

რეგიონალიზმი და ადგილობრივი თვითმმართველობა

დავით ლოსაბერიძე

ზოგადი დებულებები

ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობისა და რეალური თვითმმართველობის დამკვიდრების საკითხი საქართველოში იმავე პრობლემების წინაშე დგას, როგორც საზოგადოებრივი ცხოვრების სხვა სფეროებში: ესენია, უპირველეს ყოვლისა, ხელისუფლების მხრიდან პრობლემის გადაწყვეტისათვის საჭირო პოლიტიკური ნების არარსებობა და საზოგადოების უნდობლობა ხელისუფლების მიერ გატარებული კურსისადმი, რაც მისი უდიდესი ნაწილის ინდეფერენტიზმსა და საზოგადოებრივი აქტივობის დაბალ ხარისხში გამოიხატება. ამასთანავე, მაშინ როდესაც სახელმწიფო მოწყობის სხვა სფეროებში (მაგალითად, ხელისუფლების შტოთა დანაწილების საკითხში) მნიშვნელოვანი რეფორმები გატარდა, ძალაუფლების ტერიტორიული დანაწილების სფეროში არსებითად შენარჩუნდა საბჭოთა დროიდან შემკვიდრებით მიღებული ზედმეტად ცენტრალიზებული სისტემა. უფრო მეტიც, 1995 წლის კონსტიტუციამ, აფხაზეთსა და სამაჩაბლოში (სამხრეთ ოსეთში) გადაუწყვეტელი ეთნო-ტერიტორიული კონფლიქტების მიზეზით თუ საბაბით საერთოდ ღიად დატოვა საკითხი ქვეყნის ტერიტორიული მოწყობის შესახებ.

გარდა სახელმწიფო მოწყობის წინაშე ზოგადი პრობლემებისა, ვითარებას ადგილობრივი მმართველობისა და თვითმმართველობის სფეროში ის გარემოება ართულებს, რომ დესენტრალიზაციის პროცესისათვის დამახასიათებელია პრიორიტეტთა ხშირი ცვლა, უკვე მიღწეულზე უარის თქმა და შედარებით კონსერვატულ სიტემისაკენ შემობრუნების პრეცედენტები. დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდგომ პერიოდში ქვეყნის პოლიტიკური ძალების უმრავლესობა ადგილობრივი დემოკრატიის ხელშეწყობის საკითხს მეორეხარისხოვნად მიიჩნევდა საგარეო პოლიტიკის, ეთნიკური კონფლიქტების და სხვა საკითხებთან შედარებით.

ამასთან არსებობს მთელი რიგი ხელშემშლელი სხვა ფაქტორები:

- ის გარემოება, რომ საქართველოს ტერიტორიის გარკვეულ ნაწილზე არ ვრცელდება ქართული სახელმწიფოს იურისდიქცია, მთელ რიგ ძალებს ხელისუფლებაში საშუალებას აძლევს გაურკვეველი დროით გადაღონ ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის საკითხი.
- ორმხრივი (ხშირად მცდარი) სტერეოტიპების არსებობა ეთნიკურ უმცირესობებთან ურთიერთობებში: ერთის მხრივ, არსებობს მათ შორის სეპარატისტული მოძრაობების ჩამოყალიბების შიში, მეორეს მხრივ, ეთნიკური უმცირესობების კომპაქტური განსახლების ადგილებში სოციალ-ეკონომიური საკითხების მოუგვარებლობა ხშირად ადგილობრივი მოსახლეობის მიერ ეთნიკური დისკრიმინაციის ფაქტად აღიქმება. ამის გამო, ასეთი რეგიონების არსებობა გამოყენება იმის არგუმენტად, რომ თვითმმართველობის მეტი ხარისხის დაშვება ახალ საფრთხეებს შეუქმნის ქვეყნის ტერიტორიულ მთლიანობას.
- არანაკლები პრობლემაა ცენტრსა და საქართველოს იურისდიქციის ქვეშ დარჩენილი ერთადერთი ავტონომიის, აჭარის ხელისუფლებას შორის ურთიერთობაში. კონსტიტუციური ნორმებისა და კანონმდებლობის დარღვევა ორივე მხრის მიერ ჩველურებრივ პრაქტიკას წარმოადგენს.
- პოლიტიკური ელიტის უმრავლეს ნაწილს, არც ცენტრალურ და არც ადგილობრივ დონეზე, არ სურს მართვის სისტემების რეალური რეფორმირება, ვინაიდან სავსებით საფუძვლიანად შიშობენ, რომ ეს საფრთხეს შეუქმნის მათ ძალაუფლებას.
- საზოგადოების ძირითადი ნაწილი ნაკლებადაა დაინტერესებული აღნიშნული პრობლემატიკით. აღნიშნულ გარემოებას ხელს უწყობს სახელმწიფო აპარატის

უმოქმედობის ან დანაშაულებრივი ქმედებების შედეგად მოსახლეობაში გაჩენილი სამართლებრივი ნიჰილიზმის გრძნობა.

ასეთ პირობებში ქვეყნის პოლიტიკურ თუ ინტელექტუალურ ელიტაში დროდადრო წამოჭრილი დისკუსიები საქართველოს ტერიტორიული მოწყობის გარშემო საზოგადოებაში ფართო რეზონანსს ვერ პოულობს. ამავე დროს, ტერიტორიული მოწყობის პრობლემა ერთ-ერთი ის საკითხია, რომელიც განსაკუთრებით მწვავე პოლიტიკურ დაპირისპირებას იწვევს პოლიტიკური ელიტის შიგნით.

საკითხის ისტორია

საქართველოს არ გააჩნია ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარებული ტრადიცია. ისტორიის მთელ მანძილზე ქვეყანაში არ ჩამოყალიბებულა დასავლეთ ევროპისათვის დამახასიათებელი თავისუფალი ქალაქების სისტემა, თუ არ ჩავთვლით შუასაუკუნეების გარკვეულ პერიოდში თბილისის კომუნის არსებობისა (XI-XII სს) და რუსეთის იმპერიის შემადგენლობაში ყოფნის პერიოდში (XIXს-XXს დასაწყ.) საკმაოდ შეზღუდული თვითმმართველობის ელემენტებს.

საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის (1918-1921) არსებობის პერიოდში, 1919 წელს ქვეყანაში ჩატარდა პირველი დემოკრატიული მუნიციპალური არჩევნები და ჩამოყალიბდა დაიწყო ადგილობრივი მმართველობის სისტემამ. 1921 წელს, ბოლშევიკური რუსეთის მხრიდან განხორციელებულმა აგრესიამ და საქართველოს იძულებითმა შესვლამ საბჭოთა კავშირის შემადგენლობაში (1922) შეაჩერა აღნიშნული პროცესი.

საბჭოთა პერიოდში (1921-1990) საქართველოს საბჭოთა სოციალისტურ რესპუბლიკაში არსებობდა ადგილობრივი, რაიონული, საოლქო, ავტონომიურ წარმონაქმნთა საბჭოები, რომლებიც ფორმალურად იყვნენ არჩეულნი და არავითარ როლს არ თამაშობდნენ ქვეყნის პოლიტიკურ ცხოვრებაში. სიტუაციას რეალურად კომუნისტური პარტიის შესაბამისი განმტოვებები აკონტროლებდა.

აღსანიშნავია, რომ საბჭოური სისტემის კონსტიტუციური მოწყობა არ ითვალისწინებდა კომპეტენციათა გამიჯვნას რესპუბლიკურ, ავტონომიათა, რაიონებისა და მუნიციპალური დონის საბჭოებს შორის. საქართველოს სსრ კონსტიტუცია ყველა დონის საბჭოებს თანაბარ უფლებას ანიჭებდა. ამ გარემოებამ, დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ მმართველობის სხვადასხვა დონეებს შორის წინააღმდეგობის წარმოქმნასა და გაძლიერებას შეუწყო ხელი, რამაც კანონთა ომის ფორმა მიიღო.

საბჭოური სისტემის შეცვლის პირველ ცდას წარმოადგენდა 1990 წლის 14 ნოემბერს მიღებული კანონი გარდამავალი პერიოდის შესახებ. ამავე პერიოდში, ახალი კანონმდებლობის შესაბამისად, ჩტარებულ იქნა ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნები.

ჩამოყალიბდა თვითმმართველობის ორი დონე. რაიონული დონის აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურს, პრეფექტს ნიშნავდა საქართველოს პრეზიდენტი. პრეფექტი აკონტროლებდა ადგილობრივი არჩეული საბჭოს - საკრებულოს საქმიანობას. ქვედა, მუნიციპალურ დონეზე ადმინისტრაციის ხელმძღვანელი (გამგებელი) ინიშნებოდა პრეფექტის მიერ და მას ამტკიცებდა ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანო. პრეფექტს უფლება ჰქონდა გაუქმებინა ნებისმიერი დონის საბჭოს/საკრებულოს გადაწყვეტილებები აპელაციის უფლების გარეშე.

სახელმწიფო გადატრიალების შემდეგ (1991-1992 წლების ზამთარი) პრეფექტის ინსტიტუტი გაუქმებულ იქნა, მაგრამ შეიქმნა საკანონმდებლო ვაკუუმი. ადგილობრივი ადმინისტრაციების ხელმძღვანელები ინიშნებოდნენ უშუალოდ პრეზიდენტის მიერ. ადგილობრივ დონეზე არ არსებობდა არავითარი წარმომადგენლობითი ორგანო, რომელიც გააკონტროლებდა ადმინისტრაციის საქმიანობას. ადგილობრივი და ცენტრალური დონეების ურთიერთობა რეგულირდებოდა სხვადასხვა კანონით თუ კანონქვემდებარე აქტით, ძირითადად პრეზიდენტის ბრძანებულებებით.

1995 წელს მიღებულ კონსტიტუციაში ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის სისტემა არ იქნა განსაზღვრული. კონსტიტუციის მე-2 მუხლის თანახმად, აღნიშნული საკითხი განხილულ უნდა იყოს ქვეყნის ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენის შემდეგ, ხოლო ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემა ორგანული კანონით უნდა იქნეს დარეგულირებული.

ქვეყნის ტერიტორიული მოწყობის სფეროში ყველაზე დიდი ცვლილება დაკავშირებულია მმართველობის შუალედური (რეგიონალური) რგოლის - რეგიონში პრეზიდენტის რწმუნებულებით (ანუ როგორც საზოგადოებაში და მედიაში ხშირად უწოდებენ - გუბერნატორით) სათავეში - ინსტიტუტის შემოღებასთან. ქვეყანა დაიყო 9 რეგიონად (მხარედ). თითოეულ მათგანში რამდენიმე რაიონი იქნა გაერთიანებული. რეგიონულ დონეზე არჩევითი წარმომადგენლობითი ორგანოები არ შექმნილა.

1997 წლის ოქტომბერში საქართველოს პარლამენტმა მიიღო ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ“. მომდევნო პერიოდში მიღებულ იქნა კიდევ რამდენიმე კანონი, რომლებიც არეგულირებდნენ თვითმმართველობის სისტემის მოქმედებას.

მომდევნო პერიოდში ქვეყანაში ორჯერ (1998 და 2002) ჩატარდა მუნიციპალური არჩევნები.

მიუხედავად აღნიშნული ცვლილებებისა, ქვეყანაში თვითმმართველობის გამართული სისტემის შექმნა ჯერ კიდევ ვერ მოხერხდა. მოქმედ კანონებში ხშირია ურთიერთშეუსაბამობა – ზოგჯერ ერთი კანონის სახვადასხვა მუხლიც კი ეწინააღმდეგება ერთმანეთს. კანონმდებლობის უმთავრეს ნაკლს წარმოადგენს ფუნქციების მკაფიო გამიჯვნის არარსებობა სხვადასხვა დონის ხელისუფლებებს შორის. კანონები, საბოლოო ჯამში, მხოლოდ მმართველი ელიტის ინტერესს ემსახურება.

ჯერ კიდევ არ არის კანონები, რომლებიც გამიჯნავს სახელმწიფო და მუნიციპალურ ქონებას და განსაზღვრავს ცენტრალური და ადგილობრივი ბიუჯეტების ურთიერთობას.

რეგიონის (მხარის) სტატუსი არც ლონსტიტუციით და არც კანონმდებლობით არ არის განსაზღვრული. საერთოდ პრეზიდენტის მიერ გამოცემული განკარგულებები ხშირად ეწინააღმდეგება მოქმედ კანონმდებლობასა თუ კონსტიტუციურ ნორმებს და ხშირად კანონებთან შედარებით ფაქტიური პრიორიტეტით სარგებლობს.

მუნიციპალური სისტემა

საქართველოს კანონმდებლობით, კერძოდ ორგანული კანონით ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ (1997) და მასში 2001 წელს შეტანილის შესწორებებით განსაზღვრულია ადგილობრივი თვითმმართველობის/ მმართველობის ორი დონის არსებობა:

- პირველ დონეს წარმოადგენს მუნიციპალური დონე (სოფელი, თემი, დაბა, მცირე ქალაქი), სადაც რეალურ მართვას არჩეული ადგილობრივი საბჭო ახორციელებს. რამდენიმე გამონაკლისის გარდა (შედარებით მხვილი ქალაქები) საბჭოს თავმჯდომარე იმავდროულად არის ადგილობრივი ადმინისტრაციის ხელმძღვანელი - გამგებელი.
- მეორე დონეს წარმოადგენს რაიონი და რესპუბლიკური დაქვემდებარების ქალაქი. ქალაქთა საბჭოები ირჩევა მოსახლეობის მიერ, ხოლო რაიონის საბჭო შედგება რაიონში გაერთიანებული მუნიციპალიტეტების წარმომადგენელთა ასოცირებული წარმომადგენლებისაგან. აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურს (გამგებელს) ნიშნავს საქართველოს პრეზიდენტი ასოცირებული საბჭოს შემადგენლობიდან.

ქალაქ თბილისის თვითმმართველობისა და მმართველობის სისტემის პრინციპები რეგულირდება ცალკე კანონით. თბილისის მმართველობის წარმომადგენლობით ორგანოს წარმოადგენს პროპორციული წესით არჩეული ქალაქის საკრებულო.

მაღალმთიან რეგიონებში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების დამატებითი უფლებამოსილებანი და თავისებურებანი განისაზღვრება საქართველოს კანონმდებლობით.

ეკონომიკურად ყველაზე უფრო მძლავრი ორი მუნიციპალიტეტის (დედაქალაქი - თბილისი და საპორტო ქალაქი ფოთი) მერები ინიშნებიან პრეზიდენტის მიერ და მოსახლეობის კონტროლი აღნიშნულ მუნიციპალიტეტთა აღმასრულებელ შტოზე ფაქტიურად არ არსებობს.

მუნიციპალური მმართველობის სტრუქტურა. ადგილობრივ დონეზე არსებობს აღმასრულებელ სააგენტოთა ორი ტიპი. პირველი - მუნიციპალური სააგენტოები (ბინათსარგებლობა, მუნიციპალური ტრანსპორტი და ა. შ.) და მეორე - ცენტრალური მთავრობის სახელმწიფო ინსტიტუტთა ადგილობრივი განყოფილებები (პოლიცია, ჯანდაცვისა და განათლების განყოფილებები და ა. შ.). ორივე ამ ტიპის ორგანიზაციათა ხელმძღვანელები წარმოადგენენ რაიონული გამგეობის წევრებს და პასუხისმგებელი არიან გამგებლის, როგორც პრეზიდენტის მიერ დანიშნული ოფიციალური პირის, წინაშე. რეალურად ყველა მნიშვნელოვანი სამსახური ცენტრალური ხელისუფლების კონტროლქვეშაა. ისეთი სამსახურების ხელმძღვანელთა დანიშნვისას, როგორცაა რაიონის პოლიციის, განათლების თუ ჯანდაცვის განყოფილებების ხელმძღვანელები და ა. შ., სამინისტროები და დეპარტამენტები კანდიდატურებს არა თუ საკრებულოს, აღმასრულებელი ხელისუფლების ხელმძღვანელსაც კი არ უთანხმებენ, თუმცა კანონმდებლობის თანახმად, ყველა კანდიდატურა გამგებელთან შეთანხმებით უნდა იქნეს დანიშნული. ამის გამო უკვე იჩინა თავი საკმაოდ მძაფრი დაპირისპირების შემთხვევებმა და უნდა ვივარაუდოთ, რომ ამ უკანასკნელთა რიცხვი გაიზრდება.

კონტროლი. ადგილობრივი თვითმმართველობის კონტროლის სიტემა შეიძლება სამ ნაწილად დაგვით:

1. საზოგადოების კონტროლი საკრებულოებზე - საკრებულოს წევრი ვალდებულია სამ თვეში ერთხელ მაინც შეხვდეს ამომრჩევლებს და არანაკლებ წელიწადში ერთხელ ჩააბაროს ანგარიში გაწეული საქმიანობის შესახებ.
2. საკრებულოს კონტროლი აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე - სარევიზიო კომისია ამოწმებს შემოსავლების ამოღების დროულობას და მათ აღრიცხვას, ხარჯების კანონიერებასა და ადგილობრივ ბიუჯეტთან მათ შესაბამისობას. გამგებელი ვალდებულია წელიწადში ერთხელ წარუდგინოს საკრებულოს ანგარიში გაწეული მუშაობის შესახებ.
3. ცენტრალური ხელისუფლების კონტროლი ადგილობრივ ხელისუფლებაზე - ცენტრალური ხელისუფლება ადგილობრივი მმართველობის ორგანოების რეალური კონტროლის ყველაზე ეფექტურ საშუალებებს ფლობს. აღნიშნული კონტროლი ხორციელდება როგორც პროკურატურის, კონტროლის პალატის და ცალკეული სამინისტროების (შსს, ფინანსთა სამინისტრო და ა. შ.) მხრიდან. სასამართლოს როლი ცენტრალურ და ადგილობრივ მმართველობას შორის წამოჭრილი კონფლიქტების გადაწყვეტის საქმეში მეტად მცირეა. ფაქტიურად ყველა ასეთ შემთხვევაში გადამწყვეტი ხმის უფლება ცენტრალურ ხელისუფლებას (იგულისხმება საქართველოს პრეზიდენტი) აქვს.

იმ სახელმწიფო ორგანოებს, რომლებმაც ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს გადასცეს თავიანთი გამგებლობაში არსებული ცალკეული უფლებები, შეუძლიათ გააუქმონ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მათ მიერ გადაცემული უფლებამოსილებების ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილებები.

ნათლად არ არის ჩამოყალიბებული ადგილობრივ მუნიციპალიტეტთა საქმიანობის შეჩერების წესი. თუ, ერთის მხრივ, ეს უფლება გააჩნია მხოლოდ სასამართლოს, მეორეს მხრივ ანალოგიური უფლებით სარგებლობს საქართველოს პრეზიდენტიც, რომელსაც მთელ რიგ შემთხვევებში აქვს ამა თუ იმ მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობის შემოღების უფლება.

ეკონომიკური საფუძვლები. ადგილობრივი საფინანსო და ფისკალური მენეჯმენტის არსებული სისტემა შეიძლება ითქვას, რომ სტიქიურად, წინასწარ გათვლილი და გააზრებული პოლიტიკის არარსებობის პირობებში ჩამოყალიბდა. ფაქტიურად

საქართველოში ოთხდონიანი საბიუჯეტო სისტემა არსებობს: სახელმწიფო ბიუჯეტი, ავტონომიურ რესპუბლიკათა კონსოლიდირებული ბიუჯეტი, რაიონებისა და სპეციალური სტატუსის მქონე ქალაქების კონსოლიდირებული ბიუჯეტი, პირველი დონის თვითმმართველობის (ქალაქების, დაბებისა და სოფლების) ბიუჯეტი.

თვითმმართველობის ფინანსური დამოუკიდებლობის ხარისხს მნიშვნელოვნად ამცირებს ის გარემოება, რომ კანონები ხშირად (წელიწადში ორჯერ ან მეტად) იცვლება. გაურკვევლობის პირობებში ძალზე ხშირია ჩინონიკთა მიერ კანონის პუნქტების საკუთარი შეხედულებისამებრ ინტერპრეტირების შემთხვევები.

ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტების შედგენის, განხილვისა და მიღების წესებს ამტკიცებენ ამ ტერიტორიული ერთეულების მმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოები. რეალობაში საბიუჯეტო პროცესი ძალიან იშვიათად შეესაბამება კანონით დადგენილ პირობებს. ეს დარღვევა იმდენად ჩვეულებრივ მოვლენად იქცა, რომ მასზე ყურადღებას თითქმის აღარ ამახვილებენ.

აღსანიშნავია, რომ სახელმწიფოს მხრიდან მუნიციპალიტეტებისათვის მთელი რიგი მოვალეობების გადაცემასთან ერთად არ მომხდარა მათთვის შესაბამისი ფინანსური რესურსების გადაცემა.

ბოლო ხანებში საქართველოს პოლიტიკურ წრეებში შეინიშნება აქცენტების გამახვილება საჯარო მომსახურების დეცენტრალიზაციაზე. მიმდინარეობს კომუნალური სამსახურების პრივატიზაციის პროცესი. როგორც წესი, ახალ მფლობელებად აღნიშნული ორგანიზაციების ყოფილი ხელმძღვანელები გვევლინებიან.

მხოლოდ ზოგიერთ ადგილობრივ ორგანოს შეუძლია დამოუკიდებელი პროგრამების განვითარება. როგორც წესი, ტერიტორიულ ერთეულებს არ გააჩნიათ შესაბამისი ფინანსური შესაძლებლობები. ამავე დროს ცენტრალურ მთავრობას, მთელი რიგი იურიდიული თუ პოლიტიკური ბერკეტების გამოყენებით, შეუძლია თავის შეხედულებისამებრ აწარმოოს საჯარო მომსახურების პოლიტიკა იმ შემთხვევაშიც კი, როცა ამ მომსახურების ხარჯების ნაწილი ადგილობრივი ბიუჯეტებიდან იფარება.

ქვეყანაში ჯერ კიდევ არ არის მიღებული კანონი მუნიციპალური სამსახურის შესახებ. ყველა ის პირი, ვინც მუშაობს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში, ითვლება საჯარო მოსამსახურედ. მასზე ვრცელდება ყველა ის მოთხოვნა, რაც ცენტრალურ ხელისუფლებაში დასაქმებულ პირთათვის არის კანონონმდებლობით განსაზღვრული. ეს დამატებით ბერკეტებს აძლევს ცენტრალურ უწყებებს, პირდაპირ ან არაპირდაპირ მოახდინონ ზეგავლენა საჯარო მოხელეთა საქმიანობაზე.

ადგილობრივი მმართველობის პრაქტიკა

ჩამოყალიბებული და შინაგანად წინააღმდეგობრივი საკანონმდებლო ბაზის პირობებში, ადგილობრივი მმართველობის პრაქტიკა კიდევ უფროა დაშორებული კანონმდებლობის მოთხოვნებს, ვიდრე სახელმწიფო მმართველობის პრაქტიკა საერთო-ეროვნულ დონეზე. შესაბამისად, კანონით განსაზღვრული მმართველობითი ურთიერთობების ადგილს არაფორმალური ურთიერთობები და პატრონ კლიენტელისტური ქსელები იკავებს,

არჩევნები. ადგილობრივი არჩევნები, მეტნაკლებად ისეთივე ფორმებით მიმდინარეობს, როგორც საპრეზიდენტო და საპარლამენტო არჩევნები.

ბიუჯეტები. მუნიციპალური ბიუჯეტები ძირითადად ივსება: 10 სახის საერთო-სახელმწიფო გადასახადებიდან მიღებული წილიდან, 5 ადგილობრივი გადასახადისაგან და რამდენიმე მოსაკრებლისგან. ადგილობრივი გადასახადები და მოსაკრებლები საერთო შემოსავლის 13%-საც არ შეადგენენ და თვითმმართველი ერთეულები დიდად არიან დამოკიდებული საერთო-სახელმწიფო გადასახადებსა და ცენტრალური ხელისუფლების მიერ გამოყოფილ ტრანსფერტებზე, რომლებიც მიზნობრივია და საფუძველშივე აცლის მუნიციპალიტეტებს ფინანსურ დამოუკიდებლობას. მით უმეტეს, რომ დღემდე არ არის მკაფიოდ გამოიჭნილი საერთო-სახელმწიფო და მუნიციპალური ქონება.

ადგილობრივი ბიუჯეტების პროექტებს შეიმუშავენ ადგილობრივი მმართველობის ორგანოების საფინანსო განყოფილებები, ხოლო სადაც ასეთი განყოფილებები არ არსებობს - თავად მუნიციპალიტეტები. საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ტერიტორიული ერთეულებისათვის გრანტების გამოყოფის პრაქტიკა პრაქტიკულად არ არსებობს. მუნიციპალიტეტებს ასევე არ შეუძლიათ პირდაპირ, ქვეყნის პრეზიდენტის წინასწარი თანხმობის გარეშე, მიმართონ საინვესტიციო ბაზარს.

უკანასკნელი 3 წლის განმავლობაში სახელმწიფო ხარჯები პრაქტიკულად არ მიმართულა კაპიტალურ დანახარჯებზე და შიდა ვალების დაფარვაზე, ხოლო ქვედა დონის ბიუჯეტებს ზემდგომი ბიუჯეტებიდან კრედიტები უმნიშვნელო რაოდენობით გამოეყოფათ. პრაქტიკულად არ ხორციელდება გარემოსდაცვითი ღონისძიებები.

საქართველოს ტერიტორიული ერთეულების მმართველობის ადგილობრივი ორგანოები ვალდებული არიან შესაბამისი ტერიტორიის კონსოლიდირებული ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშგება წარუდგინონ სტატისტიკურ ორგანოს და საქართველოს კონტროლის პალატას.

როგორც მუნიციპალიტეტების, ისე რეგიონების ხელმძღვანელები ერთმანეთს ემეჯობებიან იმაში, რომ რაც შეიძლება მეტი თანხები მიიღონ სახელმწიფო ბიუჯეტისაგან ტრაფერტების სახით. გამოსაყოფია აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ხელმძღვანელობის ქცევა. ის ფაქტობრივად არ ემორჩილება საქართველოს კანონმდებლობას და საკუთარი შეხედულებისამებრ იტოვებს და მოიხმარს მის ტერიტორიაზე აკრეფილ სახელმწიფო ბიუჯეტის კუთვნილ გადასახადებს. მას შემდეგ, რაც ცენტრალური ხელისუფლება უკვე მომხდარი ფაქტის წინაშე აღმოჩნდება, ის პოსტფაქტუმ უკანონებს ავტონომიურ წარმონაქმნს მითვისებულ შემოსავლებს.

ყოველდღიური პრაქტიკა. ასეთ ფონზე მიმდინარეობს არჩეული მუნიციპალური საბჭოების საქმიანობა. საკრებულოს წევრთა უმეტესობამ (განსაკუთრებით პირველ დონეზე), არ იცის თავისი უფლებები და, ბუნებრივია, არც ცდილობს ამ უფლებებით ისარგებლოს. იმ საკრებულოებში, სადაც შედარებით პოლიტიკური ცნობიერება უფრო განვითარებულია (ზოგიერთი დიდი და საშუალო ქალაქი), აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან ურთიერთობა პოლიტიკური პარტიების ურთიერთდაპირისპირების მიხედვით ყალიბდება. მაგალითად, თუ ადგილობრივი მმართველობის სხვადასხვა დონეზე სხვადასხვა პოლიტიკური პარტია ფლობს უმრავლესობას, ზედა დონე შეძლებისდაგვარად აუქმებს ქვედა დონის მიერ მიღებულ ყველა გადაწყვეტილებას, იმისდა მიუხედავად, გამართლებულია თუ არა ეს მოცემული ტერიტორიული ერთეულის ინტერესებით.

ამავე დროს, ქვეყანაში არსებული ფისკალური კრიზისისა და სახელმწიფო თანხების არასწორი ფინანსური მენეჯმენტის მიზეზით, მუნიციპალურ ერთეულებს, მათთვის ფართო უფლებამოსილებათა გადაცემის შემთხვევაშიც კი, არ ექნებათ საშუალება, დააკმაყოფილონ ადგილობრივი თემის თუნდაც ელემენტარული მოთხოვნები. ზოგიერთი მცირე მუნიციპალიტეტის შემოსავალი მუნიციპალიტეტის აპარატის თანამშრომელთა მინიმალურ ხელფასსაც ვერ ფარავს.

მიუხედავად კონტროლის ქმედითი მექანიზმების არსებობისა, სახელმწიფო მაინც ვერ (ან არ) ახერხებს სრული კონტროლის დაწესებას ადგილობრივ მმართველობათა ფინანსურ საქმიანობაზე. ეს შეეხება როგორც ადგილობრივი ბიუჯეტის, ისე ცენტრიდან წამოსული ტრანსფერტების მიზნობრივ ხარჯვას. დამოუკიდებელი აუდიტის გამოუყენებლობა ხელს უწყობს კორუფციის გზით ისედაც მწირი ფინანსური შესაძლებლობების ფლანგვას.

ხშირად იჩენს თავს კონფლიქტი ცენტრალური ხელისუფლების ტერიტორიული ორგანოების ხელმძღვანელებსა და რაიონული ადმინისტრაციის მეთაურებს შორის. ეს კონფლიქტი, როგორც წესი, პიროვნული დაპირისპირების შედეგია. უმრავლეს შემთხვევაში კი ანალოგიური დანიშვნა ადგილობრივი ადმინისტრაციის ხელმძღვანელთან პირადი, არაფორმალური შეთანხმების საფუძველზე ხდება.

ბიუროკრატის მენტალობა. თანამედროვე ქართული ბიუროკრატია, დიდწილად პირადი შემადგენლობით და მმართველობის ჩვევებით, კომუნისტური “ნომენკლატურის” მემკვიდრეა. ეს მემკვიდრეობითობა, კერძოდ, ვლინდება იმაში, რომ ურთიერთობები

ბიუროკრატიული აპარატის შიგნით ფეოდალურ, პატრონ-კლიენტელურ თარგზე გამოჭრილი.

საქართველოს სახელმწიფო ინსტიტუტებში დღეისათვის წარმოდგენილია პატრიმონიული საზოგადოებისათვის დამახასიათებელი ურთიერთობის ტიპური ფორმები: ნეპოტიზმი, რეგიონალიზმი (ტრაიბალიზმი), კლანიზმი, რეგიონულ და ეროვნულ დონეებზე არსებული კლიენტელიზმი. ყოველდღიურ პრაქტიკაში ძლიერია არაფორმალური ურთიერთობების როლი. კანონის მიხედვით, სამსახურში რეკრუტირება გამოცდების მეშვეობით უნდა ხდებოდეს, მაგრამ, როგორც წესი, თანამდებობებზე (განსაკუთრებით „შემოსავლიან“ თანამდებობებზე, სადაც ქრთამის აღება შეიძლება) მოხელეები შესაბამისი უწყებების ხელმძღვანელთა ერთპიროვნული ბრძანების საფუძველზე ინიშნებიან. ამ პროცესში კორუფცია არაუკანასკნელ როლს თამაშობს. აღნიშნული პროცესების გამჭვირვალების ხარისხი უაღრესად დაბალია, თუკი საერთოდ შეიძლება გამჭვირვალობაზე ლაპარაკი.

პრობლემების გადაწყვეტის ძირითად მექანიზმს ცენტრალურ ხელისუფლებაში მყოფ მაღალი რანგის მოხელეებთან და ეკონომიკურ კლანთა წარმომადგენლებთან არსებული მეგობრული თუ კლიენტელური ურთიერთობა წარმოადგენს. მმართველობის ქვედა (განსაკუთრებით ადგილობრივი) მმართველობის მოხელეებს ძალზე ხშირად უაღრესად ბუნდოვანი წარმოდგენა აქვთ საკუთარ უფლებებსა და მოვალეობებზე.

ადგილებზე მოხელეთა პირადი შემადგენლობის ანალიზისას შესაძლებელია ორი თვისებრივად განსხვავებული ჯგუფის გამოყოფა:

- ძველი კომუნისტური ნომენკლატურა.
- პრივატიზაციის (ხშირად არაკანონიერის) შედეგად წარმოშობილ ადგილობრივ მეწარმეთა ფენა.

ადგილობრივ დონეზე დამახასიათებელია მართვის ავტორიტარული სტილი. ხშირია ინტერესთა კონფლიქტის შემთხვევებიც. ადგილობრივი მმართველობის მრავალ ოფიციალურ პირს თავიანთი მოვალეობებისადმი აქვთ არა პროფესიონალური, არამედ მერკანტილური დამოკიდებულება. როგორც წესი, ადგილობრივი დონის მოხელე ელოდება, რას უბრძანებს თბილისის (ცენტრალური ხელისუფლება) იმ შემთხვევაშიც კი, როცა იგი ვალდებულია დამოუკიდებლად მიიღოს გადაწყვეტილება.

დიდი პრობლემაა მოხელეთა არასაკმარისი კომპეტენტურობა. ქვეყანაში არ არსებობს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში დასაქმებულ პირთა კვალიფიკაციის ამალღების ერთიანი სტანდარტი.

საზოგადოების განწყობა

სოციოლოგიურ გამოკითხვათა შედეგების მიხედვით გაიზარდა მოსახლეობის იმ ნაწილის რაოდენობა, რომელსაც არ სჯერა ადგილობრივი ხელისუფლების. ამასთან ამ ტენდენციას შეუქცევადი ხასიათი აქვს (მაგ. 1996 ადგილობრივ ხელისუფლებას არ ენდობოდა 53%, 1998 - 67% და ა.შ.).

ამას ემატება ისიც, რომ მოსახლეობის დიდი ნაწილი საერთოდ არ არის გარკვეული თვითმმართველობის სისტემის არსში ან სკეპტიკურად უყურებს ამ პრობლემის მოგვარების პერსპექტივას.

არსებული სურათის საილუსტრაციოდ შეიძლება მოვიტანოთ არასამთავრობო ორგანიზაციების მიერ საქართველოს ერთერთ, მცხეთის რაიონში (თბილისის ჩრდილოეთით) ჩატარებული 500 რესპოდენტის გამოკითხვის მასალები.

გამოკითხვამ აჩვენა, რომ მოსახლეობა არ იცნობს საკრებულოების საქმიანობას - კითხვაზე შეიცვალა თუ არა რაიმე თვითმმართველობის ორგანოთა არჩევის შემდეგ? 53.6% უარყოფითი პასუხი გასცა, 7.9% აზრით, გაჩნდა იმის საშუალება, რომ მათი აზრი მართვაში იქნეს გათვალისწინებული. საკუთარი პრობლემების გადასაწყვეტად ადგილობრივი დეპუტატისათვის არასოდეს არ მიუმართავს გამოკითხულთა 70.6. მოსახლეობის 95.0% არ იცის, რა თანხას შეადგენს ადგილობრივი ბიუჯეტი, ხოლო 68.4% არ იცის რაში იხარჯება ამ ბიუჯეტის თანხები.

საინტერესოა საზოგადოების დამოკიდებულება ადმინისტრაციის ფორმირების წესთან დაკავშირებით: გამგებლის არჩევის მომხრეა 66.4%, ხოლო დანიშვნის - მხოლოდ 15.5%, 18.6%-თვის სულ ერთია, ადმინისტრაციის ხელმძღვანელი არჩევითი იქნება თუ დანიშნული.

შედარებისათვის შეიძლება მოვიყვანოთ 1997 წელს ჩატარებული საერთოეროვნული გამოკითხვის შედეგები: მაშინ გამოკითხულთა 90.7% მხარს უჭერდა ადგილობრივი ხელისუფლების არჩევითობის პრინციპს და მხოლოდ 9.1% იყო გამგებელთა დანიშვნის მომხრე.

რაც შეეხება მუნიციპალიზაციის პროცესში ისეთი მოქმედი აგენტები, როგორც პროლოტიკური პარტიები, ადგილობრივი ბიზნესი და მესამე სექტორი, სიტუაცია მეტად არასახარბიელოა საერთოდ საზოგადოების ამ სეგმენტებში არსებული მდგომარეობის გამო.

მიუხედავად აღნიშნული სიტუაციისა, ბოლო ხანებში შეიმჩნევა გასული საუკუნის 90-იან წლებში (განსაკუთრებით ათწლეულის ბოლოს) გამეფებული აპათიის დაძლევის ტენდენცია. ამის ნათელ მაგალითს წარმოადგენს 2002 წლის 2 ივნისის მუნიციპალური არჩევნები.

ყველაზე მნიშვნელოვანი, რითაც ეს არჩევნები განსხვავდება წინამორბედი არჩევნებისაგან, არის ამომრჩეველთა აქტივობის მნიშვნელოვანი ზრდა. დამოუკიდებელ დამკვირვებელთა მიერ ჩატარებული პარალელური დათვლის მონაცემებით, არჩევნებში მონაწილეობა მიიღო ამომრჩეველთა 60.1 %-მა.

ამომრჩეველთა აქტივობა განსაკუთრებით მაღალი იყო რეგიონებში. ზოგიერთ საარჩევნო ოლქში ელექტორატის 80-90% და მეტი გამოცხადდა.

ასეა თუ ისე, საზოგადოება (ყოველ შემთხვევაში მისი მნიშვნელოვანი ნაწილი) თანდათან აცნობიერებს, რომ მხოლოდ მას შეუძლია მოაგვაროს მის წინაშე არსებული პრობლემები. ამაზე მეტყველებს რეგიონების წარმომადგენელთა მოსაზრებებიც, რომლებიც საერთაშორისო IDEA-ს ორგანიზებულ სემინარებზე თუ სხვა შეხვედრებზე გამოითქვა. გამოიკვეთა რამდენიმე საკმაოდ საინტერესო ტენდენცია. მიუხედავად იმისა, რომ საზოგადოებას, განსაკუთრებით დედაქალაქის გარეთ, ნაკლები შანსი აქვს ხელისუფლების გადაწყვეტილების მიღების პროცესზე მოახდინოს გავლენა, არსებობს პრობლემების მეტნაკლებად ნათელი ხედვა:

1. რეგიონების საზოგადოება მზარდ უკმაყოფილებას გამოთქვამს იმის გამო, რომ ცენტრალური ხელისუფლება პოლიტიკის წარმართვისას არ ითვალისწინებს რეგიონების საჭიროებებს.
2. რეგიონების წარმომადგენლები ქვეყნის ტერიტორიული მოწყობის პრობლემის გადაწყვეტისას საჭიროდ თვლიან ორპალატიანი პარლამენტის შემოღებას, სადაც ზედა პალატა (სენატი) რეგიონალური პრინციპით იქნება ფორმირებული.
3. როგორც დედაქალაქში, ისე რეგიონებში მიმდინარე მწვავე დისკუსიებში სულ უფრო ძლიერდება მოსაზრებააზრი, რომ საჭიროა ქვეყნის ადმინისტრაციული მოწყობის სისტემის შეცვლა რეგიონალიზაციის მიართულებით.
4. სამოქალაქო საზოგადოების სისუსტე, ჩრდილოვანი სახელმწიფოს ძლიერი როლი და სახელმწიფო აპარატის, განსაკუთრებით ძალოვანი სამინისტროების მხრიდან (პოლიცია და ა. შ.) მოქალაქეთა უფლებების ყოველდღიური დარღვევები, ისევე როგორც კორუფციის არნახული გავრცელება, ქვეყნის უმთავრეს პრობლემებად არის მიჩნეული.
5. სერიოზულ საფრთხედაა აღქმული ადგილობრივი კლანების გაძლიერების ტენდენცია და ამ უკანასკნელის სურვილი, არჩევნების ფალსიფიკაციის გზით მოახდინონ პოლიტიკური თუ ეკონომიკური მაქინაციების გზით უკანონოდ მითვისებული ეკონომიკური თუ პოლიტიკური ძალაუფლების ლეგიტიმაცია.
6. საზოგადოება კარგად ხედავს ქვეყანაში ერთიანი საკანონმდებლო სივრცის არსებობის აუცილებლობას. ცალკეული რეგიონისათვის შეღავათების დაწესებას და ერთის მხრივ ცენტრს, ხოლო მეორეს მხრივ სხვადასხვა რეგიონებს შორის უფლებების

ასიმეტრიულმა გამიჯვნამ შესაძლოა მეტისმეტი უფლებების მქონე რეგიონებში ლოკალური ავტორიტარული მმართველობის სტილის მქონე კლანების ხელისუფლებაში მოსვლას შეუწყოს ხელი.

7. რეგიონებისა და მუნიციპალიტეტებისათვის უფლებამოსილებათა გადაცემა უნდა მიმდინარეობდეს ყველა მნიშვნელოვან ხელმძღვანელ თანამდებობაზე არჩევითობის პრინციპის გავრცელებისა და საზოგადოების მხრიდან კონტროლის მექანიზმების გაძლიერების ფონზე.

დასკვნები

საქართველოში ადგილობრივ მმართველობასთან დაკავშირებული ძირითადი პრობლემები ასე შეიძლება შევაჯამოთ:

სახელმწიფოს მხრიდან. 1991 წლიდან მოყოლებული დღემდე ვერ მოახერხდა მუნიციპალიზაციისა და დაცენტრალიზაციის არა თუ სისტემის, არამედ მეტნაკლებად მისაღები კონცეფციის ჩამოყალიბებაც კი.

ნათლად ვლინდება ადგილობრივი მმართველობის ორგანოთა წინაშე არსებული პრობლემები:

- რეგიონები და ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულები რეალური ავტონომიით ვერ და არ სარგებლობენ. ცენტრის მიერ დანიშნული მოხელეები ანგარიშვალდებულნი არიან ცენტრის და არა ადგილობრივი მოსახლეობის წინაშე.
- ცენტრალური და ადგილობრივი ბიუროკრატის მნიშვნელოვან ნაწილს არც სურს რეალური რეფორმების ჩატარება, ვინაიდან კმაყოფილია არსებული სიტუაციით და მას თავისი პირადი ინტერესების სასარგებლოდ იყენებს. ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოთა მხრიდან (პოლიცია, საგადასახადო სამსახურები და სხვ.) ძლიერდება საზოგადოების წევრებზე ძალადობა (როგორც წესი ფინანსური მოტივაციით) და ადგილობრივი ბიზნესისა და მომსახურების კრიმინალიზაცია.
- ყოველდღიურ პრაქტიკაში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაში ცენტრალური ხელისუფლება ნაკლებად ერევა, თუ რომელიმე ადგილობრივმა ორგანომ არ შელახა თბილისის გავლენიანი პოლიტიკური ჯგუფების ინტერესები ან ძალზე უხეშად არ დაარღვია არსებული კანონმდებლობა.
- მეტად დაბალია ადგილობრივი მმართველობის ორგანოთა კვალიფიკაციისა და ინფორმირებულობის დონე. სუსტია კერძო ინიციატივა, ხოლო ხელისუფლების მხრიდან მისი წახალისების შემთხვევები იშვიათია. ძირითადად ძველი, კომუნისტური ნომენკლატურის მემკვიდრე სახელმწიფო აპარატისათვის, განსაკუთრებით რეგიონებში, უცნობია მართვის დემოკრატიული სტილი.
- საზოგადოებრივი მომსახურების ფასი მაღალია, ხოლო ხარისხი დაბალი. მოსახლეობის უმრავლესობისათვის აღნიშნული მომსახურება მიუწვდომელია, ვინაიდან იგი არაგადახდისუნარიანია დაბალი შემოსავლების გამო. ალტერნატიული სისტემა (სხვადასხვა სპეციალიზებული სამსახურები, სააგენტოები, ფირმები), ნამდვილად დამოუკიდებელი ფორმით, თითქმის არ არსებობს.
- ადგილობრივი მმართველობის ეფექტურობას არსებითად აფერხებს საბიუჯეტო სახსრების სიმცირე და ადგილობრივი შემოსავლების დიდი ნაწილის ცენტრალურ ბიუჯეტში გადარიცხვა, ასევე სახელმწიფოს მხრიდან საბიუჯეტო სახსრების თუ სხვა სახის ფინანსური წყაროების განაწილების პროცესის მონოპოლიზაცია.
- კორუფციის ფართო გავრცელება საზოგადოების მხრიდან ქმედითი კონტროლის არარსებობის პირობებში განსაკუთრებით ამცირებს ადგილობრივი ხელისუფლების უნარს, მოაგვაროს მოსახლეობის ელემენტარული პრობლემები.

საზოგადოების მხრიდან:

- ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმა ინიცირებულია პოლიტიკური ელიტის მიერ, მას თან არ ახლავს საკმარისი ინტერესი და მხარდაჭერა საზოგადოებაში.

საზოგადოების დიდ ნაწილს საკმარისად არა აქვს გაცნობიერებული მმართველობის დეცენტრალიზაციის და ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარების აუცილებლობა.

- ასეთი ვითარება ქმნის გარკვეული ძალების მიერ პოპულისტური დემაგოგიის გამოყენებით საკუთარი მიზნის მიღწევის საშუალებას, ხოლო მეორეს მხრივ ცენტრალურ ხელისუფლებას საშუალებას აძლევს, მოახდინოს თვითმმართველობის იდეის დისკრედიტაცია.
- საზოგადოების მონაწილეობის დონე აღნიშნულ პროცესებში უაღრესად დაბალია. მოსახლეობა ადგილობრივ თვითმმართველობას აღიქვამს არა როგორც საკუთარ ხელისუფლებას, არამედ როგორც ცენტრალური ხელისუფლების წარმომადგენელს.

განვითარების პერსპექტივები და რეკომენდაციები

პერსპექტივებზე საუბრისას აუცილებლად უნდა გავითვალისწინოთ, რომ სწრაფი რეფორმების არარეალისტურია და ცვლილებები ადგილობრივი მმართველობის დარგში მხოლოდ ნაბიჯ-ნაბიჯ შეიძლება იქნეს მიღწეული. ამის მიზეზია საზოგადოების საერთო უნდობლობა პოლიტიკური კლასისადმი, რაც ართულებს რადიკალური რეფორმების პროგრამის გარშემო ფართო საზოგადოებრივი მხარდაჭერის მობილიზაციას.

ამავე დროს არ შეიძლება არ აღინიშნოს საქართველოს მთელ რიგ რეგიონებსა თუ ქალაქებში გაჩენილი მისწრაფება მუნიციპალიზაციისა და თვითმმართველობისაკენ. ადგილებზე თანდათან იზრდება მეტი დამოუკიდებლობის მიღწევის სურვილი. ეს შეეხება არა მარტო ოპოზიციურ ძალებს, არამედ ყოფილი მმართველი პარტიის ადგილობრივ განყოფილებებსაც, თუმცა ეს უკანასკნელნი ნაკლებ გაბედულნი არიან საჯარო გამონათქვამებში.

ამგარა საზოგადოების გააქტიურების პროცესი. შემდგომი წარმატებული საქმიანობისათვის აუცილებელია საკანონმდებლო ბაზის შემდგომი დახვეწა – მიღებული კანონების ურთიერთშესაბამისობაში მოყვანა და იმ კანონების მიღება, რომელთა არარსებობაც ხელს უშლის თვითმმართველობის სტრუქტურების საბოლოო ფორმირებას.

ნებისმიერი რეფორმის, მათ შორის ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის გასატარებლად, გადაამწყვეტი გავლენა აქვს საზოგადოების გააქტიურებასა და ამ უკანასკნელის მიერ საკუთარი უფლებების გააზრებას.