

საქართველოში ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარების წლიური ანგარიში

(2006 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

თბილისი
2007

წინათქმა

წინამდებარე ანგარიში საქართველოში მიმდინარე თვითმმართველობის რეფორმის პროცესის აღწერის პირველ ცდას წარმოადგენს. მისი მიზანი, ერთი მხრივ, საზოგადოებაში აღნიშნული საკითხის სისტემური განხილვის პროცესის ხელშეწყობა, ხოლო, მეორე მხრივ, საჭირო რეკომენდაციების მიწოდების გზით შესაბამისი ნორმატიული ბაზის შექმნის პროცესის დაჩქარებაა.

ანგარიში მოიცავს:

- პოლიტიკის ანალიზს, მიმდინარე რეფორმების პროცესის ზოგად შეფასებას;
- საკანონმდებლო ბაზისა და კანონშემოქმედებითი საქმიანობის აღწერას;
- თვითმმართველობის ინსტიტუციონალური სტრუქტურისა და მმართველობის სისტემების ანალიზს;
- თვითმმართველობათა ფორმირების წესს, 2006 წლის ადგილობრივი არჩევნების შედეგებს;
- ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსური საფუძვლების და ბიუჯეტთაშორისი ურთიერთობების აღწერას;
- ადგილობრივი თვითმმართველობის ქონებრივი ბაზის შექმნასთან დაკავშირებულ საკითხთა ჩამონათვალს;
- ცენტრალურ ხელისუფლებასა და ადგილობრივ თვითმმართველობებს შორის ურთიერთობის ანალიზს;
- თვითმმართველობის მოხელეთა უნარების (ადამიანური რესურსები, მოხელეთა კვალიფიკაცია) დახასიათებას;
- ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში საზოგადოების მონაწილეობის ხარისხის შეფასებას.

ანგარიშის უმთავრეს ამოცანას არსებული სიტუაციის ანალიზი წარმოადგენდა. ყურადღება ძირითადად არსებულ პრობლემებზე იქნა გამახვილებული, რომელთა გადაჭრის მიზნით შემუშავდა რიგი რეკომენდაციებისა. მართალია თეორიულ ასპექტებს ანგარიშში შედარებით ნაკლები ყურადღება დაეთმო, მაგრამ მასში დაფიქსირებულია გარკვეული განსხვავებული ხედვები და მიდგომები ამა თუ იმ საკითხთან დაკავშირებით.

ვინაიდან ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარების ანგარიში პირველად გამოდის, მასში 2006 წელს განხორციელებული ცვლილებების აღწერის გარდა წინა წლებში მიმდინარე პროცესების ანალიზიცაა შეტანილი.

ანგარიშის მომზადებაში მონაწილეობდნენ ექსპერტები:

ზურაბ ეზუგბაია, კახა იმერლიშვილი, კონსტანტინე კანდელაკი, ოთარ კონჯარია, დავით ლოსაბერიძე, დავით მელუა, დავით ნარმანია, ვაჟა სალამაძე, ალექსანდრე სვანიშვილი, ლევან ფანიაშვილი, ნათია ხანთაძე, ვახტანგ ხმალაძე, ლელა ხომერიკი.

ანგარიშს დანართის სახით ერთვის პროექტის ფარგლებში ჩატარებული რაოდენობრივი სოციოლოგიური კვლევის შედეგები (ხელმძღვანელი - ნინო ღურგლიშვილი).

პოლიტიკის ანალიზი

1. შესავალი

ადგილობრივი თვითმმართველობის თანამედროვე სისტემა საქართველოში სიხლეს წარმოადგენს. მართალია, საქართველოში უძველესი დროიდან არსებობდა თვითმმართველობის ელემენტები, მაგრამ იგი თავისი მისიითა და სტრუქტურით მნიშვნელოვნად განსხვავდებოდა ადგილობრივი თვითმმართველობის დღევანდელი ინსტიტუტისაგან.

ქართველ საზოგადოებას მკაფიოდ ჯერ კიდევ არ აქვს წარმოდგენილი ადგილობრივი თვითმმართველობის როლი და ფუნქციები. შესაბამისად, ამ სფეროს მარეგულირებელი კანონდებლობა ქართულ სამართლებრივ ტრადიციებს კი არ ეფუძნება, არამედ იმ ქვეყნების სამართლებრივი ანალოგიების კრებულს წარმოადგენს, რომლებსაც ადგილობრივი თვითმმართველობის ხანგძლივი გამოცდილება აქვთ.

შედეგად, თვითმმართველობის სისტემის ფორმირების პროცესი ქვეყანაში ნელა და წინააღმდეგობრივად მიმდინარეობს - ხშირად ხდება ერთხელ აღებული კურსის ცვლა ცენტრალიზაციისა თუ დეცენტრალიზაციის მიმართულებით. ცალკეულ წარმატებებს ხშირად მოსდევს სტაგნაციის ეტაპები და უკან - ძველი, ტოტალიტარული ან ავტორიტარული სისტემისათვის დამახასიათებელი მართველობის ფორმებისაკენ დაბრუნებაც.

აღნიშნული პრობლემის მოგვარებას ართულებს ის პოლიტიკური გარემო, რომელშიც ქართულმა სახელმწიფომ შესაბამისი სტრუქტურები უნდა ჩამოაყალიბოს.

საბჭოთა კავშირის დაშლისა და სახელმწიფო დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდეგ საქართველოში, რომელსაც საბჭოური სისტემიდან მემკვიდრეობით სამი ავტონომიური წარმონაქმნი (აფხაზეთი, აჭარა და სამხრეთ ოსეთი) ერგო, დღის წესრიგში მწვავედ დადგა ქვეყნის პოლიტიკური და ადმინისტრაციული მოწყობის საკითხი.

სამწუხაროდ მრავალი გარე თუ შიდა ფაქტორის ზემოქმედების შედეგად, შეუძლებელი გახდა მშვიდობიანი და ცივილიზებული გზით ურთიერთობების მოგვარება როგორც პოლიტიკურ წარმონაქმნებთან, ისე ეთნიკური უმცირესობებით დასახლებულ ანკლავებთან და ზოგადად რეგიონებთან, რომელთაგანაც თითოეულს, მრავალ საერთოსთან ერთად, საკუთარი პრობლემები და ინტერესები გააჩნიათ.

შედეგად საქართველომ მიიღო:

- **ორი პოლიტიკურ-ეთნიკური კონფლიქტი აფხაზეთსა და ყოფილ სამხრეთ ოსეთში, რომელთა შედეგადაც ამ ტერიტორიების უდიდეს ნაწილზე სეპარატისტულმა მოძრაობებმა დაამყარეს კონტროლი.** ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე საქართველოს იურისდიქციის გაუზრცელებლობა ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის საკითხის გადაწყვეტისას ერთ-ერთ უმთავრეს ხელისშემშლელ ფაქტორს წარმოადგენს. ასეთი პრობლემატიკის ფონზე ძალზე ძნელია ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფის რეფორმის ჩატარება ძირეული კონსტიტუციური ცვლილებების გარეშე;
- **გაურკვეველი ურთიერთობანი ეთნიკურ ანკლავებთან (განსაკუთრებით ძირითადად აზერბაიჯანელებით დასახლებულ ქვემო ქართლსა და სომხებით დასახლებულ ჯავახეთში),** სადაც დაპირისპირება ოფიციალურ თბილისსა და ადგილობრივ პოლიტიკურ თუ ეკონომიკურ (ლეგალურ თუ კრიმინალურ) ისტებლიშმენტს შორის დროდადრო საკმაოდ მწვავედ ხოლმე ეფექტური ადგილობრივი და მითუმეტეს, რეგიონალური თვითმმართველობის არარსებობა, საეჭვოს ხდის ქვეყნის მოსახლეობის წინაშე მდგარი სოციალური, ეკონომიკური თუ პოლიტიკური პრობლემების გადაწყვეტის შესაძლებლობას;

- კანონმდებლობით დაურეგულირებელი სტრუქტურის არსებობა, XX საუკუნის 90-იან წლებში გაჩენილი რეგიონში პრეზიდენტის რწმუნებულის ინსტიტუტის სახით. გასათვალისწინებელია, რომ საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის საბოლოო განსაზღვრისათვის და ქვეყნის სტაბილურობისათვის რეგიონების არსებობა აუცილებელია. დღეისათვის მოქმედი ადმინისტრაციული დაყოფიდან გამომდინარე, ზოგიერთ რეგიონში მხოლოდ 2 ან 3 რაიონი იქნება გაერთიანებული, რამაც, შეიძლება, ამ ორ, თითქმის თანაბარი სიდიდის ერთეულს შორის კომპეტენციათა გამიჯვნის პრობლემა წარმოქმნას;
- საბჭოთა წარსულიდან მემკვიდრეობად შემორჩენილი საკმაოდ რთული ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ორგანიზაცია, რომელიც, თუ ავტონომიურ რესპუბლიკებს არ ჩავთვლით, ქვედა დონეზე მრავალრიცხოვანი სოფლების, დაბების, თემებისა და მცირე ქალაქების, ხოლო ზედა დონეზე რაიონებისა და მსხვილი ქალაქების სახით გვევლინებოდა. თვითმმართველობის ქვედა დონის გაუქმებამ რაიონი ერთადერთ ადმინისტრაციულ და თვითმმართველ ერთეულად აქცია ისე, რომ რეფორმის მოსალოდნელი შედეგები შესწავლილი არ ყოფილა.

დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდეგ განვლილ პერიოდში (1991 წლიდან მოყოლებული) ვერ მოხერხდა ქვეყნის ინტიტუციონალური მოწყობის ერთიანი ძირეული პრინციპების შემუშავება, ამიტომ ქვეყანაში სხვადასხვა პერიოდში, სხვადასხვა ინტენსივობით მიმდინარე რეფორმები ურთიერთწინააღმდეგობით ხასიათდება.

საქართველოში დეცენტრალიზაციის პროცესის შემადგენელი კომპონენტების ანალიზი წარმოაჩენს პრობლემათა მთელ ჯაჭვს, რომლებზეც ქვემოთ გვექნება საუბარი.

2. კანონმდებლობა

1995 წლიდან, მას შემდეგ, რაც მიღებულ იქნა საქართველოს კონსტიტუცია, დაიწყო თვითმმართველობის სისტემის მარეგულირებელი კანონმდებლობის ჩამოყალიბება.

კონსტიტუცია არ განსაზღვრავს ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ მოწყობას: მე-2 მუხლის მე-4 პუნქტის თანახმად ტერიტორიულ-სახელმწიფოებრივი მოწყობა განისაზღვრება კონსტიტუციური კანონით უფლებამოსილებათა გამიჯვნის პრინციპის საფუძველზე ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე საქართველოს იურისდიქციის სრულად აღდგენის შემდეგ, ხოლო თვითმმართველობის ორგანოების შექმნის წესი, უფლებამოსილება და სახელმწიფო ორგანოებთან ურთიერთობა განისაზღვრება ორგანული კანონით.

2005 წელს მიღებულ იქნა "ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" საქართველოს ორგანული კანონი. ქალაქ თბილისის თვითმმართველობისა და მმართველობის სისტემის პრინციპები რეგულირდება ცალკე კანონით "საქართველოს დედაქალაქის - თბილისის შესახებ", რომელმაც მნიშვნელოვანი ცვლილებები განიცადა 2005 წელს. გარდა ზემოაღნიშნულისა, თვითმმართველობის სფეროს საქართველოში აწესრიგებს სხვადასხვა სფეროს მარეგულირებელი ათზე მეტი კანონი.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ქართული სისტემის შემდგომი განვითარების არსებითი ტენდენციები უშუალოდ არის დაკავშირებული ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიის მოთხოვნების საქართველოს ტერიტორიაზე სავალდებულოდ შემოღებასთან. 2002 წლის 23 მაისს საქართველომ ხელი მოაწერა, ხოლო 2004 წლის 26 ოქტომბერს მოახდინა აღნიშნული ქარტიის რატიფიკაცია.

ამასთან, საქართველოს პარლამენტის დადგენილებით, ქარტიის რატიფიცირება სრულად არ მომხდარა. კერძოდ, არ იქნა აღიარებული ევროპული ქარტიის შემდეგი ნაწილები:

- მე-4 მუხლის მე-6 პუნქტი - ცენტრალური ხელისუფლების ვალდებულება, თვითმმართველობებს გაუწიოს კონსულტაციები იმ საკითხთა დაგეგმვის პროცესში, რომლებიც ადგილობრივ ორგანოებს პირდაპირ ეხებათ;

- მე-5 მუხლი - ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოსთან წინასწარი კონსულტაციის გარეშე შესაბამისი ორგანოს ადმინისტრაციულ საზღვრებში ცვლილებების შეტანის დაუშვებლობა;
- მე-6 მუხლის მე-2 პუნქტი - თვითმმართველობის მოხელეთა სამსახურის პირობები უნდა იძლეოდეს მაღალკვალიფიციური პერსონალის დაქირავების, ადეკვატური პროფესიული მომზადების, ანაზღაურებისა და სამსახურებრივი წინსვლის შესაძლებლობას;
- მე-9 მუხლის მე-6 პუნქტი - ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებთან კონსულტაციების გამართვა მათთვის გათვალისწინებული სახსრების გადანაწილების გზების შესახებ;
- მე-10 მუხლის მე-2 და მე-3 პუნქტები - საერთო ინტერესების დაცვისა და მხარდაჭერის მიზნით შექმნილი გაერთიანების (მათ შორის საერთაშორისო) უფლებას, აგრეთვე სხვა სახელმწიფოების ანალოგიურ ორგანოებთან თანამშრომლობის უფლების აღიარება.

პრობლემები საკანონმდებლო სფეროში. თვითმმართველობის სისტემის მარეგულირებელ კანონმდებლობაში საკმაოდ არასასარბიელო სიტუაციაა შექმნილი - მთელი რიგი კანონებისა ან ამ უკანასკნელთა ცალკეული დებულებები ეწინააღმდეგება ან თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის დებულებებს ან მის პრინციპებს¹.

თვალშისაცემია კანონთა ურთიერთშეუსაბამობა. კანონები ხშირად ეწინააღმდეგება ერთმანეთს, უფრო მეტიც, ზოგჯერ ერთი და იგივე კანონის სხვადასხვა მუხლი ურთიერთსაწინააღმდეგო დებულებებს შეიცავს. ამას გარდა, ახალ ორგანულ კანონთან შესაბამისობასია მოსაყვანი 100-ზე მეტი კანონი, რომლებიც გარკვეულწილად ეხება თვითმმართველობას.

კანონმდებლობის ნაკლს წარმოადგენს კანონების ხშირი (ზოგჯერ წელიწადში რამდენჯერმე) ცვლა. მარტო თვითმმართველობის სისტემის მარეგულირებელ უმთავრეს კანონებში მხოლოდ ბოლო წლების განმავლობაში 16 ძირეული შესწორება შევიდა. მიუხედავად ამისა, ჯერ კიდევ შემორჩენილია მოძველებული კანონები ან/და ნორმები, რომელთაც აღარ გააჩნიათ აქტუალური ნორმატიული დატვირთვა.

3. ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობა

2005 და 2006 წლებში მიღებულმა საკანონმდებლო აქტებმა სიტუაცია საქართველოში ძირეულად შეცვალა. 2006 წლის პირველ იანვრამდე ქვეყანაში არსებობდა 3 სუბნაციონალური დონე:

- სოფელი, თემი დაბა, ქალაქი (სულ 1004 ერთეული) წარმოადგენდნენ თვითმმართველ ერთეულებს, არჩევითი წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი სტრუქტურებით;
- რაიონი და რესპუბლიკური დაქვემდებარების ქალაქები (65 ერთეული), რომლებშიც მოქმედებდა სუსტი წარმომადგენლობითი ორგანო (ასოცირებული საკრებულო), ხოლო აღმასრულებელი ხელისუფლების ხელმძღვანელს, საბჭოში არჩეულ წევრთა შემადგენლობიდან ამტკიცებდა საქართველოს პრეზიდენტი. ეს დონე ერთდროულად ასრულებდა როგორც ადგილობრივი თვითმმართველობის, ისე ცენტრალური ხელისუფლების დეკონცენტრირებული ორგანოს ფუნქციებს;

¹ მაგალითისათვის გამოდგება "ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების შესახებ" კანონში 2006 წლის დეკემბერში შესული ცვლილებები, რომელთა თანახმადაც არასაკუთარი შემოსავალი - საშემოსავლო (საერთო სახელმწიფოებრივი) გადასახადი მიემართება ადგილობრივი თვითმმართველობის როგორც დელეგირებული, ისე ექსკლუზიური უფლებამოსილებათა დასაფინანსებლად. პრაქტიკაში კი ადგილი აქვს თვითმმართველობების საკუთარი შემოსავლების ხარჯვას ცენტრალური ხელისუფლების ექსკლუზიური ფუნქციების განსახორციელებლად.

მეორე ნიშანდობლივი მაგალითია "ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" კანონის პირველ ვერსიაში მუნიციპალიტეტების ტერიტორიულ ერთეულებში ადგილობრივი ადმინისტრაციის წარმომადგენლის (რწმუნებულის) უფლებამოსილებათა ჩამონათვალი. მას, ფაქტობრივად, ისეთივე უფლებები ჰქონდა მინიჭებული, რაც ადრე პირველი დონის თვითმმართველობებს, იმ განსხვავებით, რომ არ გააჩნდა საკუთარი ბიუჯეტი და მისი საქმიანობის მკონტროლებელი არჩევითი წარმომადგენლობითი ორგანო. მართალია, მოგვიანებით აღნიშნული უფლებამოსილებანი მნიშვნელოვნად შეიკვცა, მაგრამ ეს ცვლილება კიდევ უფრო გაართულებს საზოგადოებასთან თვითმმართველობების ურთიერთობის პროცესს.

- დე-ფაქტო არსებული 9 რეგიონი, აგრეთვე აჭარის ავტონომია და თბილისი. რეგიონებში სიტუაციას როგორც ადრე, ისე ამჟამად აკონტროლებენ პრეზიდენტის რწმუნებულები, რომელთა საქმიანობის წესი კანონმდებლობით არ არის დარეგულირებული.

კანონმდებლობის თანახმად თვითმმართველ (და ნაწილობრივ თვითმმართველ) ერთეულებად განიხილებოდა პირველი (ქვედა) და მეორე (რაიონული) დონეები.

2006 წელს განხორციელდა არსებითი ცვლილება ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ მოწყობაში: ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების შედეგების ოფიციალური გამოცხადების დღიდან საერთოდ გაუქმდა ქვედა (სოფელი, თემი, დაბა, ქალაქი) დონე და ერთადერთ (როგორც თვითმმართველ, ისე ტერიტორიულ) ერთეულად ყოფილი რაიონების ფარგლებში ფორმირებული მუნიციპალიტეტი გამოცხადდა².

ადმინისტრაციული ერთეულების გამსხვილების ტენდენცია შეეხო საქართველოს დედაქალაქსაც. ჯერ კიდევ 2005 წლის დასაწყისში, თბილისის მერიის თხოვნის საფუძველზე, დამოუკიდებელ ექსპერტთა მიერ შემუშავდა თბილისის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობისა და მართვის კონცეფცია, რომლის თანახმადაც:

- თბილისი წამოადგენს რეგიონის სტატუსის მქონე ტერიტორიულ ერთეულს, რომელიც ამავე დროს ახორციელებს თვითმმართველობისა და დედაქალაქისათვის კანონმდებლობის თანახმად სახელმწიფოსაგან მინიჭებულ ფუნქციებს;
- დედაქალაქი იყოფა მუნიციპალიტეტებად (სავარაუდოდ 25-30 ერთეული), რომლებიც აერთიანებს როგორც ურბანულ კვარტალებს, ისე დედაქალაქის გარშემო არსებულ და მასთან ინფრასტრუქტურულად დაკავშირებულ სოფლებს;
- მუნიციპალიტეტებს ჰყავთ საკუთარი წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოები, გააჩნიათ საკუთარი ბიუჯეტი და კომპეტენციები;
- სხვა თვითმმართველი ერთეულებისაგან განსხვავებით, დედაქალაქის უბანთა კომპეტენციები უფრო შეზღუდულია და ძირითადად დედაქალაქის მმართველობისაგან დელეგირებულ უფლებამოსილებებს მოიცავს, რაც განპირობებულია ქალაქის, როგორც ერთიანი ურბანული ორგანიზმის, შეუფერხებელი ფუნქციონირების საჭიროებით.

სამწუხაროდ, კონცეფციაში ასახული მოსაზრებები ხელისუფლების მიერ არ იქნა გათვალისწინებული.³

ჯერჯერობით გაურკვეველია რეგიონის ბედი, თუმცა ხელისუფლების წარმომადგენელთა განცხადებით, უახლოეს მომავალში იგეგმება შესაბამისი კანონმდებლობის მიღება.

ახალი მოწყობის უარყოფითი მხარეები. თვითმმართველობის ქვედა (სოფელი, თემი, დაბა, ქალაქი) გაუქმებისა და თვითმმართველობის ერთადერთ დონედ რაიონის გამოცხადების შედეგად სახეზეა:

- ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებზე სახელმწიფო ზეგავლენის გაძლიერება;

² გამსხვილების შედეგებს თვალსაჩინოდ ასახავს მუნიციპალიტეტთა მოსახლეობის ოდენობა. თუ ადრე არსებული პირველი დონის თვითმმართველობებში საშუალოდ 4.354 მცხოვრები იყო, რაიონის (დღევანდელი მუნიციპალიტეტის) მოსახლეობის საშუალო მაჩვენებელი თბილისის ჩათვლით 66.235 ადამიანს შეადგენს, თბილისის გარდა 48380-ს. შედარებისათვის: ევროპის ქვეყნების აბსოლუტურ უმრავლესობაში (ევროსაბჭოს 46 წევრი ქვეყნიდან 40-ში), ასევე რიგი განვითარებული ქვეყნის (აშშ, იაპონია და ა.შ.) მუნიციპალიტეტებში საშუალოდ 7-დან 18 ათასამდე მცხოვრებია.

³ მართალია 2007 წლის იანვარში თბილისის მერიამ მოითხოვა და მას გადაეცა დედაქალაქის გარშემო არსებული მთელი რიგი დასახლებული პუნქტებისა, თუმცა დედაქალაქში თვითმმართველობის ქვედა დონე არ შექმნილა.

- მოქალაქეთა უმრავლესობის უფრო მეტი დამორება ადგილობრივი თვითმმართველობის განმანორციელებელი ორგანოებისგან (განსაკუთრებით მრავალრიცხოვან მცირე დასახლებებში);
- ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ განხორციელებული ცალკეული სახის მომსახურების არათანაბარი ხელმისაწვდომობა თვითმმართველ ერთეულში გაერთიანებული სხვადასხვა დასახლების მოსახლეობისათვის;
- ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოების პოლიტიკური როლის ზრდა, რასაც თან სდევს პოლიტიზაციის ხარისხის გადაჭარბებული ამაღლება;
- მატერიალურ-საფინანსო რესურსების მოცულობისა და რეალური ეკონომიკური პოტენციალის არაადეკვატურობა გამსწვლელი თვითმმართველი ერთეულის გაზრდილ ამბიციებთან და მოთხოვნილებებთან მიმართებით.

4. კომპეტენციები

კანონმდებლობის თანახმად, თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებათა სახეებია:

1. ექსკლუზიური უფლებამოსილებები - რომლებსაც ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეული საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით ახორციელებს საკუთარი პასუხისმგებლობით და დამოუკიდებლად;
2. დელეგირებული უფლებამოსილებები - რომელთა თვითმმართველობისათვის გადაცემა ხდება სახელმწიფოსთან ხელშეკრულებების საფუძველზე, შესაბამისი მატერიალური და ფინანსური რესურსების გადაცემით;
3. ნებაყოფლობითი უფლებამოსილებები - რომელთა შესრულებასაც ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეული საკუთარი ინიციატივით კისრულობს, მიუხედავად იმისა, რომ უშუალოდ კანონით ეს არ ევალება.

მოქმედი კანონმდებლობიდან გამომდინარე, შესაძლებელია გამოიყოს თვითმმართველობათა საქმიანობის ძირითადი მიმართულებები:

1. საფინანსო-საბიუჯეტო: ერთიანი საფინანსო პოლიტიკის განხორციელება, ბიუჯეტის პროექტის შედგენა, დამტკიცებული ბიუჯეტის შესრულება, ასევე კონტროლი ფინანსური რესურსების რაციონალურ და ეფექტიან გამოყენებაზე;
2. ეკონომიკური პოლიტიკა: ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლების შემოღება, სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პროგრამების პროექტების შემუშავება და მისი განხორციელების კოორდინაცია;
3. მუნიციპალური ქონების მართვა: ადგილობრივი ქონების (მათ შორის წყლისა და ტყის ადგილობრივი რესურსების) აღრიცხვა-რეგისტრაციის უზრუნველყოფა და მართვა;
4. ადგილობრივი შესყიდვები: ადგილობრივი შესყიდვის პროცედურების კანონიერების დაცვა და შესყიდვების პროცესის გამჭვირვალობა;
5. განათლება და კულტურა: განათლებისა და კულტურის ინფრასტრუქტურის ობიექტების (სკოლამდელი აღზრდა, ბიბლიოთეკები, მუზეუმები, არქივები და სხვ.) საქმიანობის ხელშეწყობა;
6. ჯანმრთელობის დაცვა, სოციალური დაცვა: უსაფრთხო გარემოს შექმნა, ცხოვრების ჯანსაღი წესის დამკვიდრება და რისკფაქტორების იდენტიფიცირება;
7. სივრცით-ტერიტორიული მოწყობა და ურბანული დაგეგმარება: სივრცით-ტერიტორიული დაგეგმარების უზრუნველყოფა, ზედამხედველობა სამშენებლო ნორმების დაცვაზე;
8. კომუნიკაციები: მოსახლეობის ტრანსპორტით მომსახურების რეგულირება, ასევე ადგილობრივი მნიშვნელობის გზების მოვლა-პატრონობა და მოძრაობის დაგეგმარება;
9. კეთილმოწყობა და კომუნალური მეურნეობა: ტერიტორიის კეთილმოწყობის უზრუნველყოფა, დასუფთავება და კომუნალური მომსახურება და ამ უკანასკნელის ტარიფების დადგენა;
10. ზოგადი ადმინისტრირება (და ლიცენზირება): დემონსტრაციებისა და შეკრებების საკითხთა რეგულირება, სახანძრო უსაფრთხოება, გარე ვაჭრობისა და რეკლამის განთავსების რეგულირება.

პრობლემები კომპეტენციების გამიჯვნის სფეროში. 2005 წლის ორგანულმა კანონმა მეტნაკლებად განსაზღვრა კომპეტენციათა სახეები. თუმცა, სახელმწიფო და ადგილობრივი მნიშვნელობის ობიექტებისა თუ საქმიანობათა ნუსხა (გზები, საზოგადოებრივი მომსახურების ობიექტები, მიწა, ტყე და ა.შ.) ჯერ კიდევ არ არის განსაზღვრული. ქვეყანაში არ ჩატარებულა აღნიშნულ სფეროთა ინვენტარიზაცია კი, რაც თავისთავად გულისხმობს კანონმდებლობით განსაზღვრული უფლებების რეალიზაციის პროცესის დროში გაწელებას.

პრაქტიკაში ადგილობრივი თვითმმართველობები კანონით მინიჭებულ უფლებამოსილებათა მხოლოდ ნაწილს ახორციელებენ შესაბამისი რესურსების არარსებობისა თუ ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან მათ ექსკლუზიურ კომპეტენციებში ჩარევის გამო. ნაკლებსავარაუდოა, რომ უახლოეს მომავალში მათ ეს ფუნქციები სრულად აღასრულონ და მით უმეტეს, გააფართოონ თავიანთი კომპეტენციების საზღვრები.

ცალკე პრობლემას წარმოადგენს კანონში უფლებამოსილებების, კომპეტენციებისა და განხორციელების გზების ურთიერთალრევა. მაგალითისათვის, ბიუჯეტის შედგენა, დამტკიცება, შესრულება და კონტროლი თვითმმართველობის საქმიანობის ფორმას წარმოადგენს, რომელიც ეხება კომპეტენციათა განხორციელების ყველა სფეროს. შესაბამისად, მათი მოხსენიება კომპეტენციების საერთო ნუსხაში მიზანშეწონილი არ არის.

გასარკვევია უფლებამოსილებათა გამიჯვნის საკითხიც: თუ ვინ ახდენს ამა თუ იმ კომპეტენციის განხორციელების ადმინისტრირებას, მომსახურებას, დაფინანსებას და ა.შ.

5. თვითმმართველობის სტრუქტურა

მოქმედი კანონმდებლობის თანახმად "თვითმმართველი ერთეული" ("მუნიციპალიტეტის" სტატუსით) არის დასახლება (თვითმმართველი ქალაქი) ან დასახლებათა ერთობლიობა (საბჭოთა პერიოდისგან არსებული რაიონების ტერიტორია), რომელიც წარმოადგენს დამოუკიდებელ იურიდიულ პირს.

ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოა 4 წლის ვადით არჩეული საკრებულო, ხოლო აღმასრულებელი ორგანო - გამგეობა (მერია), რომლის ხელმძღვანელს (გამგებელს/მერს), საკრებულოს ბიუროს მიერ ჩატარებული კონკურსის შედეგების მიხედვით, ამტკიცებს საკრებულო.

საკუთრივ გამგეობა/მერია შედგება სტრუქტურული ერთეულებისა და მართვის ტერიტორიული ორგანოებისგან. მართვის ტერიტორიული ორგანოები იქმნება უშუალოდ საკრებულოს გადაწყვეტილებით თვითმმართველ ერთეულებში შემავალ დასახლებებში ან/და თვითმმართველი ერთეულის გარკვეულ ნაწილში (დასახლების უბნებში).

თბილისის ადგილობრივი თვითმმართველობის უმაღლესი თანამდებობის პირი არის მერი (ქალაქის მთავრობის ხელმძღვანელი), რომელსაც ირჩევს საკრებულო თავის შემადგენლობიდან. მკვეთრად არის გამოხატული მერის დომინანტური და საკრებულოს ნომინალური როლი. დედაქალაქის საკრებულოს უფლებამოსილება შეზღუდულია სხვა მუნიციპალიტეტების საკრებულოებთან შედარებით. ასეთი, ერთ პიროვნებაზე აგებული სტრუქტურა არაეფექტური და არაეფექტიანია და ვერ უზრუნველყოფს მოქალაქეთა კონსტიტუციური უფლების - ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებას.

2004-2006 წლებში მთელი რიგი საკანონმდებლო აქტების მიღების შემდეგ, 2006 წლის 5 ოქტომბერს ჩატარდა საქართველოს ისტორიაში რიგით მეხუთე ადგილობრივი არჩევნები⁴,

⁴ იგულისხმება საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის (1918-1921) არსებობის პერიოდში 1919 წელს ჩატარებული მუნიციპალური არჩევნები და საქართველოს სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობის აღდგენის

რომელშიც, ოფიციალური მონაცემებით, მონაწილეობა მიიღო ამომრჩეველთა 48%-მა. ყველა საკრებულოში დიდი უმრავლესობა მოიპოვა მმართველმა პარტიამ - ნაციონალურმა მოძრაობამ (პროპორციული მანდატების 85% და მაჟორიტარული მანდატების 92%).

ერთი მხრივ, მმართველი პარტიის დიდი უპირატესობით გამარჯვება შესაძლოა იქცეს რეფორმის ტემპის შემაფერხებელ გარემოებად, ვინაიდან ხელისუფლებამ დაინახა, რომ არსებული სისტემის პირობებში მას გარანტირებული აქვს ადგილობრივ თვითმმართველობებზე სრული კონტროლის დამყარების შესაძლებლობა. მეორე მხრივ, თვითმმართველობათა ახლადარჩეულ წარმომადგენლობით ორგანოებში და მმართველი პარტიის ადგილობრივ განყოფილებებში უკმაყოფილების აშკარა ზრდა შეინიშნება. ახალი ძალები, რომლებიც მოვიდნენ ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებში, უკმაყოფილონი არიან მათ კონტროლქვეშ არსებული რესურსებისა და უფლებების შეზღუდვით, რაც მომავალში შესაძლოა მმართველ პარტიაში განხეთქილების ერთერთი მიზეზი გახდეს.

6. ეკონომიკა: ფინანსები და ქონება

საქართველოში დღეისათვის უმეტესი სახელისუფლებო უფლებამოსილებების ცენტრალიზაციის ტენდენცია შეინიშნება. ცენტრალური ხელისუფლება სულ უფრო და უფრო აქტიურად ერევა თვითმმართველობათა ექსკლუზიურ კომპეტენციებში (გარე განათება, სკვერებისა და შადრევნების მოწყობა და სხვ.). ცალკეული რეგიონებში განხორციელებულ პროგრამებს ასევე ცენტრალური ხელისუფლება კურირებს.

ასეთი პირობებისა და იმის გათვალისწინებით, რომ ქვეყანაში არ არის ჩამოყალიბებული მაკრო- და მიკროეკონომიკის განვითარების მწყობრი სტრატეგია, მიზეზულია როგორც თვითმმართველობაში ჩადებული რეალური ინვესტიციები, ისე თვითმმართველობათა საკუთარი შემოსავლები, მუნიციპალიტეტების როლი ადგილობრივი ეკონომიკის განვითარების საქმეში მხოლოდ ეფექტურულ ხასიათს ატარებს. შეზღუდული ფინანსური და ადმინისტრაციული რესურსების პირობებში თვითმმართველობები სურვილის შემთხვევაშიც კი ვერ მოახერხებენ მუნიციპალიტეტების ეკონომიკური პოლიტიკის ფორმირების პროცესზე რეალური გავლენის მოხდენას.

პრობლემას წარმოადგენს ეკონომიკაში როგორც სახელმწიფო სტრუქტურების, ისე თვითმმართველობის ორგანოთა ჩარევის ხარისხის მაღალი მაჩვენებელიც, რაც ნამდვილად არ უწყობს ხელს საბაზრო ეკონომიკის პრინციპების დამკვიდრებას ქვეყანაში.

6.1. ფინანსები

მოქმედი კანონმდებლობის თანახმად, თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტი დამოუკიდებელია როგორც სხვა თვითმმართველი ერთეულის, ისე საქართველოს სახელმწიფო და აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტებისგან. კანონმდებლობაში გაწერილი კომპეტენციების შესასრულებლად, საკუთარი შემოსულობების გარდა, ადგილობრივი თვითმმართველობა ცენტრალური ხელისუფლებისაგან იღებს დაფინანსებას, მოზიდული სახსრების სახით⁵.

შემდეგ (1991, 1998, 2002) ჩატარებული 3 არჩევნები. მართალია საბჭოთა პერიოდში (1921-1991) ტარდებოდა ადგილობრივი საბჭოების არჩევნები, მაგრამ მათი მიზნევა კლასიკურ მუნიციპალურ არჩევნებად შეუძლებელია, თუნდაც იმ მიზეზის გამო, რომ არ არსებობდა კომპეტენციათა გამიჯვნა სხვადასხვა დონის საბჭოებს (ადგილობრივი, რაიონული, საოლქო, ავტონომიური, რესპუბლიკური) დონეებს შორის და ყველა დონე ფორმალურად ყველაფერზე კოლექტიურად იყო პასუხისმგებელი.

⁵ აღნიშნული სისტემა საკმაოდ ახალია და მისი რეალიზაცია დაიწყო 2007 წლის იანვრიდან. ამავ დროს, ცენტრალურ ხელისუფლებაში (ფინანსთა სამინისტრო) გამოითქვა ვარაუდი, რომ კანონმდებლობის სრულად ამოქმედება შესაძლებელი იქნება მხოლოდ 2008 საბიუჯეტო წლიდან.

შეზღუდულია მუნიციპალიტეტთა თავისუფლება დამატებითი დაფინანსების წყაროების მოზიდვის შესაძლებლობის მხრივ - თვითმმართველ ერთეულს შეუძლია აიღოს სესხი ან გრანტი მხოლოდ საქართველოს მთავრობისაგან ან საქართველოს მთავრობის ნებართვით.

მიმდინარე რეფორმის ავტორები აღიარებდნენ რა თვითმმართველობების მოსახლეობისაგან დაშორების ფაქტს, თავიანთ გადაწყვეტილებას ამართლებდნენ იმ გარემოებით, რომ რაიონის დონეზე გამსხვილებულ მუნიციპალიტეტებს ექნებოდათ მეტი ფინანსური შესაძლებლობანი.

მიუხედავად ამისა, თვითმმართველ ერთეულებს არ გააჩნიათ სტაბილური და გარანტირებული ფინანსური რესურსები და თვითმმართველობების მწირი საშემოსავლო ბაზა სერიოზულ პრობლემას ქმნის. ქვემოთ, შესაბამის თავში, ამ პრობლემის მიზეზები დაწვრილებით იქნება განხილული. აქ კი მხოლოდ იმას აღვნიშნავთ,, რომ ცენტრალური ხელისუფლება, თვითმმართველობის ხარჯზე ზოგჯერ გაუმართლებელ შედეგათებს აწესებს, რაც ისედაც მწირი ადგილობრივი საგადასახადო ბაზის კიდევ უფრო შემცირებას იწვევს.

ამავე დროს, ადრე თვითმმართველობათა ხელში არსებული შემოსავლები ცენტრალურმა ხელისუფლებამ სრულად წაიღო და ადგილებზე ფაქტიურად მხოლოდ ქონების გადასახადი დარჩა. არასაკუთარი შემოსავლების (მიზნობრივი და სპეციალური ტრანსფერები და სხვა მოზიდული სახსრები) მიღება და მისი ოდენობა კი მნიშვნელოვნადაა დამოკიდებული ცენტრალური ხელისუფლების პოლიტიკურ გადაწყვეტილებებზე⁶.

ახალი კანონმდებლობის ამოქმედების შედეგად მნიშვნელოვნად იქნა შეზღუდული თვითმმართველობათა საგადასახადო ბაზა. ადგილობრივი თვითმმართველობების ფინანსური დამოუკიდებლობის საილუსტრაციოდ გამოდგება რეფორმამდელი და რეფორმის შემდგომი სიტუაციის ურთიერთშედარება.

2002-2003 წლებში თვითმმართველობები მთლიანად ან ნაწილობრივ იღებდნენ 12 სახის ადგილობრივ და ზიარ გადასახადს. 2004-2005 წლებში, გადასახადების სახეების შემცირებისა და ზიარი გადასახადების გაუქმების შემდეგ, მათ 4 სახის გადასახადი დარჩათ, მოგვიანებით დარჩენილი გადასახადებიდან ყველაზე მნიშვნელოვანი - მოგების გადასახადიც ცენტრში "წავიდა".

აბსოლუტურ მაჩვენებლებში შემოსავლების განაწილება კიდევ უფრო მძიმე სურათს ქმნის: მიუხედავად იმისა, რომ სახელმწიფოს ბიუჯეტის საპროგნოზო მაჩვენებელი 2007 წლისათვის 4 მლრდ. ლარს შეადგენს (დაახ. 2,4 მლრდ. აშშ დოლარი), ადგილობრივი თვითმმართველობებისათვის გადასაცემად გათვალისწინებულია მხოლოდ 51 მლნ. ლარი, ბიუჯეტის 1%-ზე ოდნავ მეტი (მათ შორის გამოთანაბრებითი ტრანსფერტი - 13 მლნ, სპეციალური ტრანსფერტი - 35 მლნ. ლარი)⁷.

შედარებისათვის, რეფორმამდელ პერიოდში (2000-2002 წლები) ქვეყნის კონსოლიდირებული ბიუჯეტი 600 მლნ. ლარს შეადგენდა, საიდანაც ადგილობრივ ხელისუფლებას დაახ. 200-240 მლნ. ლარი (30-35%) გადაეცემოდა. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ამ თანხის უდიდესი ნაწილი თბილისზე მოდიოდა. 4 ქალაქის (ქუთაისი, ბათუმი, რუსთავი, ფოთი) ბიუჯეტი 20-30 მლნ. ლარს

⁶ პრაქტიკაში საპირისპირო მოვლენასთან გვაქვს საქმე: 2006 წლის ბოლოს თვითმმართველობებს მოზიდული სახსრების სახით გადევათ საშემოსავლო გადასახადი, რომელიც შესაძლოა, დელეგირებულთან ერთად, ექსკლუზიური კომპეტენციების დასაფინანსებლად იქნეს მიმართული. გარდა იმისა, რომ უცნობია, როდის წაიღეს ცენტრი უკან ამ "საჩუქარს", რეალურად არსებობს ცენტრალური ხელისუფლების მიერ თვითმმართველობათა ექსკლუზიურ საქმიანობაზე სრული ფინანსური (და შესაბამისად, პოლიტიკური) კონტროლის დაწესების საფრთხე.

⁷ 2003 წელს სახელმწიფო ბიუჯეტი მშპ-ს 12%-ს შეადგენდა, ხოლო თვითმმართველობებისა - 5%-ს (კონსოლიდირებული ბიუჯეტის 30%). 2005 წლისათვის ცენტრალურმა ბიუჯეტმა მშპ-ს 19% შეადგინა, თვითმმართველობების ბიუჯეტმა - 4%, ხოლო ამ უკანასკნელის წილი კონსოლიდირებულ ბიუჯეტში 17%-მდე შემცირდა.

შეადგენდა, ხოლო საქართველოს დანარჩენ რაიონებს და პირველი დონის თვითმმართველობებს ერთად, საერთო ჯამში, 40 მლნ. ლარზე ნაკლები რჩებოდა.

შემოსავლების განაწილების ახალმა სისტემამ დაამძიმა თვითმმართველი ერთეულების ფინანსური მდგომარეობა. ბევრი ერთეული საერთოდ არ იღებს გამოთანაბრებით ტრანსფერს და ძირითადად სპეციალურ და მიზნობრივ ტრანსფერებზე არის დამოკიდებული, რომელთა ხარჯვა წინასწარაა გაწერილი ცენტრის მიერ და ძირითადად დელეგირებული კომპეტენციების განხორციელებას ხმარდება.

6.2. ქონება

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

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

ამავე დროს, მიუხედავად იმისა, რომ თვითმმართველობებისათვის გადასაცემი ქონების ნუსხა 2005 წლის ივნისისათვის უნდა ყოფილიყო მომზადებული, კანონი სავარაუდოდ მხოლოდ 2007 წლიდან ამოქმედდება. აღნიშნული შეფერხება რამდენიმე მიზეზითაა გამოწვეული:

- ეკონომიკური განვითარების სამინისტრო და თვითმმართველობები არ ფლობენ სრულყოფილ ინფორმაციას სახელმწიფოს საკუთრებაში არსებული ქონების შესახებ;
- ქონების გადაცემის პროცესი არ იყო სათანადოდ დაგეგმილი;
- მთავრობა ელოდებოდა ადგილობრივი არჩევნების შედეგებს და ახალი სისტემის ამოქმედებას, რათა ქონება ახალ თვითმმართველობებს გადაეცემოდა.

ქონების თვითმმართველობებისათვის გადაცემის სფეროში სახელმწიფო პოლიტიკა აშკარად პოზიტიურია, თუმცა რეალური მექანიზმების ასაშუალებლად საჭიროა ამ პროცესის მაქსიმალური დაჩქარება.

7. ურთიერთობა საზოგადოებასთან და ცენტრალურ ხელისუფლებასთან, თვითმმართველობათა ადამიანური რესურსები

7.1. საზოგადოების მონაწილეობა

საზოგადოება. ქვეყანაში ადგილობრივი თვითმმართველობის ხანგრძლივი ტრადიციის არარსებობის პირობებში, ადგილობრივ დონეზე მართვის პროცესში მოქალაქეთა მონაწილეობის გამოცდილება საკმაოდ მწირია, მოქალაქეთა ჩართულობა ფრაგმენტულ ხასიათს ატარებს და ძირითადად საზოგადოებრივი ორგანიზაციების მიერ სხვადასხვა ფონდებიდან მხარდაჭერილი პროექტების ფარგლებში ხორციელდება. როგორც წესი, არ ეწყობა საჯარო განხილვები და შეხვედრები, არ ტარდება პრობლემების შესახებ საზოგადოებრივი აზრის გამოკვლევა.

მიმდინარე საკანონმდებლო ცვლილებებმა საკმაოდ გაართულა თვითმმართველობის განხორციელების პროცესში საზოგადოების ჩაბმის ისედაც სუსტი პროცესი. თვითმმართველობის რაიონულ დონეზე ატანამ მუნიციპალური ორგანოები კიდევ უფრო დააშორა საზოგადოებას. რაიონული დონის ერთეული უფრო მეტ მცხოვრებს აერთიანებს და, შესაბამისად, სუსტდება ცალკეული მოქალაქის პირდაპირი კავშირი ადგილობრივ ხელისუფლებასთან.

აღნიშნულ გარემოებას ართულებს ორი ფაქტორი:

- პირველი - ადრე ადგილობრივი თვითმმართველობის ხელში არსებული ფუნქციების ნაწილი 2004-2005 წლებში სამართავად გადაეცა სახელმწიფო ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებს;
- და მეორე - მიმდინარეობს სახელისუფლებო სტრუქტურების კონცენტრაციის პროცესი: ხდება ცენტრალური ხელისუფლების ადგილობრივი ერთეულების ოპტიმიზაცია-შემცირება (დაახ. 50%-ით), რაც რიგითი მოქალაქისათვის კიდევ უფრო ამცირებს საზოგადოებრივი სერვისების ხელმისაწვდომობის ხარისხს.

უმნიშვნელოა ადგილობრივი გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში მოქალაქეთა მონაწილეობის დონეც. ახალი სისტემის ერთადერთი რგოლი, რომელიც ადგილობრივ თემებს (ინტერესთა ჯგუფებს) დააკავშირებს ადგილობრივ ხელისუფლებასთან, არის ტერიტორიულ ერთეულში გამგებლის რწმუნებული. ამავე დროს, ამ უკანასკნელს რეალური უფლებები არ გააჩნია და ფაქტიურად ხელისუფლების გადაწყვეტილებების მოსახლეობამდე მიმტანის მოვალეობას ასრულებს.

თვითმმართველობათა ლობისტები. მიმდინარე ეტაპზე საქართველოში ჯერ კიდევ არ არის ჩამოყალიბებული თვითმმართველი ერთეულების ავტორიტეტული და აქტიურად მოღვაწე კავშირების (ასოციაციების) ფართო ქსელი.

ქვეყანაში რეგისტრირებულია თვითმმართველობათა 14 ასოციაცია. რეფორმების საკანონმდებლო პროცესში რეალურად მონაწილედა ორი გაერთიანება: *საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ეროვნული ასოციაცია* და *საქართველოს ქალაქთა კავშირი*. არსებული პოლიტიკური კონიუქტურისა და პოლიტიკურ ელიტაში არსებული ნების დეფიციტის პირობებში, ამ გაერთიანებებმა ვერ მოახერხეს წარმატებული ლობირების პოლიტიკის წარმოება. ამასთან, თავად თვითმმართველობები საკმაოდ სკეპტიკურად უყურებენ ცენტრალურ ხელისუფლებაზე რეალური ზეგავლენის მოხდენის შესაძლებლობას.

ამავე დროს, დადებით ტენდენციად უნდა ჩაითვალოს ის გარემოება, რომ ბოლო თვეებში ახლადწარმოქმნილ თვითმმართველობებში შეინიშნება საკუთარი ინტერესების დაცვის სურვილი და სახელმწიფოს წინაშე საკუთარი ინტერესების ლობირების მცდელობა. შეზღუდული უფლებებისა და რესურსების პირობებში, შესაბამისი მოტივაციების გაჩენა თვითმმართველობებში გარდაუვალია. სწორედ ამიტომ, ახლავე უნდა დაიწყოს მოსალოდნელი პროცესების საკანონმდებლო რეგულირებაზე ზრუნვა.

7.2. ზედამხედველობა

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისა და თანამდებობის პირების საქმიანობის კონტროლის ფორმებს სახელმწიფო ზედამხედველობა, საფინანსო კონტროლი (აუდიტორული შემოწმება, საფინანსო შემოწმება) და შიდა კონტროლი წარმოადგენს.

მუნიციპალიტეტის საქმიანობაზე კონტროლი უპირველესად თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს განსაკუთრებულ კომპეტენციას განეკუთვნება. სახელმწიფო, თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის მოთხოვნებიდან გამომდინარე, თვითმმართველობებზე კონტროლს მხოლოდ კანონით ნათლად განსაზღვრულ შემთხვევებში უნდა ახორციელებდეს.

ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლება გარანტირებულია კონსტიტუციით, შესაბამისად ცენტრალური ხელისუფლების ზედამხედველობის ორგანოებმა გადაწყვეტილების მიღებისას ნაკლებად უნდა შეზღუდონ ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებები.

სამწუხაროდ, დამოუკიდებელი სასამართლოების არარსებობის ფონზე, არც ამ პრინციპის დაცვის გარანტიები არსებობს. ვინაიდან სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანოების გადაწყვეტილებები მიუკერძოებელი ინსტიტუციის მხრიდან არ კონტროლდება.

ამასთან ერთად, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები, როგორც წესი, სასამართლოს საკუთარი უფლებების დასაცავად იშვიათად მიმართავენ, რაც დღევანდელი ერთპარტიული პოლიტიკური კონსტიტუციის პირობებში ბუნებრივ მოვლენად უნდა ჩაითვალოს.

თვითმმართველობის ავტონომია ადგილობრივი საჯარო საკითხების მოგვარებაში დიდადაა დამოკიდებული სახელმწიფო ზედამხედველობის ხარისხზე. ფაქტია, რომ ბოლო 3 წლის მანძილზე საგრძნობლად გაიზარდა ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ გამოცემულ ნორმატიულ აქტებზე კონტროლი. შესაბამისად, ცენტრალური ხელისუფლების პოლიტიკური დირექტივების რეალიზაციის პროცესში არსებობს ზედამხედველობის ორგანოების მხრიდან საკუთარი უფლებების გადაჭარბებით გამოყენების საფრთხე თვითმმართველობათა ინტერესების საზიანოდ.

7.3. თვითმმართველობის ადამიანური რესურსები

საქართველოში დეცენტრალიზაციის პროცესის შემაფერხებელ გარემოებად უნდა ჩაითვალოს არა მარტო ფინანსური, არამედ ადამიანური და ტექნიკური რესურსების სიმწირე და ხელისუფლებაში ამ პრობლემის დაძლევაზე მიმართული სტრატეგიული ხედვის არარსებობა⁸.

ქვეყანაში არ არსებობს ადგილობრივ მოხელეთა მომზადებისა და გადამზადების გამართული სისტემა. მართალია, მოქმედებს საჯარო მოხელეთა რამდენიმე სკოლა და ამას გარდა საერთაშორისო დონორთა დაფინანსებით განხორციელდა მთელი რიგი პროექტებისა, მაგრამ ეს აშკარად არ არის საკმარისი.

ასეთ პირობებში მუნიციპალური საჯარო სამსახურის განვითარების პროგნოზირება საკმაოდ რთულია. რეალურად თვითმმართველობები ახალ სისტემაში მხოლოდ ახლა იწყებენ ფუნქციონირებას.

8. ინტერესთა სხვა ჯგუფები

დეცენტრალიზაციის სფეროში მიმდინარე რეფორმების პროცესის აღწერისას მხედველობაშია მისაღები ორი უმთავრესი მოქმედი აგენტის - შესაბამისი სახელმწიფო ინსტიტუტებისა და საერთაშორისო ორგანიზაციების როლი. ამ უკანასკნელთა გავლენის ხარისხის გაზვიადება შეუძლებელია თუნდაც იმიტომ, რომ მთავარი აქტორის, საზოგადოების მონაწილეობა რეფორმების პროცესში მინიმალურია, ვინაიდან ქვეყანაში ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმა ხორციელდება "ზემოდან", ხშირ შემთხვევაში, მოსახლეობის აზრის გათვალისწინების გარეშე.

8.1. სახელმწიფო ინსტიტუციები

"ვარდების რევოლუციის" შემდეგ სახელისუფლებო წრეებში აღორძინდა შევარდნაძის მმართველობის პერიოდში არსებული იდეა ადგილობრივი თვითმმართველობების საქმეთა სამინისტროს შექმნისა. თუმცა მოგვიანებით ამ იდეაზე უარი თქვეს.

⁸ აღნიშნულის მაგალითად გამოდგება არარეალისტური, ე.წ. "ელექტრონული მთავრობის" კანონპროექტის შექმნა, რაც დღეისათვის, საქართველოში არსებული სუსტი მატერიალური ბაზის პირობებში, განუხორციელებლ ამოცანას წარმოადგენს. საზოგადოება მეტად სკეპტიკურად შეხვდა ამ იდეას და იგი მოიხსნა დღის წესრიგიდან.

მმართველობითი სისტემის დეცენტრალიზაციის, მმართველობით დონეებს შორის უფლებამოსილებათა გამიჯვნის და ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული რეფორმის განხორციელების მიზნით ჯერ კიდევ 2004 წლის 22 ივლისს საქართველოს პრეზიდენტის №637 განკარგულებით შეიქმნა *ეფექტიანი მმართველობითი სისტემის და ტერიტორიული მოწყობის რეფორმის სახელმწიფო კომისია*. კომისიის შემადგენლობაში შევიდნენ ხელისუფლების როგორც საკანონმდებლო, ისე აღმასრულებელი შტოს მაღალი რანგის თანამდებობის პირები. არასამთავრობო სექტორი და საექსპერტო წრეები მხოლოდ სამი წევრით იყო წარმოდგენილი.

სახელმწიფო კომისიაზე დაკისრებული როლის მნიშვნელობაზე იმთავითვე მიუთითებდა უშუალოდ საქართველოს პრეზიდენტის მიერ მისი თავმჯდომარეობა. სწორედ სახელმწიფო კომისიას დაეკალა ადგილობრივი თვითმმართველობისა და ტერიტორიული ორგანიზაციის სფეროებში მომავალი რეფორმის მიმართულებებზე წინადადებების შემუშავება-განხილვა და დეცენტრალიზაციის პროცესის მონიტორინგი და შეფასება.

უნდა აღინიშნოს, რომ სახელმწიფო კომისიის ეგიდით შემუშავებული კანონპროექტების პარლამენტის წინაშე წარდგენა ცალკეული დეპუტატის საკანონმდებლო ინიციატივის უფლების გამოყენებით ხდებოდა, მაშინ როცა საქართველოს პრეზიდენტის საკანონმდებლო ინიციატივით აღნიშნული კანონპროექტების პარლამენტისათვის წარდგენა მნიშვნელოვან წილად დაიცავდა მათ სახეცვლილებისგან და საბოლოოდ მიღებულ კანონებს სახელმწიფო კომისიის წევრთა შორის შეჯერებულ პრინციპებთან თუ დებულებებთან მაქსიმალურად დაახლოვებულს განდიდა.

2006 წლის 21 მარტს საქართველოს პრეზიდენტის №216 ბრძანებულებით საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს გამგებლობის სფეროში შეიქმნა ახალი საჯარო სამართლის იურიდიული პირი - *ეფექტიანი მმართველობის სისტემის და ტერიტორიული მოწყობის რეფორმის ცენტრი*. ცენტრი მუდმივმოქმედი დაწესებულებაა. მისი ჩამოყალიბების უმთავრესი მიზანი კი ადგილობრივი თვითმმართველობის საკანონმდებლო ბაზის ფორმირება და რეფორმის განხორციელების ორგანიზაციული უზრუნველყოფა გახდა. ცენტრის ფუნქციაა სფეროში არსებული მდგომარეობის შესწავლა და ანალიზი, სათანადო დასკვნებისა და წინადადებების მომზადება, კანონებისა და სხვა ნორმატიული აქტების პროექტების შემუშავება და სახელმწიფო კომისიისთვის განსახილველად წარდგენა, მიმდინარე რეფორმის პროპაგანდა.

8.2. საერთაშორისო აქტორები

ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის პროცესში საერთაშორისო ინსტიტუტებისა და დონორი ორგანიზაციების საქმიანობა მრავალ ასპექტს მოიცავდა - დაწყებული ტერიტორიული მოწყობით და დამთავრებული ადგილობრივი გზების განვითარების ხელშეწყობით. ამ ორგანიზაციათა შორის აღსანიშნავია:

- *აშშ საერთაშორისო განვითარების სააგენტო (USAID)*, რომელმაც ახორციელებდა ტექნიკური დახმარების პროგრამებს (სასწავლო ტურების ორგანიზება და ა.შ.), აწყობდა არასამთავრობო სექტორის წარმომადგენლებთან და სხვა დაინტერესებულ პირებთან კონსულტაციებს. მისი ეგიდით განხორციელდა ცალკეული თვითმმართველი ერთეულების და აჭარის რეგიონის დახმარების პროგრამები, მუნიციპალური ადმინისტრაციების ტრენინგები.
- *"ათასწლეულის გამოწვევის"* პროგრამა უზრუნველყოფს მნიშვნელოვანი რეგიონთაშორისი საგზაო მაგისტრალის მშენებლობას, აგრეთვე მუნიციპალური ინფრასტრუქტურის ფორმირებისათვის მხარდაჭერას.
- *მსოფლიო ბანკი (WB)* უპირატესად კონცენტრირებულია ისეთ მიმართულებებზე, როგორიცაა სახელმწიფო და ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტებს შორის ფინანსური კავშირის გაუმჯობესება და სრულყოფა, მუნიციპალური განვითარების პროექტის რეალიზება, მეორადი და ადგილობრივი გზების, ასევე საირიგაციო და კომუნალური განვითარების პროექტები.
- *გაეროს განვითარების პროგრამა (UNDP)* მონაწილეობს სამცხე-ჯავახეთის რეგიონული განვითარების პროგრამაში. ამ პროგრამის ფარგლებში დახმარება გაეწიათ სამოქალაქო

საზოგადოების ინსტიტუტებს ადგილობრივ დონეზე, დაინერგა საინფორმაციო და საკომუნიკაციო ტექნოლოგიების გამოყენების საფუძვლები, ხორციელდება მცირემაშტაბიანი სარეაბილიტაციო ღონისძიებები რეგიონის ცალკეულ მუნიციპალიტეტში.

გარდა ამისა, საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროს რეფორმის მხარდაჭერისა და უზრუნველყოფის მიზნით დიდი სამუშაო არის გაწეული *გერმანიის ტექნიკური დახმარების სააგენტოს (GTZ), ევროკომისიის, სხვადასხვა საერთაშორისო არასამთავრობო ორგანიზაციების - ურბანული ინსტიტუტის, ფონდ "ღია საზოგადოება - საქართველოს", ეროვნული დემოკრატიული ინსტიტუტის (NDI), საერთაშორისო გამჭვირვალების (II) და სხვათა მიერ. სწორედ ამ ორგანიზაციების დახმარებით გახდა შესაძლებელი რიგი ალტერნატიული საკანონმდებლო წინადადებებისა თუ კანონპროექტების შემუშავება, მონიტორინგისა და კვლევების განხორციელება, საექსპერტო დასკვნების მომზადება საკითხთა ფართო სპექტრზე, უცხოური გამოცდილების შესწავლა და გაზიარება, მრავალმხრივი დიალოგის წარმოება, მიმდინარე რეფორმის განმარტება და მისი პოპულარიზაცია.*

ამავე დროს სახეზეა უარყოფითი ასპექტებიც - საერთაშორისო და დონორი ორგანიზაციების თანამშრომლობა არ არის საკმარისად სინქრონიზებული. ამას ხშირად პარალელური თუ მსგავსი საქმიანობა მოსდევს შედეგად, რაც საგრძნობლად ამცირებს საერთაშორისო დახმარებისა და თანამშრომლობის ეფექტს.

არაკონცენტრირებული საერთაშორისო ძალისხმევა, სხვადასხვა საერთაშორისო ექსპერტის მიერ გაკეთებული ურთიერთგანსხვავებული დასკვნები თუ რეკომენდაციები საშუალებას აძლევს ხელისუფლებას სასურველი მიმართულება მისცეს მუნიციპალურ ინსტიტუტებთან დაკავშირებით მიმდინარე კანონშემოქმედების პროცესს. შედეგად იქმნება ილუზია, რომ რეფორმა მიმდინარეობს გამჭვირვალე გარემოში. რეალურად კი ხშირია შემთხვევა, როცა ხელისუფლების საქმიანობისას უგულვებელყოფილია ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში საერთაშორისოდ აღიარებული პრინციპები და ღირებულებები.

9. საზოგადოების განწყობა

თუ ანგარიშის ბოლოს წარმოდგენილ სოციოლოგიური კვლევის შედეგებს გადავავლებთ თვალს, შევნიშნავთ, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემაში მიმდინარე რეფორმების მიმართ საზოგადოების დამოკიდებულება ჯერ-ჯერობით არ არის ნათლად გამოკვეთილი. ეს მნიშვნელოვანწილად იმით უნდა იყოს გამოწვეული, რომ გამოკითხვა რეფორმირებული სისტემის ფუნქციონირების დასაწყისში ჩატარდა, როცა მიმდინარე ცვლილებების შესახებ ინფორმირებულობის როგორც თვისობრივი, ისე ხარისხობრივი მაჩვენებლები საკმაოდ დაბალი იყო.

შესაბამისად, რეფორმების მიმართ დამოკიდებულება, ხშირ შემთხვევაში, იმ სოციალურ-პოლიტიკური ძალების მიმართ დამოკიდებულებით განისაზღვრება, რომლებიც მათ ახორციელებს.

ამ სიტუაციის ლოგიკურ შედეგად ასევე შეიძლება მივიჩნიოთ ის გარემოება, რომ ახალგაზრდა ასაკობრივი ჯგუფი და დასაქმებულები ზოგადად უფრო პოზიტიურად არიან განწყობილნი მიმდინარე რეფორმების მიმართ, ვიდრე საზოგადოების დანარჩენი ნაწილი.

საყურადღებოა, რომ გამოვლინდა განსხვავება რეგიონული ნიშნის მიხედვითაც: უფრო კრიტიკული განწყობა შეინიშნება კახეთში, სამცხე-ჯავახეთსა და აჭარაში, ხოლო თბილისის, იმერეთისა და ქვემო ქართლის მოსახლეობა შედარებით პოზიტიურად არის განწყობილნი.

ასეთი განსხვავებები მრავალი ფაქტორის ერთობლივი მოქმედების ეფექტზე მიუთითებს. სავარაუდო ფაქტორებს შორის შეიძლება დასახელდეს ცენტრალური ხელისუფლების დამოკიდებულება ცალკეული რეგიონის მიმართ, ეთნიკური და რელიგიური განსხვავებები,

რეგიონის ეკონომიკური მდგომარეობა და სხვა; თუმცა კონკრეტული დასკვნების გამოტანა შემდგომ, უფრო კომპლექსურ და სიღრმისეულ კვლევას საჭიროებს.

მაგალითისათვის, კახეთი დამოუკიდებლობის პერიოდში "მიტოვებულად" მიიჩნედა თავს, ვინაიდან ცენტრალური ხელისუფლება მას უფრო ნაკლებ ყურადღებას აქცევდა, ვიდრე სხვა რეგიონებს, ხოლო სამცხე-ჯავახეთში ნეგატიურ დამოკიდებულებას სომხური ეროვნების საქართველოს მოქალაქენი აძლიერებენ, რომლებიც ოფიციალური თბილისის მხრიდან უყურადღებობას ეთნიკური დისკრიმინაციის შედეგად მიიჩნევენ.

"ოპტიმისტურ" განწყობას ქვემო ქართლში, როგორც წესი, აზერბაიჯანული უმცირესობა განაპირობებს, რომელიც ტრადიციულად ყოველთვის ხელისუფლების გადაწყვეტილებებს უჭერდა მხარს. რაც შეეხება იმერეთს, ეს რეგიონი სხვა გამოკვლევებითაც უფრო მეტად იყო ხელისუფლების მხარდამჭერი, ვიდრე საქართველოს სხვა, ასევე ეთნიკური ქართველებით დასახლებული რეგიონები⁹.

აღსანიშნავია, რომ შედარებით უკმაყოფილოთა რიგში გადავიდა აჭარის მოსახლეობაც, რაც შეიძლება ბოლო წლებში განვითარებული მოვლენების შედეგად აჭარის სტატუსის გაურკვევლობასთან იყოს დაკავშირებული.

კვლევის შედეგად იკვეთება ადგილობრივი თვითმმართველობის ძველი სისტემის არაეფექტურობა: დაბალი ინტენსივობით გამოირჩევა რეფორმებამდე (ბოლო ოთხი წლის განმავლობაში) როგორც ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისადმი მიმართვების, ისე მიმართვის შედეგად მნიშვნელოვანი პრობლემების გადაჭრის მაჩვენებლები. შეიძლება ითქვას, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ძირითადი ფუნქცია სხვადასხვა ხასიათის ცნობის გაცემით განისაზღვრებოდა.

განსაკუთრებით საინტერესოა კვლევის შედეგად გამოვლენილი ურთიერთწინააღმდეგობრივი მაჩვენებლები:

- რეფორმამდელი ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემის მიმართ გამოვლენილი მკვეთრად უარყოფითი დამოკიდებულების მიუხედავად, ხშირ შემთხვევაში უპირატესობა ენიჭება ადგილობრივი თვითმმართველობის ცალკეულ რეფორმამდელ პრინციპს. კერძოდ, აბსოლუტური უმრავლესობა თვლის, რომ ქალაქს, დაბას, თემს და სოფელს საკუთარი საკრებულო უნდა ჰყავდეს და დამოუკიდებელი ბიუჯეტი უნდა ჰქონდეს.
- "ძველი" და "ახალი" სისტემების პრინციპებს შორის გაკეთებული არჩევანის მიუხედავად, რესპონდენტთა უმრავლესობის აზრით, საბიუჯეტო პროცესს ძირითადად ზემდგომი სახელმწიფო ორგანოები, ესე იგი, სწორედ რეფორმების/"ახალი" სისტემის ინიციატორი და განმახორციელებელი უნდა აკონტროლებდეს.

ასეთი სურათი სხვადასხვა ფაქტორით შეიძლება აიხსნას. მათ შორის: ზოგადად, სიანლისადმი დამახასიათებელი უნდობლობით, ინფორმაციის ნაკლებობით, იმით, რომ ახალი თვითმმართველობის ორგანოებს ჯერ-ჯერობით არ აქვთ მუშაობის სათანადო გამოცდილება, რაც რეალურ შეფასებას ართულებს და ა.შ. ამასთან, არც ის არის გამორიცხული, რომ საზოგადოების მნიშვნელოვან ნაწილს აშფოთებს მოსახლეობისაგან თუნდაც არაეფექტური თვითმმართველობის დაშორება.

და ბოლოს, საინტერესოა მოქალაქეთა თვითიდენტიფიცირების საკითხი. მოსახლეობის 62,3% თვითიდენტიფიცირებას რეგიონთან ახდენს, 18,1% კი ამა თუ იმ რაიონთან. ამასთან ამ

⁹ მაგალითისათვის შეიძლება მოვიყვანოთ მშვიდობის, დემოკრატიისა და განვითარების კავკასიური ინსტიტუტის (თბილისი, საქართველო) მიერ არნოლდ ბერგშტრასერის ინსტიტუტის (ფრაიბურგი, გერმანია) დაკვეთით 1997 წელს ჩატარებული საერთოეროვნული გამოკითხვის მასალები (იხ. Lurching to Democracy, From Agnostic Tolerance to Pious Jacobinism : Societal Change and People's Reactions. Baden-Baden. Nomos Verlagsgesellschaft. 2000), დ.ლოსაბერიძე, თვითმმართველობა საქართველოში (განვითარების ტენდენციები), თბილისი, 1998.

უკანასკნელთა ნაწილი არა რაიონულად, არამედ რაიონული ცენტრის ან რესპუბლიკური დაქვემდებარების ქალაქის წარმომადგენლად მიიჩნევა თავს.

10. დასკვნები

საქართველოში მიმდინარე დეცენტრალიზაციის პროცესზე დაკვირვებამ წარმოაჩინა როგორც მიღწევები, ისე ჩავარდნები.

რეფორმის დადებით მხარეს წარმოადგენს:

- სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობის კომპეტენციების შეღარებით ნათელი გამიჯვნა;
- ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტებისა და ადგილობრივი ქონების შესახებ კანონების მიღება;
- გამოთანაბრებითი ტრანსფერის ფორმულის შემუშავება;
- საკანონმდებლო დონეზე ქონების გამიჯვნის პროცესის დაწყება.

ამავე დროს, სახეზეა უარყოფითი მომენტებიც:

- გამსხვილების შედეგად თვითმმართველობა ძლიერ დაშორდა მოსახლეობას;
- მოხდა მთელი რიგი შემოსავლების წყაროთა ცენტრალიზაცია, რამაც შეამცირა თვითმმართველობათა შემოსავლები როგორც აბსოლუტურ, ისე პროცენტულ მაჩვენებლებში;
- სუსტი უფლებებისა და საშუალებების პირობებში მხოლოდ არჩევითობაზე აქცენტების გადატანამ გაზარდა რაიონებში გადაჭარბებული პოლიტიზაციის საფრთხე.

ყოველივე ზემოთქმულის გათვალისწინებით შეიძლება დავასკვნათ, რომ ახლო მომავალში მნიშვნელოვანი ცვლილებებია მოსალოდნელი. კერძოდ:

- თვითმმართველობის ახლადარჩეული ორგანოები უახლოეს მომავალში წაწყდებიან იმ ხარვეზებს, რომლებიც ახალ ორგანულ კანონს ახლავს თან. თუ გავითვალისწინებთ, რომ არჩეულ წევრთა დიდ უმრავლესობას არ გააჩნია თვითმმართველობაში საქმიანობის გამოცდილება, ცხადია თავდაპირველ ეტაპზე თვითმმართველობის საქმიანობას ქაოსური ხასიათი ექნება. შესაბამისად, დღის წესრიგში დადგება ორგანული კანონის შემდგომი ცვლილების საკითხი. სავსებით მოსალოდნელია, რომ 2-3 წელიწადში თვითმმართველობის არსებული სისტემა მნიშვნელოვნად შეიცვალოს.
- ერთიანი და კარგად გააზრებული დეცენტრალიზაციის სტრატეგიის არ არსებობა მეტად წინააღმდეგობრივს ხდის რეფორმის გატარების პროცესს, ძალზე ბევრი კანონი და გადაწყვეტილება არასრულყოფილი და წინააღმდეგობრივია. შესაბამისად, დიდია საფრთხე, რომ ეს რეფორმა დროში გაიწელოს, რაც ნეგატიურად იმოქმედებს თვითმმართველობის განვითარებაზე საქართველოში.

ამ გამოწვევებზე ადეკვატური რეაგირებისთვის აუცილებელია კარგად გააზრებული და დაგეგმილი ინტერვენციების განხორციელება როგორც ცენტრალური ხელისუფლების, ასევე საერთაშორისო დონორების და უწინარესად, ქართველი საზოგადოების მხრიდან. საჭიროა მოხდეს სოციალური დაკვეთის ფორმირება, რაც მმართველ ძალებს შესაბამისი პოლიტიკური ნების გამოვლენისკენ უბიძგებს. ასევე მნიშვნელოვანია ქართული არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და საერთაშორისო ინსტიტუტების ყურადღების ფოკუსირება საქართველოს ხელისუფლების მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებების შეფასებასა და კონტროლზე. უნდა შეიცვალოს, საერთაშორისო დონორებსა და საქართველოს ხელისუფლებას შორის არსებული თანამშრომლობის პრაქტიკა, იგი ფოკუსირებული უნდა გახდეს არა მხოლოდ თანამშრომლობის პროცესზე, არამედ კონკრეტული, რეალური და ადეკვატური შედეგების მიღწევაზე.

ყოველგვარი გადაჭარბების გარეშე შეიძლება ითქვას, რომ დეცენტრალიზაციის რეალური გაღრმავებისა და თვითმმართველობის სისტემაში აუცილებელი ცვლილებების გატარების მიზნით, უნიშვნელოვანესი იქნება ქართველ და საერთაშორისო აქტორთა შეთანხმებული თანამშრომლობა, რომელიც რეალურ ადგილობრივ ინტრესებსა და ადგილობრივი დემოკრატიის აღიარებულ პრინციპებს დაეფუძნება.

რეკომენდაციები

საქართველოში დეცენტრალიზაციის განხორციელების პროცესში აუცილებელია მთელი რიგი ქმედებების განხორციელება როგორც ახალი მიმართულებების შექმნის, ისე უკვე არსებული სისტემის კორექტირების თვალსაზრისით.

პირველ ყოვლისა აუცილებელია დეცენტრალიზაციის ყოვლისმომცველი სტრატეგიის ჩამოყალიბება და ახალი სამოქმედო გეგმის შემუშავება, რომელიც ჰარმონიზებული იქნება საერთაშორისო ნორმებთან და ევროკავშირის სტანდარტებთან, ვინაიდან საქართველომ ოფიციალურად გამოაცხადა ევროპულ სტრუქტურებთან ინტეგრაციის სურვილი.

ამ მიზნით ანგარიშის მომზადების პროცესში ჩართულ ექსპერტთა ჯგუფის მიერ შემოთავაზებულია მთელი რიგი რეკომენდაციებისა, რომელთა პირობითად შეიძლება დაიყოს ზოგადი (გრძელვადიანი, სტრატეგიული) და კონკრეტული (მოკლევადიანი, ტაქტიკური) სახის ბლოკებად.

1. ზოგადი ხასიათის რეკომენდაციები

საკანონმდებლო სფერო

აუცილებელია კანონმდებლობის სრული რევიზია და ისეთი ახალი საკანონმდებლო აქტების მიღება, რომლებიც წინააღმდეგობრივი არ იქნება კონსტიტუციის დებულებებთან. კერძოდ:

- შეფასებას საჭიროებს კანონმდებლობის სისტემატიზაციის მდგომარეობა და ხარისხი. სასურველია, მიუკერძოებელი ჯგუფის მიერ ჩატარებულ იქნეს კვლევა ისეთ საკითხებზე, როგორცაა მოქმედი კანონების ტერმინოლოგიური ბაზისა და განმარტებების ურთიერთთავსებადობა, შიდა კოლიზიები და ურთიერთშესაბამისობა. კვლევის შედეგად გამოვლენილი ხარვეზები უნდა დაექვემდებაროს პრიორიტეტულ შესწორებას, ხოლო დასკვნითი რეკომენდაციები - შესრულებას;
- იმისათვის, რომ საკრებულოები არ იქცნენ ფიქციურ ორგანოებად, საჭიროა თვითმმართველობის მთავარ ინსტიტუციად ქცევის კანონში არსებულმა პრინციპმა შესაბამისი ასახვა ჰპოვოს და მოხდეს კანონის მთელი რიგი მუხლების – გამგებლის (მერის) სტატუსი, გამგეობის (მერიის) ფორმირების წესი, აპარატის უფლებამოსილება, ადგილობრივი ბიუჯეტის შედგენისა და მიღების წესი – კორექტირება;
- სასურველია ახალი კანონის "დედაქალაქის შესახებ" (მსგავსად "ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ორგანული კანონისა) მიღება, ვინაიდან კანონი "საქართველოს დედაქალაქის - თბილისის შესახებ" თავიდანვე აგებული იყო ცენტრალიზებულ მართვაზე და მიუხედავად მასში მრავალრიცხოვანი ცვლილებების შეტანისა, მაინც წინააღმდეგობრივი დარჩა.

ადმინისტრაციული მოწყობა

- საქართველოში მალე დადგება დღის წესრიგში შუალედური (სავარაუდოდ რეგიონული) მმართველობის ჩამოყალიბების საკითხი. რეგიონების ჩამოყალიბება, რომელმაც პერსპექტივაში უნდა დააბალანსოს სეპარატისტული რეგიონები და, ამასთან, გადაჭრას ეთნიკური უმცირესობებით დასახლებული ტერიტორიების ინტეგრაციის საკითხიც, თავისი არსით, ძირეული, კონსტიტუციური ცვლილებების სფეროს განეკუთვნება;
- უნდა ვივარაუდოთ, რომ მოდელი რეგიონი-რაიონი ვერ იმოქმედებს. შესაბამისად, წამოიჭრება მსხვილი მუნიციპალიტეტების (რაიონები) უფრო მცირე ერთეულებად დაშლის აუცილებლობა. შესაბამისად, სასურველია ახლავე დაიწყოს მარეგულირებელი დოკუმენტაციის მოდელური პაკეტების (მათ შორის, თვითმმართველი ერთეულების გაერთიანების ან დაყოფის შეფასების კრიტერიუმები, მეთოდისა და სარეკომენდაციო ეტაპები) შემუშავება, რასაც ასევე კონსტიტუციური ცვლილებები უნდა დაედოს საფუძვლად⁶⁴.

⁶⁴ კანონი "ადგილობრივი თვითმმართველობების შესახებ" უშვებს არსებული მუნიციპალიტეტების გაუქმებას და ახალი ერთეულების შექმნის შესაძლებლობას (მუხლები 11, 12, 14), მაგრამ ამ პროცესის

კომპეტენციები

კომპეტენციათა გამიჯვნის სფეროში არსებული პრობლემების დაძლევის მიზნით საჭიროა:

- კომპეტენციათა და უფლებამოსილებათა გამიჯვნა ადგილობრივ თვითმმართველობებს, მართვის შუალედურ (რეგიონალურ) რგოლსა და ცენტრალურ ხელისუფლებას შორის;
- ადგილობრივ თვითმმართველობას გადაეცეს ყველა ის კომპეტენცია, რომელთა განხორციელებაც უფრო ეფექტურად მოხდება სწორედ ადგილობრივ დონეზე, სუბსიდიარობის პრინციპიდან გამომდინარე;
- საქმიანობის სფეროთა და ობიექტთა (გზები, კულტურის, სამეცნიერო და სასწავლო დაწესებულებები და ა.შ.) კატეგორიებად დაყოფა და მათზე პასუხისმგებლობის გადანაწილება მმართველობის სხვადასხვა დონეებს შორის;
- კომპეტენციათა რეალური გამიჯვნისათვის თვითმმართველობებს მიეცეთ როგორც დამოუკიდებელი საქმიანობის, ისე საკუთარი რესურსების ქონის საკანონმდებლო გარანტიები;
- ცალკე გამოიყოს ის უფლებამოსილებები (ადმინისტრაციული, მომსახურებითი, საინვესტიციო, მარეგულირებელი და დაფინანსების), რომლებიც უზრუნველყოფს კონკრეტული კომპეტენციის განხორციელებას.

თვითმმართველობათა ფორმირების წესი და საქმიანობის სტრუქტურა

- სასურველია ამომრჩეველთა აღრიცხვის, რეგისტრაციისა და ხმის მიცემის ელექტრონულ სისტემაზე გადასვლა, რაც მოხსნის არაერთ მწვავე პრობლემას, მათ შორის, გაუთავებელ დავას საარჩევნო კომისიების ფორმირების წესზე, ბიულეტენების ჩაყრაზე, "კარუსელებზე" და ა.შ.;
- საჭიროა საარჩევნო ადმინისტრაციის ფორმირების წესის ისეთი წესით შეცვლა, რომელიც უფრო სანდოს გახდის მის საქმიანობას;
- თვითმმართველობის იმ პრინციპიდან გამომდინარე, რომ ქვეყნის ტერიტორიაზე ყველა მოქალაქეს უნდა ჰქონდეს ერთნაირი უფლებები, თბილისის საკრებულოს არჩევნისას არაპარტიულ ამომრჩეველებსაც უნდა მიეცეთ თავისი კანდიდატების წარდგენისა და არჩევის შესაძლებლობა, როგორც ეს სხვა თვითმმართველ ერთეულებში ხდება.

ფინანსური და ქონებრივი საკითხები

- ხელისუფლებამ თვითმმართველობების ხარჯზე არ უნდა მიანიჭოს მთელ რიგ სოციალურ კატეგორიებს გამართლებული თუ გაუმართლებელი საგადასახადო შეღავათები. ცენტრალური ხელისუფლების გადაწყვეტილებით მინიჭებული შეღავათების დაფინანსება ცენტრალური ბიუჯეტიდან უნდა განხორციელდეს.
- მკვეთრად უნდა გაიმიჯნოს ადგილობრივი შემოსავლები, რომლებიც ექსკლუზიური უფლებამოსილებების განხორციელებას მოხმარდება და საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადების ის ნაწილი, რომელიც ცენტრიდან დელეგირებული კომპეტენციების შესრულებას ესაჭიროება.
- დელეგირებული უფლებამოსილებების გადაცემის დროს თვითმმართველ ერთეულებს აუცილებელი წესით გადაეცეთ მათ დასაფინანსებლად საჭირო ფინანსური სახსრები, ვინაიდან საკუთარი მწირი რესურსებით მათ არ შეუძლიათ დააფინანსონ ეს უფლებამოსილებები;
- გადახედვას საჭიროებს ქონების გადასახადის ნაწილში არსებული საგადასახადო შეღავათები (ძირითადად მიწის გადასახადის ნაწილში), რაც ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების შემოსავლების სიმწირეს განაპირობებს და მათ დიდ ნაწილს სიმბოლური შემოსავლების ამარა ტოვებს;

მარეგულირებელი ნორმატიული აქტები არ არსებობს და ისინი საქართველოს ხელისუფლებამ უნდა შეიმუშაოს.

- კანონით უნდა განისაზღვროს გამოთანაბრებითი ტრანსფერის ოდენობის ქვედა ზღვარი (მაგ. სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების არანაკლებ 5 პროცენტისა). ასეთი ჩანაწერი ტრანსფერის სიდიდეს არ ხდის დამოკიდებულს სუბიექტურ გადაწყვეტილებაზე;
- სახელმწიფომ ხელი უნდა შეუწყოს მიღებული საკანონმდებლო აქტის რეალურ ამოქმედებას თვითმმართველობებისათვის ქონების გადაცემის პროცესში. ამავე დროს, უზრუნველყოფილი უნდა იყოს ამ პროცესში საზოგადოებრივი კონტროლის მაღალი ხარისხი;
- დაშვებულ უნდა იქნას იმის ალბათობაც, რომ მომავალში დღეს არსებული მუნიციპალიტეტების საზღვრები შეიცვალოს – კიდევ უფრო გამსხვილდეს ან უფრო წვრილ ერთეულებად დაიშალოს, ამიტომ შემდგომში კონფლიქტური სიტუაციების თავიდან აცილების მიზნით ნათლად უნდა განისაზღვროს ამა თუ იმ ობიექტის მომავალი მფლობელის დადგენის კრიტერიუმებიც.

სახელმწიფო ზედამხედველობა

- შეწყდეს ცენტრალური ადმინისტრაციის მიერ თვითმმართველობის დონეზე პოლიტიკურ გადაწყვეტილებათა გატარების პრაქტიკა. ასეთი გადაწყვეტილებანი უნდა გატარდეს პოლიტიკური პროგრამის (ერთი პარტიის შემთხვევაში) ანდა პოლიტიკური კონსენსუსის (მრავალი პარტიის შემთხვევაში) საფუძველზე. ყველა სხვა შემთხვევაში ცენტრალური ადმინისტრაცია მკაცრად უნდა იცავდეს თავისი უფლებამოსილების ჩარჩოებს და არ უნდა ახდენდეს პირდაპირ ადმინისტრაციულ ჩარევას თვითმმართველობის საქმეებში;
- თუკი საქართველომ კურსი აიღო მსხვილი თვითმმართველი ერთეულების დაფუძნებაზე, აუცილებელია თვითმმართველობის პოლიტიკური შემადგენლის კიდევ უფრო გაძლიერება, ვინაიდან მსხვილ ერთეულებს ბუნებრივად აწევთ უფრო ფართო მასშტაბის საჯარო საქმეთა მართვის ტვირთი, რაც უცილობლად საჭიროებს, ერთი მხრივ, პოლიტიკურ მანდატს და, მეორე მხრივ, პოლიტიკურ პლურალიზმს. ამ შემთხვევაში მიზანშეწონილი იქნებოდა არჩევნების პროპორციულ-მაჟორტარული მოდელის წმინდა პროპორციული მოდელით შეცვლა⁶⁵;
- აუცილებელია პრეზიდენტის რწმუნებულის როლისა და ადგილის გარკვევა ცენტრალური ხელისუფლების სტრუქტურაში, რათა თავიდან იქნეს აცილებული ორმაგი ზედამხედველობა თვითმმართველობებზე, როგორც სამინისტროების, ასევე პრეზიდენტის რწმუნებულის მხრიდან;
- უნდა შემცირდეს ცენტრალური ხელისუფლებისა და პრეზიდენტის სამხარეო რწმუნებულების ჩარევა ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ ექსკლუზიური უფლებამოსილებების განხორციელების პროცესში, ვინაიდან თვითმმართველობისთვის მათ მიერ დამატებითი დავალებების გაცემა ბიუჯეტებიდან ხშირ შემთხვევაში არამიზნობრივ ხარჯვას განაპირობებს.

ადგილობრივი თვითმმართველობის უნარების განვითარება

- უნდა გადაისინჯოს დეცენტრალიზაციის რეფორმის არსებული პრინციპები, რათა განისაზღვროს, თუ რა სისტემისათვის და რა მოთხოვნების საფუძველზე იქნება საჭირო მოხელეთა ძველი კადრების გადამზადება და ახალი კადრების მომზადება;
- შეიქმნას ერთიანი სახელმწიფო პოლიტიკა საჯარო სამსახურის სფეროში (მათ შორის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში), რომლის მნიშვნელოვანი ნაწილი იქნება საჯარო მოხელეთა მომზადებისა და კვალიფიკაციის ამაღლების კომპონენტი;
- მომზადდეს საჯარო მოხელეთა მომზადებისა და კვალიფიკაციის ამაღლების გრძელვადიანი და მოკლევადიანი პროგრამები (რომელიც უპასუხებს რეალურ საჭიროებებს);
- გამოინახოს საჭირო მატერიალურ-ტექნიკური ბაზა, ადამიანური რესურსები და ფინანსები საჯარო სამსახურის უნარების გასავითარებლად.

საზოგადოების მონაწილეობის ზრდა

⁶⁵ მაჟორტარული წარმომადგენლობა დამახასიათებელია ხალხთან ახლოს მდგომი, წვრილი თვითმმართველობებისთვის, რომელზედაც საქართველომ 2005 წელს თქვა უარი.

- მიზანშეწონილია თვითმმართველი ერთეულების მიერ რეგლამენტის შემუშავება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებთან წინასწარ უშუალო ან წარმომადგენლობითი კონსულტაციების ჩატარებისა და მათი შედეგების ფიქსაციის წესის შესახებ;
- უნდა წახალისდეს საერთო პრობლემებისა და სპეციფიკის მქონე თვითმმართველი ერთეულების მიერ მეტი ინიციატივისა და აქტივობის გამოვლენა მათ გამაერთიანებელ კავშირებში ან ასოციაციებში და გაიზარდოს მათი როლი თვითმმართველი ერთეულებისა თუ მათი ცალკეული ორგანოების კანონიერი უფლებების განმარტებისა და დაცვის სფეროში;
- საჭიროა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საზოგადოებასთან ურთიერთობის უნარის განვითარება და საჯარო ინფორმაციის გავრცელების ისეთი ფორმატების (მაგალითად ინტერნეტი – საწყის ეტაპზე თვითმმართველ ქალაქებსა და დიდ მუნიციპალიტეტებში მინც) გამოწვევა, რომელიც გასაგები, მკაფიო და საინტერესო იქნება რიგითი მოქალაქეებისათვის;
- რეფორმის პროცესში უფრო მეტად უნდა იქნეს ინტეგრირებული არასამთავრობო სექტორი (პირველ რიგში, თვითმმართველ ერთეულთა ასოციაციების სახით);
- საჭიროა ინტერესთა ჯგუფების ჩამოყალიბება და ადგილობრივი სამოქალაქო ლიდერების წამოწვევის ხელშეწყობა, რათა გაიზარდოს გადაწყვეტილების პროცესში მოქალაქეთა მონაწილეობის უნარი;
- საზოგადოებრივი მონიტორინგი ადგილობრივ თვითმმართველობაზე ცენტრალური ხელისუფლების მიერ უნდა აღიქმებოდეს აუცილებელი ინფორმაციის მნიშვნელოვან ალტერნატიულ წყაროდ და მის შეფასებასა და რეაგირებას სათანადო ყურადღება დაეთმოს.

2. კონკრეტული რეკომენდაციები

საკანონმდებლო სფერო

- აუცილებელია თვითმმართველი ერთეულების გაერთიანების ან დაყოფის შეფასების კრიტერიუმების, მეთოდისა და სარეკომენდაციო ეტაპებს განსაზღვრისათვის საჭირო დოკუმენტაციის მოდელური პაკეტის ფორმირება და მისი ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა;
- ადგილობრივი თვითმმართველობის სტატუსის ნათლად განსაზღვრისათვის სასურველია ორგანული კანონის მე-10-ე მუხლის 1 აბზაცი ჩამოყალიბდეს შემდეგი რედაქციით: „თვითმმართველი ერთეული არის საჯარო სამართლის იურიდიული პირი, რომელიც კანონით განსაზღვრულ ტერიტორიაზე მოქალაქეების უშუალო მონაწილეობით აწესრიგებს ადგილობრივ საჯარო საკითხებს საკუთარი არჩევითი წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების მეშვეობით.“

კომპეტენციები

მმართველობის სხვადასხვა დონეებს სავარაუდოდ შემდეგი კომპეტენციები უნდა გადაეცეს⁶⁶:

- *თვითმმართველი ერთეულის ექსკლუზიური უფლებამოსილებები.* განათლება (სკოლამდელი აღზრდა); ჯანმრთელობის დაცვა (ამბულატორიები, ადგილობრივი მნიშვნელობის საავადმყოფოები, პირველადი სამედიცინო დახმარება); კულტურა (ადგილობრივი მნიშვნელობის კულტურის ძეგლთა დაცვა, ადგილობრივი მნიშვნელობის ბიბლიოთეკები, არქივები, მუზეუმები, კლუბები, თეატრები და სპორტული დაწესებულებები); ეკოლოგია (ადგილობრივი მნიშვნელობის ტყის, წყლის და ნიადაგის დაცვა, მიწათსარგებლობა); სოციალური დაცვა (უმწევოთა, უსახლკართთა, ინვალიდთა, უმუშევართა დახმარების ადგილობრივი პროგრამები); ინფრასტრუქტურა (საზოგადოებრივი ტრანსპორტი, ადგილობრივი მნიშვნელობის საავტომობილო გზები, ენერგომატარებელთა დისტრიბუცია); სივრცითი დაგეგმარება და

⁶⁶ 2005 წელს, დამოუკიდებელ ექსპერტთა ჯგუფის მიერ, ფონდ *ღია საზოგადოება - საქართველოს, ევრაზიის ფონდისა და გერმანიის ტექნიკური დახმარების სააგენტოს* მხარდაჭერით, შემუშავებულ იქნა დონეებს შორის კომპეტენციების გამიჯვნის ნუსხა, რომელიც ეფუძნებოდა ევროსაბჭოს წევრი ქვეყნების გამოცდილებას და ადაპტირებული იყო ქართულ რეალობასთან. მართალია ხელისუფლებამ აღნიშნულ კონცეფციაზე უარი თქვა, მაგრამ ალტერნატიული ვერსია საზოგადოებისათვის არ შემოუთავაზებია.

მშენებლობა (ქალაქდაგეგმარება, მშენებლობაზე კონტროლი); კომუნალური სფერო (მყარი ნარჩენების გატანა, ქუჩების დასუფთავება, სანიაღვრე მეურნეობები, სასმელი წყლით მომარაგება, მელიორაცია, კანალიზაცია, გამწვანება, კეთილმოწყობა და გარეგანათება, სასაფლაოები); ზოგადი ადმინისტრირება (სახანძრო უსაფრთხოება);

- *რეგიონის ექსკლუზიური უფლებამოსილებები.* განათლება (სკოლა-ინტერნატები); ჯანდაცვა (სამხარეო მნიშვნელობის საავადმყოფოები); კულტურა (რეგიონული მნიშვნელობის ბიბლიოთეკები, არქივები, მუზეუმები, თეატრები, სპორტული დაწესებულებები); ეკოლოგია (რეგიონული მნიშვნელობის ტყის, წყლის და ნიადაგის დაცვა, მყარი ნარჩენების უტილიზაცია, ადგილობრივი მნიშვნელობის წიაღისეული); ინფრასტრუქტურა (საავტომობილო გზები და საზოგადოებრივი ტრანსპორტი თვითმმართველ ერთეულებს შორის); სივრცითი (რეგიონალური) დაგეგმარება; კომუნალური სფერო (რეგიონული მნიშვნელობის მელიორაცია);
- *თვითმმართველი ერთეულისთვის დელეგირებული უფლებამოსილებები.* განათლება (დაწყებითი, საბაზო და საშუალო განათლება); ჯანდაცვა (პროფილაქტიკა); სოციალური დაცვა (პენსიონერთა და დაუცველი სოციალური ფენების დახმარების საერთოეროვნული პროგრამები); ზოგადი ადმინისტრირება (სამოქალაქო რეგისტრაცია);
- *რეგიონისათვის დელეგირებული უფლებამოსილებები.* ჯანდაცვა (საზოგადოებრივი ჯანდაცვა); სოციალური დაცვა (სოციალური სერვისები); ეკოლოგია (ვეტერინარია);
- *ცენტრისა და რეგიონის საერთო კომპეტენციები.* განათლება (სპეციალიზებული და ტექნიკური საშუალო განათლება); ჯანდაცვა (პოლიტიკის დაგეგმვა და კონტროლი); კულტურა (სპეციალიზებული სკოლები);
- *სამივე დონის საერთო კომპეტენციები.* ჯანდაცვა (სამედიცინო სტატისტიკა); ეკოლოგია (სტიქიური უბედურების შედეგების ლიკვიდაცია, ზოგადად გარემოს დაცვის ღონისძიებები); ზოგადი ადმინისტრირება (საზოგადოებრივი წესრიგი).

თვითმმართველობათა ფორმირების წესი და საქმიანობის სტრუქტურა

- უარი უნდა ითქვას ფარდობითი უმრავლესობის მაჟორიტარული სისტემის გამოყენებაზე, განსაკუთრებით, მრავალმანდატიანი საარჩევნო ოლქების შემთხვევაში. თუ დარჩება მაჟორიტარული სისტემა, სასურველია, გამოვიყენოთ აბსოლუტური უმრავლესობის სისტემა და ორტურიანი არჩევნები;
- პროპორციული სისტემის საფუძველზე გამართული არჩევნების შედეგების შეჯამებისას გაუნაწილებელი მანდატები უნდა მიეკუთვნოს იმას, ვისაც პირველადი განაწილების შემდეგ უფრო მეტი ნაშთი აღმოაჩნდება და არა მას, ვისაც მეტი ხმები ექნება მიღებული;
- პროპორციული წესით გასანაწილებელი მანდატების რაოდენობის მნიშვნელოვანი გაზრდის გარეშე ვერ მიიღწევა სამართლიანი შედეგი. მაგრამ ეს გამოიწვევს საკრებულოთა შემადგენლობის გაზრდას, რაც არასასურველია. ამ მდგომარეობიდან საუკეთესო გამოსავალი იქნება არსებული საარჩევნო სისტემის შეცვლა *ერთადერთი გადასაცემი* ხმის სისტემით⁶⁷;
- აუცილებელია საარჩევნო პროცესის კანონით განსაზღვრული პერიოდის გაზრდა, სულ ცოტა, 60 დღემდე. ამავე დროს, წინასაარჩევნო აგიტაციის პერიოდში ხელისუფლების წარმომადგენელთა აგიტაციასთან დაკავშირებული მოქმედების შემზღვეველი ნორმები უნდა გავრცელდეს უფრო დიდ პერიოდზე და მკვეთრად გაემიჯნოს უშუალოდ ხელისუფლების საქმიანობას;
- კანონით უნდა აღდგეს სახელმწიფო აღმასრულებელი ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელ ორგანოთა ხელმძღვანელი პირებისათვის წინასაარჩევნო აგიტაციის გაწევისა და აგიტაციაში მონაწილეობის აკრძალვა;
- სისტემატური მუშაობის შედეგად საბოლოოდ უნდა დაზუსტდეს ამომრჩეველთა სიები;
- დაიხვეწოს "საქართველოს საარჩევნო კოდექსი" და ნორმები ჩამოყალიბდეს იმგვარად, რომ შეუძლებელი იყოს მათი ორგვარი ინტერპრეტაცია.

ეკონომიკური საქმიანობა

⁶⁷ ასეთი სისტემით გაიმართა საკრებულოთა არჩევნები 1991 წელს.

თვითმმართველი ერთეულის ხელისუფლების ორგანოები კომპეტენციას, რომელიც დაკავშირებულია ეკონომიკური საქმიანობის განხორციელებასთან, უნდა ახორციელებდნენ მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ შესაბამის სფეროში არ საქმიანობს კერძო სამართლის ფიზიკური და იურიდიული პირი/პირები. თუ ამ სივრცეში შემოდის კერძო სტრუქტურა, თვითმმართველმა ერთეულმა აღნიშნულ სფეროში საქმიანობა უნდა შეწყვეტოს, ამ საქმიანობასთან დაკავშირებული ქონების ლიკვიდაციის, გაყიდვის ან ტრანსფორმაციის გზით, რათა ხელი არ შეუშალოს საბაზრო ეკონომიკისა და ჯანსაღი კონკურენციის პრინციპების დანერგვას.

ფინანსური და ქონებრივი საკითხები

- უნდა შეიცვალოს ცენტრალური ხელისუფლების მიერ ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულებზე ამოცანების შესაბამისი ფინანსური სახსრების გარეშე დელეგირების პრაქტიკა. ამისათვის ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ორგანული კანონის მე-17-ე მუხლის 1 აბზაცს დაემატოს შემდეგი წინადადება: "თუ სახელმწიფო მმართველობის ორგანოები ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულზე მოახდენენ მათი ამოცანების დელეგირებას შესაბამისი ფინანსური სახსრების გარეშე, ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულებს უფლება აქვთ უარი თქვან აღნიშნული ამოცანის შესრულებაზე";
- თვითმმართველ ერთეულებს უნდა მიეცეთ ადგილობრივ პირობებზე უკეთ მორგებული საჯარო ინფრასტრუქტურის შექმნის საშუალება, უნდა გაუქმდეს "ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ორგანული კანონის 50-ე მუხლის მე-2 აბზაცის "ე" პუნქტი და იგივე მუხლის 2.1. აბზაცი ჩამოყალიბდეს შემდეგი რედაქციით: "თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის კუთვნილი საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადები და მოსაკრებლები გამოიყენება ექსკლუზიური უფლებამოსილებების დასაფინანსებლად";
- აუცილებელია განხორციელდეს რეალური გამოთანაბრება და ყველა თვითმმართველი ერთეული ჩაადგეს თანაბარ მდგომარეობაში. მათ გამოთანაბრების სახით უნდა მიეცეთ იმ მოცულობის ტრანსფერი, რაც აუცილებელია ერთ სულ მოსახლეზე შემოსავლების მოცულობის ქვეყნის საშუალო მაჩვენებელამდე გამოსათანაბრებლად;
- უნდა შეიზღუდოს დიფერენცირებული კოეფიციენტების საქართველოს მთავრობის მიერ მიღების შესაძლებლობა და საჭიროების შემთხვევაში ფორმულაში სხვა კოეფიციენტების გამოყენების მექანიზმი, რაც თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის მოთხოვნების დარღვევის საფრთხეს ქმნის⁶⁸. ამავე დროს კოეფიციენტები კანონით უნდა იქნეს დამტკიცებული;
- "ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ" კანონში უნდა დაკონკრეტდეს აუდიტის განხორციელების პროცედურები და ისინი უფრო დეტალურად იქნას გაწერილი;
- ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულებს უნდა ჰქონდეთ კაპიტალური ინვესტიციების წარმოებისათვის კომერციული ბანკებიდან სესხის აღების უფლება. შესაბამისად "თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ" კანონის 23 მუხლი უნდა შეიცვალოს შემდეგი რედაქციით: "ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს უფლება აქვთ კომერციული ბანკებიდან აიღონ სესხი კაპიტალური ინვესტიციების წარმოებისათვის, თუ სესხის ძირითადი თანხა არ აღემატება ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შემოსულობების 20%-ს. სესხის აღებისათვის ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულმა ფინანსთა სამინისტროს უნდა წარუდგინოს სესხის დაფარვის რეალური გეგმა. აღნიშნული გეგმის წარდგენის შემთხვევაში, ფინანსთა სამინისტრო გასცემს სესხის აღების ნებართვას."

სახელმწიფო ზედამხედველობა

- სასწროფოდ უნდა იქნეს მიღებული კანონი „თვითმმართველ ერთეულებზე ადმინისტრაციული ზედამხედველობის შესახებ“, რომელიც დაფუძნდება ევროპული ქარტიის პრინციპებს. კერძოდ: ექსკლუზიური უფლებამოსილებებისათვის გამოყენებოდა პოსტერიორი ზედამხედველობა მხოლოდ კანონთან შესაბამისობის მოტივით. ხოლო დელეგირებული უფლებამოსილებისთვის

⁶⁸ მაგალითისათვის, ტრანსფერის ფორმულაში ტესტური კოეფიციენტების ჩასმის შემთხვევაში მიიღება ძალზე არაადეკვატური შედეგები ზოგიერთ თვითმმართველ ერთეულთან მიმართებაში, რაც ძირითადად გამოწვეულია მაღალმთიანობის კოეფიციენტში არსებული შეუსაბამო მაჩვენებლებით (მაგ. მოსახლეობის რაოდენობა).

გამოიყენებოდეს, როგორც კანონთან შესაბამისობის, ასევე მიზანშეწონილობის მოტივით ზედამხედველობა;

- სასურველია ზედამხედველობის შესახებ კანონპროექტში ზედამხედველობის პრინციპები განისაზღვროს ისე, რომ ზედამხედველობის ორგანოებს არ ქონდეთ ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულების საქმიანობაში მიზანშეწონილი ჩარევის უფლება. კერძოდ: „ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობა ხორციელდება ფარდობითობის პრინციპის მიხედვით. ზედამხედველობის ორგანოები ზომების არჩევისას ხელმძღვანელობენ ფარდობითობის პრინციპით და ირჩევენ ზედამხედველობის ისეთ ზომას, რომელიც არის აუცილებელი და ფარდობითი“⁶⁹.
- მუნიციპალიტეტებს უნდა მიეცეთ ფასიანი ქაღალდების გამოშვების უფლება. მართალია, დღეისათვის ეს უფლება მხოლოდ ფორმალურ ხასიათს შეიძლება ატარებდეს, მაგრამ პერსპექტივაში მან შესაძლოა უზრუნველყოს ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემის სტაბილური განვითარების დამატებითი პირობების შექმნა.

ადგილობრივი თვითმმართველობის უნარების ზრდა

- დუბლირების თავიდან ასაცილებლად გაიწეროს საჯარო მოხელეთა მომზადებისა და კვალიფიკაციის ამაღლების სფეროში მონაწილე თითოეული სახელმწიფო ინსტიტუტის ვალდებულებები და ფუნქციები, აგრეთვე განხორციელდეს საჯარო მოხელეთა მომზადებასა და კვალიფიკაციის ამაღლებასთან დაკავშირებული საქმიანობის კოორდინაცია;
- განისაზღვროს დამატებითი საკვალიფიკაციო მოთხოვნების დასადგენად აუცილებელი ერთიანი ნორმატიული სტანდარტები, რომელიც სავალდებულო იქნება ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილი ორგანოებისთვის, დამატებითი საკვალიფიკაციო მოთხოვნების დადგენის დროს;
- კანონმდებლობით ზუსტად და მკაფიოდ იქნეს რეგლამენტირებული პირის თანამდებობაზე დანიშვნის, აგრეთვე კონკურსისა და ატესტაციის ჩატარების, საკონკურსო-საატესტაციო კომისიების შექმნისა და საკადრო რეზერვის ფორმირების ერთიანი სტანდარტები (წესები);
- თვითმმართველობის მოხელის თანამდებობა გარკვეულ სტაბილურობას შეიძენდა და დაცული იქნებოდა მისი დამნიშნავი პიროვნების თვითნებობისაგან, თუკი კანონით იქნებოდა განსაზღვრული ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელეთა კარიერული წინსვლისა და სტაბილურობის გარანტიები და დანიშნვა-განთავისუფლება მოხდებოდა არა ერთპიროვნულად, არამედ საკრებულოს თანხმობით⁷⁰;
- კანონმდებლობით ზუსტად და ცალსახად უნდა განისაზღვროს დაწესებულების ლიკვიდაციის და რეორგანიზაციის საფუძვლები და პროცედურები.

საზოგადოების მონაწილეობის ზრდა

- საქართველო უნდა შეუერთდეს ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის მე-4 მუხლის მე-ნ პარაგრაფს, რაც ავალდებულებს ცენტრალურ ხელისუფლებას, გასწიოს კონსულტაციები თვითმმართველობის ორგანოებთან. ეს ხელს შეუწყობს დიალოგის ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის, რისი ნაკლებობაც დღეს ამკარად შეინიშნება;
- საჭიროა "ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" საქართველოს ორგანულ კანონსა და ზოგადად თვითმმართველობის მარეგლამენტირებელ კანონმდებლობაში, ადგილობრივ დონეზე მართვის პროცესში მოქალაქეთა მონაწილეობის ზოგადი ფორმების განსაზღვრა და საკრებულოების რეგლამენტებსა და გამგეობის დებულებებში პროცედურების დეტალური გაწერა.

⁶⁹ აუცილებელი ზომა - არის მიზნის მისაღწევად არჩეული საშუალება, როდესაც არ არსებობს სხვა საშუალება, რომელიც უფრო ნაკლებად შეზღუდავს ადრესატის და საზოგადოების ინტერესებს. ფარდობითი ზომა - არის მიზნის მისაღწევი საშუალება, თუ იგი არ აღემატება საკუთრივ მიზნის მიღწევით მიღებულ სიკეთეს.

⁷⁰ ამ პრინციპის განხორციელების აუცილებლობას ასევე აღიარებს ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის 6.2 პუნქტი.

დანართი

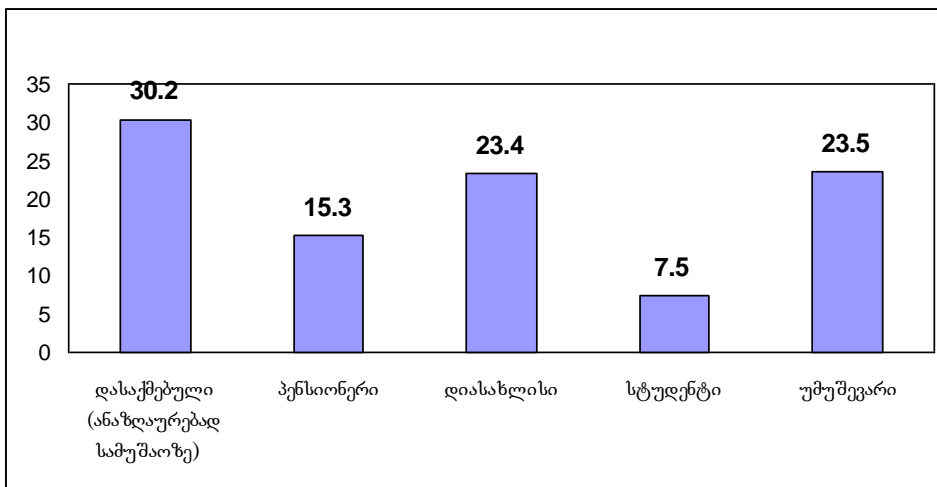
პროექტის ფარგლებში ჩატარებული რაოდენობრივი სოციოლოგიური კვლევის შედეგები 2007 წლის მარტი⁷¹

კვლევა ჩატარდა თბილისსა და საქართველოს 9 რეგიონში: შიდა ქართლში, მცხეთა-მთიანეთში, აჭარაში, სამცხე-ჯავახეთში, კახეთში, ქვემო ქართლში, სამეგრელოში, იმერეთში, გურიაში⁷².

გამოიკითხა 1.000 რესპონდენტი.

რესპონდენტთა ასაკი: 18 წელი და ზევით.

რესპონდენტთა განაწილება საქმიანობის მიხედვით (%):



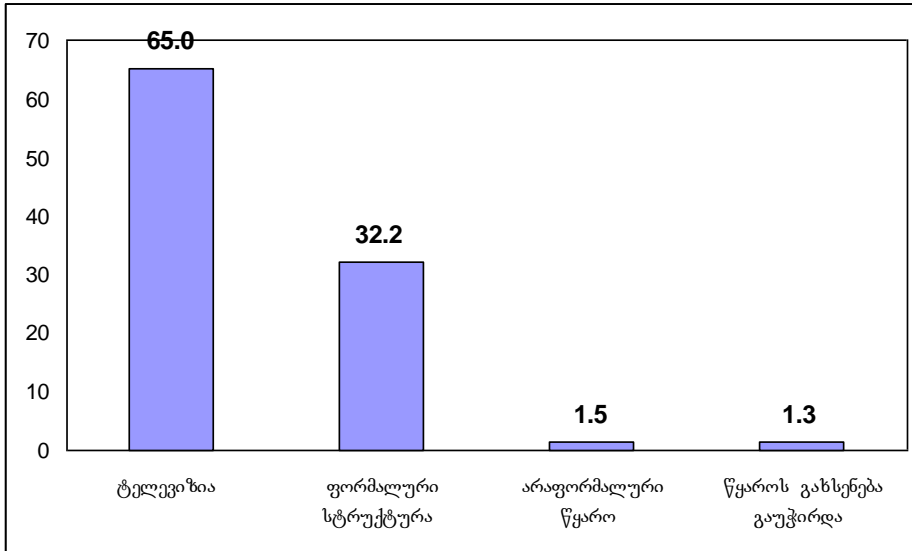
ზოგადი შედეგები:

- შედარებით პოზიტიურად არიან განწყობილნი ანაზღაურებად სამუშაოზე დასაქმებულები და სტუდენტები, ხოლო პენსიონერთა და უმუშევართა შორის ნეგატიური განწყობა ჭარბობს;
- მსგავსი სურათია ასაკობრივი სტრუქტურის მიხედვითაც: ახალგაზრდობა, ხანდაზმულებთან შედარებით, უფრო პოზიტიურად უყურებს მიმდინარე ცვლილებებს;
- დამოკიდებულება ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემაში მიმდინარე ცვლილებების მიმართ ხშირ შემთხვევაში უფრო რესპონდენტის პოლიტიკური ორიენტაციით განისაზღვრება, ვიდრე საკითხის ცოდნით - სახელისუფლებო პარტიის მომხრენი ძირითადად პოზიტიურად აფასებენ მიმდინარე ცვლილებებს, ხოლო ოპოზიციურად განწყობილნი - ნეგატიურად;
- ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემაში განხორციელებული ცვლილებების მიმართ ზუსტი ინფორმაციის მიწოდებამდე რესპონდენტები, როგორც წესი, არაადეკვატურ პასუხებს იძლეოდნენ. მას შემდეგ, რაც განიმარტებოდა თითოეული კითხვის არსი, მკვეთრად მატულობდა ადეკვატური პასუხების სიხშირე;
- მიმდინარე რეფორმების მიმართ საკუთარი დამოკიდებულების გამოხატვისას რესპონდენტები უფრო პოზიტიურ განწყობას ამჟღავნებდნენ, ვიდრე ზოგადად მოსახლეობის დამოკიდებულების შეფასებისას.

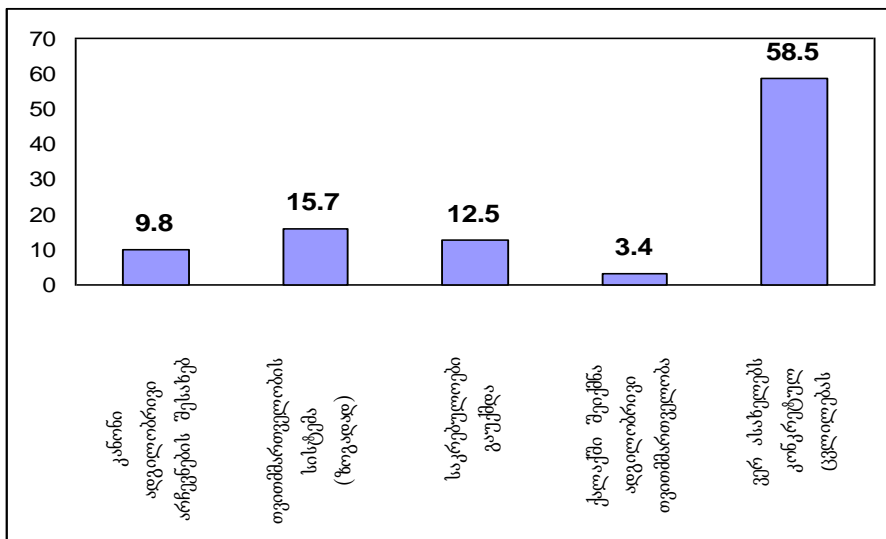
⁷¹ კვლევა განხორციელდა ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის სოციოლოგიური და პოლიტიკური მეცნიერებათა ფაკულტეტის სოციოლოგიის სპეციალობის სტუდენტების მიერ. კვლევის ორგანიზატორები: ირაკლი მჭედლიშვილი და თემურ მაჭარაშვილი.

⁷² რაჭა-ლეჩხუმისა და ქვემო სვანეთის მონაცემები გაერთიანებულია იმერეთის მონაცემებთან.

ინფორმაციის ძირითად წყაროს ტელევიზია წარმოადგენს: იმ რესპონდენტთა 65,0%, რომლებიც ინფორმირებულნი არიან თვითმმართველობის სისტემაში შეტანილი ცვლილებების შესახებ, მიუთითებს, რომ ინფორმაცია ტელევიზიით მიიღო. 32,2%-მა სხვა ფორმალური სტრუქტურა (მუდმივი ან დროებითი სამსახური, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანო, არასამთავრობო ორგანიზაცია და სხვა) დაასახელა. არაფორმალური წყაროები (ნაცნობ-მეგობრები, ნათესავები და სხვა) მხოლოდ 1,5%-მა მიუთითა (1,3%-ს წყაროს გახსენება გაუჭირდა).



1. შეკითხვაზე, თუ რა შეიცვალა კონკრეტულად, პასუხები შემდეგნაირად განაწილდა:



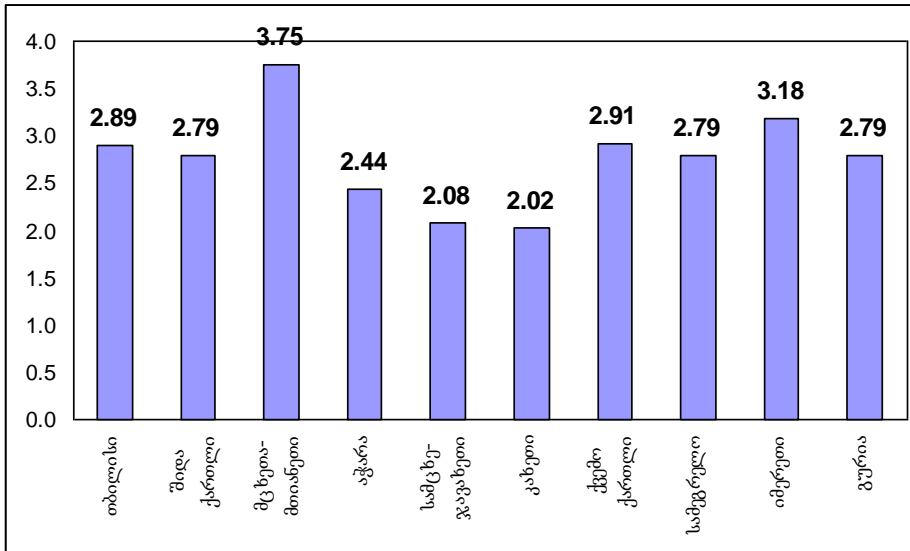
- ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემაში განხორციელებული ცვლილებების შესახებ ინფორმირებულობის მაჩვენებელი საკმაოდ დაბალია - რესპონდენტთა მხოლოდ 52,9%-მა იცის, რომ შეიცვალა ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემა. 47,1%-ს (თითქმის ნახევარს) ამ ცვლილებების შესახებ არც კი სმენია.
- ცხრილში წარმოდგენილი მონაცემების მიხედვით, იმ რესპონდენტთა დიდი ნაწილი, რომლებმაც მიუთითეს, რომ სმენიათ ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემაში განხორციელებული ცვლილებების შესახებ, არასრულად და ხშირ შემთხვევაში არაადეკვატურად არიან ინფორმირებულნი.

- შესაბამისად, შეიძლება დავასკვნათ, რომ დაბალია ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში განხორციელებული ცვლილებების შესახებ ინფორმირებულობის როგორც რაოდენობრივი, ისე ხარისხობრივი მაჩვენებლები.

2. რამდენად მისაღებია ეს ცვლილებები პირადად თქვენთვის?

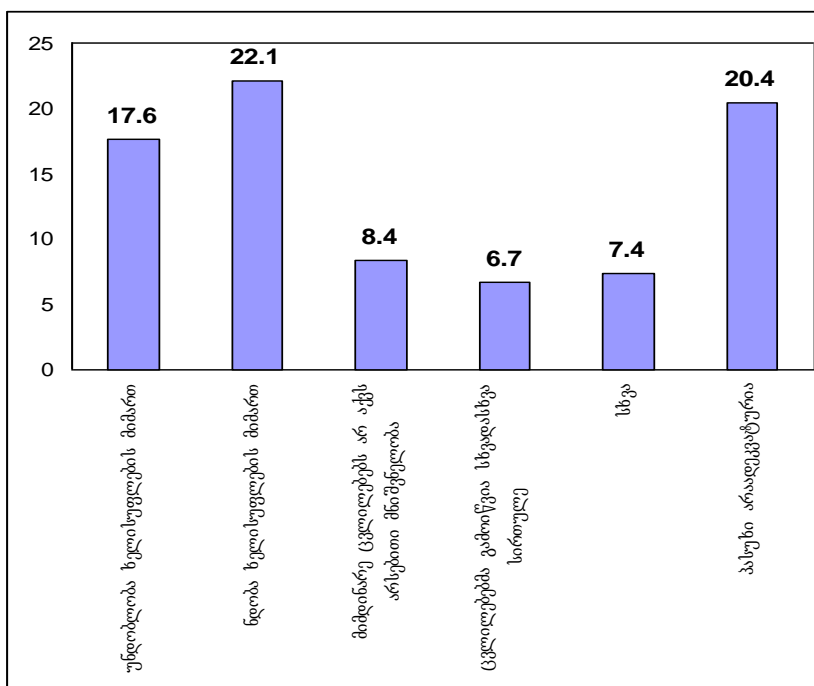
შეფასება მოხდა ხუთქულიანი სკალით (1=min. და 5=max.).

ამ კითხვაზე მიღებული პასუხების მიხედვით გამოქვეყნდა განსხვავებები რეგიონებს შორის.



- მიმდინარე ცვლილებები თბილისის, ქვემო ქართლისა და იმერეთის მოსახლეობისათვის უფრო მეტი ხარისხითაა მისაღები, ვიდრე სამცხე-ჯავახეთისა და კახეთის მცხოვრებთათვის.
- განსხვავება დაფიქსირდა საცხოვრებელი ადგილის ტიპის მიხედვითაც: მიმდინარე ცვლილებები ქალაქის მოსახლეობისათვის უფრო მეტი ხარისხითაა მისაღები (საშუალო შეფასება 2,94), ვიდრე სოფელში მცხოვრებთათვის (საშუალო შეფასება 2,56).

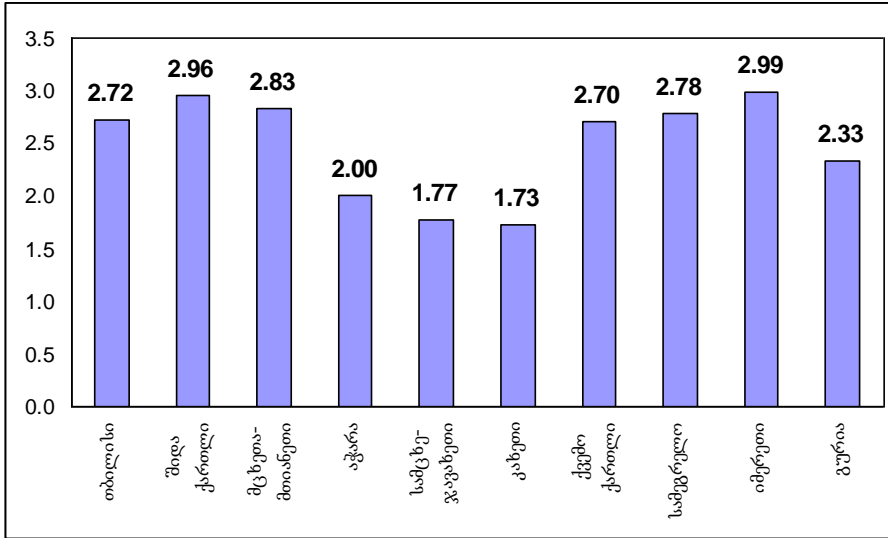
შეფასებათა მოტივაცია შემდეგნაირია:



- წარმოდგენილი პასუხების მიხედვით, ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემაში განხორციელებული ცვლილებების მიმართ დამოკიდებულება ძირითადად ხელისუფლების მიმართ დამოკიდებულებით განისაზღვრება.
- ასეთი სურათი ბუნებრივია რესპონდენტთა ინფორმირებულობის დაბალი მაჩვენებლისა და ზოგადი (დაუზუსტებელი) ხასიათის ფონზე.

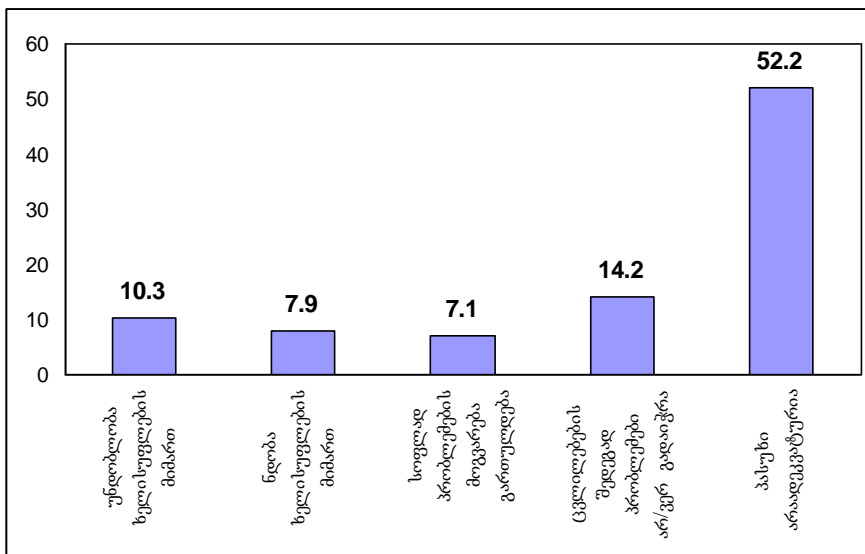
3. თქვენი აზრით, რამდენად მისაღებია ეს ცვლილებები სხვებისათვის (ქალაქის/რაიონის/სოფლის მოსახლეობისათვის ზოგადად)?

შეფასება მოხდა ხუთქულიანი სკალით (1=min. და 5=max.).



აღსანიშნავია, რომ ამ კითხვაზე მიღებული პასუხების მიხედვით აჭარის რეგიონში დადებითმა განწყობამ იკლო.

შეფასებათა მოტივაცია შემდეგნაირია:



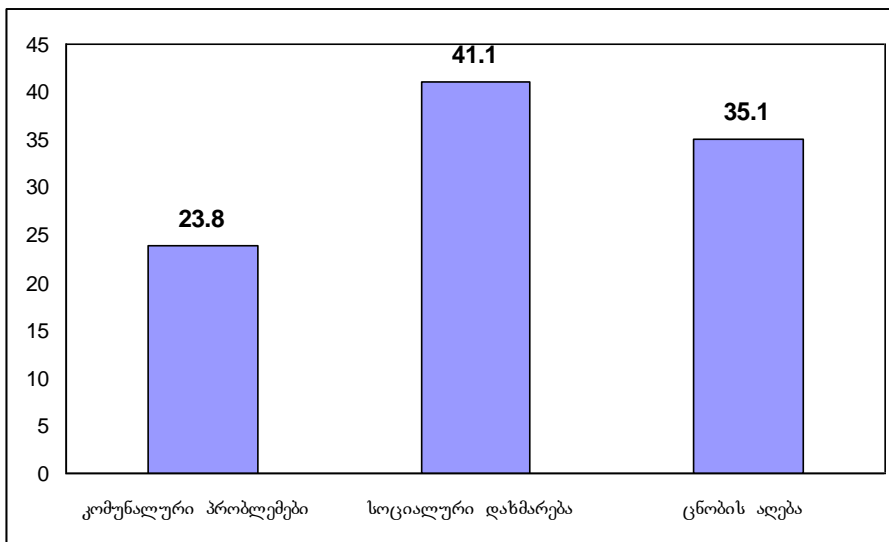
- ცხრილში წარმოდგენილი პასუხების მიხედვით, ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემაში განხორციელებული ცვლილებების მიმართ დამოკიდებულება ამ შემთხვევაშიც ძირითადად ხელისუფლების მიმართ დამოკიდებულებით განისაზღვრება.

- ცვლილებებისადმი საზოგადოების დამოკიდებულების შეფასებისას რესპონდენტები უფრო ნაკლებ ნდობას გამოხატავენ ხელისუფლების მიმართ და მეტად კრიტიკულნი არიან, ვიდრე - საუთარი პოზიციის დაფიქსირებისას (ამ ორ შეკითხვაზე მიღებული პასუხები კორელირებს ერთმანეთთან).
- ქალაქის მოსახლეობა უფრო დადებითად აფასებს ცვლილებებს, ვიდრე - სოფლის (ქალაქი: 2,74, სოფელი: 2,34).

4. მივიმართავთ თუ არა ცვლილებების განხორციელებამდე არსებული ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისადმი?

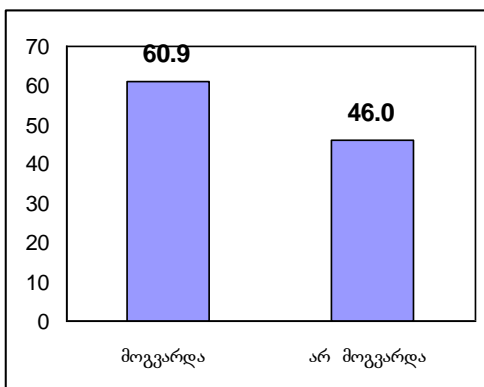
იკვეთება ადგილობრივი თვითმმართველობის ძველი სისტემის არაეფექტურობა: მცირეა როგორც ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისადმი მიმართვის, ისე მიმართვის შედეგად მნიშვნელოვანი პრობლემების გადაჭრის მაჩვენებლები - ადგილობრივი თვითმმართველობის ძირითადი ფუნქცია სხვადასხვა ხასიათის ცნობის გაცემით განისაზღვრებოდა.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს ცვლილებებამდე (ბოლო ოთხი წლის განმავლობაში), ამა თუ იმ პრობლემის გადასაწყვეტად რესპონდენტთა მხოლოდ მცირე ნაწილმა - 24.8%-მა მიმართა. მათ მიერ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისადმი მიმართვა ძირითადად, შემდეგი პრობლემებით იყო გამოწვეული:

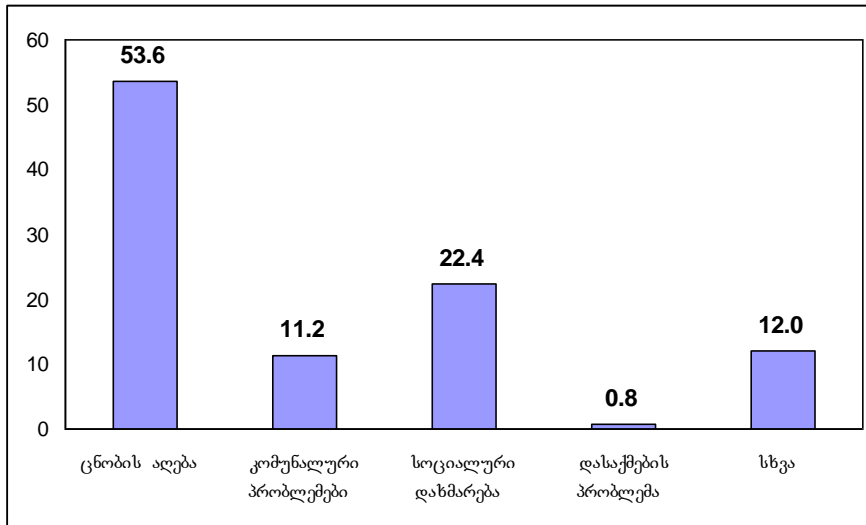


5. მოგვარდა თუ არა თქვენი პრობლემები ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს/ორგანოების მეშვეობით?

მიღებული პასუხები შემდეგნაირად განაწილდა:



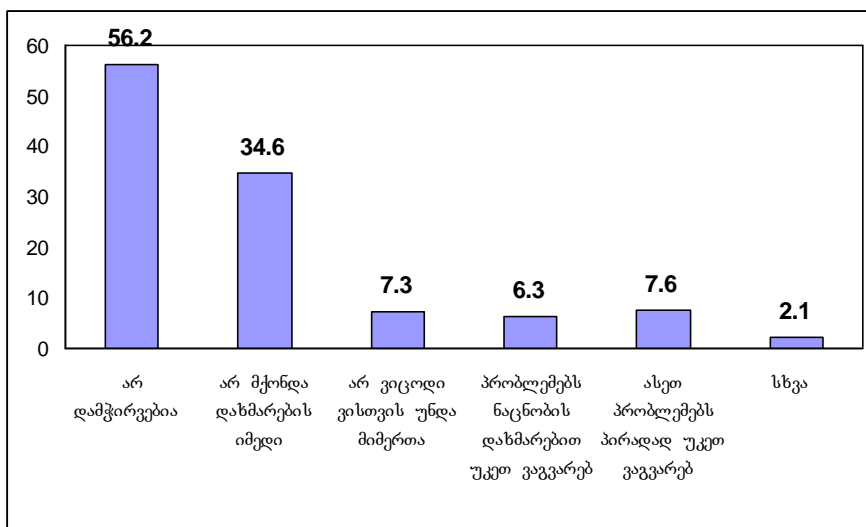
მოგვარებული პრობლემების რაოდენობრივი მაჩვენებელი დამოკიდებული აღმოჩნდა პრობლემის ხასიათზე. როგორც კორელაციურმა ანალიზმა გვიჩვენა, მოგვარებული პრობლემების ნახევარზე მეტს (53,6%-ს) ცნობის აღება წარმოადგენდა. დანარჩენი მოგვარებული პრობლემების სველრითი წილი კი, მოგვარებულ პრობლემათა საერთო მაჩვენებელთან შეფარდებით შემდეგნაირია:



ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ მოგვარებული პრობლემების რაოდენობრივი მაჩვენებელი რეალურად უფრო მცირე უნდა იყოს, რადგან რიგ შემთხვევაში, რესპონდენტები არაადეკვატურად პასუხობენ კითხვას თუ, სახელდობრ, რომელ ორგანოს/ორგანოებს მიმართა დასახმარებლად, ან საერთოდ ვერ იხსენებენ ადრესატს.

რეალურად თვითმმართველობის ორგანოებს მიმართა 65%-მა, დანარჩენები თვითმმართველობის ორგანოებად ცენტრალური ხელისუფლების დეკონცენტრირებულ ორგანოებს მიიჩნევენ.

საინტერესოა იმ რესპონდენტთა მოტივაცია, რომლებსაც რაიმე პრობლემის გადასაჭრელად უკანასკნელი ოთხი წლის განმავლობაში (ცვლილებებამდე) არ მიუმართავთ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოსათვის:



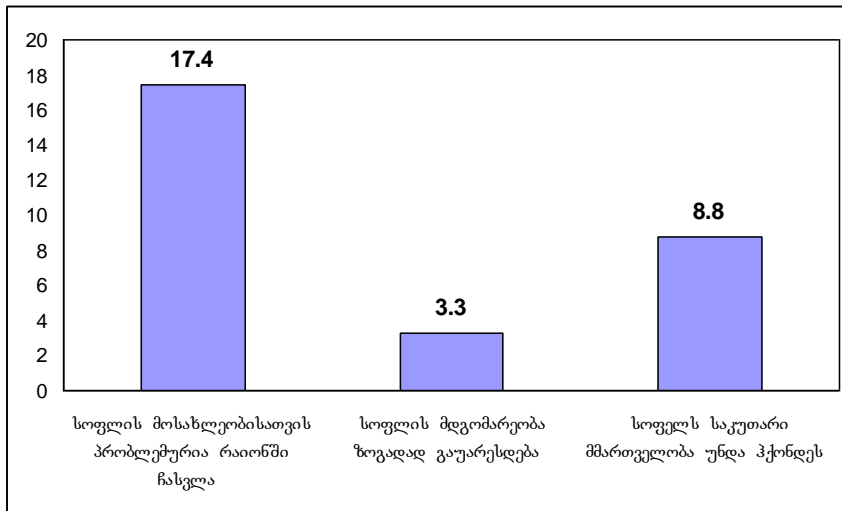
(პასუხების ჯამი 100%-ს აჭარბებს, რადგან დასაშვები იყო ერთზე მეტი პასუხი)

ეს მონაცემები კიდევ ერთხელ ადასტურებს აზრს ძველი თვითმმართველობის ორგანოების არაეფექტურობის შესახებ.

6. რესპონდენტთა დამოკიდებულება მნიშვნელოვნად შეიცვალა ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემაში განხორციელებული ცვლილებების შესახებ ზუსტი ინფორმაციის მიწოდების შემდეგ

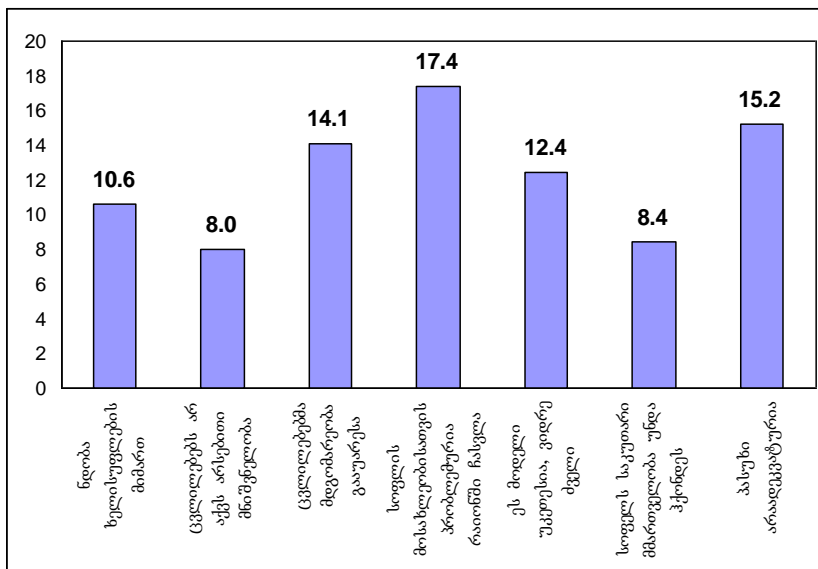
ინტერვიუერის მიერ ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემაში შეტანილი ცვლილებების განმარტების შემდეგ (ამ ბლოკის შეკითხვებს უკვე ყველა რესპონდენტმა უპასუხა და არა მხოლოდ მათ, ვინც გამოკითხვამდე იყო ინფორმირებული), ზოგადი სურათი შეიცვალა: რესპონდენტთა მოტივაციამ უფრო კონკრეტული ხასიათი მიიღო.

- ძირითად პრობლემად სოფლის მდგომარეობა გამოიკვეთა: რესპონდენტთა 17,4% მიუთითებს, რომ სოფლის მოსახლეობისათვის პრობლემურია რაიონში ჩასვლა, 3,3%-ის აზრით სოფლის მდგომარეობა ზოგადად გაუარესდება, ხოლო 8,8% თვლის, რომ სოფელს საკუთარი მმართველობა უნდა ჰქონდეს.



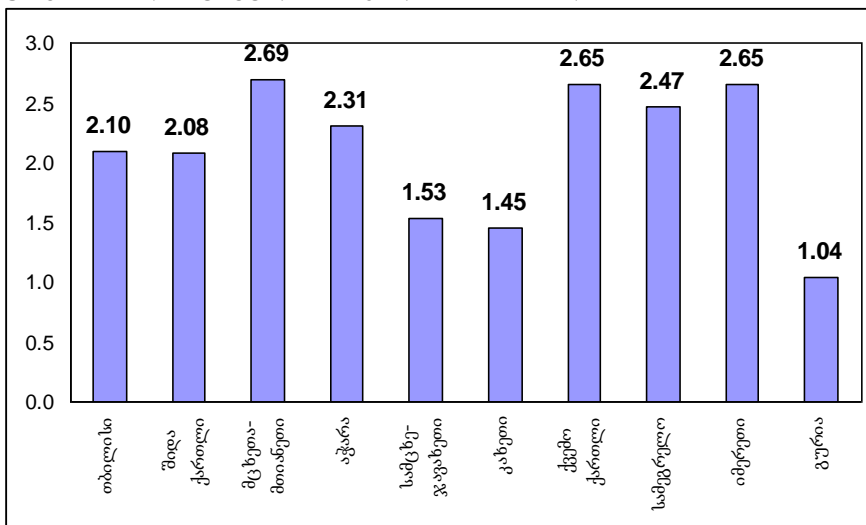
- ცვლილებებისადმი საზოგადოების დამოკიდებულების შეფასებისას რესპონდენტები ამ შემთხვევაშიც ნაკლებ ნდობას გამოხატავენ ხელისუფლების მიმართ და მეტად კრიტიკულნი არიან, ვიდრე - საუთარი პოზიციის დაფიქსირებისას (ამ ორ შეკითხვაზე მიღებული პასუხები კორელირებს ერთმანეთთან).

შეფასებათა მოტივაცია შემდეგნაირია:



7. რამდენად მისაღები იქნება ეს ცვლილებები სხვებისათვის (ქალაქის/რაიონის/სოფლის მოსახლეობისათვის ზოგადად)?

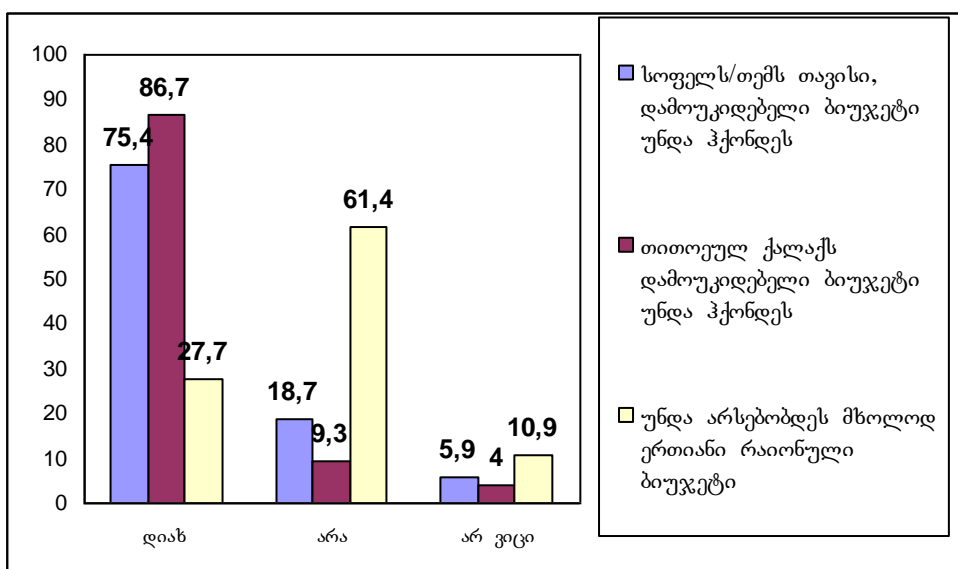
შეფასება მოხდა ხუთქულიანი სკალით (1=min. და 5=max.).



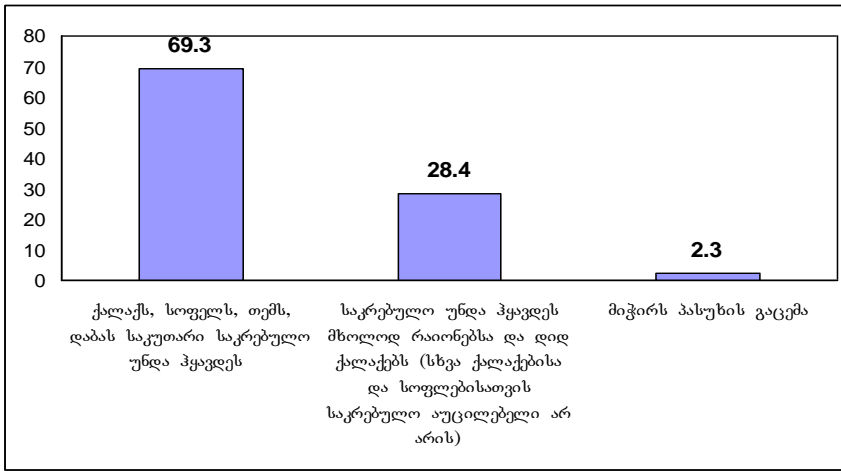
ამ შემთხვევაში დადებითმა განწყობამ იკლო გურიაში, მცხეთა-მთიანეთში კი მოიმატა.

8. განსაკუთრებით საინტერესოა საზოგადოების დამოუკიდებლუბა ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის პრინციპების მიმართ

ადგილობრივი თვითმმართველობის ძველი სისტემის არაეფექტურობის მიუხედავად, რესპონდენტთა უმრავლესობა ძველ მოდელს ანიჭებს უპირატესობას:



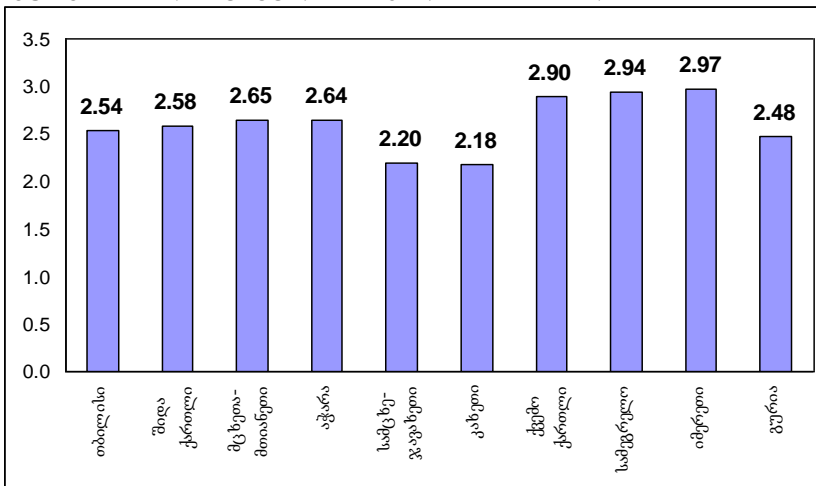
ქვემოთ ჩამოთვლილი ორი დებულებიდან რომელია თქვენთვის უფრო მისაღები?



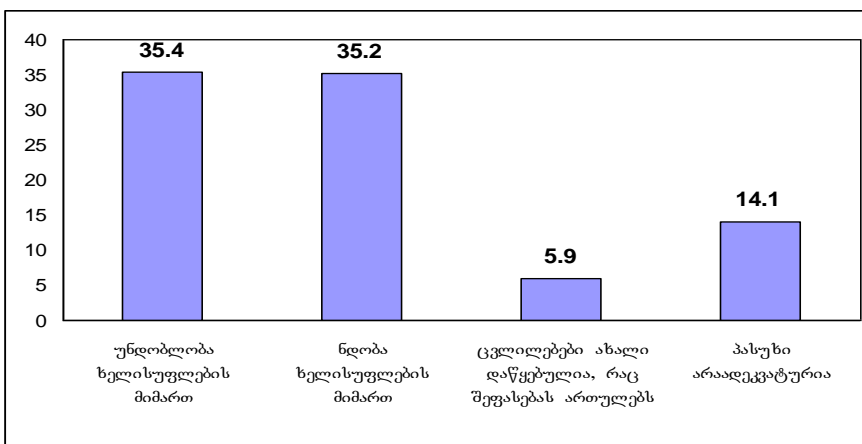
იკვეთება განწყობა, რომლის მიხედვითაც საზოგადოების უმეტესობა არა ადრე მოქმედ სისტემას, არამედ ტერიტორიული მოწყობის პრინციპს უჭერს მხარს.

9. კონკრეტული ხასიათის, არგუმენტირებული მოლოდინები ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემაში მიმდინარე ცვლილებების შედეგების მიმართ ვერ-ჯერობით არ არის გამოკვეთილი. კითხვაზე: რამდენად გჯერათ, რომ ცვლილებები რეალურად დაეხმარება ხალხს პრობლემების მოგვარებაში?

შეფასება მოხდა ხუთქულიანი სკალით (1=min. და 5=max.).



მოლოდინი ძირითადად ხელისუფლების მიმართ დამოკიდებულებით განისაზღვრება. დადებითი და უარყოფითი განწყობები მომავლის პერსპექტივაში თითქმის თანაბარი სიხშირეებითაა წარმოდგენილი:

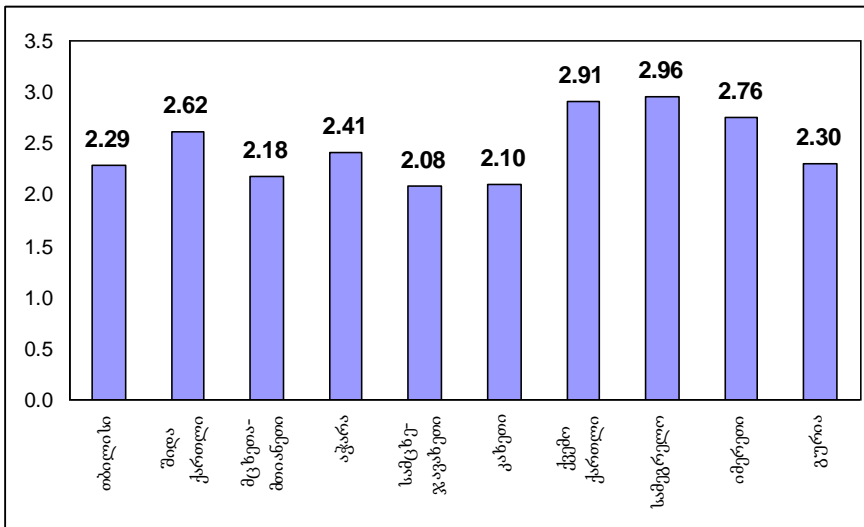


ანალოგიური სიტუაციაა მიმდინარე ცვლილებების მიმართ საზოგადოების დამოკიდებულების შეფასებისას:

10. რამდენად სვერათ თქვენს ირგვლივ მყოფთ (ქალაქის/რაიონის/სოფლის მოსახლეობას ზოგადად), რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემაში მიმდინარე ცვლილებები რეალურად დაეხმარება ხალხს პრობლემების მოგვარებაში?

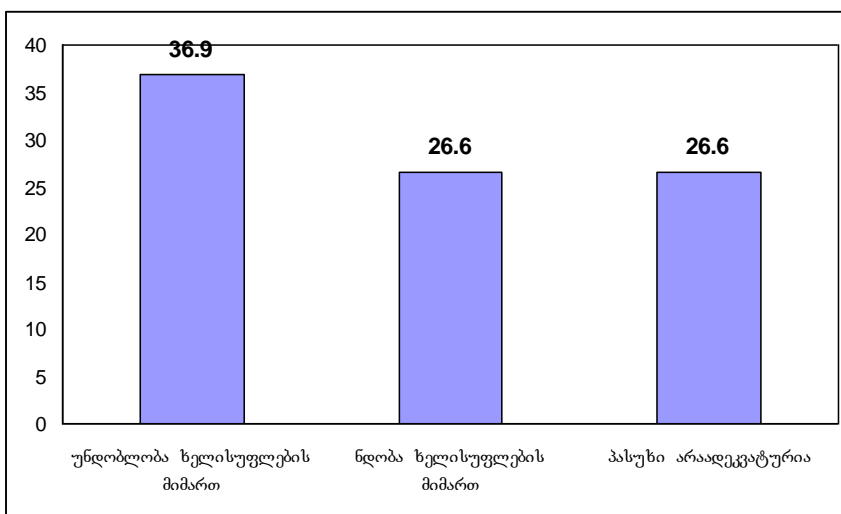
განაწილება ასიმეტრიულია. საშუალო შეფასება დაახლოებით 2,51 ქულაა, მოდური (ყველაზე ხშირი) და მედიანური მაჩვენებლები კი ერთმანეთს ემთხვევა და 3 ქულით არის წარმოდგენილი. შესაბამისად, ცენტრალური ტენდენციის მაჩვენებლად ამ შემთხვევაშიც შუალედური შეფასება შეიძლება ჩაითვალოს.

შეფასება მოხდა ხუთქულიანი სკალით (1=min. და 5=max.).

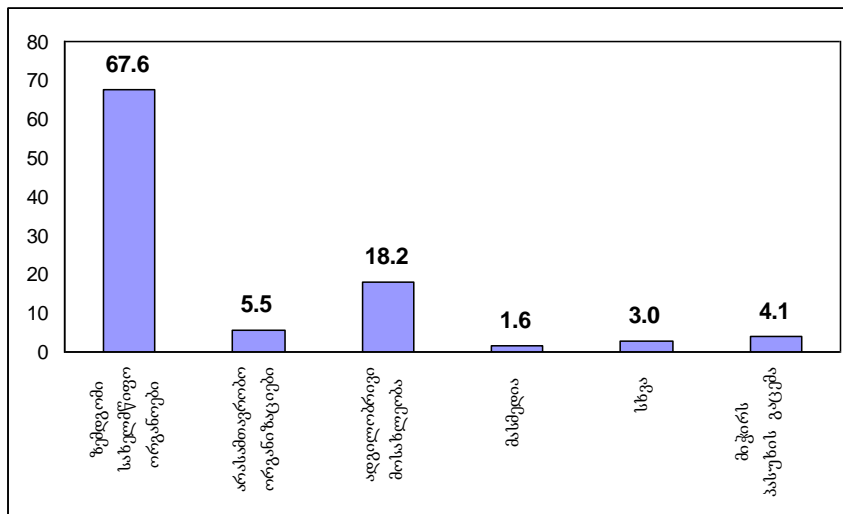


აქაც ტრადიციულად შედარებით პესიმისტური განწყობა სჭარბობს კახეთსა და სამცხე-ჯავახეთში, ხოლო სამეგრელოსა და იმერეთის მოსახლეობა უფრო იმედიანადაა განწყობილი.

მოლოდინი ძირითადად ხელისუფლების მიმართ დამოკიდებულებით განისაზღვრება. საზოგადოების დამოკიდებულების შეფასებისას რესპონდენტები ამ შემთხვევაშიც უფრო კრიტიკულნი არიან, ვიდრე საკუთარი პოზიციის გამოხატვისას.



11. თქვენი აზრით, ვინ უნდა აკონტროლებდეს ძირითადად საბიუჯეტო პროცესს?



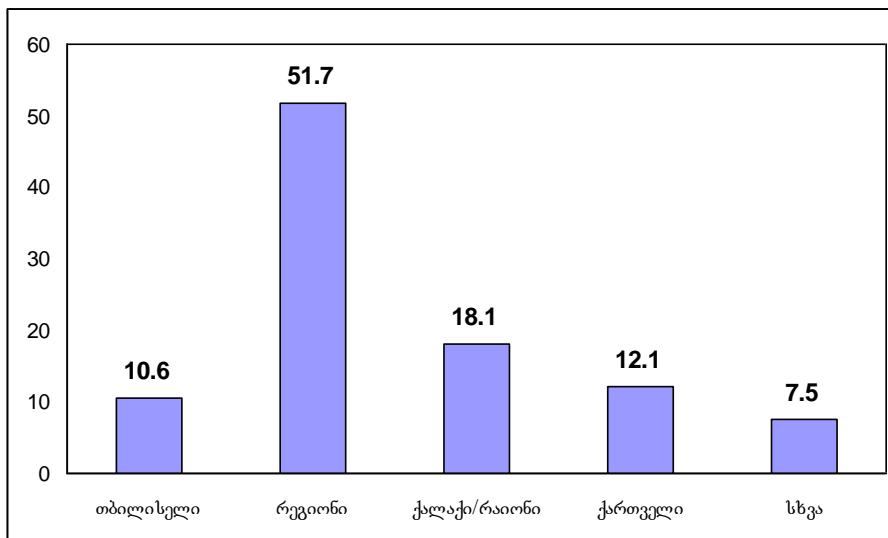
რესპონდენტთა უმრავლესობის აზრით, საბიუჯეტო პროცესს ძირითადად ზემდგომი სახელმწიფო ორგანოები უნდა აკონტროლებდეს.

სამოქალაქო საზოგადოების მიმართ ნდობის ხარისხი საკმაოდ დაბალია.

ასეთი სურათი ქართულ საზოგადოებაში პოსტსოციალისტური მენტალობის მაღალ ხარისხზე მეტყველებს.

12. კითხვარში მოქალაქეთა თვითიდენტიფიკაციის გამოსავლენად შეტანილი იქნა კითხვა: "როდესაც უცნობი ადამიანი გეკითხებათ სადაური ბრძანდებით, თქვენ პასუხობთ, რომ ხართ ... - დან"

მიღებული პასუხები შემდეგნაირია:



ამ მონაცემების მიხედვით, თვითიდენტიფიკაციის ძირითად კრიტერიუმს რეგიონული და არა რაიონული კუთვნილება წარმოადგენს (რესპონდენტთა 62,3%-მა სწორედ რეგიონულ კუთვნილება - რეგიონი/თბილისელი დაასახელა).