

Programmatic Cooperation Framework for
Armenia, Azerbaijan, Georgia, Republic of Moldova, Ukraine and Belarus

Funded
by the European Union
and the Council of Europe



EUROPEAN UNION

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Implemented
by the Council of Europe

**STRENGTHENING INSTITUTIONAL FRAMEWORKS FOR LOCAL GOVERNANCE PROGRAMME
2015-2017**

**STUDY
MAPPING THE OBSTACLES TO INTERMUNICIPAL
CO-OPERATION IN GEORGIA**

Author: David Losaberidze

ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობა საქართველოში
(გამსახილება და შემდეგ IMC)

დავით ლოსაბერიძე

**STRENGTHENING INSTITUTIONAL FRAMEWORKS FOR LOCAL GOVERNANCE
Comparative Study Mapping The Obstacles And Benefits To The Inter-Municipal Cooperation**

September 21, 2015

შინაარსი

შესავალი.....	3
თავი I. ადგილობრივი თვითმმართველობა საქართველოში.....	3
1. ზოგადი სურათი.....	3
ა. ისტორია.....	3
ბ. კანონმდებლობა.....	5
2. პირველი (მუნიციპალური) დონე.....	6
ა. სტატისტიკა.....	6
ბ. ორგანოები.....	6
გ. ადამიანური რესურსები.....	7
დ. უფლებამოსილებები.....	8
ე. ფინანსები.....	9
ვ. მუნიციპალური საწარმოები.....	11
თავი II. IMC კანონმდებლობა საქართველოში.....	12
1. საკანონმდებლო რეგულირება.....	12
2. IMC ორგანიზებისა და პროცედურების საკანონმდებლო რეგულირება.....	13
3. სხვა კანონმდებლობით განსაზღვრული შესაძლებლობები.....	13
ა. მუნიციპალური საწარმოების შექმნის საკითხი.....	13
ბ. ინტენმუნიციპალური თანამშრომლობის სხვა ფორმები.....	14
თავი III. მუნიციპალური რეფორმა საქართველოში.....	15
1. უმთავრესი დებატები: გამსხვილება თუ თანამშრომლობა?.....	15
ა. თვითმმართველი ერთეულის ზომა.....	15
ბ. რეგიონული მოწყობის საკითხი.....	16
2. IMC-ის განვითარება საქართველოში.....	17
3. დედაქალაქის განსაკუთრებული სტატუსი.....	17
4. IMC-ის მონაწილე მხარეები.....	19
ა. ხელისუფლება.....	19
ბ. საზოგადოება.....	20
5. დონორი და საერთაშორისო ორგანიზაციების როლი.....	21
თავი IV. საქართველოში IMC-ის შეფასება.....	21
1. ადჰურვის დონე და ძირეული საზოგადო სერვისები.....	21
2. სფეროები, სადაც IMC-ის დანერგვა უფრო საჭირო ან იოლია.....	22
3. საჭიროა ახალი IMC კანონი თუ არსებულის შესწორება?.....	23
4. IMC და სერვისებისა და მენეჯმენტის მიწვდომადობა.....	24
5. ტრანს-სასაზღვრო IMC.....	24
6. IMC ენერგო-ეფექტურობის სფეროში.....	24
თავი V. პერსპექტივები + განვითარების პირობები.....	26
1. IMC-თვის ხელშემწყობი გარემოს შექმნა.....	26
2. ფინანსური საკითხები.....	27
3. ადამიანური რესურსების საკითხი.....	28
4. გამოკვეთილი ეროვნული პოლიტიკის დამტკიცების საჭიროება, ნება ან აქტუალობა?.....	29
ა. რეგულაციების შემუშავება.....	29
ბ. არსებული მექანიზმების გამოყენება.....	30
გ. ფინანსური მხარე.....	30
დ. ახალი აქტორების ჩართვა.....	30
დანართები.....	31
1. მუნიციპალური საწარმოები (გარდა თბილისისა).....	31
2. მუნიციპალური საწარმოები სფეროების მიხედვით (გარდა თბილისისა).....	31
3. ინტერვიუები.....	31
წყაროები.....	32

შესავალი

თვითმმართველობის თანამედროვე სისტემის ფუნქციონირება არაეფექტურია ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობის (IMC) გარეშე. საზოგადოებრივი მომსახურების სხვადასხვა სფერო მოითხოვს როგორც გარკვეული მინიმალური სტანდარტების, ისე ამ მომსახურების მიმღებ პირთა - ბენეფიციართა კრიტიკული მასის არსებობას. ეს მომსახურებები, თავიანთი შინაარსით და ბუნებით განსხვავდებიან ერთმანეთისაგან. მაგალითად სკოლამდელი განათლების დაწესებულების არსებობისათვის მოსახლეობის (და შესაბამისად ბავშვთა კონტინგენტის) შედარებით მცირე ოდენობაა საჭირო (რამდენიმე ასეული მცხოვრები), ხოლო სახანძრო უსაფრთხოების სამსახური ეფექტურია უფრო მსხვილი გაერთიანების (რამდენიმე ათეული ათასი მცხოვრები) პირობებში.

როგორც არ უნდა იყოს მუნიციპალიტეტის ზომა (მოსახლეობა, ტერიტორია), იგი ზოგი ფუნქციის შესასრულებლად მეტისმეტად დიდ, ხოლო ზოგისათვის - მეტისმეტად მცირე იქნება. შესაბამისად, საჭირო ხდება სხვადასხვა მომსახურების გაწევისას გარკვეული კოორდინაცია მუნიციპალიტეტებს შორის, რათა მათ ერთობლივად დაძლიონ ის გამოწვევები, რომელთა გადაჭრაც ცალკე აღებულ ერთეულებს არ ხელეწიფებათ.

ზემოთქმულიდან გამომდინარე, ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობა (IMC) შეიძლება იმ ხედვის ალტერნატივადაც მივიჩნიოთ, რომელიც მცირე მუნიციპალიტეტების მექანიკურ გამსხვილებას გულისხმობს, ცალკეული სერვისებისათვის აუცილებელი მინიმალური მოცულობიდან გამომდინარე.

საქართველოში მხოლოდ ახლა იდგმება ნაბიჯები რეალური დეცენტრალიზაციის მიმართულებით. საზოგადოებისა და პოლიტიკური ელიტის მნიშვნელოვანი ნაწილი უკვე კარგად ხედავს იმ პრობლემებს, რომლებიც მეტისმეტად ცენტრალიზებული სისტემის არსებობის შედეგად არის წარმოქმნილი, როცა სისტემა ვერ უზრუნველყოფს ვერც ადეკვატურ რეაგირებას ადგილობრივ საჭიროებებზე და ვერც შესაბამისი მომსახურების ხარისხიან მიწოდებას. ცენტრალური ხელისუფლების უფლებამოსილებების ნაწილის ადგილობრივი თვითმმართველობისთვის გადაცემის განზრახვის გამო აქტუალურია ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობის პრაქტიკების დანერგვა.

თავი I. ადგილობრივი თვითმმართველობა საქართველოში

1. ზოგადი სურათი

ა. ისტორია

ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემის დახასიათებისას, უპირველეს ყოვლისა, უნდა შევავასოთ საქართველოს ადინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის სტრუქტურა.

ქვეყნის ტერიტორიული ორგანიზება მიმდინარე პროცესია, რომელიც ამჟამადაც მიმდინარეობს. უპირველეს ყოვლისა, ორიოდ სიტყვით მომოვიხილავ საკითხის ისტორიას.

ისტორიულად საქართველოში ორი დონის გამოყოფაა შესაძლებელი. ესენია:

- პირველი დონე - ქალაქი, დაბა, სოფელი და თემი (რამდენიმე მცირე და საშუალო სოფლის გაერთიანება) - საქართველოს დღევანდელ ტერიტორიაზე 4,5 ათ-ზე მეტი დასახლება;
- მეორე დონე - ისტორიული მხარეები, რომლებიც სხვადასხვა პერიოდში ან დამოუკიდებელ პოლიტიკურ ერთეულებს წარმოადგენდნენ, ან ერთიანი ქვეყნის ადმინისტრაციულ ერთეულებს - საქართველოს დღევანდელ ტერიტორიაზე 10-15 ერთეული.

რუსეთის იმპერიის მიერ საქართველოს ანექსიის (1801-დან) შემდეგ ისტორიული პროვინციების საფუძველზე (მ.შ. მსხვილი ერთეულების გაყოფით) ჩამოყალიბდა 25 მაზრა (მ.შ. 18 დღეისათვის საერთაშორისოდ აღიარებული ტერიტორიის ფარგლებში). ადგილობრივი მმართველობის პირველ დონეს ქმნიდნენ თვითმმართველი ქალაქები (XIX ს. 60-იანი წლებიდან) და სასოფლო თემები - არჩეული მმართველობითი სისტემითა და კომპეტენციებით.

საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის (1918-1921) პერიოდში სწორედ ამ ორ დონეში ჩატარდა პირველი საერთაშორისო მუნიციპალური არჩევნები (1919). განვითარების პროცესი საბჭოთა რუსეთის მიერ საქართველოს ოკუპაციის (1921) და საბჭოთა კავშირის შემადგენლობაში შეყვანის (1922) შედეგად შეფერხდა.

1930 წლიდან საქართველოში, ისევე, როგორც მთელ საბჭოთა კავშირში დაიწყო რაიონული დონის ფორმირება. რაიონები უფრო მცირე ერთეულებს წარმოადგენდნენ, ვიდრე რეგიონები და მათი შექმნა განპირობებული იყო საბჭოური სისტემის მოთხოვნებით:

- სამეურნეო ფუნქციები - ვინაიდან ეკონომიკის ერთადერთ მესაკუთრეს სახელმწიფო წარმოადგენდა, რაიონის ლიდერი (კომუნისტური პარტიის ადგილობრივი კომიტეტის მდივანი) წარმოადგენდა ერთსა და იმავე დროს ადმინისტრაციის ხელმძღვანელსაც და ეკონომიკის მენეჯერსაც;
- შედარებით მცირე ერთეულებში უფრო იოლი იყო ცენტრალიზებული კონტროლის განხორციელება საბჭოთა უშიშროების სამსახურების მიერ;
- როგორც წესი, რაიონები იქნებოდა ამა თუ იმ ტერიტორიაზე კომუნისტური პარტიის წევრთა ოდენობის და არა ეკონომიკური თუ სხვა სახის გათვლების შედეგად.

საბჭოთა სისტემაში ყველა დონის (სოფელი/ქალაქი, რაიონი, ავტონომია, მოკავშირე რესპუბლიკა, საერთო-საკავშირო დონე) ხელისუფლების ორგანოებს - საბჭოებს (რუს. "სოვეტ") ერთმანეთის ანალოგიური კომპეტენციები გააჩნდათ, რაც პრაქტიკაში უზრუნველყოფდა საბჭოთა კავშირის ცენტრალური ორგანოების სრულ დომინირებას გადაწყვეტილების მიღების პროცესში.

საბჭოთა კავშირის დაშლის ეტაპისათვის (1991) საქართველოში არსებობდა:

- 3 პოლიტიკური ავტონომია (აფხაზეთისა და აჭარის რესპუბლიკები და სამხრეთ ოსეთის ოლქი)
- 75 რაიონი და რაიონის სტატუსის მატარებელი ქალაქი (+ 10 დედაქალაქის რაიონი)
- 1051 პირველი დონის (ქალაქი, დაბა, სოფელი, თემი) ერთეული

დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდეგ, პირველი 15 წლის განმავლობაში რაიმე სერიოზული ტერიტორიული ცვლილება არ განხორციელებულა. მხოლოდ ისტორიულ რეგიონებში შეიქმნა ცენტრალური ხელისუფლების წარმომადგენლის თანამდებობა, რაიმე სტრუქტურის ჩამოყალიბების გარეშე (9 ერთეული).

2006 წელს განხორციელებული რეფორმის შედეგად გაუქმდა თვითმმართველობის პირველი დონე (1004 ერთეული) და ერთადერთ ადგილობრივ დონედ რაიონული (64 ერთეული) გამოცხადდა, რამაც მოსახლეობა მნიშვნელოვნად დააშორა ადგილობრივ ხელისუფლებას. ამ ცვლილების მიზეზად სახელდებოდა არსებული მცირე მუნიციპალიტეტების არაეფექტურობა საზოგადოებრივი მომსახურების მიწოდების სფეროში მიუხედავად იმისა, რომ თვითმმართველობებს არასოდეს არ ჰქონიათ გადაცემული საკმარისი ფინანსური რესურსები.

რეფორმის შედეგად თვითმმართველი ერთეულის მოსახლეობის საშუალო ოდენობა 4.350-დან 68.050-მდე გაიზარდა. ამ პროცესს თან არ ახლდა მომსახურების ხარისხის, უფლებებისა და ერთ სულ მოსახლეზე დაფინანსების ზრდა. შემდგომ პერიოდში: კიდევ უფრო შემცირდა თვითმმართველობათა ისედაც მცირე უფლებამოსილებანი; გაიზარდა ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან ფორმალური თუ არაფორმალური ზედამხედველობის ხარისხი, მოხდა გადასახადთა უდიდესი ნაწილის (საშემოსავლო და მოგების გადასახადები) სრული ცენტრალიზაცია.

დღეისათვის, 2012 წლიდან დაწყებული დეცენტრალიზაციის რეფორმის მსვლელობისას განიხილება შედარებით მცირე, ჰომოგენური, საერთო ინტერესების მქონე მუნიციპალური ერთეულების ჩამოყალიბების საკითხი, რომელთა შექმნა წინასწარ შემუშავებული კრიტერიუმებისა და ადგილობრივი საჭიროებების საფუძველზე უნდა მოხდეს.

ბ. კანონმდებლობა

1995 წელს მიღებული კონსტიტუცია არ განსაზღვრავს ქვეყნის ადმინისტრაციულ ტერიტორიულ მოწყობას. კონსტიტუციის მეორე მუხლი ადგენს, რომ: "საქართველოს ტერიტორიული სახელმწიფოებრივი მოწყობა განისაზღვრება კონსტიტუციური კანონით უფლებამოსილებათა გამიჯვნის პრინციპის საფუძველზე ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე საქართველოს იურისდიქციის სრულად აღდგენის შემდეგ" (მე-3 პუნქტი) და რომ "თვითმმართველ ერთეულში რეგისტრირებული საქართველოს მოქალაქეები ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეებს აწესრიგებენ ადგილობრივი თვითმმართველობის მეშვეობით, სახელმწიფო სუვერენიტეტის შეუღლებად, საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად. სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოები ხელს უწყობენ ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარებას" (მე-4 პუნქტი).

2010 მიღებული კონსტიტუციის შესწორებებით განისაზღვრა თვითმმართველობის პრინციპები (VII¹ თავი): საარჩევნო უფლება; ახალი ერთეულის შექმნისა და გაუქმებისას თვითმმართველ ერთეულთან კონსულტაციების სავალდებულობა; საკუთარი და ცენტრალური ხელისუფლების მიერ დელეგირებული კომპეტენციების გამიჯვნის პრინციპები; ქონებისა და ფინანსების გამიჯვნის პრინციპები.

თვითმმართველობის ორგანოებზე სახელმწიფო ზედამხედველობის პრინციპები ასევე განისაზღვრება საქართველოს კონსტიტუციით: "სახელმწიფო ზედამხედველობის

განხორციელების მიზანია ადგილობრივი თვითმმართველობის ნორმატიული აქტების საქართველოს კანონმდებლობასთან შესაბამისობის უზრუნველყოფა და დელეგირებული უფლებამოსილებების ჯეროვანი განხორციელება. სახელმწიფო ზედამხედველობა ხორციელდება მისი მიზნების პროპორციულად" (101³-ე მუხლის მე-3 პუნქტი).

2014 წელს მიღებულ იქნა ორგანული კანონი - ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, რომელშიც გაერთიანდა ადრე ცალკეულ კანონებში გაბნეული ნორმები და შეიქმნა ახალი სისტემის ამოქმედებისათვის აუცილებელი ძირითადი საკანონმდებლო საფუძვლები. ამავე დროს პრაქტიკაში კვლავ ნარჩუნდება ცენტრალური ხელისუფლების გადაჭარბებული კონტროლის ტრადიცია თვითმმართველობის საქმიანობაზე, თუმცა ბოლო ხანებში თავად რეგიონებში სახელმწიფოს რწმუნებულების/გუბერნატორების მხრიდანაც კი გაისმის ამ სისტემის შეცვლის მოთხოვნა.

2. პირველი (მუნიციპალური) დონე

ა. სტატისტიკა

თვითმმართველობების შესახებ სტატისტიკური მონაცემების სანდოობა ყოველთვის იწვევდა ეჭვებს. მე ვეყრდნობი 2002 წლის აღწერის ოფიციალურ შედეგებს და ნაწილობრივ, 2014 წლის აღწერის წინასწარ მონაცემებს, რომლის საბოლოო შედეგების 2016 წლის აპრილისათვის იქნება ოფიციალურად გამოქვეყნებული. განსახვავება ამ ორი აღწერის მონაცემებს შორის საკმაოდ დიდია. მაგალითისათვის, თუ 2002 წლის აღწერის თანახმად ქვეყნის მოსახლეობა უდრიდა 4.371.000 მცხოვრებს (რაც, ემიგრაციის მასშტაბურობის კვალობაზე, აშკარად გაზრდილი მონაცემი იყო), 2014 წლის აღწერამ აჩვენა ბევრად რეალისტური სურათი - 3.729.500 მლნ. მცხოვრები.

დღეისათვის ქვეყანაში არსებობს 71 მუნიციპალიტეტი: 12 თვითმმართველი ქალაქი (დედაქალაქის - თბილისის ჩათვლით) და 59 თვითმმართველი თემი (მცირე ქალაქები + რურალური ზონები). მათ, დედაქალაქის გარდა, მსგავსი სტრუქტურების და უფლებები აქვთ და განსხვავება მხოლოდ სახელწოდებაშია.

თვითმმართველი ერთეულების დახასიათებისას თვალნათელია თვითმმართველობების ზომებს შორის ასიმეტრია:

- საშუალო ტერიტორია არის - 850 კმ. - მინიმალური - 1,6 კმ (ამბროლაური), მაქსიმალური - 3044,5 კმ (მესტია);
- საშუალო მოსახლეობა - 61.500 მცხოვრები - მინიმალური - 2600 (ამბროლაური), მაქსიმალური - 1081679 (თბილისი))¹

ორ აღწერის მონაცემები აჩვენებს რურალური ზონების დეპოპულაციას:

- 2002 წელს ქალაქების მოსახლეობა 2.282.250 შეადგენდა, 2014 წელს - 2.140.126;
- სოფლების მოსახლეობა 2002 წელს იყო - 2.073.423, 2014 - 1.589.509.

ბ. ორგანოები

¹ არსებული თვითმმართველობების 50%-ში 30.000-ზე ნაკლები მცხოვრებია, ხოლო 1/3-ში - 20.000 ათასამდე. შესაბამისად ისეთი უფლებამოსილებების განხორციელება, რაც დიდ რესურსებს (ფინანსური, ადამიანური) ითხოვს, ახლაც არარეალურია.

მუნიციპალიტეტებს გააჩნიათ თავიანთი წარმომადგენლობითი (საკრებულო) და აღმასრულებელი (ქალაქებში - მერი, თემებში - გამგებელი) ორგანოები.

- წრმომადგენლობითი ორგანო - საკრებულო საკრებულო აირჩევა 4 წლის ვადით, მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე რეგისტრირებული საქართველოს მოქალაქეების მიერ, პირდაპირი არჩევნებით, საყოველთაო, თანასწორი საარჩევნო უფლების საფუძველზე, ფარული კენჭისყრით.
- აღმასრულებელი ორგანო - მერი/გამგებელი, რომელიც ანგარიშვალდებულია მუნიციპალიტეტის საკრებულოსა და მოსახლეობის წინაშე. იგი აირჩევა 4 წლის ვადით, პირდაპირი არჩევნებით, საყოველთაო, თანასწორი საარჩევნო უფლების საფუძველზე, ფარული კენჭისყრით.

მიმდინარე რეფორმის ერთ-ერთ უმთავრეს მიზანს ადგილობრივი ორგანოების მოსახლეობის წინაშე ანგარიშვალდებულების ზრდა წარმოადგენდა. ადგილობრივი ხელისუფლების ცნობადობის ხარისხი ძალზე დაბალი იყო. 2007 წელს ჩატარებული კვლევის შედეგად, საზოგადოება უფრო იცნობდა გამგებლებსა და მერებს - თბილისი-92,4%, რეგიონები-61,8%, ვიდრე საკრებულოს თავმჯდომარეებს - თბილისი-27,6%, რეგიონები-54,6%. კიდევ უფრო ნაკლები ცნობადობა აქვთ საკრებულოს წევრებს (რეგიონებში - 35,6%).²

2014 წლის საკანონმდებლო ცვლილებებმა შემოიღო აღმასრულებელი შტოს (მერი, გამგებელი) პირდაპირი არჩევითობა. მერების და გამგებლების არჩევისას, პირველ ტურში, შემოღებულ იქნა 50%-იანი ბარიერი; საკრებულოებში პარტიებისათვის ბარიერი 5%-დან 4%-მდე შემცირდა (რაც ადრე მხოლოდ თბილისში იყო); საკრებულოებში მოხდა პროპორციული მანდატების რაოდენობის ზრდა (10-დან 15-მდე), თუმცა თბილისში (25 პროპორციული და 25 მაჟორიტარული მანდატი) და თვითმმართველ ქალაქებში პროპორცია უცვლელი დარჩა.

შედარებით გაუმჯობესდა გენდერული დისბალანსი. 2010 წელს საკრებულოებში არჩეული იყო სულ 1.550 დეპუტატი, მათგან 11,1% - ქალი. 2014 წლის არჩევნების შედეგებით, ქალთა წილმა მცირედ მოიმატა: პროპორციული სისტემით არჩეული 1.035 წევრიდან 160 (15.46%) ქალია, ხოლო მაჟორიტარული სისტემის საფუძველზე არჩეული 1.048 წევრიდან - 85 (8.11%) ქალი. პირდაპირი წესით არჩეულ 71 გამგებელსა და მერს შორის ერთი ქალია.

გ. ადამიანური რესურსები

საქართველოს კანონმდებლობა არ განასხვავებს ადგილობრივი და სახელმწიფო დონეების სტრუქტურებში დასაქმებულ საჯარო მოხელეთა სტატუსს. საჯარო მოხელეთა საქმიანობა რეგულირდება კანონით "საჯარო სამსახურის შესახებ".

ადგილობრივი ორგანოებისათვის დამახასიათებელი იყო გაბერილი შტატები და პოლიტიკების მაღალი ხარისხი. ხდებოდა სამუშაო ერთეულების ოდენობის მკვეთრი ცვლა ზრდის ან შემცირების მიმართულებით. "ვარდების რევოლუციის" შემდგომ პერიოდში, მარტო 2005-2006 წლებში თვითმმართველობაში თანამშრომელთა რაოდენობა

² ადგილობრივი დემოკრატიის წლიური ანგარიში, ფონდი "ღია საზოგადოება - საქართველო", 2008.

8.340-დან 6.734-მდე შემცირდა. თუმცა შემდეგ კვლავ დაიწყო შტატების ზრდის პროცესი (განსაკუთრებით წინასაარჩევნო პერიოდებში). 2012 წლის მონაცემებით, ადგილობრივ თვითმმართველობებში დასაქმებულ მოხელეთა რიცხვი თითქმის გაორგვდა და 11.770 პირი შეადგინა.

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მიერ შემოღებული იქნა მოხელეთა ოდენობის მაქსიმუმის განსაზღვრის პრინციპი (მუხლი 156), რომელიც რეფორმის პირველ ეტაპზე, 2019 წლის 1 იანვრამდე იქნება ძალაში. ამ შეზღუდვის შედეგად, 2014 წლის გაზაფხულისთვის მუნიციპალიტეტების თანამდებობის პირთა და საჯარო მოხელეთა რიცხვი 9668-ს შეადგენს.

კიდევ ერთი პრობლემაა მოხელეთა დაბალი კვალიფიკაცია და გადამზადების სისტემის სისუსტე. დაბალი ფინანსური (მოხელის საშუალო ხელფასი - 583 ლარი, დაბალი რანგის მენეჯერის - 908 ლარი) თუ სხვა სახის მოტივაციის უქონლობა (სტრუქტურების ხშირი ცვლა, სრული დამოკიდებულება უშუალო ხელმძღვანელზე, სწავლების სისიტემის არარსებობა) ხელს არ უწყობს ადგილებზე მაღალი კვალიფიკაციის მქონე მოხელეთა ფენის ჩამოყალიბებას.

დ. უფლებამოსილებები

კანონმდებლობის თანახმად, თვითმმართველობების უფლებამოსილებები იყოფა საკუთარ და დელეგირებულ უფლებამოსილებებად. დელეგირებული უფლებამოსილებების გადაცემა თვითმმართველობებზე ხორციელდება ხელშეკრულების საფუძველზე ან საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით.

თვითმმართველობის საკუთარ უფლებამოსილებებს განეკუთვნება:

- *ფინანსური და მმართველობის საკითხები* - ბიუჯეტის მიღება; გადასახადებისა და მოსაკრებლების შემოღება, მათი განაკვეთების დადგენა და ამოღება; თვითმმართველობის ქონების მართვა; შესყიდვების განხორციელება.
- *მომსახურების და პროგრამების დაგეგმვა და რეგულირება* - მიწათსარგებლობისა და სივრცით-ტერიტორიული დაგეგმვა; განაშენიანების წესების დამტკიცება; დასაქმების ხელშეწყობის მუნიციპალური პროგრამების დამტკიცება; გარე ვაჭრობის რეგულირება, ავტომანქანების პარკირების წესების დადგენა; მშენებლობის ნებართვის გაცემა; მუნიციპალური სამგზავრო გადაყვანები; ცხოველებთან დაკავშირებული საკითხების გადაწყვეტა; შშმ პირებისათვის ადაპტირებული გარემოს შექმნა; შეკრებების და დემონსტრაციების საკითხების რეგულირება.
- *კომუნალური სფერო* - ადგილობრივი მნიშვნელობის საავტომობილო გზებისა და საგზაო მოძრაობის დაგეგმარება; ქუჩების დასუფთავება, გარე განათება; მოსახლეობის სასმელი და ტექნიკური წყლით მომარაგების უზრუნველყოფა (რაც 2009 წლიდან ცენტრალური ხელისუფლების უფლებამოსილებას წარმოადგენდა); სანიაღვრე მეურნეობისა და კანალიზაციის მოწყობა; საყოფაცხოვრებო ნარჩენების შეგროვება და გატანა; სასაფლაოების მოვლა-პატრონობა; ტერიტორიის კეთილმოწყობა და გამწვანება; ქუჩებისა და მოედნების სახელდება და ნუმერაცია.
- *განათლების, ჯანდაცვის, კულტურისა და სოციალური სფერო* - სკოლამდელი და სკოლისგარეშე საადმინისტრაციო დაწესებულებების შექმნა და წესდებების დამტკიცება; ადგილობრივი მნიშვნელობის კულტურული ობიექტების საქმიანობის ორგანიზება; მუნიციპალური არქივის შექმნა.

თვითმმართველობის უფლებამოსილებებს კვლავ არ განეკუთვნება: ტყით სარგებლობის ნებართვის გაცემა; ადგილობრივ ბუნებრივი რესურსების (მაგალითად ინერტული მასალების) მოპოვებაზე ნებართვის გაცემა; მოსახლეობისათვის სასწრაფო სამედიცინო დახმარების ორგანიზება (დედაქალაქის გარდა); თბომეურნეობა (გათბობა, ცხელი წყალი); ელექტრომომარაგება და გაზომომარაგება. 2014 წელს თვითმმართველობებს ჩამოერთვათ და ცენტრალურ ხელიუფლებას (შსს) გადაეცა სახანძრო და სამაშველო სამსახურები.

ე. ფინანსები

2003-2012 წლებში განხორციელდა გადასახადების ცენტრალიზაცია: შემცირდა გადასახადთა სახეობები და საგადასახადო წილები - მათ შორის ქონების გადასახადის დასაბეგრი ბაზა.³ ამავე დროს თვითმმართველობებს შესაბამისი კომპენსაცია არ მიუღიათ; დაიწყო საგადასახადო შემოსავლების ცენტრალიზაციის პროცესი - 2007/2008 წლებში სრულიად ცენტრალიზებული გახდა ზიარი (მოგებისა და სამემოსავლო) გადასახადები.

დღეისათვის ადგილობრივი თვითმმართველობების საკუთარი საგადასახადო შემოსავლები მცირეა (ადგილობრივ ბიუჯეტებში მხოლოდ ქონების გადასახადი რჩება) და თვითმმართველობები უმთავრესად ცენტრიდან გადმორიცხული გათანაბრებითი, თუ მიზნობრივი და სპეციალური ტრანსფერების იმედად არიან. თუ ჯერ კიდევ 2007 წელს საკუთარი შემოსავლები ადგილობრივი ბიუჯეტების 50%-ს შეადგენდა, 2008 წელს ამ მაჩვენებელმა 15%-მდე დაიკლო. ასევე მკვეთრად შემცირდა თვითმმართველობების ბიუჯეტების წილი კონსოლიდირებულ ბიუჯეტებში (2002 წელი - 30,0%, 2010 წელი - 2,3%).

ცალკე პრობლემას წარმოადგენს საკუთარი საგადასახადო და არასაგადასახადო შემოსავლების არათანაბარი გადანაწილება. საკუთარი შემოსულობების 2/3-ზე მეტი თვითმმართველ ქალაქებზე მოდის. მუნიციპალიტეტები შეზღუდულნი არიან დამატებითი დაფინანსების წყაროების მოზიდვის შესაძლებლობის მხრივ - თვითმმართველ ერთეულს შეუძლია აიღოს სესხი ან გრანტი მხოლოდ საქართველოს მთავრობისაგან ან საქართველოს მთავრობის ნებართვით. ქონების უდიდესი ნაწილის მფლობელი სახელმწიფოა - ფაქტიურად შეჩერებულია თვითმმართველობებისათვის ქონების გადაცემის პროცესი.

ფინანსური ურთიერთობის სფეროში დადებითი ცვლილებებიდან უნდა აღინიშნოს სატრანსფერო პოლიტიკის დახვეწა და ტრანსფერების აბსოლუტური მოცულობის ზრდა. ეს განსაკუთრებით ითქმის გათანაბრებით ტრანსფერზე, რომლის შემოღება და გათანაბრების ფორმულის შემუშავება ერთ-ერთი მიღწევაა, თუმცა ფორმულა საჭიროებს სერიოზულ დახვეწას, რაზეც ევროსაბჭოს რეკომენდაციებშიც არის მითითება - "საქართველოს ხელისუფლებამ უნდა გააუმჯობესოს ფინანსური გამოთანაბრების

³ 2002-2003 წლებში თვითმმართველობები მთლიანად ან ნაწილობრივ იღებდნენ 12 სახის ადგილობრივ და ზიარ გადასახადს. 2004-2005 წლებში, გადასახადების სახეების შემცირებისა და ზიარი გადასახადების გაუქმების შემდეგ, მათ 4 სახის გადასახადი დარჩათ.

პროცედურა (როგორც განაწილების, ისე გამოთანაბრების ფონდის გაზრდის თვალსაზრისით)".⁴

დელეგირებული უფლებამოსილებების განსახორციელებლად ცენტრალური ბიუჯეტიდან გაიცემა მიზნობრივი ტრანსფერი, რომლის ყველა სახის მოცულობამ 2015 წელს 855 მლნ. ლარი (ცენტრალური ბიუჯეტის 1/10-ზე მეტი) შეადგინა. გარდა ამისა, ცენტრალური ხელისუფლება თვითმმართველობებს გადასცემს სპეციალურ და კაპიტალურ ტრანსფერებს მუნიციპალური პროექტების განსახორციელებლად: მუნიციპალური განვითარების ფონდი (690 მლნ. ლარი - 2014) და რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდი (2012 - 297 მლნ, 2013 - 449 მლნ, 2014 - 293 მლნ. ლარი).

ადგილობრივი ბიუჯეტების ხარჯვითი ნაწილის ანალიზისას ასევე ჩანს რიგი პრობლემებისა. წლების მანძილზე ხდებოდა მოხელეთა ოდენობის პოლიტიკურ კონიუქტურაზე დაყრდნობილი ზრდა, რაც ადმინისტრაციული ხარჯების ზრდასაც იწვევდა. 2006 წლამდე თვითმმართველობის სახელფასო ფონდი მთლიანი ხარჯების საშუალოდ 10,7%-ს შეადგენდა, 2012 წლისათვის ეს მონაცემი 23%-მდე (ცალკეულ მუნიციპალიტეტებში 45%-მდე) გაიზარდა.

ახალი კოდექსის თანახმად, ერთის მხრივ გაიზარდა თვითმმართველობების უფლებები, მეორეს მხრივ, დაწესდა საკანონმდებლო ჩარჩოები. თვითმმართველობებს უკვე აქვთ ადგილობრივ მოსამსახურეთა ხელფასების ზღვრული მოცულობების დადგენის უფლება (რაც ადრე საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილებაში შედიოდა), მხოლოდ არჩევითი თანამდებობის პირების ანაზღაურების მაქსიმალური ოდენობა დგინდება საქართველოს მთავრობის დადგენილებით.

ამავე დროს თვითმმართველობებს კოდექსის 156 მუხლის ძალით, 2019 წლის 1 იანვრამდე უწესდებათ შეზღუდვა, რომლის თანახმადაც ადმინისტრაციის შენახვის ოდენობა არ უნდა აღემატებოდეს მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის ხარჯების 25%-ს.

ადგილობრივი ბიუჯეტების ხარჯვითი ნაწილის ნაკლად უნდა ჩაითვალოს მისი არაპროგნოზირებადობაც. ვინაიდან ადგილობრივი ბიუჯეტების შემოსულობების ოდენობას სრულად განსაზღვრავს ფინანსთა სამინისტრო, სხვადასხვა სახის ტრანზფერების გამოყოფის გამო თვითმმართველობების ბიუჯეტებში შესწორებები ძალზე ხშირად შედის: საბიუჯეტო წლის განმავლობაში ბიუჯეტებში ცვლილებები საშუალოდ 8-10-ჯერ ხორციელდება და ხშირად ბიუჯეტი 100, 200, 300%-ით იცვლება.

კიდევ ერთ პრობლემას წარმოადგენს მუნიციპალიტეტის მიერ ამა თუ იმ მომსახურების შესყიდვების პროცესში არსებული ხარვეზები. შესყიდვების ელექტრონულ სისტემაზე გადასვლამ, რომელიც ბოლო წლებში განხორციელდა, გააუმჯობესა საბიუჯეტო თანხების ადმინისტრირება. ამავე დროს ყურადღება მხოლოდ ფასის სიმცირეზე კეთდება და არა მომსახურების ხარისხზე, რის შედეგადაც ესა თუ ის საჯარო სამსახური იძულებულია დათანხმდეს უხარისხო, მაგრამ შესაბამისად იაფი მომსახურების შექმნაზე, რაც საბოლოო ჯამში, იწვევს შემდგომში ხელახალი ხარჯების გაწევის აუცილებლობას.

⁴ ადგილობრივი და რეგიონული დემოკრატია საქართველოში, რეკომენდაცია #334 (2013), სტრასბურგი 19-20 მარტი 2013

და ბოლოს, საკმაოდ პრობლემურია ადგილობრივი თვითმმართველობების ქონების რეგულირების საკითხი. დღეისათვის ქვეყანაში არსებული საჯარო (არაკერძო) ქონების უდიდესი ნაწილის მფლობელი სახელმწიფოა და მუნიციპალიტეტები მიზერულ ქონებას ფლობენ. ამავე დროს, სახელმწიფოს არ გააჩნია სრული ინფორმაცია მის ხელთ არსებული ქონების შესახებ (ბოლო სრული ინვენტარიზაცია საქართველოში გასული საუკუნის 60-იან წლებში ჩატარდა).

მიმდინარე რეფორმის შედეგად დაგეგმილია ამ საკითხების მოგვარებაც. საქართველოს მთავრობამ: 2016 წლის 1 იანვრამდე მოამზადოს კანონპროექტი ადგილობრივი მნიშვნელობის ბუნებრივი რესურსების განსაზღვრის მიზნით; ხოლო 2017 წლის 1 იანვრამდე უნდა შეიმუშაოს თვითმმართველობებისათვის სასოფლო-სამეურნეო მიწების გადაცემის ვადების გრაფიკი და წესი (თვითმმართველობის კოდექსი, მუხლები 162, 165).

ვ. მუნიციპალური საწარმოები

მოქმედი კანონმდებლობის თანახმად თვითმმართველობებს აქვთ მუნიციპალური საწარმოების შექმნის უფლება შპს-ებისა და აიპ-ების (არასამეწარმეო იურიდიული პირი) ფორმით. ამავე დროს დედაქალაქს აქვს უფლება შექმნას სსიპ-ებიც (საჯარო სამართლის იურიდიული პირი).

სტატისტიკა მოქმედი საწარმოებისა და დაწესებულებების შესახებ არასრულია და დაზისტებას საჭიროებს, ვინაიდან ამჟამადაც მოდის ძველი სამსახურების ტრანსფორმირებისა და ახლების შექმნის პროცესი.

დღეისათვის (თბილისის გარდა) არსებული მუნიციპალურ საწარმოთა ოდენობა დაახ. 1.060-ს შეადგენს. მათი საქმიანობისათვის 2015 წელს იხარჯება 263 მლნ. ლარი (მ.შ. მუნიციპალური ბიუჯეტებიდან - 260,5 მლნ. ლარი). ამ საწარმოებში დასაქმებულთა საერთო ოდენობა 46.500 შეადგენს, რომელთა შრომის ანაზღაურებაზე დაგეგმილი ბიუჯეტის 59,6% (156 მლნ. ლარი) არის გამოყოფილი.

საწარმოების ძირითად ნაწილს (821) აიპ-ები შეადგენს. შპს-ების რიცხვი - 220), ხოლო სსიპ-ების - 10 ერთეულია.⁵

სფეროების მიხედვით სკოლამდელი და სკოლის-გარეშე სფეროში არსებული საწარმოები მთლიანი მოდენობის 31%-ს შეადგენენ, კულტურის სფეროს საწარმოები - 30%, კომუნალური მომსახურებისა - 16%, ხოლო სოციალური და ჯანდაცვის სფეროებში - 13% მოქმედებს.⁶

ცალკე უნდა აღინიშნოს ბიზნეს სექტორის, კომერციული საწარმოები (წყალ- და ელექტრომომარაგება და ა.შ.), რომელთა შესახებ ინფორმაცია ძალზე გაფანტულია. ამავე დროს თვითმმართველობები, კანონმდებლობიდან გამომდინარე, არათუ ვერ

⁵ მართალია, მუნიციპალიტეტებს (თბილისის გარდა) არ აქვთ სსიპ-ების შექმნის უფლება, მაგრამ რეგიონებში მოქმედი სსიპ-ები ცენტრალური ხელისუფლების მიერ იყო შექმნილი და შემდგომში მუნიციპალურ ბალანსზე გადავიდა.

⁶ მომზადებულია ჩემს მიერ, რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს მიერ მოწოდებული მონაცემების საფუძველზე.

აკონტროლებენ ამ საწარმოთა საქმიანობას, არამედ სრულ ინფორმაციასაც კი ვერ ფლობენ მათი საქმიანობის შესახებ.

აღნიშნული პრობლემების დაძლევის მიზნით საქართველოს ხელისუფლება 2015 წლია ბოლომდე გეგმავს არსებული საკანონმდებლო ბაზის ჰარმონიზაციას (ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსთან 179 კანონია შესაბამისობაში მოსაყვანი). ამავე დროს მუნიციპალური განვითარების ფონდი (მსოფლიო ბანკის მხარდაჭერით) ახლა იწყებს არსებული საწარმოების აღწერისა და შეფასების პროგრამას.

თავი II. IMC კანონმდებლობა საქართველოში

1. საკანონმდებლო რეგულირება

როგორც უკვე აღვნიშნე, საქართველოში ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობის ტრადიცია (მცირე გამონაკლისის გარდა) არ არსებობს. საქართველოს ცენტრალურ ხელისუფლებაში დღემდე მყოფი ყველა პოლიტიკური ძალა მუნიციპალური სერვისების მიწოდების სფეროში არსებული პრობლემების გადაჭრას მაქსიმალური ცენტრალიზაციის გზით ცდილობდა. მართალია, კანონმდებლობაში ზოგადად იყო მითითებული თვითმმართველობების უფლება საერთო საქმიანობის განხორციელებაზე, მაგრამ პროცედურების კონკრეტული გაწერა არ არსებობდა.

2014 წელს მიღებული ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობის საკითხს ორ მუხლს (20 და 21) უთმობდა, რაც არ აღმოჩნდა საკმარისი ამ ტიპის თანამშრომლობისათვის იურიდიული ბაზის შესაქმნელად. 2015 წლის ივლისში კოდექსში შევიდა ცვლილებები, რომელმაც შედარებით ნათლად განსაზღვრა პროცედურები:

- მუხლი 20-ის თანახმად, მუნიციპალიტეტებს უფლება აქვთ, დააფუძნონ არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირი ან/და გაწევრდეს ამ პირში. ასეთ ასოციაციას აქვს სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებთან და საერთაშორისო კავშირებთან (ასოციაციებთან) თანამშრომლობის უფლება;
- მუხლი 21 მუნიციპალიტეტებს აძლევს უფლებას: დააფუძნონ ერთობლივი საწარმოები - გახდნენ შპს-ების პარტნიორები/დამფუძნებლები ან/და აიპ-ების წევრები; შექმნან ერთობლივი სამსახურები; გააერთიანონ საბიუჯეტო სახსრები.

კანონს დაემატა დაემატა 106¹ მუხლი, რომელიც განსაზღვრავს მუნიციპალიტეტის კერძო სამართლის იურიდიული პირების სტატუსს და საქმიანობის ფორმებს. მ.შ.:

- ეს უფლება ვრცელდება მხოლოდ იმ საწარმოებზე, სადაც მუნიციპალიტეტების წილი საწარმოში 50%-ზე მეტია და მუნიციპალიტეტების მიერაა დაფუძნებული;
- ამ საწარმოსათვის ქონების გადაცემა ხდება აუქციონის ფორმით ან პირდაპირი განკარგვის წესით (სასყიდლით ან უსასყიდლოდ, პირობებით ან უპირობოდ);
- ქონების, აუქციონის გარეშე, სარგებლობის უფლებით უსასყიდლოდ გადაცემა ხდება, როგორც წესი, არაუმეტეს 2 წლის ვადით, თუ ქონება არ გადაეცემა სხვა საჯარო ხელისუფლების ორგნოს - მუნიციპალიტეტს, ცენტრალურ ხელისუფლებას, სსიპ-ებს (გარდა პოლიტიკური პარტიებისა) და ა.შ.

2. IMC ორგანიზებისა და პროცედურების საკანონმდებლო რეგულირება

მიუხედავად ზოგადი ხასიათისა, ქვეყანაში უკვე არსებობს ძირითადი საკანონმდებლო ჩარჩო, რომელიც უფლებას აძლევს მუნიციპალიტეტებს, აქტიურად დაიწყოს საქმიანობა ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობის სფეროში. შესაბამისად, თუ საჭირო გახდა დამატებითი ძირეული რეგულაციები, ცვლილებები არსებულ თვითმმართველობის კოდექსში უნდა შევიდეს და საჭირო აღარ არის დამატებითი კანონის მიღება ამ სფეროს დასარეგულირებლად. ცნობისათვის, ორგანულ კანონთან - ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი შესაბამისობაშია მოსაყვანი 179 კანონი (არსებული 630-დან) და დამატებითი საკანონმდებლო აქტის მიღება უფრო გაართულებს სიტუაციას.

სხვა საკითხია კანონის აღნიშნული დებულებებისათვის საჭირო რეგულაციების შექმნა. საკანონმდებლო ჰარმონიზაციის პროცესს (რაც 2015 წლის სექტემბერში უნდა განხორციელდეს) უნდა მოყვეს ჯერ კანონქვემდებარე მარეგულირებელი აქტების შემუშავება, ხოლო შემდეგ - შესაბამისი სტანდარტების ჩამოყალიბება.

მაგალითისათვის, აუცილებელია სერვისების შესყიდვების ცენტრალიზებული სისტემის (ერთიანი სქემის) რეგულაციების გადახედვა, რაც ართულებს მუნიციპალიტეტების მიერ სწრაფი, ეფექტური და ეფექტიანი გადაწყვეტილებების მიღების პროცესს.

ამავე დროს უნდა გაგრძელდეს მუშაობა ერთიანი საინფორმაციო ველის შექმნის მიმართულებით და დაიწყოს მუშაობა კონკრეტული სფეროების (სკოლამდელი განათლების სისტემაში ბავშთა ოდენობა, კვების და განათლების სტანდარტები და სხვ.) და საქმიანობის ფორმების (მუნიციპალიტეტების წილობრივი მონაწილეობის პრინციპებისა და მექანიზმების განსაზღვრა, IMC სტრუქტურის და გადაწყვეტილების მიღების რეგულაციების გაწერა და ა.შ.) გაიდლაინების შესამუშავებლად.

3. სხვა კანონმდებლობით განსაზღვრული შესაძლებლობები

ა. მუნიციპალური საწარმოების შექმნის საკითხი

მიუხედავად იმისა, რომ ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობის გამართული მექანიზმები საქართველოში ახლა იქმნება, ცალკეული თვითმმართველობების მიერ არის ასეთი საქმიანობის განხორციელების სურვილი და მცდელობა.

მაგალითისათვის, რამდენიმე მუნიციპალიტეტი (ბორჯომი, ქარელი) ფიქრობს უპატრონო ცხოველთა თავშესაფრებისა და ცოფის პრევენციის ერთობლივი სამსახურის (აიკ-ის) შექმნაზე. ანალოგიურ საკითხზე კახეთის რეგიონის რიგმა მუნიციპალიტეტებმა (თელავი, გურჯაანი) მიმართეს რეკომენდაციებისათვის რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს.

საქართველოს მთავრობის "ცოფის პრევენციის მიზნით 2014-2018 წლებში გასატარებელი ღონისძიებების შესახებ" 2014 წლის 14 აპრილის #690 განკარგულების შესაბამისად, რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს თვითმმართველობებიდან უნდა მიეღო შესაბამისი ინფორმაცია და 2015 წლის 15 აგვისტომდე უნდა შეემუშავებინა რეკომენდაციები გასატარებელი ღონისძიებების შესახებ. სამინისტროს მიერ მომზადებული რეკომენდაციები უპატრონო ცხოველთა

პოპულაციების მონიტორინგისა და რიცხოვნობის კონტროლის ორგანიზაციების შესაქმნელად ითვალისწინებს საჯარო - კერძო პარტნიორობის (PPP) ფორმის საწარმოების ჩამოყალიბებას. აქცენტი უნდა გაკეთდეს მსხვილი ქალაქების მიერ შესაბამისი სამსახურების შექმნაზე, რომლებიც მეზობელ, შედარებით სუსტ მუნიციპალიტეტებს მოემსახურებიან (ზოგ ქალაქში (თბილისი, ბათუმი) უკვე არსებობს წარმატებული პრაქტიკა - აღნიშნული მიმართულებით იხარჯება ადგილობრივი ბიუჯეტების 0,47%).

საერთო მუნიციპალური საწარმოების შექმნის საჭიროება განსაკუთრებით აქტუალურია იმ მუნიციპალიტეტებში, რომლებსაც ახალი კანონმდებლობის თანახმად შეიქმნა ადრე არსებული თვითმმართველობების სასოფლო (თვითმმართველი თემები) და საქალაქო (თვითმმართველი ქალაქები) ერთეულებად გაყოფის შედეგად (14 ერთეული).

მაგალითისათვის, ქალაქმა ზუგდიდმა და ზუგდიდის თემმა (სამეგრელო-ზემო სვანეთის რეგიონი) შეინარჩუნეს ნარჩენების მართვის ერთიანი სამსახური. საკითხის გადაწყვეტას ასევე ითხოვს სხვა სფეროებიც - ქალაქ ამბროლაურის მუნიციპალური სპორტული კომპლექსი (საცურაო აუზი) მოსახლურე ამბროლაურის თემის მოსახლეობასაც ემსახურება მაშინ, როცა კომპლექსის შენახვის ხარჯებს მხოლოდ თვითმმართველი ქალაქის ბიუჯეტი ფარავს. თვითმმართველ ქალაქებში (მაგალითად გორში) განვითარებული სკოლამდელი აღზრდისა და სკოლისგარეშე განათლების დაწესებულებების ინფრასტრუქტურა ემსახურება მიმდებარე მუნიციპალიტეტების მოსახლეობასაც, რომლის შენახვაში ისინი ფინანსურად არ მონაწილეობენ.

ბ. ინტენმუნიციპალური თანამშრომლობის სხვა ფორმები

ერთობლივი თანამშრომლობის კიდევ ერთ, დამატებით მექანიზმს იძლევა რეგიონებში, გუბერნატორებთან არსებული სამხარეო საკონსულტაციო საბჭოები, რომლებიც ახალი კოდექსის თანახმად შეიქმნა. საბჭოში შედიან თვითმმართველობის ორგანოების ხელმძღვანელები (გამგებელი/მერი, საკრებულოს თავმჯდომარე და მისი მოადგილე) და რეგიონში სახელმწიფო რწმუნებული-გუბერნატორი. საბჭოებს ევალებათ განიხილონ რეგიონული განვითარებისა და დაგეგმვის საკითხები და ცალკეულ რეგიონული მასშტაბის პროექტები. საკონსულტაციო საბჭოები მუშაობას შეუდგნენ 2014 წლის ბოლოს.

თანამშრომლობის სხვა მექანიზმები ნაკლებადაა წარმოდგენილი, რაც რიგი პრობლემებითაა გამოწვეული:

- ჯერ გაურკვეველია საქართველოს პარლამენტში რაიონების ტერიტორიიდან არჩეული მაჟორიტარი დეპუტატების მომავალი სტატუსი (საბჭოური პერიოდიდან მოყოლებული, მაჟორიტარების დიდი ნაწილი საკუთარ თავს რაიონის "მფარველად" მიიჩნევს და ხშირად კონფლიქტში მოდის ადგილობრივ ხელისუფლებასთან. სისტემის შეცვლას საკონტიტუციო ცვლილება ესაჭიროება, რომელიც იგეგმება, მაგრამ რა ფორმით და როდის განხორციელდება, ჯერ ბოლომდე გარკვეული არ არის);
- ადგილობრივი თვითმმართველობების ასოციაციების როლი ნაკლებადაა წარმოდგენილი. 2005-2006 რეფორმის ერთ-ერთი შედეგი თვითმმართველობათა წარმომადგენლობის ცენტრალიზაცია იყო - ქვეყანაში არსებობდა (და დღესაც არსებობს) თვითმმართველობის ერთადერთი ასოციაცია (ადგილობრივი თვითმმართველობების ეროვნული ასოციაცია - NALAG), რომელშიც ქვეყნის ყველა მუნიციპალიტეტია გაერთიანებული. მონოპოლისტური მდგომარეობა ამცირებს

ეფექტურობას და აძლიერებს პოლიტიზაციის ხარისხს. სხვა, დარგობრივი ან ტერიტორიული პრინციპის მიხედვით შექმნილი ასოციაციები თითქმის არ არსებობენ და პროცესებში მათი როლი მიზერულია.

თავი III. მუნიციპალური რეფორმა საქართველოში

1. უმთავრესი დებატები: გამსხვილება თუ თანამშრომლობა?

იმ გარემოებათა შედეგად, რომლებზეც წინა თავებში იყო საუბარი, უშუალოდ IMC-თან დაკავშირებით საქართველოში დებატები არ მიმდინარეობდა. თვითმმართველობების მომავალ სისტემასთან დაკავშირებულ საკითხებზე დისკუსიები ძირითადად ქვეყნის ტერიტორიულ მოწყობასთან, დონეების რაოდენობასთან და მუნიციპალიტეტის სიდიდესთან დაკავშირებით იმართებოდა, ისიც ექსპერტებისა და პოლიტიკოსთა საკმაოდ ვიწრო წრეში. მხოლოდ ტერიტორიულ მოწყობასთან დაკავშირებით 11 სხვადასხვა მოდელი იქნა წარმოდგენილი, რაც შეეხებოდა:

- თვითმმართველობის ერთეულთა სიდიდეს - თუ სად უნდა განხორციელებულიყო თვითმმართველობა: ყველა დასახლებაში (3.700-ზე მეტი ერთეული)⁷, 2006 წლამდე არსებულ თემებში (1.000 ერთეული), ყოფილ საბჭოთა რაიონების ტერიტორიაზე (60-70 ერთეული) თუ ისტორიულად ჩამოყალიბებულ რეგიონებში (10-20 მხარე);
- თვითმმართველობის დონეების ოდენობას - რამდენი დონე იყო საჭირო (ერთი თუ ორი). ორი დონის შემთხვევაში, რომლები იყვნენ ისინი: დასახლება-რაიონი, თემი-რაიონი, თემი-რეგიონი თუ რაიონი-რეგიონი.

ა. თვითმმართველი ერთეულის ზომა

21-ე საუკუნის დასაწყისისათვის თითქმის საერთო კონსენსუსი იყო იმასთან დაკავშირებით, რომ არსებული 1.000 ერთეული მეტისმეტად ფრაგმენტირებული იყო (მათ 10%-ში 500 მცხოვრებზე ნაკლები იყო, ხოლო 1/4-ში - 1.000 მცხოვრებზე ნაკლები) და საჭირო იყო ნაწილობრივი გამსხვილება მაინც. განსხვავებული იყო საკითხის გადაწყვეტისადმი მიდგომა: 1. შემცირებულიყო 1.000 ერთეული 200-300 ერთეულამდე თუ 2. მომხდარიყო პირველი დონის სრული გაუქმება და თვითმმართველობის მეორე, რაიონულ (64 ერთეული) დონეზე ატანა.

არსებული შეხედულებების ანალიზის შედეგად რამდენიმე სსო-მ, ექსპერტთა ფართო ჯგუფის მონაწილეობით, 2004-2005 წლებში წარმოადგინა საქართველოსა და დედაქალაქის-თბილისის ადმინისტრაციული მოწყობისა და უფლებამოსილებათა გამიჯვნის კონცეპტუალური ხედვა.⁸

⁷ იგულისხმება საქართველოს ხელისუფლების იურისდიქციას დაქვემდებარებული ტერიტორია, ოკუპირებული ტერიტორიების ჩათვლელად

⁸ საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის და ხელისუფლების დონეებს შორის ადმინისტრაციული, ფინანსური, ქონებრივი და სამართლებრივი უფლებამოსილებების გამიჯვნის კონცეპტუალური მოდელი, საქართველოს ახალგაზრდა ეკონომისტთა ასოციაცია, 2005

2011-12 წლებში, პოლიტიკურ ასპარეზზე გამოსულმა ახალმა ძალამ კოალიცია "ქართულმა ოცნებამ" თავის ხედვებს საფუძვლად დაუდო ის პრინციპები, რაც სსო-თა ჯგუფის მიერ 2005 წელს შემუშავებული კონცეფციებით იყო განსაზღვრული.

2005 წელს შემუშავებული კონცეფციის ავტორთა ჯგუფმა, *საქართველოს განვითარების კვლევითი ინსტიტუტის* ეგიდით, 2012 წლის დასაწყისში ის განაახლა და წარმოადგინა "საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემის გაფართოებული კონცეფცია".

თვითმმართველობის სისტემის მარეგულირებელი, როგორც ძველი, ისე ახალი კანონმდებლობა ითვალისწინებდა ახალი მინიციპალიტეტების წარმოქმნის, ან მათი დაერთიანების შესაძლებლობას (ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, მუხლები 10-13) როგორც საქართველოს ხელისუფლების, ისე ადგილობრივი თვითმმართველობებისა და მოსახლეობის ნაწილის ინიციატივის საფუძველზე.

პრაქტიკაში ეს ნორმები არ განხორციელებულა. მაგალითისათვის, როცა ქალაქ ჯვარის და მიმდინარე დასახლებების მოსახლეობამ 2009 წელს, ფორმალურად სრული დაცვით დააყენა წალენჯიხის რაიონისაგან (სამეგრელო-ზემო სვანეთის რეგიონი) გამოყოფის საკითხი, ცენტრალურმა ხელიუფლებამ მოთხოვნის სრული იგნორირება მოახდინა.

ბ. რეგიონული მოწყობის საკითხი

სამხარეო (რეგიონული) მოწყობის საკითხი საქართველოში ყოველთვის არაერთგვაროვნად აღიქმებოდა. საკითხის გადაწყვეტას ართულებს მისი მეტისმეტი პოლიტიზაცია - საზოგადოების ნაწილში არსებობდა და დღესაც არსებობს შიში, რომ რეგიონული დონის ინსტიტუციონალიზაცია არა მარტო გამოიწვევს სეპარატისტული ტენდენციების გაძლიერებას ეთნიკური უმცირესობებით კომპაქტურად დასახლებულ რეგიონებში (სამცხე-ჯავახეთი და ქვემო ქართლი), არამედ საქართველოს სუბეთნიკურ მხარეებად (სამეგრელო, სვანეთი და ა.შ.) დაქუცმევების წინაპირობად იქცევა.

ამავე დროს, სულ უფრო და უფრო აშკარა ხდება რეგიონებში ცალკეული სოციალ-ეკონომიური პროგრამების განხორციელების საჭიროება, რაც, ცენტრალური ხელისუფლების უნიფიცირებული მიდგომის პირობებში, მეტად გაძნელებულია. მცირე მუნიციპალიტეტები, რომლებსაც მსხვილი სერვისების გაწევის უნარი არ გააჩნიათ, ითხოვენ რეგიონულ დონეზე რიგი უფლებამოსილების ატანას.

2013 წლის 1 მარტს საქართველოს მთავრობამ #223 განკარგულებით მოიწონა "საქართველოს მთავრობის დეცენტრალიზაციისა და თვითმმართველობის განვითარების სტრატეგიის ძირითადი პრინციპები 2013-2014 წლებისთვის", რომლის თანახმად უნდა განხორციელდეს "სამხარეო ხელისუფლებაში თვითმმართველობის ელემენტების დამკვიდრება".

რეფორმის პირველ ეტაპზე მოხდა თვითმმართველი ქალაქების რაოდენობის ზრდა (5-დან 12-მდე) - არსებულ ხუთი თვითმმართველ ქალაქის (თბილისი, რუსთავი, ქუთაისი, ფოთი და ბათუმი), დაემატა კიდევ შვიდი ქალაქი (თელავი, მცხეთა, გორი, ახალციხე, ამბროლაური, ოზურგეთი და ზუგდიდი).

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მიხედვით, 2016 წლის ოქტომბრამდე საქართველოს მთავრობამ, ადგილობრივ თვითმმართველობასთან და საზოგადოებრივ ჯგუფებთან კონსულტაციის შედეგად უნდა მოამზადოს და პარლამენტს გადასცეს დასამტკიცებლად წინადადებები ახალი მუნიციპალიტეტების ფორმირებასთან დაკავშირებით.

ახალი კანონმდებლობის მიღების პროცესში, პოლიტიკური ფაქტორების შედეგად კოდექსის პროექტიდან ამოღებულ იქნა მუხლები, რომლებიც შეეხებოდა:

- საქართველოს ყველა ქალაქისათვის (რომლის მოსახლეობა 10.000-ს აღემატებოდა) თვითმმართველი ქალაქის სტატუსის მინიჭებას (20 ერთეული) (I კარი);
- რეგიონულ დონეზე რეგიონში შემავალი მუნიციპალიტეტების წარმომადგენლეთაგან რეგიონული დონის საბჭოების ფორმირებას (VII კარი);
- ტერიტორიული ოპტიმიზაციის უმთავრესი ნაწილის 2014 წლის მუნიციპალურ არჩევნებამდე განხორციელებას (VIII კარი).⁹

განვლილი ორი წლის განმავლობაში აშკარა გახდა რომ სისტემის წარმატებული ფუნქციონირებისათვის საჭიროა აღნიშნული საკითხების გადაწყვეტა. შესაბამისად დებატების განახლება ამ საკითხებთან დაკავშირებით კვლავ მოსალოდნელია და ამ პროცესს ხელი უნდა შეეწყოს.

2. IMC-ის განვითარება საქართველოში

IMC-სთან დაკავშირებული ანგარიშები ქვეყანაში არ არსებობს. ცალკეული ანგარიშები, რომელიც ძირითადად დონორთა (UNDP, USAID, EU, GTZ, OSGF და ა.შ.) მიერ იყო მხარდაჭერილი, ძირითადად თვითმმართველობისადმი და გაწეული სერვისებისადმი მოსახლეობის დამოკიდებულების ხარისხს იკვლევდა.¹⁰

უშუალოდ IMC-სთან დაკავშირებული საკითხების კვლევის ერთადერთ გამონაკლისს წარმოადგენს EU-ს მიერ მხარდაჭერილი Georgian Applied Research Facility - Regional Development (GARF) პროგრამა, რომლის ფარგლებშიც მზადდება 10 პოლიტიკის განაცხადი, მ.შ. ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობის შესახებ, რომლის პირველადი ვერსია 2015 წლის ბოლოსათვის უნდა იყოს წარმოდგენილი.

დასკვნის სახით შეიძლება ითქვას, რომ არსებული კვლევები მეტად ფრაგმენტულია - სახელმწიფოს მიერ ერთიანი სტრატეგიის დღემდე არარსებობა ხელს უშლიდა შესაბამისი კვლევების განხორციელებისა და პროგრამების მომზადების პროცესს.

3. დედაქალაქის განსაკუთრებული სტატუსი

საქართველოს დედაქალაქის - თბილისის სტრუქტურა და უფლებამოსილებათა ჩამონათვალი განსხვავდება სხვა მუნიციპალიტეტებისაგან.

⁹ პროექტი - საქართველოს ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, <http://www.mrdi.gov.ge/ge/news/selfmanagement/529db93c0cf276b73b39d851>

¹⁰ A research of satisfaction level with public services in Georgian population, ACT, 2014

სტრუქტურული განსხვავებები:

- წარმომადგენლობით ორგანოში - საკრებულოში 50 წევრია და, სხვა მუნიციპალიტეტებისაგან განსხვავებით, მათი საქმიანობა ანაზღაურებადია;
- თბილისის მერს უფრო დიდი უფლებები გააჩნია, ვიდრე სხვა მერებსა და გამგებლებს;
- მაგალითისათვის, მას შეუძლია დამოუკიდებლად მიიღოს გადაწყვეტილება სსიპ-ების შექმნასთან დაკავშირებით (რისი შექმნის უფლებაც მხოლოდ თბილისს აქვს);
- დედაქალაქს ყავს კოლეგიალური აღმასრულებელი ორგანო - დედაქალაქის მთავრობა.

დამატებითი უფლებამოსილებანი, გარდა ყველა მუნიციპალიტეტის საერთო კომპეტენციებისა:

- სასწრაფო დახმარებით მოსახლეობის უზრუნველყოფა;
- ჩამდინარე წყლების გასუფთავება და უტილიზაცია.

2014 დეკემბრამდე დედაქალაქის საკუთარ კომპეტენციას ასევე წარმოადგენდა მყარი (საყოფაცხოვრებო) ნარჩენების მართვაც, რომელსაც ამჟამად ცენტრალური ხელისუფლება ახორციელებს.

დედაქალაქის წინაშე არსებული პრობლემები ნაწილობრივ ისეთივე ხასიათისაა, როგორც სხვა ქალაქებისა. ზოგადად ქალაქების და მცირე რურალური მუნიციპალიტეტების ინტერესები ხშირად განსხვავდება ერთმანეთისაგან. ქალაქები, რომლებიც თვითმმართველი თემების (რურალური მუნიციპალიტეტების) ადმინისტრაციულ ცენტრებს წარმოადგენენ, ადგილობრივი ბიუჯეტების არაპროპორციულად უფრო დიდ წილს ხარჯავენ, ვიდრე სოფლები. მაგალითისათვის იმ ქალაქთა ნაწილი (8 ქალაქი 13-დან), რომლებშიდაც 15.000 მცხოვრებზე მეტია ბიუჯეტების 70-80% (ზოგან 95%) ხარჯავენ მაშინ როცა ამ ქალაქთა მოსახლეობის წილი მთლიანად მუნიციპალიტეტების მოსახლეობაში მაქსიმუმ 50% (ხოლო 8 ქალაქში 1/3-ზე ნაკლებია). შედეგად მუნიციპალურ ცენტრებში ბიუჯეტის ხარჯი სულ მისახლეზე საუკეთესო შემთხვევაში 2-ჯერ, უარესში - 36-ჯერ (საშუალოდ-10.5 და მეტად) აღემატება სოფლებში ერთ სულზე დამოყოფილ საჯარო ფინანსებს.¹¹

თბილისშიც მსგავსი პრობლემაა - დედაქალაქის ბიუჯეტის დიდი ნაწილი ცენტრალური უბნების საჭიროებებზე იხარჯება, ხოლო პერიფერიულ (არაპრესტიჟულ) უბნებს და დედაქალაქის შემადგენლობაში შემავალ სოფლებს ნაკლები ყურადღება ექცევა.

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის პროექტში, ამ პრობლემის მოსაგვარებლად, გათვალისწინებული იყო დედაქალაქის უბნებში ქვედა დონის თვითმმართველობების შექმნა, რომლებსაც უფრო მცირე კომპეტენციები ექნებოდათ, ვიდრე ზოგადად მუნიციპალიტეტებს, მაგრამ გადაწყვეტდნენ ლოკალური ხასიათის (ძირითადად კეთილმოწყობის) საკითხებს. კანონპროექტის განხილვის პერიოდში ეს მუხლი ამოღებულ იქნა, თუმცა დედაქალაქის თვითმმართველობას დარჩა უფლება, თავისი შეხედულებისამებრ შექმნას ადგილებზე (უბნებში) გარკვეული სტრუქტურები საზოგადოების მონაწილეობის მექანიზმების სახით.

¹¹ The Reform of Local Government, presentation, MRDI, November 6, 2015

4. IMC-ის მონაწილე მხარეები

დღეისათვის დეცენტრალიზაციის რეფორმის მიმდინარეობით უკმაყოფილონი არიან როგორც რეფორმის მომხრენი, ისე მოწინააღმდეგენი:

- რეფორმის მომხრეები (სამოქალაქო საზოგადოება, მოსახლეობა - განსაკუთრებით რეგიონებში) თვლიან, რომ რეფორმა არასრულყოფილია და ვერ მიაღწია მიზნებს, რომლებიც 2013 წელს მოწონებულ სამთავრობო სტრატეგიაში იქნა ჩამოყალიბებული,
- რეფორმის მოწინააღმდეგეთა აზრით, ეს იყო მეტისმეტი დათმობა და აუცილებელია მთელი რიგი მიმართულებებით რეფორმამდელი მდგომარეობის აღდგენა.

ა. ხელისუფლება

საქართველოს მთავრობაში, სამინისტროთა შორის ხედვები განსხვავდება ერთმანეთისაგან. დარგობრივი სამინისტროების ნაწილის აზრით მხოლოდ ცენტრალიზებული მმართველობის შენარჩუნების პირობებში, მათი უშუალო ხელმძღვანელობითაა შესაძლებელი ქვეყნის წინაშე არსებული პრობლემების გადაწყვეტა. რეფორმის გაგრძელების მომხრეთა ჯგუფი უფრო საზოგადოებრივ მხარდაჭერას ეყრდნობა. მათი პოზიციები გამყარდა ექსპრემიერ ბ.ივანიშვილის მიერ მხარდაჭერის შედეგად.

ბოლო ხანებში (2015 წლის გაზაფხულიდან) გამოიკვეთა ახალი ტენდენცია - დარგობრივი სამინისტროების წინააღმდეგობის ხარისხი შემცირდა. მათი ნაწილი, ხედავს რა ცენტრალიზებული სისტემის არაეფექტურ სამიანობას, თანხმდებიან, რომ უფლებამოსილებათა ნაწილი გადასცენ ადგილობრივ თვითმმართველობებს:

- განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო გეგმავს ზოგადსაგანმანათლებლო სკოლების მოვლისა და ადმინისტრირების უფლებამოსილების ადგილობრივი თვითმმართველობებისათვის ჯერ დელეგირებულად, ხოლო 2019-დან - საკუთარ უფლებამოსილებად გადაცემას;
- შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროში დაიწო საუბარი სასწრაფო დახმარების სერვისის მუნიციპალიტეტებისათვის დელეგირების შესაძლებლობასთან დაკავშირებით;
- იუსტიციის სამინისტრო პერსპექტივაში გეგმავს ქალაქებსა და დიდ სოფლებში არსებული იურიდიული მომსახურების ცენტრების (ე.წ. "იუსტიციის სახლები") თვითმმართველობისათვის გადაცემას და ა.შ.

საქართველოს პარლამენტში წარმოდგენილი პოლიტიკური ძალები (მიუხედავად პარტიული კუთვნილებისა) რამდენიმე ჯგუფად იყოფიან: ლიბერალური ღირებულებების მატარებელი ჯგუფი; ტრადიციული, ეთნოცენტრული ღირებულებების მომხრენი; ლიბერტარიანული იდეოლოგიის მომხრეები; ძველი, პარტიულ-ნომენკლატურული სისტემის წარმომადგენლები; მერკანტილური ინტერესებით გაერთიანებული ჯგუფები; იდეოლოგიური საფუძვლების გარეშე მყოფი პირები. ასეთ პირობებში საკმაოდ რთულდება ძირეულ ცვლილებებთან დაკავშირებით საკანონმდებლო ბაზის მუშაობის პროცესი.

ადგილობრივი თვითმმართველობები ბოლო ათწლეულების მანძილზე ნაკლებად ავლენდნენ ინიციატივას, ვინაიდან სრულად იყვნენ დამოკიდებული ცენტრალიზებულ სახელმწიფო სისტემაზე. ბოლო ხანებში ეს მდგომარეობა პოზიტიურად იცვლება - პირდაპირ არჩეული ადგილობრივი პოლიტიკოსები უკვე ცდილობენ საკუთარი

პროგრამების გატარებას. თვითმმართველობებისათვის ფინანსური წყაროების მატება და ცენტრალური ხელიუფლების მხრიდან ფორმალური და არაფორმალური ზეწოლის ხარისხის შემცირება ასევე აძლიერებს ამ ტენდენციებს.

სიტუაციას ართულებს თვითმმართველობათა გაერთიანებების (ასოციაციების) სისუსტე და ცენტრალიზაცია (იხ. ზემოთ - პარაგრაფი 2.3.)

ბ. საზოგადოება

თვითმმართველობის საკითხებთან მიმართებაში პოლიტიკური პარტიების როლი საკმაოდ სუსტია, ვინაიდან ეს საკითხი არ წარმოადგენს მათი უმრავლესობის პრიორიტეტს. დეცენტრალიზაციის საკითხი მათ დღის წესრიგში მხოლოდ წინასაარჩევნო პერიოდში წამოიწევს ხოლმე წინ. საპარლამენტო ოპოზიცია მუდმივად აკრიტიკებს მმართველ კოალიციას და ნაკლებადაა მოსალოდნელი, ისედაც შემცირებული პოლიტიკური დივიდენდების დაკარგვის შიშით, აღიაროს (და მით უმეტეს ბოლომდე მხარი დაუჭიროს) მმართველი პარტიის, თუნდაც სწორ, ქმედებებს. არასაპარლამენტო ოპოზიციურ სპექტრს საზოგადოებრივი მხარდაჭერის კიდევ უფრო დაბალი მაჩვენებელი აქვს.

სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციათა (სსო) არეალი საკმაოდ ფართოა, მაგრამ უშუალოდ დეცენტრალიზაციის საკითხებზე მომუშავე ორგანიზაციათა რიცხვი დიდი არ არის. მათი დიდი ნაწილის გათვითცნობიერება სპეციფიკურ საკითხებში დაბალია. ასეთ პირობებში სსო-ები მხარს უჭერენ რეფორმის მხარდამჭერ განცხადებებს, თუმცა ჯერ ვერ იქცნენ მოსახლეობაში დეცენტრალიზაციის იდეების მულტიპლიკატორებად.

აკადემიურ წრეებში, მართალია, მთელ რიგ სფეროებში მაღალი კვალიფიკაცია არსებობს, მაგრამ მათი დიდ ნაწილი თვითმმართველობის სტანდარტებს არ იცნობს და, შესაბამისად, თვითმმართველობაზე საკუთარი სფეროების (ეკონომიკა, სოციალური სფერო, ეკოლოგია) მიხედვით მსჯელობს.

ასევე პრობლემატურია მედიის ჩართულობის საკითხი, ვინაიდან ქართული მედიის უდიდესი ნაწილი უფრო სენსაციების მოძიებაზეა ორიენტირებული და არა კონცეპტუალური საკითხების პოპულარიზაციაზე.

ზოგადად, საზოგადოება ნაკლებადაა დაინტერესებული თვითმმართველობის საკითხებით. მართალია, მიწოდებული სერვისების ხარისხით უკმაყოფილება დიდია, მაგრამ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ჩართულობის ხარისხი ძალზე დაბალია, ვინაიდან მოქალაქეებს არ აქვთ იმედი, რომ თვითმმართველობების რამის მოგვარებას შეძლებენ.¹²

ზემოთქმული არ ნიშნავს, რომ საზოგადოებრივი ჯგუფები არ აქტიურდებიან, როცა შესაბამისი გარემო წარმოიშობა. მაგალითისათვის მოსახლეობის მნიშვნელოვანი ნაწილი (განსაკუთრებით რეგიონებში) იმედით შეხვდა ცნობას მოსალოდნელი რეფორმის შესახებ. საკუთარი მუნიციპალიტეტების შექმნის მხარდაჭერთა მოძრაობა დაიწყო საქართველოს ორ ქალაქში - ზუგდიდსა და გორში, რომლის მოსახლეობაც ორ ათეულ

¹² ადგილობრივი დემოკრატიის წლიური ანგარიშები, ფონდი "ღია საზოგადოება - საქართველო", 2007 და 2008.

წელზე მეტი ხნის მანძილზე ითხოვდა თვითმმართველი ქალაქის სტატუსის მინიჭებას. ქალაქის სტატუსის მინიჭება მოითხოვეს რიგი დასახლებების (ქალაქები ჯვარი, ჭიათურა, ზესტაფონი, ბორჯომი, ბორჯომი, საგარეჯო, ქობულეთი, მაღალმთიანი რეგიონი თუშეთი) მოქალაქეთა საინიციატივო ჯგუფებმაც.

2015 ივლისში ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსში შევიდა ცვლილებები საზოგადოებრივი მონაწილეობის დამატებითი მექანიზმების (სოფლის კრებები და ა.შ.) შესახებ. სავარაუდოდ ამ მუხლების პრაქტიკაში რეალიზაცია და მოსახლეობის გააქტიურების ახალი ეტაპი შემოდგომიდან დაიწყება.

5. დონორი და საერთაშორისო ორგანიზაციების როლი

სახელმწიფოს გრძელვადიანი ხედვების ნაკლებობის პირობებში, საერთაშორისო ორგანიზაციებს უჭირდათ საკუთარი, გრძელვადიანი სტრატეგიების შემუშავება. შესაბამისად დონორთა და საერთაშორისო ორგანიზაციების საქმიანობა სახელმწიფოს მიერ განხორციელებულ პოლიტიკაზე იყო და არის დამოკიდებული. შედეგად:

თვითმმართველობისა და რეგიონული განვითარების სფეროში განხორციელებული ცალკეული პროექტები (რომლებიც მიმდნარეობდა დონორების EBRD, WB, ADB, KFW, EU, USAID, JBIC, EIB, GIZ, UNDP და ა.შ. - მხარდაჭერით) ფრაგმენტული და ერთმანეთთან ნაკლებ დაკავშირებული იყო.

ისიც უნდა ითქვას, რომ ხელისუფლების მიერ დეცენტრალიზაციის რეფორმის დაწყებას საერთაშორისო ორგანიზაციები სკეპტიკურად შეხვდნენ, ვინაიდან არსებობდა დიდი ალბათობა იმისა, რომ რეფორმა მხოლოდ ფასადურად წარიმართებოდა, რაც საქართველოში ადრეც ხდებოდა. მოგვიანებით მიდგომები იცვლება. პერსპექტივაში, თუ საქართველოს ხელისუფლებამ ჩამოაყალიბა IMC-ს განვითარების სტრატეგია, არსებობს რეალური შანსები, რომ ამ მიმართულებას დონორები (განსაკუთრებით EU და EBRD) დაუჭერენ მხარს.

თავი IV. საქართველოში IMC-ის შეფასება

1. აღჭურვის დონე და ძირეული საზოგადო სერვისები

სერვისების მიწოდების დონე საქართველოში საბჭოთა პერიოდში მაღალი ხარისხით არ გამოირჩეოდა. სიტუაცია უფრო გართულდა დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ, როცა 1990-იან წლებში, სახელმწიფო სტრუქტურების აბსოლუტური მოშლის შედეგად, ეს სფერო სრულიად მოიშალა. მთელი რიგი მომსახურებების კერძო სექტორში გადასვლამ, მაშინ როცა ადგილობრივ ხელისუფლებას კერძო კომპანიებზე ზემოქმედების არავითარი ბერკეტი არ გააჩნია, თვითმმართველობებს მოქალაქეთა ინტერესების დაცვის საშუალება მოუსპო.

უკვე ჩამოყალიბებული საზოგადოებრივი მომსახურების მიწოდებისას ყურადღება გადასახადის ამოღებას ექცეოდა და არა ხარისხს. გაურკვეველობა საზოგადოებრივი მომსახურების მიწოდებისას იწვევს ამა თუ იმ საზოგადოებრივი სიკეთისადმი

არათანაბარ ხელმისაწვდომობას მოსახლეობის ყველა ფენისათვის. ამიტომ ვერ იქნა მიღწეული მნიშვნელოვანი პროგრესი საზოგადოებრივი მომსახურების მიწოდების სფეროში, მიუხედავად ბოლო ათი წლის მანძილზე რეგიონებში დახარჯული თანხების გათკეცებისა.

უშუალოდ მუნიციპალური საწარმოების მდგომარეობის შესახებ პარაგრაფ 1.2-ში მქონდა საუბარი. სამწუხაროდ სხვა კონკრეტული მონაცემების მოძიება, მასალების არარსებობის გამო, გართულებულია. ერთი, რაც დაბეჯითებით შეიძლება ითქვას, ისაა, რომ განვითარების საჭიროება არის თვითმმართველობის კომპეტენციას მიკუთვნებულ ყველა სფეროში (ადგილობრივი საგზაო ინფრასტრუქტურა, წყალმომარაგება, სკოლამდელი განათლება, საყოფაცხოვრებო ნარჩენების გატანა და ა.შ.).

2. სფეროები, სადაც IMC-ის დანერგვა უფრო საჭირო ან იოლია

საზოგადოებრივი მომსახურების სფეროში არსებული პრობლემები ნათლად ჩანს ცალკეული მიმართულებების შეფასებისას:

წყალმომარაგება და წყალარინება - წყალმომარაგების უზრუნველყოფა ახალი კოდექსის მიხედვით უკვე თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებაა, მაგრამ, მიუხედავად ამისა, ჯერ არ არსებობს შესაბამისი მარეგულირებელი აქტი (რაც 2015 სექტემბრისათვის უნდა მოამზადოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრომ) და სტანდარტები. ქალაქებისა და დიდი დასახლებული პუნქტების წყალმომარაგებისა და კანალიზაციის საკითხები კვლავ ცენტრალიზებული სახელმწიფო კომპანიის კომპენენციაშია. ამ მიმართულებით თვითმმართველობის ბიუჯეტებში გამოყოფილი სახსრები (თვითმმართველობების საერთო ბიუჯეტის 5-6%) აშკარად არასაკმარისია. სასმელი წყლის უვნებლობის პარამეტრებისა და ხარისხის კონტროლი არ ხდება, ვინაიდან ბოლო ათი წლია მანძილზე განხორციელებული რეფორმების შედეგად რეგიონებში მოქმედი სასმელი წყლის ხარისხის შემოწმების ლაბორატორიები თითქმის ყველგან დაიხურა.

ადგილობრივი გზები - ადგილობრივ ბიუჯეტებში ფინანსების სიმცირის გამო გზების მშენებლობა-რეაბილიტაცია ცენტრალიზებული წესით ხორციელდება. 2008 წლის შემდეგ საგზაო ინფრასტრუქტურის განვითარება სახელმწიფოს ერთ-ერთი მთავარი პრიორიტეტი გახდა.

დასუფთავება და ნარჩენების შეგროვება - მოქმედი ნორმატიული აქტები არ არის ურთიერთთავსებადი და მოძველებულია. ნარჩენების გატანის საკითხი თვითმმართველ ქალაქებსა და თვითმმართველი ერთეულის ადმინისტრაციულ ცენტრებში შედარებით მოწესრიგებულია, რასაც ვერ ვიტყვით სოფლებზე, სადაც ეს სერვისი ფაქტიურად არ არსებობს. ნარჩენების გატანის მოსაკრებლები მუნიციპალიტეტებში ხარჯების მხოლოდ 30-40%-ს ფარავს.

მგზავრთა გადაყვანა - ახალი კანონმდებლობით სანებართვო რეჟიმის დადგენის უფლება მუნიციპალიტეტებს უკვე გააჩნიათ, მაგრამ ხელშესახები შედეგი პრაქტიკაში ჯერ არ ჩანს.

სოციალური დახმარება და ჯანდაცვა - თვითმმართველობის მიერ სოციალური დახმარების გაწევა ე.წ. ნებაყოფლობითი უფლებამოსილებაა, რაც უნდა ხდებოდეს

სოციალური პროგრამების ფარგლებში. ადგილობრივ სოციალურ და ჯანდაცვის პროგრამებზე იხარჯება ადგილობრივი ბიუჯეტების 6-8.5%.

საბავშვო ბაღები - სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებებისათვის თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტების 5-7% იხარჯება. ეს დაფინანსება მხოლოდ ხარჯების 60-70%-ს ფარავს, რის გამოც 2013 წლამდე დანარჩენ თანხას ბენეფიციარები (მოსარგებლე ოჯახები) იხდიდნენ. საკანონმდებლო ცვლილების შედეგად, სკოლამდელი აღზრდის ინფრასტრუქტურის განვითარება-შენახვა მთლიანად მუნიციპალური ბიუჯეტიდან ფინანსდება. გაურკვეველია ამ დაწესებულებათა შიდა სტრუქტურის საკითხიც. არის შემთხვევები, როცა რამდენიმე ათეულ აღსაზრდელზე მხოლოდ ერთი აღმზრდელი მოდის მაშინ, როცა ადმინისტრაციაში, იმავე დაწესებულებაში რამდენიმე ათეული ადამიანია დასაქმებული.

კულტურის ობიექტები - 2005 წლიდან ცენტრალურმა ხელისუფლებამ დაიწყო თვითმმართველობებისათვის მთელი რიგი ობიექტების (ბიბლიოთელები და სხვ.) გადაცემა, მაგრამ მათი უდიდესი ნაწილი სავალალო მდგომარეობაში იყო. ვინაიდან ადგილობრივ ბიუჯეტს (2012 წელს შესაბამისი ხარჯები შეადგენდა მთლიანი ხარჯების მხოლოდ 3-5%-ს) საკმარისი თანხები არ გააჩნდა, გადაცემულ ობიექტთა დიდი ნაწილი (უმეტესწილად სასოფლო ბიბლიოთეკები) დაიხურა.

ნებართვები - 2005 წლიდან მოყოლებული, მოხდა ადმინისტრაციულ მომსახურებათა აბსოლუტური უმეტესობის ცენტრალიზაცია. დღეისათვის ამ სფეროში თვითმმართველობებს მხოლოდ მშენებლობის ნებართვების გაცემის უფლება გააჩნიათ.

უფრო კონკრეტული პრიორიტეტების დასადგენად აუცილებელია ყოვლისმომცველი საჭიროებათა ანალიზის განხორციელება.

3. საჭიროა ახალი IMC კანონი თუ არსებულის შესწორება?

უპირველეს ყოვლისა აუცილებელია ერთიანი სახელმწიფო სტრატეგიის ფორმირება. რის შემდეგაც უნდა მოხდეს ცალკეული მუნიციპალური სერვისების რეგულაციებისა და სტანდარტების შემუშავება.

ამავე დროს უნდა მოხდეს სხვადასხვა მიმართულებით მიმდინარე პროგრამების ურთიერთდაკავშირება. განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია სახელმწიფოს მიერ ამჟამად მიმდინარე რეგიონული განვითარების პროგრამისა და ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობის სტრატეგიის დაკავშირება, რათა არ მოხდეს საკითხების დუბლირება და გადაფარვა - IMC-ს შედეგად უნდა განხორციელდეს ის პროგრამები, რომლებიც არ წარმოადგენს რეგიონული განვითარების პრიორიტეტს (მაგალითად ინვესტიციათა მოზიდვა, ტურიზმის განვითარება) და რომლის განხორციელებაც რეგიონული დონის სტრუქტურების შექმნის გარეშე შესაძლებელია.

IMC-ს სტრატეგიის შემუშავებისას უნდა მოხდეს იმ გეგმებთან დაკავშირება, რომელიც საქართველოს მთავრობას გააჩნია ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარების მიმართულებით:

- 2015 წლის შემოდგომისათვის უნდა მომზადდეს სახელმწიფო და მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილებათა გამიჯვნის შესაბამისი საკანონმდებლო ცვლილებების პაკეტი;

- 2015 წლის 1 სექტემბრამდე საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრომ უნდა წარმოადგინოს სამართლებრივი ურთიერთობის პირობები მუნიციპალიტეტს, საქართველოს ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების მარეგულირებელ ეროვნულ კომისიას და მიმწოდებელ კერძო სამართლის სუბიექტებს შორის;
- 2016 წლის 1 იანვრამდე უნდა მომზადდეს კანონპროექტი ადგილობრივი მნიშვნელობის ბუნებრივი რესურსების (მ.შ. წყლისა და მიწის) განსაზღვრის მიზნით.

4. IMC და სერვისებისა და მენეჯმენტის მიწვდომადობა

წინა პარაგრაფებში უკვე იყო განხილული აღნიშნული საკითხები. ინფორმაციის ნაკლებობის გამო უფრო სიღრმისეული ანალიზი ამ ეტაპზე შეუძლებელია.

5. ტრანს-სასაზღვრო IMC

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 22 მუხლის თანახმად, მუნიციპალიტეტებს შეუძლიათ ითანამშრომლონ სხვა ქვეყნების ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებთან "ადმინისტრაციულ ტერიტორიულ ერთეულებს ან ხელისუფლების ორგანოებს შორის ტრანსსასაზღვრო თანამშრომლობის შესახებ" სახელმძღვანელო ევროპული კონვენციისა და საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად.

პრაქტიკაში შესაბამისი თანამშრომლობის ფორმების რეალიზაცია ახლა იწყება. უკვე შექმნილია კავკასიაში პირველი ევრორეგიონი - საქართველო-სომხეთი, რომელიც მოიცავს ორი ქვეყნის მეზობელი რეგიონების თანამშრომლობის პროგრამებს. ევროსაბჭოსთან თანამშრომლობით, აღმოსავლეთის პარტნიორობის ფარგლებში უკვე ჩატარებულ იქნა 2 კონკურსი და გამარჯვებულებიც გამოვლინდნენ. თუმცა ამ ინსტრუმენტის სრულფასოვნად ასამოქმედებლად აუცილებელია, ჯერ სახელმწიფოებრივ დონეზე იქნას შემუშავებული შესაბამისი რეგულაციები.

პერსპექტივაში საქართველოს ხელისუფლებამ უნდა იმუშაოს მადრიდის დამატებით პროტოკოლებთან მიერთების მიმართულებით. საუბარია I და II პროტოკოლებზე. რაც შეეხება III პროტოკოლს, ეს უფრო ხანგრძლივადიანი პერსპექტივაა და მასთან სრულფასოვანი მიერთება შესაძლებელი იქნება მაშინ, როცა საქართველოს მეზობელი სახელმწიფოებიც შექმნიან შესაბამის საკანონმდებლო და ინსტიტუციურ გარემოს.

6. IMC ენერგო-ეფექტურობის სფეროში

ენერგოეფექტურობის პროგრამები დამოუკიდებლობის აღდგენიდან პირველი ორი ათწლეულის განმავლობაში ნაკლებ პრიორიტეტული იყო ქართული პოლიტიკისათვის. ქვეყნის წინაშე არსებული რიგი გამოწვევები (ეკონომიკური კოლაფსი, შეიარაღებული კონფლიქტები) არ იძლეოდნენ აღნიშნულ სფეროში გრძელვადიანი სტრატეგიის შემუშავებისა და განხორციელების საშუალებას.

საქართველოს ხელისუფლებამ ბოლო წლებში დაიწყო ზოგადად ენერგეტიკის პოლიტიკის ჩამოყალიბება, თუმცა რიგი ხარვეზებით. უპირველეს ყოვლისა, ძირითადი აქცენტი კეთდება ჰიდროენერგეტიკის ექსტენსიურ განვითარებაზე - მიმდინარეობს ჰიდროელექტროსადგურების სწრაფი მშენებლობა, რაც გარემოსდაცვითი ორგანიზაციების დიდ წინააღმდეგობას აწყდება.

ამავე დროს საქართველოს ხელისუფლება გეგმავს მოსახლეობის ენერგომატარებლებით (ელექტროენერგია, ბუნებრივი გაზი) სრულ მომარაგებას მიმდინარე ათწლეულის განმავლობაში. დეკლარირებულია, რომ საქართველოს დაბლობი რეგიონები სრულად უნდა იყოს დაფარული გაზსადენების ქსელით. რაც შეეხება მაღალმთიან რაიონებს, აქ გაზომომარაგების ინფრასტრუქტურის შექმნა დიდ დანახარჯებთან არის დაკავშირებული და არარენტაბელურია. შესაბამისად მაღალმთიან დასახლებებში განიხილება ალტერნატიული ენერჯის მიღების ვარიანტები (ქარისა და მზის ენერგია).¹³

ვინაიდან ეს პროცესი სრულადაა ცენტრალიზებული (ენერგეტიკის სამინისტრო) ადგილობრივი თვითმმართველობების უფლებამოსილება ამ სფეროში ნულოვანია. თვითმმართველობები ამ მხრივ მხოლოდ ცალკეული ლიცენზიების და ნებართვების გაცემით შემოიფარგლებიან.¹⁴ თუმცა ამავე დროს მათ შეუძლიათ განახორციელონ ცალკეული ღონისძიებები ენერგოეფექტურობის სფეროშიც (თვითმმართველობის კოდექსი, 16 მუხლი).

კონკრეტული კვლევები, რომელიც საქართველოში თვითმმართველობების მიერ ენერგოეფექტურობის მიღწევის მიზნით განხორციელებულ პროგრამებს აღწერს, ქვეყანაში არ არსებობს - მცირერიცხოვანი კვლევები მხოლოდ სახელმწიფოს მიერ განხორციელებული აქტივობების ნაწილს ფარავს. მიუხედავად ამისა, ცალკეული წარმატებული მაგალითების გამოყოფა უკვე შესაძლებელია და მათი რიცხვი თანდათან იზრდება.

- საწყის ეტაპზე ცალკეული აქტივობები საერთაშორისო დონორი ორგანიზაციების მიერ იყო მხარდაჭერილი (UNDP / GEF SGP - ენერგოეფექტურობის პროგრამა რაჭა-ლეჩხუმისა და ქვემო სვანეთის რეგიონში; USAID - სადემონსტრაციო პროექტები ენერგოეფექტურობასა და ენერჯის განახლებაზე სფეროებში; EBRD - საპილოტე პროექტები ბიზნესისთვის ენერგოეფექტურობასა და ენერჯის განახლებადი წყაროების გამოყენების სფეროში; UNDP - ბიომასის გამოყენება და ა.შ.);
- მომდევნო ეტაპზე საქართველოს მუნიციპალიტეტები უკვე იწყებენ საერთაშორისო პროგრამებში ჩართვას. ენერგოეფექტურობის საკითხებზე ე.წ. "მერების შეთანხმებას" (ბრიუსელი, 2009) 2010-2013 წლებში საქართველოს დედაქალაქი და 6 თვითმმართველი ქალაქი შეუერთდა. ამ პროცესს ხელს უწყობს ის გარემოებაც, რომ შესაბამისი სტანდარტები (ISO 50001:2011 - "ენერჯის მართვის სისტემა") ე.წ. "დემინგის ციკლის" მეთოდოლოგიას ეფუძნება და მისი შეთავსება მარტივია ISO-ის სხვა სტანდარტებთან;

¹³ საქართველოს ენერგეტიკის დარგში სახელმწიფო პოლიტიკა, <http://www.energy.gov.ge/projects/pdf/pages/Sakartvelos%20Energetikal%20Dargshi%20Sakhelmtsifo%20Politikis%20Dziritadi%20Mimartulebebi%20Sakartvelos%20Parlamentis%20N3259%201047%20geo.pdf>

¹⁴ საქართველოს კანონი ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ http://forestry.gov.ge/files/%E1%83%A4%E1%83%9D%E1%83%A2%E1%83%9D/licenzirebisa%20_da_nebarTvebis_Sesaxe.pdf

- რიგი მუნიციპალიტეტები, უპირველეს ყოვლისა, დიდი ქალაქები (თბილისი, რუსთავი, ქუთაისი) საკუთარი სახსრებით და გრანტებით რიგ პროექტებს ("სანაციური" პროექტები - საჯარო დაწესებულებების, საბავშვო ბაღების და ა.შ. თბოიზოლაცია; ენერგოეფექტური ქუჩის განათების ქსელები და ა.შ.).

ზოგადად ენერგოეფექტურობის სფეროში პრობლემას წარმოადგენს შესაბამისი, მუნიციპალიტეტების მიერ დაარსებული ცალკე ინსტიტუციის არარსებობა, რაც ფინანსური რესურსების სიმწირის გამო ვერ ხერხდება.

ამავე დროს, რიგი მუნიციპალიტეტები გამოთქვამენ მზადყოფნას, განახორციელონ შესაბამისი ღონისძიებები, შესაბამისი მხარდაჭერის არსებობის შემთხვევაში:

- მაღალმთიანი მუნიციპალიტეტები (ონის, ამბროლაურის, ლენტეხი, ცაგერი, თიანეთი) მზად არიან იმოქმედონ ისეთ სფეროებში, როგორცაა: მშენებლობა და არსებული შენობების რეკონსტრუქცია-რემონტი მწვანე პრინციპების დაცვით (თბოიზოლაცია, დიოდური ეკო-ნათურები, ენერგოდამზოგი გათბობის სისტემები და სხვა), სოფლის მეურნეობა, ხე-ტყის გადამამუშავებელი მრეწველობა, ტურისტული ინდუსტრია, მზისა და მცირე მდინარეების ენერჯის გამოყენება;
- დიდი და საშუალო ზომის ქალაქები (რუსთავი, ქუთაისი, თელავი), როგორც აღინიშნა, ახორციელებენ ენერგოეფექტურ სამშენებლო სამუშაოებს საჯარო დაწესებულებებში და აქტიურად ეძიებენ საერთაშორისო დაფინანსების წყაროებს.

ასეთ პირობებში აქტუალური ხდება შესაბამისი ინტერმუნიციპალური ინსტრუქციის (პირობითად - ენერგოეფექტურობისა და ენერჯის განახლებადი წყაროების გამოყენების ინტერმუნიციპალური სააგენტო, ან სხვა ფორმით) შექმნა, რომლის მიზანიც იქნება გარკვეული ინვესტირების პოლიტიკის მხარდაჭერა - ენერგომენეჯმენტის სისტემის საწყისი ხარჯები, როგორც წესი მუნიციპალური ბიუჯეტის მიერ ენერგომომარაგებაზე დახარჯული თანხების 2-3% შეადგენს და მას უკუგების მოკლე პერიოდი (ერთ წელიწადზე ნაკლები) აქვს.

სხვა პერსპექტიული საქმიანობის ფორმებიდან აღსანიშნავია:

- ქვეყანაში არსებული შესაძლებლობების კვლევა;
- დაფინანსების ალტერნატიული წყაროების მოძიება;
- შესაბამისი კადრების (ადამიანური რესურსების) მომზადების ხელშეწყობა;
- საზოგადოებრივ ორგანიზაციებთან თანამშრომლობა მოსახლეობის ინფორმირებისა და მათი იმპლემენტაციის პროცესში ჩართვის მიზნით;
- ენერგოეფექტური პროექტების განხორციელება და წარმატებულ კეისებზე ინფორმაციის გავრცელება ქვეყნის მასშტაბით.

თავი V. პერსპექტივები + განვითარების პირობები

1. IMC-თვის ხელშემწყობი გარემოს შექმნა

როგორც პარაგრაფ 3.4-ში იყო აღნიშნული, ცენტრალური ხელისუფლების რიგი უწყებები არ გამოირჩეოდნენ დეცენტრალიზაციისა და კერძოდ, IMC-ის მხარდაჭერის სურვილით. ამას რიგი ფაქტორები განაპირობებდა:

- ცენტრალურ ხელისუფლებაში მუდმივად არსებული ზედმეტი ცენტრალიზაციის სურვილი;
- დარგობრივ სამინისტროთა ორგანიზაციული ეგოიზმი - რეფორმის გატარება დამატებითი ადამიანური და დროითი რესურსების მობილიზაციას მოითხოვს, რაც ქვეყანაში არსებული "ქამრების შემოჭერის" პოლიტიკიდან გამომდინარე, საკმაო სიძნელეს წარმოადგენს;
- პოლიტიკურ კლასში არსებული მენტალობა - ადგილზე უფლებების გადაცემა აპრიორი უკავშირდება დაბალი კვალიფიკაციის პრობლემას და ადგილებზე ლოკალური კორუფციის (ეკონომიკური და პოლიტიკური) გაჩენის შიშს.

ბოლო ხანებში სამინისტროებში განწყობის მნიშვნელოვანი ცვლა, რაზეც პარაგრაფ 3.4-ში მქონდა საუბარი ოპტიმიზმის საფუძველს იძლევა.

გარდა სამინისტროებისა, დეცენტრალიზაციის რეფორმის ღია მხარდაჭერას აფიქსირებს მმართველი კოალიციის პარტიების ნაწილი (მაგალითად, საქართველოს რესპუბლიკური პარტია) და საქართველოს პრეზიდენტი. რეგიონულ დონეზე ეფექტური და მოქმედი სტრუქტურების ჩამოყალიბებისა და რეგიონებისათვის საკუთარი კომპეტენციების გადაცემის სურვილს აფიქსირებენ რეგიონებში სახელმწიფოს რწმუნებულები/გუბერნატორები.

რეგიონული და ადგილობრივი განვითარების მიმართულებით აქტიურად მუშაობს საქართველოს მთავრობა. 2014 წლის 31 ოქტომბერს მთავრობამ შექმნა "საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის კომისია", პრემიერ-მინისტრის ხელმძღვანელობით. რეგიონებში რეგიონული განვითარების სტრატეგიების პრეზენტაციას უშუალოდ პრემიერ-მინისტრი ახდენდა, რითაც ხაზი გაესვა ამ საკითხების პრიორიტეტულობას სახელმწიფოსათვის.

2. ფინანსური საკითხები

ზემოთ ავლნიშნე, რომ დარგობრივ სამინისტროებში თანდათან პოზიტიურად იცვლება დამოკიდებულება თვითმმართველობებისათვის მეტი უფლებების გადაცემის მიმართულებით. ამ პროცესში ჩართულია ფინანსთა სამინისტროც.

ჯერ კიდევ ორი წლის წინ ფინანსთა სამინისტრო, საჯარო ფინანსების ეკონომიის მოტივით, ადგილებისათვის ფინანსური ბაზის გაძლიერების ერთერთ მოწინააღმდეგეს წარმოადგენდა. იგი ნაკლები ენთუზიაზმით უჭერდა მხარს საშემოსავლო გადასახადის ნაწილის თვითმმართველობებისათვის დატოვების იდეას. ბოლო ხანებში იგივე ფინანსთა სამინისტრო გამოდის უკვე არა მხოლოდ საშემოსავლო, არამედ სხვა სახელმწიფო გადასახადების ნაწილის ადგილზე დატოვების ინიციატივით, თუმცა ჯერჯერობით ეს იდეა მხოლოდ თავდაპირველი განხილვის სტადიაზეა.

ჩემი ვარაუდით, ფინანსთა სამინისტროს პოზიციების შეცვლა გადასახადების მობილიზების სფეროში შექმნილი პრობლემებით არის გამოწვეული. თვითმმართველობები ცენტრალური ბიუჯეტიდან, გათანაბრებითი ტრანსფერის და სხვა ასიგნებების სახით ფიქსირებულ წილს იღებდნენ. ასეთი წესი ცენტრალურ ხელისუფლებას აწყობდა მანამ, სანამ აღინიშნებოდა საგადასახადო და სხვა შემოსავლების ზრდა, როცა ცენტრალურ ხელისუფლებას, მუნიციპალიტეტებისათვის

გადაცემული ფიქსირებული ოდენობის ფინანსების გარდა, მთელი შემოსავალი რჩებოდა. საბიუჯეტო შემოსავლების შემცირების პირობებში ფინანსთა სამინისტროს უკვე აღარ აწყობს ფიქსირებული (თან - წლიდან წლამდე მზარდი) თანხების გადაცემა თვითმმართველობებისათვის. მას ურჩევნია, რომ ცენტრალურმა და ადგილობრივმა ხელისუფლებამ ერთად, პროპორციულად გადაინაწილონ პასუხისმგებლობა ფინანსური შემოსულობების შემცირების პირობებში.

გარდა ზემოაღნიშნულისა, არის კიდევ ერთი პოზიტიური ფაქტორი, რომელიც პერსპექტივაში მუნიციპალიტეტების მიერ IMC-ის განხორციელების ფინანსურ მხარეს უზრუნველყოფს: როცა საუბარია IMC-ის ფინანსურ წახალისებაზე, უნდა გავითვალისწინოთ, რომ ცენტრალური ბიუჯეტიდან დაფინანსებული რეგიონებში განსახორციელებელი პროგრამების ფონდიდან ინფრასტრუქტურულ პროექტებზე თანხების გამოყოფის წესიდან¹⁵ გამომდინარე, ეს მექანიზმი უკვე მოქმედებს და მუნიციპალიტეტთა თანამშრომლობის წახალისების პოლიტიკის განხორციელებისათვის ცენტრალურ ბიუჯეტს დამატებითი მექანიზმის შექმნა აღარ მოუწევს.

რეგიონებში განსახორციელებელი პროგრამების ფონდის პროექტებს შორის უკვე არსებობს ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობის წარმატებული მაგალითები. 2013 წელს იმერეთის რეგიონის ორმა მუნიციპალიტეტმა (წყალტუბო და ტყიბული), წილობრივი თანადაფინანსების მეშვეობით (2/3 და 1/3 პროპორციით) უკვე განახორციელა საგზაო ინფრასტრუქტურის რეაბილიტაციის პროექტი. 2015 წელს ანალოგიური ტიპის პროექტი ერთობლივად აქვთ წარმოდგენილი მცხეთისა და დუშეთის მუნიციპალიტეტებს (მცხეთა-მთიანეთის რეგიონი).

კაპიტალური ტრანზაქციების საშუალებით IMC-ის ფინანსური სტიმულირების გაგრძელება მომავალშიც იგეგმება. ამ შემთხვევაში EU-ს მხრიდან მხარდაჭერის მექანიზმების ამოქმედება, იგივე CoE/EU Eastern Partnership Programmatic Co-operation Framework (2015-2017) პროგრამის ფარგლებში გაზრდის როგორც ადგილობრივი თვითმმართველობების, ისე ცენტრალური ხელისუფლების მოტივაციას.

3. ადამიანური რესურსების საკითხი

ადამიანური რესურსების დაბალი კვალიფიკაცია ადგილობრივი თვითმმართველობების საქმიანობაში ერთერთ უმთავრეს გამოწვევად უნდა ჩაითვალოს. ამ პრობლემის დაძლევის მიზნით ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მუხლი 101-ის თანახმად, თვითმმართველობებმა ყოველწლიურად სახელფასო ფონდის არანაკლებ 1% უნდა გამოყოფონ საჯარო მოხელეთა კვალიფიკაციის ამაღლების დასაფინანსებლად.

2014 წლის 29 მაისს საქართველოს მთავრობამ №959 განკარგულებით მოიწონა "ადგილობრივი თვითმმართველობის საჯარო მოსამსახურეთა უწყვეტი სწავლების

¹⁵ საქართველოს მთავრობის დადგენილება #23 07.02.2013 „საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტით გათვალისწინებული საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან დასაფინანსებელი ადგილობრივი თვითმმართველობის და რეგიონული პროექტების შერჩევის პროცედურების და კრიტერიუმების დამტკიცების შესახებ“ <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1842752>

კონცეფცია" და "ადგილობრივი თვითმმართველობის საჯარო მოსამსახურეთა უწყვეტი სწავლების კონცეფციის განხორციელების სამოქმედო გეგმა".

კონცეფციის მიხედვით, სსიპ - ვანო ხუხუნიაშვილის სახელობის ეფექტიანი მმართველობის სისტემის და ტერიტორიული მოწყობის რეფორმის ცენტრში შემუშავდება სასწავლო პროგრამის სტანდარტები, რომლებსაც განიხილავს საბჭო და დაამტკიცებს სამინისტრო. სტანდარტების მიხედვით შემუშავებული სასწავლო პროგრამები დარეგისტრირდება პროგრამების რეესტრში; პერმანენტული საჭიროებათა ანალიზის საფუძველზე გამოვლინდება თვითმმართველობის მოსამსახურეთა სწავლების პრიორიტეტული მიმართულებები და შემუშავდება წლიური სასწავლო გეგმას.

სასწავლო პროგრამების დაფინანსება მოხდება როგორც მუნიციპალიტეტების სახსრებით (სახელფასო ფონდის 1%), ისე სახელმწიფო ბიუჯეტის, დონორი ორგანიზაციების და ცენტრის მიერ მოზიდული სხვა სახსრებით.

საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 7 ივლისის "ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელეთა უწყვეტი სწავლების სისტემის, მასში ჩართული უწყებების უფლებამოსილებებისა და ამ სისტემის ფუნქციონირების პრინციპებისა და წესის დამტკიცების თაობაზე" №319 დადგენილების თანახმად განისაზღვრა სსიპ - ვანო ხუხუნიაშვილის სახელობის ეფექტიანი მმართველობის სისტემის და ტერიტორიული მოწყობის რეფორმის ცენტრის მოვალეობები საჭიროებათა კვლევის, სასწავლო გეგმების და სტანდარტების შემუშავებისა და სწავლების მონიტორინგის მიმართულებით. შესაბამისი ნორმატიული აქტი უნდა შემუშავდეს 2015 წლის 31 დეკემბრამდე.

IMC პროგრამების განხორციელებისას გათვალისწინებული უნდა იქნეს როგორც ზემოთქმული, ისე ის ფაქტი, რომ საქართველოს ხელისუფლება ამჟამად მუშაობს ახალ კანონპროექტებზე "რეგიონული განვითარების შესახებ" და "საჯარო სამსახურის შესახებ", რომელთა მიღება ევროკავშირთან ასოცირების 2015 წლის დღის წესრიგით არის გათვალისწინებული.

4. გამოკვეთილი ეროვნული პოლიტიკის დამტკიცების საჭიროება, ნება ან აქტუალობა?

შეჯამების სახით უნდა ითქვას, რომ საქართველოში IMC-ის პრინციპების დანერგვის მიზნით ხელი უნდა შეეწყოს ყველა იმ საქმიანობის განხორციელებას, რის შესახებაც წინა პარაგრაფებში ვწერდი.

გარდა ზემოაღნიშნულისა, საქმიანობა უნდა წარიმართოს რამდენიმე მიმართულებით.

ა. რეგულაციების შემუშავება

- უპირველეს ყოვლისა საჭიროა მოქმედ აქტორთა დიალოგის ხელშეწყობა, რათა შედგეს კონსენსუსი იმ ინსტიტუციურ და ფინანსურ მექანიზმების დაფუძნებასთან/გამლიერებასთან დაკავშირებით, რაც ხელს შეუწყობს საქართველოში IMC-ის დანერგვას;
- ცენტრალურმა ხელისუფლებამ შეიმუშაოს სამოქმედო გეგმა ამ სფეროში;
- საჭიროა დაიწყოს მუშაობა საჭიროებათა ანალიზის შედეგად თვითმმართველობების კომპეტენციას მიკუთვნებული საკითხების განახორციელებლად შესაბამისი

რეგულაციების და სტანდარტების შექმნის მიმართულებით (საერთაშორისო ინსტიტუტების, პირველ რიგში ევროპის საბჭოს ტექნიკური დახმარებით).

ბ. არსებული მექანიზმების გამოყენება

IMC-ის განვითარების პროცესში გამოყენებულ იქნას უკვე არსებული შესაძლებლობები:

- რეგიონებში მოქმედი საკონსულტაციო საბჭოები;
- დამეგობრებული ქალაქების ინსტრუმენტი;
- სხვადასხვა დონორი ორგანიზაციის მიერ მხარდაჭერილი პროგრამები (მაგალითად EU-ს მიერ მხარდაჭერილი Georgian Applied Research Facility - Regional Development (GARF) პროგრამა და სხვ.).

გ. ფინანსური მხარე

- საერთაშორისო და დონორმა ორგანიზაციებმა უნდა დაიწყონ დეცენტრალიზაციის პროცესის მიზანმიმართული და ხანგრძლივადიანი მხარდაჭერა და ამ გზით დაეხმარონ საქართველოს ხელისუფლებას დასახული მიზნების მიღწევაში (მაგალითისათვის შეიძლება წახალისდეს მუნიციპალიტეტების პრაქტიკოსი ფუნქციონერების და სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლების სტადი-ტურები, როგორც EU-ს წევრ, ისე აღმოსავლეთის პარტნიორობის წევრ ქვეყნებში);
- მუნიციპალიტეტებში ერთობლივი საქმიანობის დაგეგმვა და IMC საპილოტე პროექტების განხორციელება.

დ. ახალი აქტორების ჩართვა

- სახელმწიფოს მიერ განხორციელებულ პროგრამებში მუნიციპალიტეტების ჩართვა (პირველ ეტაპზე თუნდაც ინფორმირების მიზნით);
- ტერიტორიული (რეგიონული პრინციპით) და თემატური (ქალაქები, სოფლის მეურნეობის არეალები) პრინციპებით გაერთიანებული თემატური თვითმმართველობების გაერთიანებების და მათი ურთიერთკოორდინირების ხელშეწყობა;
- სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების გაერთიანებათა ჩართვა, რომლებიც სსო-ებს საშუალებას მისცემს, მიიღონ და საზოგადოებაში გაავრცელონ ინფორმაცია მიმდინარე ცვლილებების შესახებ და, საჭიროების შემთხვევაში, გახდნენ მუნიციპალიტეტების მიერ მოსახლეობისათვის მიწოდებული ცალკეული სერვისების (სოციალური, საგანმანათლებლო, კულტურული სფეროები და სხვ.) პროვაიდერები.

დანართები

1. მუნიციპალური საწარმოები (გარდა თბილისისა)

წყარო: MRDI-ის მასალების ექსპერტული შეფასება

რეგიონი	მუნიციპალიტეტების რაოდენობა	მუნიციპალური საწარმოების რაოდენობა	2015 წლის ბიუჯეტი (მლნ. ლარი)	დასაქმებული	იურიდიული ფორმა			
					სსიპ	შპს	ა(ა)იპ	სხვა
აჭარა	6	102	60090103	6176	1	21	72	9
გურია	4	58	14285900	3152	1	7	50	
იმერეთი	12	190	40994627	9995	4	42	144	
კახეთი	9	124	26735499.4	6473	1	24	99	
მცხეთა-მთიანეთი	5	64	9896175	1861	1	25	38	
რაჭა-ლეჩხუმი-ქვემო სვანეთი	5	56	5641504	1573		8	48	
სამეგრელო-ზემო სვანეთი	10	148	36949705	6402	1	35	111	
სამცხე-ჯავახეთი	7	79	11379432	2158		10	69	
ქვემო ქართლი	7	94	37400429	5204	1	22	71	
შიდა ქართლი	5	145	19642333	3507		26	119	
სულ	70	1060	263015707	46500	10	220	821	9

2. მუნიციპალური საწარმოები სფეროების მიხედვით (გარდა თბილისისა)

წყარო: MRDI-ის მასალების ექსპერტული შეფასება

სფერო	რაოდენობა	%%
განათლება (სკოლამდელი სა სხვ.)	310	30.5
სპორტი	180	17.7
ჯანდაცვა და სოციალური დაცვა	131	12.9
კულტურა	126	12.4
კეთილმოწყობა	117	11.5
სხვა	57	5.6
ტრანსპორტირება	25	2.5
წყალმომარაგება	23	2.3
საარქივო და საინფორმაციო მომსახურება	18	1.8
ტურიზმი	11	1.1
პროექტირება	10	1.0
სოფლის მეურნეობა	6	0.6
გარემოს დაცვა	2	0.2
სულ		

3. ინტერვიუები

1. გიორგი ტოკლიკიშვილი, დირექტორი, ვანო ხუბუნაიშვილის სახელობის ეფექტიანი მმართველობის სისტემის და ტერიტორიული მოწყობის რეფორმის ცენტრი
2. გიორგი წაქაძე, რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს თვითმმართველობის განვითარებისა და რეგიონული პოლიტიკის დეპარტამენტის უფროსი
3. ირაკლი კახიძე, რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს იურიდიული დეპარტამენტის უფროსი
4. მამუკა აბულაძე, რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო
5. კახა ჯამბურია, გამგებელი, ლაგოდეხის მუნიციპალიტეტი
6. ვახტანგ ზარქუა, თავმჯდომარე, ენერჯოეფექტურობის ფონდი
7. დავით ჯიქია, ქალაქ რუსთავის მერი

წყაროები

1. საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 7 ივლისის №319 დადგენილება "ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელეთა უწყვეტი სწავლების სისტემის, მასში ჩართული უწყებების უფლებამოსილებებისა და ამ სისტემის ფუნქციონირების პრინციპებისა და წესის დამტკიცების თაობაზე", <http://static.mrdi.gov.ge/55a4a3330cf2d2a106c39f01.pdf>
2. 2014 წლის ალწერის შედეგები - http://www.geostat.ge/cms/site_images/_files/georgian/population/agceris%20cinascari%20shedegebi_3_0.04.2015.pdf
3. მოსახლეობის კმაყოფილების კვლევა საზოგადოებრივი მომსახურებებით საქართველოში, ACT, UNDP, 2014
4. საქართველოში ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარების წლიური ანგარიში (2007), ფონდი ღია საზოგადოება - საქართველო, 2008
5. საქართველოში ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარების წლიური ანგარიში (2008), ფონდი ღია საზოგადოება - საქართველო, 2009
6. საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის და ხელისუფლების დონეებს შორის ადმინისტრაციული, ფინანსური, ქონებრივი და სამართლებრივი უფლებამოსილებების გამიჯვნის კონცეპტუალური მოდელი, 2005, <http://www.ivote.ge/images/doc/uploadedFiles/files/koalicia%20LG%20concept.pdf>
7. რეგიონული განვითარების (GARF – RD) პროგრამა, პოლიტიკის დოკუმენტები, #1, CSI, 2015, http://civilin.org.ge/pdf/Policy_Papars_geo.pdf
8. Local and Regional Democracy in Georgia, Recommendation N334 (2013), Strasburg, March 19-20, 2013
9. ადგილობრივი თვითმმართველობა საქართველოში 1991-2014, http://www.osgf.ge/files/2015/Publication/adgilobrivi_demokratiis_ganvitarebis_angarishi_1991-2014__bolo.pdf
10. საქართველოს ორგანული კანონის - ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი
11. საქართველოს ორგანული კანონი - ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის პროექტი, <http://www.mrdi.gov.ge/ge/news/selfmanagment/529db93c0cf276b73b39d851>
12. მოსახლეობა მუნიციპალიტეტების მიხედვით წლის დასაწყისისათვის, http://www.geostat.ge/index.php?action=page&p_id=473&lang=geo
13. ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმა, ინფრასტრუქტურისა და რეგიონული განვითარების სამინისტრო, 6 ნოემბერი, 2015
14. საქართველოს მთავრობის განკარგულება 29.05.2014 #959 "ადგილობრივი თვითმმართველობის საჯარო მოსამსახურეთა უწყვეტი სწავლების კონცეფციისა" და "ადგილობრივი თვითმმართველობის საჯარო მოსამსახურეთა უწყვეტი სწავლების კონცეფციის განხორციელების სამოქმედო გეგმის" მოწონების თაობაზე https://matsne.gov.ge/index.php?option=com_ldmssearch&view=docView&id=2365571&lang=ge
15. საქართველოს მთავრობის დადგენილება #604 30.10.2014 საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის კომისიის შექმნისა და დებულების დამტკიცების თაობაზე, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2560070>
16. საქართველოს ენერგეტიკის დარგში სახელმწიფო პოლიტიკა, <http://www.energy.gov.ge/projects/pdf/pages/Sakartvelos%20Energetikul%20Dargshi%20Sakhelmtsifo%20Politikis%20Dziritadi%20Mimartulebebi%20Sakartvelos%20Parlamentis%20N3259%201047%20ge.pdf>
17. საქართველოს კანონი ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ http://forestry.gov.ge/files/%E1%83%A4%E1%83%9D%E1%83%A2%E1%83%9D/licenzirebisa%20_da_nebarTvebis_Sesaxeb.pdf