგინა. თუმცა აქვე აღსანიშნავია, რომ ქონების ღირებულების რეალური დაანგარიშება არ მომხდარა და ის მხოლოდ ექსპერტულ შეფასებებს ეყრდნობა.

ადგილობრივი თვითმმართველობების ქონებრივი ბაზის შეფასებისას აუცილებელია გავითვალისწინოთ, თუ როგორი ქონება გადაეცათ მათ საკუთრებაში. ძირითადი (განუსხვისებელი) ქონებისა და დამატებითი ქონების უმრავლესობა ამორტიზებულ მდგომარეობაშია და საჭიროებს კაპიტალურ სარემონტო სამუშაოებს.

4. ქონების მართვისა და განკარგვისას მოსალოდნელი საფრთხეები

დღეს, როდესაც ადგილობრივ თვითმმართველობებს საკუთრებაში გადაეცათ ქონება, ძალიან მნიშვნელოვანია მისი მართვისას და განკარგვისას მოსალოდნელი საფრთხეების თავიდან აცილება. ამისათვის კი საჭიროა, პირველ რიგში მოხდეს ამ საფრთხეების იდენტიფიცირება და მისი მოგვარების გზების გამოხატვა.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს დღემდე არანაირი გამოცდილება არ გააჩნდათ ადგილობრივი თვითმმართველობის ქონების მართვის სფეროში, რამაც შეიძლება ადგილობრივი თვითმმართველობებისათვის გადაცემული ქონების არაეფექტური მართვა და განკარგვა გამოიწვიოს. არაეფექტური მართვის შემთხვევაში ადგილობრივი თვითმმართველობები სრულად ვერ განახორციელებენ მათთვის მინიჭებულ ექსკლუზიურ უფლებამოსილებებს.

აღსანიშნავია, რომ ძირითად ქონებას თვითმმართველი ერთეული ერთმნიშვნელოვნად ვერ გაყიდის. "ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ" კანონის თანახმად, ძირითადი ქონების გასხვისება შესაძლებელია საკრებულოს დადგენილებით მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ახალი ქონების შექმნით ან შეძენით არსებულმა ქონებამ დაკარგა თავისი ფუნქციური დანიშნულება. ამიტომ, მას ამ ქონების ეფექტიანი მართვა მოუწევს, რათა წარმატებით განახორციელოს ექსკლუზიური უფლებამოსილებები.

დამატებითი ქონების მართვა-განკარგვისთან დაკავშირებული საკითხები კი რადიკალურად განსხვავებულია. თვითმმართველ ერთეულს შეუძლია გადაცემული ქონება პირველსავე წელს მთლიანად გაყიდოს და საკუთარ ბიუჯეტში შედარებით დიდი მოცულობით გაუკეთოს აკუმულირება ფინანსურ რესურსებს (ერთი უკიდურესობა), შემდეგ კი ამ რესურსებით დააფინანსოს უფრო მეტი ვალდებულებები. თვითმმართველ ერთეულს ასევე შეუძლია საერთოდ არ გაყიდოს ქონება და გააქირავოს ან სხვა რაიმე ფორმით დროებით სარგებლობაში გადასცეს კერძო პირებს, რითაც გრძელვადიან პერიოდში უფრო მეტი სტაბილური შემოსავლები შეიძლება მიიღოს საკუთარ ბიუჯეტში (მეორე უკიდურესობა). წმინდა ეკონომიკური თვალსაზრისით, არც ერთი და არც მეორე უკიდურესობა არ არის გამართლებული. გადაცემული ქონების ის ნაწილი, რომლის შენახვაც თვითმმართველ ერთეულს ძვირი დაუჯდება და არაეფექტური იქნება, პირველსავე წლებში უნდა გაიყიდოს. ქონების ის ნაწილი, რომელმაც მცირედი ინვესტირების შედეგად შესაძლოა

სარგებელი/ფინანსური შემოსავლები მოიტანოს, თვითმმართველმა ერთეულმა საკუთრებაში უნდა დაიტოვოს და მართოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული წესით. ე.ი. ადგილობრივმა თვითმმართველობამ ქონების გასხვიება-არგასხვისების საკითხი კონკრეტული ობიექტების მიხედვით უნდა გადაწყვიტოს და გააკეთოს სარგებლიანობის ანალიზი. ამ პრინციპების დაცვით თვითმმართველ ერთეულს შეუძლია გრძელვადიან პერიოდში სტაბილური შემოსავლებიც მიიღოს და ქონებაც ეფექტიანად მართოს.

5. დასკვნები

თვითმმართველობებისათვის ქონების გადაცემის პროცესი, როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, უკვე დაწყებულია და 50-მდე თვითმმართველ ერთეულს ქონება საკუთრებაში გადაეცა. ეს პროცესი შეიძლება ჯერ ბოლომდე მისული არ არის, იმიტომ რომ რაღაც პროცედურები კიდევ დარჩა გასავლელი - მიღება-ჩაბარების აქტების გაფორმება, ქონების თვითმმართველობის სახელზე საჯარო რეესტრში რეგისტრაცია და ა.შ. თუმცა რეალობაში პოლიტიკური და ტექნიკური გადაწყვეტილებაც უკვე მიღებულია და ძალიან მალე ადგილობრივ თვითმმართველობებს შესაძლებლობა ექნებათ გადაცემული ქონება გამოიყენონ თავიანთი უფლებამოსილებების განსახორციელებლად.

კრიტიკას ვერ უძლებს, პრეზიდენტის მიერ პირდაპირი მიყიდვის ფორმით თვითმმართველი ერთეულის ქონების პრივატიზებაზე გადაწყვეტილების მიღება, რაც ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპულ ქარტიას ეწინააღმდეგება, რომ არაფერი ვთქვათ საქართველოს ორგანულ კანონზე "ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ". გარდა იმისა, რომ პრეზიდენტი არ უნდა იღებდეს საბოლოო გადაწყვეტილებას ქონების პირდაპირი მიყიდვის შესახებ, მას ასევე არ უნდა ჰქონდეს უფლება, ერთპიროვნულად უგულვებელყოს პრივატიზების პროცესში მონაწილე დაინტერესული პირისათვის კანონით გაწერილი სავალდებულო ხასიათის ნორმები.

თვითმმართველი ერთეულის ქონების მართვა-განკარგვის სფეროში ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელება საგნობლად ინტეგრირებული და დაანლოებულია სახელმწიფო ხელისუფლებასთან, სახელმწიფო ქონების პრივატიზებასა და სარგებლობასთან მიმართებით დადგენილ პროცედურებთან და ნორმატივებთან. ასეთ ვითარებაში "ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ" საქართველოს კანონის მოქმედი ნორმა, რომლის შესაბამისად "თვითმმართველი ერთეული ქონებაზე საკუთრების უფლების განხორციელებისას დამოუკიდებელია", ძალზე პირობით შინაარსს იძენს, პირველ რიგში, ქონების პირდაპირი მიყიდვის ინსტიტუტთან და ქონების მართვის, სარგებლობისა და განკარგვის პროცესის რეგლამენტაციის შესაძლებლობასთან მიმართებით.

ამჟამად პრობლემატურია მიწის, ტყეებისა და წყლის საკითხებიც. "ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ" საქართველოს კანონით, ადგილობრივი მნიშვნელობის ტყე და წყალი უნდა მართოს თვითმმართველობამ, მაგრამ რეალურად არ არის განსაზღვრული ადგილობრივი ტყის და ადგილობრივი წყლის რესურსების დეფინიცია. ამ პრობლემის მოუგვარებლობა თვითმმართველი ერთეულებისათვის დამატებითი გაურკვევლობის გამომწვევი მიზეზებია და მნიშვნელოვან სირთულეებს წარმოშობს ადგილობრივი თვითმმართველობის მუშაობის პროცესში.

VI. ურთიერთობა ადგილობრივ და ცენტრალურ ხელისუფლებას შორის

1. ზოგადი სურათი

2005-2006 წლებში მიღებულმა ახალმა კანონმდებლობამ განსაზღვრა ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების სამართლებრივი, ეკონომიკური და ფინანსური საფუძვლები, სახელმწიფო გარანტიები, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების შექმნის წესი, მათი უფლებამოსილებანი და სახელმწიფო ორგანოებთან ურთიერთობები.

ძალზედ მნიშვნელოვანია, რომ ახალმა ორგანულმა კანონმა "ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ძველი "ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ" ორგანული კანონისაგან განსხვავებით გამორიცხა შესაძლებლობები ადგილობრივი ორგანოებისათვის მმართველობითი (სახელმწიფო) ფუნქციებისა და თვითმმართველობითი ფუნქციებისა და თვითმმართველობითი ფუნქციების აღრევისა.

კანონმა სახელმწიფო ხელისუფლება დაავალდებულა, რათა უზრუნველყო ადგილობრივი თვითმმართველობის დამოუკიდებლობა და მკაცრად გაემიჯნა უფლებამოსილებანი სახელმწიფოსა და ადგილობრივ თვითმმართველობას შორის.

ახალმა ორგანულმა კანონმა თვითმმართველი ერთეული აღიარა დამოუკიდებელ, ერთიან იურიდიულ პირად, რომელსაც გააჩნია წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანო.

ერთი მხრივ, თვითმმართველი ერთეული საკითხების დამოუკიდებლად და საკუთარი პასუხისმგებლობის ქვეშ, მეორე მხრივ, საერთო სახელმწიფოებრივი ინტერესების უზრუნველყოფა კვლავ სახელმწიფო ხელისუფლების ვალდებულებაა. ხელისუფლების მიერ თვითმმართველობის სფეროში გასულ წელს გადადგმული ნაბიჯების უმრავლესობა მიმართული იყო სწორედ საერთო სახელმწიფოებრივი ინტერესების გამყარებისაკენ.

2006 წელს დაწყებული რეფორმის თავდაპირველ ეტაპზე, არსებობდა მოლოდინი, რომ ცენტრალური ხელისუფლება თვითმმართველობის ორგანოებთან ურთიერთობისას იხელმძღვანელებდა სწორედ თვითმმართველობის ევროპული ქარტიისა და ორგანული კანონის პრინციპებით. თუმცა თვითმმართველობის სფეროში გასული წლის საკანონმდებლო ინიციატივების უმრავლესობა სამინისტროებს ეკუთვნოდა და მიზნად მათი გავლენის გაზრდას ისახავდა.

გასულმა წელმა ბევრი პრობლემა წარმოაჩინა: უპირველეს ყოვლისა, ეს განლავთ ძველი ინერცია, როცა სამინისტროებს ადგილობრივი აღმასრულებელი ხელისუფლება კვლავ საკუთარი დაქვემდებარების ქვეშ წარმოუდგენიათ; მეორე მნიშვნელოვანი პრობლემაა კადრების დაბალი კვალიფიკაცია როგორც ადგილობრივ, ასევე ცენტრალურ ხელისუფლებაში. ბევრ ადგილობრივ თუ ცენტრალურ მოხელეს კარგად არა აქვს გააზრებული ადგილობრივი თვითმმართველობის როლი და ფუნქციები; ასევე პრობლემატურია არაჰარმონიზებული საკანონმდებლო ბაზა, ძალზე ხშირია შემთხვევები, როცა კონკრეტული ფუნქცია ორგანული კანონით თვითმმართველობას, ხოლო დარგობრივი კანონით კონკრეტულ სამინისტროს აქვს მიწერილი, რაც ძალზე ართულებს ურთიერთობას ცენტრალურ სამინისტროებსა და თვითმმართველობას შორის.

2007 წლის განმავლობაში მრავლად იყო ფაქტები, როდესაც სხვადასხვა სამინისტროს თვითმმართველობასთან დაკავშირებულ საკითხებზე არ ჰქონდათ ერთგვაროვანი დამოკიდებულება. მაგალითად: თუ განათლების სამინისტრო მომხრე იყო სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებათა ადგილობრივ თვითმმართველობისათვის გადაცემისა, ეკონომიკის სამინისტრომ უსაფუძვლოდ გააჭიანურა ეს პროცესი, ხოლო ფინანსთა სამინისტრომ არ უზრუნველყო ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები გადაცემული საბავშვო-ბაღების შენობების შენახვის ხარჯებით. ამ პრობლემის არსებობა ნათლად მიუთითებს, რომ ქვეყანაში არ არის ფორმირებული თვითმმართველობასთან დაკავშირებული ერთიანი პოლიტიკა; ძალზე ხშირად გადაწყვეტილებანი იმპულსურია და კონკრეტული სამინისტროების კერძო ინიციატივებს მიეკუთვნებიან. ყოველივე ამას ხელს უწყობდა ისიც, რომ საქართველოს მთავრობაში არ არსებობს ერთი კონკრეტული რგოლი, რომელიც მოახდენს გადაწყვეტილების მიღების პროცესის კოორდინაციას და თვითმმართველობის საკითხებზე ერთიანი მიდგომის ჩამოყალიბებას. შესაბამისად, 2007 წლის განმავლობაში თვითმმართველ ერთეულებს ცალ-ცალკე უხდებოდათ

სამინისტროებთან თანამშრომლობა, რაც ძალზე დიდ დროს ითხოვდა და უძრავლეს შემთხვევაში ძნელი იყო ერთიანი გადაწყვეტის მოძებნა თვითმმართველობის მიერ დასმულ საკითხებზე.

2. სახელმწიფო ზედამხედველობა ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობაზე

ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების ერთ-ერთი მთავარი პრინციპია მისი გამიჯვნა ცენტრალური ხელისუფლებისაგან, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს აქვთ უფლება, დამოუკიდებლად გადაწყვიტონ მათს კომპეტენციაში შემავალი საკითხები, თუმცა ამავდროულად სწორედ სახელმწიფოა პასუხისმგებელი ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ თავისი ვალდებულებების შესრულებასა და მის მიერ გამოცემული ნორმატიული აქტების შესაბამისობაზე საქართველოს კანონმდებლობასთან. ამ ფუნქციის შესასრულებლად სახელმწიფო ახორციელებს ზედამხედველობას ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებზე.

2007 წლის 8 ივნისს საქართველოს პარლამენტის მიერ მიღებული იქნა კანონი "ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ". ეს კანონი ადგენს სახელმწიფო ორგანოების საქმიანობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის განხორციელების მიზნებს და წესს, განსაზღვრავს ზედამხედველობის განხორციელებაზე უფლებამოსილ ორგანოებს და თანამდებობის პირებს მათ უფლებამოვალეობებს ზედამხედველობის სფეროში, ზედამხედველობის განხორციელების პროცესში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს სამართლებრივ გარანტიებს. აღნიშნული კანონის შესაბამისად სახელმწიფო ზედამხედველობა არის ზედამხედველობის ორგანოების მიერ განხორციელებული საქმიანობა, რომლის მიზანია, უზრუნველყოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების და თანამდებობის პირების საქმიანობის კანონიერება და მიზანშეწონილობა.

სახელმწიფოს და თვითმმართველობას შორის ურთიერთობების სამართლებრივი რეგულირების აუცილებლობამ განაპირობა ამ კანონის მიღება. ვინაიდან სახელმწიფოს მხრიდან ზედამხედველობის განხორციელების სამართლებრივი ჩარჩოების დადგენა უცილობელ საჭიროებას წარმოადგენდა. კანონის მიღებამდე მკაფოდ არ იყო განსაზღვრული ზედამხედველობის ორგანოები და თანამდებობის პირები. მათი უფლებამოსილებანი, ასევე არ იყო ზედამხედველობის საზღვრები, მათი გამოყენების წესები და ასევე თვითმმართველობის უფლებები და გარანტიები.

კანონმა ჩარჩოში მოაქცია სახელმწიფოს მიერ თვითმმართველობის ორგანოთა საქმიანობაზე ზედამხედველობის საკითხი და ამით ზოგადად თვითმმართველობის განვითარებისათვის და სახელმწიფოსა და თვითმმართველობის ურთიერთობათა რეგულირების მიმართულებით მნიშვნელოვანი ნაბიჯი გადაიდგა.

ასევე მნიშვნელოვანია, რომ კანონმა ცვლილებები შემოიტანა თავად სახელმწიფო მმართველობის ინსტიტუციონალურ სისტემაშიც. შეიქმნა ახალი ზედამხედველი ინსტიტუტი სახელმწიფო რწმუნებულის-გუბერნატორის სახით, რომელმაც უნდა უზრუნველყოს თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის განხორციელება. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკისა და დედაქალაქის - თბილისის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებზე ზედამხედველობას ახორციელებს საქართველოს პრემიერ-მინისტრი, ხოლო ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიურ რესპუბლიკაში არსებულ ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულების საქმიანობაზე კი სამხრეთ ოსეთის დროებითი ადმინისტრაციის ხელმძღვანელი (2007 წლის 1 აგვისტოდან, საქართველოს მთავრობის 2007 წლის 27 ივლისის №154 დადგენილების თანახმად)⁹.

⁹ სამწუხაროდ, ახალი კანონი არ იძლევა ზედამხედველობის განმახორციელებელი სახელმწიფო სტრუქტურების ამომწურავ ჩამონათვალს. კანონის თანახმად, სახელმწიფო ზედამხედველობას, როგორც წესი, უნდა ახორციელებდნენ სახელმწიფო რწმუნებულები. თუმცა იქვე კანონმდებელი განმარტავს, რომ სახელმწიფო ზედამხედველობის განმახორციელებელი სხვა ორგანოები ან თანამდებობის პირები განისაზღვრება საქართველოს მთავრობის დადგენილებით. ფაქტობრივად, ზედამხედველობის განმახორციელებელი სახელმწიფო სტრუქტურების ნუსხა მნიშვნელოვანწილად გამოყვანილია საკანონმდებლო რეგულირების სფეროდან და შესაძლებელია ცვალებად ხასიათსაც ატარებდეს. შესაბამისად, კანონი ვერ აწესრიგებს ზედამხედველობის განმახორციელებელ სხვადასხვა სახელმწიფო ორგანოებს შორის კომპეტენციის ზუსტ გამიჯვნას და აქტივობის კოორდინაციას. ერთადერთი გამონაკლისია იუსტიციის სამინისტრო, რომლის როლი და ადგილი სახელმწიფო ზედამხედველობის განხორციელების პროცესში ასახულია კანონის ტექსტში.

საქართველოს კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებზე სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ ითვალისწინებს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ინტერესთა დაცვას სახელმწიფო ზედამხედველობის განხორციელებისას. კანონში აღნიშნულია, რომ ზედამხედველობა უნდა ხორციელდებოდეს კანონით დადგენილი წესით და არ უნდა მოხდეს სახელმწიფოს მხრიდან ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებებში ჩარევა. გარდა ამის ზედამხედველობის ზომები შესაბამისი უნდა იყოს იმ ინტერესების მნიშვნელობისა, რომელთა დაცვასაც ისინი ისახავენ მიზანდ. ამ დებულებით კანონმდებლის მიზანი იყო ზემოაღნიშნული კანონის ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპულ ქარტიასთან შესაბამისობაში მოყვანა. რაც ნიშნავს, რომ რამდენიმე შესაძლო და მისასადაგებელი ზედამხედველობის ზომიდან გამოყენებულ უნდა იქნეს ის, რომელიც ყველაზე ნაკლებად დააზარალებს ადგილობრივ თვითმმართველობას. ამასთან ზედამხედველობის შესახებ საქართველოს კანონი ითვალისწინებს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოსათვის ზარალის ანაზღაურებას ზედამხედველობის არამართლზომიერი ზომის გამოყენების შემთხვევაში. ზიანის ანაზღაურება ხორციელდება საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით¹⁰.

სახელმწიფოს ზედამხედველობის შესახებ კანონი ადგენს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის ორ ფორმას: სამართლებრივ ზედამხედველობასა და ზედამხედველობას დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელებაზე¹¹.

2.1. სამართლებრივი ზედამხედველობა

საქართველოს კანონით "ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ" სამართლებრივი ზედამხედველობა არის ზედამხედველობის სახე, რომელიც ხორციელდება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების და თანამდებობის პირების მიერ მიღებული (გამოცემული) ნორმატიული აქტების საქართველოს კანონმდებლობასთან შესაბამისობის უზრუნველსაყოფად. სამართლებრივი ზედამხედველობის მეშვეობით შესაბამის უფლებამოსილ სახელმწიფო ორგანოებს უნდა შეეძლოთ იმის შემოწმება, შეესაბამება თუ არა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ნორმატიული

¹⁰ ეს დებულება უფრო მეტად დეკლარაციულ ხასიათს ატარებს, ვინაიდან კანონის რედაქცია არ იძლევა "ზედამხედველობის არამართლზომიერი ზომის" ზუსტ განმარტებას და ეს ტერმინი შესაძლებელია განსხვავებული განმარტების საგანი გახდეს. მეორე მხრივ კი, ზედამხედველობის პროცესში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოსათვის მიყენებული ზიანის ზუსტი დადგენა და ამ ზიანის, ანაზღაურებაზე სახელმწიფოსთვის (თუ დამრღვევი თანამდებობის პირისთვის) პასუხისმგებლობის დაკისრება პრაქტიკულად შესაძლებელია მხოლოდ სასამართლო გადაწყვეტილების კანონიერ ძალაში შესვლის შედეგად.

¹¹ მარეგლამენტირებული ნორმები ზშირად ეწინააღმდეგება უპირატესი იურიდიული ძალის მქონე ორგანულ კანონს "ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ":

- ახალი კანონით დელეგირებული უფლებამოსილებების ზედამხედველობის პროცესში დაიშვება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს (პირველ რიგში, საკრებულოს) თუ თანამდებობის პირის ნორმატიული აქტის გაუქმება საქართველოს მთავრობის მიერ. ორგანული კანონის ნორმის შესაბამისად კი "საკრებულოს გადაწყვეტილება შეიძლება გაუქმდეს მისივე გადაწყვეტილებით ან სასამართლო წესით". მართალია, მიღებული გადაწყვეტილებები შეიძლება გააუქმოს უფლებამოსილებების გადამცემმა სახელმწიფო ორგანომ, მაგრამ გაურკვეველია, იგულისხმება თუ არა ამ შემთხვევაში საკრებულოს ნორმატიული აქტებიც;
- ორგანული კანონის შესაბამისად, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისთვის გადაცემული უფლებამოსილებების ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილებები შეიძლება შეაჩეროს იმ სახელმწიფო ორგანომ, რომელმაც ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს გადასცა თავის გამგებლობაში არსებული ცალკეული უფლებამოსილებები. ახალი კანონი საერთოდ არ ითვალისწინებს სამართლებრივი ზედამხედველობის პროცესში ასეთი ინსტიტუტის არსებობას;
- ახალი კანონი იძლევა მხოლოდ იმ ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტების გაუქმების შესაძლებლობას, რომლებიც უკავშირდება დელეგირებული უფლებამოსილებების განხორციელებისას მატერიალური და ფინანსური რესურსების გამოყენებას. ორგანული კანონის თანახმად კი ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისთვის გადაცემული უფლებამოსილებების ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილებები შეიძლება შეჩერდეს ან გაუქმდეს ყოველგვარი თემატური (აქტის შინაარსით) შეზღუდვის გარეშე;
- ახალი კანონი ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტების გაუქმების უფლებას ანიჭებს სახელმწიფო რწმუნებულს. ორგანული კანონი კი ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისთვის გადაცემული უფლებამოსილებების ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილებების გაუქმების უფლებას აძლევს იმ სახელმწიფო ორგანოს, რომელმაც ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს გადასცა თავის გამგებლობაში არსებული ცალკეული უფლებამოსილებები (ასეთ სახელმწიფო ორგანოდ კი ნაკლებად არის შესაძლებელი სახელმწიფო რწმუნებულის წარმოდგენა).

აქტები მათზე მაღალი რანგის ორგანოების ნორმატიულ აქტებს. სახელმწიფო ზედამხედველობას ექვემდებარება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ყველა ნორმატიული აქტი. "ნორმატიულ აქტების შესახებ" საქართველოს კანონის შესაბამისად თვითმმართველობის ორგანოს ნორმატიული აქტის პროექტი ნორმატიული აქტის სტატუსს იღებს უფლებამოსილი თანამდებობის პირის მიერ მისი ხელმოწერის დღიდან ხოლო ძალაში შედის გამოქვეყნებისთანავე, თუ მასში სხვა რამ არ არის გათვალისწინებული, ყველა სახის ნორმატიული აქტი უფლებამოსილი პირის მიერ ხელმოწერიდან 5 დღის ვადაში სარეგისტრაციოდ უნდა გადაეცეს საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს.

სამართლებრივი ზედამხედველობა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებზე ხორციელდება იუსტიციის სამინისტროს დასკვნის გათვალისწინებით. იუსტიციის სამინისტრომ უნდა მოამზადოს სამართლებრივი დასკვნა ადგილობრივი თვითმმართველობის ნორმატიულ აქტზე, ზედამხედველობის ორგანო კი ზედამხედველობას ახორციელებს იუსტიციის სამინისტროს დასკვნის გაცნობით, თუმცა მას შეუძლია საკუთარი პასუხისმგებლობით დაეთანხმოს ან არ დაეთანხმოს იუსტიციის სამინისტროს დასკვნას.

ზედამხედველობის ორგანოს მიერ თვითმმართველობის ორგანოს ნორმატიული აქტის კანონსაწინააღმდეგოდ მიჩნევის შემთხვევაში იგი უფლებამოსილია აქტის რეგისტრაციიდან 15 დღის ვადაში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს მოთხოვოს ნორმატიულ აქტში ცვლილებების შეტანა ან მისი გაუქმება. თუ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანო 15 დღის განმავლობაში უარს განაცხადებს ზედამხედველობის ორგანოს მოთხოვნაზე ამ უკანსაქნელს აქვს უფლება 10 დღის ვადაში მიმართოს სასამართლოს ნორმატიული აქტის შეჩერების, ბათილად ცნობის ან ძალადაკარგულად გამოცხადების მოთხოვნით. ხოლო თუ ზედამხედველობის ორგანო ჩათვლის, რომ თვითმმართველობის ნორმატიული აქტი უხეშად არღვევს ადამიანის ძირითად უფლებებს ან იწვევს გამოუსწორებელ ზიანს მას შეუძლია აქტის ძალაში შესვლისთანავე მიმართოს სასამართლოს ნორმატიული აქტის ბათილად ცნობის ან ძალადაკარგულად გამოცხადების მოთხოვნით¹². ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს უფლება აქვს ნორმატიული აქტის ბათილად ცნობის ან ძალადაკარგულად გამოცხადების შესახებ სასამართლო გადაწყვეტილებიდან 1 თვის ვადაში გაასაჩივროს იგი ზემდგომ სასამართლო ინსტანციაში.

იმისათვის, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანომ წინასწარ გაიგოს ზედამხედველობის ორგანოს აზრი თვითმმართველობის ამა თუ იმ ნორმატიული აქტის პროექტზე, საკრებულოს თავჯდომარეს (ქალაქ თბილისში ასევე - ქალაქის მერს) უფლება აქვს მიმართოს ზედამხედველობის ორგანოს წერილობით სამართლებრივი კონსულტაციისათვის. შესაბამისი ზედამხედველობის ორგანო ვალდებულია წერილობითი მიმართვის მიღებიდან 14 დღის განმავლობაში მოამზადოს და შესაბამის თანამდებობის პირს გაუგზავნოს თავისი სამართლებრივი დასკვნა მისაღები ნორმატიული აქტის პროექტის თაობაზე, რომელიც ხარვეზების არსებობის შემთხვევაში უნდა შეიცავდეს იმ ზემდგომი ნორმატიული აქტის დასახელებას, რომელსაც ეწინააღმდეგება პროექტი და რეკომენდაციას სამართლებრივი ხარვეზების აღმოფხვრის შესახებ¹³.

მიუხედავად ახალი კანონისა, ძალზე მნიშვნელოვანია თუ როგორ ხორციელდება რეალურად სახელმწიფო ზედამხედველობა თვითმმართველი ორგანოების საქმიანობაზე. მოკლევადიანი პრაქტიკის ანალიზისას ნელ-ნელა იკვეთება პრობლემები, რომელიც უკვე წარმოიშვა პრაქტიკულ საქმიანობაში. პირველ რიგში, აღსანიშნავია პრობლემები საკანონმდებლო სფეროში, აქ იგულისხმება, როგორც კანონმდებლობის ხშირი ცვლა (უმრავლეს შემთხვევაში სამინისტროების ინიციატივები), ასევე ე.წ. სპეციალური ან დარგობრივი კანონმდებლობის ორგანულ კანონთან შესაბამისობის პრობლემა.

¹² ამ შემთხვევაში სასამართლოსადმი მიმართვა აქტის ბათილობის ან ძალადაკარგულად ცნობის მოთხოვნით ზედამხედველობის ორგანოსთვის სავალდებულო ხდება, თანაც სადავო აქტის ძალაში შესვლისთანავე. სამწუხაროდ კანონი არ იძლევა საშუალებას სასამართლოს მოეთხოვოს სადავო ნორმატიული აქტის მოქმედების შეჩერება, თუმცა ასეთი წინმსწრები მოთხოვნა და აქტის მოქმედების ოპერატიული შეჩერება სავსებით ლოგიკური იქნებოდა.

¹³ კანონმდებლის მიერ არ არის გათვალისწინებული პროექტებზე სამართლებრივი კონსულტაციის ეტაპი, არამედ აქცენტი მთლიანად გადატანილია უკვე მიღებული (გამოცემული) ადგილობრივი ნორმატიული აქტების მიმართ ზედამხედველობაზე. სამართლებრივი კონსულტაციის განმსაზღვრელი დებულებები გვხვდება სწორედ სამართლებრივი ზედამხედველობის განხორციელების მარეგლამენტირებელ თავში. კანონის ეს ნორმა შეიცავს საშიშროებას, რომ საქართველოში დამკვიდრდეს თვითმმართველობის ექსკლუზიური უფლებამოსილების ფარგლებში მიღებულ გადაწყვეტილებებზე წინმსწრები (აპრიორი) ზედამხედველობა, რაც წინააღმდეგობაში მოდის ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის პრინციპებთან.

შეიძლება ილუსტრაციისთვის რამდენიმე მაგალითის მოყვანა, როდესაც "ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ორგანული კანონის მე-16 მუხლის მე-2 პუნქტის "მ" ქვეპუნქტით თვითმმართველობის ექსკლუზიურ უფლებამოსილებას წარმოადგენდა ქუჩების დასუფთავება, განათება, წყალმომარაგების, სანიაღვრე მეურნეობის, კანალიზაციის, საყოფაცხოვრებო ნარჩენების შეგროვების ფუნქციები. ამავე პუნქტის მიხედვით თვითმმართველობის ექსკლუზივს წარმოადგენდა "საბინაო-კომუნალური მომსახურების ტარიფის, მომსახურების წესების დადგენა". ორგანულ კანონში 2007 წლის 20 ნოემბრის ცვლილებით თვითმმართველობას ჩამოერთვა ტარიფის დადგენის ფუნქცია, ზედამხედველობის ორგანოებმა ოპერატიულად დაარიგეს რეკომენდაციები, რათა თვითმმართველობებს, რომელთაც დადგენილი ჰქონდათ ტარიფები სხვადასხვა სფეროში გაეუქმებინათ თავიანთი გადაწყვეტილებები, ისე რომ, არც კი უცდიათ სასამართლოს გამოყენება. ასეთი ოპერატიულობის საპირისპიროდ შეიძლება მოყვანილ იქნეს მეორე მაგალითი; ორგანული კანონის "ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" 37-ე მუხლი, მკაფიოდ განსაზღვრავს, რომ თვითმმართველობას, როგორც ერთ იურიდიულ პირს, აქვს ერთი აპარატი. პრაქტიკაში კი თვითმმართველობათა უმრავლესობას აქვს 2 აპარატი: ცალკე საკრებულოსი და ცალკე აღმასრულებლის, თუმცა არც ერთ ზედამხედველ ორგანოს ეს გადაწყვეტილება არ შეუჩერებია და სასამართლოში არ გაუსაჩივრებია. მიუხედავად იმისა, რომ ორგანული კანონის "ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" 37-ე მუხლი, მკაფიოდ განსაზღვრავს, რომ თვითმმართველობას, როგორც ერთ იურიდიულ პირს გააჩნია ერთი აპარატი, რომელიც ემსახურება საკრებულოს.

ასევე თვალსაჩინოა შემდეგი მაგალითი. რამდენიმე თვითმმართველობამ ექსკლუზიური უფლებამოსილების ფარგლებში მიიღო ადგილობრივი სამგზავრო გადაზიდვების შესახებ ნორმები. თუმცა აღმოჩნდა, იმის გამო, რომ ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ საქართველოს კანონი იცნობს მხოლოდ "ადგილობრივი საქალაქო რეგულარული სამგზავრო გადაყვანის ნებართვას" თვითმმართველობა ვერ ახორციელებს ამ მნიშვნელოვან ფუნქციებს გარდა სპეციალური სტატუსის ქალაქებისა. მიუხედავად იმისა, რომ "ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" საქართველოს ორგანული კანონი იერარქიით ზემდგომი კანონია, სახელმწიფო ჩინოვნიკები, მათ შორის ზედამხედველობის ინსტიტუტების, მაინც ქვემდგომ კანონზე აპელირებენ.

2.2 ზედამხედველობა მიზანშეწონილობის მოტივით

"ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ" საქართველოს კანონმა სამართლებრივ ჩარჩოებში მოაქცია ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ დალევირებულ უფლებამოსილებათა განხორციელებაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის წესიც. დადგინდა ერთის მხრივ სახელმწიფო ინსტიტუტთა სახელმწიფო რწმუნებულის - გუბერნატორის სახით, რომელიც განახორციელებს კონტროლს ყველა სახის დელევირებული უფლებამოსილებების შესრულებისათვის გასატარებელი ღონისძიებების მიზანშეწონილობის კონტროლს. ამ სახის ზედამხედველობას ზედამხედველობის ორგანო ახორციელებს კონკრეტულ სფეროში სახელმწიფო მმართველობის უზრუნველყოფ საშუალებო დაწესებულებასთან კონსულტაციის საფუძველზე¹⁴.

ასეთ ორგანოს "საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ" საქართველოს კანონის თანახმად წარმოადგენს სამინისტრო. დელევირებული უფლებამოსილებების განხორციელების ზედამხედველობას ექვემდებარება დელევირებული უფლებამოსილების სფეროში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ მიღებული ნორმატიული აქტები, თუმცა ზედამხედველობის ორგანოს მიერ თვითმმართველობის ორგანოს განხორციელებული საქმიანობის მიზანშეწონილობის განხილვის მიზნით, შეუძლია მოსთხოვოს შესაბამის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს 5 დღის ვადაში გაუგზავნოს ნებისმიერი ოფიციალური დოკუმენტი და თვითმმართველობის ორგანოებისა და თანამდებობის პირების მიერ მიღებული ინდივიდუალურ სამართლებრივი აქტები, რომლებიც უკავშირდება დელევირებული უფლებამოსილებების განხორციელებას.

¹⁴ ორგანული კანონი უშვებს ადგილობრივი თვითმმართველობის ზედამხედველობის განხორციელების შესაძლებლობის მინიჭებას სახელმწიფო მმართველობის ორგანოსათვის ორი გზით: უშუალოდ კანონით და ხელშეკრულებით. ახალი კანონი "ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ" ითვალისწინებს იმ სახელმწიფო მმართველობის ორგანოებს, რომლებიც უფლებამოსილი არიან ზედამხედველობა განახორციელონ კანონის საფუძველზე, მაგრამ საერთოდ არ შეიცავს რაიმე ნორმას ან პროცედურას ზედამხედველობის განხორციელებაზე ხელშეკრულების საფუძველზე, რაც, ალბათ, ახალი კანონის საგულისხმო ხარვეზად უნდა ჩავთვალოთ.

საქართველოს იუსტიციის სამინისტრო ვალდებულია ნორმატიული აქტი რეგისტრაციისთანავე სამართლებრივ დასკვნასთან ერთად გადაუგზავნოს შესაბამის ზედამხედველობის ორგანოს, რომელიც უფლებამოსილია ნორმატიული აქტის მიღებიდან 15 დღის განმავლობაში მოსთხოვოს თვითმმართველობის ორგანოს ცვლილება შეიტანოს ნორმატიულ აქტში ან გააუქმოს იგი¹⁵. თუ ზედამხედველობის ორგანო ამ ნორმატიული აქტის არსებული სახით მიღებას მიზანშეუწონლად მიიჩნევს აღნიშნული შეხედულება უნდა გამოიმდინარეობდეს იუსტიციის სამინისტროს დასკვნიდან და შესაბამისი სფეროს სამინისტროსაგან მიღებული კონსულტაციების გათვალისწინებით. თუმცა ამ დასკვნების შინაარსის მიუხედავად ზედამხედველობის ორგანო დამოუკიდებლად წყვეტს მოითხოვოს თუ არ მოითხოვოს ნორმატიული აქტის შეცვლა ან გაუქმება. თუ თვითმმართველობის ორგანო 10 დღის ვადაში არ შეასრულებს ზედამხედველობის ორგანოს მოთხოვნას ამ უკანასკნელს უფლება აქვს მიმართოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს მიერ მიღებული შესაბამისი ნორმატიული აქტის ან აქტის ნაწილის გაუქმების შესახებ წინადადებით საქართველოს მთავრობას.

საქართველოს მთავრობა წინადადებას იხილავს და 1 თვის ვადაში იღებს გადაწყვეტილებას. აქ საქართველოს მთავრობა გვევლინება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებზე ზედამხედველობის განმხორციელებელ უმაღლეს ორგანოდ. ადგილობრივი თვითმმართველობას უფლება აქვს სასამართლოში გაასაჩივროს საქართველოს მთავრობის გადაწყვეტილება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს მიერ მიღებული ნორმატიული აქტის ან მისი ნაწილის გაუქმების შესახებ.

ზედამხედველობის ორგანო ვალდებულია მოსთხოვოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს (თანამდებობის პირს) დელეგირებული უფლებამოსილებების სფეროში იმ სამართლებრივი აქტის მიღება, რომლის მიღებაც თვითმმართველობას კანონით ევალება, მაგრამ მიღებული არ არის, ხოლო ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს (თანამდებობის პირს) ეკისრებათ ვალდებულება 15 დღის ვადაში შეასრულონ აქტის მიღების მოთხოვნა. მოთხოვნის ამ ვადაში შეუსრულებლობის შემთხვევაში ზედამხედველობის ორგანო 3 დღის განმავლობაში მიმართავს საქართველოს მთავრობას ადგილობრივი თვითმმართველობის ნაცვლად ასეთი ნორმატიული აქტის მიღების თხოვნით.

ზედამხედველობის შესახებ საქართველოს კანონი ზედამხედველობის ორგანოს ანიჭებს უფლებამოსილებას მიზანშეუწონლობის მოტივით გააუქმოს ინდივიდუალურ სამართლებრივი აქტი¹⁶.

ყოველივე ზემოთქმულის ანალიზისას აუცილებელია აღინიშნოს რომ კანონმა "ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ" მნიშვნელოვნად გააიოლა თვითმმართველობებისთვის ზედამხედველობის პროცედურა, ახლა თვითმმართველობებს უშუალოდ ერთ ზედამხედველობის ინსტიტუტთან აქვს საქმე, განსხვავებით წინა წლებისგან როდესაც მათ გადაწყვეტილებების შეთანხმება სხვადასხვა სამინისტროებთან უხდებოდათ. თუმცა აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ არსებული სისტემა საკუთარ თავში საფრთხეებსაც შეიცავს. გუბერნატორის ინსტიტუტის შემდგომმა გაძლიერებამ შეიძლება ადგილობრივი თვითმმართველობის დამოუკიდებლობის შეზღუდვა გამოიწვიოს,

¹⁵ განსხვავებით სამართლებრივი ზედამხედველობის განხორციელებისგან, ამ შემთხვევაში ზედამხედველობის ორგანოს არ ევალება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოსათვის (თანამდებობის პირისათვის) წერილობითი მოტივაციის წარდგენა. არადა დელეგირებული უფლებამოსილებების ზედამხედველობის პროცესშიც ზედამხედველის მოთხოვნის ამსახველი წერილობითი მოტივაცია მხოლოდ ხელს შეუწყობდა ადგილობრივი თვითმმართველობის შესაბამის ორგანოს (თანამდებობის) პირს უფრო ზუსტად აღეჭვა მის მიმართ წაყენებული მოთხოვნა, ზედმიწევნით სწორად და სრულად შეეტანა ცვლილებები სადავო ნორმატიულ აქტში, არ დაეშვა სამომავლოდ ნორმატიულ აქტებში ანალოგიური პრობლემური დებულებების შეტანა და დაეახლოვებინა დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელების პროცესი სახელმწიფო ინტერესებთან და მიზანშეუწონილობასთან.

¹⁶ ეს დებულება წინააღმდეგობაში მოდის საქართველოს ზოგად ადმინისტრაციულ კოდექსთან, რომლის მიხედვით ზედამხედველობის ორგანოს არ აქვს უფლებამოსილება საკუთარი ინიციატივით გააუქმოს თვითმმართველობის ორგანოს ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტი. (საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, მუხლი 60¹; 60, 61). ამასთან გაურკვეველი რჩება ზედამხედველი ორგანოს მიერ თვითმმართველობის ინდივიდუალურ-სამართლებრივი აქტის გაუქმების შედეგები იმ შემთხვევაში, თუ გაუქმებამდე ასეთი აქტი უკვე აღსრულებული ან შესრულებულია (ფინანსური რესურსი უკვე გამოყენებულია). ამასთან ერთად, კანონში შესაძლებელია ფიქსირდებოდეს იურიდიული წინააღმდეგობა (კოლიზია) ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების (თანამდებობის პირების) მიერ მიღებული (გამოცემული) ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტების ზედამხედველობის მექანიზმის დადგენასა და იგივე კანონის ნორმის შორის, რომლის თანახმადაც "დელეგირებული უფლებამოსილებების განხორციელების ზედამხედველობას ექვემდებარება დელეგირებული უფლებამოსილებების სფეროში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების (თანამდებობის პირების) მიერ მიღებული (გამოცემული) ნორმატიული აქტები" და არა ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტები.

ამიტომაც მნიშვნელოვანია თუ ზედამხედველობის როგორი პრაქტიკა იქნება გამოყენებული და რამდენად შეარჩევს გუბერნატორი ზედამხედველობის ისეთ ზომებს, რომლებიც ყველაზე ნაკლებად დააზარალებს თვითმმართველობას. შესაბამისად, აუცილებელია მაღალი სამოქალაქო კონტროლი თვითმმართველობის ზედამხედველობის პროცესზე და იმ ინსტიტუტების შემდგომი გაძლიერება, რომელთაც თვითმმართველობის ინტერესების დაცვა შეუძლიათ.

ასევე განსჯის საგანი უნდა გახდეს ზედამხედველობის შედეგების საჯაროობა. ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ კანონის მიღებამდე იუსტიციის სამინისტრო აღრიცხავდა სამართველობის ზედამხედველობის სტატისტიკას და აქვეყნებდა მას. აღნიშნული კანონის მიღების შემდეგ იუსტიციის სამინისტროს აღნიშნული ფუნქცია მოეხსნა და გუბერნატორებს დაევალოთ ზედამხედველობის წლიური ანგარიშის წარდგენა საქართველოს პარლამენტისთვის. ივარაუდებოდა, რომ გუბერნატორები 2008 წლის დასაწყისში მოახერხებდნენ ასეთი ანგარიშების წარმოდგენას, თუმცა მათი მოძიება საქართველოს პარლამენტში ჯერ-ჯერობით შეუძლებელია.

სამართლებრივი ზედამხედველობის შესახებ იუსტიციის სამინისტრო შიდასამსახურებრივი მოხმარებისთვის კვლავ აწარმოებს სტატისტიკას, რომელიც ცხადყოფს, რომ ზედამხედველობის ფუნქციის გუბერნატორებისთვის მინიჭების შემდეგ მნიშვნელოვნადაა შემცირებული უარყოფითი დასკვნების გაცემის ტენდენცია, რაც შეიძლება იმით აიხსნას, რომ ეს ფაქტორად 5 თვის მონაცემებია (1 აგვისტოდან); მაგრამ ამ შესაბამისობაშიც კი კლება ნამდვილად არ არის პროპორციული 1 აგვისტომდე არსებულ 7 თვის მაჩვენებელთან. ახსნა ერთი შეიძლება იყოს, თვითმმართველობები აქტიურად იყენებენ სახელმწიფო ზედამხედველობით გათვალისწინებულ წინასწარი კონსულტირების ნორმას და პრაქტიკაში წინასწარ კონსულტირებას ფაქტურად აპრობირი ზედამხედველობის ფორმა აქვს მიღებული.

ცხრილი 2. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს ნორმატიული აქტების რეგისტრაცია და ექსპერტიზა (2007 წელი)

სამინისტროს შესაბამისი სტრუქტურული ერთეული და ტერიტორიული ორგანო	წარმოდგენილი ნორმატიული აქტი		რეგისტრირებული ნორმატიული აქტი		არ არის რეგისტრირებული		დადებითი დასკვნა		დასკვნა შენიშვნებით	
	147	41*	147	41	0	0	89	35	25	6
ნორმატიული აქტების სისტ. და ადგილობრივ ორგანოებთან ურთიერთობის დეპარტამენტი	471	135	470	135	1	0	118	102	352	33
იმერეთის სახელმწიფო რეგისტრაციის სამსახური	757	208	751	206	6	2	628	145	123	61
კახეთის სახელმწიფო რეგისტრაციის სამსახური	522	142	516	141	6	1	97	24	419	117
სამეგრელო-ზემო სვანეთის სახელმწიფო რეგისტრაციის სამსახური	699	170	693	166	6	4	395	87	298	79
გურიის სახელმწიფო რეგისტრაციის სამსახური	297	80	281	79	16	1	62	20	219	59
შიდა ქართლის სახელმწიფო რეგისტრაციის სამსახური	583	121	583	121	0	0	384	71	199	50
ქვემო ქართლის სახელმწიფო რეგისტრაციის სამსახური	569	98	562	92	7	6	294	51	268	41
მცხეთა-მთიანეთის სახელმწიფო რეგისტრაციის სამსახური	156	28	154	26	2	2	83	7	71	19
სამცხე-ჯავახეთის სახელმწიფო რეგისტრაციის სამსახური	390	90	379	88	14	2	133	25	245	63
რაჭა-ლეჩხუმ-ქვემო სვანეთის სახელმწიფო რეგისტრაციის	199	59	192	55	7	4	44	12	148	43

სამსახური										
ზემო აფხაზეთის სახელმწიფო რეგისტრაციის სამსახური	9	1	9	1	0	0	7	0	2	1
სულ	4799	1173	4734	1151	65	22	2334	579	2400	572

შენიშვნა: * - ყოველ მეორე სვეტში მითითებულია მონაცემები 2007 წლის 1 აგვისტოდან ("ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ" საქართველოს კანონის ამოქმედებიდან 2 თვის განმავლობაში).

წყარო: საქართველოს იუსტიციის სამინისტრო

თუ ზედამხედველობის ორგანო მიიჩნევს, რომ დელეგირებული უფლებამოსილების გასახორციელებლად გამოყოფილი სახსრები არამიზნობრივად იხარჯება, იგი უფლებამოსილია, არაუმეტეს, წელიწადში ერთხელ მოითხოვოს საქართველოს კონტროლის პალატის მიერ რევიზიის ჩატარება¹⁷.

კანონით აგრეთვე წესრიგდება ზედამხედველობის ორგანოს მიერ გაწეული საქმიანობის საჯაროობისა და ანგარიშვალდებულების უზრუნველყოფაც. კერძოდ, ზედამხედველობის ორგანო ვალდებულია, ყოველი წლის 1 თებერვლამდე შეადგინოს და გამოაქვეყნოს ზედამხედველობის სფეროში გასული კალენდარული წლის განმავლობაში განხორციელებული საქმიანობის დეტალური ანგარიში, რომელიც შედგენიდან 15 დღის ვადაში ეგზავნება საქართველოს პრეზიდენტსა და საქართველოს პარლამენტს.

3. თვითმმართველობის ასოციაცია და კონსულტაციები ცენტრალურ ხელისუფლებასთან

თვითმმართველ ერთეულთა უფლება გაერთიანებაზე და იურიდიული პირის ორგანიზაციულ-სამართლებრივი ფორმით შექმნაზე აღიარებულია "ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ევროპის ქარტიის მე-10 მუხლით. ხოლო "ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" საქართველოს ორგანული კანონის მე-7 მუხლით თვითმმართველ ერთეულებს აქვთ გარანტირებული უფლება: "საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით შექმნან გაერთიანება არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირის ორგანიზაციულ-სამართლებრივი ფორმით".

2004 წლის 17 დეკემბერს ევროპის საბჭოსა და ევროკომისიის ერთობლივი ინიციატივის ფარგლებში დაფუძნდა საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ეროვნული ასოციაცია, რომელიც აერთიანებს საქართველოს ყველა ადგილობრივ თვითმმართველობას და არის არასამეწარმეო და არაპოლიტიკური ორგანიზაცია. საქართველოს ადგილობრივ თვითმმართველობათა ეროვნული ასოციაციის მთავარი მმართველი ორგანო - აღმასრულებელი საბჭო წარმოადგენს ასოციაციას, რომელიც თავის მხრივ იღებს ყველა მნიშვნელოვან გადაწყვეტილებას ასოციაციის საქმიანობის შესახებ, ხოლო ასოციაციის პრეზიდენტი აღჭურვილია ასოციაციის წარმომადგენლობითი ფუნქციით.

"ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ორგანული კანონის მე-7 მუხლის მე-2 პუნქტით აღიარებულია არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირის უფლება აწარმოოს სახელმწიფო ორგანოებთან კონსულტაციები თვითმმართველი ერთეულის სახელით და მიიღონ მონაწილეობა თვითმმართველობასთან დაკავშირებული კანონპროექტების განხილვასა და მომზადებაში.

ძალზე მნიშვნელოვანია ასოციაციის მიერ გაწეული მუშაობა თვითმმართველი ერთეულების იურიდიული კონსულტირება, საკანონმდებლო ცვლილებების შესახებ ინფორმაციის დროული მიწოდება. ასევე

¹⁷ შესაძლებელია, რომ ამ შემთხვევაში სამართლებრივი პრობლემა წარმოიქმნას - "საქართველოს კონტროლის პალატის შესახებ" კანონის თანახმად საქართველოს კონტროლის პალატა თავის მუშაობას წარმართავს პერსპექტიული და მიმდინარე გეგმებით, რომლებშიც სავალდებულო წესით შეიტანება მხოლოდ საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს პრეზიდენტის წინადადებები. არაგეგმიური რევიზია და შემოწმება შეიძლება ჩატარდეს მხოლოდ: საქართველოს პრეზიდენტის, საქართველოს პარლამენტის და საქართველოს პარლამენტის დროებითი საგამოძიებო კომისიის მიმართებით; ან კონტროლის პალატის პრეზიდენტის, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების კონტროლის პალატების პრეზიდენტების ან კონტროლის პალატის ბიუროების კოლეგიების გადაწყვეტილებით. ამასთან პარლამენტისა და პრეზიდენტის კონტროლის პალატასთან ურთიერთობის ფორმის დასახასიათებლად "საქართველოს კონტროლის პალატის შესახებ" კანონი იყენებს ტერმინებს "წინადადება", "მიმართვა", ხოლო ახალი კანონი ზედამხედველობის ორგანოს უფლებას ანიჭებს "მოითხოვოს" კონტროლის პალატის მიერ რევიზიის ჩატარება.

კანონმდებლობის პრაქტიკაში დანერგვისას გამოკვეთილი პრობლემატიკის სისტემატიზაცია და ცენტრალურ ხელისუფლებასთან პარტნიორული ურთიერთობების შედეგად აღნიშნული პრობლემების მოგვარება.

სამართლიანობა მოითხოვს აღინიშნოს, რომ უამრავი ხელშესახები წარმატება უკვე რეალობაა ცენტრალურ ხელისუფლებასა და ადგილობრივ თვითმმართველობების ურთიერთობებში: თავად თვითმმართველობები სწავლობენ საკუთარი უფლებების დაცვას, მათ შორის სახელმწიფოს წინაშე. თუმცა, როგორც ყველა რეფორმის მიმდინარეობისას, კვლავ არსებობს უამრავი პრობლემა ამ სფეროშიც. ძალზე რთულია ათწლეულების განმავლობაში დაძვინდებული მენტალობის შეცვლა თუნდაც ფისკალურ სფეროში, როდესაც წლების განმავლობაში არსებობდა ე.წ. "ფინგანის" ვერტიკალური დაქვემდებარების სტრუქტურა, რომლის მეშვეობითაც იმართებოდა ადგილობრივი ბიუჯეტები. აქედან გამომდინარე, ყველაზე რთულ და მნიშვნელოვან პრობლემად კვლავ რჩება ფისკალური დეცენტრალიზაციის საკითხები, რომელიც თავის მხრივ წარმოშობს უამრავ პრაქტიკულ პრობლემას თვითმმართველობის წარმატებულად რეფორმების პროცესში.

მიუხედავად იმისა, რომ ეროვნული ასოციაციის ყველა პოზიციის გაზიარება ჯერ-ჯერობით ვერ ხერხდება, ამ მხრივ გაწეული მუშაობა საკმაოდ ნაყოფიერად შეიძლება ჩაითვალოს, თუ გავითვალისწინებთ იმ პრობლემათა სპექტრს, რომელზე მსჯელობაც კი შეუძლებელი იყო წლების წინ. აქვე აღსანიშნავია, რომ ასოციაციის წარმატება მნიშვნელოვანწილად დამოკიდებულია თავად თვითმმართველი ერთეულების მზაობაზე აქტიური მონაწილეობა მიიღონ ცენტრალურ ხელისუფლებასთან დიალოგში.

ასევე მნიშვნელოვანია ასოციაციის ლობისტური საქმიანობის მაქსიმალური გააქტიურება ქვეყნის აღმასრულებელ რეგლთან, ვინაიდან გასული წლის კანონშემოქმედებითი პრაქტიკა თვითმმართველობის სფეროში გვიჩვენებს, რომ უმეტესი ცვლილება ინიცირებულია სწორედ მთავრობის მიერ და პროექტები ხშირ შემთხვევაში მომზადებულია ექსპერტული დასკვნების გარეშე.

ცალკე განხილვას საჭიროებს, თვითმმართველობის ინფორმირებულობა მიმდინარე საკანონმდებლო ცვლილებების შესახებ. მიუხედავად ორგანული კანონის მოთხოვნისა, საქართველოს პარლამენტის შესაბამის კომიტეტში ინიცირებული კანონპროექტები დაგვიანებით მიეწოდებოდა ასოციაციას და ძალზე ხშირად, ასოციაციის წარმომადგენლებს პოსტფაქტუმ უხდებოდათ ამ საკანონმდებლო ინიციატივებზე რეაგირება. შესაბამისად, ვერ ხერხდებოდა თვითმმართველობის წარმომადგენელთა დროული ინფორმირება და მათგან გამოხმაურების მიღება, რაც მეტად ართულებდა ადგილობრივი თვითმმართველობის ეროვნული ასოციაციის ეფექტიან საქმიანობას.

ასევე აღსანიშნავია, რომ ძალზე ხშირად აზრთა გაზიარებას ხელისუფლების დონეებს შორის ცალმხრივი ხასიათი აქვს და თვითმმართველობის აზრი ნაკლებადაა გაგონილი ცენტრალური ხელისუფლების მიერ. უმეტეს შემთხვევაში თვითმმართველობებთან შეხება უწევთ რეგიონის გუბერნატორებს, ძალზე ხშირია შემთხვევები, როდესაც გუბერნატორი ხვდება ადგილობრივ წარმომადგენლობით ორგანოს წევრებს, თუმცა ეს შეხვედრები მეტწილად ფორმალურ ხასიათს ატარებს და მას ხელისუფლების დონეებს შორის დიალოგის ხასიათი ნაკლებად აქვს¹⁸.

4. დასკვნა

საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის სწორი მიმართულებით წარმართვისა და ეფექტურად განხორციელებისათვის აუცილებელია ცენტრალურ ხელისუფლებასა და ადგილობრივ თვითმმართველობას შორის ურთიერთობა დამყარებული იყოს კანონებსა და ევროპული ქარტიის პრინციპებზე. 2006 წელს დაწყებულმა თვითმმართველობის რეფორმამ ჯერ კიდევ ვერ უზრუნველყო საქართველოში

¹⁸ ზედამხედველობის ორგანოთა შორის კანონი ასახელებს მხოლოდ სახელმწიფო რწმუნებულს, რისი გათვალისწინებითაც უნდა ვივარაუდოთ, რომ სამართლებრივი კონსულტაციის პროცესშიც პროექტი ეგზავნება სახელმწიფო რწმუნებულს და პროექტის კანონიერებაზე დასკვნასაც სახელმწიფო რწმუნებული გასცემს. სამართლებრივი კონსულტაციის რეგლამენტაციის ასეთ მექანიზმში კანონი საერთოდ არ ითვალისწინებს იუსტიციის სამინისტროს მონაწილეობას ან როლს, აგრეთვე კანონში არ ჩანს იმის რაიმე გარანტია, რომ სამართლებრივი კონსულტაციის შედეგად გადაამუშავებული თვითმმართველი ერთეულის ნორმატიული აქტის პროექტი მიღების შემდეგ უშინაშენოდ გაივლის რეგისტრაციას იუსტიციის სამინისტროში და არ გამოიწვევს ზედამხედველობის ორგანოს მხრიდან მასში ცვლილების შეტანის ან მისი გაუქმების მოთხოვნას.

ცენტრისა და მუნიციპალიტეტებს შორის უფლებამოსილებათა მკვეთრი გამოჯვანდა და თვითმმართველობის რეალური დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფა.

ჯერ კიდევ შენარჩუნებულია ცენტრალური ხელისუფლების გავლენა ადგილობრივ აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე, რითაც ფაქტიურად დარღვეულია ადგილობრივი ხელისუფლების ერთიანობა და ცხადია, რომ ასე დასუსტებული ერთეული ვერანირად ვერ იქნება ანგარიშგასაწევი ძალა ცენტრალურ ხელისუფლებასთან დიალოგის დროს.

საყურადღებოა შემდეგი გარემოება: მიუხედავად იმისა, რომ თვითმმართველ ერთეულებში არჩეულ თანამდებობათა აბსოლუტური უმრავლესობა მმართველი პარტიის წარმომადგენლებს უკავიათ, ისინი მაინც ვერ ახერხებენ გამოიყენონ პარტიული სტრუქტურები ცენტრთან დიალოგისთვის და ხშირად წინაღმდეგობას ვერ უწევენ ცენტრალური ხელისუფლების საშუალო დონის მოხელეებსაც კი, როდესაც ეს უკანასკნელნი ერევიან თვითმმართველობის ექსკლუზიური უფლებამოსილების აღსრულების პროცესში.

VII. კომუნალური მომსახურების მიწოდების მდგომარეობა

ვინაიდან რეფორმის შემდგომი სტრუქტურა ფორმირების პროცესშია, ძნელია სერვისების (მომსახურების) მიწოდების ჩამოყალიბებულ სისტემაზე ვისაუბროთ. ამავე დროს შესაძლებელია იმ სერვისების დახასიათება, რომლებიც, მეტ-ნაკლები წარმატებით, ადრეც ფუნქციონირებდნენ (ნარჩენების მართვა, წყალმომარაგება, გზები და ტრანსპორტი).

1. ნარჩენების მართვა

1.1. ნარჩენების მართვის სექტორის მოკლე მიმოხილვა

კომუნალური მომსახურების სხვა სფეროებთან შედარებით, ნარჩენების მართვის სფეროში საკანონმდებლო რეგულირების საკითხი სრულიად მოუგვარებელია. საკუთრივ ნარჩენების მართვის თაობაზე კანონზე მუშაობა ამჟამად მიმდინარეობს გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს ეგიდით. კანონმდებლობის არარსებობა იწვევს მრავალ პრობლემას. მაგ. როცა დასახლებული პუნქტის საყოფაცხოვრებო ნარჩენების მართვის კომპეტენცია ერთმნიშვნელოვნად ადგილობრივ თვითმმართველობას აქვს მინიჭებული, ინდუსტრიული, სახიფათო და სამედიცინო ნარჩენების მართვის საკითხი დღემდე მოუწესრიგებელია. არ არსებობს ინფორმაცია ამ სფეროში დაგროვებული ნარჩენების რაოდენობისა და გატანის შესახებ.

საქართველოს მუნიციპალიტეტების საქმიანობა დასუფთავების სფეროში ამჟამად შემოიფარგლება ნარჩენების შეგროვებით და ეს პროცესი სრულდება ნარჩენების არაკონტროლირებად ნაგავსაყრელებზე დებონირებით. თითქმის არც ერთ მუნიციპალიტეტში არ ხორციელდება სახიფათო თუ ინფექციური ნარჩენების გატანა-განცალკავება ან რაიმე ალტერნატიული შემოთავაზებები საწარმოების მხრიდან, რომლებიც ნარჩენების გადამუშავებას ან მათი დებონირებას განახორციელებდა განცალკევებით. საყოფაცხოვრებო და საწარმოო ნარჩენების შეგროვებისა და ტრანსპორტირების ამოცანებს ძირითადად კერძო შეზღუდული პასუხისმგებლობის საწარმოები ან მუნიციპალიტეტის მიერ დაარსებული კომუნალური საწარმოები ახორციელებენ.

კერძო საწარმოების დიდი ნაწილი შექმნილია ადრეარსებული შესაბამისი სახელმწიფო სამსახურების ბაზაზე და ბევრ მუნიციპალიტეტში გამოიყენება ჯერ კიდევ მაშინდელი ტექნიკური აღჭურვილობა, გარდა რამდენიმე მუნიციპალიტეტისა და თვითმმართველი ქალაქისა, რომლებმაც შეძლეს შეეძინათ საჭირო მანქანები, ნაწილს კი გადაეცა დონორი ორგანიზაციებიდან. მუნიციპალიტეტების დიდი ნაწილი ნარჩენების შესაგროვებლად გამოიყენებენ ავტომანქანებს, რომელთა წლოვანებაც საშუალოდ 10 წელზე მეტია (გამონაკლისია რამდენიმე თვითმმართველი ქალაქი). იმ შემთხვევაში, თუ კი არ მოხდება სატრანსპორტო პარკის განახლება, არსებობს საშიშროება, რომ მომდევნო წლებში არსებული სიტუაციის შენარჩუნებაც ვერ მოხერხდება. ზოგიერთ შემთხვევაში კომუნალურ საწარმოებს არ გააჩნიათ საჭირო შენობა-ნაგებობები საქმიანობის გამართულად განხორციელებისათვის. კომუნალურ საწარმოებს ასევე არ აქვთ გათვლილი და მომზადებული აუცილებელი საინვესტიციო პროექტები.

დასუფთავების საწარმოებს ძირითადად ერთწლიანი ხელშეკრულებები აქვთ დადებული მუნიციპალიტეტებთან და ისინი ჩატარებული ტენდერის საფუძველზეა გაფორმებული. სამუშაოების ჩამონათვალში, რომელიც საწარმოების მიერ უნდა იქნეს განხორციელებული, ნარჩენების შეგროვებასთან ერთად შედის ქუჩების დასუფთავება, ზამთრის დასუფთავების სამუშაოები და ა.შ.

მუნიციპალიტეტებს არ გააჩნიათ სრული ინფორმაცია მათს ტერიტორიაზე წარმოქმნილი ნარჩენების შესახებ, არ ხორციელდება დოკუმენტაციის სისტემატური განახლება ნარჩენების გატანის მდგომარეობასთან დაკავშირებით. მუნიციპალიტეტების მიერ ძირითადი ფოკუსირება ხდება საყოფაცხოვრებო ნარჩენებზე. ამჟამად საყოფაცხოვრებო ნარჩენების გატანა იმდაგვარად ხორციელდება, რომ ის იწვევს გარემოს დაბინძურებას და საფრთხეს უქმნის მოსახლეობის ჯანმრთელობას.

მუნიციპალიტეტებში სათანადოდ არ ხორციელდება მუნიციპალური ნარჩენების მენეჯმენტი. მაგალითად, არ ხორციელდება ხარჯების გაანგარიშება და მოსაკრებლების ოდენობის შესაბამისად დადგენა. ამჟამად მუნიციპალიტეტების ძირითად ნაწილში ნაგვის გატანის ხარჯები მხოლოდ ნაწილობრივ იფარება ამოღებული მოსაკრებლებით (დაახლოებით 20%). ვერ რეგულირდება ურთიერთობები კერძო მეწარმეებთან, მათ

გადასახადის გადახდა უწევთ არა დაგროვებული ნარჩენის მიხედვით, არამედ მხოლოდ შეთანხმების საფუძველზე. ყველა მუნიციპალიტეტში არ არის დანერგილი საჯარო სანქციები მუნიციპალიტეტის ტერიტორიის დაბინძურებისათვის, გარდა მცირე გამონაკლისისა. ზოგიერთ მუნიციპალიტეტში კი დღემდე საერთოდ არაა შემოღებული მოსაკრებელი.

თუმცა აქ აუცილებლად უნდა მივანიშნოთ, რომ საქართველოში, გარდა თვითმართველი ქალაქებისა, არ არსებობს ისეთი მუნიციპალიტეტი, რომელიც თავის მთელ ტერიტორიაზე ახორციელებდეს ნარჩენების ორგანიზებულ გატანას. იგი, როგორც წესი, ხორციელდება მხოლოდ მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციულ ცენტრებში, ქალაქებსა და დაბებში და არა სოფლებში. მოსაკრებლის შემოღების შემთხვევაში კი ეს უკანასკნელი გავრცელდება მუნიციპალიტეტის მთელ ტერიტორიაზე, ესე იგი იმ დასახლებულ პუნქტებშიც, სადაც არ ხორციელდება ნარჩენების გატანა.

საყოფაცხოვრებო ნარჩენების გატანის თანამედროვე სისტემით გათვალისწინებული ხარჯები ბევრად აღემატება ამჟამად არსებული მოსაკრებლების ოდენობას. მუნიციპალიტეტებს ნარჩენების მართვის ახლებული ორგანიზაციისათვის არ აქვთ შემუშავებული კონცეფცია, გეგმა, თუნდაც ნარჩენების შეგროვებისა და ტრანსპორტირებისათვის. მუნიციპალიტეტების ნაწილს არ აქვთ შემუშავებული ნარჩენებისა და მოსაკრებლების დებულება, ტენდერებისა და შეკვეთის გაცემის სრულყოფილი ფორმები, სადაც კონკრეტულად იქნებოდა აღწერილი შესასრულებელი სამუშაოები, რადგანაც ხშირად შესასრულებელი სამუშაოები არ შეესაბამება შესრულებული სამუშაოსათვის მიღებულ თანხას.

დღეისათვის არ არსებობს კომუნალური ნარჩენების მართვის ისეთი არსებითი საფუძველი, როგორცაა ხარჯების გაანგარიშება. არარსებული სტანდარტების გამო რთულია მოხდეს ნარჩენების დეპონირებისათვის საჭირო თანხების გაანგარიშება, რადგან, რაც მეტია მოთხოვნა ხარისხზე, მით უფრო ძვირად იქნება შეფასებული ნარჩენების ლიკვიდირება. გარდა ამისა, თუ კანონის მიერ მოთხოვნილი იქნება ნარჩენების გადახარისხება, ამას შეიძლება მოჰყვეს ხარჯების ზრდა.

დასუფთავების საწარმოების მიერ მოწოდებული ინფორმაციის თანახმად, ორგანიზაცია-დაწესებულებების მხოლოდ ძალიან მცირე ნაწილია ჩართული ნარჩენების გატანის სისტემაში ხელშეკრულების საფუძველზე. საწარმოთა უმეტესი ნაწილი იყენებს საზოგადოებრივ (მოსახლეობისათვის განკუთვნილ) კონტეინერებს და ამ გზით სრულიად გაუმართლებლად უსასყიდლოდ ღებულობს დასუფთავების მომსახურებას.

გარდა საყოფაცხოვრებო ნარჩენებისა, მუნიციპალიტეტებში და ქალაქებში ძირითადად სახეზეა სამი ტიპის ნარჩენები: ინდუსტრიული/სამრეწველო, საავადმყოფოებისა და სამშენებლო ნარჩენები.

აუცილებელია ხორციელდებოდეს ეფექტური ზედამხედველობა საშიშ ნარჩენებზე, მაგრამ არ არსებობს სპეციალური ნაგებობები ასეთი ნარჩენების დეპონირებისათვის (თუ არ გავითვალისწინებთ თბილისთან არსებულ სახიფათო ნარჩენების სამარხს, რომელიც ამჟამად არ ფუნქციონირებს). ფაქტიურად, არ ხდება არც საავადმყოფოების ინფექციური ნარჩენების განცალკევებული შეგროვება. არსებულ სიტუაციაში საავადმყოფოების ნარჩენები საყოფაცხოვრებო ნარჩენებთან ერთად მიაქვთ ნაგავსაყრელებზე. საქართველოში მიმდინარე მშენებლობების (განსაკუთრებით თბილისში და საკურორტო ქალაქებში) სამშენებლო ნარჩენები კი ნარჩენების დიდ ნაწილს შეადგენს. სამშენებლო ნარჩენების დეპონირებისათვის, მუნიციპალიტეტებს შემოგარენში გამოყოფილი აქვთ რამდენიმე ადგილი, მაგრამ უცნობია, რამდენად ვარგისია ეს ადგილები საამისოდ. ხშირად გვხვდება ქუჩების პირას და თავისუფალ ტერიტორიებზე დაყრილი სამშენებლო ნარჩენები, რაც საზოგადოების გადაადგილებასა და ტრანსპორტის პარკირებას აფერხებს და სხვადასხვა სახის ნეგატიურ პროცესებს იწვევს.

1.2. მუნიციპალური ნარჩენების შეგროვება და ტრანსპორტირება

მუნიციპალიტეტებსა და ნარჩენების შეგროვებისა და ტრანსპორტირების უფლებამოსილ საწარმოებს შორის ხელშეკრულებები ტენდერის საფუძველზე მომსახურებაზე მხოლოდ ერთი წლით იდება, აღნიშნული მოკლევადიანი ხელშეკრულების არსებობიდან გამომდინარე, შეუძლებელია რეინვესტიცია ახალი ავტოტრანსპორტის შეძენის მიზნით.

მუნიციპალიტეტებში ნარჩენების განთავსება ძირითადად ხდება სამი სახით:

- 1 მ³ არასტანდარტული ან 1,1 მ³ სტანდარტული ტევადობის კონტეინერებში (თბილისში ასევე გამოყენებულია 120 და 240 ლიტრიანი კონტეინერები);
- ზმრავალსართულიან შენობებში შენობაში არსებული ნაგვის ბუნკერებში;
- კერძო დასახლებებში ცელოფანის პარკებში და მუყაოს ყუთებში.

განსაკუთრებული პრობლემები იქმნება ნაგვის ბუნკერებში. პრობლემას ამძიმებს ისიც, რომ ნაგვის ბუნკერებიდან დაგვიანებით გააქვთ ნარჩენები. ნარჩენების მოგროვებისა და ტრანსპორტირების არსებული სისტემის არაეფექტურობის არსებითი მიზეზებია:

- ნაგვის ბუნკერებიდან ნარჩენების ხელით დატვირთვა და პარკებში და ყუთებში განთავსებული ნაგვის შეგროვება ქუჩებში დიდ დროსა და პერსონალს მოითხოვს;
- სატვირთო მანქანების მცირე ტევადობა და დაპრესვის შეუძლებლობა ნაგავსაყრელამდე მიმავალ გრძელ მანძილზე საკმაოდ აძვირებს მომსახურებას.

1.3. ნარჩენების დეპონირება და გადაშუშავება

ნარჩენების დეპონირება მუნიციპალიტეტებში და თვითმართველ ქალაქებში ძირითადად არაკონტროლირებად ნაგავსაყრელზე ხდება. ნაგავსაყრელების ექსპლოატაცია არსად არ ხორციელდება (გარდა თბილისისა, სადაც ეს კერძო ფირმის მიერ ხორციელდება, თუმცა არა რაიმე ნორმის ან სტანდარტების დაცვით). ნაგავსაყრელამდე მიმავალი გზები ნაწილობრივ ძალიან ცუდ მდგომარეობაშია, რაც თანამედროვე ტექნიკის ხშირ დაზიანებას იწვევს. ნაგავსაყრელის შესასვლელში მანქანების რეგისტრაცია უმეტეს შემთხვევაში არ ხდება - არ არსებობს პერსონალი, ვინც ზედამხედველობას განახორციელებდა. დასუფთავების საწარმოები, მოსახლეობა თუ კომერციული ფირმები თვითნებურად ყრიან ნაგავს აღნიშნულ ტერიტორიებზე. თვითმართველი ქალაქების ან შედარებით დიდი მუნიციპალიტეტების ნაგავსაყრელებზე აქვთ ბუღლოზერები, რომლის საშუალებითაც ნაგავსაყრელის ზედაპირის, სტაბილიზირების მიზნით და არსებული ცეცხლის კერების ჩასაქრობად, ხანდახან მიწასაც აყრიან. ზედაპირის კოორდინირებული დაფარვა ან მისი მოდელირება არ ხდება. არ არის განსაზღვრული, სად მთავრდება ნაგავსაყრელი და სად არის მისი საზღვრები, თითქმის არც ერთ ნაგავსაყრელზე არ მუშაობს ამ სფეროს სპეციალისტი. დიდი ზომის ნაგავსაყრელი ხშირად კვამლში არის გახვეული. ცეცხლის კერების ჩაქრობა საკმაოდ დიდ ძალისხმევასთან არის დაკავშირებული. წვიმის წყალი დაუბრკოლებლად ჩაიჟონება ნაგავსაყრელის მთელ ფართობზე, ვინაიდან არ ხდება ზედაპირული წყლების დაკვლიანება, სადრენაჟო სისტემის მოწყობა და ნაჟური წყლების გაფილტვრა. არსებული ნაჟური წყალი პირდაპირ იწვევს გრუნტის წყლების დაბინძურებას. ვინაიდან ნაგავსაყრელები მდინარის პირას არის განლაგებული, ხშირად მდინარის ადიდებისას ნაგავსაყრელში აღწევს და ამდენად მის ქვეშ საკმარაოდენობის წყალი გაიჟონება. არ არსებობს გამოკვლევები გრუნტის წყლების საერთო მდგომარეობისა და გრუნტის წყლების დაბინძურების შესახებ.

საქართველოში ჯერჯერობით არ დანერგულა ნაგავსაყრელებიდან გაზის მოპოვების სისტემები. აქედან გამომდინარე, არ არსებობს ინფორმაცია ნაგავსაყრელებზე გაზის წარმოქმნისა და მისი მოცულობის შესახებაც.

თითქმის არც ერთ მუნიციპალიტეტში არ ხორციელდება ნაგვის ორგანიზებული დახარისხება და მეორადი პროდუქციის გადაშუშავება (თუმცა შეიძლება ნარჩენების დახარისხების მცირე ნიშნები, ქალაქ ქუთაისის ნაწილში განთავსდა სხვადასხვა სახის კონტეინერები, სადაც ხდება პლასტიკის, ქალაღის გამოყოფა სხვა ნარჩენებისაგან და შემდეგ მისი ნედლეულად გამოყენება). ასევე უნდა აღვნიშნოთ, რომ ზოგიერთ ნაგავსაყრელზე ხდება ნაგავიდან მეტალის, პლასტმასისა და ხის განცალკავება. მაგრამ არ მოიპოვება ინფორმაცია იმის შესახებ, თუ რა რაოდენობის მეორადი ნედლეულის შეგროვება ხდება და რამდენი ადამიანია დასაქმებული ამ სფეროში. აღსანიშნავია, რომ არ ხდება ორგანული და ბიოლოგიური ნარჩენების გადაშუშავება-კომპოსტირება, თუმცა მისი გამოყენება მინერალური სასუქის სახით მნიშვნელოვანი იქნებოდა სოფლის მეურნეობისათვის.

ბოლო წლებში, როგორც ცენტრალური ხელისუფლების, ასევე ქალაქ თბილისის მთავრობის მიერ არაერთხელ ყოფილა მოლაპარაკებები როგორც დონორ ორგანიზაციებთან, ასევე სხვადასხვა კერძო კომპანიებთან ნაგვის დასაწვავი ან ნაგვის მექანიკურ-ბიოლოგიური გადაშუშავების თანამედროვე სისტემის დანერგვაზე, მაგრამ მათი სიძვირის გამო ეს განზრახვა ბოლომდე ვერ იქნა მიყვანილი.

1.4. ნარჩენების გატანის დაფინანსება

ნარჩენების მართვა დღეისათვის შემდეგი წყაროებიდან ფინანსდება:

- დასუფთავების სულადობრივი მოსაკრებელი, გაანგარიშებული ერთ სულ მოსახლეზე თვეში;
- მოსაკრებლები ადმინისტრაციებისა და სამეწარმეო ორგანიზაციებიდან;
- სუბსიდიები თვითმმართველობის ბიუჯეტიდან;
- სუბსიდიები სხვადასხვა დონორი ორგანიზაციებიდან.

საქართველოს რამდენიმე ქალაქში დასუფთავების მოსაკრებლის გადახდის თაობაზე შეტყობინება ელექტრონურებისა და წყლის გადასახადის ქვითართან ერთად ეგზავნება მოსახლეობას. ანგარიშსწორების ასეთი დაკავშირებით საგრძნობლად გაიზარდა მოსაკრებლის ამოღების კოეფიციენტი. ამოღების მაჩვენებლების გაზრდას ასევე ხელი შეუწყო დაჯარიმების სისტემის დანერგვამაც. კერძო სექტორიდან დასუფთავების მოსაკრებლის ამოღების კოეფიციენტი გასულ წლებში დაახლოებით 30%-ს შეადგენდა, ახლა კი საგრძნობლად გაიზარდა. თუმცა არსებობს ისეთი ორგანიზაციებიც, რომლებსაც არა აქვთ ხელშეკრულება გაფორმებული, არ იხდიან მოსაკრებელს, მაგრამ ნარჩენები ქუჩაში გამოაქვთ და დასუფთავების საწარმოებს მაინც უხდებთ მათი გატანა.

დასუფთავების სფეროსათვის მოსაკრებლებიდან შემოსული შემოსავლების გარდა, თვითმმართველობები საკუთარი ბიუჯეტებიდან დამატებით იხდიან თანხებს სხვადასხვა მომსახურებისთვის. ამ თანხაში შედის ქუჩების დასუფთავების, ზამთრის სამსახურის, ნაგავსაყრელების ექსპლუატაციისა და სხვა მომსახურების ხარჯებიც. უხეში გათვლებით, ხარჯების დაახლოებით 10%-დან 20%-მდე დასუფთავების მოსაკრებლებით იფარება. მაგრამ ამ ციფრების უკან ისიც უნდა გავითვალისწინოთ, რომ ფირმებს დამოუკიდებლად აქამდე თითქმის არანაირი ინვესტიცია არ განუხორციელებიათ და ამდენად არც კაპიტალური დანახარჯები არ ჰქონიათ. თუკი მათ საქმიანობას ფაქტიური ინვესტიციის ხარჯები დაედებოდა საფუძვლად, მაშინ ხარჯთდაფარვაც ბევრად ნაკლები იქნებოდა. ცხადი ხდება, რომ ნარჩენების გატანის სტანდარტების ამოღებას აუცილებლად მოჰყვება მოსაკრებლის ოდენობის რამდენჯერმე გაზრდა. თუკი გათვალისწინებული იქნება თვითღირებულების ხარჯები, მაშინ ნარჩენების მოსაკრებელი აუცილებლად უნდა გაიზარდოს. ხოლო, თუკი ამას ნარჩენების გადამუშავებაც დაემატება (მაგ., ნაგვის დაწვის ან დეპონირების), მაშინ მოსაკრებლის საგრძნობი ზრდაც ვერ დაფარავს ხარჯებს.

საყოფაცხოვრებო ნარჩენების გატანის სფეროში მდგომარეობის გასაუმჯობესებლად ინვესტიციები თითქმის ყველა თვითმმართველმა ქალაქმა (ბათუმი, თბილისი, ქუთაისი) და რამდენიმე მუნიციპალიტეტმა (სიღნაღი, გორი, თელავი, ქობულეთი) განახორციელა. განახლდა ტექნიკა და დაინერგა კონტეინერული სისტემა. ინვესტიციებმა შედეგი გამოიღო და გაცილებით გაუმჯობესდა მოსახლეობიდან ნარჩენების გატანა. უკეთ იგვება და სუფთავდება ქუჩები.

ამავე დროს მძიმეა შესაბამისი საწარმოების ფინანსური მდგომარეობა. მათ მუნიციპალიტეტებთან დადებული ერთწლიანი ხელშეკრულებების პირობებში ნაკლებად ეძლევათ რეინვესტირების საშუალება. მთელი ხარჯები ადგილობრივ ბიუჯეტებს რომ არ დააწვეს, მუნიციპალიტეტებმა უნდა შეიმუშაონ ეკონომიკური განვითარების გეგმები ისე, რომ მოსაკრებლების ეტაპობრივი ზრდით და ამოღების მექანიზმის გაუმჯობესებით მოხდეს მომსახურებაზე გაწეული ხარჯების დაფარვის პროცენტული ზრდა (ნაწილობრივ ეს პროცედურა უკვე დაიწყო ქალაქ თბილისში). თუმცა, ვინაიდან სატენდერო მასალები არასრულყოფილადაა შედგენილი, რთულია დაადგინო, თუ რამდენად შეესაბამება დახარჯული თანხები გაწეულ სამუშაოებს. ასევე არ არის ზუსტად გათვლილი, რამდენჯერადად არის აუცილებელი ქუჩების დაგვა-დასუფთავება ან ნარჩენების გატანა მოსახლეობიდან და რამდენად შეესაბამება გაწეული დანახარჯები მიღებულ შედეგებს.

2. საქართველოს მუნიციპალიტეტებში წყალმომარაგების და კანალიზაციის სფეროში არსებული სიტუაცია

2.1. წყალმომარაგებისა და კანალიზაციის სფეროს მოკლე აღწერა

თვითმმართველი ქალაქების და მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე არსებული წყალმომარაგება, კანალიზაციის საწარმოების და საქართველოს გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს შორის

ურთიერთობა რეგულირდება კანონებით "წყლის შესახებ" და "ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ", აგრეთვე საქართველოს მთავრობის დადგენილებით "ზედაპირული წყლის ობიექტიდან წყალაღებისა და ზედაპირული წყლის ობიექტში წყალჩაშვების ნებართვების გაცემის წესის შესახებ".

საქართველოს ტერიტორიაზე არსებული წყალი სახელმწიფო საკუთრებაა და გაცივმა მხოლოდ სარგებლობისათვის. მიუხედავად იმისა, რომ სასმელი წყლის სისტემები არ არის გადაცემული მუნიციპალიტეტებზე და დაგეგმილია თვითმმართველობის ორგანოების ექსკლუზიურ უფლებიდან მისი ამოღება (თუმცა დღესდღეობით წყალმომარაგება და კანალიზაცია მაინც რჩება თვითმმართველობის ექსკლუზიურ უფლებად), იგი მაინც რჩება მუნიციპალიტეტების ერთ-ერთ მთავარ საზრუნავად - თითქმის ყველა მუნიციპალიტეტში საკრებულოები სუბსიდირებას უკეთებენ წყალმომარაგებისა და კანალიზაციის საწარმოებს, რომლებიც მათი საკუთრება არ არის.

24-საათიანი სასმელი წყლით მომარაგება არ ხდება თითქმის არც ერთ მუნიციპალიტეტში და თვითმმართველ ქალაქში. განსაკუთრებით მძიმე მდგომარეობაშია ის ქალაქები, სადაც სასმელი წყლის მიწოდება სრულად არის დამოკიდებული ელექტროენერგიაზე. ასეთ მუნიციპალიტეტებს წყალი დღეგამოშვებითაც კი მიეწოდებათ რამდენიმე საათით. საქართველოს თითქმის არც ერთ მუნიციპალიტეტში არ ხორციელდება წყლის გაფილტვრის სრულყოფილი ციკლი. განსაკუთრებით ცუდი ხარისხის წყალი მიეწოდება ისეთ მუნიციპალიტეტებს, სადაც ხდება ზედაპირული წყლების დაუმუშავებლად მიწოდება. თითქმის არც ერთი მუნიციპალიტეტის წყალაღების, სათავეების ადგილი არ არის დაცული (გარდა თბილისისა და რამდენიმე თვითმმართველი ქალაქისა). არც ერთ ქალაქში არ არის ქსელში სტაბილური და თანაბარი წნევა, რაც აუცილებელია როგორც მომხმარებლისათვის, ასევე მილის სიმტკიცის შესანარჩუნებლად. ქალაქის ზოგიერთ ნაწილში კი წნევა ბევრად აღემატება დასაშვებ ზღვრებს. ასევე არ არსებობს ზუსტი ინფორმაცია არსებული ქსელების თუ მაგისტრალების მშენებლობის თარიღის, მილების ხარისხის და მათი რესურსის შესახებ. ქვეყნის მასშტაბით არ არის შემუშავებული წყალმომარაგების სისტემების განვითარების სტრატეგია და ხშირ შემთხვევაში იყენებენ 20, 30 წლის წინ შემუშავებულ პროექტებს, რომლებიც არ პასუხობენ თანამედროვე მოთხოვნებს და არ არიან ეკონომიურობაზე გათვლილი.

გაცილებით რთულია მდგომარეობა კანალიზაციის კუთხით. ქვეყნის მასშტაბით ფუნქციონირებს მხოლოდ ერთ გამწმენდი ნაგებობა გარდაბანში, რომელიც თბილისსა და რამდენიმე მუნიციპალიტეტს ემსახურება. იქაც ხდება მხოლოდ მექანიკური გაწმენდა და არა ქიმიური დამუშავება. ყველა დანარჩენ შემთხვევაში ქალაქების კანალიზაციები მიერთებული არიან არხებზე, ხეობებზე და მდინარეებზე - ყოველგვარი გაფილტვრის გარეშე. ბევრ მუნიციპალიტეტში კი ერთიანი საკანალიზაციო სისტემაც არ არსებობს. დიდ ქალაქებში, ზოგან საკანალიზაციო სისტემა დაერთებულია სანიაღვრეებზე და ზაფხულობით მძაფრ სუნს იწვევს. სოფლად კი, სადაც არ არსებობს საკანალიზაციო სისტემები, ორმოები, რომელშიც ჩაედინება კანალიზაცია ან კიდევ დაერთებულია ტუალეტები, არ არის დაბეტონებული. იქნება გრუნტის წყლების დაბინძურების საშიშროება. ასევე რეგულარულად არ ირეცხება და არ მოწმდება საკანალიზაციო სისტემები, გრუნტის წყლებში ფეკალის გაჟონვის თავიდან ასაცილებლად.

ამჟამად არსებული ტარიფები, გაცილებით ნაკლებია რეალურად წარმოქმნილ ხარჯებზე. ამას თან ემატება ის ფაქტორი, რომ წყლის ტარიფის ამოღება მოსახლეობიდან თუ საწარმოებიდან არ ხდება სრულად და იგი ქვეყნის მასშტაბით დაახლოებით 30%-ს შეადგენს. ხოლო გადასახადებიდან შემოსული თანხები ხარჯების მხოლოდ 10%-ს ფარავს. არსებობენ ისეთი მუნიციპალიტეტებიც, სადაც მოსახლეობისათვის საერთოდ არ არის დადგენილი ტარიფი წყალზე და გადასახადს მუნიციპალიტეტი სრულად ფარავს.

თითქმის არ ტარდება სამუშაოები, რათა მოხდეს არა მარტო გადასახადების სრულად დაფარვა, არამედ შემცირდეს და ეკონომიურად იქნეს გამოყენებული სასმელი წყალი, მოწესრიგდეს ონკანები კერძო სექტორში, არ მოხდეს სასმელი წყლით ბაღების მორწყვა, რაც ძალიან ხშირად გვხვდება ზაფხულის პერიოდში. ხშირია შემთხვევა, როდესაც მოსახლეობა ან რომელიმე კომერციული დაწესებულება თვითნებურად, ყოველივე ნებართვის გარეშე ახორციელებს წყალმომარაგების სისტემებზე მიერთებას, რაც უკონტროლობას და წყლის დაბინძურების საშიშროებას ქმნის. ზოგიერთ შემთხვევაში მაღალი წნევის ცენტრალურ მაგისტრალსაც კი აზიანებენ მიერთების გამო. ბევრ მუნიციპალიტეტში დღესაც კი ხშირად გვხვდება წყლის ლაქები დაზიანების გამო, რომლის ლიკვიდაციაც დაუყოვნებლივ არ ხდება და ხანდახან რამდენიმე კვირა გრძელდება.

2.2. წყალაღება და წყლის აუცილებელი გასუფთავება

გამოკითხვებმა და დათვალიერებამ გვიჩვენა, რომ საქართველოში წყალმომარაგების ძირითადად ორი სახის წყალაღება არსებობს:

1. ზედაპირული წყლების შეკრება (პატარა ნაკადულები ან ტბის წყალი, წყაროს წყლები თუ მდინარეები);
2. გრუნტის წყლები უშუალოდ მდინარეებთან ახლოს (მდინარისნაპირა ზედაპირული ფილტრატები ხრეშიანი ფსკერით).

არ არსებობს უფრო ზუსტი ინფორმაცია წყალაღების გეოლოგიური ფორმაციების, ციფრების და წყალშემკრები აუზის და არც საიმედო რიცხობრივი მონაცემები შესაბამისი წყაროების მოცულობის შესახებ. თუმცა ცხადია, რომ წყლის მინიმალური ჰიგიენური ხარისხის სტანდარტის უზრუნველსაყოფად საჭირო იქნება უშუალოდ სათავეების შემოგარენის დაცვა და წყლის მარტივი გასუფთავება მაინც. წყლის გასუფთავებისათვის საჭირო ღონისძიებების (ნაბიჯების) დადგენის წინაპირობას წარმოადგენს დაუმუშავებელი წყლის რეალური, კვალიფიციური ანალიზები. თუმცა, უნდა ვივარაუდოთ, რომ გაფილტვრისა და დეზინფექციის ღონისძიებები გარდაუვალი იქნება. აუცილებელ ინვესტიციებთან ერთად გასუფთავების შემდგომი ღონისძიებებისათვის, რა თქმა უნდა, საჭირო იქნება წყლის გასუფთავების მოწყობილობების ექსლუატაციისა და შენახვის მიმდინარე ხარჯებიც. გარდა ამისა, დამატებით გასათვალისწინებელია შესაბამისი პერსონალის საჭიროებაც.

რამდენადაც სასმელი წყლის ხარისხი ზედაპირული წყლების გავლენის გამო, ჰიგიენური თვალსაზრისით, განსაკუთრებულად შეიძლება გაუარესდეს, გაყვანილობის სისტემა კი დაზიანებული მიწების გამო შესაძლოა დაბინძურებულიც იყოს, განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია წყლის დეზინფექცია ეპიდემიის თავიდან აცილების მიზნით. აუცილებელია იგი სასწრაფოდ განხორციელდეს. ამის შემდეგ უნდა დაიგეგმოს წყალაღების დროს სასმელი წყლის გაფილტვრა. დღევანდელ პირობებში ქლორგაზის ხმარება შესაძლებელი არის მუნიციპალიტეტების დიდ ნაწილში, ვინაიდან საქართველოში ქლორგაზი ხელმისაწვდომია.

დღემდე არ არსებობს მოპოვებული წყლის ყოვლისმომცველი ქიმიური ანალიზების შედეგები (გარდა თბილისისა). წყლის იმავე ხარისხის და ქლორის დაშლის იმავე პოტენციალის მაგალითზე რეგულირების აქაური მექანიზმის მიხედვით გამოანგარიშებულ იქნა ქლორის დოზირების საშუალო მონაცემი: ევროპული სტანდარტის მიხედვით თუ ვიხელმძღვანელებთ (1990 წლის დადგენილება სასმელი წყლის შესახებ) ნორმალურ შემთხვევებში დასაშვებია 1,2 მგ/ლ-მდე ქლორის ხმარება და სასმელ წყალში თავისუფალი ქლორის კონცენტრაცია 0,3 მგ/ლ-მდე. განსაკუთრებული გარემოებების (ქლორის დაშლის მაღალი პროცენტის) შემთხვევაში ჰიგიენური უსაფრთხოების მისაღწევად დასაშვებია 6 მგ/ლ-მდე ქლორის ხმარება და სასმელ წყალში თავისუფალი ქლორის კონცენტრაცია 0,6 მგ/ლ-მდე.

2.3. წყალმომარაგების სამსახურების რეორგანიზაციის აუცილებლობა

წყალმომარაგებისა და კანალიზაციის ამოცანის შესრულება საქართველოს მუნიციპალიტეტებში და თვითმმართველ ორგანოებში ევალება ეკონომიკური განვითარების სამინისტროს ტერიტორიული ორგანოების - ქონების მართვის განყოფილებების მიერ დაარსებულ კერძო-სამართლებრივ იურიდიულ პირებს. თუ პრეზიდენტის ბრძანებულების საფუძველზე მუნიციპალიტეტებს 2005 წლის ბოლომდე საშუალება ჰქონდათ მოეხდინათ წყალმომარაგების საწარმოების სუბსიდირება, დღესდღეობით სუბსიდირება ხორციელდება ყოველგვარი კანონიერი საფუძვლის გარეშე. ფაქტია, რომ სუბსიდირების გარეშე შეუძლებელია საწარმოებმა დაფარონ ხარჯები, განსაკუთრებით მათ, რომლებიც მთლიანად არიან დამოკიდებული ელექტროენერჯიაზე, ვინაიდან მათი ხარჯები ბევრად აღემატება გადასახადებიდან ამოღებულ თანხებს. რამდენიმე მუნიციპალიტეტში არსებობს მრავალდარგობრივი კომუნალური ან წყალმომარაგება-კანალიზაციის საწარმოები.

ზოგიერთ მუნიციპალიტეტში არსებობს მრავალდარგოვანი კომუნალური გაერთიანება, რის გამოც მათი პირდაპირი ინტეგრირება წყალმომარაგების კომპანიაში გამორიცხულია. მუნიციპალიტეტებში წყალმომარაგების შპს-ები მაიმცდამაინც ეფექტურად ვერ მუშაობს და პერსონალის რაოდენობაც გადაჭარბებულია. ახალი საწარმოების ჩამოყალიბების შემთხვევაში, გარდაუვალი იქნება შტატების შეკვეცა, უპირველეს ყოვლისა ადმინისტრაციულ ნაწილში (მაგ., ლაბორატორიული სამსახურების გამოყოფა).

ადგილობრივი თვითმმართველობების გამსხვილების შედეგად, სადაც ორი ან მეტი დამოუკიდებლად არსებული წყალმომარაგების კომპანია. ფუნქციონირებს (მაგ. ახალციხის მუნიციპალიტეტში -ახალციხისა და ვალეს, ხაშურის მუნიციპალიტეტში - ხაშურისა და სურამის, სიღნაღის მუნიციპალიტეტში - წნორის და სიღნაღის, ბორჯომის მუნიციპალიტეტში კი ბორჯომისა და ბაკურიანის წყალმომარაგების კომპანიები), მოხდა მათი მთლიანად შენარჩუნება. მუნიციპალიტეტების განვითარებისათვის მნიშვნელოვანია, რომ მუნიციპალიტეტებს გააჩნდეს კომუნალური საწარმოების ერთობლივი განვითარების სტრატეგია. მუნიციპალიტეტის მთელ ტერიტორიაზე მოსახლეობა უნდა ღებულობდეს თანაბარი დონის მომსახურებას, რაც ამჟამად ვერ ხორციელდება. მაგალითად ქალაქ ახალციხეში და სიღნაღში წყლის რეაბილიტაციის შემდეგ მოსახლეობაზე წყლის მიწოდების კუთხით სიტუაცია გაცილებით გაუმჯობესდა, ვიდრე მუნიციპალიტეტის სხვა დასახლებულ პუნქტებში.

3. მუნიციპალური ტრანსპორტი

საავტომობილო ტრანსპორტი საქართველოს სატრანსპორტო სისტემის ნაწილია, რომლის მიზანია დააკმაყოფილოს მოსახლეობის და მეურნეობის მოთხოვნილებანი გადაყვანა-გადაზიდვებისა და სატრანსპორტო პროცესთან დაკავშირებულ ყველა სახის მომსახურებაზე. საავტომობილო ტრანსპორტის ძირითადი ამოცანაა: გადაიყვანოს მგზავრები, გაუწიოს ფიზიკურ და იურიდიულ პირებს სატრანსპორტო, საექსპლუატაციო და სხვა სახის მომსახურება. საავტომობილო ტრანსპორტის დარგში საქმიანობის განხორციელების უფლება გააჩნია ნებისმიერ ფიზიკურ ან იურიდიულ პირს, ყოველგვარი შეზღუდვების გარეშე. ნებართვა გაიცემა ადგილობრივ საქალაქო რეგულარულ სამგზავრო გადაყვანაზე. თვითმმართველი ქალაქების ტერიტორიაზე, ნებართვის გაცემის წესი დგინდება შესაბამისი საკრებულოს გადაწყვეტილებით. "ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" საქართველოს ორგანული კანონის თანახმად, მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე მოსახლეობის მომსახურება მუნიციპალური ტრანსპორტით არის მუნიციპალიტეტების ექსკლუზიური უფლება. მუნიციპალური სატრანსპორტო საწარმოები დაარსებულია მუნიციპალიტეტების მიერ და ემსახურება მოსახლეობის გადაყვანას მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე.

რეალურად მუნიციპალური ტრანსპორტი ძირითადად მხოლოდ თვითმმართველი ქალაქების ტერიტორიაზე და მუნიციპალიტეტების მცირე ნაწილში ფუნქციონირებს. ტრანსპორტი, მცირე გამონაკლისების გარდა, ძირითადად ფარავს მუნიციპალიტეტის ტერიტორიას. დასაქმებულია კერძო სექტორი, სამარშრუტო მცირე ზომის ავტობუსების სახით. რაც შეეხება თვითმმართველ ქალაქებს, ბოლო წლებში სიტუაცია გაცილებით გაუმჯობესდა, ქალაქებმა შეძლეს მუნიციპალური ავტობუსების შემოყვანა და გააუმჯობესეს მგზავრთა გადაყვანის სერვისი.

ძირითადი პრობლემა ისაა, რომ ტრანსპორტი არ მოძრაობს განრიგის მიხედვით, ხშირად ხდება დადგენილი მარშრუტის ცვლილება, არშემდგარი რეისის გამო არ არსებობს პასუხისმგებლობის მექანიზმები, არ ხდება სამართლიანი ტარიფის დაანგარიშება. ტრანსპორტის გადაყვანის საფასურს ხშირად მძლოლი თვითნებურად ადგენს (გარდა თვითმმართველი ქალაქებისა). არსებული ტრანსპორტის მოძრაობა არ რეგულირდება და არ ხორციელდება ზედამხედველობა მუნიციპალიტეტების მიერ. ხშირ შემთხვევებში სატრანსპორტო საშუალებები მოძველებულია და არ აკმაყოფილებს თანამედროვე მოთხოვნებს, ამასთან მათი ნაწილი ტექნიკურად გაუმართავია. მძლოლებს არ გააჩნიათ ერთნაირი ფორმები და მოწესრიგებულნი არ არიან ვიზუალურად, რაც უარყოფითად მოქმედებს მუნიციპალიტეტის იმიჯზე. ფიქსირებული გაჩერებების ნაცვლად ტრანსპორტი აჩერებს ნებისმიერ ადგილზე, რაც ხშირად იწვევს უსაფრთოების წესების დარღვევას. სატრანსპორტო საშუალებებს ხშირად გადაჰყავთ გაცილებით მეტი მგზავრი, ვიდრე ეს ნებადართულია ტექნიკური პირობების შესაბამისად.

აღსანიშნავია, რომ თვითმმართველმა ქალაქებმა და რამდენიმე მუნიციპალიტეტმა განხორციელეს ინვესტიციები მუნიციპალური ტრანსპორტის განსახლებლად (განსაკუთრებით დიდი ინვესტიცია განხორციელდა ქალაქ თბილისში). ამჟამად თვითმმართველ ქალაქებში - თბილისში, ბათუმში, ქუთაისში და მუნიციპალიტეტების ნაწილში სატრანსპორტო მომსახურება ნაწილობრივ გაუმჯობესდა, ვიდრე წინა წლებში იყო. ამასთან ერთად, უმჯობესი იქნება. თუ შემუშავდება მუნიციპალური საწარმოების განვითარების ეკონომიკური გეგმები, მუნიციპალურ საწარმოებს მიეცემათ რეინვესტირების საშუალება.

4. ადგილობრივი გზები

საავტომობილო გზები თავისი დანიშნულებით იყოფა საერთო სარგებლობისა და საუწყებო გზებად. საერთო სარგებლობის საავტომობილო გზები, თავისი მნიშვნელობის მიხედვით, იყოფა საერთაშორისო, შიდასახელმწიფოებრივ და ადგილობრივი მნიშვნელობის გზებად. ადგილობრივი მნიშვნელობის საავტომობილო გზებს მიეკუთვნება:

- რაიონების ადმინისტრაციული ცენტრების ამავე რაიონების დასახლებულ პუნქტებთან დამაკავშირებელი გზები¹⁹;
- დასახლებული პუნქტების საერთაშორისო და შიდასახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის საავტომობილო გზებთან დამაკავშირებელი გზები;
- რაიონის დასახლებული პუნქტების ერთმანეთთან დამაკავშირებელი გზები;
- განსაკუთრებული მნიშვნელობის კურორტების, დასვენებისა და ტურიზმის ადგილების, სპორტული კომპლექსების, ისტორიული და კულტურული ძეგლების, სამეცნიერო ცენტრებისა და განსაკუთრებული მნიშვნელობის მქონე სხვა ობიექტების მუნიციპალიტეტების ადმინისტრაციულ ცენტრებთან, რკინიგზის სადგურებთან, აეროპორტებთან, სასაზღვრო ნავსადგურებთან ა.შ. დამაკავშირებელი გზები.

მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე არსებული გზების დაახლოებით 20% მოასფალტებულია, ხოლო დანარჩენი - ქვალორიანი. მუნიციპალიტეტების ტერიტორიაზე არსებული გზების აბსოლუტურ უმეტესობაში არ არსებობს ფეხით სავალი ბილიკები, ან თუ არსებობს - ცუდ მდგომარეობაშია. თუმცა უნდა აღვნიშნოთ, რომ 2007 წელს რამდენიმე მუნიციპალიტეტში შეიმჩნეოდა აღნიშნული სავალი ნაწილების რეაბილიტაცია.

დღესდღეობით არ ხორციელდება ადგილობრივი გზების დროული მოვლა-პატრონობა, მისი აღდგენა შემდეგში კი იწვევს გაცილებით მაღალ დანახარჯებს. ასევე მნიშვნელოვანია, რომ მოსახლეობამ დაიცვას მოძრაობის წესები და არ მოახდინოს ამა თუ იმ გზაზე აკრძალული ტრანსპორტის გადაადგილება და გზის დაზიანება.

შესამჩნევია გზების ხარისხის გაუმჯობესება წინა წლებთან შედარებით, როგორც თვითმმართველ ქალაქებში, ასევე მუნიციპალიტეტების დიდ ნაწილში. ისეთ მუნიციპალიტეტებში (ახალქალაქი, ახალციხე, მარნეული, მარტვილი, ჩოხატაური), სადაც წლების მანძილზე ასფალტის საფარი ძალიან ცუდ მდგომარეობაში იყო, განხორციელდა გზების რეაბილიტაციის პროგრამები. ასევე გაცილებით უკეთესი მდგომარეობაა წინა წლებთან შედარებით საკურორტო მუნიციპალიტეტშიც (მაგ. ბორჯომი და ქობულეთი). სირთულეებია მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე სოფლებთან დამაკავშირებელი გზების მოწესრიგების თვალსაზრისით. მნიშვნელოვანია, რომ მუნიციპალიტეტები ავგარებდეს კომუნიკაციას კომუნალურ საწარმოებს შორის. კარგი პრაქტიკის მაგალითად შეგვიძლია განვიხილოთ გზის რეაბილიტაციამდე სიღნაღში განხორციელებული მიწისქვეშა კომუნიკაციების სრული რეაბილიტაცია.

5. დასკვნები

ნარჩენების მართვის სფერო. მუნიციპალიტეტებისა და ქალაქების დასუფთავებას, ასევე საყოფაცხოვრებო ნარჩენების გატანას ახორციელებენ ე.წ. მუნიციპალური დასუფთავების სამსახურები. თვითმმართველობების საკრებულოებს შემოღებული აქვთ დასუფთავების მოსაკრებელი. დასუფთავების საწარმოებს ფაქტიურად არ გააჩნიათ ბერკეტი, დასუფთავების საფასურის ამოღების ეფექტურობის გასაუმჯობესებლად, ამიტომ ამ საკითხის მოგვარება მუნიციპალიტეტის გამგეობების შესაბამის სამსახურს უნდა დაევალოს.

ნარჩენების ტრანსპორტირებისათვის, გაუვნებელყოფისათვის და შემდგომში მისი გადაამუშავებისათვის (იმ შემთხვევაში თუ გადაამუშავება ხორციელდება) გაწეული ფინანსური დანახარჯების დასადგენად, საწარმოების ეკონომიკური გეგმის შესამუშავებლად და მოსაკრებლის სწორად გასაანგარიშებლად მნიშვნელოვანია არსებობდეს საიმედო და სრული ინფორმაცია მუნიციპალიტეტებში ნარჩენების რაოდენობის შესახებ. ამჟამად ნარჩენების მოცულობას გამოიანგარიშებენ იმის მიხედვით, თუ რა ტევადობის ნაგვის მანქანებს მიაქვთ ნაგავსაყრელზე ნარჩენები (გამონაკლისია თბილისი, სადაც ბოლო წელს მოხდა ნაგავსაყრელზე სასწორების

¹⁹ ვინაიდან, ჯერჯერობით სპეციალურ კანონებში არ განხორციელებულა ცვლილებები "ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ორგანული კანონის შესაბამისად, საქართველოს კანონში "საავტომობილო გზების შესახებ" მუნიციპალიტეტის ნაცვლად მოხსენიებულია რაიონები.

დამონტაჟება და ამჟამად შესაძლებელია აწონილ იქნეს ნაგავსაყრელზე შეტანილი ნაგავი). ეს გაანგარიშებები არ იძლევიან ინფორმაციას შეგროვილი ნარჩენების ნამდვილ რაოდენობასა და ნარჩენების სახეობებისა და ფრაქციების შესახებ. ამიტომაც, ამჟამად ნარჩენების რაოდენობა მხოლოდ უხეშად გამოითვლება მოსახლეობის რიცხოვნობის საფუძველზე. მუნიციპალიტეტებში და თვითმართველ ქალაქებში ნარჩენების რაოდენობა, საყოფაცხოვრებო ნარჩენების ჩათვლით, ერთ მოსახლეზე დაახ. 0,7-დან 0,8 კილოგრამამდე იანგარიშება.

მოსაკრებლის გაზრდის შემთხვევაში უნდა ვივარაუდოთ, რომ ამოღების კოეფიციენტი შეიძლება შემცირდეს. ამიტომაც, მოსაკრებლების გაზრდა ვერანაირად ვერ იქნება შემოსავლების ზრდის გარანტი. მუნიციპალიტეტებმა მოსაკრებლების ამოღება ნარჩენების გამტან საწარმოს არ უნდა გადასცეს. ამან შეიძლება უარყოფითად იმოქმედოს ამოღების ეფექტურობაზე, ვინაიდან საწარმოს თითქმის არ გააჩნია საიმისო ბერკეტი, რომ გადახდა უზრუნველყოს. ასევე გასათვალისწინებელია, რომ მოსაკრებლის ოდენობის მკვეთრი გაზრდა ერთბაშად ვერ მოხდება, იგი ნაბიჯ-ნაბიჯ და სერვისის გაუმჯობესების კვალდაკვალ უნდა გაიზარდოს. ამისათვის აუცილებელი წინაპირობაა არსებული ხარჯთაღფარვის გრძელვადიანი სტრატეგიის შემუშავება. შედეგად, სანამ ნარჩენების მართვის სამომავლო დაფინანსების საკითხი არ გაირკვევა, მანამ შეუძლებელი იქნება ნარჩენების გატანის სიტუაციის გაუმჯობესება.

ამდენად, ნარჩენების მართვის კონცეფცია, ნარჩენების გატანის უზრუნველყოფის უფრო ფართო სტრატეგიის მხოლოდ ერთი შემადგენელი ელემენტი უნდა იყოს. თუკი უზრუნველყოფილი არ იქნება საჭირო ხარჯების დაფარვა მუნიციპალიტეტის მხრიდან მოსაკრებლის სახით ამოღებული თანხებით, ინვესტიციების მოზიდვა ვერ განხორციელდება.

ქვეყანაში უნდა დაინერგოს ნარჩენების დახარისხების სისტემები, დაიწყოს ზრუნვა ნაგავსაყრელებზე სიტუაციის გასაუმჯობესებლად, როგორც სახელმწიფოს, ასევე მუნიციპალიტეტების მხრიდან, ვინაიდან ყველა სახის ნარჩენის ერთად ტრანსპორტირება და დეპონირება დიდი რისკის შემცველია (ინფექციის გავრცელების თუ ბუნების დაბინძურების კუთხით).

წყალმომარაგების და კანალიზაციის სფერო. წყალმომარაგებისა და კანალიზაციის სფერო თვითმმართველობებში არათანაბრად და არასათანადოდ არის განვითარებული. პრობლემები გამოწვეულია როგორც საკანონმდებლო ხარვეზებით, ისე ინსტიტუციონალური საკითხებით. პირველ რიგში უნდა მოხდეს აღნიშნული ხარვეზის გამოსწორება კანონმდებლობაში. თვითმმართველ ქალაქებზე (სადაც არ იგეგმება წყალმომარაგების სისტემების პრივატიზაცია) და მუნიციპალიტეტებზე უნდა მოხდეს წყლის სისტემების გადაცემა, რათა მათ შეასრულონ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს კლასიკური ფუნქცია - მოსახლეობის სასმელი წყლით მომარაგება.

უნდა განხორციელდეს არსებული რესურსების ინვენტარიზაცია და წარმოდგენილ იქნეს მიღწევადი შესაძლებლობა, შემუშავდეს საინვესტიციო გეგმა და სტრატეგია. უნდა შემუშავდეს გრძელვადიანი გეგმა სექტორის ფინანსურად გაჯანსაღებისათვის და დაიწყოს გადასახადებიდან ამოღებული თანხებით ხარჯების ეტაპობრივი დაფარვა, რეალური სატარიფო პოლიტიკის გატარება ქვეყნის მასშტაბით.

მუნიციპალური ტრანსპორტი და ადგილობრივი გზები. სადღეისოდ მუნიციპალიტეტების უმეტესობაში საგზაო ინფრასტრუქტურა მოუწესრიგებელია და გზების დიდი ნაწილი გაუვალია. მნიშვნელოვანია, რომ მუნიციპალიტეტებს აუცილებლად უნდა გააჩნდეთ ქალაქის განაშენიანების გეგმები, რის მიხედვითაც უნდა ხდებოდეს ახალი გზების მშენებლობა ან რეაბილიტაცია. მნიშვნელოვანია, რომ დაიწყოს გეგმის შემუშავება, რომელიც გათვლილი იქნება მინიმუმ 10 წელზე, რადგან აღნიშნული პროექტები ვერ განხორციელდება ერთ ან ორ წელიწადში.

VIII. რეკომენდაციები

ვინაიდან დეცენტრალიზაციის პროცესში წამოჭრილი პრობლემები მეტად მრავალფეროვანია, ჩვენ შევეცადეთ, მხოლოდ ისეთ ასპექტებზე გაგვემახვილებინა ყურადღება, რომლებიც განსაკუთრებით მწვავედ მხოლოდ 2007 წლის მანძილზე გამოვლინდნენ.

პრობლემების მიზეზებზე მსჯელობა შესაბამის თავებში უკვე იყო მოცემული, ამჟამად საჭირო ქმედებების ჩამონათვალი სფეროების მიხედვითაა წარმოდგენილი.

საკანონმდებლო სფერო

- უნდა განხორციელდეს დარგობრივი კანონმდებლობის მოყვანა ორგანულ კანონთან შესაბამისობაში, რათა თავიდან იქნეს აცილებული თვითმმართველობის საქმიანობაში ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან ადმინისტრაციული ჩარევები. დღესდღეობით 40-ზე მეტი დარგობრივი კანონი საჭიროებს ჰარმონიზაციას ორგანულ კანონთან.
- როგორც კანონშემოქმედებით საქმიანობაში, ასევე სხვადასხვა საკითხის გადაწყვეტისას თვითმმართველობის სფეროში აუცილებელია გათვალისწინებულ იქნეს როგორც ადგილობრივი, ასევე უცხოელი ექსპერტების მოსაზრებანი, მით უფრო, რომ საქართველოში არ არსებობს თვითმმართველობის ტრადიციები.

კომპეტენციები და ინსტიტუციების სტრუქტურა

- საჭიროა ადგილობრივი აღმასრულებელი ხელისუფლების მოქცევა ადგილობრივი წარმომადგენლებითი ორგანოს ანგარიშგაღებულების ქვეშ, რაც მნიშვნელოვანად გააძლიერებს თვითმმართველობის პოზიციებს ცენტრალურ ხელისუფლებასთან მიმართებაში:
 - აუცილებელია თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოსათვის ჩამორთმეული უფლებამოსილებების დაბრუნება (ადგილობრივი ქონების მართვის, არასამეწარმეო იურიდიული პირების შექმნა-ლიკვიდაციის საკითხებში) და საკრებულოს სტრუქტურული ორგანოების (ბიურო, კომისია) როლის გაძლიერება;
 - უნდა განისაზღვროს აღმასრულებელ ინსტიტუციაზე საკრებულოს ზემოქმედების რეალური მექანიზმები. გამართვადეს გამგებლის (მერის) გადაყენების პროცედურა და ამაღლოვლად საკრებულოს მიეცეს საშუალება მოახდინოს გავლენა აღმასრულებელი ორგანოს სტრუქტურული ერთეულების საქმიანობაზე (მაგ. სტრუქტურული ერთეულების ხელმძღვანელთა თანამდებობაზე დანიშვნა-გათავისუფლების საკითხის შეთანხმება საკრებულოსთან).
- მნიშვნელოვანია გამგეობის (მერიის) რწმუნებულის ინსტიტუტის რეალური ამოქმედება. ამ მხრივ სასურველია რწმუნებული უშუალოდ ექვემდებარებოდეს არა მხოლოდ გამგებელს (მერს), არამედ საკრებულოსაც. იგი რანგით უნდა გაუთანაბრდეს სამსახურის უფროსს და დაინიშნოს საკრებულოს უფლებამოსილების ვადით მინც (თუ არა განუსაზღვრელი ვადით).

ფინანსური და ქონებრივი საკითხები

- მკაფიოდ უნდა გაიმიჯნოს ერთმანეთისაგან ადგილობრივი ხელისუფლების ერთეულების შემოსავლები, რომლებიც კანონის თანახმად მათი ექსკლუზიური ფუნქციების განხორციელებისთვის უნდა იქნეს გამოყენებული და ის თანხები, რომლებიც დელეგირებული ფუნქციების შესასრულებლად უნდა დაიხარჯოს. ეს გამოიჯვნა ამჟამად არ არის მკაფიო და პრაქტიკაში ფინანსების არარაციონალურ ხარჯვას უწყობს ხელს;
- ქონების გადასახადი, რომელიც ერთადერთ ადგილობრივ გადასახადს წარმოადგენს, ბიუჯეტში ძალზე მწირი ფინანსების მობილიზების საშუალებას იძლევა. განხილულ უნდა იქნეს გარკვეული შეღავათების მოხსნის შესაძლებლობა, რათა რეალურად შევიდეს შემოსავლები ბიუჯეტში. ადგილობრივი საგადასახადო შემოსავლების ბაზის გაძლიერება და გაზრდა დამოკიდებულია დაბეგვრის ობიექტების სიმრავლეზე;
- ფორმულის მიერ გამოთანაბრებითი ტრანსფერის მოცულობის დადგენა წინა წლების ფაქტობრივი ხარჯების პროგრესის საფუძველზე ხდება, რაც პრინციპულად გამორიცხავს ქვეყანაში განვითარებაზე

ორიენტირებული ადგილობრივი ბიუჯეტების არსებობას. ადგილობრივი ბიუჯეტები მხოლოდ რეანიმაციაზე არ უნდა იყოს ორიენტირებული თუ განვითარების პროგრამები მხოლოდ ცენტრალური ხელისუფლების მიზნობრივი ტრანსფერებით დაფინანსდება, ეს მნიშვნელოვნად შეარყევს ადგილობრივი თვითმმართველობის ავტორიტეტს;

- ადღგენას საჭიროებს მოქმედი კანონმდებლობიდან სრულიად გაუგებრად და ყოველგვარი არგუმენტაციის გარეშე გაუქმებული ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის საკუთრებაში არსებული ქონების აუქციონის ფორმით პრივატიზების წესი.
- ადგილობრივი თვითმმართველობების ბიუჯეტის ხარჯზე ხდებოდა 2007 წლის განმავლობაში სხვადასხვა ტიპის სოციალური პროგრამებისა და შეღავათების შემოღება. ასეთი სახის პროგრამები და შეღავათები სახელმწიფო პროგრამების ნაწილი უნდა იყოს და სახელმწიფო ბიუჯეტიდან უნდა ფინანსდებოდეს.
- ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტიდან აღარ უნდა მოხდეს ისეთი ობიექტების და მომსახურების დაფინანსება, რომლებიც უნდა ფინანსდებოდეს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან. ადგილობრივი თვითმმართველობების ბიუჯეტები პირველ რიგში ადგილობრივი მნიშვნელობის სერვისების მიწოდებაზე უნდა იყოს ორიენტირებული.
- კარგი იქნებოდა საშემოსავლო გადასახადის ნაწილის (თუნდაც 5-7 პროცენტის) ადგილზე დატოვება. თუ სახელმწიფო ბიუჯეტს გაუქმებული სოციალური გადასახადის ნაკვალავ კომპენსაციის სახით დარჩებოდა საშემოსავლო გადასახადიდან იგივე 20% (ან ვთქვათ 18%), ხოლო დარჩენილი 5-7% ჩაირიცხებოდა ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტში, ეს შეიძლება გამხდარიყო ერთგვარი გამოსავალი შექმნილი რთული ფინანსური ვითარებიდან;
- გამოთანაბრებითი ტრანსფერის ფორმულა არ ასახავს განსხვავებებს პატარა მუნიციპალიტეტებსა და იმ მუნიციპალიტეტებს შორის, რომლებსაც მსხვილი ადმინისტრაციული ცენტრი აქვთ (მაგალითად, თელავი, გორი, ზუგდიდი). აღნიშნულ ფორმულაში არ არის გათვალისწინებული თვითმმართველი ქალაქების ინტერესები. ფორმულაში სპეციალური კოეფიციენტი მოქმედებს მხოლოდ ქალაქ თბილისისთვის, მაშინ როდესაც ასეთი კოეფიციენტი ავტომატურად უნდა მუშაობდეს ყველა თვითმმართველი ქალაქისთვის და ასევე საჭიროა ფინანსთა სამინისტრომ იფიქროს იმ ქალაქებზეც (მუნიციპალიტეტების ადმინისტრაციულ ცენტრებზე), რომლებიც არც მოსახლეობის რაოდენობით და არც ტერიტორიით არ ჩამოუვარდებიან თვითმმართველ ქალაქებს;
- გამოთანაბრებითი ტრანსფერისათვის მხარდაჭერის კოეფიციენტის განსაზღვრა კვლავ ხდება საქართველოს მთავრობის მიერ, რაც ეწინააღმდეგება საბიუჯეტო სისტემის დამოუკიდებლად მოწყობის პრინციპს. აუცილებელია ასეთი კოეფიციენტი სწორედ პარლამენტის მიერ მიღებული კანონის საფუძველზე იქნეს დადგენილი და ის განისაზღვროს არა 60%-ით, არამედ 100%-ით;

ეკონომიკური საქმიანობა

- აუცილებელია თვითმმართველი ერთეულებისათვის უფრო ფართო უფლებამოსილებებისა და რეალური დამოუკიდებლობის მინიჭება. აღნიშნული თვითმმართველ ერთეულებს შესაძლებლობას მისცემს, საკუთარი ინტერესებიდან გამომდინარე, მიღებული ქონება უფრო ეფექტიანად განკარგონ და შესაბამისად ამ ქონებით მიღებული შემოსავლები თავიანთი კომპეტენციის ფარგლებში გამოიყენონ, რაც დადებითად იმოქმედებს ადგილობრივ ეკონომიკურ განვითარებაზე და თვითმმართველობების მყარი ქონებრივი ბაზის შექმნით ხელს შეუწყობს ფინანსური თვითმყოფადობის განვითარებასა და საინვესტიციო გარემოს გაუმჯობესებას.
- უნდა შემუშავდეს რეგიონული ეკონომიკის განვითარების პროგრამები რაც უზრუნველყოფს მუნიციპალიტეტების რეგიონულ სიძლიერეს.

სახელმწიფო ზედამხედველობა

- აუცილებელია საქართველოს კანონის "ადგილობრივ თვითმმართველი ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ" რევიზია, რათა იგი შეესაბამებოდეს ევროპის ქარტიას. აუცილებელია თავად კანონით განისაზღვროს ნათლად ზედამხედველობის ინსტიტუტები, მათი უფლებამოსილებათა ჩარჩოები და მათადმი მიკუთვნებული ზედამხედველობის ნორმები. კერძოდ:
 - ცენტრალურ ხელისუფლებაში გაჩნდეს აღსრულებითი რგოლი, რომელსაც დაევალება თვითმმართველობის საკითხების კოორდინაცია, რაც გაიოლებს თვითმმართველობის ურთიერთობას საქართველოს მთავრობასთან.

- ცენტრალურ ხელისუფლებაში მოხდეს იმ ინსტიტუტის იდენტიფიცირება, რომელიც უზრუნველყოფს გუბერნატორებიდან თვითმმართველობის ორგანოებზე გაწეული ზედამხედველობის ანგარიშების შეგროვებას, ანალიზს და საჯაროობას.
- ორგანულ კანონში თვითმმართველბასთან კონსულტაცია უნდა იყოს ცენტრალური ხელისუფლების ვალდებულება და მას მხოლოდ დეკლარაციული ხასიათი არ გააჩნდეს. ამ მხრივ მნიშვნელოვანი იქნებოდა ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის იმ მუხლისთვის მიერთება, რომელსაც რატიფიცირებისას საქართველო არ შერთებია.
- აუცილებელია გუბერნატორის აპარატის თანამშრომლობის მომზადება ზედამხედველობის საკითხებზე. ამავე დროს ცენტრალური მთავრობის მოხელეებისთვის აუცილებელია ორგანული კანონის მოთხოვნების ახსნა, ვინაიდან ძალზე ხშირად სამინისტროს მოხელეები იცნობენ მხოლოდ დარგობრივ კანონებს და თვითმმართველობებთან ურთიერთობის დროს სწორედ დარგობრივ კანონმდებლობას ანიჭებენ უპირატესობას.

ადგილობრივი თვითმმართველობის უნარების განვითარება

- უნდა განისაზღვროს საჯარო მოხელეთა კონკურსისა და ატესტაციის ჩატარების წესი, რომელიც საკრებულოს საშუალებას მისცემს შექმნას საკონკურსო-საატესტაციო კომისია და რეალურად შეაფასოს აღმასრულებელი ორგანოს თითოეული მოხელის საქმიანობა.

კომუნალური მომსახურების მიწოდების მდგომარეობა

- თვითმმართველი ქალაქებისათვის საჭიროა შეიქმნას სერვისების მიწოდების სფეროს მართვის დამოუკიდებლად მართვის კონცეფციები. მუნიციპალიტეტებისათვის ასეთი კონცეფციების შემუშავება უნდა მოხდეს რეგიონულ დონეზე. კონცეფციები უნდა მოიცავდნენ: დაფინანსების მოძიების, მოსაკრებლის გაანგარიშების სამართლიანი წესის შემუშავების და ამოღების მექანიზმების გააზრებას.
- სასურველი იქნება, რომ კომუნალური მოსაკრებლების ამოღების კომპეტენცია გადაეცეს საქალაქო თუ მუნიციპალურ სამსახურებს და ამ დონეზევე მოხდეს მოსაკრებლის დაგეგმვის, აღრიცხვის და ამოღების სამუშაოების კონცენტრირება.

ნარჩენების მართვის სფერო

- საქართველოს ცენტრალურმა ხელისუფლებამ უნდა შეიმუშაოს ქვეყანაში ნაგავსაყრელების მოწყობის გეგმა და სტრატეგია, ვინაიდან ამ პრობლემის გადაწყვეტა დამოუკიდებლად არც ერთ მუნიციპალიტეტს არ შეუძლია.
- მუნიციპალიტეტებმა უნდა შეიმუშაონ ნარჩენების მართვის (შეგროვების, ტრანსპორტირების, დამუშავებისა), გრძელვადიანი (მინიმუმ 10 წელი) და მოკლევადიანი გეგმები ნარჩენების დაგროვების თავიდან აცილების, ნაგავსაყრელებზე ნაჟური წყლების გაფილტვრის, საავადმყოფოებისა და სპეცნარჩენების, სამშენებლო და დიდი მოცულობის ნარჩენების ასპექტის გათვალისწინებით:
 - ახალი ნაგავსაყრელების მშენებლობამდე, უნდა დაიწყოს არსებული ნაგავსაყრელების მოწყობა და პერსონალის გადამზადება;
 - დახურულ უნდა იქნეს არალეგალური ნაგავსაყრელები.
 - შეიმუშავდეს ნარჩენების შეგროვების კონტეინერულ სისტემაზე გადასვლა და ნაგვის ბუნკერების დახურვა.
- გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტრომ უმოკლეს დროში უნდა შეიმუშაოს და პარლამენტმა უნდა მიიღოს კანონი "ნარჩენების მართვის შესახებ" სტანდარტების განსაზღვრის მიზნით.

წყალმომარაგება და კანალიზაცია

- ვინაიდან მუნიციპალიტეტისათვის წყალმომარაგებისა და კანალიზაციის სისტემების მომსახურება ძვირი ჯდება, თითოეული მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე არსებული საწარმოების ნაცვლად უნდა შეიქმნას

ერთი წყალმომარაგება-კანალიზაციის საწარმო (შესაძლებელია მოხდეს რამდენიმე მეზობელი მუნიციპალიტეტების მიერ ერთობლივი, ან რეგიონული კომპანიის ჩამოყალიბებაც)²⁰.

- რეალურად დათვლილი უნდა იყოს წყლის მოხმარება (პირველ რიგში კომერციული საწარმოების, ხოლო შემდეგ მოსახლეობის გამრიცხველიანების გზით).
- ის სამუშაოები, რომელთა შესასრულებლად საწარმოს შესაბამისი პერსონალი ან ტექნიკა არ აღმოაჩნდება, ან რომელთა შესასრულებლადაც განსაკუთრებით ძვირი კვალიფიკაცია ან ტექნიკური აღჭურვილობა გახდება საჭირო, მიზანშეწონილია ტენდერის გზით გამოძებნილმა ორგანიზაციებმა შეასრულონ (სასმელი წყლის ხარისხის კონტროლი - ლაბორატორიული მომსახურება, მოწყობილობების დაყენებისათვის საჭირო სამუშაოები და სხვ.).
- წყალაღების უზრუნველსაყოფად აუცილებელია შემდეგი ღონისძიებების გატარება:
 - საკუთრებისა და სარგებლობის უფლებების გარკვევა წყლის შემკრები ბასეინების შიგნით მდებარე ტერიტორიებისათვის;
 - ტერიტორიებზე ჩარევის უფლებათა დაცვა, შეღობვა და სისტემატური კონტროლი;
 - სათავე და წყალმიმღები ნაგებობების რეკონსტრუქცია, მისასვლელი გზების გაკეთება;
 - ცხაურ-სალექარების გაკეთება და წყლის რაოდენობის გაზომვა;
 - წყლის ყოვლისმომცველი ანალიზის ჩატარება წყლის გასუფთავების საჭიროებათა გასარკვევად²¹.

მუნიციპალური ტრანსპორტი

- მუნიციპალური ტრანსპორტის უკეთ ფუნქციონირების მიზნით საჭიროა:
 - შემუშავდეს მოძრაობის სქემები;
 - განრიგის გაწერა, რომლის მიხედვითაც განხორციელდება ტრანსპორტის მოძრაობა;
 - მოწესრიგდეს ავტობუსის გაჩერებები (გამოკრული უნდა იქნეს მუნიციპალიტეტის რუკები და ტრანსპორტის მოძრაობის განრიგები და მარშრუტები, აუცილებელია ყველა გაჩერებაზე იყოს მცირე ზომის ნაგვის ურნები და მოხდეს განათების დამონტაჟება);
 - შემუშავდეს მუნიციპალიტეტის ტერიტორიებზე ტრანსპორტის შემოყვანის სტრატეგია;
 - მოხდეს ტარიფების განსაზღვრა რეალური ხარჯების გათვალისწინებით, რათა შესაძლებელი გახდეს რეინვესტირება და მუნიციპალიტეტმა შესძლოს ტრანსპორტის რეგულარულად შემოყვანა;
 - მოსახლეობას საშუალება უნდა მიეცეს შეიძინოს მგზავრობის თვიური ან წლიური სამგზავრო ბარათები, რათა იმ კატეგორიამ, რომელიც ხშირად იყენებს მუნიციპალურ ტრანსპორტს, ისარგებლოს შეღავათიანი ფასებით (აღნიშნული სისტემა უკვე დაიგემა ქალაქ თბილისში).

მუნიციპალური გზები

- ვინაიდან საგზაო ინფრასტრუქტურა საკმაოდ მოცულობით ინვესტიციებს საჭიროებს, მნიშვნელოვანია, რომ ცენტრალური ხელისუფლებიდან ადგილობრივი თვითმმართველობებისათვის გადასაცემ ტრანსფერში მოხდეს მუნიციპალიტეტებისათვის არა მარტო აღდგენითი სამუშაოების დაფინანსება, არამედ გათვალისწინებული იქნეს თანხები გზების შესაკეთებლადაც.
- საგზაო ინფრასტრუქტურასთან მიმართებაში:
 - უნდა მოხდეს არსებული გზების აღწერა, როგორც კილომეტრებში, ასევე მისი ხარისხობრივი მაჩვენებლებით;
 - გზის საპროექტო სამუშაოები შედგენილი უნდა იყოს ქალაქის განვითარების გეგმის მიხედვით;
 - მუნიციპალიტეტებმა უნდა შეიმუშაონ გზების რეაბილიტაციის როგორც მოკლე და გრძელვადიანი გეგმები;
 - მათვე უნდა ჩამოაყალიბონ გზის მომსახურებისათვის მობილური ჯგუფები.
- ნებისმიერი გზის რეაბილიტაციის დროს აუცილებელია ინფორმირებულ იქნეს წყალმომარაგებისა და კანალიზაციის, გაზის, კავშირგაბმულობის, ელექტროენერჯის საწარმოები (მაგალითისათვის

²⁰ მიზანშეწონილია მრავალდარგოვან კომუნალური გაერთიანების შპს-ებს გამოეყოს წყალმომარაგების სამსახურები. არსებული დაშლილი შპს-ების ქონების საფუძველზე უნდა შეიქმნას ახალი წყალმომარაგებისა და კანალიზაციის კომპანიები.

²¹ ცენტრალური მაგისტრალური მიწებისა და მომარაგების ქსელის ამჟამინდელი მდგომარეობა საჭიროებს განსაკუთრებით ეფექტურ დეზინფექციას. გაყვანილობებში არსებული დაბინძურებების გამო, ქლორის დაშლის პროცენტი ძალიან მაღალი უნდა იყოს. წყლის ეფექტური ფილტრაციის ამოქმედების და მიწების ქსელის გაუმჯობესების (წყლის დანაკარგების, მილგაყვანილობებზე შესაძლო გარე ზემოქმედების შემცირების, მიწების შეკეთების, გასუფთავების, განახლების შედეგად) შემდეგ იგი (ქლორის დაშლა) შესამჩნევად შემცირდება.

მუნიციპალიტეტებში, რომლებიც გადადიან დასუფთავების სამსახურების კონტეინერულ სისტემაზე, შეირჩეს კონტეინერების დასადგამი ადგილი და ეს გაითვალისწინონ გზის მშენებლობის დროს).

საზოგადოების მონაწილეობის ზრდა

- აუცილებელია კონცეპტუალური დოკუმენტაციის შემუშავების პროცესში ფართო საზოგადოებრიობის ჩართვა, რომ უფრო გამჭვირვალე გახდეს კავშირი ტექნიკურ გადაწყვეტილებებსა და საჭირო ფინანსებს შორის.
- ადგილობრივი თვითმმართველობების ბიუჯეტების დაგეგმვისას მაქსიმალურად უნდა მოხდეს საზოგადოების მონაწილეობის უზრუნველყოფა. ეს ხელს შეუწყობს ადგილობრივ დონეზე ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესის გამჭვირვალობის ზრდას და უზრუნველყოფს, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობების ბიუჯეტები მოქალაქეთა უმთავრეს საჭიროებებს ასახავდეს;
- თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე მცხოვრებ ან რეგისტრირებულ პირებს რეალურად უნდა ჰქონდეთ უფლება, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს მოსთხოვონ თვითმმართველი ერთეულის, როგორც მესაკუთრის კანონიერი ინტერესების დაცვა, რისი დაუკმაყოფილებლობის შემთხვევაში დავა სასამართლოში წარიმართება. სასარჩელო ხანდაზმულობის ვადა თვითმმართველი ერთეულის ქონების განკარგვასთან დაკავშირებით შეადგენს 3 წელს;
- ყველა ყომუნალურ საწარმოში შემოღებულ უნდა იქნეს მოქალაქეთა მომსახურების სერვისი, რომელიც პასუხისმგებელი იქნება მოსახლეობასთან ურთიერთობაზე, განიხილავს მათ საჩივრებს და კვალიფიციურად მიაწოდებს ინფორმაციას.

პროექტის ფარგლებში ჩატარებული რაოდენობრივი სოციოლოგიური კვლევის შედეგები

2008 წლის მაისი

კვლევა ჩატარდა BCG Research-ის მიერ თბილისსა და საქართველოს 10 რეგიონში: აჭარაში, გურიაში, იმერეთში, კახეთში, მცხეთა-მთიანეთში, რაჭა-ლეჩხუმ-ქვემო სვანეთში, სამეგრელო-ზემო სვანეთში, სამცხე-ჯავახეთში, ქვემო ქართლში, შიდა ქართლში.

კვლევისთვის გამოყენებულ იქნა რაოდენობრივი კვლევის პირისპირ ინტერვიუს მეთოდი.

გამოიკითხა 3.000 რესპონდენტი.

რესპონდენტთა ასაკი: 18 წელი და ზევით.

შერჩევის ბაზად გამოყენებულია საქართველოს მოსახლეობის აღწერის 2002 წლის მონაცემები.

კვლევის მიზანს წარმოადგენდა, გამოეკვლინა:

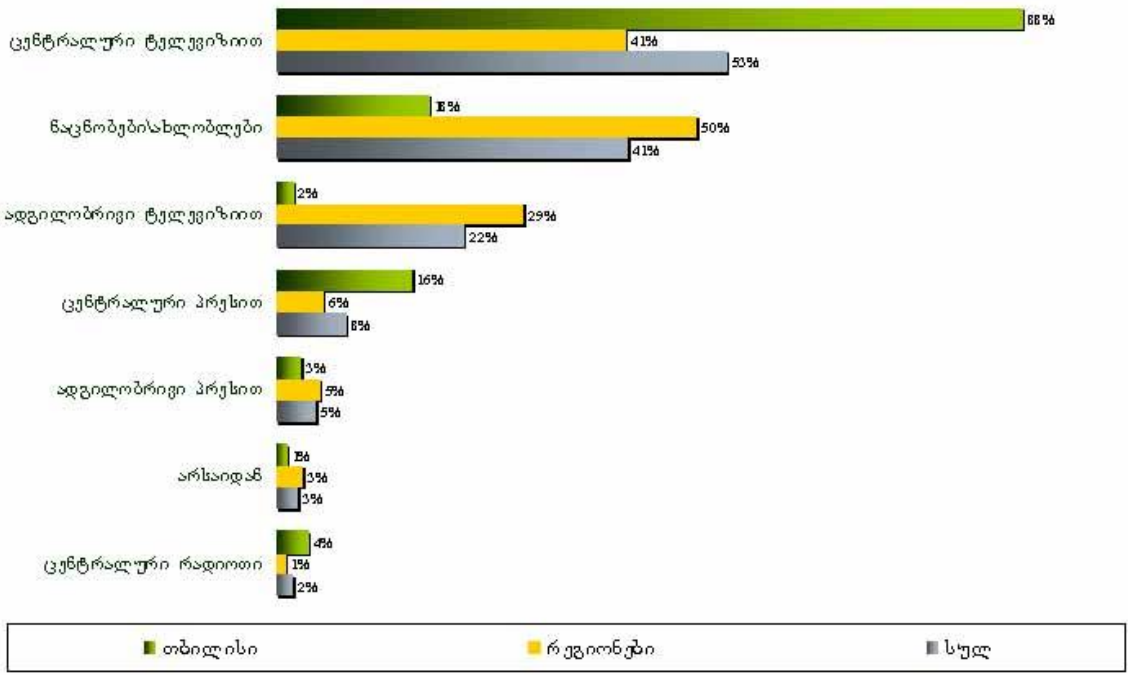
- საზოგადოების ინფორმირებულობის დონე ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმასთან დაკავშირებით;
- ცვლილებები მოქალაქეებსა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს შორის ურთიერთობაში;
- ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ფუნქციონირება;
- ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისადმი მიმართვიანობა;
- ჩართულობა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მუშაობაში.

კვლევის მონაცემები წარმოდგენილია სამ ძირითად ჭრილში: ქვეყნის მასშტაბით მიღებული (ზოგადი), თბილისისა და საქართველოს რეგიონების მონაცემები. თემები, რომლებიც არ მოითხოვს დამატებით დეტალიზებას ან რომლებთან დამოკიდებულებაშიც დედაქალაქსა და რეგიონებს შორის მნიშვნელოვანი სხვაობები არ ვლინდება, საქართველოს მონაცემით არის წარმოდგენილი.

1. ინფორმაციის წყარო

ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის შესახებ ინფორმაციის ძირითადი წყარო ტელევიზიაა. შეიძლება ითქვას, რომ იგი უალტერნატივო საშუალებაა თბილისში - მათ შორის, ვისაც დედაქალაქში საერთოდ სმენია რეფორმის შესახებ (30.1%), 87.5%-მა ინფორმაცია სწორედ ტელევიზიიდან მიიღო. რეგიონებში ინფორმაციის გავრცელების მნიშვნელოვან წყაროს წარმოადგენენ ახლობლები/ნაცნობები - ყოველმა მეოთხემ მათ შორის, ვინც იცის 2006 წელს განხორციელებული რეფორმის შესახებ (38.1%), შესაბამისი ინფორმაცია სწორედ პირადი კონტაქტების წყალობით მიიღო. პრესა ინფორმაციის გავრცელების მნიშვნელოვან წყაროს არ წარმოადგენს, თბილისისაგან განსხვავებით, სადაც ცენტრალურ გაზეთებს საკმაოდ მნიშვნელოვანი (16.1%) როლი ენიჭება.

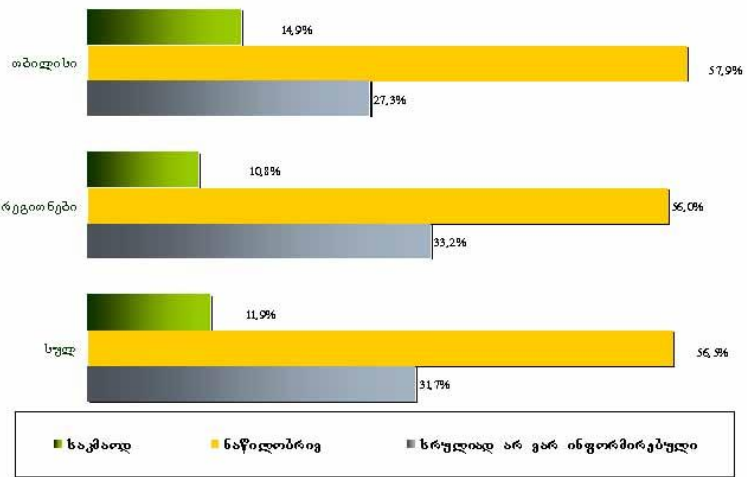
საიდან იღებთ ინფორმაციას ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების შესახებ?



2. ინფორმირებულობის ხარისხი

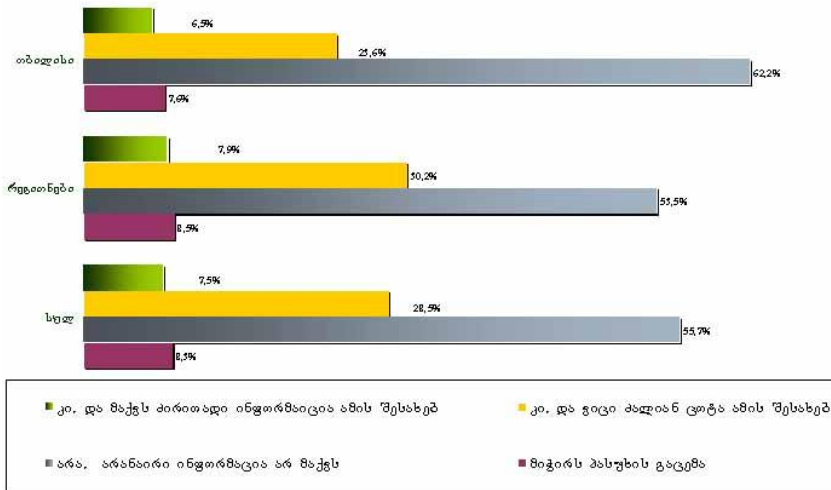
ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების შესახებ მეტ-ნაკლებად ინფორმირებული რესპონდენტები გამოკითხულების, დაახლოებით, ნახევარს შეადგენს. ამ მხრივ, თბილისსა და საქართველოს სხვადასხვა რეგიონებში მიღებული მონაცემი ერთმანეთისგან, პრაქტიკულად, არ განსხვავდება. საკმაოდ კარგად იცის თვითმმართველობის ორგანოების შესახებ რესპონდენტებიდან დაახლოებით, ყოველმა მეათემ. შესაბამის ინფორმაციას საერთოდ არ ფლობს რესპონდენტების 31.7%.

რამდენად ინფორმირებული ხართ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების შესახებ?



ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მუშაობაზე მეტ-ნაკლები წარმოდგენის მიუხედავად, 2006 წელს გატარებული ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმასთან დაკავშირებით გამოკითხულების ინფორმირებულობის დონე მინიმალურია - აბსოლუტურ უმრავლესობას (84.2%) რეფორმასთან დაკავშირებით ან არაფერი სმენია, ან მის შესახებ ძალიან მცირე ინფორმაციას ფლობს. როგორც თბილისში, ასევე საქართველოს რეგიონებში იმ ადამიანების რიცხვი, რომლებიც მეტ-ნაკლებად კარგად არიან ინფორმირებული რეფორმის შესახებ, 8%-ს არ აღემატება.

გსმენიათ თუ არა 2006 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმაზე საქართველოში?



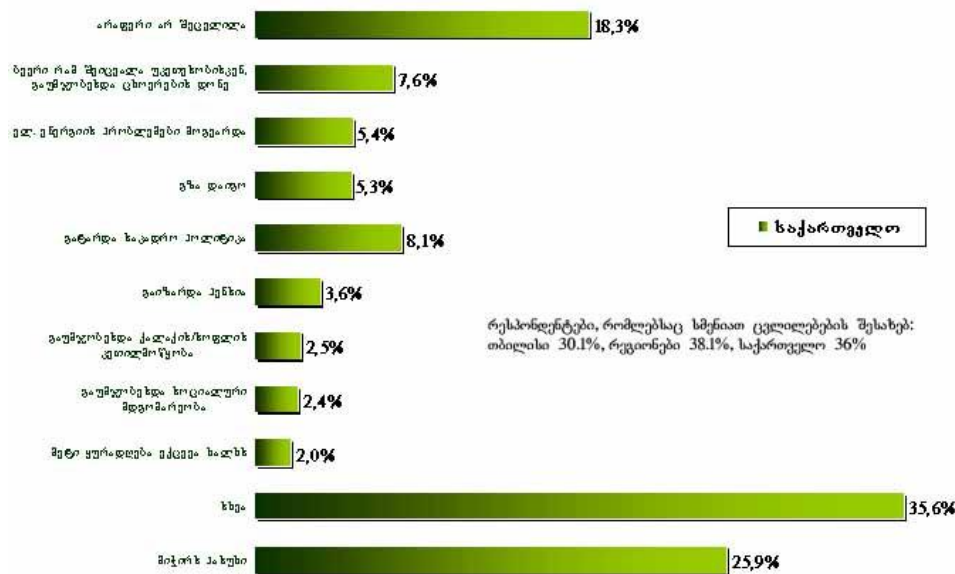
ზოგადად ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ მეტ ინფორმაციას ფლობენ თბილისში, ხოლო რეფორმის მიმდინარეობასთან დაკავშირებით მეტი ცოდნა რეგიონებში გააჩნიათ.

3. თვითმმართველობის რეფორმის შეფასება

დაბალი ინფორმირებულობის გამო რესპონდენტებს არ აქვთ ჩამოყალიბებული აზრი, რამდენად გაამართლა თვითმმართველობის რეფორმამ. გამოკითხულების, დაახლოებით, ნახევარი ან ვერ პასუხობს დასმულ შეკითხვას, ან თვლის, რომ რეფორმის შედეგად ხელშესახები ცვლილებები არ განხორციელებულა. რესპონდენტების მხოლოდ მცირე ნაწილი გამოთქვამს აზრს იმის თაობაზე, თუ რა შეიცვალა აღნიშნული რეფორმების შედეგად.

გამოკითხულებიდან, რომლებმაც იციან განხორციელებული ცვლილებების შესახებ (36%), ყოველ მეოთხეს უჭირს განსაზღვროს, რა შეიცვალა, ყოველი მეხუთე გამოკითხული კი ფიქრობს, რომ საერთოდ არაფერი შეცვლილა. რესპონდენტების მხოლოდ მცირე ნაწილი უკავშირებს რეფორმას ისეთ კონკრეტულ ცვლილებებს, როგორებიც არის: ცვლილებები საკადრო პოლიტიკაში (8.1%), ელექტრონერგიის მიწოდების გაუმჯობესება (5.4%), გზების დაგება (5.3%).

რა შეიცვალა კონკრეტულად?



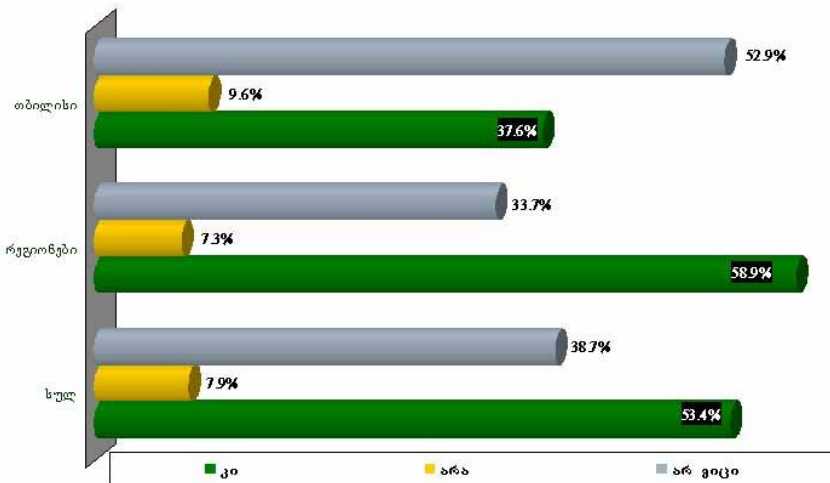
იმის გამო, რომ შეკითხვა დასმული იყო ღია ფორმით და გამოკითხულებისთვის არ შეუთავაზებიათ პასუხების შესაძლო ვარიანტები, რესპონდენტების პასუხები, სავარაუდოდ, ასახავს არა მხოლოდ რეფორმის შედეგად, არამედ საზოგადოდ, უკანასკნელი წლების მანძილზე განხორციელებულ ცვლილებებს. მაგალითად, რეფორმების შესახებ ინფორმირებული რესპონდენტების 7.6% ამბობს, რომ ბევრი რამ შეიცვალა უკეთესობისკენ და ცხოვრების დონე გაუმჯობესდა.

ადგილობრივი ხელისუფლების მიმართ დამოკიდებულება და ინფორმირებულობის ხარისხი განსხვავებულია თბილისსა და საქართველოს რეგიონებში.

თბილისში გამოკითხული რესპონდენტების დაახლოებით, ნახევარმა (52.9%) არაფერი იცის იმის შესახებ, ჰყავდა თუ არა ქალაქს ადგილობრივი მთავრობის (მუნიციპალიტეტის) საბჭო 2006 წლამდე. შეკითხვას დადებითად პასუხობს გამოკითხულების 37.6%.

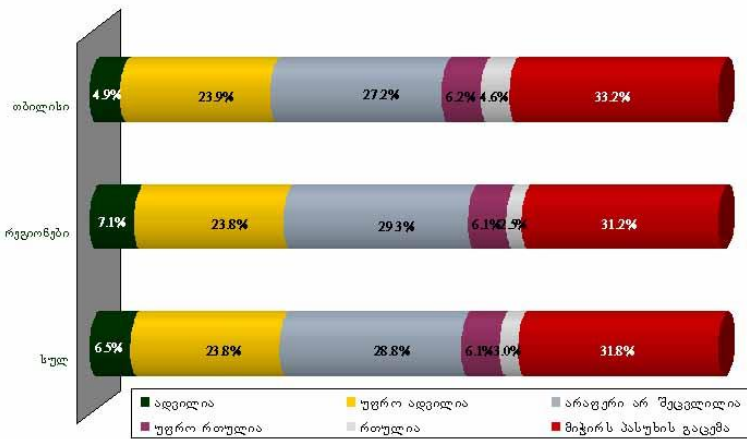
რეგიონებში პირიქით, რესპონდენტების 2/3 დარწმუნებულია ადგილობრივი მთავრობის (მუნიციპალიტეტის) საბჭოს არსებობაში 2006 წლამდე. ინფორმაციას ამის თაობაზე კი არ ფლობს მათი 33.7%.

ჰყავდა თუ არა თქვენს ქალაქს/სოფელს ადგილობრივი (მუნიციპალიტეტი) საბჭო 2006 წლამდე?



ისევე, როგორც 2006 წლის ტერიტორიული რეფორმის სხვა ასპექტების შეფასებისას, რესპონდენტების მნიშვნელოვან ნაწილს (უჭირს განსაზღვროს, გაადვილდა თუ არა რეფორმის შემდეგ თვითმმართველობასთან/რწმუნებულთან ურთიერთობა და სხვადასხვა პრობლემების გადაჭრა - გამოკითხულების 60%-ს ან არ აქვს გამოკვეთილი აზრი თემასთან დაკავშირებით, ან თვლის, რომ არაფერი შეცვლილა.

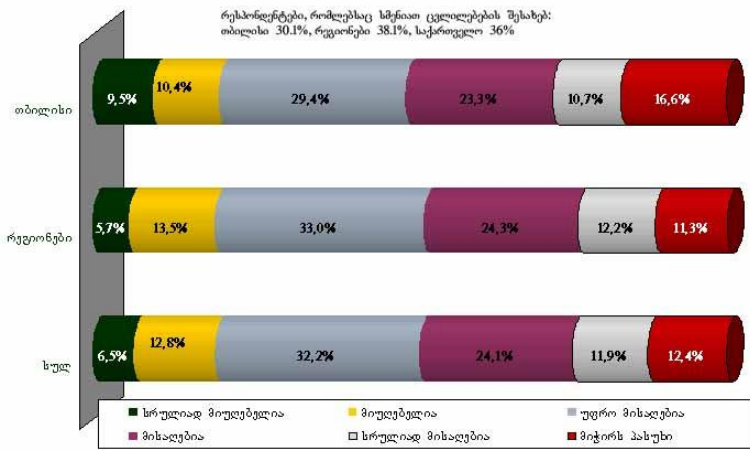
რეფორმის შემდეგ გაადვილდა თუ არა თვითმმართველობასთან ურთიერთობა/პრობლემების გადაჭრა?



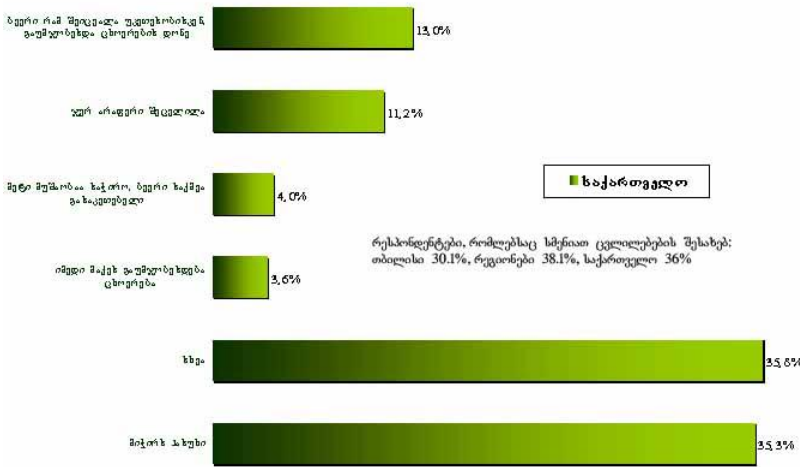
4. დამოკიდებულება რეფორმის მიმართ

განხორციელებული ცვლილებები გამოკითხულების 2/3-სთვის მეტ-ნაკლებად ან სრულიად მისაღებია, თუმცა თუ გავითვალისწინებთ დაბალ ინფორმირებულობას რეფორმის კონკრეტულ შედეგებთან დაკავშირებით, ეს უფრო მეტად რესპონდენტების კეთილგანწყობის და არა ვითარების ადეკვატურად შეფასების შედეგად უნდა მივიჩნიოთ.

რამდენად მისაღება პირადად თქვენთვის რეფორმის შედეგად მომხდარი ცვლილებები?

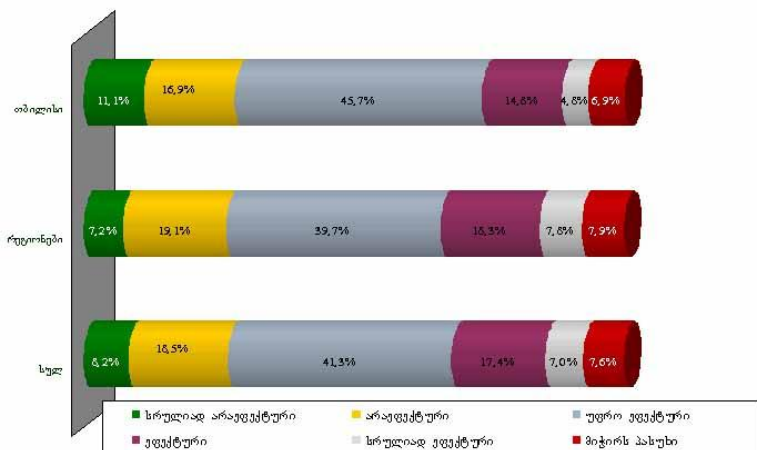


გთხოვთ, აგვიხსნათ თქვენი შეფასების მოტივაცია, პირადად თქვენთვის?

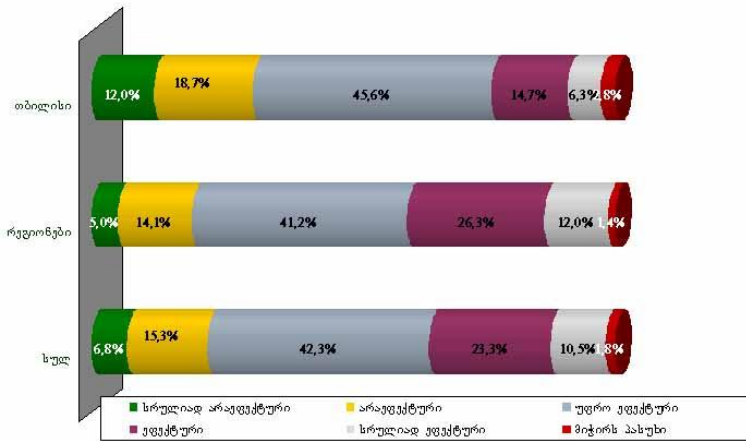


ინფორმაციის ვერფლობის პირობებში იკვეთება, რომ მოქალაქეები თავიანთ დამოკიდებულებას რეფორმის მიმართ გამოხატავენ პოლიტიკური სიმპათიისა და მიხედვით. ხელისუფლების კურსის მომხრეთა და მოწინააღმდეგეთა რიცხვი ადგილობრივი თვითმმართველობებისა და ცენტრის შეფასებისას ფაქტიურად იდენტურია.

როგორ შეაფასებდით ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის ეფექტურობას?



როგორ შეაფასებდით ცენტრალური მთავრობის მუშაობას?



5. თვითმმართველობის კომპეტენციები

ისევე როგორც თვითმმართველობის სტრუქტურაში, საზოგადოების დიდი ნაწილი ვერ ერკვევა თვითმმართველობის კომპეტენციებშიც. ხშირად მას მიაწერენ ისეთ ფუნქციებს (განათლება, პენსიები), რაც ცენტრალური ხელისუფლების პრეროგატივაა. ამავე დროს თვითმმართველობის დასარეგულირებელ საკითხებს შორის არის ისეთი სფეროებიც, რომლებიც მართალია თვითმმართველობის ბუნებრივ კომპეტენციას წარმოადგენენ, მაგრამ რეალურად ან კერძო სექტორის მიერ კონტროლდება (ელექტრო-, გაზ- და წყალმომარაგება), ან ცენტრალური ხელისუფლების მიერ არის მითვისებული (ადგილობრივი გზები და სხვ.).

მაგალითისათვის:

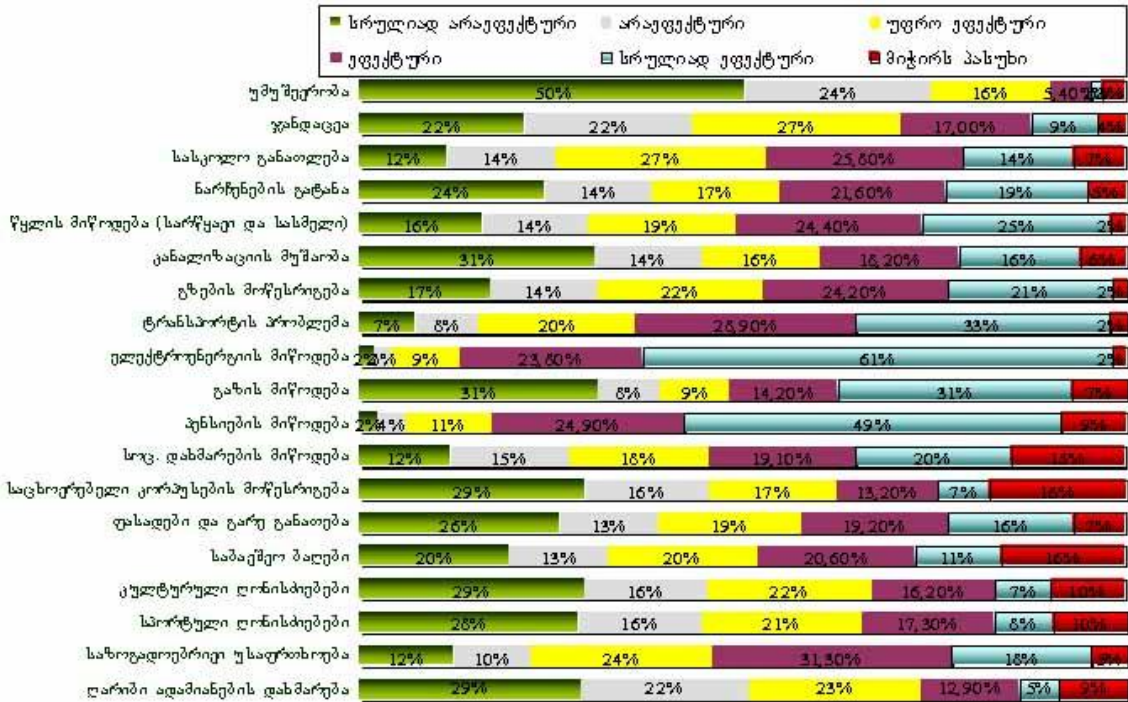
- ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მუშაობის შედეგებიდან როგორც თბილისში, ასევე რეგიონებში, პირველ რიგში, ელექტროენერჯის მიწოდების გაუმჯობესებას გამოჰყოფენ, რასაც, იგი "სრულიად ეფექტურად" აგვარებს თბილისში გამოკითხულების 69%-ს, ხოლო რეგიონებში გამოკითხული რესპონდენტების 59%-ის აზრით.
- თბილისში გამოკითხული რესპონდენტები ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ეფექტურ მუშაობას ასევე მნიშვნელოვანწილად უკავშირებენ გაზის შეუფერხებელ მიწოდებას (66%-ის აზრით, ორგანო ამ მიმართულებითაც სრულიად ეფექტურად მუშაობს), რეგიონებში კი ადგილობრივი თვითმმართველობის მიღწევებში გამოჰყვეს პენსიების მიწოდება (ამ მიმართულებით სრულიად ეფექტურს უწოდებს თვითმმართველობის ორგანოს მუშაობას გამოკითხულთა 52%).
- გამოკითხულ რეგიონებში ადგილობრივი თვითმმართველობის ეფექტურ მუშაობასთან აიგივებენ ცვლილებებს სასკოლო განათლების სისტემაში. რესპონდენტების 73% ამ მიმართულებით თვითმმართველობის მუშაობას დადებითად აფასებს. თბილისში მიღებული შედეგებით კი, რესპონდენტების 2/3 სასკოლო განათლების სფეროში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს მუშაობას არაეფექტურს ან სრულიად არაეფექტურს უწოდებს.
- როგორც თბილისში, ასევე რეგიონებში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მუშაობას ყველაზე მეტად აკრიტიკებენ პასიურობის გამო უმუშევრობის პრობლემის მოგვარებისას, ჯანდაცვისა და სოციალურად დაუცველი ადამიანების დახმარების სფეროებში.

რაც შეეხება თვითმმართველობის ხელში რეალურად არსებულ ფუნქციებს:

- თბილისში მაღალია კმაყოფილება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მუშაობის ისეთი მიმართულებებით, როგორებიც არის: ნარჩენების გატანა, წყლის მიწოდება, კანალიზაციის მუშაობა, გზების მოწესრიგება, ტრანსპორტთან დაკავშირებული პრობლემების მოგვარება.
- განსხვავებული ვითარებაა რეგიონებში, სადაც ზემოთ დასახელებული სფეროების მიხედვით ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მუშაობით რესპონდენტების დიდი ნაწილი უკმაყოფილოა. გამონაკლისს ტრანსპორტის პრობლემა წარმოადგენს, რომელიც სხვა მიმართულებებთან შედარებით ნაკლებად ხდება კრიტიკის ობიექტი. განსაკუთრებით პრობლემური კი კანალიზაციის მოუწესრიგებელი სისტემა (56%) და ნარჩენების გატანაა (36%).

- თბილისისგან განსხვავებით, რეგიონებში ისევ პრობლემად რჩება საცხოვრებელი კორპუსების მოწესრიგება, ფასადები და გარე განათება, რასაც რესპონდენტები ასევე აკავშირებენ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მუშაობის არაეფექტურობასთან.

რამდენად ეფექტურად აკვარებენ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები თქვენს ქალაქში/სოფელში შემდეგ საკითხებს?



წყლის მიწოდება - წყლის (სარწყავი და სასმელი) მიწოდებაზე პასუხისმგებლად თვითმმართველობას მიიჩნევენ თბილისში გამოკითხული რესპონდენტების, დაახლოებით, 2/3. რეგიონებში მაჩვენებელი შედარებით დაბალია - 30.5%. გამგეობის/მერიის რწმუნებულის როლს ამ მიმართულებით რესპონდენტები ნაკლებად ხელავენ.

ნარჩენების გატანა - ნარჩენების გატანა თვითმმართველი ქალაქის/მუნიციპალიტეტის მერიის/გამგეობის კომპეტენციაში შედის - ასე ფიქრობს თბილისში გამოკითხულების 71.8% და რეგიონებში გამოკითხული რესპონდენტების 53%. რეგიონებში ყოველი მეოთხე რესპონდენტი ამ მიმართულებით საკრებულოს პასუხისმგებლობასაც უსვამს ხაზს. გამგეობის/მერიის რწმუნებულის კომპეტენციაზე რესპონდენტების შედარებით მცირე რაოდენობა მიუთითებს (არა უმეტეს 20%-ისა). რესპონდენტების მოსაზრებები მსგავსია კანალიზაციის მუშაობასთან დაკავშირებითაც.

გზები, ტრანსპორტი - თბილისში გამოკითხული მოსახლეობის აბსოლუტური უმრავლესობა (80%-ზე მეტი) დარწმუნებულია, რომ გზების მოწესრიგება და ტრანსპორტის პრობლემის მოგვარება ქალაქის მერიის ფუნქციებში შედის. ტრანსპორტი და გზების მოწესრიგება ის პრობლემებია, რომლებსაც რესპონდენტები განსაკუთრებით მაღალი სიხშირით აიგივებენ მერიის/მუნიციპალიტეტის გამგეობის საქმიანობასთან. რეგიონებში დასახელებული პრობლემების მოგვარებას ქალაქის/მუნიციპალიტეტის გამგეობას შედარებით ნაკლებად უკავშირებენ, თუმცა რესპონდენტების ნახევარზე მეტი ფიქრობს, რომ ეს მუნიციპალიტეტის გამგეობის კომპეტენციაა. თბილისთან შედარებით, გზების მოწესრიგება და ტრანსპორტის მოძრაობა რაიონებში მეტად განიხილება იმ საკითხებად, რომელთა მოგვარებაშიც აქტიურად უნდა მონაწილეობდეს საკრებულო (ასე ფიქრობს რაიონებში გამოკითხული მოსახლეობის დაახ. 1/4).

საცხოვრებელი კორპუსები, ფასადები და გარე განათება - საცხოვრებელი კორპუსების მოწესრიგება, ფასადები და გარე განათება ცალსახად განიხილება ქალაქის მერიის კომპეტენციად თბილისში (რესპონდენტების 70%-ზე მეტი). რეგიონებში იმავე ფუნქციებს მუნიციპალიტეტის გამგეობას მიაწერს ყოველი მეორე გამოკითხული. საკრებულოსა და გამგეობის/მერიის რწმუნებულის როლზე ნაკლები სიხშირით მიუთითებენ. რეგიონებში ღიდა იმ რესპონდენტების რიცხვი, რომლებმაც არ იციან, ვის ფუნქციაში შედის საცხოვრებელი კორპუსების მოწესრიგება (28.9%).

კულტურული/სპორტული ღონისძიებები - რეგიონებში საკრებულოებისგან ელიან მეტ აქტიურობას კულტურული და სპორტული ღონისძიებების ჩატარებაში - რესპონდენტების 28% აღნიშნავს, რომ ეს სწორედ საკრებულოების კომპეტენციაში შედის. თუმცა, ამის მიუხედავად, სტაბილურად მაღალია იმ ადამიანების რიცხვი, რომლებიც სპორტული და კულტურული ღონისძიებების დაგეგმვასა და ჩატარებასაც თვითმმართველი ქალაქის/მუნიციპალიტეტის პრეროგატივად თვლიან. რეგიონებში ასეთია დაახლოებით, ყოველი მეორე გამოკითხული, თბილისში კი მათი რაოდენობა რესპონდენტების 60%-ს აღწევს.

6. თვითმმართველობის ცნობადობა

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების არჩეული წევრებისა და მოხელეთა ცნობადობა თბილისსა და რეგიონებში განსხვავებულია.

თბილისში:

- ყველაზე მაღალი ცნობადობა აქვს ქალაქის მერს (92.4%). ყველა დანარჩენი მოხელე/არჩეული წევრი იცის რესპონდენტების 1/4-ზე ნაკლებმა;
- თბილისში დაბალია საკრებულოს თავმჯდომარის ცნობადობა - გამოკითხულების 72%-მა არ იცის, ვინ არის საკრებულოს თავმჯდომარე.

რეგიონებში:

- რესპონდენტების 3/5-მა იცის, ვინ არის მუნიციპალიტეტის გამგებელი, თუმცა თბილისისგან განსხვავებით, შედარებით მაღალია საკრებულოს თავმჯდომარისა და გამგეობის რწმუნებულის ცნობადობა;
- თვითმმართველი ქალაქის/მუნიციპალიტეტის მერის/გამგებლის ვინაობა იცის გამოკითხულების 61.8%-მა;
- რესპონდენტების ნახევარზე მეტმა იცის, ვინ არის საკრებულოს თავმჯდომარე, თუმცა საკმაოდ დიდია მათი რაოდენობაც (42.2%), ვინც შესაბამის ინფორმაციას არ ფლობს;
- გამოკითხული მოსახლეობის ასევე 2/3-მა იცის, ვინ არის საკრებულოს წევრი მისი ქალაქიდან/სოფლიდან;
- 2/3-მა იცის, ვინ არის გამგეობის/მერიის რწმუნებული, მაგრამ 57.1%-მა ამ უკანასკნელის ვინაობა ვერ დაასახელა.

რეგიონებში გამოკითხულები მუნიციპალიტეტის მიმართ უფრო მეტად კეთილგანწყობილები არიან. მათი 46.3% თვლის, რომ ორგანოში წარმოდგენილია მათი მშობლიური ქალაქის/სოფლის ან მთელი მუნიციპალიტეტის მოსახლეობის ინტერესები. თბილისში გამოკითხული რესპონდენტები რადიკალურობით გამოირჩევიან - მათი მნიშვნელოვანი ნაწილი მუნიციპალიტეტში ცენტრალური მთავრობის, პოლიტიკური პარტიის ან კონკრეტული კლანის ინტერესებს ხედავს (45.3%).

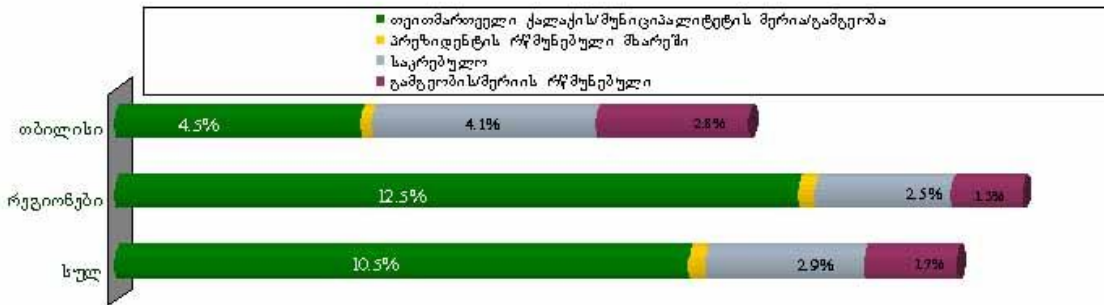
7. მიმართვები

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისადმი მიმართვიანობა უფრო მაღალია რეგიონებში, ვიდრე თბილისში, თუმცა მაჩვენებლები ერთმანეთისგან დიამეტრულად არ განსხვავდება. ყველაზე ხშირად თვითმმართველობის ორგანოებისადმი მიმართვის მიზეზი სოციალური მომსახურებასა და ადმინისტრაციული ღონისძიებების მიღებასთან დაკავშირებული საკითხები/პრობლემებია. თბილისსა და საქართველოს სხვადასხვა რეგიონებში მიღებული მონაცემები, რომლებიც ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოსადმი მიმართვიანობას ასახავს, ასეთია:

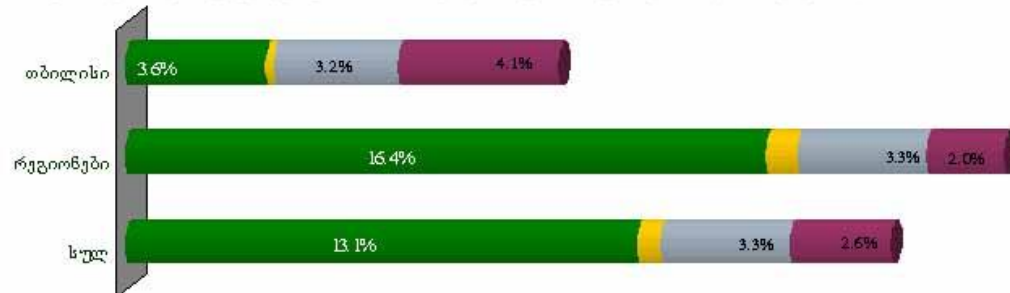
- თუ თბილისში კომუნალური მომსახურების გამო (წყალი, კანალიზაცია, ელექტროენერჯია, ნარჩენები...) ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს მიმართა გამოკითხულების 11.4%-მა, იგივე მაჩვენებელი რეგიონებისთვის 16.6%-ს შეადგენს.
- პენსიებისა და დახმარებების თემაზე თბილისში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს მიაკითხა გამოკითხულების 10.9%-მა მაშინ, როდესაც რეგიონებში მაჩვენებელი თითქმის ორჯერ მაღალია - 20.5%.
- ადმინისტრაციული ღონისძიებების მიღებასთან დაკავშირებით ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოსთან შეხება ჰქონდა თბილისელი რესპონდენტების 12.2%-ს. ამავე მიზეზით ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოში მისვლა მოუწია რეგიონებში გამოკითხულების 18.9%-ს;
- დასაქმების პრობლემასთან დაკავშირებით თბილისში რესპონდენტების 7%-ს მიუმათავს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოსთვის. რეგიონებში ასეთი ადამიანები გამოკითხულების 12.3%-ს შეადგენენ.

მიმართების კონკრეტული თემების მიხედვით გამოიყოფა 4 ძირითადი სფერო: კომუნალური მომსახურება, სოციალური უზრუნველყოფა, დოკუმენტაციის მიღება, დასაქმების პრობლემა.

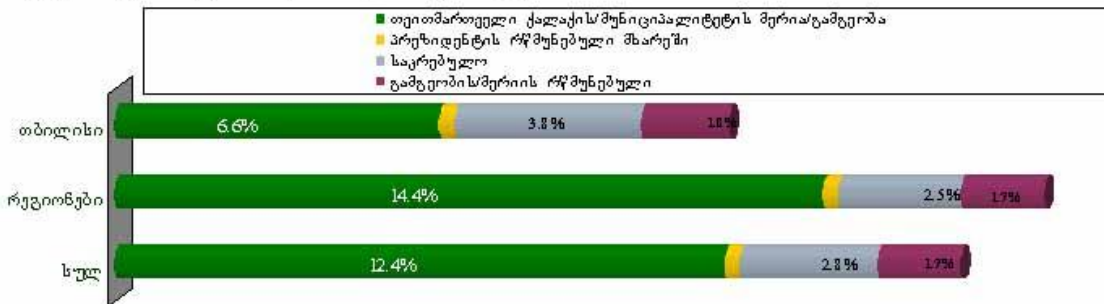
მიემართავთ თუ არა შემდეგი პრობლემების გამო ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისათვის? **კომუნალური მომსახურების გამო (წყალი, კანალიზაცია, გაზი, ელექტროენერჯია, ნაწინები)?**



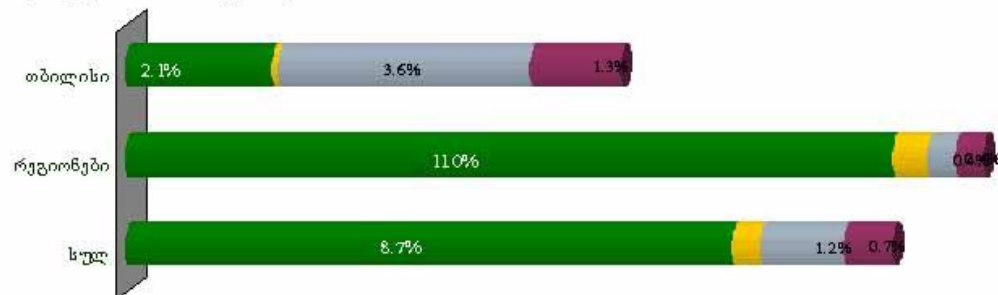
სოციალური უზრუნველყოფის მომსახურების გამო (პენსიები, დახმარებები და ა.შ.)



ადმინისტრაციული დოკუმენტების მიღებასთან დაკავშირებით (დაბადების, ქორწინების მოწმობა, შენიშის ნებართვა, მართვის მოწმობა და სხვა)



დასაქმების პრობლემის გამო



თბილისში იმ რესპონდენტების რაოდენობა, რომლებმაც მიაკითხეს ქალაქის მერიას, საკრებულოს ან გამგეობის რწმუნებულს, ერთმანეთისგან მნიშვნელოვნად არ განსხვავდება. რეგიონებში მიმართვის ობიექტი ცალსახად ყველაზე ხშირად ხდება თვითმმართველი ქალაქის/მუნიციპალიტეტის მერია/საკრებულო - მას მიმართა იმ ადამიანების უმრავლესობამ, რომლებსაც შეხება ჰქონდათ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებთან.

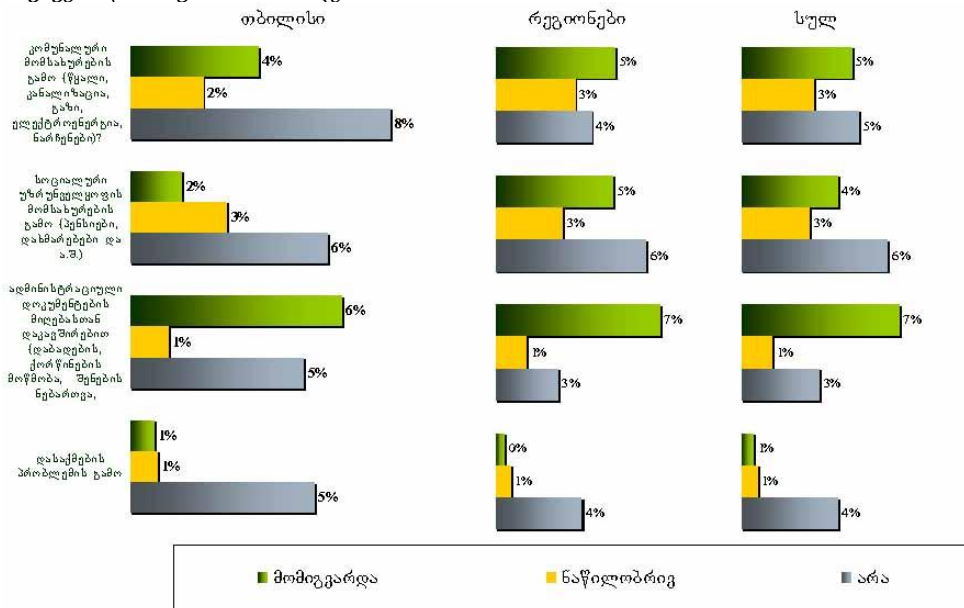
რესპონდენტების ჩამოყვალბებელი აზრი ქალაქის ხელისუფლებასთან ურთიერთობაში ცვლილებების შესახებ ნაწილობრივ, იმ გარემოებით უნდა აიხსნას, რომ ძველი და ახალი საკრებულოებისადმი (ორივესადმი) ერთად მიმართვის მაჩვენებელი, რაც გამოკითხულებს მათი ერთმანეთთან შედარების საშუალებას მისცემდა, არ არის

მაღალი. თბილისში გამოკითხული რესპონდენტების მხოლოდ 4%-ს მიუძღვრება ორივე საკრებულოსთვის ერთად. რეგიონებში შესაბამისი მაჩვენებელი 10.6%-ს შეადგენს.

გამოკითხულთა პასუხებიდან ირკვევა, რომ მათი მნიშვნელოვანი ნაწილი არ მიიჩნევს მუნიციპალიტეტის საკრებულოს, როგორც ორგანოს, სადაც მისი ქალაქის/სოფლის ინტერესები საკმარისად არის წარმოდგენილი, თუმცა ამ საკითხთან დაკავშირებით რესპონდენტების მნიშვნელოვანი ნაწილს - დაახლოებით, ერთ მეხამედს ასევე არ აქვს ჩამოყალიბებული აზრი.

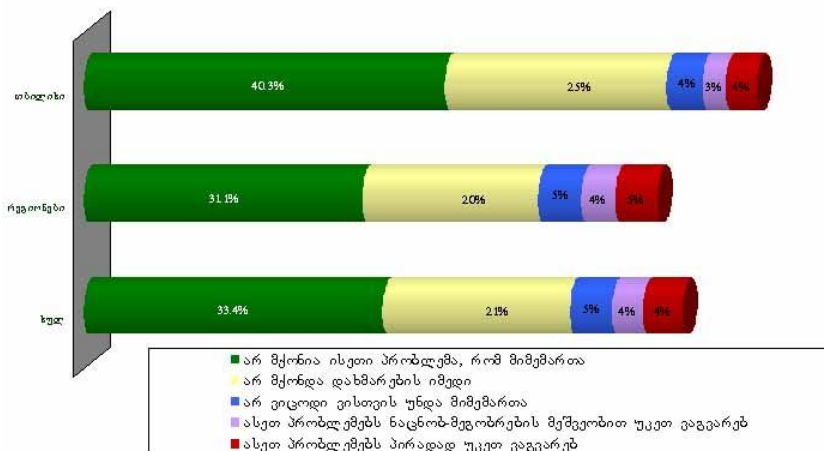
ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებთან კომუნიკაციის პროცესში რესპონდენტებს სერიოზული პრობლემები არ შექმნიათ, თუმცა მათმა ნაწილმა აღნიშნა, რომ პრობლემა ვერ მოუგვარეს ან მათ მიმართ გულგრილობა გამოიჩინეს (განსაკუთრებით, თბილისში).

მოგიგვარდათ თუ არა პრობლემა?



მათ შორის, ვისაც თვითმმართველობის ორგანოებისთვის დასახმარებლად არასოდეს მიუძღვრება უმრავლესობას არ ჰქონია ასეთი საჭიროება, თუმცა თბილისში გამოკითხული ყოველი მეოთხე და რეგიონებში გამოკითხული ყოველი მეხუთე რესპონდენტი აღნიშნავს, რომ უბრალოდ, არ ჰქონდა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს დახმარების იმედი.

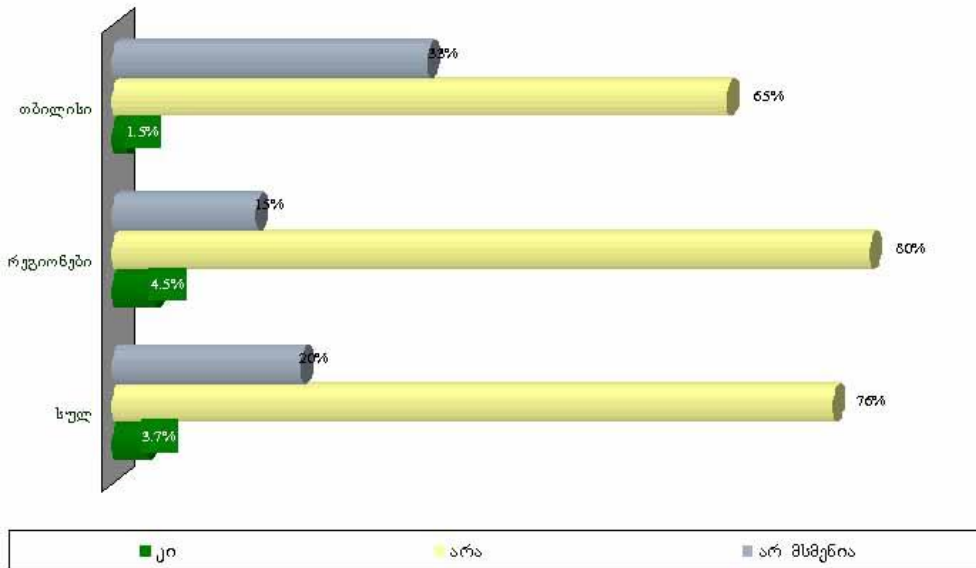
რატომ არ მიმართეთ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს?



8. საზოგადოების ჩართულობა

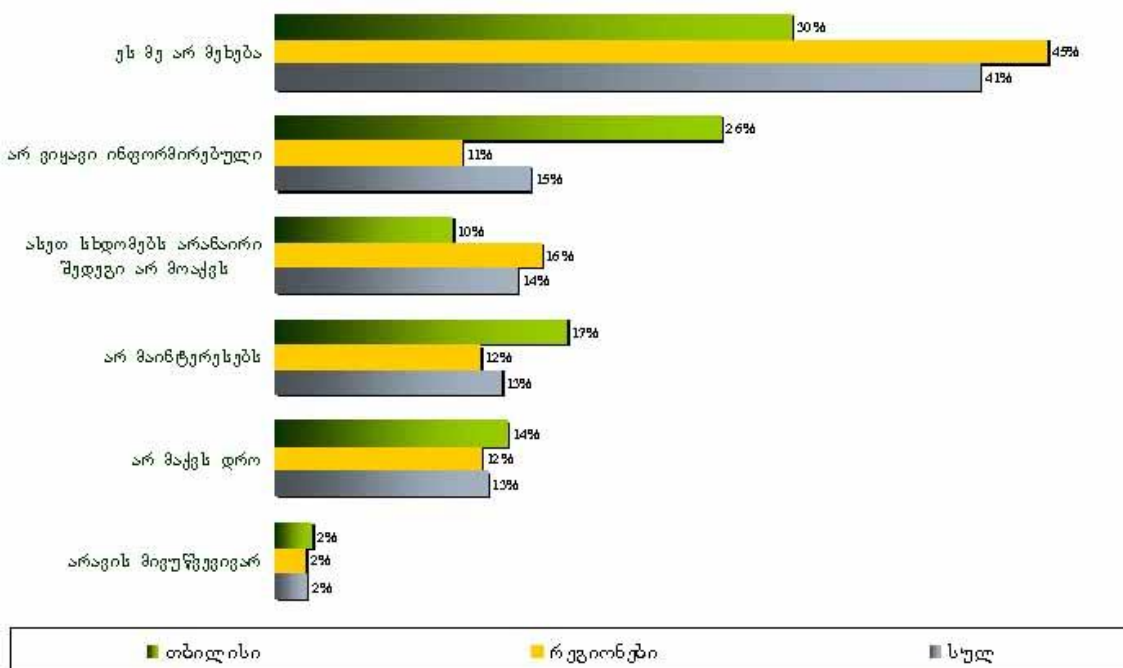
ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ ორგანიზებულ სხდომებზე დასწრების მაჩვენებელი მინიმალურია (არა უმეტეს 3.7%-ისა). ძირითადი მიზეზი შესაბამისი სურვილის არქონაა, რადგან რესპონდენტების მნიშვნელოვანი ნაწილი ფიქრობს, რომ სხდომებში მონაწილეობა მისი საქმე არის. მთლიანობაში, დაუინტერესებელი რესპონდენტები თბილისში გამოკითხულების 47%-ს, რეგიონებში კი - 57%-ს შეადგენს. ამასთან, თბილისში ყოველი მეოთხე გამოკითხული თვითმმართველობის ორგანოს სხდომაზე არდასწრებას შესაბამისი ინფორმაციის არქონით ხსნის.

მივიღოთ თუ არა მონაწილეობა ადგილობრივი თვითმმართველობის (გამგებლის/შერის რწმუნებულის) ორგანოების მიერ მოწყობილ ღია სხდომებში?



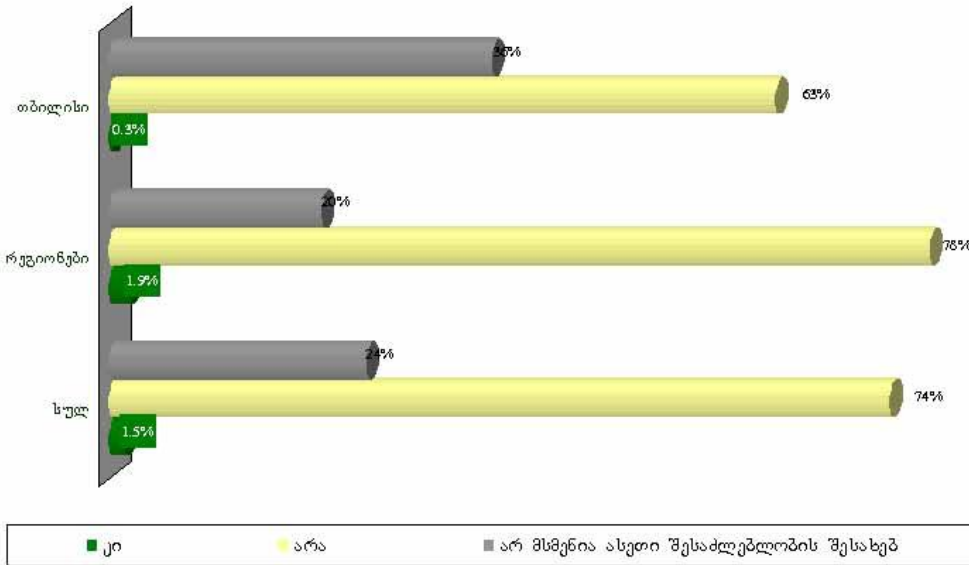
როგორც თბილისში, ასევე რეგიონებში გამოკითხული რესპონდენტების ჩართულობის დონე ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მუშაობაში მინიმალურია. ერთი მხრივ, რესპონდენტები უბრალოდ, გულგრილები არიან შესაბამისი ორგანოების მიმართ და არ აინტერესებთ პრაქტიკული მონაწილეობა მიიღონ მათ მუშაობაში, მეორე მხრივ, მათმა მნიშვნელოვანმა ნაწილმა პირველად მკვლევარებისგან შეიტყო ასეთი შესაძლებლობის არსებობის შესახებ.

რატომ არ მიიღეთ მონაწილეობა?



რესპონდენტების აბსოლუტურ უმრავლესობას არასოდეს მიუღია მონაწილეობა საკრებულოში ბიუჯეტის წინასწარი განხილვის პროცესში ზემოთ დასახელებული მიზეზების გამო. შესაბამისად, რესპონდენტების რაოდენობა, რომლებსაც მონაწილეობა მიუღიათ ბიუჯეტის განხილვაში 1.5%-ს არ აღემატება.

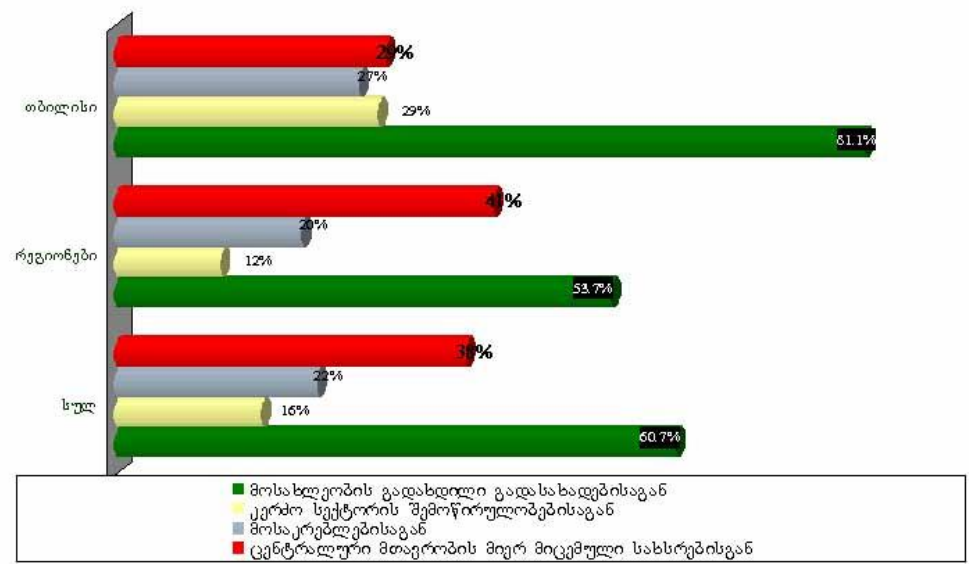
მივიღოთ თუ არა მონაწილეობა საკრებულოში ბიუჯეტის წინასწარ განხილვებში?



თბილისსა და რეგიონებში გამოკითხულ მოსახლეობას სხვადასხვაგვარად წარმოუდგენია ბიუჯეტის შევსების გზები. თბილისში გამოკითხულების 4/5 დარწმუნებულია, რომ ადგილობრივი მთავრობის ბიუჯეტი, ძირითადად, მოსახლეობის მიერ გადახდილი გადასახადებით ივსება. დაახლოებით, თანაბარი სიხშირით მიუთითებენ ისეთ რესურსებზე, როგორებიც არის ცენტრალური მთავრობის მიერ გამოყოფილი სახსრები, მოსაკრებლები და კერძო სექტორის შემოწირულობები.

რეგიონებში რესპონდენტების ნახევარზე მეტი ადგილობრივი მთავრობის ბიუჯეტის შევსების ძირითად წყაროდ ასევე მიიჩნევს მოსახლეობის მიერ გადახდილ გადასახადებს, თუმცა მათ შორის მეტი ადამიანი ფიქრობს, რომ მნიშვნელოვან რესურსს ცენტრალური ხელისუფლების დაფინანსება წარმოადგენს (41%).

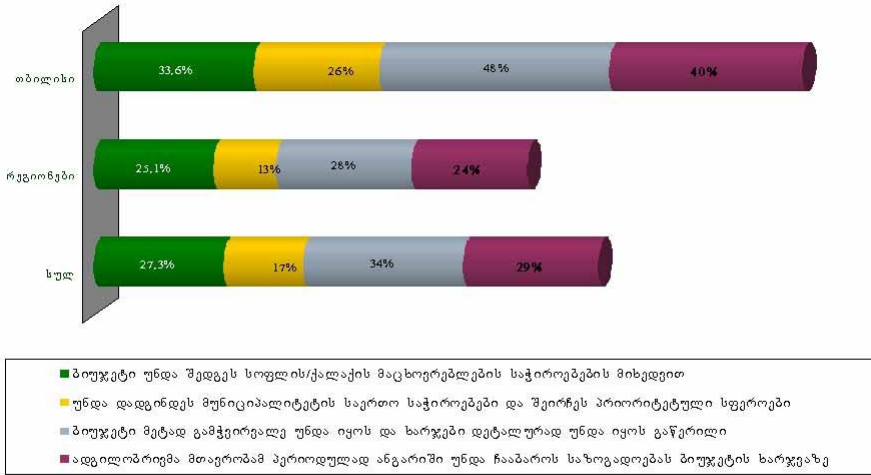
თქვენი აზრით, რისგან შედგება ადგილობრივი მთავრობის ბიუჯეტი?



შენიშვნა: რესპონდენტებს ჰქონდათ რამდენიმე პასუხის ვარიანტი, შესაბამისად, პასუხთა ჯამი აღემატება 100%-ს.

მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის ეფექტური მართვისთვის აუცილებელი პირობა რესპონდენტებისთვის, პირველ რიგში, მისი გამჭვირვალობა და საზოგადოების წინაშე ანგარიშვალდებულებაა. არანაკლები მნიშვნელობა ენიჭება სოფლის/ქალაქის მაცხოვრებლების საჭიროებების ზუსტ დიაგნოსტიკასა და მათ ადეკვატურ ასახვას ბიუჯეტში.

თქვენი აზრით, როგორ უნდა იმართებოდეს თქვენი მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტი?



შენიშვნა: რესპონდენტებს ჰქონდათ რამდენიმე პასუხის გაცემის საშუალება, შესაბამისად, პასუხთა ჯამი აღემატება 100%-ს.

9. დასკვნები

იმისათვის, რომ გასაგები იყოს ანგარიშში მოყვანილი ზოგიერთი ფაქტი და მოსაზრება, აუცილებელია კვლევის ზოგადი კონტექსტის გათვალისწინება. კერძოდ:

- კვლევის თემა სპეციფიკურია ზოგადი მოსახლეობისთვის, რომლებიც კვლევის ფარგლებში გამოიკითხნენ. განსხვავებით სხვა თემებისგან, რომლებშიც რესპონდენტები, როგორც წესი, ავლენენ მეტ კომპეტენციას ან დაინტერესებას (მაგალითად, პოლიტიკური პროცესები ან განათლებასთან დაკავშირებული საკითხები), ადგილობრივი თვითმმართველობა ის თემაა, რომელშიც რესპონდენტები ნაკლებად არიან გათვითცნობიერებულები. ეს კვლევის შედეგებზეც აისახება.
- ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მუშაობასთან დაკავშირებით ნაკლები ინფორმირებულობის/ინტერესის გამო რესპონდენტების პასუხებში შეიძლება იყოს უზუსტობები (განსაკუთრებით, ღია კითხვების შემთხვევაში). მაგალითად, გამოკითხულები შეიძლება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს მიაწერდნენ ისეთ ფუნქციებს ან პასუხისმგებლობებს, რომლებიც მათთან კავშირში არ არის. ამის მიუხედავად, ანგარიშში მათი მოსაზრებები მაქსიმალურად "პირველყოფილი" სახით არის წარმოდგენილი, რადგან რესპონდენტების მიერ აღქმული ფაქტის მცდარობის მიუხედავად, ზოგჯერ სწორედ ამ მცდარ წარმოდგენაზე დაყრდნობით ყალიბდება მათი დამოკიდებულებები.
- თვითმმართველობის რეფორმირების შედეგებზე საუბრისას, რესპონდენტები ზოგჯერ ერთმანეთში ურევენ საზოგადოდ, უკანასკნელი წლების განმავლობაში ქვეყანაში მომხდარ ძვრებს და კონკრეტულ ცვლილებებს, რომლებიც უშუალოდ თვითმმართველობის ორგანოების რეფორმირებას უკავშირდება. ამის მიუხედავად, მიღებული ინფორმაცია საშუალებას გვაძლევს ვიმსჯელოთ, ჯერ კიდევ აქტუალურ პრობლემებსა და წინსვლაზე/შეფერხებებზე, რომლებსაც თბილისში ან საქართველოს რეგიონებში ჰქონდა ადგილი.

პროექტის ფარგლებში ჩატარებული თვისებრივი კვლევის ანგარიში

2008 წლის ივნისი

კვლევა ჩატარდა BCG Research-ის მიერ. კვლევისთვის გამოყენებულ იქნა თვისებრივი კვლევის ფოკუსური ჯგუფისა და ჩაღრმავებული ინტერვიუს მეთოდები.

ფოკუსური ჯგუფები ჩატარდა თბილისსა და საქართველოს 4 ქალაქში: თბილისში, ქუთაისში, დუშეთსა და ახალციხეში. ჯგუფების მუშაობაში მონაწილეობდნენ საკრებულოებისა და მერიის/გამგეობის წარმომადგენლები.

10 ჩაღრმავებული ინტერვიუ ჩატარდა რესპონდენტებთან, რომლებიც თვითმმართველობის სხვადასხვა ასპექტებზე მუშაობენ. ინტერვიუების მეშვეობით ინფორმაცია შეიკრიბა სფეროს ექსპერტებისგან.

კვლევის მიზანს წარმოადგენდა გამოვლენა:

- მიმდინარე რეფორმის შედეგების ზოგადი შეფასებები;
- დამოკიდებულება ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის საკითხების, ტერიტორიული ერთეულების გამსხვილების მიმართ;
- ცენტრალური ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქციების გამიჯვნა და სახელმწიფო პოლიტიკის გატარება ადგილებზე;
- ადგილობრივი საკრებულოებისა და აღმასრულებელი ორგანოების უფლებამოსილებები და ურთიერთდამოკიდებულება;
- არსებული საარჩევნო სისტემის დადებითი და უარყოფითი მხარეები;
- საკადრო პოლიტიკა;
- თვითმმართველობების ფინანსური დამოუკიდებლობა და შემოსავლები;
- ადგილობრივი თვითმმართველობებისთვის ქონების გადაცემასთან დაკავშირებული საკითხები;
- მოსახლეობისთვის სერვისების მიწოდებასთან დაკავშირებული პრობლემები;
- საზოგადოების ჩართულობა და ადგილობრივ თვითმმართველობასთან კომუნიკაციის ფორმები;
- არასამთავრობო ორგანიზაციების როლი.

1. ზოგადი შეფასებები

ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმა აზრთა სხვადასხვაობასა და ბევრ კამათს იწვევს. ერთი მხრივ, შეიძლება თვალი გავადევნოთ განსხვავებულ მოსაზრებებს ექსპერტებსა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების წარმომადგენლებში, მაგრამ, მეორე მხრივ, მთელ რიგ თემებთან დაკავშირებით მათი პოზიციები თითქმის იდენტურია. ყველა თანხმდება ერთზე: რეფორმის შედეგად კონკრეტული პოზიტიური თუ ნეგატიური ძვრების მიუხედავად, შეფასებები ნაადრევია, რადგან ჯერ საშუალება გვაქვს დავაკვირდეთ პროცესს და არა საბოლოო შედეგს. მეტიც, ზოგიერთი რესპონდენტის აზრით, თვითმმართველობის მნიშვნელობა ქვეყანაში არ არის ბოლომდე გააზრებული. ეს უფრო ფორმალურია, რომელიც აუცილებელია დასავლური სამყაროს კეთილგანწყობის მოსაპოვებლად, თუმცა, ეჭვქვეშ არ დგება თვითმმართველობის გაძლიერებისა და რეფორმირების აუცილებლობა.

ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის დადებით მხარეებში, პირველ რიგში, გამოიყოფა:

- აღმასრულებელი ორგანოს არჩევითობის პრინციპზე გადასვლა;
- წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების ფუნქციების უკეთ გამიჯვნა;
- ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტის შესახებ კანონის მიღება;
- ადგილობრივი თვითმმართველობის ქონების შესახებ კანონის მიღება და ქონების გადაცემის პროცესის დაწყება;
- მუნიციპალიტეტების უკეთესი ტექნიკური აღჭურვა;

- უკეთესი ორგანიზაციული კულტურის გამოუმუშავება (ხელშეკრულების წარმოება, მომხმარებელთა ოდენობის აღრიცხვა და ა.შ.).

კვლევის შედეგების თანახმად, თვითმმართველობის ეფექტურ განხორციელებას, პირველ რიგში, ხელს უშლის:

- ხარვეზები კანონმდებლობაში;
- ადგილობრივი თვითმმართველობების ფინანსური სისუსტე/ფინანსური დეცენტრალიზაციის არასაკმარისი დონე;
- ერთპარტიული სისტემა და პოლიტიკური წნეხი;
- მოქალაქეთა რეგულარული ჩართულობის პრაქტიკის არარსებობა, მათი მონაწილეობის ფრაგმენტულობა;
- ადგილობრივ მოხელეთა დაბალი კვალიფიკაცია.

2. ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის საკითხები, ტერიტორიული ერთეულების გამსხვილება

კვლევის ფარგლებში გამოითქვა მრავალი არგუმენტი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულების გამსხვილების მხარდასაჭერად და პირიქით. როგორც წესი, რესპონდენტები რადიკალურობით არ გამოირჩევიან და ერთსა და იმავე საკითხს სხვადასხვა პრიზმიდან აფასებენ. ამიტომ, შეუძლებელია ითქვას, რომ რესპონდენტები რეფორმის ამა თუ იმ ასპექტის მიმართ უკიდურესად პოზიტიურ ან ნეგატიურ დამოკიდებულებას ავლენენ. ტერიტორიული ერთეულების გამსხვილების მომხრეების ძირითადი არგუმენტი ერთეულის ფინანსური მდგრადობის მოლოდინია, რეფორმის ამ ნაწილის მოწინააღმდეგეების აზრით კი, გამსხვილების პირობებში გართულდა ადგილობრივი თვითმმართველობების ორგანოების კონტაქტი მოსახლეობასთან.

ტერიტორიული ერთეულების გამსხვილების მომხრეები საკუთარი პოზიციის გასამყარებლად შემდეგ არგუმენტებს იშვებობენ:

1. გამსხვილებასთან ერთად, შესაძლოა, ტერიტორიული ერთეულები ეკონომიკურად უფრო მდგრად გაერთიანებებად ჩამოყალიბდეს. გამსხვილების პირობებში შესაძლოა, თეორიულად უფრო მარტივი იყოს ფინანსური რესურსების მობილიზება, ეკონომიკური საქმიანობის წარმართვა და საბოლოო ჯამში, მუნიციპალური მომსახურების გაუმჯობესებაც.

2. კვალიფიციური კადრების დეფიციტის პირობებში გამსხვილებული თვითმმართველობის ორგანოების დაკომპლექტება უფრო ადვილია. სხვაგვარად, თვითმმართველობის ორგანოებს ახლა ახასიათებენ, როგორც უფრო მეტად კომპეტენტურს.

3. გამსხვილების შედეგად შემცირდა ბიუროკრატია. თითოეულ რაიონს აღარ ჰყავს რამდენიმე წვრილი ხელმძღვანელი რგოლი და შესაბამისად, მაკონტროლებლების დიდი რაოდენობა. სოფლებში კიდევ ერთი რგოლის არსებობას გამოკითხულთა ნაწილი სრულიად არასაჭიროდ მიიჩნევს. მით უფრო, რომ მათი აზრით, გამგებები სოფლებში, პრაქტიკულად, უფუნქციო ორგანოებს წარმოადგენდნენ.

4. უკეთ გაიმიჯნა წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების ფუნქციები და ვალდებულებები. რეფორმამდე ქალაქის გამგებელი და საკრებულოს თავმჯდომარე ერთი და იგივე ადამიანი იყო - წარმომადგენლობით და აღმასრულებელ ორგანოს, პრაქტიკულად, არაფერი განასხვავებდა.

5. გაიზარდა გამგებლის უფლებამოსილება. რეფორმამდე ქალაქის გამგებლის ფუნქციები შეზღუდული იყო, მის ზემდგომ პირს კი რაიონის გამგებელი წარმოადგენდა, რომელიც თბილისიდან ინიშნებოდა. მაგალითად განიხილეს მცხეთა, რომელიც გარდა იმისა, რომ მოსახლეობის საკმაოდ დიდი რაოდენობით გამოირჩევა, კულტურულ-ისტორიულ ცენტრსაც წარმოადგენს. რეფორმამდე ქალაქის გამგებლის ფუნქციები, პრაქტიკულად, დასუფთავებით, წყალმომარაგებითა და გამწვანებით შემოიფარგლებოდა. მეტიც, მაგალითად, საწარმოზე, რომელიც ქალაქის წყალმომარაგებაზე იყო პასუხისმგებელი, მას ზეგავლენის ბერკეტიც კი არ ჰქონდა, რადგან ამ მიმართულებით მუშაობდა ეკონომიკის სამინისტროს მიერ დაფუძნებული ერთი შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოება და მისი ალტერნატივა არ არსებობდა.

დღეს კაპიტალური ინვესტირება, ინფრასტრუქტურის განვითარება, საქალაქო ტრანსპორტის მუშაობა, დასუფთავება, გამწვანება, პარკების რეაბილიტაცია, კულტურული და სოციოლოგიური პროგრამების

განხორციელება მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილებაში შედის. ერთეული გახდა უფრო ქმედუნარიანი, თუმცა რაიონის გამგებლის "ფუნქციას" ახლა გუბერნატორი ასრულებს (გუბერნატორის ინსტიტუტთან დაკავშირებით სხვადასხვა მოსაზრებები არსებობს, თუმცა კონტროლი უწყების მხრიდან ნაკლებ პროტესტს იწვევს, ვიდრე რაიონის ყოფილი გამგებელი).

ადმინისტრაციული ერთეულების გამსხვილებამ გამოიწვია თვითმმართველობის დაქვემდებარებაში მყოფი გეოგრაფიული არეალისა და, შესაბამისად, ფუნქციების გაზრდა.

ბ. არსებული ტერიტორიული მოწყობის მოდელი უკეთ შეესაბამება ევროპულ სტანდარტებს. ექსპერტების ნაწილი მოდელს ახასიათებს, როგორც საკმაოდ მოქნილს, იმ შემთხვევაში, თუ თვითმმართველობის ორგანოების ხელმძღვანელი პირები ეფექტურად იმუშავებენ.

ტერიტორიული ერთეულების გამსხვილების მოწინააღმდეგეები საკუთარ პოზიციას ასე ასაბუთებენ:

1. თვითმმართველი ერთეულების გამსხვილების პირობებში სოფლის მოსახლეობასა და თვითმმართველობას შორის ურთიერთობა გახდა დისტანცირებული. ხშირად, სოფლისთვის ელემენტარული პრობლემების მოსაგვარებლად სოფლის მაცხოვრებლებს ადმინისტრაციულ ცენტრში ჩასვლა უწევთ.

2. ვითარებას ართულებს კომუნიკაციასა და სატრანსპორტო საშუალებებთან დაკავშირებული პრობლემები საქართველოს მრავალ რეგიონში, სადაც, მაგალითად, ზამთრის პირობებში, მოსახლეობას ფიზიკურად არ აქვს საშუალება ადინისტრაციულ ცენტრს დაუკავშირდეს. რესპონდენტების ნაწილის აზრით, ტერიტორიული ერთეულების გამსხვილების შედეგად, პრაქტიკულად, დაიკარგა თვითმმართველობის ძირითადი უპირატესობა - მოსახლეობა თითქმის აღარ იცნობს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ხელმძღვანელ პირებს.

გამსხვილებული მუნიციპალიტეტები სრულად ვერ ასახავს, ვერ "წვდება" მოსახლეობის პრობლემებს. განსაკუთრებით პრობლემური აღმოჩნდა ადმინისტრაციული ერთეულების გაერთიანება მაღალმთიანი რეგიონებისთვის. მაგალითად, ადმინისტრაციულ ცენტრში - დუშეთში კონკრეტული მომსახურების მისაღებად მოქალაქეებს ჩამოსვლა უხდებათ ხევსურეთიდან, საიდანაც გადაადგილება უკიდურესად პრობლემურია. დუშეთშივეა განთავსებული არქივებიც, რაც ცენტრისგან შედარებით მოწყვეტილი დასახლებებისთვის სერიოზულ პრობლემებს ქმნის. თავად საკრებულოს მაჟორიტარი დეპუტატებიც ვერ ახერხებენ იმ ტერიტორიულ არეალთან კონტაქტს, რომელმაც ისინი აირჩია. ინფრასტრუქტურის განუვითარებლობის გარდა, მათ არც ფინანსური ხელშეწყობა აქვთ, რომ შესაბამისი სატრანსპორტო დანახარჯები დაფარონ.

რესპონდენტების ინფორმაციით, მაღალმთიანი რეგიონების სპეციფიკური პრობლემების გამო, გადაწყდა მათთვის სპეციფიკური საკანონმდებლო ბაზის შექმნა. მოცემულ ეტაპზე კანონზე მუშაობა შეჩერებულია, თუმცა არსებობს მაღალმთიანი რეგიონების შემსწავლელი კომისია. რესპონდენტების აზრით, შესაბამისი კანონმდებლობისა და გარკვეული შედეგათების არარსებობის გამო მთიან რეგიონებში საზოგადო პრობლემებს, რომლებიც ქვეყანას აწუხებს, ადგილობრივი თავისებურებებით გამოწვეული სირთულეებიც ემატება.

3. ქალაქები და სოფლები მოქცეულია ერთ ტერიტორიულ ერთეულში, ექსპერტების აზრით კი, საეჭვოა მუნიციპალიტეტმა ისევე იზრუნოს სოფლის განვითარებაზე, როგორც ქალაქის განვითარებაზე (როგორც განსხვავებული ინფრასტრუქტურისა და შესაძლებლობების გამო, ასევე წმინდა პოლიტიკური მოსაზრებებიდან გამომდინარე - ქალაქში მეტი ამომრჩეველია). ამიტომ ზოგიერთი გამოკითხულისთვის უფრო მისაღებია, დამოუკიდებელი თვითმმართველობის ორგანო ჰყავდეს ქალაქსაც და სოფელსაც (თუმცა, ეს შეიძლება არ შეეხოს ძალიან მცირერიცხოვან სოფლებს).

თუმცა, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების წარმომადგენლებმა გამოთქვეს საპირისპირო აზრიც, რომ გამსხვილების პირობებში სოფლებს მეტი ყურადღება ექცევათ, რადგან უფრო ხშირად ხვდებიან სხვადასხვა პროგრამებში და გამსხვილებული ბიუჯეტიდანაც ზოგჯერ უფრო მსხვილი წილი მოდის მათი ინფრასტრუქტურის განვითარებაზე.

4. ზოგიერთი გამოკითხული ექსპერტი რეფორმის შედეგად ცენტრალიზაციის გაძლიერებაზე საუბრობს. მათი აზრით, გადასახადების ძირითადი ნაწილის აკუმულირება ცენტრში თვითმმართველობების არა მხოლოდ ფინანსურ მდგრადობას აყენებს ეჭვქვეშ, არამედ მათ პოლიტიკურად მართვად ერთეულებადაც აქცევს.

5. სოფლების დონეზე თვითმმართველობის ელემენტები აღარ არსებობს. სოფელში არსებული რწმუნებული, პრაქტიკულად, საკრებულოში "ამბის მიმტანია". ის არ არის სოფლის მიერ არჩეული, წარმომადგენლობითი უფლებით აღჭურვილი ადამიანი. რწმუნებულს ნიშნავს გამგებელი. სოფლის რწმუნებულის ფუნქციები შეზღუდულია. ის წარმოადგენს თვითმმართველობის საჯარო მოხელეს, რომელიც მუშაობს კონკრეტულ

სოფელში. არსებითად, რწმუნებული ვერ იცავს სოფლის ინტერესებს, რადგან ის არ ესწრება გამგეობის სხდომებს, არ აქვს ბერკეტები ზეგავლენა მოახდინოს საკრებულოს გადაწყვეტილებებზე და ა.შ. ამასთან, რწმუნებულს არ აქვს ხელფასი და, შესაბამისად, მატერიალური მოტივაცია ეფექტურად შეასრულოს საკუთარი ფუნქციები.

ადგილებზე სოფლის რწმუნებულის ფუნქციებში შედის მოსახლეობასთან შეხვედრების ორგანიზება და პრობლემური საკითხების განხილვა, რაც რეალურად არცთუ ხშირი პრაქტიკაა. ექსპერტებისა და ზოგიერთი გამოკითხული საჯარო მოხელის აზრით, რწმუნებულის ინსტიტუტის მუშაობას, გარდა მისი უფლებების შეზღუდულობისა, ასევე ხელს უშლის რწმუნებულების დაბალი კვალიფიკაცია (შესაბამისი სამუშაოს შესასრულებლად სათანადო უნარ-ჩვევების არქონა) და რწმუნებულების იდენტიფიცირება გამგეობასა და არა მოსახლეობასთან.

რწმუნებულების მიმართ სკეპტიკურ დამოკიდებულებას არ იზიარებენ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების წარმომადგენლები, რომლებიც ინსტიტუტს საკმაოდ ეფექტურად თვლიან. ამ მხრივ, განსაკუთრებულად აქტიურები დუშეთში ჩატარებული ფოკუსური ჯგუფების მონაწილეები არიან.

კერძოდ, სოფლის რწმუნებულის მუშაობაში გამოჰყოფენ:

- მას აქვს პრობლემების ადგილზე შესწავლის საშუალება;
- თითოეულ პრობლემასთან დაკავშირებით ეძებს გადაჭრის გზებს და აწარმოებს პირველად ხარჯთაღრიცხვას მისი მოგვარების სხვადასხვა შესაძლებლობების გათვალისწინებით;
- რწმუნებულები ახალგაზრდა ენერჯული ადამიანები არიან, რომლებიც ავტორიტეტით სარგებლობენ სოფლებში;
- სოფლის რწმუნებული თითოეული მოსახლისთვის "ხელმისაწვდომია." მას აქვს საკუთარი ოთახიც;
- როდესაც სოფლის მაცხოვრებლები რაიმე პრობლემის თაობაზე მიმართავენ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს, სოფლის რწმუნებულს ევალუა საკითხის შესწავლა და სრულყოფილი სახით მიწოდება საკრებულოსთვის. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების წარმომადგენლებისთვის, ის მეტია, ვიდრე უბრალო კურიერი.

სხვადასხვა ქალაქში ჩატარებული ფოკუსური ჯგუფების მონაწილეებს მოჰყავთ კიდევ უფრო კონკრეტული მაგალითები - სოფლების რწმუნებულების მობოლური ტელეფონის ნომრები მითითებულია საინფორმაციო დაფაზე და სოფლების მაცხოვრებლებს მათთან დაკავშირება ნებისმიერ დროს შეუძლიათ, რასაც აკეთებენ კიდევ; ახალციხის სხვადასხვა სოფლებში რწმუნებული საკრებულოსთან შეთანხმებით სოფელში წარადგენს სამი გეგმას გადაუდებელი პრობლემების მოგვარების მიზნით. შემდეგ სოფელი უკვე თავად ირჩევს, რომელი მათგანი მოითხოვს მოგვარებას პირველ რიგში.

საკრებულოს და მერიის/გამგეობის წარმომადგენლები ტერიტორიული ერთეულების გამსხვილებაში, ძირითადად, დადებითს ხედავენ. მით უფრო, რომ ზემოთ დასახელებული პრობლემები ნაკლებად შეეხო თბილისსა და ქუთაისს, რომლებიც თვითმმართველი ქალაქები არიან. გამონაკლისია დუშეთი, რომელიც რელიეფის გამო სპეციფიკურ პრობლემებს აწყდება. როგორც დუშეთში ჩატარებულ ფოკუსურ ჯგუფზე აღნიშნეს, იმის მიუხედავად, რომ საკრებულოში არჩეულია წარმომადგენელი ყველა თემიდან, რაც ორგანოში მეტ-ნაკლებად უზრუნველყოფს ინფორმაციის მიწოდებას თემებზე. უფრო წვრილი დასახლებების დონეზე ინფორმაციის მიღება რთულია.

თბილისში გამოკითხული ქალაქის მერიის წარმომადგენლების აზრის რეზიუმირება ასე შეიძლება: თვითმმართველობა ისევე, როგორც ყველაფერი ქვეყანაში, განვითარების ფაზაშია და ძალიან მაღალი სტანდარტი ჯერ არ მოეთხოვება, თუმცა განვითარების მიმართულება მდგრადია, ტემპი კი - მაღალი.

3. არჩევნები

თვითმმართველობის ორგანოების არჩევის წესთან დაკავშირებით მოსაზრებები არაერთგვაროვანია:

არჩევნები პროპორციული წესით - პოზიტიური მხარეა პარტიების გაძლიერება რეგიონებში. ამის შედეგად პოლიტიკური ნიშნით გაერთიანებული ჯგუფები ემსგავსებიან პარტიებს და არა ერთი ლიდერის გარშემო შეკრებილ მეგობართა ჯგუფს.

არჩევნები მაჟორიტარული წესით - რესპონდენტების აზრით, ამ წესით შერჩევა უფრო უპრიანია იმ შემთხვევაში, თუ აღდგება ძველი მოდელი, რომლის ფარგლებშიც თვითმმართველობის ერთეულს წარმოადგენდა სოფელიც. სოფლის ან თემის მიერ არჩეული მაჟორიტარი მეტად არის დაინტერესებული გამოხატოს სოფლის ინტერესები, რადგან მისი ბედი სწორედ სოფელზე/თემზეა დამოკიდებული, პარტიული ნიშნით არჩეული კანდიდატები კი, პირველ რიგში, მაინც ქალაქზე აკეთებენ აქცენტს, სადაც ამომრჩეველთა დიდი ოდენობაა თავმოყრილი.

საზოგადოდ, რესპონდენტები არ არიან შერეული - მაჟორიტარულ-პროპორციული სისტემის წინააღმდეგი, მაგრამ ეჭვქვეშ არ დგება მისი დახვეწის აუცილებლობა: 2006 წელს ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების ჩატარების წესი იმ დროისთვის ოპტიმალური იყო, რადგან გათვალისწინებული იყო როგორც ყოფილი თვითმმართველობის, ასევე სხვადასხვა პოლიტიკური პარტიების ინტერესები. თვითმმართველობის მომავალი არჩევნებისთვის იმავე წესის გამოყენება შეუძლებელია, რადგან მიზანშეუწონელია საკრებულოს ერთი წევრი აირჩიოს პირობითად, სოფელმაც, რომელიც აერთიანებს ათას მოსახლეს და ქალაქმაც, სადაც შეიძლება მოსახლეობის ოდენობა ორმოცდაათი ათასს აღემატებოდეს. შესაბამისი სისტემის განსაზღვრისას აუცილებლად თვლიან ერთეულში მოსახლეობის რიცხოვნობის გავალისწინებას.

კიდევ უფრო ფართო განხილვის საგანია მერის/გამგებლის არჩევის საკითხი. საზოგადოდ, რეფორმის პოზიტიურ შედეგებს შორის ცალსახად სახელდება აღმასრულებელი ორგანოს არჩევითობის პრინციპზე გადასვლა, თუმცა გამოკითხულების ნაწილისთვის მერის/გამგებლის არჩევის არსებული წესი ცენტრალიზაციის გაძლიერებისკენ არის მიმართული. მათი პირველი შენიშვნა სწორედ მერის/გამგებლის არაპირდაპირი გზით არჩევას უკავშირდება, რაც მათთვის პოლიტიკური წინხისა და ცენტრალური დირექტივების გატარების უპირობო გარანტიას ნიშნავს, ასეთ პირობებში კი იმ ფუნქციების შესრულება, რასაც თვითმმართველობა გულისხმობს, პრინციპულად შეუძლებელია.

მერის/გამგებლის საკრებულოს მიერ არჩევის მავნე შედეგები რესპონდენტებისთვის განსაკუთრებით საგრძნობია დიდ ქალაქებში - თბილისში, ფოთში, ქუთაისში, რუსთავში, სადაც მოსახლეობის დიდი ოდენობის თავმოყრის გამო პოლიტიკური გავლენის გაძლიერება ხელისუფლებისთვის განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია. სწორედ ამიტომ, მერი/გამგებელი აღქმულია, როგორც პოლიტიკური ფიგურა და არა მენეჯერი, "მეურნე", რომლის ფუნქცია ქალაქის მოვლა-პატრონობაა.

რესპონდენტების მეორე ნაწილი (როგორც ექსპერტები, ასევე ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლები) მერის/გამგებლის დანიშვნის კატეგორიული წინააღმდეგი არ არის. მაგალითად, შესაძლებლობა, რომ საკრებულოს თავმჯდომარეს შეუძლია გაათავისუფლოს გამგებელი/მერი, რომელიც ვერ ასრულებს დაკისრებულ მოვალეობას, სრულიად მისაღებია. ამ შემთხვევაში გამგებელი/მერი განიხილება, როგორც დაქირავებული მენეჯერი, რომელიც, როგორც ნებისმიერ სხვა სამუშაო ადგილზე, სამსახურს კარგი მუშაობის ხარჯზე უნდა ინარჩუნებდეს. მერის/გამგებლის არჩევითობა არ განიხილება ცენტრალური ხელისუფლების გავლენის შესუსტების აუცილებელ პირობად, რადგან ამ პირობას ხშირად მოსახლეობის მიერ არჩეული საკრებულოს თავმჯდომარეც ვერ აკმაყოფილებს.

ზოგიერთ რაიონში საკრებულოს თავმჯდომარე პოლიტიკურად უფრო მართვადი ფიგურაა, ვიდრე გამგებელი. ამას ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების წარმომადგენლებიც აღიარებენ (მაგალითად, დუშეთში). ხელისუფლების ზეწოლის ობიექტი შეიძლება გახდეს როგორც საკრებულო (რომელშიც, როგორც წესი, უმრავლესობას ისედაც ნაციონალური მოძრაობის წარმომადგენლები შეადგენენ), ასევე საკრებულოს მიერ არჩეული თავმჯდომარე.

ზოგიერთმა გამოკითხულმა ექსპერტმა ყურადღება იმ გარემოებაზეც გაამახვილა, რომ თავად მოსახლეობაც მენტალურად შეიძლება არ იყოს მზად მერის/გამგებლის ასარჩევად. განსაკუთრებით, პატარა რაიონებში, სადაც არჩევის ძირითად კრიტერიუმს ნათესაობა და პირადი ნაცნობობა წარმოადგენს. ამ ვითარებაში, მერს/გამგებელს მოსახლეობა პირდაპირ აირჩევს, თუ საკრებულოს "გავლით," მნიშვნელობა არ აქვს. მეტიც, ზოგჯერ სწორედ ორგანოს/თანამდებობის პირის არჩევითობა შეიძლება ქმნიდეს პრობლემებს. მაგალითად, ყველა მმართველ ერთეულში ერთი პარტიის მონოპოლიის პირობებში, საკრებულოს თავმჯდომარე, რომელიც არ გაატარებს ცენტრის პოლიტიკას, მარტივად შეიძლება გადააყენოს ერთი პარტიული ინტერესით გაერთიანებულმა საკრებულოს სხდომამ.

თბილისში გამოკითხული ქალაქის მერიის წარმომადგენლები მერის არჩევას საკრებულოს მიერ კონკრეტულ სიკეთეს უკავშირებენ - შესაბამისი ფუნქციის დაკისრებამ გაზარდა საკრებულოს ავტორიტეტი მოსახლეობის თვალში, რეალურად დაანახა მათ საკრებულოს ქმედითუნარიანობა. დროთა განმავლობაში, როდესაც ადგილობრივი თვითმმართველობის ტრადიცია უფრო გაძლიერდება, მერის არჩევის პირდაპირ წესზე გადასვლაც გამარტივდება.

საკრებულოს მიერ გამგებლის არჩევასთან დაკავშირებით საკუთარი არგუმენტები აქვთ დუშეთშიც, სადაც აღნიშნავენ, რომ საკრებულო სხვადასხვა თემებიდან არჩეული დეპუტატებისგან შედგება. ამიტომ, შეიძლება ჩაითვალოს, რომ გამგებელიც, გარკვეულწილად ხალხის არჩეულია, რადგან პროცესში ის ადამიანები მონაწილეობენ, რომლებსაც მოქალაქეებმა ნდობა გამოუცხადეს. თავის მხრივ, მოცემულ სისტემის პირობებში, გამგებელი ანგარიშვალდებულია საკრებულოს წინაშე, რადგან საკრებულოს უფლება აქვს უნდობლობა გამოუცხადოს და გადაირჩიოს გამგებელი, რომელიც არაეფექტურად ასრულებს დაკისრებულ მოვალეობას. ამასთან, გამგებლის თანამდებობაზე ცხადდება ვაკანსია, რომელზეც პრეტენზიას, როგორც წესი, რამდენიმე ადამიანი გამოთქვამს. საკრებულოს აქვს საშუალება, შეარჩიოს საუკეთესო მათ შორის.

მერის/გამგებლის დანიშვნას საკრებულოს მიერ ქუთაისში გამოკითხული თვითმმართველობის წარმომადგენლები მისაღებად თვლიან ქვეყნის განვითარების არსებული ეტაპზე. მათი აზრით, მთელი რიგი მასშტაბური პროექტების განხორციელება, მაგალითად, ინფრასტრუქტურის განვითარებისთვის, სოციალური პროექტები და რეფორმები სხვადასხვა სექტორში, მოითხოვს შესაბამისობას ერთიანი ეკონომიკური განვითარების პროგრამასთან და გარკვეული ხარისხის ცენტრალიზაციას. შესაბამისად, ისინი ირიბად თანხმდებიან იმაზე, რომ მერის დანიშვნა საკრებულოს მიერ მაინც ცენტრალიზაციის მაღალი ხარისხის მანიშნებელია.

თვითმმართველობის ეფექტურ განხორციელებას მნიშვნელოვნად აფერხებს შესაბამისი პოლიტიკური ნების არარსებობა. ამ ფონზე აღმასრულებელი ორგანოს ხელმძღვანელის არჩევითობას ან დანიშვნას გადაწყვეტი მნიშვნელობა არ აქვს. თვითმმართველობა ჯერ კიდევ განიხილება, როგორც პოლიტიკური იარაღი და არა ორგანო, რომელიც ადგილზე საზოგადოებრივი ინტერესების განხორციელებასა და დაცვას ემსახურება. ცენტრალური ხელისუფლებისა და პარტიული ინტერესების გავლენა ადგილობრივი თვითმმართველობის მუშაობაზე მაღალია.

4. კადრები

კვალიფიციური კადრების ნაკლებობა იმ პრობლემათა რიცხვს განეკუთვნება, რომელთან დაკავშირებითაც ადგილობრივი თვითმმართველობების წარმომადგენლებისა და ექსპერტების აზრი მნიშვნელოვანწილად ემთხვევა ერთმანეთს.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მოხელეების დიდ ნაწილს არ აქვს შესაბამის სფეროში საქმიანობის გამოცდილება. მათ არ იციან, როგორ განახორციელონ შესაბამისი უფლებამოსილება, ამიტომ ამ უფლებამოსილების შეზღუდულობის მიუხედავად, მათ კანონით მინიჭებული ფუნქციების შესრულებაც კი უჭირთ. მეტიც, საკადრო პრობლემების გამო ზოგიერთმა ექსპერტმა რადიკალური მოსაზრებაც გამოთქვა, რომ კადრების ასეთი დეფიციტის პირობებში ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილების გაფართოება შეიძლება საშიშიც კი იყოს.

ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ კანონმდებლობის არცოდნა შესაბამისი უწყებების თანამშრომლებში (როგორც შედარებით დაბალ, ასევე მაღალ დონეებზე) საკმაოდ გავრცელებული მოვლენაა. როგორც წესი, ისინი ეყრდნობიან ყოველდღიურ გამოცდილებას და არა კანონმდებლობას, ეს გამოცდილება კი, თავის მხრივ, ხშირად კანონებში გაუთვითცნობიერებლობისა და წლების მანძილზე აპრობირებული არასწორი პრაქტიკის შედეგია.

დაბალი ანაზღურების გამო მუნიციპალიტეტები ვერ ახდენენ იმ ადამიანების დაინტერესებასაც კი, რომლებიც იმავე რაიონის მკვიდრნი არიან, მაგრამ განათლება დედაქალაქში მიიღეს.

კვალიფიციური კადრების პრობლემა თბილისშიც არსებობს, თუმცა უფრო ნაკლებად, ვიდრე რეგიონებში. თბილისში ჩატარებულ ფოკუსურ ჯგუფზე მერიის წარმომადგენლებმა დადებითად დაახასიათეს კონკურსების ჩატარების პრაქტიკა და კადრების შერჩევასთან დაკავშირებით შედარებით ნაკლები პრობლემა დედაქალაქში

ამასაც დაუკავშირეს. რეგიონებში კადრების შესარჩევი კონკურსების პრაქტიკა ნაკლებად არის გავრცელებული, რაც გამოკითხულების უკმაყოფილებას იწვევს - კონკურსები პროფესიონალიზმის ნიშნით შერჩევისა და პოლიტიკური ერთგულების მნიშვნელოვნების შესუსტების ერთგვარ გარანტიად წარმოუდგენიათ.

ადგილობრივი თვითმმართველობის 10 წლიანი უწყვეტი ტრადიციის მიუხედავად, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში შიდაორგანიზაციული კულტურა დაბალია - არ არის გაწერილი შიდაორგანიზაციული პროცედურები და მოხელეთა სამუშაო აღწერილობები, რაც ხელს შეუწყობდა შედარებით დაბალი კვალიფიკაციის მოხელეთა პირობებშიც კი, გარკვეული ინსტიტუციური ეფექტურობის მიღწევას.

კვალიფიკაციის ამაღლების თითქმის ერთადერთ ფორმად დღეს ტრენინგები განიხილება, მაგრამ ზოგჯერ ეჭვვემ დგება მათი ეფექტურობის შესაბამისობა დახარჯულ დროსთან, ენერჯისთან და ფინანსურ რესურსებთან. ზოგჯერ ტრენინგები აცდენილია ამა თუ იმ მუნიციპალიტეტის თვითმმართველობის ორგანოების რეალურ საჭიროებებს. ასევე, არის შემთხვევები, როდესაც მოხელეები, რომლებსთვისაც სწავლებაა განკუთვნილი, მეცადინეობებს თავად არ ესწრებიან და კურსს გადიან მათი თანაშემწეები/მდივნები, რომლებსაც არ აქვთ გადაწყვეტილებების მიღების უფლებამოსილება.

ტრენინგების ნაწილი, პირიქით, ხასიათდება, როგორც ძალიან ეფექტური. მოჰყავთ კონკრეტული მაგალითებიც, თუ როგორ მუშაობენ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები ასეთ სწავლებებზე შექმნილ გამოცდილებაზე დაყრდნობით. ტრენინგების ეფექტურობის თვალსაზრისით გამოჰყვეს "ურბანული ინსტიტუტის" მუშაობა. ასევე სხვადასხვა არასამთავრობო ორგანიზაციების ტრენინგები ბიუჯეტის და ქონების მართვასთან, საკანონმდებლო საკითხებთან, ინფორმაციის საჯაროობის უზრუნველყოფასთან, ადმინისტრაციულ კოდექსსა და ვადების დაცვის აუცილებლობასთან დაკავშირებით.

ექსპერტები არ ეთანხმებიან აზრს, რომ თვითმმართველობის მოხელეებს ტრენინგმა კანონმდებლობა უნდა ასწავლოს, რადგან შესაბამისი საკანონმდებლო ბაზა მუდმივად იცვლება და მასზე სასწავლო კურსის "მიბმა" შეუძლებელია. მით უფრო, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელეობა ავტომატურად უნდა მოიაზრებდეს შესაბამისი ცოდნის ფლობას. ამიტომ, გამოითქვა აზრი, რომ მოხელეების სწავლება მიმდინარეობდეს სამი ძირითადი მიმართულებით:

- ინსტრუმენტების გაცნობა, თუ როგორ უნდა ხორციელდებოდეს პოლიტიკის ანალიზი;
- კომუნიკაციისთვის აუცილებელი უნარ-ჩვევების ჩამოყალიბება;
- ლოკუმენტაციის გამართულად (როგორც ენის, ასევე ფორმის თვალსაზრისით) წარმოების კულტურის ამაღლება.

სასურველად მიიჩნევა ერთიანი სერტიფიცირებული პროგრამების შექმნა, რომლებიც თვითმმართველობის არსებული მდგომარეობის გათვალისწინებით და მათი სპეციფიკიდან გამომდინარე, გარკვეულ სტანდარტებს დააკმაყოფილებს.

5. სერვისების მიწოდება მოსახლეობისთვის

ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ მოსახლეობისთვის შეთავაზებულ სერვისებთან დაკავშირებით კანონმდებლობა არ არის ბოლომდე გამართული და ადგილობრივი ხელისუფლების კომპეტენცია დაზუსტებას საჭიროებს. ამავე დროს, კარგად აწყობილი სერვისები მუნიციპალიტეტის შემოსავლის ერთ-ერთ მთავარ წყაროდ განიხილება. როგორც თბილისში ჩატარებული ფოკუსური ჯგუფის მონაწილეები განმარტავენ, რომ მაგალითად, კანონი თბილისის ადგილობრივ ხელისუფლებას დასუფთავებას ავალდებულებს, მაგრამ არ განმარტავს, რა შედის მასში: ნარჩენების გატანა მოსახლეობიდან, თუ ქუჩების დაგვა; თუ იგულისხმება ქუჩების დაგვა, გაურკვეველია, მასში გადახდილი თანხა არის მოსაკრებელი, თუ მომსახურების საფასური; კანონი ბუნდოვანია იმასთან დაკავშირებით, ვის აქვს ქალაქში ოპერატორის შემოყვანის უფლება და რა კონკრეტულ მოთხოვნებს უნდა აკმაყოფილებდეს ოპერატორი. ვითარება მსგავსია გარე ვაჭრობასთან ან გარე რეკლამასთან დაკავშირებითაც.

რაც შეეხება რაიონებს, რესპონდენტების ინფორმაციით, ადგილებზე დაფუძნებულია, ძირითადად, 100%-ით სახელმწიფო საკუთრების შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოებები, რომლებიც უზრუნველყოფს

ადგილებზე მოსახლეობის მომსახურებას. რესპონდენტები მიესალმებიან შესაბამისი მომსახურებების გარეთ გატანას და უზრუნველყოფას კერძო კომპანიების მიერ, თუ ეს გაზრდის მომსახურების ეფექტურობას.

ადგილობრივი თვითმმართველობები ხშირად არ ასრულებენ დაკისრებულ მოვალეობას და არ იცავენ ადგილზე მოქალაქეების ინტერესებს. მაგალითად მოიყვანეს "რუსთავის" ხელშეკრულების პირობები, რომელიც მოქალაქეებს ალტერნატივას, პრაქტიკულად, არ უტოვებდა - ისინი იძულებულნი იყვნენ ან კაბალურ პირობებზე დათანხმებულიყვნენ ან საერთოდ უარი ეთქვათ ბუნებრივ აირზე. როგორც ექსპერტები განმარტავენ, ამ დროს თვითმმართველობას ქმედითი როლის შესრულება შეუძლია - მან უნდა გამოითხოვოს ხელშეკრულებები, მოახდინოს მათი იურიდიული ექსპერტიზა, დაიცვას მოქალაქეები არასახარბიელო პირობებისგან, თუმცა ეს შესაბამისმა ორგანოებმა ვერ შეძლეს.

2008 წლიდან მუნიციპალიტეტს აღარ აქვს უფლება დაადგინოს ტარიფი კომუნალურ გადასახადებსა და წყალზე. წყლის მიწოდებისა და კომუნალური მომსახურება აღარ შედის მუნიციპალიტეტების ფუნქციებში. ცენტრალური ხელისუფლების არგუმენტები ასეთია: ვინაიდან, წყალმომარაგების სისტემის რეაბილიტაცია დიდ დანახარჯებთან არის დაკავშირებული, რაც მძიმე ტვირთად დააწვება ადგილობრივ თვითმმართველობას, ხელისუფლებას გადაწყვეტილი აქვს მისი პრივატიზება. ამასთან, თვითმმართველობას გარკვეული ფუნქციები უნარჩუნდება, მაგალითად, რეგულაციების დაწესება კერძო კომპანიისთვის, რომელიც მოსახლეობას წყალს მიაწვდის.

ექსპერტების მოსაზრებები მოცემულ პრობლემასთან დაკავშირებით არაერთგვაროვანია. მათი ნაწილი არ არის მსგავსი სქემის წინააღმდეგი, თუმცა ფიქრობენ, რომ შეიძლებოდა, ინფრასტრუქტურა დარჩენილიყო მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში და მათ ან დამოუკიდებლად ეზრუნათ მის პრივატიზებაზე ან სახელმწიფო სუბსიდიით/კრედიტით თავად გაეუმჯობესებინათ იგი.

მოცემულ ეტაპზე წყალმომარაგებასთან დაკავშირებით ვითარება პარადოქსულია: ბიუჯეტში წყლის მიწოდების ხარჯები გათვალისწინებულია, თუმცა აღნიშნული სერვისით მოსახლეობის უზრუნველყოფა თვითმმართველობის უფლებამოსილებაში აღარ შედის. შესაბამისად, წყალმომარაგებაზე პასუხისმგებელი პირი/ორგანოც არ არსებობს - ეს უკვე აღარ არის მუნიციპალიტეტის კომპეტენცია, მაგრამ მისი ახალი "პატრონის" ვინაობაც გაურკვეველია.

როგორც ექსპერტებმა აღნიშნეს, 2009 წლიდან, ფინანსთა სამინისტროს პროექტით, რომელიც ჯერ არ არის დამტკიცებული, სერვისებზე, რომელთა განხორციელება ადგილობრივი თვითმმართველობის ექსკლუზიურ უფლებამოსილებაში შედის (მაგალითად, დასუფთავება და ნარჩენების გატანა) მუნიციპალიტეტები ცენტრიდან დაფინანსებას აღარ მიიღებენ - ხარჯები დასუფთავებიდან ამოღებული თანხებით უნდა დაიფაროს. ექსპერტების აზრით, შესაბამისი პრაქტიკის დამკვიდრება მიზანშეწონილია, როგორც დიდ ქალაქებში, ასევე მომცრო რაიონულ ცენტრებში. საამისოდ, აუცილებელია მოგვარდეს მოსაკრებლის ადმინისტრირების საკითხი, რაც დღემდე პრობლემაურია, თუმცა პოზიტიური მაგალითებიც არსებობს.

მაგალითად მოიყვანეს კასპი. რაიონში გადასახადების ამოღების მაჩვენებელი საკმაოდ მაღალია. მუნიციპალიტეტმა საკუთარი თანხებით დააარსა მუნიციპალური შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოება, ჩადო კაპიტალი, შეიძინა ტექნიკა და კასპის მოსახლეობასთან ჩაატარა საჯარო შეხვედრები და ღონისძიებები, რაც მათი გათვითცნობიერებულობის ამაღლებას ისახავდა მიზნად - მოეწყო დასუფთავების დღეები, დაიბეჭდა საინფორმაციო ბუკლეტები, მომზადდა სატელევიზიო სარეკლამო რგოლები და თემა მოსახლეობის ყურადღების ცენტრში აღმოჩნდა. ექსპერტების აზრით, თავად ფაქტი, რომ ამ საქმისთვის ადგილობრივმა მოხელეებმა ფინანსური რესურსი გაიღეს, უკვე მეტყველებს პროფესიონალურ მიდგომაზე, რადგან ეს მათთვის გარკვეულ რისკს უკავშირდებოდა. ამასთან, გარდა პირდაპირი გზით განხორციელებული ინვესტიციისა, მუნიციპალიტეტმა საზოგადოებრივი ცნობიერების ამაღლებაზეც იმუშავა.

საზოგადოდ, მოქალაქეებთან დამოკიდებულების თვალსაზრისით, რეგიონებში ვითარებას რესპონდენტები რთულს უწოდებენ. არ მუშაობას ერთი ფანჯრის პრინციპი, სადაც მოქალაქეს შეუძლია ყველა მომსახურება "კომპაქტურად" მიიღოს (ინფორმაციის მოთხოვნა, გარკვეული ნებართვის მიღება და ა.შ.). აქცენტირება მოსახლეობისთვის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოსთან ურთიერთობის გამარტივებაზე არ ხდება. მეორე მხრივ, მოსახლეობა მუნიციპალიტეტის მიერ შეთავაზებულ მომსახურებას ძირითადად, ცნობების გაცემასთან აიგივებს, თუმცა რეალურად, მუნიციპალიტეტი საკმაოდ შეზღუდულია სხვადასხვა დოკუმენტების გაცემაში. მის მომსახურებებში (როგორც ქალაქებში, ასევე სოფლებში) ასევე მოიაზრება: გარე განათება,

სასაფლაოების მოვლა, სარწყავი არხების შეკეთება, გზების მოწესრიგება მიწის სავარგულებამდე და ა.შ. ამ მიმართულებითა სოფლებში სერვისის მიწოდება გაუმჯობესებულია, თუმცა ეს უფრო ცენტრალური პროორიტეტების განხორციელების და არა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მუშაობის შედეგია.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისთვის პრიორიტეტულია ცენტრისთვის მისაღები ხაზის გატარება. მაგალითად, მთელი ადამიანური და ფინანსური რესურსის გადასროლა გზების დაგებასა და განათებაზე, სოციალური პროექტების განხორციელებაზე (განსაკუთრებით, წინასაარჩევნოდ).

ადგილობრივი სპეციფიკის გათვალისწინება, ინფორმაციის მოკვლევა ადგილობრივ საჭიროებებზე, პრობლემების ადგილზე შესწავლა და მათი რანჟირება მნიშვნელოვნების მიხედვით, ცენტრის კეთილგანწყობის მოპოვებასთან შედარებით, ხშირად, მეორეხარისხოვანია. იმის მიუხედავად, რომ ადგილობრივი ინფრასტრუქტურის გასაუმჯობესებლად მუშაობა ახლა უფრო ინტენსიურია, ვიდრე რამდენიმე წლის წინ, ჩატარებული სამუშაოები ხშირად არ შეესაბამება რაიონის პირველი რიგის საჭიროებებს (მაგალითად, ზოგჯერ გარე განათება ცხადდება პირველი რიგის პრიორიტეტად სოფელში, რომლის ხიდი ავარიულ მდგომარეობაშია და საფრთხეს უქმნის მოსახლეობის ჯანმრთელობას).

6. საკუთრებასთან დაკავშირებული საკითხები

თვითმმართველობის რეფორმის ერთ-ერთ ძირითად მიზნად მუნიციპალიტეტებისთვის დამოუკიდებელი ქონებრივი ბაზის შექმნა სახელდება. გასული მოწვევის პარლამენტმა მიიღო კანონი თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ. ამ კანონის საფუძველზე თვითმმართველი ერთეულების ხელში გადადის მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე არსებული სხვადასხვა სახის ქონება. მაგალითად, თითქმის დასრულებულია კულტურული დაწესებულებების - მუზეუმების, საბავშვო ბაღების და ა.შ. თვითმმართველი ერთეულებისთვის გადაცემა. თვითმმართველობის ორგანოებს აქვთ ვალდებულება იზრუნონ დასახელებულ ობიექტებზე და მათი გამოყენებით შეავსონ ადგილობრივი ბიუჯეტიც. ასევე, ორგანული კანონის თანახმად, თვითმმართველობებს უნდა გადაეცეთ მათ ტერიტორიაზე არსებული მიწა, ტყე, ბუნებრივი რესურსები (რესპონდენტების თქმით, გაურკვეველია ვითარება სასარგებლო წიაღისეულთან დაკავშირებით).

საკანონმდებლო დონეზე ქონების გამიჯვნის პროცესის დაწყება რეფორმის ერთ-ერთ ყველაზე ხელშესახებ და პოზიტიურ შედეგად ითვლება. კერძო საკუთრება უმნიშვნელოვანესი ნაბიჯია ფინანსური დამოუკიდებლობისკენ.

ადგილობრივი თვითმმართველობებისთვის ქონების გადაცემა განიხილება, როგორც ქონების უფრო ეფექტურად მართვის საწინდარი, რადგან ადგილობრივი საჭიროებებისა და მოთხოვნების გათვალისწინებით, თვითმმართველობა უკეთ განსაზღვრავს რა პირობით გაყიდოს ან გააქირავოს მის ხელთ არსებული ქონება. თვითმმართველობებისთვის გადაცემული ქონების გაყიდვის შედეგად მიღებული თანხა სრულად რჩება ადგილობრივ ბიუჯეტს.

შესაბამისი ფინანსური საყრდენის შექმნა ხელს შეუწყობს ადგილობრივი თვითმმართველობის მეტ-ნაკლებად გათავისუფლებას ცენტრის ზეგავლენისგან, თუმცა, ამან შეიძლება წარმოშვას კორუფციის მასშტაბის ზრდის საფრთხეც.

რესპონდენტები აღნიშნავენ, რომ კანონში თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ, ნათლად არის გაწერილი ქონების გადაცემასთან დაკავშირებული პროცედურები - ქონების აღრიცხვა, საჯარო რეესტრში გატარება, ქონების აუქციონზე გატანის წესი და ა.შ. საქართველოს ეკონომიკის სამინისტროს მიერ თვითმმართველობებს დაეზავნათ შესაბამისი ობიექტების ნუსხაც (შენობა-ნაგებობები, გარკვეული ტიპის მიწები, ტრანსპორტი და ა.შ.).

ადგილობრივი თვითმმართველობებისთვის ქონების გადაცემის პროცესი დაწყებულია, მაგრამ ზოგიერთ რაიონში შეფერხებებით მიმდინარეობს. ამას რამდენიმე მიზეზი განაპირობებს:

- ქონების (როგორც მიწა, ასევე შენობა-ნაგებობები) დიდი ნაწილი აღურიცხავია;
- აღრიცხული ქონება დიდი ხნის წინ შეფასებულია;
- ხელისუფლებას არ აქვს რეალური ბერკეტი გააკონტროლოს, რამდენად ზუსტია თვითმმართველობების მიერ წარმოდგენილი ქონების ნუსხა;

- შენობა-ნაგებობების/სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწების დიდი ნაწილი პრივატიზებული ან იჯარით გაცემულია;
- შენობა-ნაგებობების გარკვეული ნაწილი დანგრევის პირასაა და მათი აღდგენა პრაქტიკულად, შეუძლებელია. ამის მიუხედავად, გაუგებარია, შესაბამისი ტერიტორია უნდა ჩაითვალოს მხოლოდ მიწად, თუ მხედველობაში მიიღება შენობაც;
- ქონების აღწერის შემდეგაც ზოგჯერ ბუნდოვანია, შეიძლება თუ არა კონკრეტული ობიექტის ადგილობრივი თვითმმართველობისთვის გადაცემა (მაგალითად, ზოგიერთი კულტურული დანიშნულების ობიექტი).

ექსპერტები კურორტულ შემთხვევებსაც იხსენებენ - მერია ან საკრებულო განთავსებულია შენობაში, რომელიც რეალურად, რომელიმე კერძო კომპანიის საკუთრებაა. ასევე, შესაძლოა მუნიციპალიტეტი ზრუნავდეს სკვერზე/ბაღზე, რომელსაც კანონიერი მფლობელი ჰყავს კერძო პირის/ორგანიზაციის სახით.

რესპონდენტები განმარტავენ, რომ მუნიციპალიტეტებისთვის ქონების გადასაცემად არსებობს საკმაოდ მყარი ნორმატიული ბაზა. ქონების მოუწესრიგებელი ნუსხა ძირითადი ხელისშემშლელი ფაქტორია, რაც ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისთვის ქონების გადაცემას აფერხებს. პროცესი მეტ-ნაკლებად ხარვეზების გარეშე მიმდინარეობს იმ რაიონებში, სადაც ინფორმაცია შესაბამის ქონებაზე მოძიებული და სისტემატიზებულია. ამ მხრივ გამოიყოფენ ქუთაისს, სადაც რესპონდენტების თქმით, თითქმის დასრულებულია სახელმწიფო და ქალაქის ქონების გამიჯვნა.

ქონების აღრიცხვა შედარებით მოწესრიგებულია თბილისშიც. როგორც რესპონდენტები ამბობენ, ამ მიმართულებით აქტიურად მუშაობს საჯარო რეესტრი.

ქონების ნუსხასთან ერთად, ადგილობრივი თვითმმართველობებისთვის ქონების გადაცემასთან დაკავშირებით თავს იჩენს სხვა ტიპის პრობლემებიც:

სახელმწიფო საკუთრებაში დარჩენილი მიწები, ძირითადად, საძოვრებად გამოიყენება. საძოვრები თემის ერთობლივი განკარგვის საგანია და პრიორიტეტულია მოსახლეობისთვის. ამიტომ, ექსპერტების აზრით, მათი ადგილობრივი თვითმმართველობისთვის გადაცემის შემთხვევაში მნიშვნელოვანია, არ შეიცვალოს მათი სტატუსი.

შესაბამისი საკანონმდებლო ბაზის არსებობის მიუხედავად, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისთვის ზოგჯერ მაინც გაუგებარია, კონკრეტულად რა უნდა დარჩეს ცენტრის საკუთრებაში და რა ტიპის ობიექტები უნდა გადაეცეს ადგილობრივ თვითმმართველობას. მათი ინფორმაციით, სტრატეგიული დანიშნულების ობიექტები (რკინიგზა, წყალსატევები, ენერგეტიკული ობიექტები და ა.შ.) სახელმწიფო საკუთრებაში რჩება, თუმცა სტრატეგიული ობიექტის განსაზღვრებაც ბუნდოვანია და აზრთა სხვადასხვაობას იწვევს.

რაიონებში, რომლებიც მდიდარია სხვადასხვა ბუნებრივი რესურსით, უკმაყოფილებას გამოთქვამენ იმის გამო, რომ აღნიშნული რესურსების გამოყენების შედეგად მიღებული შემოსავლის ნაწილიც კი არ რჩება ადგილობრივ ბიუჯეტში. მეტიც, შესაძლებელია ამ ობიექტის სიკეთით ისარგებლონ სხვებმა, მაგრამ არა რაიონმა. დუშეთში ჩატარებულ ფოკუსურ ჯგუფში ასეთი მაგალითები მოიყვანეს:

- "ჟინვალჰესმა" ადგილზე სერიოზული ეკოლოგიური პრობლემა შექმნა, თუმცა ამის გამო რაიონს არც შეღავათები მიუღია და არცრაიმე სახის კომპენსაცია. იმის მიუხედავად, რომ ჰესის მიმდებარე ტერიტორიაზე ცხოვრება სერიოზულ რისკთან არის დაკავშირებული, დუშეთს ჰესიდან არანაირი შემოსავალი არ აქვს. ადგილობრივმა ხელისუფლებამ ისიც კი არ იცის, "ჟინვალჰესი" გაიყიდა, თუ ისევ სახელმწიფო საკუთრებაშია.
- დუშეთში სასმელი წყლის პრობლემაა მაშინ, როდესაც არაგვის წყალს სასმელად იყენებს თბილისის მოსახლეობის ნაწილი. არაგვის წყლისთვის გადახდილი გადასახადიდან ადგილობრივ ბიუჯეტს არაფერი რჩება.

რესპონდენტების განმარტებით, დუშეთის მუნიციპალიტეტს მის ტერიტორიაზე არსებული ბუნებრივი რესურსის წყალობით მიღებული შემოსავლის ნაწილი მაინც რომ რჩებოდეს, ადგილზე ინფრასტრუქტურის გაუმჯობესებას თავადაც შესძლებდნენ. ამის მაგიერ, მოსახლეობას ჟინვალში ის შეღავათებიც კი მოეხსნა (მაგალითად, ელექტროენერჯის გადასახადის დაფარვისას), რომლითაც ისინი წლების მანძილზე სარგებლობდნენ. თუმცა, დუშეთშივე გამოითქვა განსხვავებული მოსაზრებაც, რომ ჰესზე ზრუნვა მნიშვნელოვან

ფინანსურ რესურსსაც მოითხოვს, რაც შეიძლება მძიმე ტვირთად დააწვეს რაიონს, ამიტომ საკითხი უფრო ღრმა შესწავლის საგანი უნდა გახდეს.

ადგილობრივი საკრებულოს თავმჯდომარემ ასეთი მაგალითი მოიყვანა: დუშეთში აშენდა სპორტული კომპლექსი, რომლის მშენებლობაზეც, დაახლოებით, 1.500.000 ლარი დაიხარჯა. შენობა სპორტის დეპარტამენტის საკუთრება იყო, რომელმაც ადგილობრივ ხელმძღვანელობას შესთავაზა, კომპლექსი დუშეთის მუნიციპალიტეტის ბალანსზე გადასულიყო. მსჯელობის შემდეგ რაიონის მესვეურებმა წინადადებაზე უარი თქვეს, რადგან კომპლექსის მხოლოდ კომუნალური გადასახადები თვეში რამდენიმე ათას ლარს მოითხოვს. მათი გაანგარიშებით, სპორტული კომპლექსის ისეთი დატვირთვა, რაც შესაძლებელს გახდიდა ყველა ხარჯის დაფარვას, საეჭვო იყო, დუშეთს კი მისი შენახვის საშუალება არ ექნებოდა.

ყველა გამოკითხულ ქალაქში, განსაკუთრებით კი ახალციხესა და დუშეთში, პრობლემატურად რჩება ტყეების ადგილობრივი თვითმმართველობებისთვის გადაცემის თემა.

რესპონდენტების განმარტებით, მათ ზუსტად არ იციან, რა პირობებით გასხვისდება ტყეები და მიიღებს თუ არა აქედან რაიმე სარგებელს ადგილობრივი ბიუჯეტი, მაგრამ ყველა თანხმდება იმაზე, რომ ტყის მესაკუთრემ ხე-ტყის გამოყენებასთან ერთად უნდა აიღოს ტყის რეაბილიტაციის ვალდებულებაც. არავის აქვს ჩამოყალიბებული აზრი იმასთან დაკავშირებით, თუ როგორ არის მიზანშეწონილი ტყის განკარგვა. ერთი მხრივ, გამოკითხულები თვლიან, რომ აუცილებელია ადგილზე არსებული რესურსით მინიმალურად მაინც სარგებლობდეს ადგილობრივი თვითმმართველობა, მაგრამ მეორე მხრივ, ვარაუდობენ, რომ ასეთ მნიშვნელოვან ბუნებრივ რესურსზე პასუხისმგებლობის სრულად აღება ადგილობრივ ხელისუფლებას გაუჭირდება. წლების მანძილზე ტყის მასობრივი და ჩეხვის გათვალისწინებით აუცილებლად მიიჩნევა კონტროლის გარკვეული ბერკეტების არსებობა ცენტრში (მაგალითად, გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს სტრუქტურული ქვედანაყოფი). ალტერნატივად ადგილებზე მხოლოდ ძალიან ეფექტური კონტროლის მექანიზმების შექმნა სახელდება, თუმცა როგორი უნდა იყოს ისინი, ზუსტად არავინ იცის.

ექვანეთში არ დგება ტყის ისეთი პირობებით გასხვისების აუცილებლობა, როდესაც ერთეულის მცხოვრებლებს საშუალება ექნებათ ისარგებლონ ხის მასალით.

რესპონდენტების ნაწილი საერთოდ ეწინააღმდეგება სხვადასხვა ტიპის ქონების, მაგალითად, არა სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწების თვითმმართველი ერთეულისთვის ერთპიროვნულ საკუთრებაში გადაცემას. ამას ადგილობრივი თვითმმართველობის კადრების დაბალი კვალიფიკაციით ხსნიან, რაც შესაბამისი ქონების არაეფექტური მართვის მიზეზი შეიძლება გახდეს. ექსპერტების აზრით, არც ქონების 100%-ით სახელმწიფო მფლობელობაში დარჩენაა სასურველი. ამიტომ, ოპტიმალურია ინტერესების გარკვეული შერწყმა (მაგალითად, ტყეებთან დაკავშირებით), სადაც წარმოდგენილი იქნება როგორც ადგილობრივი თვითმმართველობები, ასევე გარემოს დაცვისა და ეკონომიკის სამინისტროები, რომლებიც ერთობლივად მიიღებენ გადაწყვეტილებას ქონების მართვაზე.

აზრთა სხვადასხვაობას იწვევს სასარგებლო წიაღისეულის განკარგვის თემა. ექსპერტებს მასთან დაკავშირებით ჩამოყალიბებული აზრი არ აქვთ.

რეგიონებში ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლები ადასტურებენ ქონების თვითმმართველობისთვის გადაცემის პროცესის დაწყებას. მათ საკუთრებაში გადადის ქონება, რომელიც სტრატეგიული ობიექტი არ არის - მუზეუმები, სამუსიკო სკოლები, ბაღები და ა.შ. რესპონდენტები უარყოფენ მოსაზრებას, რომ ეს ის ობიექტებია, რომლებიც ნაკლებად შემოსავლიანია და რომლებსაც "ადვილად თმობს" ცენტრი. მაგალითად მოჰყავთ ტროლეიბუსების სამმართველო ქუთაისში, რომლის გასხვისებასაც უკვე ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები გეგმავენ.

7. შემოსავლები

ადგილობრივი თვითმმართველობების სისუსტის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი განმსაზღვრელი, გარდამავალ ეტაპთან ერთად, ფინანსური რესურსების სიმწირე და მათი მიღების დღეს არსებული ფორმებია. ადგილობრივი თვითმმართველობების საკუთარი შემოსავალი მცირეა. ძირითად იმედს ისინი ტრანსფერებზე ამყარებენ. ექსპერტების აზრით, ისევ სახეზეა ცენტრალიზებული მართვის სისტემა, რაც საბოლოო ანგარიშით, აისახება

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების უუნარობაზე, დამოუკიდებლად მიიღონ გადაწყვეტილებები და განკარგონ ფინანსური რესურსები. თანხების აკუმულირება ხდება ცენტრში, რომელიც რეალურად, ასევე იღებს გადაწყვეტილებას, რა მიმართულებით უნდა დაიხარჯოს თანხები რეგიონებში.

როგორც რესპონდენტები განმარტავენ თითქმის ყველა პროცესი, რომელიც რეგიონებში მიმდინარეობს, ცენტრალური ხელისუფლების მიერ არის მართული. პროცესის მართვა ხდება ზემოდან ქვემოთ, რაც ზოგჯერ გამოიწვევს კონკრეტული ტერიტორიული არეალის სპეციფიკის და ინტერესების გათვალისწინებას. ამასთან, მთელი რიგი გადასახადების ცენტრისკენ გადასროლით თვითმმართველი ერთეულები ფინანსურად მნიშვნელოვანწილად დამოკიდებულები გახდნენ თბილისზე, რაც მათ აიძულებს მუდმივად იზრუნონ ცენტრის კეთილგანწყობაზე. წინააღმდეგ შემთხვევაში, თვითმმართველობა შეიძლება ფინანსური კრიზისის წინაშე აღმოჩნდეს.

ადგილობრივი ბიუჯეტი აღარ ივსება საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადებით - ისინი სრულად მიდის ცენტრალურ ბიუჯეტში. ადგილზე რჩება მხოლოდ ქონების გადასახადი და მოსაკრებლები.

თვითმმართველობის ბიუჯეტი ასევე ივსება ადგილობრივი ქონების გასხვისებისა და იჯარით გაცემის შედეგად მიღებული თანხებით, მაგრამ ამ გზებით მიღებული სახსრები მინიმალურია და მუნიციპალიტეტის საჭიროებებს არ ყოფნის. მაგალითად, როგორც ქუთაისში აღნიშნეს, სამემოსავლო გადასახადი ბიუჯეტს, დაახლოებით, 70%-ით ავსებდა. ამჟამად ქალაქის ბიუჯეტი ძირითადად, ივსება მალაზიებიდან, პრივატიზებული ქონებიდან, სათამაშო ბიზნესიდან და ა.შ. მიღებული თანხებით.

შეზღუდული ბიუჯეტის პირობებში თვითმმართველობა ან ვერ გამოიღოს საკუთარი ინიციატივებით, ან ასეთი ინიციატივების არსებობის შემთხვევაშიც მათი განხორციელება, ძირითადად, ცენტრალური ხელისუფლების კეთილ ნებაზეა დამოკიდებული.

ექსპერტების აზრით, ცენტრალური ხელისუფლება არ არის დაინტერესებული გამსხვილებული ერთეულების ფინანსური მდგრადობით. ამის დასტურია შემდეგი:

- მსხვილი საგადასახადო შენატანები შედის ცენტრალურ ბიუჯეტში;
- ქონების გადასახადის ადმინისტრირებას ახდენს ცენტრალური საგადასახადო სისტემა;
- 2007 წელს არ უმუშავია გამოთანაბრებითი ტრანსფერის თეორიას (ზოგიერთი რესპონდენტის ინფორმაციით, აღნიშნული ფორმულით არც 2008 წლის ტრანსფერები განსაზღვრულა);
- პრობლემატურია მიზნობრივი და სპეციალური ტრანსფერების საკითხი. ამასთან მიზნობრივი ტრანსფერის ხარჯვის მიმართულება განისაზღვრება ცენტრში და თვითმმართველობას არ აქვს მისი საკუთარი შეხედულებისამებრ ხარჯვის უფლება;
- ზოგჯერ მუნიციპალიტეტები აფინანსებს ისეთ ხარჯებს, რომლებიც არ შედის მათს მოვალეობაში და რომლებიც არ არის ცენტრიდან დელეგირებული. არის საბიუჯეტო თანხების არამიზნობრივად ხარჯვის შემთხვევებიც.

ადგილობრივი თვითმმართველობების ბიუჯეტი შედგება როგორც საკუთარი შემოსავლებისგან, ასევე მოზიდული სახსრებისგან (გრანტი, კრედიტი, მიზნობრივი და გამოთანაბრებითი ტრანსფერი). იმის მიუხედავად, რომ გამოკითხულ რესპონდენტებს აქვთ ექსპერტული კვალიფიკაცია სფეროში, ზოგიერთი მათგანი გამოთანაბრებითი ტრანსფერის ფორმულას მაინც ბუნდოვანს უწოდებს.

საზოგადოდ, გამოთანაბრებითი ტრანსფერების მიმართ დამოკიდებულება არაერთგვაროვანია. ერთი მხრივ, პატარა და მწირე შემოსავლის მქონე რაიონების ნაწილი ამჟამად ღებულობს მეტ ფინანსურ რესურსს, ვიდრე ადრე სწორედ გამოთანაბრებითი ტრანსფერების გამო. მეორე მხრივ, დიდი ქალაქებისთვის (მაგალითად, ქუთაისისთვის) ეს შეიძლება ნაკლებ შემოსავალს ნიშნავდეს. ამიტომ, დიდი ქალაქებისთვის (ძირითადად, თვითმმართველი ქალაქებისთვის) უფრო მომგებიანია სხვადასხვა ტიპის შემოსავლების ადგილზე დარჩენა და არა მიზნობრივი ან გამოთანაბრებითი ტრანსფერები.

თვითმმართველობების ექსკლუზიური უფლებამოსილების განსახორციელებლად თეორიულად, თვითმმართველობამ საკუთარი (ადგილობრივი) ფინანსური რესურსი უნდა გამოიყენოს. ექსკლუზიურ უფლებამოსილებაში შედის: ადგილობრივი გზების დაგება, ელექტროენერჯით უზრუნველყოფა, ირიგაციის სისტემის გამართვა, დასახლების კეთილმოწყობა და ა.შ. მათივე უფლებაა დასახელებული მიმართულებებიდან

პრიორიტეტულის შერჩევა და დაფინანსება, მაგრამ თვითმმართველი ერთეულების შემოსავლების სიმწირის პირობებში, ისინი დამოკიდებულნი არიან ცენტრალური ხელისუფლების ტრანსფერებზე. შესაბამისად, პრიორიტეტებსაც ცენტრალური ხელისუფლება განსაზღვრავს.

საზოგადოებრივ, ცენტრის მიერ გამოყოფილი თანხები, ძირითადად, ინფრასტრუქტურის გაუმჯობესებაზე მიდის. ეს დახლოებით თანაბრად ეხება ყველა გამოკითხულ ქალაქს.

ექსკლუზიურ უფლებამოსილებასთან ერთად მუნიციპალიტეტებს შეიძლება ჰქონდეთ ნებაყოფლობითი უფლებამოსილებაც. მაგალითად, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანომ შეიძლება სკოლის პედაგოგებს გაუზარდოს ხელფასი, მაგრამ თუ განათლების სფეროში უფლებამოსილების დელეგირებას ახდენს ცენტრი, ამას აუცილებლად უნდა მოჰყვეს შესაბამისი მიზნობრივი ტრანსფერიც.

ზემოთქმულის მიუხედავად, ექსპერტების ნაწილი თვლის, რომ მოცემულ ეტაპზე, მუნიციპალიტეტებს განვითარების დასაწყებად საკმაოდ კარგი პირობები აქვთ. ძირითადი ფინანსური რესურსის ცენტრში მობილიზების მიუხედავად, მთლიანობაში, მათი ბიუჯეტი მაინც მზარდია. ზოგიერთი ექსპერტის აზრით, მოსაკრებლებმა შეიძლება მთლიანად შეავსოს ბიუჯეტი, თუ მუნიციპალიტეტები უფრო ეფექტურად მართავენ სერვისებს. ამისათვის საჭიროა თავიდანვე ჩაიღოს თანხები შესაბამისი სერვისების ასაწყობად. ამასთან, მნიშვნელოვანი პროექტებისთვის ცენტრიდან ხორციელდება ტრანსფერები. მართალია, ერთი შეხედვით, გარე განათება და ფასადები შეკეთება უმნიშვნელო საქმიანობად მიიჩნევა, მაგრამ მუნიციპალიტეტების ფუნქციები მნიშვნელოვანწილად ასეთი საკითხების მოგვარებისგან შედგება. ამიტომ, ინფრასტრუქტურაზე გამოყოფილი ტრანსფერები ადეკვატურია (ეჭვს მხოლოდ პრიორიტეტების განსაზღვრა იწვევს).

რესპონდენტების რეკომენდაციით, სასურველია შეიქმნას კანონით ადგილობრივი თვითმმართველობისათვის მინიჭებული კომპეტენციების კატალოგი და შეფასდეს, რა ფინანსურ რესურსს მოითხოვს ამ კომპეტენციების შესრულება, ამის შემდეგ კი განისაზღვროს, რა ტიპის გადასახადი/მისი გარკვეული წილი შეავსებს ადგილობრივ ბიუჯეტს, რათა ადგილობრივ თვითმმართველობას შეეძლოს პასუხისმგებლობების ჯეროვნად შესრულება.

ამავდროულად, ექსპერტების აზრით, ბიუჯეტის მიღების წესი პირდაპირ უნდა ავალებდეს ადგილობრივ თვითმმართველობას ბიუჯეტის ფორმირებისა და ხარჯვის პროცესში საზოგადოების მონაწილეობის უზრუნველყოფას, რაც გაზრდის სამოქალაქო კონტროლსა და ადგილობრივი ხელისუფლების ანგრიშვალდებულებას თვითმმართველი ერთეულის მოსახლეობის წინაშე.

ექსპერტების დამოკიდებულება ასე შეიძლება შეჯამდეს: თვითმმართველობები არ არის თვითკმარი, რასაც მნიშვნელოვნად განაპირობებს ცენტრზე ფინანსური დამოკიდებულების არაადეკვატურად მაღალი ხარისხი. ამიტომ, როგორც არ უნდა იყოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის მოდელი, დამოუკიდებელი ბიუჯეტის არარსებობის პირობებში თვითმმართველობის ეფექტურობა მაინც დაბალი იქნება. საჭიროა არსებობდეს პოლიტიკური ნება, რომელიც ეყრდნობა შემდეგ პრინციპს - რისი შესრულებაც ადგილზეა შესაძლებელი, ადგილზე უნდა შესრულდეს. ადგილობრივი კომპეტენციების შესასრულებლად საჭირო თანხაც პირდაპირ ადგილობრივ ბიუჯეტში უნდა შედიოდეს.

ადგილობრივი თვითმმართველობების ბიუჯეტთან დაკავშირებით ექსპერტებთან შედარებით ნაკლები შენიშვნა აქვთ თავად ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლებს. ეს თანაბრად ეხება როგორც თბილისში, ასევე მის ფარგლებს გარეთ გამოკითხულ რესპონდენტებს. ისინი თანხმდებიან იმაზე, რომ ფინანსები არასოდეს არის საკმარისი, ამიტომ არსებული ოპტიმალურად განაწილება უფრო სერიოზული პრობლემაა, ვიდრე თავად რესურსის სიმწირე. ამ აზრს განსაკუთრებით თბილისში ავითარებენ და თვლიან, რომ რეგიონებში სირთულეებს, პირველ რიგში, სწორედ, არასწორი ფინანსური მენეჯმენტი ქმნის. კერძოდ:

- ადგილობრივ თვითმმართველობებს უჭირთ ეფექტურად განაწილონ რესურსები პრიორიტეტების მიხედვით;
- ადგილობრივ თვითმმართველობებში სუსტია საერთაშორისო/არასამთავრობო ორგანიზაციებთან თანამშრომლობისა და ამ გზით დაფინანსების ალტერნატიული წყაროების მოძიების პრაქტიკა.

თბილისში თვითმმართველობის ბიუჯეტთან დაკავშირებით მნიშვნელოვანი შენიშვნები თითქმის არ გამოთქმულა. გამოკითხულები ამბობენ, რომ არსებული რეალობისა და სახელმწიფოს ფინანსური შესაძლებლობების გათვალისწინებით, თბილისში ბიუჯეტი ოპტიმალურია მისი გადანაწილება ხდება

პრიორიტეტების მიხედვით. თბილისის ბიუჯეტი ივსება ქონების გადასახადით, სხვადასხვა ტიპის მოსაკრებლებით და ნაწილობრივ, ობიექტების პრივატიზებიდან შემოსული თანხებით. ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლებისთვის ქალაქის ბიუჯეტის ეფექტურად მართვის ერთ-ერთი გამოხატულებაა აღმშენებლობითი სამუშაოები თბილისში და ინფრასტრუქტურის განვითარებაში ჩადებული კოლოსალური თანხები.

ამასთან, თბილისში უფრო აპრობირებულია სხვადასხვა საჭიროებებისათვის დონორი ორგანიზაციებისადმი მიმართვა (მაგალითად, მერიის მომსახურებისა და კულტურის საქალაქო სამსახურის სოციალური და ჯანდაცვის პროგრამების განყოფილების წარმომადგენელმა აღნიშნა, რომ გაეროს განვითარების ფონდის დაფინანსებით, ხორციელდება პროგრამა, რომელიც მიმართულია ქალთა კონტიგენტში მკერდის კიბოსა და ავთვისებიანი სიმსივნის პრევენციისკენ. მომავალში, პროგრამა საქართველოს რეგიონებსაც მოიცავს). არასამთავრობო და საერთაშორისო ორგანიზაციებთან ეფექტური მუშაობის მაგალითები არის რეგიონებშიც, თუმცა იქ ეს შედეგებით იშვიათი პრაქტიკაა. ამ მიმართულებით გამოჰყოფენ: დუშეთს, ბორჯომს, რუსთავს, ხარაგაულს, ბათუმს.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების წარმომადგენლებიც ადასტურებენ, რომ თვითმმართველობების ბიუჯეტი არ არის დიდი, თუმცა, საზოგადოდ, არსებული სისტემა მათთვის მისაღებია. მართალია, ამბობენ, რომ კარგი იქნებოდა, გადასახადების ნაწილი ადგილზე დარჩენილიყო, მაგრამ იმასაც აღნიშნავენ (მაგალითად, ქუთაისში), რომ დოტაციის სახით მიიღეს უფრო მეტი, ვიდრე სოციალური და საშემოსავლო გადასახადებისგან გასულ წელს (აღნიშნული გადასახადებისგან შესული თანხა, 2007 წელს დაახლოებით 16 მლნ. ლარს შეადგენდა). იდეალურ ვარიანტად თვლიან სოციალური გადასახადის დარჩენას ადგილზე და გარკვეული თანხის დამატებას ცენტრალური ბიუჯეტიდან.

ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლები არც იმ აზრს იზიარებენ, რომ ცენტრალური ხელისუფლება განსაზღვრავს პრიორიტეტებს ადგილებზე. კომუნიკაციის სქემა ასე აღიწერება: რეგიონი ცენტრს აწვდის საჭიროებების/პრობლემების ნუსხას, მათში პირველი რიგის პრიორიტეტების გამოყოფით, ცენტრალური ხელისუფლება კი განსაზღვრავს, რისი გაკეთების საშუალება აქვს მას მოცემული პერიოდისთვის.

ბიუჯეტის შევსების საუკეთესო გზად ადგილებზე მცირე და საშუალო ბიზნესის განვითარება სახელდება. საამისოდ კი წინგადადგმულ ნაბიჯად მიიჩნევენ იმ პროექტებს, რომლებსაც ცენტრალური ხელისუფლება ახორციელებს გამოკითხულ ქალაქებში - კომუნიკაციების ცვლა, გზების დაგება, გარე განათება, წყალმომარაგების პრობლემის მოგვარება, სპორტული დარბაზების შენება არა მხოლოდ ქალაქებში, არამედ სოფლებშიც, ბიბლიოთეკების რემონტი, სოფლის გზების სრებით დაფარვა და ა.შ.).

ადგილობრივი თვითმმართველობა არ არის მდგრადი და პროგნოზირებადი ფინანსური თვალსაზრისით. აღსანიშნავია, რომ ამ აზრს ექსპერტებთან ერთად ხშირად ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების წარმომადგენლებიც იზიარებენ. განსხვავება შემდეგშია: ექსპერტები სიტუაციას აღიქვამენ, როგორც პრობლემურს და პირდაპირ მიმართულს თვითმმართველობის უფლებამოსილების შეზღუდვაზე, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების წარმომადგენლები კი არ არიან ასეთი კატეგორიულები. მათთვის ცენტრალური ხელისუფლების კურსი, განავითაროს რეგიონების ინფრასტრუქტურა, გარკვეულწილად, უკვე არის იმის გარანტი, რომ ისინი ძირითადი მიზნებისთვის თანხებს ცენტრიდან დაუბრკოლებლად მიიღებენ. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები დოტაციაზე ყოფნას არ აპროტესტებენ, რადგან ამ სისტემის ფარგლებშიც ცენტრალური ხელისუფლება აკეთებს იმას, რაც წლების მანძილზე არ გაკეთებულა. თუმცა, დუშეთსა და ახალციხეში გამოკითხული ადგილობრივი თვითმმართველობის ზოგიერთი წარმომადგენელი იმასაც აღნიშნავს, რომ მეტი ფინანსური დამოუკიდებლობა და საკუთარი შემოსავალი აუცილებელია - გარდა იმისა, რომ ცენტრთან ურთიერთობაში არის სხვადასხვა ბარიერები, გამოყოფილ თანხებს ხარჯვის "ინსტრუქცია" მოჰყვება.

დუშეთში ჩატარებული ფოკუსური ჯგუფის მონაწილეებმა კიდევ ერთ თემაზე გაამახვილეს ყურადღება, რაც ასევე თვითმმართველობის შემოსავლების სიმწირეს უკავშირდება: ანაზღაურებით უზრუნველყოფილია მხოლოდ საკრებულოს თავმჯდომარე, მისი მოადგილე, ფრაქციებისა და კომისიების თავმჯდომარეები. საკრებულოს სხვა წევრები ხელფასის გარეშე მუშაობენ, რამაც შეიძლება მუშაობის მოტივაციის დაქვეითება გამოიწვიოს. პრაქტიკულად, ანაზღაურების გარეშე ის ადამიანები არიან დარჩენილები, რომლებსაც ყველაზე ახლო

ურთიერთობა უნდა ჰქონდეთ მოსახლეობასთან, ხშირად გადიოდნენ დასახლებებში. შეზღუდული ფინანსური რესურსები ამის საშუალებას არ იძლევა.

8. ფუნქციების გამიჯვნა და სახელმწიფო პოლიტიკის გატარება ადგილებზე

ექსპერტების აზრით, ადგილობრივი თვითმმართველობების ფუნქციები და უფლებამოსილება ხშირად იზღუდება ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან. რესპონდენტები ამას უფრო მეტად მაგნი გამოცდილების შედეგად თვლიან და არა საკანონმდებლო ხარვეზად. საფრთხის მოლოდინმა, რეგიონებში არ გაჩენილიყვნენ დიდი ძალაუფლებისა და გავლენის მქონე დაჯგუფებები, რომლებიც ხელს შეუშლიდნენ ცენტრალური ხელისუფლების პოლიტიკის გატარებას, გამოიწვია ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქციების დაკნინება და ის, მნიშვნელოვანწილად, ცენტრის ღირებულებების შემსრულებლად აქცია. მერის/გამგებლის დანიშვნა ამის ერთ-ერთ ყველაზე თვალსაჩინო მაგალითად სახელდება. ასევე, მუნიციპალიტეტების უფლებამოსილების შეზღუდვის ერთ-ერთ ქმედით მექანიზმად განიხილება თვითმმართველობის ბიუჯეტირებასთან დაკავშირებული პრობლემები.

ცენტრალური, რეგიონული და ადგილობრივი ხელისუფლების ფუნქციების გამიჯვნა და მათი განხორციელება უკმაყოფილებას არ იწვევს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების წარმომადგენლების ნაწილში (მაგალითად, ქუთაისში). ისინი თვლიან, რომ ქვეყნის განვითარების მოცემულ საფეხურზე ძლიერი ცენტრალური ხელისუფლება აუცილებელია. გარდამავალ ეტაპზე მყოფი და თვითმმართველობის ძლიერი ტრადიციის არმქონე ქვეყნისთვის, სადაც სამოქალაქო საზოგადოებაც ჩამოყალიბების პროცესშია, მართვის არსებული მოდელი ყველაზე ადეკვატურად ითვლება. გუბერნატორის ინსტიტუტიც, რომელიც მოცემულ მომენტში არის ზედამხედველის ფუნქციას ასრულებს, რათა თვითმმართველობის მიერ განხორციელებული საქმიანობა კანონს არ ეწინააღმდეგებოდეს, სრულიად მისაღებია.

ხელისუფლების მხრიდან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებზე პოლიტიკურ წნეხზე ყველაზე ღიად საუბრობენ დუშეთში და ამბობენ, რომ ხელისუფლება საკრებულოს კომპეტენციებში უხეშად ერევა (მაგალითად, საკრებულოს თავმჯდომარეს აიძულებდნენ, გადამდგარიყო, ახდენდნენ ზეწოლას მის მიერ გამგებლის დანიშვნის დროს და ა.შ.).

ექსპერტები ყურადღებას ამახვილებენ პოლიტიკისა და ადმინისტრირების ერთმანეთისგან გამიჯვნასთან დაკავშირებულ სირთულეებზე. როგორც წესი, პოლიტიკური ფიგურაა არა მხოლოდ საკრებულოს თავმჯდომარე, არამედ მერი/გამგებელიც. შედეგად, სახეზეა ქაოსი, რაც განსაკუთრებით კარგად ჩანს წინასაარჩევნო პერიოდში - ამ დროს სრულიად ქაოტურად მიმდინარეობს სერვისების მიწოდება (განსაკუთრებით, რაიონებში), პროცესი არაპროგნოზირებადი და არაგეგმიურია.

დამოუკიდებელი თემაა თვითმმართველობის ორგანოების ურთიერთობა ცალკეულ სამინისტროებთან. სამინისტროებს არ შეუძლიათ ჩაერიონ თვითმმართველობების საქმიანობაში, თუმცა კანონის თანახმად, თვითმმართველობასა და სამინისტროებს შეთანხმების საფუძველზე შეუძლიათ განახორციელონ ერთობლივი პროექტები. გარკვეული ტიპის ურთიერთობების დროს სამინისტროსა და ადგილობრივ თვითმმართველობას შორის უნდა გაფორმდეს კონტრაქტი, რომელიც ამ ურთიერთობას დაარეგულირებს. მათ შორის შეიძლება ადგილი ჰქონდეს უფლებამოსილების დელეგირებას ფინანსური, ადამიანური და სხვა რესურსების გამოყენებასთან დაკავშირებით.

სამინისტროს სახელმწიფო პოლიტიკის გატარებისთვის ასევე შეუძლია შექმნას საკუთარი ტერიტორიული ერთეული. ადგილებზე სახელმწიფო პოლიტიკის გატარებას უზრუნველყოფს გუბერნატორი, თუმცა მის ფუნქციებსა და დანიშნულებასთან დაკავშირებით მოსაზრებები არაერთგვაროვანია.

როგორც რესპონდენტები ამბობენ, ცენტრალური რგოლისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქციები მეტ-ნაკლებად განსაზღვრულია, თვითმმართველობა ხარვეზების მიუხედავად, მაინც ფუნქციონირებს. რაც შეეხება გუბერნატორის ინსტიტუტს, რომელიც ერთგვარად, დამაკავშირებელი, გარდამავალი რგოლია ზემოთ მოყვანილ ორ დონეს შორის, ის ნაკლებად ეფექტურია, რადგან მის უფლება-მოვალეობებში ბევრი რამ არის ბუნდოვანი.

რესპონდენტების აზრით, იმისათვის, რომ კვალიფიციურად განისაზღვროს კომპეტენციები რეგიონულ დონეზე, საჭიროა საჯარო კომპეტენციათა სრული ჩამონათვალის გაკეთება (გერმანიის მაგალითი) და არსებული კანონმდებლობის შესაბამისად არსებული სახელმწიფო და ადგილობრივი კომპეტენციების სრული სურათის შექმნა.

სამხარეო ადმინისტრაციის არსებობის აუცილებლობას გამოკითხულთა უმრავლესობა ეჭვქვეშ არ აყენებს, რადგან სხვადასხვა სფეროები (თავდაცვა, განათლება და ა.შ.) მთელი რიგი ფუნქციების შესრულებას რეგიონულ დონეზეც მოითხოვს, რასაც საკუთარ თავზე ვერ აიღებს ვერც ცენტრალური ხელისუფლება (მისთვის ეს ფუნქციები "ვიწროა") და ვერც ადგილობრივი თვითმმართველობა, რომლის კომპეტენციის ფაგრლებსაც ზემოთ მოყვანილი საკითხების მოგვარება სცილდება.

გუბერნატორის ინსტიტუტის არსებობის ერთ-ერთ გამართლებად დასახელდა შესაბამისი რგოლის მეშვეობით სიტუაციის კონტროლირებადობა რეგიონში პრეზიდენტის მიერ. თუმცა, ამ შემთხვევაშიც რჩება საშიშროება, არ გაიბეროს და დამახინჯდეს გუბერნატორის ფუნქციები. მაგალითად, ზოგჯერ, მუნიციპალიტეტის გამგებელს/საკრებულოს თავმჯდომარეს უჭირს გადაწყვეტილების მიღება კონკრეტულ საკითხზე, რადგან არ იცის როგორია მის მიმართ გუბერნატორის დამოკიდებულება (მით უფრო, თუ პრობლემის გადაჭრა დიდ თანხებთან არის დაკავშირებული, თუნდაც მისი დაფინანსება ადგილობრივი ბიუჯეტიდან ხდებოდეს).

რამდენიმე რესპონდენტი უფრო რადიკალურია საკუთარ მოსაზრებებში და თვლის, რომ მმართველობის რეგიონული რგოლი ხელოვნურად კოპირებული და ადგილობრივი რეალობისთვის უცხოა. მათი თქმით, თუ უფრო ეფექტურად განაწილდება ფუნქციები ცენტრალურ ხელისუფლებასა და ადგილობრივ თვითმმართველობას შორის, სამხარეო რგოლის საერთოდ გაუქმებაც კი სისტემას არ დააზარალებს. სტრუქტურის მორგება უნდა ხდებოდეს კონკრეტულ საჭიროებებზე და არა პირიქით. საერთო აზრია, რომ გუბერნატორის ფუნქციები და უფლებამოსილება უფრო მკაფიოდ უნდა განისაზღვროს.

ექსპერტების აზრით, შეიძლება არსებობდეს აზრთა სხვადასხვაობა გუბერნატორის ინსტიტუტთან დაკავშირებით ხელისუფლების სხვადასხვა დონეებს შორის - თვითმმართველობის წარმომადგენლებისთვის უფრო მისაღები იყოს სამხარეო დონის არჩევითი ხელისუფლება, ცენტრალური ხელისუფლებისთვის კი უფრო მომგებიანი იყოს მისი პირდაპირი დაქვემდებარება ცენტრისადმი. რესპონდენტებისთვის ორივე მოდელს შეიძლება ჰქონდეს გამართლება. კერძოდ:

- სამხარეო ხელისუფლების არჩევითობა ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ნაბიჯია თვითმმართველობის გაძლიერების გზაზე.
- მოცემული მასშტაბებით თვითმმართველობის განხორციელება შეიძლება არამიზანშეწონილი იყოს განვითარებადი ქვეყნისთვის, მით უფრო, როდესაც სახეზეა კონფლიქტური რეგიონები და ეთნიკური უმცირესობების კომპაქტურად დასახლება (თუმცა, ამ შემთხვევაშიც, ხელისუფლების მკაფიო ცენტრალიზაცია შეიძლება სწორედ ეთნიკური უმცირესობებით კომპაქტურად დასახლებული რეგიონების უკმაყოფილების მიზეზი გახდეს).

ქუთაისში ჩატარებულ ფოკუსურ ჯგუფში რესპონდენტების ნაწილმა უკმაყოფილება გამოთქვა იმის გამო, რომ რეგიონულ ხელისუფლებას უფლება აქვს გადახედოს წარმომადგენლობითი ორგანოს გადაწყვეტილებას და ზოგჯერ იგი შეცვალოს კიდევ, რაც ეჭვქვეშ აყენებს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს ფუნქციონირების ეფექტურობას. მათი აზრით, იმ შემთხვევაში, თუ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილება არაკონსტიტუციურია, უპრიანია, ეს გადაწყვეტოს საკონსტიტუციო სასამართლომ და არა სამხარეო ადმინისტრაციამ.

რესპონდენტების მეორე ნაწილმა რეგიონული ხელისუფლების ფუნქციები ასე ახსნა: ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოში მიღებული აქტები განსახილველად ეგზავნებოდა იუსტიციის სამინისტროს, რომელიც მის სამართლებრივ უზრუნველყოფას ახდენდა. მათი აზრი, ახლა დასახელებულ ფუნქციას რწმუნებულის ინსტიტუტი ასრულებს.

ქუთაისში გამოკითხულმა რესპონდენტებმა კიდევ ერთ პრობლემაზე გაამახვილეს ყურადღება: აუცილებელია აღმასრულებელ ორგანოში მერმა უფლებების გარკვეული ნაწილის დელეგირება მოახდინოს მუნიციპალიტეტის გამგებებზე. მაგალითად, მერს დღის მანძილზე უწევს უამრავ დოკუმენტზე ხელის მოწერა, რისი დრო და საშუალებაც მას ხშირად არ აქვს. ეს იწვევს პროცესის გაჭიანურებას. შესაძლებელია ზოგიერთი მსგავსი

ფუნქცია მუნიციპალიტეტის გამგეობებმა იტვირთონ და გარკვეული სერვისები მოსახლეობას თავად შესთავაზონ.

9. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების თანამდებობის პირთა პასუხისმგებლობის საკითხები

თვითმმართველობის სხვადასხვა რგოლებში დასაქმებული ადამიანების პასუხისმგებლობები განსაზღვრულია საქართველოს ადმინისტრაციული კოდექსით, თუმცა თანამდებობის პირთა ანგარიშვალდებულებისა და პასუხისმგებლობის გასაზრდელად ყველაზე ქმედით საშუალებებად სამოქალაქო კონტროლი და მოქალაქეთა მონაწილეობის გააქტიურება სახელდება.

კორუფციის მასშტაბების შემცირების მიუხედავად, რაზეც ყველა გამოკითხული თანხმდება, თვითმმართველობის მოხელეთა ნაწილი მაინც ახერხებს ადგილობრივი თვითმმართველობის მუშაობის ძირითადი ასპექტების ერთპიროვნულ მართვას. კორუფციის გარკვეული მექანიზმები (ნაცნობობა, ტენდერის შესახებ ინფორმაციის გავრცელება მხოლოდ ახლობელთა წრეში და ა.შ.) ადგილობრივი თვითმმართველობის ზოგიერთი მოხელისთვის შემოსავლის სერიოზული წყაროა. ადგილებზე არსებობს კლანური დაჯგუფებები, რომლებიც სრულად აკონტროლებენ ისეთ მნიშვნელოვან პროცესებს, როგორებიც არის: უძრავ-მოძრავ ქონებასთან დაკავშირებული საკითხები, ტენდერები (მაგალითად, გზების შეკეთებასთან ან განათებასთან დაკავშირებით) და ა.შ. რესპონდენტების განმარტებით, თანამდებობის პირების პასუხისმგებაში მიცემის შემთხვევების მიუხედავად, ეს მაინც ერთეულ ხასიათს ატარებს და არა კორუფციულ მანქანასთან, არამედ ცალკეულ ჩინოვნიკებთან ბრძოლის ხასიათს იძენს. შესაბამისი ვითარება კი ხელს არ უწყობს ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელეთა პასუხისმგებლობის გაზრდას. **სამისოდ ყველაზე ქმედით მექანიზმად კანონის სათანადოდ აღსრულება და ორმაგი სტანდარტების აღმოფხვრა მოიაზრება.**

კანონის თანახმად, გამგებლები და რწმუნებულები ანგარიშვალდებულები არიან საკრებულოს წინაშე. თავის მხრივ, საკრებულო ანგარიშვალდებულია საკუთარი ამომრჩევლის წინაშე. მაგრამ ამის რეალურ განხორციელებას აფერხებს ის გარემოება, რომ ჩვეულებრივი ადამიანები მართვას, პრაქტიკულად, არ მონაწილეობენ. მოსახლეობის გასააქტიურებლად აუცილებლად მიიჩნევა სამოქალაქო მონაწილეობის შესახებ კანონის მიღება. უკიდურეს შემთხვევაში, ექსპერტები აუცილებლად თვლიან საზოგადოების მონაწილეობის ისეთი შედარებით მარტივი ფორმების განმტკიცებას, როგორებიც არის: მოსახლეობის ინფორმირება მუნიციპალიტეტის მუშაობის კონკრეტულ შედეგებსა და სამომავლო გეგმებზე. საუბარი საზოგადოების ჩართულობის ისეთ მაღალ ფორმაზე, როგორიც არის თვითმმართველობის კონსულტირება სხვადასხვა ჯგუფებთან და გადაწყვეტილების მიღება ეფექტური კომუნიკაციის შედეგად, ექსპერტების აზრით, მოცემულ პირობებში ნაადრევია, თუმცა თანდათანობით ამის კულტურაც მკვიდრდება.

ტრადიციულ პრობლემად განიხილება წარმომადგენლობითი ორგანოების სისუსტის პრობლემა აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან შედარებით. შესაბამისად, დება საკრებულოს მიერ გამგებლის საქმიანობის სრულყოფილი კონტროლის განხორციელების პრობლემა. ერთ-ერთი აუცილებელ ნაბიჯად დასახელდა საკრებულოს დებულებისათვის ისეთი ფორმულირებების შემუშავება, რომლებიც, საზოგადოების მონაწილეობის სხვადასხვა ფორმების გამოყენებით, საკრებულოს გააძლიერებს კონტროლის ფუნქციის შესრულების მიმართულებით. მაგალითად მოიყვანეს გამგებლის საქმიანობის შესახებ ყოველწლიური ანგარიში, რომელიც შეიძლება განიხილოს საკრებულომ საჯარო განხილვის წესით. შესაძლებელია გამგეობის ცალკეული სამსახურების ანგარიშის საჯარო მოსმენის პრაქტიკის დამკვიდრებაც.

საკითხის უფრო გლობალურად განხილვისას რესპონდენტები მიდიან დასკვნამდე, რომ არსებული პოლიტიკური ზეწოლისა და ხელისუფლების ცენტრალიზაციის პირობებში ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელეთა პასუხისმგებლობის გაზრდა შეუძლებელია. იქნება ვითარება, როდესაც ცენტრალური ხელისუფლება თითქოს "არ ენდობა" ადგილობრივ ხელისუფლებას - არ აქვს იმედი, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები მიიღებენ რაციონალურ ან ცენტრისთვის პოლიტიკურად მომგებიან გადაწყვეტილებებს. ეს თანაბრად ეხება როგორც ბიუჯეტის მართვას, ასევე რაიონისთვის პრიორიტეტების განსაზღვრას. ადგილობრივ მოხელეთა პასუხისმგებლობის გასაზრდელად აუცილებელ პირობად მოიაზრება თვითმმართველობის ექსკლუზიურ უფლებამოსილებაში ჩაურევლობა, რადგან ადგილობრივი ორგანოები უფრო მეტად ივრძნობენ ანგარიშვალდებულებას ამომრჩევლის წინაშე კონკრეტულად მათ მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების გამო. ცენტრის ღირებულებისა და პოლიტიკურად ანგაჟირებული გადაწყვეტილებების

განხორციელებისას ისინი მხოლოდ აღმასრულებლები არიან და თბილისში მიღებულ გადაწყვეტილებაზე პასუხისმგებლობასაც ნაკლებად გრძნობენ.

ადგილობრივი თვითმმართველობის საჯარო მოხელეების მოტივაციის გაზრდის აუცილებელი პირობა დემოკრატიული არჩევნები და პოლიტიკური დამოკიდებლობაა. საკრებულოს წევრი, რომელმაც იცის, რომ საკრებულოში ხელახალი მოხვედრის შანსი მხოლოდ მოსახლეობის სიმპათიის ხარჯზე შეიძლება მოიპოვოს, რაც თავის მხრივ, მისი მუშაობით განისაზღვრება, მეტი პასუხისმგებლობით ეკიდება დაკისრებულ მოვალეობას. როგორც რესპონდენტები ამბობენ, დღეს თანამდებობის პირებს არ აქვთ შეგნებული, რომ ისინი ამომრჩევლის წინაშე არიან ანგარიშვალდებული. ტრადიციულ პრობლემად განიხილება ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელეთა ანაზღაურების სიმცირეც.

10. კანონმდებლობა

რესპონდენტები შესაბამის კანონმდებლობას მეტ-ნაკლებად დადებითად აფასებენ და ამბობენ, რომ პრობლემა არა იმდენად კანონში, რამდენადაც მის განხორციელებაში მდგომარეობს. მეტიც, კანონმდებლობის თვალსაზრისით თვითმმართველობის რეფორმას ახსიათებენ, როგორც საკმაოდ დახვეწილს. კანონმდებლობაში არის ხარვეზები, თუმცა მთლიანობაში, ის თვითმმართველობის განსახორციელებლად მისაღებ ნორმატიულ ბაზას ქმნის.

როგორც ექსპერტები ამბობენ, ერთ-ერთ მთავარ პრობლემას წარმოადგენდა ის, რომ გამგებელი (აღმასრულებელი ორგანოს წარმომადგენელი) ითვლებოდა პირველ პირად, წარმომადგენლობითი ორგანოს - საკრებულოს როლი კი დამცრობილი იყო, ის ერთგვარად, თამაშვარე მდგომარეობაში იმყოფებოდა. მიზანი იყო წარმომადგენლობითი ორგანოს როლის გაზრდა და აღმასრულებლის როლის შესუსტება. წამყვანი როლი უნდა ეთამაშა საკრებულოს.

კანონმდებლობით, წარმომადგენლობით ორგანოს მიენიჭა აღმასრულებელი ორგანოს ფუნქციების განსაზღვრის უფლებამოსილება. გამგებლის უფლებამოსილება შედარებით შეიზღუდა, მაგრამ საკრებულომ ვერ შესძლო დაკისრებული ფუნქციების შესრულება. მეტიც, მთელი რიგი საკუთარი ფუნქციებისა მან აღმასრულებელ ორგანოს დააკისრა. მაგალითად მოჰყავთ ვითარება საკრებულოს აპარატთან დაკავშირებით, რომელიც ორგანოს ერთ-ერთი მთავარი რგოლია. როგორც ექსპერტები ამბობენ, ახალი კანონმდებლობის მიღებამდე საკრებულოს აპარატი ექვემდებარებოდა გამგებელს. სწორედ ეს უკანასკნელი ნიშნავდა აპარატის თანამშრომლებს საკრებულოს მონაწილეობის გარეშე. აპარატი უფრო მეტად ასოცირდებოდა გამგებობასთან და არა საკრებულოსთან. აპარატთან შეხება და, შესაბამისად, მკაფიო წარმოდგენა მოსახლეობის პრობლემებზე საკრებულოს ნაკლებად ჰქონდა.

კანონმდებლობით, აპარატი დაექვემდებარა საკრებულოს და სწორედ საკრებულოს თავმჯდომარე ნიშნავს აპარატის უფროსსა და თანამშრომლებს. მაგრამ კანონის სათანადო იმპლიმენტაცია ვერ მოხერხდა. იმის მაგივრად, რომ კარგად გაწერილიყო აპარატის ფუნქციები და საკრებულოს საკუთარ თავზე აეღო შესაბამისი ფუნქციების შესრულება, შეიქმნა მეორე - გამგებობის აპარატი. იდეა, რომ აღმასრულებელი ორგანოს ერთადერთი კომპეტენცია ყოფილიყო საკრებულოს გადაწყვეტილებების აღსრულება და მას არ ჰქონოდა ექსკლუზიური კომპეტენცია, ვერ განხორციელდა.

რესპონდენტები დადებითად აფასებენ თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ კანონის მიღებას, მაგრამ მასთანაც გარკვეული ხარვეზები იყო დაკავშირებული - კანონის მიღების დროს იმ ქონების ნაწილი, რომელიც თვითმმართველობებს უნდა გადასცემოდა, აღარ არსებობდა ან კერძო საკუთრებას წარმოადგენდა. საპირისპირო მაგალითად მოჰყავთ ბალტიისპირეთის გამოცდილება, სადაც ჯერ მიიღეს ქონების შესახებ კანონი, შემდეგ კი დაიწყო პრივატიზების პროცესი. საქართველოში პირიქით მოხდა.

კანონმდებლობაში ძირითად პრობლემებს ქმნის ორგანულ და დარგობრივ კანონებს შორის შეუსაბამობა და კანონის სათანადო იმპლიმენტაციასთან დაკავშირებული პრობლემები (მაგალითად, წარმომადგენლობითი ორგანოს ფუნქციების არასათანადოდ განხორციელება).

გამოითქვა რეკომენდაციები, რომლებიც დებულებების გაუმჯობესებას შეეხება:

- სასურველია, ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ორგანულ კანონში შევიდეს სპეციალური თავი საზოგადოების მონაწილეობის შესახებ (ექსპერტთა თქმით, ეს თავიდანვე იყო განსაზღვრული);
- უნდა შემუშავდეს დებულების ის მუხლები, რომლებიც ტერიტორიული ორგანოებისა და რწმუნებულის მიერ მოსახლეობასა და ადგილობრივ თვითმმართველოვას შორის კავშირის უზრუნველყოფის კონკრეტულ მექანიზმებს განსაზღვრავს;
- როგორც საკრებულოს, ისე გამგეობის დებულებებში უფრო დეტალურად უნდა გაიწეროს ბიუჯეტის საჯარო განხილვის ვადები და წესი;
- ექსპერტების აზრით, დებულებებში დასახვეწია: პეტიციის წესით წინადადებებისა და ნორმატიული აქტების ინიცირების წესი, სხვადასხვა სახის შეხვედრების ჩატარების წესი, მიღებულ გადაწყვეტილებათა გამოქვეყნების დეტალური წესი.

ადგილობრივი თვითმმართველობების წარმომადგენლების ნაწილი უფრო შორს მიდის და თვითმმართველი ქალაქის სტატუსის მინიჭების წესის გადახედვას მოითხოვს. ახალციხეში ჩატარებულ ფოკუსურ ჯგუფზე გამოითქვა აზრი, რომ მეტი თვითმმართველი ქალაქი უნდა არსებობდეს. მაგალითად, ისეთი ქალაქები, სადაც მოსახლეობის რაოდენობა 15.000-ს აღემატება. მაცხოვრებლების რაოდენობა ერთ-ერთი, მაგრამ არა ერთადერთი კრიტერიუმი. ინდიკატორი შეიძლება იყოს ერთეულის ქალაქის ტიპის მოწყობა და მასში შესაბამისი ინფრასტრუქტურის არსებობაც (მაგალითად მოჰყავთ წნორი, სადაც მაცხოვრებელთა ოდენობა ღიღია, მაგრამ არ არსებობს ქალაქისთვის დამახასიათებელი ინფრასტრუქტურა).

11. სამოქალაქო საზოგადოება

ადგილებზე სუსტი სამოქალაქო საზოგადოება ადგილობრივი თვითმმართველობის ჯეროვანი განხორციელების შეფერხების კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი მიზეზია. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების თვითნებობა ხშირ შემთხვევაში, სწორედ იმით არის გამოწვეული, რომ რეგიონებში არ არსებობს სამოქალაქო ჯგუფები და ძლიერი ადგილობრივი მედია, რომლებიც მეტ-ნაკლებად გააკონტროლებდნენ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მუშაობას, გამოავლენდნენ დარღვევებს და, სულ მცირე, დისკომფორტს მანიც შეუქმნიდნენ საკუთარი არსებობით.

საზოგადოება იშვიათად, ფრაგმენტულად ან სულაც არ თანამშრომლობს ადგილობრივ თვითმმართველობასთან. მოქალაქეები არ იყენებენ უფლებებს, რომელსაც მათ კანონი ანიჭებთ, მაგალითად, არ მონაწილეობენ ბიუჯეტის განხილვის პროცესში. შეხვედრები საინიციატივო ჯგუფებთან ხშირად ატარებს ფორმალურ ხასიათს და ნაკლებად ეფექტურია. თვითმმართველობები ხშირად არ იწვევენ მოქალაქეებს ბიუჯეტის შემუშავების ეტაპზე და პრაქტიკულად, უკვე გამზადებული ბიუჯეტის პროექტით მოწვეულ სტუმრებს ფაქტის წინაშე აყენებენ. მეორე მხრივ, მოსახლეობაც ან დაუინტერესებელია თემით, ან თვლის, რომ შენიშვნის ან რეკომენდაციის გამოთქმა სხვის საქმეში ჩარევად ჩაეთვლება. მით უფრო, ბიუჯეტის ხარჯვასა და მის მიზნობრიობაზე ინფორმაციის მოთხოვნა ორგანოს "შიდა საქმიანობაში" ჩარევად და მტრული განწყობის დემონსტრირებად აღიქმება.

შესაბამისი კულტურის არარსებობა, პირველ რიგში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს აწყობთ, რომლებიც უფრო შეუზღუდავად გრძნობენ თავს. სუსტი მედია ადგილებზე ასევე ვერ უზრუნველყოფს შესაბამისი საზოგადოებრივი აზრის ჩამოყალიბებასა და ავითრებას ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს მუშაობაში მონაწილეობის მიღების საჭიროებაზე, რაც თავის მხრივ, უზრუნველყოფდა:

- მოსახლეობის პასუხისმგებლობის გაზრდას;
- შეზღუდავდა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ძალაუფლებას;
- პროცესი ნაკლებად იქნებოდა დაკავშირებული კონკრეტული მოხელეების ცვლასთან, რაც საბოლოო ანგარიშით, ხშირად პრიორიტეტებისა და მიმართულებების თვითნებურ შეცვლას იწვევს.

რეგიონებში ხშირია შემთხვევები, როდესაც ინფორმაცია ექსკლუზიურად ხელმისაწვდომია ადამიანთა შეზღუდული წრისთვის. მთელი რიგი პროცესები, რომლებიც გამჭვირვალე და საჯარო უნდა იყოს, მხოლოდ პოსტ ფაქტუმ ხდება ცნობილი. მაგალითად, ტენდერის შესახებ ცნობილია მხოლოდ გარკვეული ჯგუფისთვის, რომელიც ავტომატურად ხდება მისი გამარჯვებული.

საჯარო ინფორმაციის გაცემისას ხშირად მოქმედებს ორმაგი სტანდარტი. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები ინფორმაციის გაცემაზე უარს არ ეუბნებიან მათ, ვისგანაც უარის შემთხვევაში პოტენციურ პრობლემებს მოელიან (მაგალითად, "ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია"), მაგრამ ინფორმაციას უბლოკავენ რიგით მოქალაქეებს.

პროცესით შედარებით მეტ დაინტერესებას ახალგაზრდები იჩენენ. მაგალითად, თვითმმართველობასა და ახალგაზრდულ ჯგუფებს შორის თანამშრომლობის პოზიტიური მაგალითია რუსთავი, სადაც მოსახლეობა აქტიურად ჩაერთო პროცესში და სხვადასხვა პროექტების დაფინანსება მოითხოვა. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებიც იძულებულნი გახდნენ, უფრო მეტად გაეწიათ მათთვის ანგარიში.

საზოგადოებასთან აქტიურ თანამშრომლობაზე საუბრობენ ქუთაისშიც. საზოგადოდ, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების წარმომადგენლები, პირიქით, თვლიან, რომ მოქალაქეების აქტიურობა უკანასკნელი წლების მანძილზე შეუდარებლად არის გაზრდილი (თუმცა, ისინი ხშირად არა კონკრეტულ სამოქალაქო ინიციატივებს და რეგულარულ აქტივობას, არამედ ერთეული ადამიანის მხრიდან ადგილობრივი თვითმმართველობისთვის მიმართვის ცალკეულ შემთხვევებს განიხილავენ, რაც შეიძლება არა მხოლოდ საჯარო თემებით, არამედ მოსახლეობის პირადი პრობლემებით იყოს გამოწვეული). როგორც ქუთაისში ჩატარებული ფოკუსური ჯგუფის მონაწილეები აღნიშნავენ, ქალაქის ბიუჯეტის განხილვაში აქტიურად მონაწილეობდნენ სხვადასხვა საზოგადოებრივი ჯგუფები. საკრებულოს წარმომადგენლები ისმენდნენ ჩვეულებრივი ადამიანების მოსაზრებებს და შემდეგ ამუშავებდნენ მათ. მოსახლეობასთან მოეწყო შეხვედრები, მათ შეავსეს კითხვარებიც, რათა გამოკვეთილიყო, რა არის მოსახლეობის პრიორიტეტი. პირველ წელს მოსახლეობამ პირველი რიგის პრობლემად გზები დაასახელა. მეორე წელს კი მოქალაქეების დაკვეთა იყო სახლების გადახურვაზე, გარე განათებასა და საკანალიზაციო ჭვების მოწესრიგებაზე. ბიუჯეტზე მუშაობის პროცესი საფუძვლიანად გააშუქა ადგილობრივმა მასმედიაშიც.

როგორც ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლები ამბობენ, აზრთა გაცვლის დროს ხშირია უკმაყოფილება, რადგან ერთი მხრივ, მოსახლეობის პრიორიტეტები და, მეორე მხრივ, ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტი ერთმანეთის შეუსაბამოა. მაგალითად, შეიძლება მოქალაქეები ითხოვდნენ გზის გარკვეული მონაკვეთის დაგებას, რისი ფინანსური რესურსიც თვითმმართველობას არ აქვს. ამის მიუხედავად, თვითმმართველობის ორგანოებამდე მიდის ინფორმაცია მოსახლეობის საჭიროებების შესახებ, რომელიც, მათი თქმით, იღება აუცილებელი პრიორიტეტების ნუსხაში მაშინვე, როგორც კი ამის საშუალება ჩნდება.

მოსახლეობის გათვითცნობიერებულობის გაზრდასა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებთან თანამშრომლობის გააქტიურებაზე საუბრობენ თბილისში. მერიის წარმომადგენლები აღნიშნავენ, რომ ამის დასტურია, მაგალითად, მერიაში ეფექტურად მომუშავე სამსახური, რომელიც თანადაფინანსებით მონაწილეობს მოსახლეობისთვის მნიშვნელოვანი პრობლემების გადაჭრაში (გადახურვა, ლიფტი და ა.შ.). მრავალბინიან კორპუსებში შექმნილია ამხანაგობებიც. თბილისის მთავრობასა და დედაქალაქის მოსახლეობას შორის ურთიერთობამ მეტ-ნაკლებად ჩამოყალიბებული, აპრობირებული ხასიათი მიიღო. ამასთან, მოსახლეობამ მეტი პაუზისმგებლობა იგრძნო საკუთარი პრობლემების მოგვარებისას, რასაც ადრე მხოლოდ მერიის კომპეტენციად თვლიდა.

ახალციხესა და დუშეთში ასევე აცნობიერებენ თვითმმართველობის განხორციელების პროცესში მოქალაქეთა ჩართვის აუცილებლობას და მოსახლეობის პასიურობაზე საუბრობენ. გამოკითხულების თქმით, შესაბამისი ინფორმაციის გავრცელებისა და მოქალაქეების მოწვევის მიუხედავად, როგორც წესი, თვითმმართველობის ორგანოებთან თანამშრომლობით დაინტერესება მინიმალურია. დუშეთში ჩატარებული ფოკუსური ჯგუფის მონაწილეებმა განსაკუთრებით გაამახვილეს ყურადღება საზოგადოებასთან აქტიური კონტაქტის აუცილებლობაზე და აღნიშნეს, რომ კომუნიკაციის ფორმები მოსაფიქრებელი და დასახვეწია. დასაწყისისთვის, აუცილებელია შეხვედრების გარკვეული გრაფიკის შემუშავება, რაც უზრუნველყოფს მოსახლეობასთან აუცილებელ კონტაქტს გარკვეული პერიოდულობით (მაგალითად, თვეში ერთხელ).

შეიძლება ითქვას, რომ პრობლემა ორმხრივია და როგორც ერთგვარ უნდობლობას, ასევე დაუინტერესებლობასა და შესაბამისი გამოცდილების არქონას უკავშირდება. საზოგადოების ინერტულობა მეტ-ნაკლებად მარტივი ასახსნელია როგორც თვითმმართველობის ორგანოების წარმომადგენლების, ასევე ექსპერტებისათვის. მოსახლეობაში შესაბამისი ტრადიციის არარსებობის გარდა, ამაში არსებულ პოლიტიკურ ვითარებასაც ადანაშაულებენ - მოსახლეობა ხედავს, რომ პოლიტიკური გავლენა რეგიონებში ძალიან ძალიან

და ხშირად, ადგილობრივ ხელისუფლებას ფიზიკურად არ აქვს ძალა, მას შეეწინააღმდეგოს. მოსახლეობასაც ასეთი პოზიცია უყალიბდება: "ყველაფერი ისე იქნება, როგორც ცენტრში გადაწყვეტენ."

მოქალაქეთა მეტი აქტიურობის პირობებშიც, რესპონდენტები აუცილებლად თვლიან, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მუშაობას მოქალაქეთა ჩართულობის მექანიზმების შექმნისა და გამოყენების მიმართულებით. თვითმმართველობის საქმიანობაში მოქალაქეთა არასაკმარისი მონაწილეობა განიხილება არა მხოლოდ ამ უკანასკნელთა ინერტულობის შედეგად, არამედ, პირველ რიგში, თვითმმართველობის ორგანოების ნაკლად.

12. არასამთავრობო ორგანიზაციების როლი

არასამთავრობო ორგანიზაციების როლი ადგილობრივი თვითმმართველობის ეფექტურ მუშაობასა და მოსახლეობის გათვითცნობიერებაში შეფასდა, როგორც ერთ-ერთი ყველაზე ქმედითი, მაგრამ არასაკმარისი. არასამთავრობო ორგანიზაციების მონაწილეობა, ძირითადად, გამოიხატება სწავლებებში, კონკრეტულ დახმარებებში განვითარების გეგმისა და პროექტების შემუშავებისას, კონსულტირებაში საზოგადოებრივი შეხვედრების ორგანიზებისას.

ტრენინგების ეფექტურობის თვალსაზრისით გამოჰყვეს სხვადასხვა არასამთავრობო ორგანიზაციების ტრენინგები საკანონმდებლო და ქონების მართვასთან დაკავშირებულ საკითხებზე, ინფორმაციის საჯაროობის უზრუნველყოფასთან დაკავშირებით, ადმინისტრაციულ კოდექსსა და ვადების დაცვის აუცილებლობაზე. ქონების მართვასთან დაკავშირებით არასამთავრობო ორგანიზაციების თაოსნობით გამოიცა სახელმძღვანელოც, რომელსაც აქტიურად იყენებენ ადგილობრივი თვითმმართველობები. ტრენინგები მოწოდებულია თვითმმართველობის წარმომადგენლები ზუსტად გაარკვიოს მათ ფუნქციებსა და მოვალეობებში, ასევე, მათი აღსრულების წესებში.

ზემოთქმულის მიუხედავად, თავს იჩენს მთელი რიგი პრობლემები. მაგალითად, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების წარმომადგენლების მხრიდან ტრენინგებისადმი არასერიოზული მიდგომა და მათზე დასწრების კულტურის არარსებობა.

პრობლემას ქმნის არასამთავრობო ორგანიზაციების სიმცირეც, რომლებიც მოცემულ სფეროში საქმიანობენ. ეს განსაკუთრებით რეგიონებში შეინიშნება (თბილისში რეგიონებთან შედარებით აქტიურად მუშაობენ სხვადასხვა საინიციატივო ჯგუფები და არასამთავრობო ორგანიზაციები).

ბევრ რაიონში საერთოდ არ არის თვითმმართველობის საკითხებზე სერიოზულად მომუშავე არასამთავრობოები, რაც იმის მანიშნებელია, რომ ადგილობრივი სამოქალაქო კონტროლი და მოქალაქეთა ჩართულობა ადგილობრივი მართვის პროცესში, პრაქტიკულად, არ ხორციელდება. საზოგადოდ, არასამთავრობო ორგანიზაციების ძირითადი როლი, რესპონდენტების აზრით, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების წარმომადგენლებთან მუშაობასთან ერთად, სწორედ ჩვეულებრივ მოქალაქეთა დაინტერესებასა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მუშაობაში აქტიურ ჩართვაში მდგომარეობს.

გამოითქვა აზრი, რომ სასურველია, არასამთავრობო ორგანიზაციებმა მეტი იმუშაონ საზოგადოების ინფორმირებულობის ამაღლებასა და იმის ჩვენებაზე, თუ რამდენად დიდია ჩვეულებრივი მოქალაქეების როლი თვითმმართველობის ორგანოების ეფექტურ ფუნქციონირებაში.

ექსპერტებმა მოიყვანეს კონკრეტული მაგალითი, თუ როგორ შეუწყო ხელი არასამთავრობო ორგანიზაციების საქმიანობამ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მუშაობის ეფექტურობის გაზრდას: თვითმმართველობებისთვის შემუშავდა მართვის ახალი მეთოდოლოგია, რომელიც ხელს უწყობს როგორც წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების მჭიდრო კავშირს, ასევე ცენტრთან ურთიერთობის დარეგულირებასაც. ეს არის შედეგზე ორიენტირებული მართვის მოდელი, რომელიც წარმომადგენლობით პრინციპზეა აგებული: გამგებელი და საკრებულო ქმნის ერთობლივ სამუშაო ჯგუფს, რომელშიც შედიან სხვადასხვა სამსახურების წარმომადგენლები (ფინანსური, ეკონომიკური, ინფრასტრუქტურის და ა.შ.), ასევე, არასამთავრობო ორგანიზაციის წარმომადგენელი და ერთი პირი მასმედიიდან. ეს არის 6-7 კაციანი სამუშაო ჯგუფი, რომელთანაც ტარდება ტრენინგები სხვადასხვა თემებზე. სამუშაო ჯგუფი ქმნის სამოქმედო გეგმას, სადაც აღწერილია სხვადასხვა სფეროებში არსებული ვითარება. წევრები წერილობით წარადგენენ საკუთარ

ანგარიშს. დგება პრობლემების სია, რომელსაც კენჭს უყრის ჯგუფი და გამოიყოფა პრიორიტეტები. შემდგომ ეტაპზე არასამთავრობო ორგანიზაციების წარმომადგენლები დასახელებული პრობლემების მოსაგვარებლად დონორების მოძიებას იწყებენ. მასმედიის წარმომადგენელი უზრუნველყოფს შესაბამისი ინფორმაციის გადაცემას მოსახლეობისთვის. სამუშაო ჯგუფი ადგენს ასევე ბიუჯეტს, რომელსაც წარუდგენს თვითმმართველობას. წლის ბოლოს დაწერილი ანგარიში, პრაქტიკულად, მომავალი წლის საბიუჯეტო მოთხოვნაა.