



# საქართველოში ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარების

## წლიური ანგარიში

(2008 წელი)

მომზადებულია ფონდ “ღია საზოგადოება-საქართველო”  
ადამიანის უფლებების და კანონის უზენაესობისა  
პროგრამის (HRGG) შიდა პროექტის ფარგლებში.

### სარედაქციო კოლეგია:

დავით ლოსაბერიძე (მთავარი რედაქტორი)

დავით მელუა

დავით ნარმანია

შესაძლებელია, “ფონდი ღია საზოგადოება – საქართველო”  
არ ეთანხმებოდეს ანგარიშში ცალკეული ავტორის მიერ  
გამოთქმულ ზოგიერთ მოსაზრებას



# I. პოლიტიკის ანალიზი

## 1. შესავალი

ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმირების პროცესში 2008 წელს მნიშვნელოვანი ცვლილება არ მომხდარა. კვლავ გრძელდებოდა ის კურსი, რომელიც წინა წლებში ჩამოყალიბდა, კერძოდ ძალაუფლების და რესურსების კიდევ უფრო მაღალი ხარისხით კონცენტრაცია ცენტრალური ხელისუფლების ხელში და თვითმმართველობების ისედაც მიზერული უფლებების შეზღუდვა.

აღნიშნულ გარემოებას განაპირობებს როგორც ადრე არსებული, ისე ახალი ფაქტორების მთელი წყება.

ძველი მიზეზებიდან რეფორმირების პროცესზე კვლავაც ზემოქმედებს:

- ე.წ. “პოსტრევოლუციური ხელისუფლების სინდრომი” - როცა ცენტრალური ხელისუფლება, სწრაფი რეფორმირების აუცილებლობის მიზეზითა თუ საბაბით, ცდილობს ძალაუფლების მაქსიმალურ ცენტრალიზაციას, რათა არ დაუშვას ოპოზიციური, “რევანშისტული” ძალების გაძლიერება და დროში არ გაწელოს გარდაქმნების პროცესი;
- ადგილობრივი ელიტებისადმი უნდობლობა და სხვაგვარად მოაზროვნეთა, განსხვავებული ინტერესთა ჯგუფების წარმოქმნის ან/და არსებულთა გაძლიერების ხელის შეშლის სურვილი, რათა საფრთხე არ შეექმნას მმართველი პარტიისა თუ მმართველი ელიტის უკონტროლო გავლენას რეგიონებში;
- ცენტრის სურვილი, თავის ხელში სრულად მოაქციოს ქვეყანაში არსებული ფინანსური თუ ადამიანური რესურსები და არ დაუშვას სხვა, “მეორეხარისხოვანი” საქმეების კეთებისას მათი ფლანგვა;
- პოსტოტალიტარული ქვეყნებისათვის დამახასიათებელი ტენდენცია - ნაკლები ყურადღება მიექცეს ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარებას, ვინაიდან ქვეყნის წინაშე სხვა მნიშვნელოვანი გამოწვევები (მაგალითად მძიმე სოციალური ფონი, დარღვეული ტერიტორიული მთლიანობა, მუდმივმოქმედი საგარეო საფრთხე) დგას.

ამავე დროს, 2008 წლის განმავლობაში გაჩნდა ახალი ფაქტორებიც:

- 2007 წლის II ნახევრიდან ქვეყანაში განვითარებული პოლიტიკური კრიზისი, რამაც ხელისუფლებას ახალი მიზანი დაუსახა - არ დაუშვას ქვეყნის მმართველობის ვერტიკალის “ჩამოშლა” და ცალკეულ სფეროებსა თუ რეგიონებში მმართველი გუნდის გავლენისაგან თავისუფალი პოლიტიკური პროცესების განვითარება, რაც ხელისუფლების მიერ რუსულ გავლენასთან ან - სრულად ან ნახევრად კრიმინალური ელიტების, მაფიოზური და პატრიმონიალური კლანების გაბატონებასთან არის გაიგივებული.
- რუსეთ-საქართველოს 2008 წლის აგვისტოს შეიარაღებული კონფლიქტი, რამაც აშკარად აჩვენა რეგიონებში (განსაკუთრებით საომარი მოქმედების არეალში და ეთნიკურ ანკლავებში) ცენტრალური ხელისუფლების ადგილობრივი სტრუქტურების არაეფექტური მუშაობა და სისუსტე. ასეთ ფონზე დემოკრატიზაციის ნებისმიერი მოთხოვნა სახელმწიფო ინტერესების საწინააღმდეგო ქმედებასთან არის გაიგივებული.
- 2008 წლის II ნახევრიდან დაწყებული მსოფლიო ეკონომიკური კრიზისი, რომელიც საკმაოდ მტკივნეულად განიცადა სუსტმა ქართულმა ეკონომიკამ და სავარაუდოდ, კიდევ უფრო მძიმე იქნება მისთვის, სულ მცირე, მომავალი 2-3 წლის განმავლობაში. ზედმეტი თავისუფალი კაპიტალის კატასტროფულმა შემცირებამ, დიდი პრივატიზაციის პროცესის დასრულებამ და შედეგად მიღებული ფინანსური რესურსების (ისევე, როგორც ძველი კლანური სისტემების ქონების ექსპროპრიაციის შედეგად მიღებული თანხების) ამონურვამ საეჭვო გახადა არა თუ ახალი პროგრამების (მ.შ., თუნდაც კიპოთეკურად, ცენტრალური ხელისუფლების სურვილის შემთხვევაში, ადგილობრივი დემოკრატიის გაძლიერების) დაწყების, არამედ ძველი პროგრამების (ახალი სამუშაო ადგილები, განათლების რეფორმა და სხვ.) გაგრძელების ან დასრულების საკითხი.



ამავე დროს, ადგილობრივი თვითმმართველობის დღეისათვის არსებული სისტემის არაეფექტურობა სულ უფრო და უფრო თვალსაჩინო ხდება და სულ უფრო და უფრო ხმამაღლა გაისმის ცვლილებების მოთხოვნა არა მარტო სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლებისა და საერთაშორისო ორგანიზაციების, არამედ იმ პირთა თუ ინტერესთა ჯგუფების (მათ შორის ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელეების) მხრიდანაც, რომლებიც ადრე მხარს უჭერდნენ ხელისუფლების მიერ დეცენტრალიზაციის სფეროში განხორციელებულ პოლიტიკას. ამასთან გაისმის არა ზოგადად ცვლილებების, არამედ რეალური დეცენტრალიზაციის დაწყებისა და რეფორმის ბოლომდე განხორციელების მოთხოვნა.

მიუხედავად ასეთი წინაპირობებისა, რეფორმირების ძველი კურსი ინერციით კვლავ გრძელდება, ამასთან, თუ წინა წლებში ცენტრის მხრიდან არაკანონიერი ზეწოლა გაბატონებულ ტენდენციას ქმნიდა, ბოლო 2 წლის განმავლობაში დაიწყო ადგილების უფლებების საკანონმდებლო შეზღუდვების და არსებული სიტუაციის არა მარტო დე ფაქტო, არამედ დე იურე დაკანონება, რასაც ხშირად საკმაოდ კურიოზული ფორმა აქვს.

გარკვეული დადებითი ასპექტები, როგორცაა, მაგალითად, კანონმდებლობის ხშირი ცვლის ტენდენციის შემცირება, იურიდიული ტექნიკის შედარებით დახვეწა და საზოგადოებრივი სერვისების ცალკეულ სფეროებში (ნავის გატანა) არსებული სიტუაციის ნაწილობრივი გამოსწორება, საერთო ნეგატიურ სურათს ვერ ცვლის.

## 2. კანონმდებლობა

2008 წლის განმავლობაში თვითმმართველობის სფეროში ახალი საკანონმდებლო აქტები არ ყოფილა მიღებული, რაც არსებული სისტემის შედარებითი სტაბილიზაციის მაჩვენებელია.

ამავე დროს კვლავ გრძელდებოდა მოქმედ ნორმატიულ ბაზაში ცვლილებების შეტანა. საანგარიშო წლის მანძილზე არსებულ კანონებში შესწორებათა შეტანის დინამიკა ასე გამოიყურება:

- “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ორგანულ კანონში შეტანილია 2 შესწორება (2007 წელს შეტანილ იქნა 7);
- “საქართველოს დედაქალაქის - თბილისის შესახებ” კანონში - 4 შესწორება (2007 წელს - 4);
- “სახელმწიფო ქონების და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების პრივატიზებისა და სარგებლობის უფლებით გადაცემის შესახებ” კანონში - 2 შესწორება (2007 წელს - 3);
- “ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ” კანონში - 1 შესწორება (2007 წელს - 2);
- საქართველოს საგადასახადო კოდექსში - 3 შესწორება (2007 წელს - 2);
- “ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ” კანონში - 1 შესწორება (2007 წელს - შესწორება არ ყოფილა).

მთლიანობაში სახეზეა შეტანილ შესწორებათა სიხშირის შემცირება. თუ 2007 წლის მანძილზე მოქმედ კანონმდებლობაში შევიდა 22 შესწორება, 2008 წელს მისმა რიცხვმა 13 შეადგინა.

შესწორებათა სიხშირის შემცირება, ერთი მხრივ, უცილობლად პოზიტიურად უნდა შეფასდეს. მეორე მხრივ, ეს იმაზე მეტყველებს, რომ ხელისუფლებამ უკვე თითქმის საბოლოოდ ჩამოაყალიბა ის სტრუქტურა, რომლის შექმნაც რეფორმირების პროცესის დასაწყისში იყო განზრახული.

დღეისათვის მოქმედი თვითმმართველობის საკანონმდებლო ბაზა შეიძლება დახასიათდეს როგორც მკვეთრად ცენტრალიზებული, რომელიც ავლენს სრული ცენტრალიზაციისაკენ სწრაფვის ტენდენციას დეცენტრალიზაციის პროცესის ყველა მიმართულებით.

აღნიშნულის მაგალითად გამოდგება ცალკეულ საკანონმდებლო აქტებში შეტანილი ცვლილებების მოკლე მიმოხილვა<sup>1</sup>.

1. საკანონმდებლო ცვლილებების ზეგავლენა ყოველდღიურ პრაქტიკაზე უფრო კონკრეტულად ქვემოთ, შესაბამის ქვეთავებსა და მომდევნო სტატიებში იქნება განხილული.



## ორგანული კანონი “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ”

ნეგატიური ასპექტებიდან აღსანიშნავია:

- კანონმდებლობაში ბიუჯეტის სტრუქტურის აღწერაში ტერმინ “შემოსავლების” ნაცვლად, რაც უშუალოდ ასახავდა შემოსავლების ცალკეულ სახეობებს (მ.შ. საკუთარ შემოსავლებს), შემოტანილ იქნა ტერმინი “შემოსულობები”, რაც თვით ორგანული კანონის მიხედვით მხოლოდ ბიუჯეტის შიდა კლასიფიკატორს წარმოადგენს, ხოლო “საკუთარი შემოსავლების” ცნება კანონში საერთოდ გაქრა;
- ფაქტიურად შეუზღუდავი გახდა სპეციალური ტრანსფერის მოქმედების არეალი, ამიერიდან თვითმმართველობებს მიენიჭათ “უფლება”, ეს სახსრები მიმართონ ცენტრალური ხელისუფლების საქმიანობის დასაფინანსებლად, თუ ამ უკანასკნელმა “თხოვა” თვითმმართველობებს ასეთი დახმარება;
- ანალოგიურად, და სავარაუდოდ იმავე მიზნით, გაფართოვდა სარეზერვო ფონდის გამოყენების არეალიც;
- კიდევ უფრო გაიზარდა კონტროლი თვითმმართველობათა საფინანსო საქმიანობაზე - ამიერიდან ეს კონტროლი შეიძლება განხორციელდეს არა მარტო საკრებულოს საფინანსო კომისიის, არამედ “კანონით განსაზღვრული სხვა ორგანოების” მიერაც (მაგალითად, კონტროლის პალატა), მიუხედავად იმისა, რომ ასეთი დებულება წინააღმდეგობაში მოდის თვით ორგანულ კანონთან, რადგან ადგილობრივ თვითმმართველობებს სახელმწიფო ორგანოებთან აიგივებს.
- შეიცვალა ცენტრალური ხელისუფლების მიერ მუნიციპალიტეტთათვის დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელებაზე ზედამხედველობის წესი - განსაზღვრულად უკვე აღარ სახელდება კანონი და ხელშეკრულება, ამასთან აუცილებელი ხდება სახელმწიფო ორგანოს მიერ ზედამხედველობის პროცესში მხარის გუბერნატორთან კოორდინაცია.

ცვლილებათა პოზიტიური ასპექტია მუნიციპალიტეტის მიერ გრანტის მიღებისა და სესხის აღებისას აუცილებელი პროცედურების განსაზღვრა და სრულყოფა.

ყველაზე უფრო კურიოზულ მოვლენას წარმოადგენს ორგანულ კანონში 2009 წლის 27 მარტს შეტანილი ცვლილება, რომლის თანახმადაც თვითმმართველი ერთეულის ნებაყოფლობით უფლებამოსილებებს დაემატა კიდევ ერთი “უფლება” - “ნებაყოფლობით” გადაწყვიტოს სახელმწიფო მმართველობის ორგანოებისათვის მატერიალურ-ტექნიკური დახმარების საკითხი. საყურადღებოა, რომ 2009 წლის მარტში მიღებული კანონი ამოქმედებულად ჩაითვალა 2006 წლიდან, რითაც მას მიენიჭა უკუქცევითი ძალა და გაამართლა 2006-2008 წლებში ცენტრალური ხელისუფლებისათვის მუნიციპალიტეტთა მიერ აღმოჩენილი, თვით ქართული კანონმდებლობის მიერ აკრძალული, მატერიალურ-ტექნიკური “დახმარებები”.

## კანონი “საქართველოს დედაქალაქის - თბილისის შესახებ”

კანონში შესული ცვლილებების დიდი ნაწილი იმეორებს “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ორგანულ, როგორც იერარქიულად ზემდგომ კანონში შეტანილ შესწორებებს, თუმცა არის განსხვავებებიც.

უმთავრეს ნეგატიურ ასპექტს წარმოადგენს თბილისის თვითმმართველი ერთეულისთვის საჯარო სამართლის იურიდიული პირების შექმნის უფლებამოსილების მინიჭებისა და წარმოშობილი დავების გადაწყვეტის პროცედურა, რომლითაც ირღვევა საქართველოში მოქმედი ერთიანი საკანონმდებლო სივრცე და ილახება ცენტრალური ინსტიტუტების (პრეზიდენტი, მთავრობა, სასამართლო) კანონმდებლობით გაანტირებული უფლებები.

პოზიტიურ მოვლენად უნდა ჩაითვალოს დედაქალაქში კულტურული მემკვიდრეობის ძეგლთა სტატუსის განსაზღვრისა და ადგილობრივი სამგზავრო გადაყვანის ორგანიზების, მართვისა და რეგულირების პროცესში საჭირო პროცედურების დახვეწა.

სხვა კანონებში (4 ნორმატიული აქტი) შეტანილი 7 შესწორება შინაარსობრივად არ ცვლის ადრეარსებულ რედაქციას და მიზნად ისახავს მათ ტექნიკურ გამართვას და ორგანულ კანონთან შესაბამისობაში მოყვანას.

2008 წელს მიმდინარე საკანონმდებლო აქტივობის დახასიათებისას უნდა მოვიხსენიოთ ორი საკანონმდებლო ინიციატივა:



- “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ორგანულ კანონში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის თაობაზე, რომელიც ადგილობრივ თვითმმართველობებს აძლევდა სახელმწიფო მმართველობის ორგანოებისათვის მატერიალურ-ტექნიკური დახმარების უფლებას და რომელიც მიღებულ იქნა 2009 წლის მარტში და
- “ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ” საქართველოს კანონში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის თაობაზე, რომლის თანახმადაც ზუსტდებოდა ზედამხედველობის პროცედურები. ეს ინიციატივა, რომელიც ცენტრალურ ხელისუფლებისაგან ითხოვდა მოთხოვნების დასაბუთებას, დღემდე არ არის მიღებული პარლამენტის მიერ<sup>2</sup>.

როგორც ითქვა, 2008 წლის მანძილზე გარკვეულწილად დაიხვეწა იურიდიული (მიღებისა და ექსპერტიზის) ტექნიკა, კანონები უფრო ურთიერთპარამონიზებულია (მ.შ. ტრმინოლოგიურადაც), უფრო გაძლიერდა განმარტებითი ნაწილები.

ამავე დროს, კვლავ არსებობს მაგალითები, როცა პარლამენტი ერთდროულად (ერთ საკანონმდებლო ცვლილებათა პაკეტში) განიხილავს ურთიერთწინააღმდეგობრივ პროექტებს; ნორმატიული აქტები კვლავ შემჭიდროებულ ვადებში მიიღება და მათი ამოქმედების ვადები არაა ოპტიმალურად განსაზღვრული; შემცირდა ცალკეული მუხლების კონკრეტულობა, ხშირია ერთი და იგივე საკითხების დუბლირება; კვლავ არ გამოიყენება ტიპური დებულებები და სხვა სარეკომენდაციო აქტები.

### 3. კომპეტენციები

2008 წლის განმავლობაში პრაქტიკაში ამოქმედდა ის ნორმები, რომლებიც წინა წელს იქნა მიღებული და რომელიც გულისხმობს თვითმმართველობათა ისედაც მცირე ექსკლუზიურ კომპეტენციათა რიცხვის უფრო შემცირებას. კანონმდებლობის მიხედვით, ექსკლუზიურ კომპეტენციათა შორის უკვე აღარ გვხვდება ისეთი უფლებამოსილებანი, რომლებიც ტრადიციულად, მთელ მსოფლიოში, ადგილობრივი თვითმმართველობის რეგულირების სფეროს განეკუთვნება<sup>3</sup>.

ამ მხრივ საქართველო კიდევ უფრო დაშორდა არა მარტო ძველი დემოკრატიის ქვეყნებს (დას. ევროპა, აშშ და სხვ.), არამედ ჩამორჩა დსთ-ს ქვეყნებსაც, მ.შ. თავის კავკასიელ მეზობლებს. ისეთი კომპეტენციები - როგორცაა წყალმომარაგება, ცენტრალური გათბობა, ნარჩენების მართვის სრული ციკლი (მ.შ. ნარჩენების უტილიზაცია), სპეციალიზებული (მუსიკალური, სპორტული და ა.შ.) სკოლები და სხვ. - იგივე სომხეთისა და აზერბაიჯანისაგან განსხვავებით, გასულია თვითმმართველობათა კონტროლის სფეროდან.

ამავე დროს, როგორც კანონმდებლობის თანახმად, ისე ყოველდღიურ პრაქტიკაში ხშირია მუნიციპალიტეტების მიერ ცენტრალური ხელისუფლების კომპეტენციების განხორციელების პრეცედენტი (მაგალითისათვის გამოდგება თუნდაც ზემოხსენებული - ადგილობრივი საბიუჯეტო სახსრებით ცენტრის დაფინანსების “უფლება”). სამაგიეროდ ცენტრალური ხელისუფლება სულ უფრო და უფრო აქტიურად ერევა თვითმმართველობათა ექსკლუზიურ და ნებაყოფლობით უფლებამოსილებებში (ადგილობრივი გზების დაგება, ფასადების შეღებვა, ხიდების აღდგენა და სხვა), განსაკუთრებით - წინასაარჩევნო პერიოდში. შეიძლება ვივარაუდოთ, რომ ხელისუფლება ვერ ხედავს ზღვარს ადგილობრივი და ეროვნული დონის საქმეებს შორის. ცენტრალური ხელისუფლების მიერ წარმოებული ინტერვენციონისტული პოლიტიკა ადგილობრივი საქმეების მიმართ ხშირად კონკრეტული ხელისუფალის საკუთარი ხედვის პროექცია უფროა, ვიდრე გრძელვადიანი პოლიტიკის ნაწილი.

მთელი რიგი უფლებამოსილებები არ არის მკაფიოდ გამიჯნული ცენტრალურ ხელისუფლებასა და ადგილობრივ თვითმმართველობას შორის, ნორმატიულად არ არის რეგლამენტირებული ექსკლუზიური უფლებამოსილებების აღსრულების მექანიზმები. თუმცა ხშირად არც კანონით თვითმმართველობებისათვის მინიჭებულ კომპეტენციების რეალიზაციის პროცესში არის საქმე უკეთესად. ხშირად ადგილი აქვს არამიზნობრივ ხარჯებს მუნიციპალიტეტების მხრიდან, ამასთან ასეთი ხარჯების განწევა თითქმის უცვლელად, ერთდროულად და პარალელურად ხდება თითქმის ყველა მუნიციპალიტეტში (პოლიციის განყოფილებების, საქართველოს პარლამენტში არჩეული მაჟორიტარი დეპუტატის ბიუროების, ჯანდაცვის,

2. მვედველობაში გვაქვს დეპუტატ ვანო ხუხუნიაშვილის მიერ ინიცირებული პროექტი კანონში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანაზე, რომელიც ეფუძნება მმართველობის სისტემისა და ტერიტორიული მოწყობის რეფორმის ცენტრში მომზადდა.  
 3. მაგალითისათვის, 2007 წლის 20 ნოემბრის შესწორებით ადგილობრივ თვითმმართველობებს ჩამოერთვათ წყალმომარაგების უფლებამოსილება.



ზოგადი განათლების და ა.შ. ხარჯების დაფინანსება), რაც იმაზე მეტყველებს, რომ აღნიშნული აქტივობები “ზემოდან” არის ნაკარნახევი და სანქცირებული.

ეს ხდება მაშინ, როცა ადგილობრივ თვითმმართველობებს დაუფინანსებელი რჩებათ საკუთარი ექსკლუზიური უფლებამოსილებები. მწირი საბიუჯეტო შემოსავლებიდან გამომდინარე, ადგილობრივი თვითმმართველობების ხარჯებიც შეზღუდულია. ამიტომაც, ხარჯების უდიდესი ნაწილი თვითმმართველობის აპარატის და სხვა, ეროვნული დონის პროგრამების (ჯანდაცვა, განათლება) ხელშეწყობი ხარჯების დაფინანსებას ხმარდება. ამდენად, ადგილობრივი თვითმმართველობების მიერ რეალური განვითარებაზე ორიენტირებული პროგრამების დაფინანსება არ ხორციელდება. ადგილობრივი თვითმმართველობების უმეტესობაში მოუწესრიგებელია ინფრასტრუქტურა, მწირი თანხები იხარჯება საზოგადოებრივ ღონისძიებებზე, რის გამოც მაღალია მოსახლეობის მიგრაცია სოფლებიდან ქალაქის ტიპის დასახლებებში, ხოლო ქალაქის ტიპის დასახლებებიდან - დედაქალაქში. შედეგად, ქვეყნის მოსახლეობის 1/3 დედაქალაქშია კონცენტრირებული.

#### 4. მოწყობა და სტრუქტურა

2008 წელს თვით ხელისუფლებისთვისაც კი აშკარა გახდა ახალი ტერიტორიული მონაცობის ირაციონალური (არაეფექტური) ხასიათი. აღნიშნულის მაგალითად გამოდგება “სოფლის დახმარების პროგრამის” ამოქმედება - ცენტრალურ ხელისუფლებას უწევს ხარჯის განევა იმ პროგრამების დასაფინანსებლად, რომელთა განხორციელება წესით ადგილობრივი თვითმმართველობების ექსკლუზიურ კომპეტენციას უნდა წარმოადგენდეს.

2005-2006 წლებში განხორციელებული ქვეყნის ახალი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მონაცობა მიზნად ისახავდა ადგილობრივი თვითმმართველობებისათვის რეალური რესურსების გადაცემას. გარდა იმისა, რომ თვითმმართველობებს რეალურად არ მიუღიათ საკუთარი რესურსები და კიდევ უფრო დამოკიდებულნი გახდნენ ცენტრალურ ხელისუფლებაზე, ისინი, გამსხვილების შედეგად, კიდევ უფრო დაშორდნენ მოსახლეობას. ყოფილი ქვედა დონის საკრებულოების ტერიტორიებზე ტერიტორიული ორგანიზაციების რწმუნებულთა შტატის შემოღება არ შეიძლება ჩაითვალოს არსებული სისტემის ალტერნატივად. იმ შემთხვევაშიც კი, თუ მათ გადაეცემთ შესაბამისი უფლებამოსილება და რესურსები, ისინი ვერ იქნებიან ადგილობრივი თემების მოსახლეობის ნების გამომხატველნი. ამას გარდა, ყოფილ რაიონულ დონეზე თვითმმართველობების ატანა მაშინ, როდესაც მათ ფაქტურად საკუთარი რესურსები არ გააჩნიათ, ადგილებზე გადაჭარბებული პოლიტიზაციისა და ცენტრისათვის პრობლემების შექმნის საფრთხეს შეიცავს. და ბოლოს, ახლო თუ შორეულ მომავალში ქვეყანაში რეგიონული დონის შემოღება ახალი კონფლიქტების საფუძველს შექმნის მომავალ რეგიონებსა და მათ შემადგენლობაში შემავალ რამდენიმე მსხვილ მუნიციპალიტეტს შორის, ვინაიდან ზოგიერთი მუნიციპალიტეტი (გორი, გარდაბანი, მარნეული ...) ადამიანური და სხვა რესურსების ოდენობით აღემატება კიდევ ზოგ სუსტ რეგიონს (მცხეთა-მთიანეთი, გურია, რაჭა-ლეჩხუმი-ქვემო სვანეთი).

საქართველოს პოლიტიკურ ელიტაში უკვე გაისმის ხმები 2005 წლამდე არსებული მოდელის აღდგენის საჭიროებაზე. სავარაუდოდ ეს სურვილი საარჩევნო კონიუნქტურითაა ნაკარნახევი და არ ითვალისწინებს ძველ მოდელში არსებული სისუსტეების აღმოფხვრის მექანიზმების ჩამოყალიბებას, ვინაიდან საბოლოო დასკვნების გამოტანამდე აუცილებელია დეტალურად იქნას გაანალიზებული რეფორმის მიმდინარეობის ყველა ასპექტი, რათა ხელისუფლებამ და საზოგადოებამ სწორი დასკვნები გააკეთოს და მოკლევადიანი პოლიტიკური მიზნების მისაღწევად კვლავ ნაჩქარევი გადანყვეტილებები არ იქნას მიღებული.

ასეთი პერსპექტივის გათვალისწინებით მუშაობა უნდა წარიმართოს არა ადრე არსებული მრავალი, სუსტი მუნიციპალიტეტის აღდგენის, არამედ ძველი და ახალი მოდელების შუალედური ვარიანტის ჩამოყალიბების მიმართულებით, რაც ცენტრალურ ხელისუფლებას მნიშვნელოვნად შეუმსუბუქებს საზოგადოების წინაშე ნაკისრი ვალდებულებების ტვირთს და ამავე დროს არ შეუქმნის პრობლემებს, თუნდაც სერიოზული პოლიტიკური, ეკონომიური, თუ სხვა სახის კრიზისების პერიოდში.

ძველ ტრადიციებისაკენ დაბრუნების ტენდენცია შეინიშნება ადგილობრივი თვითმმართველობების სტრუქტურათა ფუნქციონირების პროცესშიც. მიუხედავად რეფორმის ავტორთა დეკლარირებისა, რომ მთავარ როლს ადგილებზე წარმომადგენლობითი ორგანიზაციები - საკრებულოები უნდა ასრულებდნენ, კვლავ ძლიერდება აღმასრულებელი შტოს - გამგეობის/მერიის როლი, საკრებულოთა უფლებების შემდგომი შეზღუდვის ფონზე.



“ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ორგანულ კანონში 2008 წელს შესული ცვლილებით, ერთი საბიუჯეტო ორგანიზაციისთვის დამტკიცებულ ასიგნებათა 10%-იანი ლიმიტის ფარგლებში გადანაწილების უფლების ნაცვლად, დადგინდა კონკრეტულ მუხლში გადანაწილების 5%-იანი ლიმიტი. ამავე დროს, ამ დებულების საპირისპიროდ, “ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ” კანონში შესული შესწორების თანახმად, მომდევნო ორი წლის (2009-2010) განმავლობაში ეს მაჩვენებელი, შესაბამისად, 15% და 10%-ით განისაზღვრა, რაც თვითმმართველობის აღმასრულებელი შტოს მოქმედების თავისუფლებას ზრდის საკრებულოს მხრიდან ყოველგვარი კონტროლის გარეშე.

ანალოგიური ცვლილებები საკმაოდ დაბავს ურთიერთობას საკრებულოსა და გამგეობას, ასევე საკრებულოსა და რეგიონში სახელმწიფოს რწმუნებულს/გუბერნატორს შორის, ვინაიდან ეს უკანასკნელი, როგორც წესი, ურთიერთობაში აღმასრულებელ შტოს, გამგეობას, როგორც სახელისუფლებო ვერტიკალის ბუნებრივ გაგრძელებას, ანიჭებს უპირატესობას<sup>4</sup>.

## 5. ზინანსები

### 5.1. შემოსულობები

ადგილობრივი თვითმმართველობების შემოსავლების ზრდა საქართველოში ბოლო ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის უმთავრეს მიზანს წარმოადგენდა. რეფორმის ავტორები თანახმანი იყვნენ შეემცირებინათ ადგილობრივი დემოკრატიისა და მოსახლეობასთან სიახლოვის ხარისხი, თუ გამსხვილებული თვითმმართველობები მიაღწევდნენ რეალურ ფინანსურ მდგრადობას და შეძლებდნენ ეფექტური საზოგადოებრივი მომსახურების მიწოდებას მოსახლეობისათვის.

ქვედა დონის, სუსტი მუნიციპალიტეტების გაუქმებისა და თვითმმართველობების ყოფილ რაიონულ დონეზე ატანის შემდეგ ნათელი გახდა, რომ ცენტრი უკვე ახალ, გამსხვილებული თვითმმართველობების უფლებამოსილებათა და რესურსების შემცირებას იწყებს.

სამწუხაროდ აღნიშნული ტენდენცია 2008 წლის განმავლობაშიც გაგრძელდა. მიუხედავად იმისა, რომ ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების საბიუჯეტო შემოსულობებმა 1,4 მლრდ. ლარი შეადგინა, რაც თვითმმართველობის ჩამოყალიბების შემდეგ ყველაზე მაღალ მაჩვენებელს წარმოადგენს, ადგილობრივი თვითმმართველობების ფინანსური დამოუკიდებლობის ხარისხი არ გაზრდილა.

უფრო მეტიც, ადგილობრივ ბიუჯეტებში მკვეთრად შემცირდა საკუთარი შემოსავლების ხვედრითი წილი<sup>5</sup>. “საკუთარი შემოსავლები” ბიუჯეტებში უკვე აღარ არის ძირითადი საკლასიფიკაციო ერთეული, ხოლო საკუთარ შემოსულობებს მიეკუთვნა გამოთანაბრებითი ტრანსფერებიც, რომელთა ოდენობის განსაზღვრა მთლიანად ცენტრალური ხელისუფლების პრეროგატივას წარმოადგენს.

აღნიშნული პოლიტიკის შედეგად მუნიციპალიტეტები მეტწილად ცენტრის ტრანსფერებზე არიან დამოკიდებულნი, რაც ზოგი მუნიციპალიტეტის შემოსავლების უდიდეს ნაწილს (2/3-ზე მეტს) შეადგენს. ეს, თავის მხრივ, ზრდის ცენტრის მხრიდან მათზე ზეწოლის საფრთხეს<sup>6</sup>.

ტრანსფერების წილის რამდენჯერმე გაზრდა გამოწვეულია გამოთანაბრებითი ტრანსფერის გაანგარიშების მეთოდოლოგიის ცვლილებით. თუ 2007 წელს გამოთანაბრებითი ტრანსფერის გაანგარიშების ფორმულა მხოლოდ შემოსავლების გამოთანაბრებას ისახავდა მიზნად და ადგილობრივი ბიუჯეტების ხარჯვით ნაწილს არ ითვალისწინებდა, ამასთან სატრანსფერო გათვლებში არ ფიგურირებდა თბილისი (სადაც სულ მოსახლეზე შემოსულობების მაჩვენებელი 83 ლარს შეადგენდა, საერთოეროვნული 45 ლარისაგან განსხვავებით), 2008 წლის 1 იანვრიდან გაანგარიშების ახალი ფორმულის ამოქმედების შედეგად, არსებული ხარვეზი გამოსწორდა და ზემოხსენებული კოეფიციენტები გათვალისწინებულ იქნა.

4. აღნიშნულის თვალსაჩინო მაგალითი დანართში II კეისის სახითაა მოტანილი.

5. მაგალითისათვის, ქონების გადასახადი ადგილობრივი ბიუჯეტების საშემოსავლო ნაწილის მხოლოდ 9% შეადგენს, საიდანაც უდიდესი წილი თბილისზე მოდის.

6. მაგალითისათვის, ხარაგაულის მუნიციპალიტეტის 2009 წლის ბიუჯეტის შემოსავლების პროგნოზი 2,4 მლნ. ლარია, საიდანაც 89% ცენტრის დოტაციას შეადგენს. იხ. III კეისი.



ამავე დროს, ფინანსთა სამინისტროს დღემდე არ დაუმტკიცებია ტრანსფერის გაანგარიშების კოეფიციენტები. ხდება კოეფიციენტებით მანიპულირება და შედეგად თვითმმართველობები რეალურად საჭიროზე ნაკლებ ტრანსფერს იღებენ.

ასევე გაიზარდა სპეციალური ტრანსფერის მოცულობა (48,2 მლნ. ლარიდან 158,8 მლნ. ლარამდე), ვინაიდან მის დეფინიციაში გაჩნდა საკმაოდ ბუნდოვანი ტერმინი - “სხვა აუცილებელი ხარჯები”. 2008 წლის 30 დეკემბრიდან კი ამ ტრანსფერის მიზნობრიობა ფაქტურად ყოვლისმომცველი გახდა, ვინაიდან მისი გამოყენება უკვე შეიძლება ასევე დაუკონკრეტებელი “სხვა გადასახდელების დასაფინანსებლადაც”, რაც არღვევს ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიის პრინციპებს, კერძოდ მე-9 მუხლის მე-7 პუნქტს (სუბსიდიებით სპეციალური პროგრამების დაფინანსების მიზანშეუწონლობის შესახებ).

რეალურად ყველა ამ ცვლილების შედეგად ფორმალურად შენარჩუნდა ადგილობრივი თვითმმართველობების ბიუჯეტების მთლიანი მოცულობა, მაგრამ ფაქტობრივად ამ თანხების უდიდესი ნაწილის გაცემა ცენტრზეა დამოკიდებული და ცენტრალური ხელისუფლების საქმიანობის დაფინანსებას ხმარდება.

ცენტრის მიერ თვითმმართველობებისათვის საკუთარი შემოსავლების “ნართმევის” ტენდენცია განსაკუთრებით გაიზარდა ბოლო 2 წლის განმავლობაში.

მარტო 2008 წელს, 2007 წელთან შედარებით, საკუთარი შემოსავლები - 422,5 მლნ. ლარით (66,6%), ხოლო კაპიტალური შემოსავლები 182,3 მლნ. ლარით (57,1%) შემცირდა. ამავე დროს 709,9 მლნ. ლარით (254,8%) გაიზარდა არასაგადასახადო შემოსავლების წილი (მ.შ. ტრანსფერების მოცულობის ზრდამ 426,8 მლნ. ლარი - 599,2% შეადგინა)

შედეგად, ძირეულად შეიცვალა ადგილობრივი ბიუჯეტების სტრუქტურა - თუ ჯერ კიდევ 2007 წელს საკუთარი საგადასახადო შემოსავლები ადგილობრივი ბიუჯეტების 50,2%-ს შეადგენდა, 2008 წელს იგი 15,1%-მდე შემცირდა.

კიდევ უფრო მძიმე სურათს დავინახავთ, თუ გავიხსენებთ ადგილობრივი ბიუჯეტების ხვედრითი წილის ცვლის დინამიკას “ვარდების რევოლუციის” მომდევნო წლებში.

ცხრილი #1. ადგილობრივი ბიუჯეტების წილი მთლიან შიდა პროდუქტთან და კონსოლიდირებულ ბიუჯეტთან მიმართებაში (%%)

წლები	მშპ-სთან მიმართებაში (%)	კონსოლიდირებულ ბიუჯეტთან მიმართებაში (%)
2004	6,0	22,8
2005	5,3	18,3
2006	4,8	14,3
2007	5,1	14,1
2008	2,4	6,0
2009 <sup>7</sup>	1,6	5,1

წყარო: საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო.





## 5.2. გადასახდელები

2008 წელს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების საბიუჯეტო გადასახდელების საერთო მოცულობამ 1,35 მლრდ. ლარზე მეტი შეადგინა. ამასთან, როგორც ზემოთ აღინიშნა, საკმაოდ მნიშვნელოვანი ხარჯი იქნა გაწეული თვითმმართველობის არასაკუთარი კომპეტენციების დასაფინანსებლად (პოლიციის განყოფილებების, პარლამენტის მაჟორიტარი დეპუტატების ბიუროების, ჯანდაცვის, ზოგადი განათლების და ა.შ. ხარჯების დაფინანსება)<sup>8</sup>.

2008 წელს არასაკუთარი ხარჯების წილი მთლიან ხარჯებში არც თუ ისე მცირეა. 2007 წელს არამიზნობრივი ხარჯების წილი შეადგენდა მთლიანი ხარჯების 6,4 პროცენტს, 2008 წელს - 9,1 პროცენტს, ხოლო 2009 წელს კი დაგეგმილ გადასახდელებს შორის მას 8,6 პროცენტი უჭირავს. ადგილობრივი თვითმმართველობების მიერ ექსკლუზიური უფლებამოსილებების დაუფინანსებლობა ამძიმებს რეგიონებში არსებულ ისედაც მძიმე სოციალურ ფონს.

დედაქალაქს, რომელსაც სხვა მუნიციპალიტეტებთან შედარებით, ერთ სულ მოსახლეზე ყველაზე მაღალი საბიუჯეტო შემოსავლები გააჩნია, მეტ-ნაკლებად ყველაზე კარგად აქვს მოწესრიგებული ინფრასტრუქტურა და სახელმწიფო ბიუჯეტის უმეტესი ნაწილიც დედაქალაქში იხარჯება. შეიქმნა სიტუაცია, როცა დედაქალაქის ბიუჯეტი დაახლოებით 2-ჯერ აღემატება ქვეყნის ყველა სხვა დანარჩენი თვითმმართველობების ბიუჯეტების ჯამს (ავტონომიური რესპუბლიკების გამოკლებით). დანამდვილებით შეიძლება ითქვას, რომ მთელი ეკონომიკური აქტივობა და შესაბამისად ფინანსები, ერთ ქალაქშია თავმოყრილი.

მთლიანობაში, ადგილობრივი ბიუჯეტების ხარჯვითი ნაწილის 56% მოდის ადმინისტრაციის შენახვასა და ისეთი საქმიანობის დაფინანსებაზე (ჯანდაცვა, განათლება და სხვ.), რაც ქართული კანონმდებლობის მიხედვით, არ წარმოადგენს უშუალოდ ადგილობრივი თვითმმართველობების კომპეტენციებს.

ხარჯვითი ნაწილის კიდევ ერთი უარყოფით ასპექტს წარმოადგენს სარეზერვო ფონდის (რაც ფიქსირებული ასიგნებების მაქსიმუმ 2%-ს, დაახლოებით 28 მლნ. ლარს შეადგენს) მიზნობრიობის არეალის გაზრდა. ამჟამად უკვე დასაშვებია ამ თანხის “სხვა ადგილობრივი მნიშვნელობის ღონისძიებების” დასაფინანსებლად მიმართვა, თუმცა არაა დაკონკრეტებული, რა მოიაზრება კანონის ამ განმარტებაში, რაც ზრდის აღნიშნული თანხების არამიზნობრივად გამოყენების საფრთხეს. მაგრამ ეს, სხვა პრობლემებთან შედარებით, ყველაზე “უწყინარ” პრობლემად მოჩანს.

სახელმწიფო და ადგილობრივი უფლებამოსილებებისა და ბიუჯეტების ასეთი აღრევა ზრდის ტრასაქციზურ დანახარჯებს, კერძოდ ადმინისტრირების ხარჯებს, მაგრამ საშუალებას აძლევს ცენტრს, აკონტროლოს არა მარტო თავისი, არამედ ფორმალურად თვითმმართველობების რესურსებიც.

საილუსტრაციოდ გამოდგება მუნიციპალიტეტების არამიზნობრივი ხარჯებისა და “სოფლის დახმარების პროგრამის” ურთიერთშედარება. როგორც აღინიშნა, ცენტრის “თხოვნით” მუნიციპალიტეტებმა სახელმწიფო ინსტიტუტების საქმიანობა 2008 წელს დააფინანსეს დაახ. 130 მლნ. ლარით. ამავე დროს ხდება გაწეული ხარჯების ნაწილობრივ უკან დაბრუნება (მაგალითად, “სოფლის დახმარების” სახელმწიფო პროგრამა 2008 წელს 19 მლნ. ლარით, ხოლო 2009 წელს - 21 მლნ. ლარით განისაზღვრა), ოღონდ ეს სახელმწიფოს “საჩუქარს” წარმოადგენს და არა თვითმმართველობების მიერ საკუთარ ტერიტორიებზე განხორციელებულ აქტივობებს.

და ბოლოს, ორიოდ სიტყვით უნდა შევეხოთ ადმინისტრირების ხარჯებს. მართალია განხორციელდა ადგილობრივი სტრუქტურების ოპტიმიზაცია, მაგრამ ამჟამად შემცირებული სტრუქტურები ადმინისტრირებისათვის რამდენჯერმე უფრო მეტ თანხას ხარჯავენ (დაახ. 175 მლნ. ლარი - 2008 წ.), ვიდრე რეფორმამდელი ყველა დონის ადგილობრივი სტრუქტურა სულ ხარჯავდა ერთად აღებულ ადმინისტრაციულ და პროგრამულ ნაწილებზე.

8. მაგალითისათვის, სიღნაღის მუნიციპალიტეტმა პოლიციის დასაფინანსებლად საკუთარი ბიუჯეტიდან გამოყო 7,5 ათ ლარი, ხარაგაულის მუნიციპალიტეტმა - 40 ათ. ლარი, დედოფლისწყაროს მუნიციპალიტეტმა - 64,5 ათ ლარი, ლაგოდეხის მუნიციპალიტეტმა - 220 ათ ლარი, ზუგდიდის მუნიციპალიტეტმა - 714,5 ათ. ლარი. იხ. IV კვისი.



## 6. ქონება

მიუხედავად იმისა, რომ თვითმმართველობებისათვის სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული ქონების ნაწილის გადაცემის პროცესი 2005 წლიდან დაიწყო, ადგილობრივი თვითმმართველობების ეკონომიკური მდგრადობის ჩამოყალიბებას ხელს უშლის გადაცემის პროცესის გაჭიანურება, ქონების განკარგვასთან დაკავშირებით რეალური დამოუკიდებლობის არარსებობა და ადგილობრივი ფინანსების განაწილების საკითხებში ცენტრალური ხელისუფლების ჩარევის მაღალი ხარისხი. თვითმმართველობებისათვის გადაცემული ქონება მხოლოდ მათი ექსკლუზიური საქმიანობის განსახორციელებლად არის საკმარისი და ამ ქონების განკარგვით დამატებითი შემოსავლების მიღების საშუალება არ ეძლევათ.

თვითმმართველობებისათვის სახელმწიფო ქონების გადაცემა ხდება კანონის საფუძველზე (პირდაპირი წესით) ან თვითმმართველი ერთეულის მიერ მოთხოვნის საფუძველზე. საერთაშორისო ნორმებიდან გამომდინარე, თვითმმართველობებს უნდა ჰქონდეთ საკუთარი ქონების თავიანთი შეხედულებისამებრ განკარგვის საშუალება, მაგრამ საქართველოში ამ მხრივ პარადოქსული სიტუაციაა შექმნილი: მუნიციპალიტეტებს თავისი შეხედულებისამებრ საკუთარი ქონების მხოლოდ სარგებლობაში გაცემა შეუძლიათ, რაც შეეხება განკარგვას, ეს 2007 წლიდან ცენტრალური ხელისუფლების, კერძოდ პრეზიდენტის პრეზიდიუმის ნარმოადგენს.

გარდა აღნიშნულისა, მუნიციპალური საკუთრების სფეროში სხვა პრობლემებიცაა:

- გაურკვეველი, და ხშირად ურთიერთწინააღმდეგობრივი, ნორმატიული ბაზა;
- ქონების გადაცემის პროცესის დაუგეგმავობა და სტიქიური ხასიათი. ინვენტარიზაციისა და პასპორტიზაციის ინსტიტუტების არარსებობა ან/და არაეფექტური მუშაობა;
- სხვადასხვა სახელმწიფო სტრუქტურების (გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტრო, ენერჯეტიკის სამინისტრო, იუსტიციის სამინისტრო და სხვ.) შორის კოორდინაციის არარსებობა;
- ზოგიერთი მუნიციპალიტეტის მცდელობა, მიიღოს ქონება, რაც მისთვის გადაცემას არ ექვემდებარება (მაგ. სკოლების შენობები და ა.შ.);
- ტყის რესურსების ადგილობრივი თვითმმართველობების საკუთრებაში ადგილობრივი მნიშვნელობის ტყის რესურსების (ე.წ. ყოფილი საკოლმეურნეო და საბჭოთა მეურნეობების ტყეები - სულ 800 ათ. ჰა) გადაცემის საკითხის მოუგვარებლობა, მით უმეტეს, რომ 1991 წლიდან მოყოლებული, ამ ტყის მნიშვნელოვანი ნაწილი სრულიად განადგურდა დაუგეგმავი და უსისტემო ჭრის შედეგად;
- ადგილობრივი მნიშვნელობის წყლის რესურსების გადაცემასთან დაკავშირებული საკითხები, მით უმეტეს, იმის გათვალისწინებით, რომ წყალმომარაგების კომპეტენციაც კი ცენტრალურმა ხელისუფლებამ მიითვისა და დღემდე ამაოდ ცდილობს აღნიშნული სტრუქტურის პრივატიზაციას.

## 7. ზედამხედველობა

ცენტრალიზაციისა და გადაჭარბებული კონტროლის ზრდის ტენდენცია, რომელმაც რეფორმის დასაწყისშივე იჩინა თავი, 2008 წელს კვლავ განაგრძობს ზრდას.

“ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ორგანული კანონის შესწორებები ზრდის მაკონტროლებელი ორგანოების რიცხვს, ამასთან ამ უკანასკნელთ ვეალებათ შემოწმების კოორდინაცია მოახდინონ რეგიონში სახელმწიფოს რწმუნებულთან/გუბერნატორთან. არ კონკრეტდება, თუ რა იგულისხმება ზოგად ტერმინში - “კოორდინაცია” ქვეშ (ეს არის კონსულტაცია, ნებართვის გაცემა თუ ფორს-მაჟორულ სიტუაციებში საგანგებო ჩარევის უფლებამოსილება).

იგივე კანონში შესწორებებით გაფართოვდა საფინანსო შემოწმების განმახორციელებელი სახელმწიფო ინსტიტუტების რიცხვი, თუმცა კანონი არც ამ ორგანიზაციების ჩამონათვალს იძლევა და არც შესაბამისი პროცედურების აღწერას. ასევე არაა მითითებული ის ნორმატიული აქტები, რომლებმაც უნდა განსაზღვრონ აღნიშნული უფლებები და მათი განხორციელების პროცედურები.

თუ გავითვალისწინებთ არსებულ პრაქტიკას, სავარაუდოა, რომ გუბერნატორიც და სხვა სახელმწიფო ინსტიტუტებიც მიიღებენ დამატებით მექანიზმებს მუნიციპალიტეტებზე პოლიტიკური, თუ სხვა სახის, როგორც იურიდიული ზეწოლის, ისე არაპირდაპირი ზემოქმედების განსახორციელებლად. როგორც წესი, ასეთი ქმედება მუნიციპალიტეტთა მხრიდან ლოიალობის შენარჩუნებისათვის გამოიყენება და პრევენციის საშუ-



ალებას წარმოადგენს. ამასთან, იგი არაა ყოვლისმომცველი - “სანდო” თვითმმართველობების მიმართ არათუ ზენოლის მექანიზმები არ გამოიყენება, არამედ მათ ზედმეტი პრივილეგიებიც ენიჭებათ.

აღნიშნულის ნათელ მაგალითს წარმოადგენს “საქართველოს დედაქალაქის - თბილისის შესახებ” კანონში თბილისის მთავრობის დაფუძნებული საჯარო სამართლის იურიდიული პირის მიერ მიღებული გადაწყვეტილების გასაჩივრების წესთან დაკავშირებით შესული დამატება, რომლის თანახმად სასამართლოს როლი დავის გადაწყვეტის პროცესში საერთოდ არაა ნახსენები - უმაღლეს ინსტანციას ამ შემთხვევაში მერი წარმოადგენს. სახელმწიფოს მიერ შექმნილი საჯარო სამართლის იურიდიულ პირთან დაკავშირებულ შემთხვევაში ასეთი უფლება საქართველოს პრეზიდენტსაც არ გააჩნია. ასევე გაურკვეველია, ვინ იქნება მედიატორი მაგალითად, სახელმწიფოსა და თბილისის მთავრობის მიერ შექმნილ საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებს შორის წარმოშობილი დავის შემთხვევაში - ქართული სახელმწიფო, ხელისუფლება, სასამართლო სისტემა, პრეზიდენტი - ერთი მხრივ, თუ თბილისის მერი - მეორე მხრივ.

კანონმდებლობით საქართველოს დედაქალაქს მართლაც აქვს დამატებითი უფლებამოსილებები და მოვალეობები, მაგრამ ასეთი უფლებების მეტისმეტი გაფართოება (ბიუჯეტის შედგენა-განაწილების, კულტურული მემკვიდრეობის დაცვის, ახალი იურიდიული პირების დაფუძნების და სხვა კუთხით, რაც, არც თუ ისე იშვიათად, ეწინააღმდეგება იგივე ორგანული კანონის პრინციპებს) თბილისს აქცევს განსაკუთრებულ, ქვეყნის დანარჩენი ნაწილისაგან გამორჩეულ სუბიექტად, ხოლო მასთან დაკავშირებულ საკანონმდებლო პაკეტს - კვაზი-კოდექსად, რამაც ქვეყნის ერთიან საკანონმდებლო სივრცეში შესაძლოა გარკვეული პრობლემები წარმოშვას.

მთელ რიგ ნაკლოვანებებთან ერთად შემაშფოთებელია ის გარემოება, რომ სახელმწიფო ნაკლებ ყურადღებას აქცევს მათ და ხშირად იგნორირებას უკეთებს ხარვეზების, თუნდაც ტექნიკური, გამოსწორების მცდელობას: კანონპროექტი “ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ” საქართველოს კანონში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის თაობაზე, რომლის თანახმადაც, როგორც თვითმმართველობებისათვის, ისე მათი მაკონტროლებელი ორგანოებისათვის, იზრდებოდა ზედამხედველობის პროცესის ვადები და ხაზგასმული იყო ზედამხედველობის ორგანოს მიერ ნორმატიული აქტის გაუქმებისა ან მასში ცვლილების შეტანის მოთხოვნის შემთხვევაში დასაბუთების აუცილებლობა, საქართველოს პარლამენტს არც განუხილავს.

## 8. საზოგადოებრივი მომსახურების მიწოდება

როგორც ითქვა, 2008 წელს გაგრძელდა ადგილობრივი თვითმმართველობების ექსკლუზიური კომპეტენციების ცენტრალური ხელისუფლების მიერ მითვისების ტენდენცია. “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ორგანულ კანონში შეტანილი ცვლილებების შედეგად ადგილობრივ თვითმმართველობებს ჩამოერთვათ წყალმომარაგების სისტემები და მათზე კონტროლი (ტარიფების დადგენის უფლება). ტარიფების რეგულირება ენერგეტიკის მარეგულირებელი კომისიის (სემეკი) პრეროგატივა გახდა. ამავე დროს ღიად დარჩა მოქმედი სისტემების საკუთრების საკითხი. იგეგმებოდა აღნიშნულ ობიექტთა ჩართვა პრივატიზაციის ნუსხაში, მაგრამ მძიმე ფინანსური ვალდებულებების (დავალიანებები), ამორტიზებული მატერიალურ-ტექნიკური ბაზისა და მეტად მცირე მასშტაბის გამო მსხვილ ინვესტორთა მოზიდვა ვერ მოხერხდა.

მესაკუთრისა და დამფინანსებლის გაურკვეველობამ 2008 წლის შუახანებში საქართველოს ბევრ მუნიციპალიტეტში წყალმომარაგების სფეროში კატასტროფული სიტუაცია შექმნა. ხელისუფლება იძულებული გახდა, კვლავ თვითმმართველობებისათვის “დაევალებინა” აღნიშნული სტრუქტურის დაფინანსება, მიუხედავად იმისა, რომ ამ უკანასკნელთ აღარ გააჩნდათ შესაბამისი უფლებამოსილება.

უკეთესი სიტუაცია არც იმ სფეროებშია, რომლებიც ჯერჯერობით ისევ ადგილობრივი თვითმმართველობის კომპეტენციას წარმოადგენს. ერთადერთ გამონაკლისად შეიძლება ჩაითვალოს საყოფაცხოვრებო ნარჩენების შეგროვებისა და გატანის სერვისი, სადაც გარკვეული დადებითი ძვრები შეინიშნება. ზოგი მუნიციპალიტეტი (მაგ. გურჯაანი, გორი) ცდილობს გააუმჯობესოს სერვისი, თუმცა ეს გადასახადების ზრდის ხარჯზე ხდება.

საქართველოს 52 მუნიციპალიტეტში ჩატარებული კვლევა აჩვენებს, რომ გატარებული ღონისძიებების შედეგად დასახლებულ პუნქტთა (როგორც წესი, მართო ქალაქების) დასუფთავების ხარისხი 14,2%-ით (37,8%-დან 52,0%-მდე), ხოლო შედეგად მოსახლეობის კმაყოფილების დონე 6,6%-ით (35,0%-დან 41,0%-მდე) გაიზარდა მაშინ, როცა მოსაკრებლების ამოღების მაჩვენებელმა 32,0%-ით (25,7%-დან 58,0%-მდე)



იმატა<sup>9</sup>.

ამავე დროს არც ერთ მუნიციპალიტეტს (გარდა დიდი ქალაქებისა) არ გააჩნია მყარი ნარჩენების შეგროვებისა და გატანის სტრატეგიის ამსახველი თუნდაც ფორმალური დოკუმენტი. აღარაფერს ვამბობთ უტილიზაციის პოლიტიკაზე, რაც საქართველოში საერთოდ არ არსებობს.

შედეგად რთულდება არათუ აღნიშნული სერვისის ხარისხის მკვეთრი ზრდა, არამედ მოსაკრებლის ამოღების ადმინისტრირებაც. მიუხედავად მოსაკრებლის ამოღების მაჩვენებლის გაუმჯობესებისა, მომსახურების დაფინანსების ძირითად წყაროს მაინც ადგილობრივი თვითმმართველობის მხრიდან სუბსიდირება წარმოადგენს (თანხების 50-75%).

უნდა ვივარაუდოთ, რომ მომავალში სიტუაცია უფრო გართულდება, ვინაიდან 2009 წლიდან დაგეგმილია ქუჩების დასუფთავების სერვისისათვის ცენტრალური ბიუჯეტიდან დაფინანსების შეწყვეტა, რაც თავისთავად გულისხმობს დაფინანსების ტვირთის მოსახლეობაზე გადასვლას, მოსაკრებლების გაზრდის გზით. თუ გავითვალისწინებთ, რომ მოსახლეობის აბსოლუტური უმრავლესობის შემოსავალი (განსაკუთრებით რეგიონებში) საარსებო მინიმუმზე დაბალია, გადასახადების ადმინისტრირებაში სერიოზულ პრობლემებს უნდა ველოდოთ<sup>10</sup>.

## 9. საზოგადოების მონაწილეობა

ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობაში და გადანაცვებების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობის დონე მეტად დაბალია. არსებული საკანონმდებლო გარემო ამ პროცესს ხელს არ უწყობს - არ არსებობს საზოგადოების რეალური ჩართვისათვის აუცილებელი კონკრეტული მექანიზმები და პროცედურები. მაგალითისათვის, ადგილობრივი ბიუჯეტების ხარჯების დაგეგმვისას არ ხდება მოსახლეობის პრიორიტეტების გათვალისწინება და დაგეგმვაში საზოგადოების თანამონაწილეობის საკითხი მინიმალურია, რომ აღარაფერი ვთქვათ სხვა, უფრო სპეციფიკურ საკითხებზე.

სიტუაცია დაამძიმა 2006 წელს ადმინისტრაციული რეფორმის შედეგად თვითმმართველი ერთეულების გამსხვილებამ, რამაც მეტისმეტად გაზარდა დისტანცია თვითმმართველობების ორგანოებსა და მოსახლეობას შორის. შედეგად აუცილებელი გახდა ისეთი მექანიზმების ამოქმედება, რომლებიც საზოგადოებასა და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის ეფექტურ კომუნიკაციას უზრუნველყოფდა. სწორედ ამ მიზნით იქნა შემოღებული ადრეარსებულ, I დონის გაუქმებული თვითმმართველობების დონეზე გამგეობის რწმუნებულთა ინსტიტუტი, თუმცა იგი რეფორმამდელი, მეტად არაეფექტური სტრუქტურების ეფექტიანობის დონესაც ვერ აღწევს. მიუხედავად გამსხვილებისა (და შესაბამისად, შედარებით მეტი ფინანსების მობილიზების პირობების გაჩენისა), თვითმმართველობებს ხშირად საკუთარი საინფორმაციო საშუალებების სათანადო დონეზე შენახვაც არ ან ვერ შეუძლიათ.

კვლევები აჩვენებს, რომ საკრებულოების სხდომებს მოსახლეობის მხოლოდ მცირე ნაწილი თუ დასწრება (რეგიონებში - 5,1%, თბილისში - 2,2%). უფრო შემაშფოთებელი კი ისაა, რომ რეგიონების მოსახლეობის 81,5%-ს და თბილისელთა 87,4%-ს ამის სურვილიც კი არ გასჩენია.

საზოგადოების ინდეფერენტობას, უპირველეს ყოვლისა, განაპირობებს უნდობლობა ადგილობრივი სტრუქტურების მიმართ, ვინაიდან თვლის (და სავსებით სამართლიანადაც), რომ შეზღუდული უფლებებისა და რესურსების პირობებში თვითმმართველობებს, სურვილის შემთხვევაშიც კი, გაუჭირდებათ მოსახლეობის ინტერესების დაკმაყოფილება.

მნიშვნელოვან პრობლემას წარმოადგენს მუნიციპალიტეტების საქმიანობისა და, საერთოდ, თვითმმართველობის პრინციპების შესახებ საზოგადოების ინფორმირების დაბალი დონე. იმ მოქალაქეთა 80%-ზე მეტი, ვინც თვითმმართველობას მიმართა, ვერ ფლობს ინფორმაციას მიმართვისათვის საჭირო აუცილებელი პროცედურების შესახებ.

9. იხ. პროექტის "საზოგადოების მონაწილეობა ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობაში" (ურბანული ინსტიტუტი) ანგარიში.

10. მაგალითისათვის, ლანჩხუთის მუნიციპალიტეტში ოჯახების (და არა სულ მოსახლეობა!) თვიური შემოსავალი, მოსახლეობის 78,5%-თვის 150 ლარზე ნაკლებს შეადგენს. ანალოგიური (და უფრო მძიმე) სიტუაციაა საქართველოს მუნიციპალიტეტთა აბსოლუტურ უმრავლესობაში (თბილისისა და ზოგი ქალაქის გამოკლებით).



მცირე გამონაკლისის გარდა, მუნიციპალიტეტებიც არ აქტიურობენ საზოგადოებასთან ურთიერთობისას - ცალკეული აქტივობები ძირითადად უცხოელი დონორების მიერ დაფინანსებული პროგრამების ფარგლებში იქნა განხორციელებული<sup>11</sup>.

ამავე დროს, თუ ადგილი აქვს ორმხრივი კომუნიკაციის დამყარების რეალურ მცდელობებს, მოსახლეობის ინტერესი მყისვე იზრდება. მაგალითისათვის შეიძლება მოვიტანოთ “სოფლის დახმარების პროგრამის” განხილვის პროცესში საზოგადოების მონაწილეობის შედარებით მაღალი ხარისხი.

სიტუაციას ხშირად ართულებს საკითხის მეტისმეტი პოლიტიზაცია. როგორც წესი, საზოგადოებრივი შეხვედრები წარმოადგენს ადგილობრივი ხელისუფლების (ე.წ. აქტივის) შეკრებას, სადაც განსხვავებული შეხედულების მქონენი (ოპოზიციური პარტიების წარმომადგენლები, კრიტიკულად განწყობილი აქტიური მოქალაქეები) არ მოიწვევიან. ასეთი შეხვედრები ემსახურება ერთ მიზანს - პოზიტიურად წარმოაჩინონ ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობა, უპირველეს ყოვლისა არა საზოგადოების, არამედ ხელისუფლებისა და საერთაშორისო ორგანიზაციების თვალში.

## 10. დასკვნები

საქართველოში მოქმედი თვითმმართველობის სისტემა სერიოზული პრობლემების წინაშე დგას. ბოლო წლებში განხორციელებული რეფორმების შედეგად საუბარი უკვე აღარ მიდის ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარებასა თუ შენარჩუნებაზე. თვითმმართველობის მეორე მიზანი - საზოგადოებრივი სერვისების მიწოდებაც დაბალ დონეზეა და მისი ხარისხი მთლიანობაში თანდათან უარესდება თვით საბჭოთა პერიოდში არსებულ მდგომარეობასთან შედარებით.

2008 წელს უფრო გაღრმავდა დეცენტრალიზაციის ცალკეული მიმართულებებით წინა წლებში გამოვლენილი ტენდენციები. ცალკეული სფეროების ანალიზის შედეგად შესაძლებელია შემდეგი დასკვნების გამოტანა:

**რეფორმის პროცესი** - დეცენტრალიზაციის საკითხი საქართველოს პოლიტიკური ელიტისათვის არ წარმოადგენს პრიორიტეტს. უფრო მეტიც, ხელისუფლება ცდილობს კიდევ უფრო შეზღუდოს ადგილობრივი თვითმმართველობები და ისინი ცენტრალური ხელისუფლების გადაწყვეტილებების უსიტყვო შემსრულებლად გადააქციოს.

**კანონმდებლობა** - წინა წლებთან შედარებით იკლო მოქმედ კანონმდებლობაში ცვლილებების ოდენობამ და იგრძნობა იურიდიული ტექნიკის გაუმჯობესებაც. ამავ დროს ეს იმაზე მეტყველებს, რომ რეფორმის ავტორთა აზრით, უკვე თითქმის მიღწეულია ის მიზანი, რასაც რეფორმა ისახავდა. შესწორებები კანონმდებლობაში კვლავ თვითმმართველობის უფლებების შეზღუდვისაკენ არის მიმართული და “სახელისუფლებო ვერტიკალის გაძლიერების აუცილებლობის” იდეას ეფუძნება. გადაჭარბებული (უფლებამოსილებათა, ფინანსების თუ სტრუქტურული) ცენტრალიზაციის მცდელობა ზოგჯერ საკმაოდ კურიოზულ ფორმას იღებს.

**კომპეტენციები** - გრძელდება ადგილობრივ თვითმმართველობათა ექსკლუზიური კომპეტენციების ნუსხის შემცირება. ცენტრალური ხელისუფლება თავის კონტროლს უქვემდებარებს ისეთ სფეროებს (მაგ. წყალმომარაგება), რომლებიც ყველა განვითარებულ ქვეყანასა და ყველა დროში (თვით საბჭოთა პერიოდშიც კი) ადგილობრივი ხელისუფლების პრეროგატივას წარმოადგენდა. ამასთან, ხშირია თვითმმართველობის ხელში დარჩენილი უფლებამოსილებების განხორციელებაში (კეთილმოწყობა, ადგილობრივი გზები) სახელმწიფოს ჩარევა და თვითმმართველობების შეზღუდული ფინანსების ხარჯზე სახელმწიფოს სახელით ცალკეული პროგრამების დაფინანსება.

**სტრუქტურა** - სახელმწიფოს მხიდან არის რეფორმის შედეგად ჩამოყალიბებული არაეფექტური სისტემის ეფექტიანობის გაზრდის მცდელობა, რაც თავის მხრივ მოითხოვს დამატებითი რესურსების მობილიზებას, ამასთან, როგორც წესი, ამ ცდებს ვერ მოაქვს სასურველი შედეგი. ამავ დროს შეინიშნება მუნიციპალიტეტების აღმასრულებელი შტოს (მერია/გამგეობა) როლის გადაჭარბებული ზრდა, წარმომადგენლობითი ორგანოების (საკრებულო) უფლებების შეკვეცის ხარჯზე, რაც არა მარტო თვითმმართველობის ძირეული პრინციპების, არამედ მიმდინარე რეფორმის დეკლარირებული მიზნების უარყოფაა. **ფინანსები** - ადგილობრივი ბიუჯეტების ფორმალური სიდიდის მიუხედავად, რეფორმის განმავლობაში მათი წილი ქვეყნის საბიუჯეტო სისტემაში 22,8%-დან (2004 წელი) 6,0%-მდე (2008 წელი) შემცირდა

11. იხ. V და VI კვანძები.



და კვლავ განაგრძობს შემცირებას. ამასთან მცირდება უშუალოდ საგადასახადო შემოსავლების წილიც (50,2% - 2007 წ.; 15,1% - 2008 წ.) და ადგილობრივი ბიუჯეტები ცენტრის დოტაციებზე ხდება დამოკიდებული. ამ მხრივ საქართველო სერიოზულად ჩამორჩება როგორც ევროპულ დემოკრატიებში, ისე კავკასიის ქვეყნებში არსებულ მაჩვენებლებს. ვითარება გაუარესდა ხარჯვით ნაწილშიც - გაიზარდა არამიზნობრივი ხარჯების წილი (9,1%). ამასთან, ცენტრალურმა ხელისუფლებამ მიითვისა უფლება, თვითმმართველობებს დაავალოს საერთოეროვნული პროგრამების “ნებაყოფლობით” დაფინანსება, რის შედეგადაც ადგილობრივი ბიუჯეტების 56% ადმინისტრაციის შენახვასა და საერთოეროვნული კომპეტენციების დასაფინანსებლად იხარჯება და ფაქტიურად ტრანსაქციზულ დანახარჯებს წარმოადგენს.

**ქონება** - შეყოვნდა მუნიციპალური საკუთრების ფორმირების, 2005 წელს საკმაოდ კარგად დაწყებული, პროცესი. სახეზეა რეალური სტატისტიკური ბაზის არარსებობა და ცენტრალური ხელისუფლების მცდელობა, თვითონ მოახდინოს თვითმმართველობებისათვის გადასაცემი ყველა მეტნაკლებად მომგებიანი ობიექტის პრივატიზაცია. უფრო მეტიც, უკვე თვითმმართველობების ხელში გადასული ობიექტების პრივატიზაციის უფლებაც ცენტრალურმა ხელისუფლებამ (უშუალოდ პრეზიდენტმა) შეითავსა.

**ფედამხედველობა** - თვითმმართველობების შემცირებული უფლებების თუ რესურსების მიუხედავად, სახელმწიფო აძლიერებს კონტროლის მექანიზმებს მუნიციპალიტეტებზე, რაც, საკმაოდ ხშირად, პოლიტიკური მიზნით გამოიყენება და ამასთან, სრული არათანმიმდევრობით გამოირჩევა.

**სამრავსაშუალო** - გაგრძელდა საზოგადოებრივი სერვისების სახელმწიფოს ხელში კონცენტრაციის ტენდენცია. ექსკლუზიური მუნიციპალური სერვისების მნიშვნელოვან ნაწილს უკვე ცენტრალური ხელისუფლება ახორციელებს და ამას პდ-ისათვის იყენებს. თვითმმართველობების ხელში დარჩენილი სერვისების ადმინისტრირებისას ბევრად მეტი ყურადღება ეთმობა გადასახადების/მოსაკრებლების ამოღებას, ვიდრე მომსახურების ხარისხისა და, შესაბამისად, მოსახლეობის კმაყოფილების ზრდის ხელშეწყობას.

**საზოგადოების ჩართულობა** - ადგილობრივი თვითმმართველობების საქმიანობაში მოქალაქეთა მონაწილეობის ხარისხი საქართველოში არასოდეს არ ყოფილა მაღალი, მაგრამ ადმინისტრაციული რეფორმის (გამსხვილებების შედეგად თვითმმართველობების მოსახლეობისაგან დაშორება) შემდეგ კატასტროფულად დაეცა. განსაკუთრებით შემაშფოთებელია ის გარემოება, რომ მოსახლეობის 80%-ზე მეტს საერთოდ არ სჯერა, რომ თვითმმართველობებთან ურთიერთობა რამე შედეგს გამოიღებს. ამავე დროს, მეტად დაბალია დეცენტრალიზაციის საკითხებით საზოგადოების ინფორმირების დონე.

გატარებული ცვლილებები, ყოველივე ზემოთქმულს გარდა, ეწინააღმდეგება “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ევროპული ქარტიის პრინციპებს და სულისკვეთებას. კერძოდ:

- ცენტრალური ხელისუფლების მიერ ადგილობრივი თვითმმართველობის ექსკლუზიური უფლებამოსილებების განხორციელება ეწინააღმდეგება მე-3 მუხლის 1 პუნქტს და მე-4 მუხლის 2 და 3 პუნქტებს;
- ცენტრიდან დელეგირებული უფლებების განხორციელებისას ადგილობრივი ინიციატივების იგნორირება ეწინააღმდეგება მე-4 მუხლის 5 და 6 პუნქტებს;
- თვითმმართველობების ექსკლუზიური კომპეტენციების განხორციელებისას ცალკეული სამინისტროებისა და რეგიონში პრეზიდენტის რწმუნებულის მხრიდან კონტროლი ეწინააღმდეგება მოდის მე-8 მუხლის 2 პუნქტთან;
- ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებათა განხორციელებისას ცენტრიდან მიღებული მიზნობრივი და დელეგირებული ტრანსფერების დიდი ხვედრითი წილი არ მოდის შესაბამისობაში მე-9 მუხლის 2 და 7 პუნქტებთან;
- ადგილობრივი ბიუჯეტების დამოკიდებულება სახელმწიფო ბიუჯეტზე და, შესაბამისად, მათი მიღება თვითმმართველობებთან წინასწარი შეთანხმების გარეშე სახელმწიფო ბიუჯეტის დამტკიცების შემდეგ, არ შეესაბამება მე-9 მუხლის 6 პუნქტში აღწერილ ნორმას.

ასეთ პირობებში ხელისუფლება არ ცდილობს განიხილოს ადგილობრივ თუ უცხოელ ექსპერტთა და საერთაშორისო ორგანიზაციების რეკომენდაციები თუ ინიციატივები და კვლავ აგრძელებს ცენტრალიზაციის აღებულ კურსს.

ამავე დროს, თვით ხელისუფლებაშიც იჩინა თავი შეშფოთების ნიშნებმა სისტემის არაეფექტურობასთან დაკავშირებით, რაც მძიმე სოციალური, ეკონომიკური და პოლიტიკური სიტუაციის ფონზე შესაძლოა ხელისუფლებისათვის სერიოზულ პრობლემად იქცეს.

შედეგად უახლოეს მომავალში (სავარაუდოდ რამდენიმე თვეში) აუცილებლად დადგება დღის წესრიგში არსებული სისტემის შეცვლის საკითხი.