

2. ქართული კონტექსტი

1.1 ზოგადი მდგომარეობა

მოქალაქეთა ინტერესების დაკმაყოფილების სფეროში ადგილობრივ დონეზე არსებული ორი მიზნიდან (საზოგადოებრივი მომსახურების მიწოდება და ადგილობრივი ინტერესების გათვალისწინება) საქართველოში, ტრადიციულად სახელმწიფო ხელისუფლების მიერ ძირითადი აქცენტი, როგორც წესი, კეთდებოდა ადგილობრივ თვითმმართველობათა მიერ საზოგადოებრივი მომსახურების მიწოდებაზე და არა თვითმმართველობის საქმიანობაში ადგილობრივი ინტერესების გათვალისწინებასა და მართვის პროცესებში მოქალაქეთა მონაწილეობის უზრუნველყოფაზე.

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

შედეგად პროგრამების განხორციელებისას არ ხდებოდა მოსახლეობის ცალკეული ჯგუფების ლოკალური ინტერესების გათვალისწინება ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან. სიტუაცია ნეგატიურად აისახებოდა მოსახლეობის განწყობაზე და ამ უკანასკნელში ფრუსტრაციას და სახელმწიფოს მიმართ ნიჰილიზმის გაძლიერებას უწყობდა ხელს.

დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდეგ გასული ოცდახუთი წლის მანძილზე ქვეყნის პოლიტიკური ელიტა დეცენტრალიზაციას და თვითმმართველობებისთვის უფლებამოსილებების და რესურსების გადაცემას თავს არიდებდა და ამას მოსახლეობის მზადყოფნის დაბალი დონით ამართლებდა. ამას გარდა, ქვეყნის წინაშე არსებული სხვა გამოწვევების ფონზე (ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენა, უმძიმესი სოციალური და ეკონომიკური კრიზისი და ა.შ.), დეცენტრალიზაცია პრიორიტეტულ მიმართულებად არ იყო მიჩნეული.

1991 წლიდან მოყოლებული, ადგილობრივი მმართველობისა და თვითმმართველობის სისტემის განვითარება რამდენიმე ეტაპად შეიძლება დაიყოს:

- I ეტაპი - 1991 წლის პირველი მრავალპარტიული არჩევნების შედეგად შექმნილმა ადგილობრივი მმართველობის 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 - ცენტრალიზებული მართვის პერიოდი (1992-1998), როცა ადგილებზე ძალაუფლებას ცენტრალური ხელისუფლების მიერ პირდაპირ დანიშნული მერები და გამგებლები (რაიონებში) და სახელმწიფოს რწმუნებულები (რეგიონებში) ახორციელებდნენ.
- III ეტაპი - თვითმმართველობის 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 პროცესი. 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 ერთ-ერთ უმთავრეს პრიორიტეტად ასახელებდა, ამ მომართულებით გადაიდგა კიდევ რიგი პოზიტიური ნაბიჯებისა, თუმცა დაწყებული რეფორმის ტემპი შემდგომში, განსაკუთრებით 2015 წლიდან, შენედა და დღეისათვის კვლავ ცენტრალიზებული მმართველობისაკენ დაბრუნების ტენდენცია აღინიშნება (თვითმმართველი ერთეულების გამსხვილება, დაფინანსების საკუთარი წყაროების მოცულობის შემცირება, ადგილობრივი თვითმმართველობების ცენტრალური ხელისუფლების გადაჭარბებულ კონტროლქვეშ მოქცევის მცდელობა და ა.შ.).

ჯერ კიდევ გასული ათწლეულის მეორე ნახევარში თვითმმართველობის უფლებათა შეკვეცამ გამოიწვია როგორც საზოგადოების ჩართულობის ისედაც დაბალი ხარისხის შემცირება. ამავე დროს, ხშირ შემთვევაში, საზოგადოებრივი მომსახურების ცენტრალიზებული სისტემა არაადეკვატურად პასუხობს ადგილობრივ მოთხოვნებს.

შედეგად გაიზარდა თვითმმართველობათა პოლიტიზების ხარისხი. 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.

1.2 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, ადგილობრივი თვითმმართველობის ეროვნული ქარტიითა და საქართველოს ორგანული კანონით - ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი აღიარებულ პრინციპებს, არამედ ერთმანეთსაც. უფრო მეტიც, ზოგჯერ ამა თუ იმ კანონის ცალკეული მუხლები ურთიერთგამომრიცხავ დებულებებს შეიცავენ. ხშირია კანონმდებლობის ცვლა. ორ ასეულამდე დარგობრივი კანონი შესაბამისობაშია მოსაყვანი ორგანულ კანონთან. 2015 წლის ბოლოს საქართველოს მთავრობამ შეიმუშავა 174 მოქმედ კანონში შესატან ცვლილებათა პაკეტი, რომელმაც პარლამენტში პირველი მოსმენის ეტაპი გაიარა, თუმცა დღეისათვის ეს პროცესი შეჩერებულია. ამავე დროს ამჟამად, რომ კოდექსით მთავრობისათვის დაკისრებული რიგი ვალდებულებების დიდი ნაწილი (ზოგიერთი გასასახადის გამიჯვნა ადგილობრივ და ცენტრალურ დონეებს შორის; სახელმწიფოს ხელში არსებული ქონების ინვენტარიზაცია და მათი დიდი ნაწილის თვითმმართველობებისათვის გადაცემის პროცესის დაწყება; საქართველოს მთავრობის მიერ ტერიტორიული ოპტიმიზაციის შესახებ წინადადებების მომზადება; თვითმმართველობების საკუთარი უფლებამოსილებათა ზრდა და ა.შ) ან დროულად ვერ განხორციელდა (უკეთეს შემთხვევაში), ან ხელისუფლება საერთოდ აღარ აკეთებს შესაბამის განცხადებებს.

ტერიტორიული ორგანიზება. 2006 წელს, თვითმმართველობის რესურსების უკეთ მობილიზების მიზნით, გაუქმებულ იქნა თვითმმართველობის ქვედა დონე (1.000-ზე მეტი ერთეული) და ერთადერთ თვითმმართველ დონედ რაიონის ტერიტორიაზე ფორმირებული მუნიციპალიტეტები და 5 თვითმმართველი ქალაქი გამოცხადდა.

2014 წელს მიღებული ახალი ორგანული კანონით, არსებულ მუნიციპალიტეტებისაგან რეგიონული ცენტრების ცალკე გამოყოფის შედეგად გაიზარდა თვითმმართველ ქალაქთა ოდენობა (5-დან 12-მდე), თუმცა არ შეცვლილა სხვა მუნიციპალიტეტების ტერიტორიული მოწყობა. საქართველოს მთავრობამ ვალდებულება აიღო, ქვეყნის მასშტაბით შეემუშავებინა

ტერიტორიული ოპტიმიზაციის მოდელები (მსხვილი მუნიციპალიტეტების ჰომოგენურ ერთეულებად დაშლის მიმართულებით) და 2016 წლის ოქტომბრამდე საქართველოს პარლამენტისათვის გადაეცა განსახილველად. კანონის ეს მოთხოვნა არც 2016 და არც შემდეგ არ შესრულებულა. უფრო მეტიც, დღეისათვის ხელისუფლებაში აქტუალურად განიხილბა ახალი თვითმმართველი ერთეულების ხელახალი გამსხვილების საკითხი.

რეგიონული დონის შექმნის მიზანშეწონილობის თაობაზე ქვეყანაში 25 წლის მანძილზე მიმდინარე კამათის მიუხედავად, ეს საკითხი კვლავ დგას დღის წესრიგში. რეგიონებში (აჭარისა და აფხაზეთის ავტონომიათა და "ყოფილი სამხრეთ ოსეთის დროებითი ადმინისტრაციის" გარდა, დე ფაქტო არსებული 9 მხარე) ცენტრალური ხელისუფლებას მის მიერ დანიშნული რწმუნებული/გუბერნატორი წარმოადგენს, არჩევითი წარმომადგენლობითი ორგანოს არარსებობის პირობებში.

ახალი კანონმდებლობის თანახმად, რეგიონებში, რწმუნებულ/გუბერნატორთან შეიქმნა სამხარეო საკონსულტაციო საბჭოები, რომელშიც რეგიონის მუნიციპალიტეტების ხელმძღვანელები შედიან. უფრო მეტის მიღწევა (რეგიონებისათვის უფლებამოსილებათა ნათელი გამიჯვნა და მათთვის შესაბამისი მექანიზმების გადაცემა) არ განხორციელდა და არც იგეგმება. საკითხის მოუგვარებლობა გარკვეულ სირთულეებს აჩენს საქართველოსა და ევროკავშირს შორის დადებული ასოცირების ხელშეკრულებით ნაკისრი ვალდებულებების შესრულების პროცესში.

თვითმმართველობის სტრუქტურების ფორმირება და საქმიანობა. თვითმმართველობის წარმომადგენლობით ორგანოს საკრებულო, ხოლო აღმასრულებელს - გამგებელი (მუნიციპალიტეტებში) და მერი (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, ცენტრალურმა ხელისუფლებამ ჩამოაყალიბა ფაქტიურად ერთპარტიულ სისტემა 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.

2014 წლის მუნიციპალური არჩევნებით მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანოები - მერები და გამგებლები პირდაპირი წესით იქნენ არჩეულნი. საკრებულოებში მნიშვნელოვნად გაიზარდა ოპოზიციური პარტიების წარმომადგენელთა რაოდენობა. არჩევნების შემდეგ განვლილი პერიოდის განმავლობაში შეინიშნება პირდაპირი წესით

არჩეული აღმარულელებელი ორგანოს საზოგადოების წინაშე ცნობადობისა და პასუხისმგებლობის ზრდა. ამავე დროს პოზიტიურ ცვლებებთან ერთად კვლავ შენარჩუნდა და, 2017 წლის ადგილობრივი არჩევნების თარიღის მოახლოებასთან ერთად, სულ უფრო ძლიერდება, ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან თვითმმართველობებზე გავლენის შენარჩუნების მაღალი ხარისხი. კვლავ არადაამაკმაყოფილებელია ადგილობრივი საკანონმდებლო აქტებისა და რეგულაციების დონეც.

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

- ადგილობრივი მნიშვნელობის ბუნებრივი რესურსების მართვა;
- მუნიციპალიტეტის სივრცით-ტერიტორიული დაგეგმვა და შესაბამის სფეროში ნორმებისა და წესების განსაზღვრა;
- ქალაქთმშენებლობითი დოკუმენტაციის დამტკიცება;
- მუნიციპალიტეტის ტერიტორიის კეთილმოწყობა;
- მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე ქუჩების, პარკების, სკვერებისა და სხვა საჯარო ადგილების დასუფთავება, ტერიტორიის გამწვანება, გარე განათების უზრუნველყოფა;
- მუნიციპალური ნარჩენების მართვა;
- წყალმომარაგების (მ.შ. ტექნიკური წყალი) და წყალარინების უზრუნველყოფა;
- ადგილობრივი მნიშვნელობის სამელიორაციო სისტემის განვითარება;
- სკოლამდელი და სკოლისგარეშე აღზრდის დაწესებულებების შექმნა და მათი ფუნქციონირების უზრუნველყოფა;
- ადგილობრივი მნიშვნელობის გზების მართვა და საგზაო მოძრაობის ორგანიზება;
- ტრანსპორტის პარკირების ადგილებით უზრუნველყოფა და შესაბამისი წესების რეგულირება;
- მუნიციპალიტეტის საზღვრებში რეგულარული სამგზავრო გადაყვანის ნებართვების გაცემა;
- მოსახლეობის მუნიციპალური ტრანსპორტით მომსახურების ორგანიზება;
- გარე ვაჭრობის, გამოფენების, ბაზრებისა და ბაზრობების რეგულირება;
- მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე მშენებლობის ნებართვის გაცემა და მშენებლობაზე ზედამხედველობის განხორციელება;
- შეკრებებისა და მანიფესტაციების გამართვასთან დაკავშირებული საკითხების რეგულირება;
- მუნიციპალიტეტის საზღვრებში მდებარე გეოგრაფიული ობიექტების სახელდება;
- გარე რეკლამის განთავსების რეგულირება;
- შინაურ და უპატრონო ცხოველებთან დაკავშირებული საკითხების გადაწყვეტა;
- სასაფლაოების მოწყობა და მოვლა-პატრონობა;

- ადგილობრივი თვითმყოფადობის, შემოქმედებითი საქმიანობისა და კულტურული მემკვიდრეობის დაცვა და განვითარება;
- ადგილობრივი მნიშვნელობის კულტურის ძეგლთა მოვლა-შენახვა, რეკონსტრუქცია და რეაბილიტაცია;
- მუნიციპალიტეტის მართვაში არსებული ბიბლიოთეკების, საკლუბო დაწესებულებების, კინოთეატრების, მუზეუმების, თეატრების, საგამოფენო დარბაზებისა და სპორტულ-გამაჯანსაღებელი ობიექტების ფუნქციონირების უზრუნველყოფა და ახალი ობიექტების მშენებლობა;
- ადგილობრივი მნიშვნელობის ობიექტებზე შშმ პირებისათვის, ბავშვებისა და მოხუცებისათვის სათანადო ინფრასტრუქტურის განვითარება;
- უსახლკაროთა თავშესაფრით უზრუნველყოფა და რეგისტრაცია.

გარდა აღნიშნულისა მუნიციპალიტეტი უფლებამოსილია საკუთარი ინიციატივით გადაწყვიტოს ნებისმიერი საკითხი, რომელიც არ წარმოადგენს ხელისუფლების სხვა ორგანოს უფლებამოსილება და აკრძალული არ არის კანონით: ღონისძიებები დასაქმების ხელშეწყობის, სოფლის მეურნეობის, მათ შორის, სასოფლო-სამეურნეო კოოპერაციის, მხარდაჭერისა და ტურიზმის განვითარების, სოციალური დახმარებისა და ჯანდაცვის, ადგილობრივ დონეზე ახალგაზრდული პოლიტიკის განვითარების ხელშეწყობის, მასობრივი სპორტის ხელშეწყობის, გარემოს დაცვის, საზოგადოებრივი განათლების, გენდერული თანასწორობის ხელშეწყობის, ადგილობრივი მნიშვნელობის არქივის წარმოების, ცხოვრების ჯანსაღი წესის დამკვიდრების, ადამიანის ჯანმრთელობისათვის უსაფრთხო გარემოს შექმნის, მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე ინვესტიციების მოზიდვის, ინოვაციური განვითარების მხარდაჭერის და სხვა მიზნებით.

ახალმა კანონმდებლობამ გაზარდა უფლებამოსილებათა ჩამონათვალი (წყალმომარაგება, შინაურ და უპატრონო ცხოველებთან დაკავშირებული საკითხების გადაწყვეტა, უსახლკაროთა თავშესაფრით უზრუნველყოფა და რეგისტრაცია მუნიციპალური კომპეტენცია გახდა). სიტუაციას ართულებს ის გარემოება, რომ მუნიციპალიტეტთა მიერ საკუთარი უფლებამოსილებათა გარკვეული ნაწილის განხორციელება ჯერჯერობით ვერ ხერხდება შესაბამისი, დარგობრივი კანონმდებლობისა და შესაბამისი ინსტიტუციური ორგანიზების არარსებობის გამო.

ამავე დროს, ისევე, როგორც წინა ხელისუფლების მმართველობის პერიოდში, არის უფლებამოსილებათა ცენტრალური ხელისუფლებისათვის გადაცემის შემთხვევებიც - სახანძრო და სამაშველო სამსახურების მართვა, კანონმდებლობის თანახმად, თვითმმართველობებმა ცენტრალურ ხელისუფლებას (შსს) გადასცეს, თუმცა, კვლავ მუნიციპალიტეტებს დაევაღათ ამ სამსახურების საკუთარი ბიუჯეტებიდან დაფინანსება.

ეკონომიკური საფუძვლები. მიუხედავად 2012 წელთან შედარებით თვითმმართველობების

საკუთარი შემოსავლებისა და გათანაბრებითი ტრანსფერების საერთო მოცულობის გარკვეული ზრდისა, თვითმმართველობებს კვლავ უჭირთ საკუთარი უფლებამოსილებების სრულყოფილი განხორციელება. მართალია კვლავ გრძელდება თვითმმართველობების ფინანსების ზრდის წინა ათწლეულში დაწყებული პოზიტიური ტენდენცია, მაგრამ ძირითადად ეს კვლავაც გათანაბრებითი ტრანსფერისა და რეგიონებში გასახორციელებელი სახელმწიფო პროგრამების (მუნიციპალური განვითარების ფონდი, რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდი და ა.შ.) ზრდის ხარჯზე ხდებოდა (ყველა ეს თანხა საშუალოდ სახელმწიფო ბიუჯეტის 20%-ს შეადგენს).

შემოსულობების სფეროში პოზიტიურად უნდა შეფასდეს საშემოსავლო გადასახადის ზიარ გადასახადად ქცევა და მისი ნაწილის (მეწარმე ფიზიკური პირის საშემოსავლო გადასახადი) ადგილობრივი ბიუჯეტებისთვის დატოვება (2016 წლის იანვრიდან).

ამავე დროს კვლავ გაურკვეველია ადგილებზე მიმართული სახელმწიფო თანხების მუნიციპალიტეტების საკუთარ შემოსავლებში გადაყვანის პერსპექტივა. დასახვეწია გათანაბრებითი ტრანსფერის გაანგარიშების წესიც, რაც, ამავე დროს, საქართველოს ევროსაბჭოს წინაშე აღებულ ერთ-ერთ ვალდებულებას წარმოადგენს.

კვლავ პრობლემატურია მომსახურების შესყიდვების პოლიტიკა - არსებითად ყურადღება ფასის სიმცირეზე კეთდება და არა ხარისხზე.

ფერხდება თვითმმართველობებისათვის ქონების გადაცემა. ახალი კანონმდებლობის თანახმად, საქართველოს მთავრობა ვალდებული იყო, 2017 წლამდე მოეხდინა მის ხელთ არსებული მთელი ქონების ინვენტარიზაცია და დაეწყო მისი ნაწილის მუნიციპალიტეტებისათვის გადაცემის პროცესი. თუმცა, ეს საქმიანობა დღემდე არ განხორციელებულა.

ბიუჯეტები და საბიუჯეტო პროცესი. იცვლება ადგილობრივი თვითმმართველობების ბიუჯეტების სტრუქტურა, როგორც შემოსულობების, ისე გადასახდელების ნაწილში.

საშემოსავლო გადასახადის ნაწილის ადგილზე დატოვების სანაცვლოდ ცენტრალურმა ხელისუფლებამ შეამცირა ტრანსფერების საერთო მოცულობა. მაგალითისთვის 2015-2016 წლებში ტრანსფერების მოცულობა შემცირდა 27,3%-ით - 336 მლნ. ლარით (მ.შ გათანაბრებითი ტრანსფერი - 235 მლნ. ლარით).

ამავე პერიოდში იცვლება ხარჯვითი ნაწილის განაწილების სქემაც.

- იზრდება: ეკონომიკურ საქმიანობაზე (14,4%-ით - 36,2 მლნ.), საბინაო-კომუნალურ მეურნეობაზე (9,8%-ით - 20,8 მლნ.), ჯანდაცვაზე (29,0% - 10,3 მლნ.) და სკოლამდელ

აღზრდაზე (13,1% - 20,3 მლნ.) გაწეული ხარჯები.

- შემცირდა: გარემოს დაცვისათვის (5,7% - 7,9 მლნ.) და, განსაკუთრებით, დასვენების, კულტურისა და რელიგიისათვის (33,7% - 110,0 მლნ.) გამოყოფილი თანხების მოცულობა.

განაკუთრებული აღნიშვნის ღირსია, რომ გაიზარდა (11,6%-ით - 19,5 მლნ. ლარი) საერთო დანიშნულების სახელმწიფო მომსახურების ხარჯი, მიუხედავად იმისა, რომ ამავე პერიოდში საზოგადოებრივი წესრიგისა და უსაფრთხოების ხარჯების წილი მკვეთრად, თითქმის 100%-ით შემცირდა (47,2 მლნ-დან 146 ათას ლარამდე).

ისევე როგორც წინა წლებში, კვლავ პრობლემას წარმოადგენს საბიუჯეტო პროცესის გაუმართაობა. ცენტრალური ბიუჯეტიდან გამოყოფილი სახსრების ოდენობა თვითმმართველობებისათვის საბიუჯეტო წლის დასაწყისში ბოლომდე გარკვეული არ არის. შესაბამისად ახალი ტიპის დაფინანსების გაზრდის ან შემცირების შემთხვევაში საჭირო ხდება მიმდინარე წლის ადგილობრივი ბიუჯეტების კორექტირება, რაც, თავის მხრივ, ხელს უშლის თვითმმართველობების მიერ სტაბილური, გრძელვადიანი პროგრამების დაგეგმვის პროცესს.

საჯარო სამსახური. რეფორმის პროცესში მნიშვნელოვანი ნაბიჯები გადაიდგა ადგილობრივი საჯარო სამსახურის ეფექტურობის გაზრდის მიმართულებითაც:

- თვითმმართველობების ბიუჯეტების სახელფასო ფონდის არანაკლებ 1% უკვე სავალდებულოდ უნდა წარიმართოს მოხელეთა კვალიფიკაციის ამაღლებაზე;
- შემუშავდა მოხელეთა კვალიფიკაციის ამაღლების სტრატეგია და დაიწყო მისი განხორციელების პროცესი;
- პრაქტიკაში დაიწყო ადგილობრივ საჯარო მოხელეთა კონკურსების შედეგების საფუძველზე სამსახურში აყვანა, რაც კანონმდებლობის მოთხოვნის მიუხედავად, 2010 წლიდან ჭიანურდებოდა;
- 2017 წლისათვის უნდა ამოქმედებულიყო ახალი კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ, რომელიც რიგ პოზიტიურ დებულებებს შეიცავს. აღსანიშნავია, რომ ამ კანონის ამოქმედებაც გადაიდო.

ამავე დროს სერიოზული ნაკლოვანები გამოვლინდა მოხელეთა შესარჩევი კონკურსის პროცესში. რიგი შენიშვნები არსებობს თავად შეფასების ფორმებთან დაკავშირებითაც - არ არსებობს ერთიანი, სისტემურად ჩამოყალიბებული მექანიზმები, კრიტერიუმები და ინდიკატორები. კვლავ დაბალია მოხელეთა კვალიფიკაციისა და მოტივაციის დონე.

1.3 საზოგადოებრივი მომსახურებების მიწოდების პრაქტიკა

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

დღეისათვის რეგიონებში მთელი რიგი პროექტების განხორციელება ცენტრალური ხელისუფლების მიერ, ცენტრალური ბიუჯეტის სახსრებით ხორციელდება. გაურკვევლობა მომსახურების მიწოდებისას იწვევს ამა თუ იმ საზოგადოებრივი სიკეთისადმი არათანაბარ ხელმისაწვდომობას მოსახლეობის ყველა ფენისათვის.

მიუხედავად ბოლო ათი წლის მანძილზე ადგილობრივი ბიუჯეტების რამდენიმეჯერ გაზრდისა, ცენტრალური ხელისუფლება დამატებით ახდენს თანხების ასიგნებებს რეგიონებში მთელი რიგი პროექტების განსახორციელებლად (2014 წელს ამ თანხებმა, მიზნობრივი ტრანსფერების და რეგიონული პროგრამების გარდა, 1,8 მლრდ. ლარზე მეტი შეადგინა, ამასთან მომდევნო წლებში აღინიშნება ამ თანხების შემცირებაც - 2017 წელს მუნიციპალური ბიუჯეტები ჯამში 1.567 მლნ. ლარამდე შემცირდა).

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. სასოფლო ზონებში სასმელი წყლით მომარაგების სფეროში არსებული პრობლემების დასაძლევად 2015 წლის მეორე ნახევარში დაიწყო მუშაობა შესამამისი ნორმატიული ბაზის შესაქმნელად, მაგრამ 2016 წლიდან პროცესი ჯერ შენედა და შემდეგ საერთოდ შეჩერდა.

ადგილობრივი გზების რეაბილიტაცია ძირითადად სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ხორციელდება. ინფრასტრუქტურის განვითარების პროგრამები ძირითადად რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან (რგპფ) და "სოფლის მხარდაჭერის პროგრამიდან" (2014 წლისათვის დაახ. 350 მლნ. ლარი) ფინანსდებოდა. აღსანიშნავია, რომ 2017 წლისათვის რგპფ ფონდის ოდენობა 260 მლნ. ლარამდე შემცირდა, ხოლო "სოფლის მხარდაჭერის ხასელმწიფო პროგრამა" საერთოდ გაუქმდა.

დასუფთავება და ნარჩენების შეგროვება ქალაქებში შედარებით მოწესრიგებულია, რასაც ვერ ვიტყვით სოფლებზე, სადაც იგი ფაქტიურად არ არსებობს. აღსანიშნავია, რომ სოფლის ტიპის დასახლებებში აღნიშნული სერვისების მიწოდების პროცესი 2014 წლიდან დაიწყო და რიგი სოფლებისა უკვე იღებს ამ მომსახურებას. ამ მხრივ, დღევანდელ ეტაპამდე მაინც, ტენდენცია პოზიტიური მიმართულებით იცვლება.

მეზავრთა გადაყვანის რეჟიმის დადგენის უფლება ადრე მხოლოდ თვითმმართველ ქალაქებს გააჩნდათ. მართალია, ორგანული კანონით ეს უფლება ყველა მუნიციპალიტეტს აქვს მინიჭებული, მაგრამ დარგობრივ კანონმდებლობაში შესაბამი ცვლილებების გარეშე ამ უფლების რეალიზება ვერ ხერხდება.

სოციალური დახმარება და ჯანდაცვა თვითმმართველობის ნებაყოფლობითი უფლებამოსილებაა. სოციალურ დახმარებებზე იხარჯება ბიუჯეტების 5-7%. ხოლო საზოგადოებრივ ჯანდაცვაზე, როგორც მუნიციპალიტეტებზე დელეგირებულ უფლებამოსილებაზე - ბიუჯეტების მხოლოდ 1-2% იხარჯება.

საბავშვო ბაღები - 2014 წლამდე სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებებისათვის ადგილობრივი ბიუჯეტების 5-7% იხარჯებოდა. ეს დაფინანსება მხოლოდ ხარჯების 60-70%-ს ფარავდა, რის გამოც დანარჩენ თანხას მოსარგებლე ოჯახები იხდიდნენ. ხელისუფლების ახალი სტრატეგიის თანახმად თვითმმართველობებს დაეკისრათ საკუთარი ხარჯებით სრულად დაფარონ მოთხოვნა ამ სფეროზე, თუმცა ამისთვის ამის განსახორციელებლად მათ არავითარი დამატებითი დაფინანსება არ მიუღიათ ცენტრალური ხელისუფლებისგან, რამაც ამ სერვისის მიწოდების ხარისხი გარკვეულწილად დააზარალა. მიმდინარეობს რიგი მუნიციპალური საბავშვო ბაღების მშენებლობა და ძველების რეაბილიტაცია. დღეისათვის ჯამში სკოლამდელ აღზრდაზე მუნიციპალური ბიუჯეტების ჯამურად 14% იხარჯება.

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. მნიშვნელოვანი ძვრები ამ მხრივ ჯერ არ ჩანს. წინა წლებისაგან განსხვავებით, უკვე აღარ კეთდება რიგი ცენტრალური უწყებების განცხადებები იმასთან დაკავშირებით, რომ იგეგმება რიგი ამ სერვისების მუნიციპალიტეტებისათვის დელეგირების წესით გადაცემა.

1.4 საზოგადოების მონაწილეობა

2015 წლის ზაფხულში ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსში (მუხლები 85, 85¹, 85², 85³, 85⁴, 85⁵, 86, 86¹, 87, 88) შევიდა რიგი ცვლილებებისა, რომელმაც დააკონკრეტა:

- პეტიციის წარდგენის წესი (პეტიციის წარდგენის უფლება მიიღო არა მხოლოდ მუნიციპალიტეტის ამომრჩეველთა 1%-მა, არამედ დასახლების საერთო კრებამაც);
- სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს მუშაობის ფორმატი;
- ადგილობრივი თვითმმართველობის პოლიტიკური თანამდებობის პირთა საზოგადოების წიანაშე ანგარიშგების ფორმები და ა.შ.

სიახლეს წარმოადგენდა მოქალაქეთა მონაწილეობის განხორციელების მექანიზმი, დასახლების საერთო კრებების სახით. თვითმმართველობები ვალდებული არიან, განიხილონ ამ კრებების გადაწყვეტილებები. განსაკუთრებით აღნიშვნის ღირსია, რომ კოდექსი საკრებულოებს აძლევს უფლებას მათი დებულების დამტკიცების გზით დამატებითი უფლებამოსილებებით აღჭურვონ დასახლების საერთო კრებები. ამ ეტაპზე მხელი სათქმელია, თუ რამდენად გაღრმავდება ეს პროცესი - ცენტრალურ ხელისუფლებაში უკვე გაისმის ხმები ამ კრებების არაეფექტურობისა და მათი გაუქმების საჭიროების შესახებ.

აღსანიშნავია, რომ საწყის ეტაპზე საზოგადოებაში არსებული ნიჰილიზმის მიუხედავად, 2016 წლის მეორე ნახევრიდან დასახლების საერთო კრებების სწრაფი ფორმირების პროცესი დაიწყო. ოფიციალური სტატისტიკის თანახმად, 2017 წლის იანვრისათვის დასახლების საერთო კრებები მოწვეულ იქნა 272 სოფელში, ხოლო მხოლოდ 2016 წლის მანძილზე თვითმმართველობის ორგანოებისადმი მოქალაქეთა პეტიციების ოდენობამ 46 შეადგინა, რაც აღემატება გასული ათწლეულის მანძილზე წარმოდგენილ პეტიციათა ჯამს, ერთად აღებული.

მიუხედავად ამისა, განხორციელებული კვლევები აჩვენებენ საზოგადოებაში ფრუსტრაციის მაღალ დონეს (თვითმმართველობისათვის არასოდეს არ მიუმართავს მოქალაქეთა 80%-ზე მეტი). ამასთან, თვითმმართველობებისადმი მიმართვები უმთავრესად მხოლოდ კომუნალურ საკითხებს, სოციალურ პრობლემებს და დოკუმენტაციის მიღებას უკავშირდებოდა. კიდევ უფრო ნაკლება თვითმმართველობების საქმიანობის პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის ხარისხი.