

სუბსიდიარობა ქართულად

საქართველოს პრეზიდენტი, მოსახლეობასთან შეხვედრისას (განსაკუთრებით რეგიონებში) ხშირად აცხადებს, რომ ყველაფერს ის ადევნებს თვალყურს - გზების დაგებით დაწყებული და ამა თუ იმ მუნიციპალიტეტში ძველის დადგმით დამთავრებული. "მე თუ არა, აბა ვინ უნდა გააკეთოს ეს?" აცხადებს მიხეილ სააკაშვილი.

საინტერესოა ისიც, რომ ამ განცხადებებზე საზოგადოების მხრიდან რეაგირება (არც პოზიტიური და არც ნეგატიური) არ ყოფილა.

ერთი შეხედვით, რა უნდა იყოს იმაზე კარგი, რომ ქვეყნის უმაღლესი თანამდებობის პირი, როგორც საკუთარ ოჯახზე (ქვეყანაზე) კარგი მზრუნველი, უშუალოდ ერევა საზოგადოებრივი ცხოვრების ყველა დეტალში, იქნება ეს ამ თუ იმ შენობის დიზაინი თუ რომელიმე სკოლის კედლების ფერი. პარტიმონიალურ საზოგადოებებში ასეთი ჩარევა ლიდერს მხოლოდ დადებითად ახასიათებს - "ქვეყანას კარგი პატრონი ჰყავს".

საქართველოს პრეზიდენტის ეს განცხადებები მხოლოდ სიტყვები არ არის. ცენტრალური ხელისუფლება მართლაც ყველაფერს აკონტროლებს და ამ კონტროლს თავისთვის სასარგებლო PR-ად გარდაქმნის.

ასეთ დროს არავის ახსენდება თანამედროვე მმართველის ერთერთი უმთავრესი - სუბსიდიარობის პრინციპი, რომლის თანახმადაც, ყველაფერი, რისი გაკეთებაც შეიძლება ადგილობრივ, ქვედა დონეზე, სამართავად არ შეიძლება გადაეცეს უფრო ზემდგომ დონეს.

ეს პრინციპი ჯერ კიდევ ბიბლიაში ("გამოსვლათა") იხსენიება. ეგვიპტიდან გამოსული ებრაელების უკეთ სამართავად მოსემ ტომები ათასისთავებს, ასისთავებს და ათისთავებს დაუქვემდებარა. მოსე მხოლოდ იმ საკითხებს წყვეტდა, რომელთა მოგვარებაც ქვედა დონის მმართველებმა ვერ შეძლეს. ძალაუფლების დანაწილების ეს პრინციპია გაზიარებული "ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის" მიერაც, რომელსაც საქართველოც არის მიერთებული და რომლის შესრულებაც სავალდებულოა ხელმომწერი ქვეყნებისათვის.

გარდა ზემოთქმულისა ქარტია, რომლის პრინციპებსაც საქართველოს კანონმდებლობაც იზიარებს, მოითხოვს, რომ ადგილობრივ დონეზე უფლებების გადაცემას თან უნდა სდევდეს ამ უფლებათა განხორციელებისათვის საჭირო რესურსების გადაცემაც.

ათი წლის წინ, როცა ოპოზიციური პარტიები აკრიტიკებდნენ პრეზიდენტ ელუარდ შევარდნაძის მიერ წარმოებულ პოლიტიკას, ერთერთ მთავარ ნაკლად იმას უთვლიდნენ, რომ ადგილობრივ თვითმმართველობებს არ გააჩნდათ საკმარისი ფინანსები მათთვის გადაცემული უფლებამოსილებების განსახორციელებლად, რის გამოც ეს უკანასკნელნი მხოლოდ ფორმალური ხასიათისანი იყვნენ.

აქედან გამომდინარე, "ვარდების რევოლუციის" შემდეგ წესით უნდა გაზრდილიყო ადგილობრივი თვითმმართველობების საკუთარი შემოსავლები. პოლიტიკური ნების არსებობის შემთხვევაში ეს არ წარმოადგენდა სირთულეს, მით უმეტეს, რომ 2003 წლიდან მოყოლებული ქვეყნის ბიუჯეტი გაათავებდა.

მართლაც, 2003-2010 წლებში თვითმმართველობების საქმიანობებისათვის განკუთვნილი ყოველწლიური თანხა 240 მილილიონიდან 1567 მილიონამდე გაიზარდა. აღნიშნულს გარდა რეგიონებში განხორციელებული პროგრამების მნიშვნელობან ნაწილს უშუალოდ სახელმწიფო ბიუჯეტი აფინანსებს.

სამწუხაროდ ოპტიმიზმის საფუძველი ქრება, თუ საუბარს დავიწყებთ ადგილობრივი ბიუჯეტების დამოუკიდებლობის ხარისხზე - ზრდა ძირითადად გამოწვეულია ცენტრალური ბიუჯეტიდან ტრანსფერებისა (მათ შორის, სპეციალური ტრანსფერების) და პროგრამული დაფინანსების მოცულობის ზრდით. უშუალოდ მუნიციპალიტეტების შემოსულობები ბოლო წლების მანძილზე, პირიქით, შემცირდა (536 მილიონი ლარი - 2008 წელს, 447 მილიონი ლარი - 2010 წელს).

უშუალოდ გადასახადების სახით 2010 წელს თვითმმართველმა ერთეულებმა მხოლოდ 181 მილიონი ლარი მიიღეს, ამასთან გადასახადების 66.7% ხუთ თვითმმართველ ქალაქზე მოდის და დანარჩენ მუნიციპალიტეტებს ამ მცირე თანხის მხოლოდ 1/3 რჩებათ.

ცენტრალურ ხელისუფლებაზე დამოკიდებულების გამო თვითმმართველობებს იმის თქმაც უჭირთ, რამდენია მუნიციპალური ბიუჯეტი. ტრანსფერების პრიორიტეტების სწრაფი ცვლის გამო თვითმმართველობების ბიუჯეტები წელიწადში ზოჯერ 10/15-ჯერ იცვლება 100/200/300%-ით.

საქართველოში 2005-2006 წლებში განხორციელებული თვითმმართველობის რეფორმის ავტორები აღიარებდნენ, რომ მუნიციპალიტეტთა გამსხვილება გამოიწვევდა ხელისუფლების მოსახლეობისაგან

დაშორებას და დემოკრატიულობის ხარისხის შემცირებას. სამაგიეროდ გაიზარდებოდა თვითმმართველობების ფინანსური ბაზა და მათ შეეძლებოდათ მნიშვნელოვანი ადგილობრივი პროგრამების განხორციელება.

რეალურად საქართველომ, რეფორმით საპირისპირო შედეგი მიიღო, თვითმმართველობების საკუთარი საგადასახადო შემოსავლების წილი, საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მონაცემების მიხედვით, 2003 წლიდან მოყოლებული, განუხრელად მცირდება:

წლები	მშპ-სთან მიმართებაში (%)	კონსოლიდირებულ ბიუჯეტთან მიმართებაში (%)
2003	12.0	30.0
2004	6.1	23.3
2005	5.9	20.1
2006	4.9	14.7
2007	5.1	14.1
2008	2.5	6.0
2009	2.3	6.3
2010	0.8	2.6

ამრიგად, რეფორმას არც დემოკრატიულობის ხარისხის გაუმჯობესება არ მოჰყოლია და არც საკუთარი ფინანსური უნარების ზრდა.

საყურადღებოა, რომ საზოგადოებაც და ხელისუფლებაც სავსებით ადექვატურად აფასებს ამ ცვლილებებს. რომელიმე ახალი ობიექტის გახსნისას სიტყვით გამოსულ პრეზიდენტს უკან მორიდებით დგას ადგილობრივი ხელისუფლების ხელმძღვანელი და ცდილობს კადრში პრეზიდენტთან ერთად მოხვდეს. მოქალაქეებიც, მრავალი გამოკითხვის თანახმად, მიიჩნევენ, რომ ადგილობრივ ხელისუფლებას ბევრი არაფრის გაკეთება არ შეუძლია და თავიანთ პრეტენზიებს, სურვილებს თუ მოთხოვნებს ცენტრალური ხელისუფლების მიმართ გამოთქვამენ.

შედეგად, ადგილობრივი პრობლემების (წყალმომარაგება, კომუნალური სფერო და სხვ.) მოუგვარებლობის შემთხვევაში საზოგადოება ცენტრალურ ხელისუფლებას, და უშუალოდ პრეზიდენტს, ადანაშაულებს, თუმცა ყველაფერში ცენტრალური ხელისუფლება არ არის დამნაშავე. ფუნქციებისა და უფლებამოსილებათა ასეთი აღრევა საქართველოსთვის უცხო არ არის. ქვეყანაში ხშირად ირღვევა ძალაუფლების დანაწილების უმთავრესი პრინციპები. მაგრამ როცა თავდაცვის მინისტრი რთველს კურიერებს, შინაგან საქმეთა მინისტრი საბავშვო ბაღებს ხსნის, განათლების მინისტრი შინაგან საქმეთა სამინისტროს პრესსამასხარის ნაცვლად ლაპარაკობს და ქალაქის მერი სამხედრო მოქმედებებისას ჯარის ნაწილებს ხელმძღვანელობს, ადგილობრივი მნიშვნელობის შადრევნის გახსნისას ქვეყნის პრეზიდენტის გადაამწყვეტი როლი დემონსტრირება უწყინარ მოვლენად უნდა ჩაითვალოს.

ერთადერთი კითხვა, რომელიც ბუნებრივად ჩნდება, თავად თვითმმართველობების ფუნქციას შეეხება: თუ მუნიციპალიტეტებს არც უფლებები გააჩნიათ და არც თანხები ამ უფლებამოსილებათა განსახორციელებლად, თუ ყველაფერს - სოფელში ღობის შეკეთებით დაწყებული და ხეების დარგვით დამთავრებული, საქართველოს პრეზიდენტი ართმევს თავს (და თან არც თუ ისე ცუდად), რაღა საჭიროა საერთოდ ქვეყანაში თვითმმართველობების სტრუქტურების არსებობა?