

ქართული კონტექსტი

ზოგადი სურათი

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორი ორი უმთავრესი ფუნქციიდან - სახოგადოებრივი მომსახურების მიწოდება და მოსახლეობის მართვის პროცესში ჩართვით მათი ინტერესების დაცვა - საქართველოში აქცენტი, ისიც არა ყოველთვის და ამასთან მხოლოდ დეკლარირების დონეზე, პირველზე მახვილდებოდა.

საბჭოთა პერიოდიდან მოყოლებული, მოქალაქეთა მართვისა და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მონაწილეობა, როგორც წესი, მხოლოდ ფორმალური იყო. კანონმდებლობაში ასახული თუნდაც მცირე უფლებები ყოველდღიურ პრაქტიკაში თითქმის არასოდეს არ რეალიზდებოდა.

შედეგად არ ხდებოდა მოსახლეობის ცალკეული ჯგუფების ლოკალური ინტერესების გათვალისწინება იმ შემთხვევაშიც კი, როცა ცენტრალური ხელისუფლება მთელ რიგ პროგრამებს ახორციელებდა, რაც ნეგატიურად აისახებოდა მოსახლეობის განწყობაზე და ამ უკანასკნელში ფრუსტრაციას და სახელმწიფოს მიმართ ნიჰილიზმის გაძლიერებას უწყობდა ხელს.

დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდეგ გასული ოცწლეულის მანძილზე ქვეყნის პოლიტიკური ელიტა დეცენტრალიზაციას და ადგილებისათვის უფლებამოსილებების და რესურსების გადაცემას თავს არიდებდა და ამას მოსახლეობის მზადყოფნის დაბალი დონით ამართლებდა. ამას გარდა, ქვეყნის წინაშე არსებული სხვა გამოწვევების ფონზე (ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენა, უშიშროების სოციალური და ეკონომიკური კრიზისი და ა.შ.), დეცენტრალიზაცია ყოველთვის არაპრიორიტეტულ მიმართულებად იყო მიჩნეული.

რეალურად რეფორმების შეფერხების მიზეზი მმართველი ძალების მიერ ადგილებზე აბსოლუტური კონტროლის მოპოვებისა და შენარჩუნების სურვილი იყო. მიუხედავად იმისა, თუ რომელი პოლიტიკური ძალა იმყოფებოდა ხელისუფლების სათავეში, ცენტრალური ხელისუფლება ქმნიდა დამატებით ბარიერებს ადგილობრივი განვითარების პროცესის გზაზე.

1991 წლიდან მოყოლებული, ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემის განვითარება რამდენიმე ეტაპად უნდა დაიყოს:

- I ეტაპი - 1991 წლის პირველი მრავალპარტიული არჩევნების შედეგად შექმნილმა ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემამ ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან ძლიერი კონტროლის პირობებში (პრეზიდენტის მიერ დანიშნული პრეფექტები) დაიწყო ფუნქციონირება, თუმცა მისი შემდგომი განვითარება სახელმწიფო გადატრიალების (1992) და მისი შემდგომი მოვლენების გამო შეჩერდა.
- II ეტაპი - თვითმმართველობის არარსებობის პერიოდი (1992-1998), როცა ადგილებზე ძალაუფლებას ცენტრალური ხელისუფლების მიერ პირდაპირ დანიშნული მერები და გამგებლები (რაიონებში) და სახელმწიფოს რწმუნებულები (რეგიონებში) ახორციელებდნენ.
- III ეტაპი - თვითმმართველობის ხელახალი დამკვიდრების პერიოდი (1998-2006). 1998 და 2002 წლებში ტარდება მუნიციპალური არჩევნები, იქმნება ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოები - საკრებულოები, როგორც ქალაქის, დაბის, თემისა და სოფლის (თვითმმართველობის I საფეხური), ისე რაიონის (II საფეხური) დონეზე. კანონმდებლობით განისაზღვრა თვითმმართველი ერთეულების უფლებამოსილებანი.

მართვალა უფლებამოსილებათა ჩამონათვალი ხშირად იცვლებოდა ზრდის ან შემცირების მიმართულებით, მაგრამ ცენტრალურ ხელისუფლებას ადგილებისათვის არ გადაუცია შესაბამისი ფინანსური და ქონებრივი რესურსები, რის გამოც თვითმმართველობები რეალურად ვერ ახორციელებდნენ კანონით მინიჭებულ კომპეტენციებს.

- IV ეტაპი (2006-2012) - "ვარდების რევოლუციის" შემდეგ, განსაკუთრებით 2006 წლის თვითმმართველობის ტერიტორიული საფუძვლების რეორგანიზების შემდეგ, საქართველოში გამოიკვეთა არა დეცენტრალიზაციის, არამედ ცენტრალიზაციის მზარდი ტენდენცია: გაუქმდა თვითმმართველობის ქვედა დონე იმ მოტივით, რომ რაიონულ დონეს, უფლებამოსილებათა განსახორციელებლად, ექნებოდა მეტი ფინანსური რესურსები, თუმცა მოგვიანებით დაიწყო საჯარო ფინანსების ცენტრალიზაციის პროცესიც. ამავე დროს ძლიერდება ცენტრალური ხელისუფლების კონტროლი ადგილობრივ თვითმმართველობებზე, რომლებმაც თითქმის დაკარგეს დამოუკიდებელი გადაწყვეტილებების მიღების უფლება.
- V ეტაპი (2012-დან) - 2012 წლის ოქტომბრის საპარლამენტო არჩევნების გზით ხელისუფლების სათავეში მოსული ახალი პოლიტიკური ძალა დეცენტრალიზაციას თავის ერთერთ უმთავრეს პრიორიტეტად ასახელებს, თუმცა ჯერ არ არის ბოლომდე ნათელი, რა მიმართულებით წარიმართება ქვეყანაში თვითმმართველობის სისტემის განვითარების პროცესი და მოახერხებს თუ არა სახელმწიფო დაძლიოს საქართველოს პოლიტიკური ისტებლიშმენტის მნიშვნელოვან ნაწილში არსებული რეტროგრადული და ცენტრისკენული განწყობები.

თვითმმართველობის უფლებათა შეკვეცამ გამოიწვია როგორც საზოგადოების ჩართულობის ისედაც სუსტი ხარისხის შემცირება. ამავე დროს, ხშირ შემთვევაში, საზოგადოებრივი მომსახურების ცენტრალიზებული სისტემა არადეკვატურად პასუხობს ადგილობრივ მოთხოვნებს. შედეგად გაიზარდა თვითმმართველობათა პოლიტიზების ხარისხი - თვითმმართველობები, ფაქტიურად, ცენტრალური ხელისუფლების ადგილობრივ განყოფილებებად იქცნენ, რომელთა მიზანსაც არჩევნების პერიოდში მმართველი პარტიის სასარგებლოდ ამამრჩეველთა ხმების მობილიზება წარმოადგენს.

ამით უნდა აიხსნას ის გარემოებაც, რომ ცენტრალურ დონეზე ხელისუფლების ცვლას (1992, 2003, 2012) მექანიკურად მოსდევს ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენელთა ყოფილი მმართველი პარტიიდან ახალ მმართველ პარტიაში მასობრივი გადასვლა.

მდგომარეობა სფეროების მიხედვით

თვითმმართველობებში არსებული ზოგადი ტენდენციები ნათლად პოულობს ასახვას დეცენტრალიზაციის პროცესის ცალკეულ მიმართულებებში:

კანონმდებლობა. საკანონმდებლო ბაზა სერიოზულ დახვეწას მოითხოვს. ხშირად ცალკეული ნორმატიული აქტები ეწინააღმდეგება არა მარტო საქართველოს კონსტიტუციით და ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიით აღიარებულ პრინციპებს, არამედ ერთმანეთსაც. უფრო მეტიც, ზოგჯერ ამა თუ იმ კანონის ცალკეული მუხლები ურთიერთგამომრიცხველ დებულებებს შეიცავენ. ხშირია კანონმდებლობის ცვლა. რამდენიმე ათეული დარგობრივი კანონი შესაბამისობაშია მოსაყვანი ადგილობრივი თვითმმართველობების შესახებ ორგანულ კანონთან. 2007 წლიდან გამოიკვეთა ახალი ტენდენცია - ცენტრალური ხელისუფლების მიერ ადგილობრივ თვითმმართველობებზე ზეწოლის ადრე არსებული, არაფორმალური

ფორმები საკანონმდებლო აქტებშიც იწყებს ასახვას. ზოგჯერ ეს ცვლილებები კუროზულ ფორმებსაც იძენს: თვითმმართველობების საკუთარი სახსრებით ცენტრალური ხელისუფლების საქმიანობის დაფინანსების "უფლება" ("ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" საქართველოს ორგანული კანონის 2009 წლის 27 მარტის ცვლილება), საქართველოს პრეზიდენტისათვის ადგილობრივი ქონების ერთპიროვნული განკარგვის უფლების მინიჭება ("ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ" საქართველოს კანონის 19¹ მუხლი - 2007 წელი) და ა.შ.

ტერიტორიული ორგანიზება. 2006 წლამდე ქვეყანაში არსებობდა ხელისუფლების ორი სუბნაციონალური დონე: ქალაქის, დაბის, თემისა და სოფლის 1.000-ზე მეტი ერთეული (ქვედა დონე) და 69 რაიონი და თვითმმართველი ქალაქი (ზედა დონე). 2006 წელს, თვითმმართველობის რესურსების უკეთ მობილიზების მიზნით, გაუქმებულ იქნა თვითმმართველობის ქვედა დონე და ერთადერთ თვითმმართველ დონედ რაიონის ტერიტორიაზე ფორმირებული მუნიციპალიტეტები და 5 თვითმმართველი ქალაქი გამოცხადდა. ამ ცვლილებამ მოსახლეობა მნიშვნელოვნად დაამორა ადგილობრივ ხელისუფლებას.

20 წლის მანძილზე ქვეყანაში მიმდინარეობდა კამათი რეგიონული დონის შექმნის მიზანშეწონილობის თაობაზე, მიუხედავად ამისა, რეგიონული მოწყობის საკითხი კვლავ დგას დღის წესრიგში. რეგიონებში (დედაქალაქის - თბილისის, აჭარისა და აფხაზეთის ავტონომიათა და სამაოდ ბუნდოვანი უფლებების მქონე "ყოფილი სამხრეთ ოსეთის დროებითი ადმინისტრაციის" გარდა, დე ფაქტო არსებული 9 მხარე) ხელისუფლებას ცენტრალური ხელისუფლების მიერ დანიშნული რწმუნებული/გუბერნატორი წარმოადგენდა, არჩევითი წარმომადგენლობითი ორგანოს არარსებობის პირობებში.

თვითმმართველობის სტრუქტურების ფორმირება და საქმიანობა. თვითმმართველობის წარმომადგენლობით ორგანოს საკრებულო, ხოლო აღმასრულებელს - გამგეობა (მუნიციპალიტეტებში) და მერია (თვითმმართველ ქალაქებში) წარმოადგენს.

გასული საუკუნის 90-იანი წლებში ადგილების მართვა პირდაპირ ცენტრის მიერ ხორციელდებოდა. მოგვიანებით, 1998 წელს შექმნილ თვითმმართველობის ორგანოების არჩევნებში, და შემდეგაც, ცენტრალური ხელისუფლება ეგუებოდა ადგილებზე ოპოზიციური პარტიების წარმატებას, ვინაიდან თვითმმართველობას რეალური უფლებები არ გააჩნდა. "ვარდების რევოლუციის" შემდეგ, თვითმმართველობათა კიდევ უფრო შეზღუდვის მიუხედავად, ქვეყნის სათავეში მყოფი მმართველი პოლიტიკური ძალა ცდილობს, და აყალიბებს კიდევ, ფაქტიურად ერთპარტიულ სისტემას ხელისუფლების ყველა დონეზე. 2010 წლის არჩევნების შედეგად შექმნილი თვითმმართველობა ყველაზე უფრო ერთპარტიული იყო საქართველოს ისტორიაში არსებული ყველა წინა ადგილობრივი არჩევნების (1919, 1991, 1098, 2002, 2006) შედეგად შექმნილ თვითმმართველობებთან შედარებით (ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა - მანდატების 86,4%). რიგ საკრებულოებში ოპოზიციური პარტიების ვერც ერთი წარმომადგენელი ვერ მოხვდა. არჩევნების სამართლიანად ჩატარების საკითხი როგორც საქართველოს სამაქალაქო საზოგადოების, ისე საერთაშორისო ორგანიზაციების მხიდან არაერთხელ დადგა კითხვის ქვეშ - მმართველი პარტიები ყოველთვის იყენებდნენ მათ ხელთ არსებულ ადმინისტრაციულ რესურსებს და ამომრჩეველთა მოსყიდვის მეთოდებს.

მიუხედავად იმისა, რომ მმართველი პარტია მაინც არ ენდობოდა ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებს. საკრებულოთა როლი თვითმმართველობაში თითქმის ფორმალურია. რეალურ ძალაუფლებას აღმასრულებელი შტო (გამგებელი, მერი) ფლობს, რომელიც თავის მხრივ სრულად ემორჩილებოდა რეგიონში ცენტრალური ხელისუფლების წარმომადგენლის - გუბერნატორის მხრიდან აბსოლუტურ კონტროლს.

უფლებამოსილებანი. ადგილობრივი თვითმმართველობები კანონმდებლობის თანახმად, ახორციელებენ საკუთარ და დელეგირებულ უფლებამოსილებებს. კანონითაა განსაზღვრული საკუთარ უფლებამოსილების ჩამონათვალიც ("ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" საქართველოს ორგანული კანონის მე-16 მუხლი):

- დასაქმების ხელშეწყობის მუნიციპალური პროგრამების დამტკიცება;
- თვითმმართველი ერთეულის საკუთრებაში არსებული მიწის რესურსების მართვა და განკარგვა;
- მიწათსარგებლობის დაგეგმვა, თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიის ზონებად დაყოფა;
- ადგილობრივი მნიშვნელობის ტყის და ადგილობრივი მნიშვნელობის წყლის რესურსების მართვა;
- მშენებლობის ნებართვის გაცემა და მშენებლობაზე ზედამხედველობა;
- საგზაო მოძრაობისა და ავტოსატრანსპორტო გადაყვანის რეგულირება, მოსახლეობის სამგზავრო ტრანსპორტით მომსახურების ორგანიზება;
- გარე ვაჭრობის, ბაზრებისა და ბაზრობების რეგულირება;
- გარე რეკლამის განთავსების რეგულირება;
- ავტომანქანების პარკირების ადგილების განსაზღვრა და პარკირების წესების დადგენა;
- დასახლებებში ქუჩების დასუფთავება, გარე განათება, სანიაღვრე მეურნეობის, კანალიზაციის, ნაგავსაყრელების მოწყობა, საყოფაცხოვრებო ნარჩენების შეგროვებისა და უტილიზაციის სამუშაოთა წარმოების დაგეგმვა და განხორციელება ან მათ განხორციელებაზე მუნიციპალური შესყიდვის ორგანიზება;
- სასაფლაოების მოვლა-პატრონობა;
- თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიის კეთილმოწყობა და გამწვანება;
- ადგილობრივი მნიშვნელობის გზების შენახვა, მშენებლობა და განვითარების უზრუნველყოფა;
- თვითმმართველი ერთეულის სივრცით-ტერიტორიული დაგეგმვა;
- ადგილობრივი მნიშვნელობის ბიბლიოთეკების, მუზეუმების, თეატრების, გამოფენების, სპორტულ-გამაჯანსაღებელი ობიექტების საქმიანობის ორგანიზება;
- მუნიციპალური არქივის შექმნა და საარქივო მომსახურების ტარიფების დადგენა;
- სკოლამდელი და სკოლისგარეშე სააღმზრდელო დაწესებულებების შექმნა და მათი წესდებების დამტკიცება;
- ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სფეროში მუნიციპალური რესურსების მობილიზება, შესაბამისი ღონისძიებების შემუშავება, განხორციელება და ამის თაობაზე მოსახლეობის ინფორმირება;
- მუნიციპალური სახანძრო უსაფრთხოებისა და სამაშველო ღონისძიებების უზრუნველყოფა;
- ადგილობრივი მნიშვნელობის საავტომობილო გზებისა და საგზაო მოძრაობის დაგეგმარება;
- შეკრებების, მიტინგების, დემონსტრაციების ჩატარებასთან დაკავშირებული საკითხების რეგულირება;

- ქუჩებისა და მოედნების სახელდება და ნუმერაცია.

პრაქტიკაში ადგილებზე განხორციელებული კომპეტენციები შეიძლება სამ ჯგუფად დაიყოს: 1. რომლებიც, თავისი ბუნებით, ადგილობრივია, მაგრამ სახელმწიფო ახორციელებს (მაგალითად წყალმომარაგების სისტემა ქალაქებში, ნაწილობრივ ადგილობრივი გზებისა კომუნიკაციების რეაბილიტაცია და ა.შ.); 2. რომლებიც კერძო სექტორის ხელშია და თვითმმართველობებს მათზე კონტროლის მექანიზმები არ აქვს (გაზ- და ელექტრომომარაგება), თუმცა საზოგადოების თვალში, სწორედ მუნიციპალიტეტები აღიქმებიან მაღალ ტარიფზე ან ცუდ სერვისზე პასუხისმგებლად; 3. რომლებსაც ცენტრი უნდა ახორციელებდეს, მაგრამ მისი შესრულება ადგილებს ევალებოდათ (მსს-სათვის პოლიციის განყოფილებების აგება ადგილობრივი ბიუჯეტების ხარჯზე და სხვ.).

ფინანსების არაადეკვატური განაწილების შედეგად, თვითმმართველობებს უჭირთ დარჩენილი უფლებამოსილებების განხორციელება. შედეგად ცენტრის მიერ განხორციელებული პროექტების ("სოფლის მხარდაჭერის სახელმწიფო პროგრამა") დიდი ნაწილი იმ სფეროებს (ადგილობრივი გზები, სასმელი წყლით მომარაგება) ეძღვნება, რაც წესით ადგილობრივი თვითმმართველობების უფლებამოსილებას წარმოადგენს. მაღალია განხორციელებული საქმიანობის არაეფექტურობის ხარისხი. ხშირად რაც უფრო მეტი თანხა იხარჯება ცალკეულ პრიორიტეტებზე, მით უფრო ნაკლები შედეგი მიიღება. შედეგად საზოგადოებრივი მომსახურების ხრისხით უკმაყოფილება ძირითადად ქალაქებში იჩენს თავს, სწორედ იქ, სადაც ხელისუფლებამ დიდი პროგრამები განახორციელა.

ეკონომიკური საფუძვლები. "ვარდების რევოლუციის" შემდგომ გაიზარდა რეგიონებში დახარჯული საჯარო ფინანსების ოდენობა (დაახ. 200 მლნ ლარი 2002 წელს, 2.000 მლნ-ზე მეტი - 2012 წელს), მაგრამ ამ თანხების მნიშვნელოვანი ნაწილის ათვისებას ცენტრალური (და არა ადგილობრივი) ხელისუფლება ახორციელებდა. დაიწყო თვითმმართველობების საკუთარი საგადასახადო შემოსავლების წილის შემცირება. თვითმმართველობები სრულად დამოკიდებულნი გახდნენ ტრანსფერებზე (2012 წელს ტრენსფერებისა და პროგრამული ხარჯების მოცულობამ ადგილობრივი ბიუჯეტების 88,5% შეადგინა), თუმცა სატრანსფერო პოლიტიკა აღმასრულებელი ხელისუფლების პოლიტიკაზეა დამოკიდებული. ტრანსფერებში მნიშვნელოვანი ადგილი უკავია მიზნობრივ და სპეციალურ ტრანსფერებს, რომლის ხარჯვის პოლიტიკასაც თვითმმართველი ერთეული ვერ განსაზღვრავს (მაგალითად ქუთაისათვის 76,7 მლნ. ლარის გამოყოფა პარლამენტის შენობის ასაშენებლად).

იზრდება ხარჯები, რომელიც უშუალოდ არაა დამოკიდებული თვითმმართველობების უფლებამოსილებების დაფინანსებასთან (განსაკუთრებით წინასაარჩევნო პერიოდებში). ხარჯების დაახ. 40% (ზოგ მუნიციპალიტეტში - უფრო მეტიც) მოდის ადმინისტრაციულ ხარჯებზე. წლის განმავლობაში ბიუჯეტებში ცვლილებები რამდენჯერმე რადიკალურად იცვლება. პრობლემატურია მომსახურების შესყიდვების პოლიტიკა - ყურადღება ფასის სიმცირეზე კეთდება და არა ხარისხზე.

2005 წლიდან თვითმმართველობებისათვის ქონების გადაცემის პროცესი შემდგომში შენედა. 2007 წლიდან პერმანენტულად მცირდება ქონების ამ სახეობათა ჩამონათვალი და სამართავად ისინი ცენტრალურ ხელისუფლებას (ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო) გადაეცა. თვითმმართველობის ქონების გასხვისების უფლებას საქართველოს პრეზიდენტი ფლობს.

საჯარო სამსახური. პოლიტიზაციის მაღალი დონე იწვევს სამტატო ერთეულების ზრდას, განსაკუთრებით წინასაარჩევნო პერიოდებში. 2006-2012 წლებში მხოლოდ ადგილობრივ თვითმმართველობის ორგანოებში დასაქმებულთა ოდენობა გაორკეცდა (6.734-დან 11.770-

მდე). საჯარო მოხელეს არ გააჩნია საკუთარი უფლებების დაცვის საკანონმდებლო გარანტიები და სრულადაა დამოკიდებული ხელმძღვანელის განწყობაზე. არ არსებობს კვალიფიკაციის ამაღლების ჩამოყალიბებული სისიტემა. შედეგად მოხელეთა კვალიფიკაციისა და მოტივაციის დონე მეტად დაბალ დონეზე რჩება.

საზოგადოებრივი მომსახურების მიწოდების პრაქტიკა

საზოგადოებრივი მომსახურების მიწოდება საქართველოში მაღალი ხარისხით საბჭოთა პერიოდშიც არ გამოირჩეოდა. სიტუაცია გაუარესდა დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდეგ, როცა ეს სფერო სრულიად მოიშალა.

დღეისათვის რეგიონებში მთელი რიგი პროექტების განხორციელება ცენტრალური ხელისუფლების მიერ, ბიუჯეტის სახსრებით ხორციელდება. საზოგადოებრივი მომსახურების მიწოდებისას, როგორც წესი, ყურადღება გადასახადის ამოღებას ექცევა და არა ხარისხს. შედეგად მომსახურება ძვირდება, მაგრამ არ უმჯობესდება მისი ხარისხი. გაურკვევლობა მომსახურების მიწოდებისას იწვევს ამა თუ იმ საზოგადოებრივი სიკეთისადმი არათანაბარ ხელმისაწვდომობას მოსახლეობის ყველა ფენისათვის.

შედეგად, მიუხედავად ბოლო ათი წლის მანძილზე ადგილობრივი ბიუჯეტების რამდენიმეჯერ გაზრდისა, ცენტრალური ხელისუფლება დამატებით ახდენს თანხების ასიგნებებს რეგიონებში მთელი რიგი პროექტების განსახორციელებლად (2011 წელს 333,3 მლნ. ლარი, 2012 წელს - 410 მლნ. ლარი).

ამ სფეროში არსებული პრობლემები ჩანს ცალკეული მიმართულებების შეფასებისას:

წყალმომარაგება სოფლებისათვის თვითმმართველი ერთეულის მოვალეობაა. სახსრები (თვითმმართველობების ბიუჯეტის 5-6%) აშკარად არასაკმარისია. როგორც წესი, არ ხორციელდება წყლის ხარისხის კონტროლი - ადრე მოქმედი ხარისხის შემოწმების ლაბორატორიები თითქმის ყველგან დაიხურა.

ადგილობრივი გზების რეაბილიტაცია ცენტრალიზებული წესით ხორციელდება. ინფრასტრუქტურის განვითარების პროგრამები ძირითადად რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან და "სოფლის მხარდაჭერის პროგრამიდან" (2009-2012 წლებში პროგრამით დაიხარჯა 36,8 მლნ. ლარი) ფინანსდება.

დასუფთავება და ნარჩენების შეგროვება ქალაქებში შედარებით მოწესრიგებულია, რასაც ვერ ვიტყვით სოფლებზე, სადაც იგი ფაქტიურად არ არსებობს. არაკონკურენტული გარემო ხელს უშლის მომსახურების ხარისხის გაუმჯობესებას.

მგზავრთა გადაყვანის რეჟიმის დადგენის უფლება მხოლოდ თვითმმართველ ქალაქებს გააჩნიათ და არა მუნიციპალიტეტებს და ისინი ვერ ახერხებენ მარშრუტებისა და გრაფიკების შედგენას.

სოციალური დახმარება და ჯანდაცვა თვითმმართველობის ნებაყოფლობითი უფლებამოსილებაა. სოციალურ დახმარებებზე იხარჯება ბიუჯეტების 5-7%. ჯანდაცვის სფეროში მარეგულირებელი აქტები არ არსებობს, ამიტომ უფლებამოსილება პრაქტიკაში ვერ ხორციელდება. საზოგადოებრივ ჯანდაცვაზე ბიუჯეტების მხოლოდ 1-1,5% იხარჯება.

საბავშვო ბაღები - სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებებისათვის ადგილობრივი ბიუჯეტების 5-7% იხარჯება. ეს დაფინანსება მხოლოდ ხარჯების 60-70%-ს ფარავს, რის გამოც დანარჩენ თანხას მოსარგებლე ოჯახები იხდიან.

კულტურის ობიექტები - 2007 წლიდან ცენტრალურმა ხელისუფლებამ დაიწყო თვითმმართველობებისათვის რიგი ობიექტების (ბიბლიოთეკები და სხვ.) გადაცემა, მაგრამ მათი უდიდესი ნაწილი სავალალო მდგომარეობაში იყო. ვინაიდან ადგილობრივ ბიუჯეტს (ხარჯების მხოლოდ 3-5%) საკმარისი თანხები არ გააჩნდა, ამ ობიექტთა დიდი ნაწილი (უმეტესწილად ბიბლიოთეკები) დაიხურა.

ნებართვები - 2005 წლიდან მოყოლებული, მოხდა ადმინისტრაციულ მომსახურებათა უმეტესობის ცენტრალიზაცია. დღეისათვის ამ სფეროში თვითმმართველობებს მხოლოდ მშენებლობის ნებართვების გაცემის უფლება გააჩნიათ. მუნიციპალიტეტებს (59 ერთეული), თვითმმართველი ქალაქებისაგან (5 ერთეული) განსხვავებით, არ გააჩნიათ მოქალაქეთა სამგზავრო გადაყვანების ორგანიზების უფლებამოსილება კი.

საზოგადოების მონაწილეობა

კანონმდებლობის თანახმად, მოქალაქეებს ნორმატიული აქტის ინიცირებისა და საკრებულოსა სხდომებში მონაწილეობის უფლება აქვთ. მათ გააჩნიათ პეტიციის გზით საკითხის ინიცირების უფლებაც - თვითმმართველ ერთეულში რეგისტრირებულ ამომრჩეველთა არანაკლებ 1%-ს შეუძლია მოამზადოს საკრებულოს დადგენილების პროექტი საკრებულოს ნორმატიული აქტის გაუქმების ან ცვლილებების შესახებ.

პრაქტიკაში ამ უფლებათა გამოყენების მაგალითები თითქმის არ გვხვდება, ვინაიდან:

- 2005-2006 წლებში განხორციელებულმა რეფორმამ მუნიციპალური ორგანოები დაამორა საზოგადოებას - შესუსტდა ცალკეული მოქალაქის პირდაპირი კავშირი ადგილობრივ ხელისუფლებასთან, რის საფრთხეზეც თავის დროზე ევროპის საბჭოც მიუთითებდა (1415 (2005) და 1477 (2006) რეზოლუციები და და დოკუმენტი # 10779 (2006));
- ადრე ადგილობრივი თვითმმართველობის ხელთ არსებული ფუნქციების ნაწილი უკვე ცენტრალიზებულია და შესაბამისად მოსახლეობა ვერ ხედავს, მთელ რიგ საკითხებთან დაკავშირებით, თვითმმართველობებისადმი მიმართვის საჭიროებას;
- საზოგადოება ფიქრობს (და ხშირ შემთხვევაში არც თუ უსაფუძვლოდ), რომ თვითმმართველობებს, თვით ამ უკანასკნელთა უფლებამოსილებების განხორციელების პროცესშიც "არავინ არაფერს არ ეკითხება", ამიტომ თუ ადამიანებს რაიმე პრობლემის გადაწყვეტა სურთ, უმჯობესია ცენტრალური ხელისუფლების დონეზე დასვან საკითხი.

ჯერ კიდევ რეფორმის განხორციელების ადრეულ ეტაპზე, 2005-2007 წლებში, კვლევები აჩვენებენ საზოგადოებაში ფრუსტრაციის ხარისხის ზრდის ტენდენციას. თვითმმართველობებისადმი მიმართვები უმთავრესად კომუნალურ საკითხებს, სოციალურ პრობლემებს და დოკუმენტაციის მიღებას უკავშირდებოდა.¹

კიდევ უფრო ნაკლები იყო თვითმმართველობების საქმიანობის პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის ხარისხი. მოქალაქეთა აბსოლუტური უმრავლესობა (96,3% - 2008 წელი)

¹ 2007 წლის მონაცემების მიხედვით 60,6%-მა, ხოლო 2008 წლის მიხედვით - შედარებით ნაკლებმა (კომუნალური სფერო - 32,7%, სოციალური საკითხები - 31,6%, დოკუმენტაციის აღება - 17,5%) რესპოდენტმა განაცხადა, რომ მიიღო ის, რასაც ითხოვდა. რესპოდენტთა 53,2% (2007) და 49,5% (2008) განაცხადა, რომ არასოდეს არ მიუმართავს თვითმმართველობისათვის, რადგან არ დასჭირვებია იგი, ხოლო 34,6% (2007) და 31,2% (2008) განაცხადა, რომ არ ჰქონდა იმედი, რომ რამეს მიაღწევდა. ადგილობრივი დემოკრატიის წლიური ანგარიშები, ფონდი "ღია საზოგადოება - საქართველო", 2007 და 2008.

აცხადებდა, რომ არასოდეს მიუღია მონაწილეობა თვითმმართველობის ორგანოების მიერ ორგანიზებულ შეკრებებში. 80%-ზე მეტს არ სჯეროდა, რომ ეს რამე შედეგს მოიტანდა.²

ცენტრალური ხელისუფლება, თავისი საქმიანობით, ხელს უწყობდა ამ განწყობების ზრდას. ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების ცენტრის მიერ გადაწყვეტა მოქალაქეებში აძლიერებდა რწმენას, რომ თვითმმართველობების გარეშე შეიძლება პრობლემების მოგვარება. ასეთი განწყობა იყო თვითმმართველობის ორგანოებშიც.

საზოგადოების ნეგატიურ განწყობას აძლიერებდა თვითმმართველობის მოხელეთა მცდელობა, სანდო პირების - "აქტივის" შეკრებებით შეექმნათ ადგილებზე დემოკრატიის იმიჯი, განსაკუთრებით წინასაარჩევნო პერიოდებში.

დასკვნები და რეკომენდაციები

კვლევა აჩვენებს განსხვავებას ერთის მხრივ საზოგადოებრივი მომსახურების მიწოდების მდგომარეობასა და, მეორეს მხრივ, ამ მომსახურებით მოქალაქეთა კმაყოფილების ხარისხს შორის.

თავისთავად მოსახლეობა პოზიტიურადაა განწყობილი ცვლილებების მიმართ, როცა ხედავს ხელშესახებ შედეგს. ამავ დროს, ხშირად სახეზეა რეალური სურათისა და მომსახურების ძირითადი პრინციპების მოწონების ურთიერთაღრევა.

მაგალითისათვის: მოქალაქეები მოწონებით ხვდებიან ამა თუ იმ ცვლილებას. ამავ დროს, აფიქსირებენ რა ცალკეულ უარყოფით დეტალებს, იგივე დეტალებს მაინც პოზიტიურად აფასებენ - რულარული ზონის მცხოვრებლები უფრო მეტ პრობლემას ასახელებენ სკოლამდელი აღზრდის თუ ჯანდაცვის სისტემების, ადგილობრივი გზებისა თუ წყალმომარაგების სფეროებში, ვიდრე ქალაქის მცხოვრებელნი, მაგრამ, საბოლოო ჯამში, უფრო პოზიტიურად აფასებენ საერთო სურათს. მათ თავად პრობლემის მოგვარების მცდელობა განაწყობთ პოზიტიურად.

მეორე მიგნება, რომელიც იკვეთება, არის განსხვავება მუნიციპალიტეტების ცენტრებსა და ცენტრებიდან დაშორებულ დასახლებებში არსებულ შეფასებებს შორის. როგორც კვლევა, ისე ფოკუს-ჯგუფების მასალა აჩვენებს, რომ ცენტრალურ ზონებში ხელისუფლება უფრო მნიშვნელოვან პროექტებს ახორციელებს, ვიდრე პერიფერიებზე. აღნიშნული ნათლად მიუთითებს საერთოდ ხელისუფლების ორგანოთა, და კერძოდ თვითმმართველობის მოსახლეობასთან უფრო დაახლოების აუცილებლობაზე.

მესამე საკითხი, რომელსაც ყურადღება უნდა მიექცეს, არის სახელმწიფო პოლიტიკის ნაკლებეფექტურობა. მიუხედავად ბოლო ათწლეულში მრავალმილიონიანი ინფრასტრუქტურული პროგრამების და პროექტების განხორციელებისა, დღის წესრიგში მაინც მწვავედ დგას იგივე საკითხები, რაც ათი წლის წინ იდგა (სასმელი წყლით მომარაგება, ადგილობრივი გზები). სასურველია გაკეთდეს ანალიზი, ხომ არ არის არსებული პრობლემების მოუგვარებლობა უფრო მართვის სისტემასთან (და არა ფინანსების უქონლობასთან) დაკავშირებული და ხომ არ უნდა შეიცვალოს გადაწყვეტილების მიმღები ორგანო - მისი მოსახლეობასთან უფრო დაახლოების მიმართულებით.

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

მეოთხე მიგნება აჩვენებს სახელმწიფო პროპაგანდის დიდ მნიშვნელობას. ყველგან, სადაც საუბარია ეკონომიკის ან საცხოვრებელი გარემოს გაუმჯობესებაზე, აქცენტი კეთდება არა მოქალაქეთა პირობების გაუმჯობესებაზე, არამედ ტურიზმის განვითარებაზე, რაც სახელმწიფოს ერთერთ პრიორიტეტს წარმოადგენდა. ასევე საყურადღებოა, რომ რეკრეაციისა და კულტურული დასვენების სფეროში მოსახლეობის უფრო დიდი ნაწილი ითხოვს სპორტული ობიექტების (სტადიონები) მდგომარეობის გაუმჯობესებას, ვიდრე კულტურის ობიექტების (კულტურის სახლები, ბიბლიოთეკები) რეაბილიტაციას. აღნიშნულიც ასევე შეიძლება სახელმწიფოს მიერ ბოლო წლებში წარმოებული PR-ის შედეგად მივიჩნიოთ.

მეხუთე შენიშვნა უკავშირდება მომსახურებების არათანაბარ განაწილებას - სოფლებში, პერიფერიებში, მაღალმთიან რეგიონებში წყალმომარაგების, ირიგაციის, გაზმომარაგების, საყოფაცხოვრებო ნარჩენების შეგროვებისა და გატანის, ადგილობრივი გზების რეაბილიტაციის საკითხები მეტად პრობლემატურია იმ ურბანულ ზონებთან შედარებით, სადაც საქართველოს მთავრობა მეტ ყურადღებას უთმობდა აღნიშნული პრობლემების მოგვარებას. ნათელია, რომ ხელისუფლება, თუ იგი უშუალოდ არ არის დაკავშირებული ამა თუ იმ ინტერესთა ლოკალურ ჯგუფთან, უფრო ზოგადი საკითხების მოგვარებითაა დაკავებული. შედეგად შეიძლება გაკეთდეს დასკვნა, რომ თუ ლოკალური პრობლემების გადაჭრა გვსურს, ხელისუფლების ორგანოთა ფორმირება ადგილობრივი ინტერესების ადეკვატურად და მათთან შესაბამისობაში უნდა განხორციელდეს.

მეექვსე მიგნება გვიჩვენებს, რომ გადაჭარბებული მოლოდინები ელექტრონულ სისტემებზე ქვეყანაში, აღნიშნულ ეტაპზე, არ უნდა გვქონდეს. მაშინ, როცა ელექტრონულ სერვისებზე ხელი არ მიუწვდება მოსახლეობის 70-80%-ს, მხოლოდ ინტერნეტიზაციით არსებული პრობლემები ვერ მოგვარდება.

მეშვიდე - სამწუხაროდ, თვითმმართველობებისადმი მიმართვის ოდენობა, მიუხედავად მთელი რიგი დაფიქსირებული პრობლემებისა, ბოლო წლების მანძილზე არ შეცვლილა და კვლავ მეტად დაბალი (დაახ. 20%) რჩება. აშკარაა, რომ არსებული სისტემა ვერ უზრუნველყოფს მოქალაქეთა ინტერესების ადეკვატურ დაკმაყოფილებას და მოსალოდნელი დეცენტრალიზაციის რეფორმის განხორციელების პროცესში ქმედითი ნაბიჯები უნდა გადაიდგას თვითმმართველობათა რეალური უფლებებისა და შესაძლებლობების გაზრდის მიმართულებით.

მერვე მიგნება აჩვენებს რესპოდენტთა არათანმიმდევრულობას კონკრეტული საკითხის შეფასების პროცესში. აღნიშნულის მაჩვენებელია საზოგადოების დამოკიდებულება თვითმმართველობის შემოთავაზებული ტერიტორიული მოწყობისადმი, როცა ისმის კითხვა: ა) ემხრობით თუ არა არსებული მუნიციპალიტეტების უფრო წვრილად დაყოფას; ბ) რამდენად უკეთ მოაგვარებენ ახალი მუნიციპალიტეტები არსებულ პრობლემებს და გ) გაიოლდება თუ არა მოქალაქეთა ურთიერთობა თვითმმართველობებთან ახალი დაყოფის პირობებში.

- თბილისში (ა) მუნიციპალიტეტების უფრო წვრილად (უბნებად) დაყოფას რესპოდენტების 39% ემხრობა; (ბ) 44% ფიქრობს, რომ უფრო მცირე ერთეულებად დაყოფილი თვითმმართველობები უკეთ შეძლებენ არსებული პრობლემების მოგვარებას, 27%-ის აზრით ისინი ვერ იქნებიან უფრო ეფექტური, 38%-ს კი უჭირს რაიმე შეფასების გაკეთება; (გ) 42% თვლის, რომ ურთიერთობა მათთვის უფრო გაიოლდებოდა, 15%-ს ამაში ეჭვი ეპარება, ხოლო 44%-ს უჭირს წინასწარ რაიმეს პროგნოზირება.
- რეგიონებში (ა) 42% ემხრობა არსებული დაყოფის შენარჩუნებას (42%); (ბ) თუმცა, მცირე ერთეულებად დაყოფის შემთხვევაში, 29% ფირობს, რომ შემცირებული მუნიციპალიტეტები უკეთ მოაგვარებენ მათ პრობლემებს, 30%-ის აზრით ეს ასე არ

არის, 41%-ს უჭირს შეფასება; (გ) 29% ფიქრობს, რომ ახალ თვითმმართველობებთან ურთიერთობა უფრო მარტივი იქნებოდა მათთვის, 15%-ის აზრით - გართულდებოდა, ხოლო ნახევარი (52%) თავს იკავებს რაიმე პროგნოზის გაკეთებისაგან.

შეხედულებათა ასეთი ცვლა რესპოდენტებში სრულყოფილი ინფორმაციის არარსებობით არის გამოწვეული, რასაც თვისებრივი კვლევის მონაცემებიც ამყარებს. ფოკუს ჯგუფების მონაწილეებს მოწყობის ახალი პრინციპი მოწონთ, მაგრამ მათი უმრავლესობა არარეალისტურად მიიჩნევს მას და მიუთითებს რეგიონებში მაღალპროფესიონალური ადამიანური და ფინანსური რესურსების სიმწირეზე და ადგილობრივი ხელისუფლების შეზღუდულ უფლებამოსილებებზე.

შესაბამისად, რესპოდენტთა ხედვების სწრაფი ცვლა სავსებით ლოგიკური ხდება - განყენებული მსჯელობა დეცენტრალიზაციის ცალკეულ სფეროებზე არაეფექტური იქნება, თუ საზოგადოებისათვის არსებულ საკითხთან დაკავშირებით კომპლექსური ინფორმაცია არ იქნა გავრცელებული. ახალი ტერიტორიული მოწყობის მოდელის შეთავაზებისას უნდა იყოს ნაჩვენები თუ როგორი იქნება უფლებამოსილებათა და ამ უკანასკნელთა განხორციელებისთვის აუცილებელი ფინანსური უზრუნველყოფის სქემა, როგორ გადაიჭრება კვალიფიციური კადრების დეფიციტის პრობლემა და ა.შ.

ადგილობრივი თვითმმართველობის არსებული სისტემის შეცვლის აუცილებლობას დღეისათვის ყველა აღიარებს, თუმცა დავა მიმდინარეობს თავად რეფორმის განხორციელების კონკრეტულ ამოცანებთან დაკავშირებით. საქართველოს ექსპერტულ წრეებში სახეზეა თვითმმართველობის რეფორმირებასთან დაკავშირებული ორი ხედვა:

1. სრული და მაქსიმალურად სწრაფი დეცენტრალიზაცია (ძირეული პრინციპების დონეზე მაინც) - რადიკალური ცვლილებები თვითმმართველობის სისტემის ყველა სფეროში (ტერიტორიული მოწყობით დაწყებული ადგილობრივ უნარების ზრდის სისტემით დასრულებული), ვინაიდან სანახევრო ცვლილებები ვერ გამოიღებს შედეგს.
2. დეცენტრალიზაციის ეტაპობრივი განხორციელება ნაწილობრივი ცვლილებების გზით და, ამასთან, არა ყველა სფეროში (მაგ. ტერიტორიული მოწყობის უცვლელად დატოვება). ამ მიდგომის მომხრეები ახლაც და ადრეც თვლიდნენ, რომ სწრაფი ცვლა დაშლის ძველს, მაგრამ ვერ შექმნის ახალ, ეფექტურ სისტემას.

როგორც კვლევა გვიჩვენებს, საზოგადოება არ არის კარგად ინფორმირებული და შესაბამისად რესპოდენტებს, მიუხედავად მათი შეხედულებებისა, უჭირთ ამა თუ იმ მიდგომის საფუძვლიანი არგუმენტირება.

უმთავრესი რეკომენდაცია, რაც შეიძლება დეცენტრალიზაციის რეფორმის განმახორციელებლეს მიეცეთ, არის ის, რომ მათ უნდა გაამდიერონ საზოგადოების ინფორმირება რეფორმის ძირითადი მიმართულებებისა და მოტივების შესახებ.