

შესავალი

3.3. დეცენტრალიზაცია / Decentralization

ზოგადი შეკითხვა: ხდება თუ არა გადაწყვეტილებების მიღება მმართველობის იმ დონეზე, რომელიც ყველაზე ადეკვატურია მათთვის, ვისზეც უშუალოდ აისახება ეს გადაწყვეტილება?

თვითმმართველობის სისტემა ყველა ქვეყანაში უნდა პასუხობდეს ორ კითხვას: რამდენად ადეკვატურად რეაგირებს ადგილობრივი ხელისუფლება საზოგადოების ადგილობრივი მნიშვნელობის მოთხოვნებზე და რამდენად აქვს მას ამისათვის საჭირო უნარები, უფლებამოსილებანი და რესურსები.

საქართველოში, დამოუკიდებლობის აღდგენის (1991) შემდეგ ამ მიმართულებით უკვე გადაიდგა ნაბიჯები: შექმნილია მეტნაკლებად ადეკვატური ეროვნული საკანონმდებლო ჩარჩო, ქვეყანამ აიღო რიგი საერთაშორისო ვალდებულებებისა (ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპულ ქარტიასთან შეერთება, ევროკავშირთან გაფორმებული ასოცირების ხელშეკრულება), ბოლო ათწლეულების განმავლობაში ჩამოყალიბდა რეალურად მოქმედი ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემა. განსაკუთრებით აღსანიშნავია ცვლილებები, რომლებიც 2013-2014 წლებში განხორციელდა. ამ ცვლილებებმა გააუმჯობესეს საერთაშორისო რეიტინგებიც. კერძოდ Freedom House-ის ინდექსებში ადგილობრივი ხელისუფლების მაჩვენებელი, რომელიც 1998 წლიდან მოყოლებული, 5.5 ქულას შეადგენდა, 5.25 ქულამდე გაუმჯობესდა (Freedom House. 2018).

ამავე დროს არსებობს რიგი გამოწვევებისა: ყოველდღიური პრაქტიკა ხშირად განსხვავდება მარეგულირებელ ნორმებში მოცემული წესებისაგან; ქვეყანაში ბოლო მეოთხედი საუკუნის მანძილზე მიმდინარე რეფორმები ხშირად ურთიერთწინააღმდეგობრივი ან/და არასრულია; სხვადასხვა პერიოდში დეცენტრალიზაციის პროცესს მოსდევს რეცენტრალიზაციის პერიოდები.

3.3.1. იღებენ თუ არა მმართველობის ქვედა რგოლები თავისუფალი და სამართლიანი არჩევნებით ავტორიზებას? არის თუ არა ისინი, და რა ხარისხით, ცენტრისგან დამოუკიდებელი და აქვთ თუ არა თავიანთი პასუხისმგებლობების აღსასრულებლად საკმარისი ძალა და რესურსები? აკმაყოფილებს თუ არა მათი საქმიანობა ღიაობის, ანგარიშვალდებულებისა და ადეკვატური რეაგირების კრიტერიუმებს?

მოქმედი სისტემა. საქართველოში არსებობს მხოლოდ ერთი სუბნაციონალური დონე - ქვეყანა (საქართველოს იურისდიქციის ქვეშ მყოფი ტერიტორია) იყოფა 64 თვითმმართველ ერთეულად (მუნიციპალიტეტი). ზომებით მუნიციპალიტეტები ერთმანეთისგან მკვეთრად განსხვავდება. ყველაზე მცირე მუნიციპალიტეტის (ყაზბეგი) მოსახლეობა 3 ათ. მხოვრებს შეადგენს, ყველაზე დიდისა (დედაქალაქი - თბილისი) - 1 მლნ-ზე მეტ მცხოვრებს.

მუნიციპალიტეტებში მოქმედებს წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოები. წარმომადგენლობითი ორგანოა საკრებულო, რომლის წევრებსაც 4 წლის ვადით ირჩევს მუნიციპალიტეტში რეგისტრირებული ამომრჩეველი შერეული (პროპორციული/პარტიული და მაჟორიტარული/ტერიტორიული) საარჩევნო სისტემის საფუძველზე. მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრთა ოდენობა დამოკიდებულია მუნიციპალიტეტის სიდიდეზე. აღმასრულებელ შტოს წარმოადგენს მერი, რომელიც 2014 წლიდან უკვე აირჩევა მოსახლეობის მიერ, პირდაპირი, ფარული კენჭისყრით, ასევე 4 წლის ვადით. მერს თავისი ფუნქციების განსახორციელებლად გააჩნია შესაბამისი სტრუქტურა - მერია (ორგანული კანონი. 2014, მუხლები 23 და 49).

რეგიონულ დონეზე დღეისათვის არავითარი ინსტიტუცია არ არსებობს. გამონაკლისს წარმოადგენს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკა (ასევე აფხაზეთის დე-იურე არსებული ავტონომიური რესპუბლიკა). დანაჩენ 9 რეგიონში არსებობს მხოლოდ საქართველოს მთავრობის მიერ დანიშნული წარმომადგენლის - გუბერნატორის თანამდებობა. გუბერნატორი კოორდინაციას უწევს ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის ცალკეული ღონისძიებების განხორციელებას; ხოლო, მთავრობის დავალების შემთხვევაში, საქართველოს სამინისტროების ტერიტორიულ ორგანოთა საქმიანობას (საქართველოს კანონი. 2004, თავი VIII¹, მუხლი 27¹). ამავე

დროს რეგიონი არ წარმოადგენს იურიდიულ პირს, არ ჰყავს წარმომადგენლობითი ორგანო, არ გააჩნია საკუთარი უფლებამოსილებები და შემოსავლები. დამოუკიდებლობის აღდგენის (1991) შემდეგ პოლიტიკურ წრეებში პერმანენტულად განიხილება თვითმმართველობის შუალედური დონის - რეგიონის ფორმირების საკითხი. ამაზეა მითითება ევროკავშირთან ასოცირების ხელშეკრულებაშიც, თუმცა ჯერჯერობით ამ მიმართულებით მნიშვნელოვანი ცვლილებები არ იგეგმება (ასოცირების შეთანხმება, თავი XXI, მუხლები 372, 373).

კანონმდებლობა. თვითმმართველობის საქმიანობის მარეგულირებელი კანონმდებლობიდან, პირველ რიგში, აღსანიშნავია საქართველოს კონსტიტუცია. თვითმმართველობის უფლება გარანტირებულია კონსტიტუციით (საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 2 და VII¹ თავის 101¹, 101² და 101³ მუხლები). ეს უფლებები კიდევ უფრო გაფართოვდა კონსტიტუციური ცვლილებების შედეგად, რომელიც ძალაში შევიდა 2018 წლის ბოლოდან (საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 7, IX თავის 74-76 მუხლები). ახალ რედაქციაში უკვე ასახულია სუბსიდიარობის პრინციპი და თვითმმართველობის უფლება, დამოუკიდებლად მიიღოს გადაწყვეტილებები თავისი კომპეტენციების ფარგლებში. კონსტიტუციით ასევე განისაზღვრა სახელმწიფო ზედამხედველობის პრინციპი.

კონსტიტუციით დეკლარირებულ პრინციპებს აკონკრეტებს თვითმმართველობის სფეროს უმთავრესი მარეგულირებელი ნორმატიული აქტი - ორგანული კანონი "ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი". კოდექსი განსაზღვრავს მუნიციპალიტეტების შექმნისა და გაუქმების, სისტემის ფორმირებისა და საქმიანობის საფუძვლებს. საჯარო სამსახურის კვალიფიკაციის ამაღლების მიმართულებით აღსანიშნავია სიახლე, რომლის თანახმადაც მუნიციპალიტეტების ადმინისტრაციული ხარჯების მინიმუმ 1% მოხელეთა სწავლებაზე უნდა იყოს დახარჯული (ორგანული კანონი. 2014, მუხლი 101).

ორგანული კანონი იძლევა თვითმმართველობათა საკუთარი კომპეტენციების ჩამონათვალს: სკოლამდელი აღზრდა, წყალმომარაგება, ადგილობრივი გზები, მუნიციპალური ნაჩენების მართვა, ცალკეული სფეროების ლიცენზირება და ა.შ. გარდა ამისა, მუნიციპალიტეტები ახორციელებენ ისეთი სერვისების ხელშეწყობას, რომლებიც სახელმწიფო უფლებამოსილებებს წარმოადგენს (სოციალური დახმარება, ჯანდაცვა, კულტურის ობიექტები და ა.შ.) (ორგანული კანონი. 2014, მუხლი 16). კოდექსის თანახმად მნიშვნელოვნად არ გაზრდილა მანამდე არსებული უფლებამოსილებების ჩამონათვალი. აქცენტი გაკეთდა უკვე არსებული კომპეტენციების რეალურად შესრულებისათვის საჭირო რესურსების მობილიზებაზე (განკარგულება # 223. 2013).

კანონი ასევე განსაზღვრავს თვითმმართველობების რესურსების ოდენობასა და წყაროებს. ადგილობრივი თვითმმართველობების ბიუჯეტის შემოსულობები შედგება საკუთარი და არასაკუთარი (როგორც საგადასახადო, ისე არასაგადასახადო) შემოსავლებისაგან. საკუთარ შემოსავლებს შორის, უპირველეს ყოვლისა, უნდა დასახელდეს ქონების გადასახადი, რომელიც სრულად რჩება ადგილებზე. 2017 წლიდან თვითმმართველობებს ასევე გადაეცათ სამემოსავლო გადასახადის ნაწილიც (თუმცა ამჟამად განიხილება ამ გადასახადის ნაცვლად ადგილებზე დღგ-ს ნაწილის დატოვების საკითხი). საკუთარ შემოსავლებში შედის ცენტრალური ხელისუფლების მიერ გამოყოფილი გათანაბრებითი ტრანსფერიც (რომელიც თვითმმართველობების შემოსავლის ერთერთ უმთავრეს წყაროს წარმოადგენს და რომლის ისევ გაუქმებაც ამჟამად განიხილება), ასევე ადგილობრივი მოსაკრებლები (საქართველოს კანონი. 2009).

არასაკუთარი შემოსავლების უმთავრეს ნაწილს შეადგენს ასიგნებები სახელმწიფო ბიუჯეტიდან, ცალკეული პროგრამებისა და ფონდების სახით (უპირველეს ყოვლისა მუნიციპალური განვითარების ფონდი, რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდი და ა.შ.), რომლებიც კაპიტალურ ტრანსფერებს წარმოადგენს, ასევე მიზობრივი ტრანსფერები.

მუნიციპალური ქონების ფორმირების საკითხი ფისკალური დეცენტრალიზაციის აქილევსის ქუსლია. სახელმწიფო დღემდე რჩება საჯარო ქონების უმთავრეს მესაკუთრედ. მიუხედავად იმისა, რომ 2017 წლის 1 იანვრამდე უნდა დაწყებულიყო სახელმწიფოს მიერ მის ხელთ არსებული ქონების (სასოფლო-სამეურნეო და არასასოფლო-სამეურნეო მიწები, ადგილობრივი მნიშვნელობის ობიექტები და ბუნებრივი რესურსები) მუნიციპალიტეტებისათვის გადაცემის პროცესი, ამ

მიმართულებით ხელშესახები ცვლილებები დღემდე არ აღინიშნება (ორგანული კანონი. 2014, მუხლი 162).

და ბოლოს ზედამხედველობის საკითხი - ორგანული კანონის თანახმად, თვითმმართველობებისათვის სახელმწიფოს მიერ დელეგირებულ უფლებამოსილებებზე ხორციელდება სამართლებრივი და დარგობრივი ზედამხედველობა, ხოლო საკუთარი უფლებამოსილებებზე - მხოლოდ სამართლებრივი ზედამხედველობა (ანუ რამდენად შეესაბამება თვითმმართველობის საქმიანობა კანონმდებლობას და არა ცენტრალური ხელისუფლების უწყებების საქმიანობას). ამავე დროს ორგანული კანონი აწესებს საჯარო სამსახურში მოხელეთა ოდენობის (მუნიციპალიტეტთა სიდიდის მიხედვით) და ადმინისტრაციული ხარჯების (ბიუჯეტების 25%) ზედა ზღვრებს (ორგანული კანონი. 2014, მუხლი 156).

აღსანიშნავია ორგანული კანონის ხშირი ცვლა. მიღების შემდეგ (2014) მასში 40-ზე მეტი ცვლილება და შესწორება (მ.შ. ურთიერთსაპირისპირო) შევიდა.

სხვა საკანონმდებლო აქტებიდან აღსანიშნავია:

- "საქართველოს საარჩევნო კოდექსი", რომელიც არეგულირებს თვითმმართველობის მოხელეთა არჩევნების გზით ფორმირების წესს. 2017 წლიდან მასში შესული ცვლილებებით გაიზარდა საკრებულოების წევრთა ოდენობა - მუნიციპალიტეტებში არსებული მსხვილი დასახლებებიდან წარმომადგენელთა ოდენობის ზრდის ხარჯზე;
- კანონი "საჯარო სამსახურის შესახებ" (2015, ამოქმედდა 2017 წლის 1 იანვრიდან), რომელიც განსაზღვრავს სახელმწიფო და მუნიციპალური მოხელეების საქმიანობის წესს. აღსანიშნავია, რომ კანონი არ ითვალისწინებს განხვავებებს მუნიციპალიტეტისა და სახელმწიფო ხელისუფლების სტრუქტურებში არსებულ განასხვავებებს და არ ახდენს მათ დიფერენციაციას;
- "საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი", რომელიც განსაზღვრავს გადასახადების განაწილების პრინციპებს და არეგულირებს საბიუჯეტო პროცესს;
- კანონი "მაღალმთიანი რეგიონების განვითარების შესახებ" (2015) და ა.შ.

ამას გარდა მოქმედებს მთელი რიგი ნორმატიული (კანონქვემდებარე) აქტები (მთავრობის დადგენილებები, მუნიციპალიტეტების რეგლამენტები და სხვ.), რომელთა მიზანიც ცალკეული სფეროების რეგულირებაა.

მოქმედი კანონმდებლობის სუსტ მხარეს წარმოადგენს "ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსთან" ნორმატიული აქტების შესაბამისობის საკითხი. 2016 პარლამენტში დაიწყო 174 საკანონმდებლო ცვლილების განხილვა, რაც არსებული ხარვეზის აღმოფხვრას და კანონმდებლობის ჰარმონიზაციას ითვალისწინებდა, მაგრამ ეს პროცესი 2016 წლის შემოდგომაზე შეჩერდა. 2017 წლის დასაწყისიდან ხელისუფლების სხვადასხვა შტოების წარმომადგენლები აკეთებდნენ განცხადებებს, რომ კანონმდებლობის ჰარმონიზაციის კურსი (გარკვეული კორექტირებით) გაგრძელდებოდა. ანალოგიური განცხადება ოფიციალურად გააჟღერეს საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარემ და საქართველოს პრემიერ-მინისტრმა 2018 წლის 5 მარტს (MRDI. 2018). თუმცა მიუხედავად შესაბამისი სამუშაო ჯგუფების ჩამოყალიბებისა, რეალური შედეგები არ ყოფილა წარმოდგენილი. 2018-2019 წლების მიჯნაზე ხელისუფლების წარმომადგენლები აკეთებენ განცხადებებს, რომ საჭიროა არა უფლებამოსილებათა ზრდა, არამედ ორგანული კანონით თვითმმართველობებისათვის ადრე გადაცემული უფლებების რევიზია, ამ უკანასკნელის შემცირების მიზნით.

პრაქტიკა. საქართველოში, ისევე როგორც გარდამავალი დემოკრატიის სხვა ქვეყნების უმეტესობაში, მნიშვნელოვანი განსხვავებაა კანონმდებლობით დეკლარირებულ ნორმებსა და ყოველდღიურ პრაქტიკას შორის. თუ ნორმატიული ბაზა მეტნაკლებად აკმაყოფილებს საყოველთაოდ აღიარებულ სტანდარტებს, მუნიციპალიტეტთა საქმიანობაში ხშირია როგორც კანონებთან შეუსაბამობა, ისე მთელი რიგი დარღვევებისა თუ არაადეკვატური ქმედების მაგალითები.

თვითმმართველობის სისტემის ფორმირება. 2017 წლის 21 ოქტომბერს ჩატარებული მუნიციპალური არჩევნების მონიტორინგის შედეგად გამოიკვეთა მთელი რიგი დარღვევები. მართალია ეს დარღვევები ისეთი მასშტაბური არ ყოფილა, როგორც წინა ათწლეულში ჩატარებულ არჩევნებზე ხდებოდა, მაგრამ საერთაშორისო და ადგილობრივმა დამკვირვებელმა ორგანიზაციებმა დააფიქსირეს რიგი ხარვეზებისა. წინასაარჩევნო პერიოდში, რომელიც 22 აგვისტოდან დაიწყო, აშკარა იყო მმართველი პარტიის დომინანტური მდგომარეობა - შეინიშნებოდა დისბალანსი პარტიების შემოწირულობებისა და თანხების ხარჯვის მიმართულებით (მმართველი პარტიის სასარგებლოდ გაღებული შემოწირულობა 12-ჯერ აღემატებოდა ყველა სხვა კვალიფიციური სუბიექტისათვის ჯამურ შემოწირულობას), თუმცა ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენებისა და ამომრჩეველთა მოსყიდვის ფაქტები მასობრივად არ ყოფილა გამოვლენილი. ცალკეული გამონაკლისების გარდა, არ დაფიქსირებულა ძალადობის აშკარა შემთხვევები, თუმცა აღინიშნა საბიუჯეტო ორგანიზაციების თანამშრომელთა სამსახურიდან სავარაუდო პოლიტიკური ნიშნით გათავისუფლების რამდენიმე ათეული შემთხვევა. ასევე დაფიქსირდა შემთხვევები, როცა ოპოზიციური პარტიების კანდიდატები არჩევნების წინ ნებაყოფლობით ხსნიდნენ კანდიდატურებს (საკრებულოების 196 და მერობის 21 კანდიდატი). კიდევ ერთი ნეგატიურ სიახლეს წარმოადგენდა სოციალურ ქსელებში და მედიაში აგიტაციის პერიოდში ფაქტიურად ყველა პოლიტიკური სუბიექტის მხრიდან დეზინფორმაციისა და ე.წ. "ფეიკ-ნიუსების" გავრცელების მაღალი დონე. უშუალოდ არჩევნების დღეს სერიოზული დარღვევები არ დაფიქსირებულა, თუმცა არჩევნების შემდგომი პერიოდისათვის კვლავ აღინიშნებოდა საარჩევნო დოკუმენტაციის, კერძოდ შემაჯამებელი ოქმების შეცდომით შევსების შემთხვევები (GYLA. 2017).

როგორც წესი, აღნიშნულ ფაქტებს შესაბამისი სახელმწიფო უწყებების მხრიდან ან სამართლებრივი რეაგირება არ არ მოჰყოლია, ან დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრებით შემოიფარგლებოდა.

რაც შეეხება არაარჩევითი თანამდებობებზე დანიშვნის პრაქტიკას, აქაც არსებობს რიგი გამოწვევებისა. საზოგადოებაში საკმაოდ უარყოფითადაა აღქმული საჯარო მოხელეთა ზრდის ფაქტი, განსაკუთრებით წინასაარჩევნო პერიოდებში, რაც ლოიალობის პასუხად საკუთარ მომხრეთა დაჯილდოვებად აღიქმება. 2005-2018 წლებში თვითმმართველობებში დასაქმებულ მოხელეთა ოდენობა ხან მცირდებოდა, ხან იზრდებოდა და ჯამში 6,734-დან 11,770-მდე ვარიირებდა (თბილისის გარდა). აქ არ იგულისხმება მუნიციპალური საწარმოებისა და მუნიციპალური დაწესებულებების თანამშრომელთა ოდენობა, რომელთა ოდენობა (დედაქალაქის გარდა) 2017 წლის დასაწყისისათვის დამატებით 19,825 პირს შეადგენდა. ჯამში ყველა ამ კატეგორიის პირთა რიცხვი ქვეყანაში 50 ათასს აღწევს.¹ მეორე პრობლემას წარმოადგენს მოხელეთა აყვანის პროცესში შეფასების სტანდარტების გაუმართაობა და ტესტირებების დროს გამოვლენილი სუბიექტივიზმი. საზოგადოებაში მუსირებს აზრი, რომ მოხელეთა შერჩევა არა კვალიფიკაციის, არამედ ლოიალობის ნიშნით ხდება და ამ პროცესს ძალოვანი სტრუქტურები, უშიშროების სამსახურის წარმომადგენლები აკონტროლებენ. მესამე პრობლემაა მოხელეთა კვალიფიკაციის ამაღლების ეფექტური სისტემის არარსებობა - მოხელეთა მომზადებაზე კანონმდებლობით გათვალისწინებული ადგილობრივი ბიუჯეტების 1%-ის ათვისება ფაქტიურად ვერ ხერხდება ტრენინგ-პროვაიდერთა შერჩევის სისტემის სუსტი ორგანიზების გამო (ლოსაბერიძე, დ., კახიძე, ი. და ქათამიძე, ა., გვ.9, 24).

უფლებამოსილებები. გასული საუკუნის 90-იან წლებთან შედარებით დიდად არ გაზრდილა თვითმმართველობების საკუთარი უფლებამოსილებების ჩამონათვალი, მაგრამ ცალკეულ სფეროებში საზოგადოებრივი სერვისების მიწოდების პროცესში აშკარა და თვალშისაცემი პროგრესი შეინიშნება. იზრდება როგორც დაფინანსება, ისე მომსახურების მიწოდების ხარისხი. 2017 წლის ბოლოსათვის:

- სკოლამდელი და სკოლისგარეშე დაწესებულებები (უმთავრესად საბავშვო ბაღები) ხელმისაწვდომი იყო მოსახლეობის 83%-სთვის. ამ მიმართულებით დღეისათვის ადგილობრივი ბიუჯეტების 14% იხარჯება.

¹ მონაცემები მიღებულია ავტორის მიერ სხვადასხვა უწყებების სამტატო ნუსხების ანალიზის საფუძველზე

- წყალმომარაგება ცენტრალიზებულად მიეწოდება მოსახლეობის 72%-ს, მ.შ. რურალური ზონებში - მოსახლეობის 33%-ზე ნაკლებს (მიემართება ადგილობრივი საბიუჯეტო რესურსების 5-6%).
- მუნიციპალური შიდა გზების ხარისხი მნიშვნელოვნად ჩამორჩება საერთოეროვნული გზებისას, ამ მიმართულებით მუნიციპალიტეტები მდგომარეობის გამოსწორებას სახელმწიფო სუბსიდიებით ცდილობენ, რაზეც ქვეყნის საჯარო ფინანსების 2.5%-3.5% იხარჯება.
- საყოფაცხოვრებო ნარჩენების და დასუფთავების სერვისით ქვეყნის მოსახლეობის 79% (მ.შ. რურალური ზონების მხოლოდ 12%) სარგებლობს.
- მუნიციპალიტეტები ასევე ახდენენ რიგი სახელმწიფო პროგრამების თანადაფინანსებას (ადგილობრივი ბიუჯეტების სოციალური დახმარება და ჯანდაცვა - ადგილობრივი ბიუჯეტების 6-9%; კულტურა - 3-5% და ა.შ.). თუმცა ამ მიმართულებებით მდგომარეობა მეტად სავალალოა.

მნიშვნელოვან პრობლემაა, რომ სერვისების მნიშვნელოვან ნაწილს მსხვილი (სახელმწიფო ან კერძო) პროვაიდერები აწარმოებენ, ხოლო, არსებული კანონმდებლობიდან და მოქმედი პაქტიკიდან გამომდინარე, მუნიციპალიტეტებს საკუთარი მოსახლეობის ინტერესების დაცვის მიზნით მათ საქმიანობაზე კონტროლის უფლება არ გაჩნიათ. ხშირად ეს კომპანიები ისე აწარმოებენ საქმიანობას, რომ თვითმმართველობებს ზოგადი სახის ინფორმაციასაც არ აწვდიან (ლოსაბერიძე, დ., კახიძე, ი. და ქათამიძე, ა., გვ. 31, 33).

სერვისების მიწოდების ხარისხი ბევრად უფრო დაბალია რურალურ და მაღალმთიან დასახლებებში და მიუხედავად სახელმწიფოს მიერ რიგი ფონდების მეშვეობით გატარებული ღონისძიებებისა, მნიშვნელოვანი პროგრესი ჯერ ვერ შეინიშნება. გარემოებას კიდევ უფრო ამძიმებს მთელ რიგ სფეროებში შესაბამისი სტანდარტების, ინდიკატორებისა და შეფასების კრიტერიუმების, ასევე ეფექტურობის მონიტორინგის სისტემის სისუსტე ან არარსებობა. კერძოდ რიგ სფეროებში არ მოქმედებს ხარისხის მართვის ISO საერთაშორისო სტანდარტები, ხოლო ზოგ შემთხვევაში, აღარც საბჭოთა პერიოდის GOST სტანდარტები.

კიდევ ერთი უმნიშვნელოვანესი ფაქტორი, რაც მუნიციპალიტეტებს შორის უთანაბრობის გაღრმავებას უწყობს ხელს, არის ქვეყნის არსებული, არაადეკვატური ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობა. ამავე დროს გამოთანაბრების პოლიტიკის ნათელი კრიტერიუმების არარსებობა და მისი სუბიექტური ხასიათი საფუძველშივე გამორიცხავს გრძელვადიანი პოლიტიკის გატარების შესაძლებლობას. გათანაბრებითი ტრანსფერის გაანგარიშებაც კი (მთლიანი მოცულობა და ცალკეული მუნიციპალიტეტების წილები) ყოველწლიურად იცვლება ფინანსთა სამინისტროს ხედვების შესაბამისად და მათი ასახვა ყოველწლიურად მიღებული სახელმწიფო ბიუჯეტების კანონებში ხდება.²

და ბოლოს, ხშირია ცენტრალური ხელისუფლების მიერ თვითმმართველობის ექსკლუზიურ კომპეტენციებში ფორმალური თუ არაფორმალური ჩარევის შემთხვევები. ხშირად, დარგობრივი სამინისტროები პირდაპირ მიუთითებენ თვითმმართველობებს, რაში უნდა დაიხარჯოს თვითმმართველობის საკუთარი ბიუჯეტები. უფრო მეტიც, ზოგჯერ მუნიციპალიტეტებს ევალუბათ სახელმწიფო ინსტიტუტების და კომპეტენციების (პოლიცია - 2009-2012 წლებში, სახანძრო და სამაშველო სამსახური - 2015-წლიდან) დაფინანსება საკუთარი საბიუჯეტო რესურსებით (ICCC, 2015. გვ. 20; ლოსაბერიძე, დ., კახიძე, ი. და ქათამიძე, ა., გვ. 27).

ფინანსური რესურსები. გასული 15 წლის განმავლობაში თვითმმართველობების ბიუჯეტების შემოსულობები განუხრელად იზრდება (2003 - დაახ. 200 მლნ. ლარი, 2017 - 2 მლრდ. ლარზე მეტი). განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი იყო 2016 წლიდან საშემოსავლო გადასახადის კვლავ ზიარ გადასახადად გადაქცევისა და მისი ნაწილის (ჯამში დაახ. 12%) თვითმმართველობებისათვის დატოვება. მიუხედავად ამისა, ადგილობრივი ბიუჯეტების მნიშვნელოვან წილს (დაახ. 48-50%) ცენტრალური ხელისუფლებიდან მიღებული გრანტები შეადგენს. ქონების გადასახადი და სხვა ადგილობრივი შემოსავლები, საუკეთესო შემთხვევაში, ადგილობრივი ბიუჯეტების მხოლოდ 19%-ს ავსებს. თავის მხრივ სატრანსფერო პოლიტიკისა და ტრანსფერის ფორმულის გაუმართაობა

² იხ. საქართველოს კანონები სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ, 2009-2018 წლები

იწვედა რესურსების არათანაბარ განაწილებას მუნიციპალიტეტებს შორის, რითაც განსაკუთრებით ეკონომიკურად სუსტი რეგიონები ზარალდებოდნენ (ეკონომიკურად სუსტი, მცირე ურბანული, აგრეთვე რურალური ზონები, სადაც მოსახლეობის 58% ცხოვრობს, ამ თანხის მხოლოდ 39%-ს იღებდნენ). სიტუაციის გამოსწორების ნაცვლად 2018 წლის ბოლოს ხელისუფლებამ დაანონსა გათანაბრებითი ტრანზერის საერთოდ გაუქმება ისე, რომ ჯერჯერობისთ რაიმე ალტერნატივა არ წარმოუდგენია.

მუნიციპალიტეტების ფინანსურ მდგომარეობს ამძიმებს ის გარემოებაც, რომ მათ ხელი არ მიუწვდებოდათ სახელმწიფოს ხელთ არსებულ სტატისტიკურ მონაცემებზე ადგილობრივი დასახეგრი ბაზის შესახებ. ამავე დროს სახელმწიფო ხშირად აწესებს შეღავათებს გადასახადის გადამხდელთათვის ადგილობრივი ბიუჯეტების ხარჯზე ისე, რომ ამ უკანასკნელებს არავითარ კომპენსაციას არ გადასცემს (მაგალითად 2005 წლიდან სასოფლო სამეურნეო ქონება, მსხვილი ფერმების გარდა, ფაქტიურად განთავისუფლებულია ქონების გადასახადისაგან).

რაც შეეხება სახელმწიფო სუბსიდირებას, კერძოდ კაპიტალურ ტრანსფერებს, მათი ჯამური მოცულობა თანდათან კლებულობს (2015 - 272 მლნ, 2017 - 213 მლნ. ლარი). ასეთ პირობებში არ ხდება თვითმმართველობების მოტივაციის წახალისებაც, იმუშაონ საკუთარი საშემოსავლო ბაზის გასაზრდელად, ვინაიდან ადგილობრივი, საკუთარი შემოსავლების გაზრდა, მოქმედი ნორმებიდან გამომდინარე, პროპორციულად შეამცირებს სახელმწიფოსაგან მისაღები სუბსიდიების მოცულობას.

კლებულობს სხვა სახელმწიფო პროგრამების მოცულობაც. 2017 გაუქმდა "სოფლის დახმარების სახელმწიფო პროგრამა" (რომელიც წელიწადში 50 მლნ. ლარს შეადგენდა). მერყევია "საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდისა" (2010 - 450 მლნ.; 2011 - 650 მლნ.; 2012 - 750 მლნ.; 2013 - 310 მლნ.; 2014 - 310 მლნ.; 2015 - 220 მლნ.; 2017 - 190 მლნ.; 2018 - 180 მლნ.) და "მუნიციპალური განვითარების ფონდის" (2010 - 240 მლნ.; 2011 - 340 მლნ.; 2012 - 290 მლნ.; 2013 - 450 მლნ.; 2014 - 250 მლნ.; 2015 - 390 მლნ.) მოცულობები.³ არ არსებობს ამ ფონდების ოდენობის დადგენის წესი და ის მხოლოდ ფონანსთა სამინისტროს მიერ მიღებულ სუბიექტურ გადაწყვეტილებებზეა დამოკიდებული. მწირია ან არ არსებობს განაწილებისა და შეფასების მარეგულირებელი დოკუმენტაცია, ფაქტიურად არ არსებობს ამ პროგრამების შემუშავებისა და განხორციელების პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის მექანიზმები.

პრობლემატურია მუნიციპალიტეტებისათვის ქონების გადაცემის საკითხიც. სახელმწიფო (ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო) სახელმწიფოში კვლავ მიწის ყველაზე დიდ მესაკუთრედ რჩება, მიუხედავად იმისა, რომ კანონმდებლობით მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე არსებული არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების არაპრივატიზებული მიწა თვითმმართველი ერთეულის საკუთრებას წარმოადგენს. გართულებულია მუნიციპალიტეტს მიერ მიწის რეგისტრაციის პროცედურებიც. სახელმწიფოში არც არსებობს სრულყოფილი სტატისტიკური ბაზა არსებული რესურსების შესახებ.

ფისკალური დეცენტრალიზაცია კვლავ რჩება თვითმმართველობის სფეროს ერთერთ უმთავრეს გამოწვევად. მიუხედავად საერთო მაჩვენებლების ზრდისა, მცირდება მუნიციპალური ბიუჯეტების წილი ქვეყნის საჯარო ფინანსებში - 2015 - 23,4%, 2016 წელს - 22%, 2017 წელს - 20,1%. მცირეა მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტის შემოსულობების წილი მთლიან შიდა პროდუქტთან მიმართებაშიც (თბილისის გარდა): 2015 - 3,16%, 2016 - 3,21%, 2017 - 3,06% (ლოსაბერიძე, დ., კახიძე, ი. და ქათამიძე, ა., გვ.31).

3.3.2. თანამშრომლობს თუ არა, და რა ხარისხით, ადგილობრივი დონის ხელისუფლება სათანადო პარტნიორებთან, ასოციაციებთან, თემებთან პოლიტიკის ჩამოყალიბების, მისი აღსრულებისა და სერვისების მიწოდების პროცესში?

მოქმედი სისტემა. ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში საზოგადოების მონაწილეობის დაბალი დონე მნიშვნელოვანწილად საბჭოური მემკვიდრეობითაა

³ იხ. საქართველოს კანონები სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ, 2010-2015 წლები
6

განპირობებული. როცა საზოგადოებას არ გააჩნდა რეალური მექანიზმები საკუთარი მთხოვნების დასაკმაყოფილებლად, იგი მართვის პროცესში ფორმალური მონაწილეობის მიმართ ინდეფერენტული იყო. დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდეგ საერთაშორისო ორგანიზაციების მცდელობაც, გაეაქტიურებინათ მოქალაქეები, არ იყო საკმარისად ეფექტური, ვინაიდან სახელმწიფო, ხშირ შემთხვევაში, მხოლოდ ფორმალურ მექანიზმებს სთავაზობდა საზოგადოებას.

მიუხედავად ამისა გასული ორი ათწლეულის განმავლობაში თანდათან ყალიბდება შესაბამისი საკანონმდებლო ბაზა. ამ პროცესს ხელს უწყობდა საქართველოს მიერ აღებული საერთაშორისო ვალდებულებებიც. მაგალითისათვის: ღია მმართველობის პარტნიორობა (Open Government Partnership), რომელშიც 63 სახელმწიფოა გაერთიანებული და რომელსაც საქართველო დაწესებულთანავე (2011) შეუერთდა; ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის დამატებითი ოქმი (უტრეხტი, 2009), რომელთან მიერთების საკითხიც 2018 წელს განიხილებოდა საქართველოს პარლამენტში და ა.შ.

კანონმდებლობა. ორგანული კანონი "ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი" აყალიბებს თვითმმართველობის საქმიანობაში მოქალაქეთა მონაწილეობის, პირდაპირი დემოკრატიის ფორმებს. 2015 წლის 22 ივლისს ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის შევიდა ცვლილება, რომლითაც დაზუსტდა თვითმმართველობის განხორციელების პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობისა და მონაწილეობის არსებული (პეტიცია, საკრებულოს საქმიანობაში მონაწილეობა, ანგარიშების მოსმენა) და განისაზღვრა დამატებითი (დასახლების საერთო კრება, სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო) მექანიზმები (ორგანული კანონი. 2014, კარი IV, თავი XI). შემდეგ ეტაპზე, 2015-2016 წლების მანძილზე, უკვე მუნიციპალიტეტების რეგლამენტებშიც განხორციელდა შესაბამისი ცვლილებები.

კანონი აყალიბებს მოქალაქეთა მონაწილეობის შემდეგ ფორმებს:

- დასახლების საერთო კრება - მოქალაქეთა საინიციატივო ჯგუფს ნებისმიერ დასახლებაში შეუძლია მოახდინოს კრების ინიცირება, რომლის ორგანიზების ვალდებულება შემდეგ გადადის მუნიციპალიტეტზე და რომლის გადაწყვეტილებების გათვალისწინება (მიღება ან დასაბუთებული უარის თქმა) სავალდებულოა მუნიციპალიტეტისათვის;
- პეტიცია - მოქალაქეთა ჯგუფს (ინტერესთა ჯგუფები) შეუძლია თვითმმართველობას მიმართოს წინადადებით (კონკრეტული საკითხის მოგვარების მოთხოვნა ან ნორმატიული აქტის პროექტი), რომელზეც მუნიციპალიტეტის ხელმძღვანელობამ ასევე სავალდებულო წესით უნდა მოახდინოს რეაგირება;
- სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო - რომელიც საზოგადოების წარმომადგენლებისაგან იქმნება მერთან და რომელთანაც მერმა სავალდებულო წესით უნდა განიხილოს მუნიციპალიტეტთან დაკავშირებული ყველა მნიშვნელოვანი დოკუმენტი;
- მოხდა მუნიციპალიტეტის მიერ პროაქტიურად გამოსაქვეყნებელი საჯარო ინფორმაციის ნუსხისა და გამოქვეყნების წესის განსაზღვრა;
- მუნიციპალიტეტის საკრებულოს და მუნიციპალიტეტის საკრებულოს კომისიის სხდომებში მონაწილეობა;
- მუნიციპალიტეტის გამგებლის/მერის და მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრის მიერ გაწეული მუშაობის შესახებ ანგარიშების მოსმენა.

პრაქტიკა. ვინაიდან კანონის მიღების შემდეგ მუნიციპალიტეტების მიერ შესაბამისი რეგულაციების მიღების პროცესი გაჭიანურდა, ამ მექანიზმების ამოქმედება 2016 წლიდან დაიწყო. საქართველოს მთავრობამ მუნიციპალიტეტებისათვის შეიმუშავა სახელმძღვანელო დოკუმენტები, რამაც გარკვეულწილად ხელი შეუწყო მუნიციპალიტეტების მიერ ამ ახალი ფორმების ათვისების პროცესს. გააქტიურდა სამოქალაქო სექტორიც, განსაკუთრებით ისეთი ფორმების იმპლემენტაციის პროცესში, როგორცაა დასახლების საერთო კრებები და სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოები.

მიუხედავად საწყის ეტაპზე საზოგადოებაში არსებული ნიჰილიზმისა, 2016 წლის მეორე ნახევრიდან დაიწყო დასახლების საერთო კრებების სწრაფი ფორმირების პროცესი. საქართველოს მთავრობის მონაცემების მიხედვით 2017 წლის დასაწყისისათვის:

- დასახლების საერთო კრებება ჩატარდა 415 სოფელში (საოსფლო დასახლებების 11,78%);
- მხოლოდ 2016 წელს მომზადდა 55 პეტიცია, რაც წინა ათწლეულში წარმოდგენილ პეტიციათა საერთო ოდენობაზე მეტი იყო;
- სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო შეიქმნა საქართველოს ყველა მუნიციპალიტეტში და დედაქალაქის ყველა რაიონში.

აქტივობის ხარისხი ყველა მუნიციპალიტეტში ერთნაირი არ ყოფილა. ამ მექანიზმების გამოყენება განსაკუთრებით აქტიურად იმ მუნიციპალიტეტებში დაიწყო, სადაც ძლიერი იყო სამოქალაქო სექტორი ან/და მუნიციპალიტეტის ხელმძღვანელობის მხრიდან არსებობდა გამოკვეთილი პოლიტიკური ნება.

სამწუხაროდ შემდეგ მონაწილეობის ხარისხი მნიშვნელოვნად შემცირდა. მუნიციპალიტეტების გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების 2017 წლის ეროვნულმა შეფასებამ აჩვენა, რომ 100%-იანი შეფასების სკალაზე მუნიციპალიტეტების საშუალო შედეგი 21%-ს არ აღემატება (ინდექსი. 2017, გვ. 10).

აღნიშნულის მიზეზად შეიძლება დასახელდეს საერთო კრებებისა და სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოების დისკრეციის არარსებობა. რადგან მონაწილეობის ფორმები მხოლოდ საკონსულტაციო ხასიათის იყო, რეალური შედეგების ვერმიღების პირობებში, მოქალაქეთა აქტივობის ხარისხი მალე შენედა. გარდა ამისა თავი იჩინა ტექნიკურმა პრობლემებმა კრებების ორგანიზების პროცესში - დასახლებაში რეგისტრირებულ ამომრჩეველთა 20%-ის მოყვანა კრებებზე მაშინ, როცა სოფლები სეზონური თუ მუდმივი მიგრაციის გამო დაცლილია, არარეალისტური აღმოჩნდა. კრებების ჩატარება კიდევ უფრო ძნელი იყო საშუალო და დიდ დასახლებებში.

მეორე მნიშვნელოვან პრობლემას წარმოადგენს თავად მუნიციპალურ მოხელეთა და მუნიციპალური სტრუქტურების მოუმზადებლობა ასეთი აქტივობებისათვის რიგი მიმართულებებში. 2017 წლის შეფასებამ აჩვენა შემდეგი:

- საჯარო ინფორმაციის პროაქტიული გამოქვეყნება - თვითმმართველობები ხშირად თავად მათ მიერვე დადგენილ მინიმალურ სტანდარტსაც კი ვერ აკმაყოფილებენ - გამოქვეყნებული ინფორმაცია არ არის დეტალური და თემატურად კლასიფიცირებული;
- ელექტრონული მმართველობა - მწირია მონაწილეობის ელექტრონული ფორმების გამოყენება. იქ სადაც ეს ხდება (ძირითადად ურბანულ ზონებში), მუნიციპალიტეტები უფრო აქტიურად სოციალურ ქსელებს იყენებენ;
- მოქალაქეთა მონაწილეობა და ანგარიშვალდებულება - საბიუჯეტო დაგეგმვის პროცესში ნაკლებადაა გათვალისწინებული მოქალაქეთა მონაწილეობის მხარდამჭერი პროგრამები;
- სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო ძირითადად ფორმალურ ხასიათს ატარებს - 2017 წლის არჩევნების შემდეგ ზოგ მუნიციპალიტეტში ისინი ჯერ კიდევ არ არის თავიდან შექმნილი;
- აღმასრულებელი ორგანოების 40%-ზე მეტი საერთოდ არ აქვეყნებს საკუთარ ვებგვერდზე ინფორმაციას მიმდინარე ტენდერების შესახებ, ხოლო 50%-ზე მეტი - წლიურ ანგარიშებსა და სტრატეგიულ დოკუმენტებს;
- ონლაინ პეტიციის სისტემა მუნიციპალიტეტების 70%-ზე მეტში არ არსებობს, ხოლო 60%-ზე მეტში - არ არსებობს საკრებულოს წევრის საქმიანობის ანგარიშის მოსმენის პრაქტიკა (ინდექსი. 2017, გვ. 14).

მუნიციპალურ პროგრამებთან შედარებით საზოგადოებრივი მონაწილეობის კიდევ უფრო დაბალი მაჩვენებელია სახელმწიფო პროგრამებში. ამ მიმართულებით, უმეტეს შემთხვევაში მოქალაქეთა მონაწილეობის ფორმალური მექანიზმებიც კი არ არსებობს - ეს საკითხი საერთოდ არის იგნორირებული. ამის მაგალითად გამოდგება ის ფაქტი, რომ რეგიონების განვითარების სტრატეგიებში SWOT ანალიზისას საერთოდ არ განიხილება მოქალაქეთა თანამონაწილეობის საკითხი, არც როგორც ძლიერი ან სუსტი მხარე და არც როგორც გარე ფაქტორი. ხელისუფლება მოქალაქეთა თანამონაწილეობას არ განიხილავს, როგორც წარმატებული საქმიანობის წინაპირობას - საზოგადოების მონაწილეობის ხელს უშლის მუნიციპალურ, და განსაკუთრებით კი სახელმწიფო ინსტიტუტებში ჩამოყალიბებული სტერეოტიპები - საზოგადოება არ ითვლება პარტნიორად ხელისუფლების საქმიანობის პროცესში.

აღნიშნულის მაგალითად გამოდგება საქართველოს ხელისუფლების მიერ 2017 წელს 7 თვითმმართველი ქალაქისათვის სტატუსის ჩამორთმევა. 2014 წელს, ქვეყანაში დაწყებული დეცენტრალიზაციის ახალი ტალღის ფონზე, ხელისუფლებამ 7 რეგიონულ ცენტრს (რომელთა ნაწილი ჯერ კიდევ საბჭოთა პერიოდიდან, გასული საუკუნის 80-იანი წლებიდან, ითხოვდა სტატუსის შეცვლას) მიანიჭა თვითმმართველი ქალაქის სტატუსი. მოგვიანებით, 2016 წლის ბოლოდან, საქართველოს ხელისუფლებაში რე-ცენტრალიზაციის გაძლიერების ფონზე, ხელისუფლების წარმომადგენელთა მხრიდან გაისმა განცხადებები იმასთან დაკავშირებით, რომ სტატუსის მინიჭებამ ვერ გამოიწვია მყისიერი ეკონომიკური ეფექტი. საქართველოს სამოქალაქო საზოგადოების პროტესტის (120 არასამთავრობო, სათემო და მედია ორგანიზაციის მიმართვა საქართველოს ხელისუფლებისადმი) მიუხედავად ხელისუფლებამ, მოქმედი კანონმდებლობის ნორმების დარღვევით, აღნიშნული ქალაქების თვითმმართველი სტატუსი ჩამოართვა. სამოქალაქო საზოგადოებამ დააფიქსირა მუნიციპალიტეტების წარმომადგენლებზე ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან არაფორმალური ზეწოლის ფაქტებიც.

2017 წლის ზაფხულში საზოგადოებრივი აზრის კვლევის შედეგად გაირკვა, რომ გაერთიანება მიუღებელი იყო მოქალაქეთა 59%-სთვის და მხოლოდ 16 % უჭერდა მხარს ცვლილებას. კიდევ უფრო მცირე ნაწილი (11%) მიიჩნევდა, რომ ამ გადაწყვეტილებას პოზიტიური შედეგი მოყვებოდა. მიუხედავად ამისა და საქართველოს პრეზიდენტის მიერ კანონპროექტზე ვეტოს დადებისა, ხელისუფლებამ მაინც მოახდინა საკუთარი გადაწყვეტილების ფორსირება (CLARA. 2018. მუხლი 4.4, პ.91; ლოსაბერიძე, დ., კახიძე, ი. და ქათამიძე, ა., გვ. 16).

აღსანიშნავია, რომ თვითმმართველი ქალაქების რიცხვის შემცირებას არ მოუტანია დეკლარირებული შედეგი. პირიქით, გაერთიანების შემდეგ გაიზარდა ადმინისტრირების ხარჯები. 2018 წელს, 2015 წელთან შედარებით ადმინისტრირების თანხები 50%-ით კი არ შემცირდა, როგორც ხელისუფლება აანონსებდა. არამედ 14.72%-ით გაიზარდა მუნიციპალურ საწარმოებზე გასაცემი სუბსიდიების ოდენობის ზრდის ხარჯზე (ICCC, 2017, გვ. 23-29). ხელისუფლების გადაწყვეტილებისადმი საზოგადოების ნეგატიური დამოკიდებულების მაჩვენებელი იყო ის ფაქტიც, რომ 2018 წლის საპრეზიდენტო არჩევნებში სწორედ გაუქმებულ ქალაქებში მმართველმა პარტიამ, სხვა მუნიციპალიტეტებთან შედარებით, ბევრად ნაკლები ხმა მიიღო.

საზოგადოების მონაწილეობის დახასიათებისას უნდა ითქვას, რომ:

- გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობის მექანიზმები ხშირად ფორმალურ ხასიათს ატარებს, რაც მოსახლეობის იმედგაცრუებას უფრო აძლიერებს - მოქალაქეთა მიერ საკითხის მოწონების შემთხვევაშიც ამ უკანასკნელთ არ აქვთ იმედი, რომ ხელისუფლება მათ ინტერესებს გაითვალისწინებს;
- არსებული მექანიზმები მეტად ფორმალიზებულია - პროცედურების სირთულე ინტერესთა ჯგუფებს უკარგავს პროცესებში ჩართვის სურვილს;
- იმ შემთხვევაშიც, როცა მოქალაქეთა ჩართულობა მხარდაჭერილია ადგილობრივი თუ ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან, საკითხი ძირითადად მოქალაქეთა ინფორმირებით შემოიფარგლება, მოქალაქეთა ჩართულობა საერთოდ იგნორირებულია პროექტების განხორციელებისა და შედეგების შეფასების ეტაპებზე.

ყოველივე აღნიშნული შედეგად ვიღებთ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მოქალაქეთა პასიურობის მაღალ დონეს.

დასკვნა

დამოუკიდებლობის აღდგენის (1991) შემდეგ პერიოდში საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის ჩამოყალიბების პროცესი რთულად მიმდინარეობს. არც ზოგადად საზოგადოებაში და არც პოლიტიკურ კლასში დღემდე არ არის ჩამოყალიბებული ხედვა, თუ რა სახის უნდა იყოს შესაბამისი სისტემა. სხვადასხვა პოლიტიკურ თუ აკადემიურ წრეებში განვლილი მეოთხედი საუკუნის განმავლობაში იქმნებოდა განსხვავებული ხედვები, მაგრამ,

მცირე გამონაკლისს გარდა, ამ ხედვებს მყარი დასაბუთება და დეტალური გააზრება არ მოჰყოლია.

მეორე პრობლემა გამომდინარეობს პირველიდან - ვინაიდან არ არსებობდა თვითმმართველობის რეფორმის ჩამოყალიბებული და მეტნაკლებად გაზიარებული ხედვა, სხვადასხვა პერიოდში დაწყებული რეფორმები, ხშირ შემთხვევაში, ერთმანეთს ძირეულად უპირისპირდებოდა.

მესამე - დეცენტრალიზაციის რეფორმა ქვეყანაში დროში იწელება. როგორც წესი, ცვლილებების პერიოდებს (1991-1992, 1997-1998, 2001-2002, 2005-2006, 2013-2014 ტალღები) მოსდევდა რეაქციის პერიოდი - იწყებოდა რეცენტრალიზაცია (ICCC, 2015, გვ. 8-10).

დეცენტრალიზაციის პროცესის დაუსრულებლობას, ზემოდნიშნულს გარდა, უფრო მნიშვნელოვანი მიზეზიც აქვს. ესაა პოლიტიკური ისტებლიშმენტის სურვილი, შეინარჩუნოს მართვის არსებული, ცენტრალიზებული ვერტიკალი და არ დაუშვას ძალაუფლების გადანაწილება სუბნაციონალურ დონეებს შორის. ასეთი დამოკიდებულება ახასიათებს საქართველოში დღემდე არსებულ ყველა ხელისუფლებას. ნებისმიერი პოლიტიკური ძალა, რომელიც ხელისუფლებაში მოსვლამდე მხარს უჭერდა რეალური თვითმმართველობის დამკვიდრებას, ხელისუფლების სათავეში მოსული ივიწყებს დაპირებებს და კერძო პოლიტიკური თუ ეკონომიკური მოტივებით ჩამოყალიბებულ ინტერესთა ჯგუფებთან ალიანსში, ინარჩუნებს არსებულ სისტემას.

საზოგადოება, როგორც წესი, ინდეფერენტულად უყურებს მიმდინარე პროცესს, ვინაიდან დეცენტრალიზაცია არ შედის იმ ძირითად პრიორიტეტებში (ეკონომიკური პრობლემები, უმუშევრობა, მძიმე სოციალური ფონი და ა.შ.), რომელიც მოქალაქეებს აწუხებს. ამასთან, გარკვეულ ეტაპებზე, მოქმედი ხელისუფლებისადმი ნეგატიური განწყობის ზრდის პირობებში, საკითხი კვლავ იძენს აქტუალობას და ოპოზიციური ძალების ერთერთ მთავარ ლოზუნგად იქცევა.

ამჟამად საქართველოში ზემოაღწერილი ციკლის მომდევნო ეტაპი იწყება. ხელისუფლება თანდათან ცვლის/აუქმებს 2013-2015 წლებში მიღწეულ შედეგებს:

- ახალი ტერიტორიული ორგანიზება - 2017 წელს გაუქმდა 7 თვითმმართველი ქალაქის სტატუსი, რაც მათ 2014 წელს მიენიჭათ;
- უფლებამოსილებები. აღარ განიხილება მოქმედი კანონმდებლობის ორგანულ კანონთან ჰარმონიზების საკითხი. პირიქით, გაისმის ხმები, რომ თვითმმართველობის კოდექსით მინიჭებული უფლებები თვითმმართველობებს ისევ უნდა ჩამოერთვას;
- სტრუქტურები - აღარაფერი ისმის მუნიციპალურ სამსახურთა ოპტიმიზაციაზე და ამ მიზნით შესაბამისი სტანდარტების შემუშავებაზე;
- ფინანსები - კვლავ არ არის გარანტირებული თვითმმართველობების ეკონომიკური დამოუკიდებლობა. საშემოსავლო გადასახადი, რომლის ნაწილი მუნიციპალიტეტებს რჩებოდათ, ახლა სრულად მიემართება ცენტრალურ ბიუჯეტში. მის სანაცლოდ ადგილებზე რჩება დღგ-ს წილი, თუმცა უფრო ბუნდოვანი გახდა გათანაბრებითი პოლიტიკის მომავალი და ტრანსფერების ოდენობის გაანგარიშების საკითხი.

ლიტერატურა

- CLARA (Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe). 2018. *'Local and regional democracy in Georgia, Explanatory Memorandum, Report CG35(2018)18final'*, 35th Session, 7 November 2018, <https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=09000016808e551a>, accessed 25 March 2019
- Freedom House. 2018. *'Nations in Transit Ratings and Averaged Scores'*, <<https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2018/georgia>>, accessed 25 March 2019
- GYLA (საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია). 2017. *'2017 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნები: წინასაარჩევნო გარემოს შეფასება'*, <<https://gyla.ge/ge/post/2017-tslis-adgilobriv-tvitmmartvelobis-archevnebi-tsinasaarchevno-garemos-shefaseba#sthash.yDLHAW4x.mEyMpnFB.dpbs>>, accessed 25 March 2019
- ICCC (სამოქალაქო კულტურის საერთაშორისო ცენტრი), 2015. *'საქართველოში ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარების ანგარიში (1991-2012 წლები)'*, <https://www.osgf.ge/files/2015/Publication/adgilobriv-demokratiis-ganvitarebis-angarishi-1991-2014_bolo.pdf>, accessed 25 March 2019
- ICCC (სამოქალაქო კულტურის საერთაშორისო ცენტრი), 2017. *'2014 - 2017 წლებში მუნიციპალიტეტების ტერიტორიული ცვლილებების შედეგები, კვლევის ანგარიში'*, <<http://www.ivote.ge/images/doc/wignebi/2014-2017%20wlebsi%20ter%20cvl%20shedegebi.pdf>>, accessed 25 March 2019
- MRDI (საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო). 2018. <<http://mrdi.ge/ge/news/ადგილობრივი-თვითმმართველობის-სტრატეგიული-ხედვის-პრეზენტაცია-გაიმართა>>, accessed 25 March 2019
- ასოცირების შეთანხმება (ასოცირების შესახებ შეთანხმება ევროკავშირსა და საქართველოს შორის), 27 ივნისი 2014
- განკარგულება # 223. 2013. საქართველოს მთავრობის # 223 განკარგულება საქართველოს მთავრობის დეცენტრალიზაციისა და თვითმმართველობის განვითარების სტრატეგიის ძირითადი პრინციპები 2013-2014 წლებისთვის, 1 მარტი 2013
- ინდექსი (ონლაინ პლატფორმა WWW.LSGINDEX.ORG). 2017. *'ადგილობრივი თვითმმართველობის ინდექსი, საქართველოს მუნიციპალიტეტების ერთიანი ეროვნული შეფასება'*, <https://osgf.ge/files/2017/Publications/LSGINDEX_Report_Final.pdf>, accessed 25 March 2019
- ლოსაბერიძე, დ., კახიძე, ი., და ქათამიძე, ა., *'საქართველოში ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარების წლიური ანგარიში (2016-2017 წლები)'*, ფონდი ღია საზოგადოება - საქართველო. 2018. <https://osgf.ge/wp-content/uploads/2019/03/Democracy_2019.pdf>, accessed 25 March 2019
- ორგანული კანონი. 2014. საქართველოს ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, 25 თებერვალი 2014
- საქართველოს კანონი. 2004. საქართველოს კანონი საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ, 11 თებერვალი 2004
- საქართველოს კანონი. 2009. საქართველოს კანონი საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი, 18 დეკემბერი 2009
- საქართველოს კონსტიტუცია, 24 აგვისტო 1995