

რატომ გვჭირდება და რა არის თვითმმართველობა?

როგორც წესი, ყველა ქვეყანაში არსებობს თვითმმართველობების საკუთარი უფლებამოსილებების განსაზღვრის უფლებები ცენტრის მიერ ე.წ. გათანაბრებითი გრანტების/ტრანსფერების გადაცემის პრაქტიკა. გათანაბრების მიზანია, შენარჩუნებულ იქნეს მინიმალური სტანდარტით საზოგადოებრივი მომსახურების მიწოდება სხვებთან შედარებით მწირი შემოსავლების მქონე თვითმმართველობებში, ვინაიდან სწორედ სახელმწიფო (ცენტრალური ხელისუფლება) არის ვალდებული, უზრუნველყოს ქვეყნის მთელი ტერიტორიის თანაბარი განვითარება და ყველა მოქალაქისათვის (მოუხედავად იმისა, თუ სად ცხოვრობს იგი — მდიდარ დიდ ქალაქში თუ ღარიბ მთის სოფელში) მომსახურების ერთიანი სტანდარტით მიწოდება.

ყველა შემოთქმული შეეხება თვითმმართველობის საკუთარ შემოსულობებს, ანუ თანხას, რომელსაც მუნიციპალიტეტები საკუთარი შეხედულებისამებრ ("ზევიდან" ყოველგვარი ჩარევის გარეშე) ახმარენ კანონით მათთვის მინიჭებული უფლებამოსილებათა განხორციელებას. გარდა ამ ფინანსებისა, ცენტრალური ხელისუფლება ან სხვა დონე (რეგიონი და ა.შ.) თვითმმართველობებს გადაცემს მიზნობრივ ტრანსფერებს იმ ფუნქციონირების განხორციელებლად, რომლის შემსრულებლად შეიძლება მუნიციპალიტეტი მიიჩნინოს მიზანშეწონილად (მაგ. სოციალური დაცვა, საჯარო სკოლების რეაბილიტაცია და სხვა).

და ბოლოს, თვითმმართველობებს ყველგან გააჩნიათ საკუთარი ქონება, რომლის მოვლასაც (შექენა, მართვა, განკარგვა) ისინი დამოუკიდებლად ახორციელებენ. თვითმმართველობებს გააჩნიათ სხვა სახის შემოსავლის მოზიდვის უფლებაც (სესხის აღება სხვადასხვა კომერციული, სახელმწიფო თუ საერთაშორისო წყაროებიდან).

ვისთვის? — ცალკე საკითხს ნარჩუნდების თვითმმართველობაზე ზედამხედველობის სახელმწიფო უფლებამოსილების ფორმები, რომლებსაც სახელმწიფოს, ისე საზოგადოების მხრიდან

სახელმწიფო ზედამხედველობა თვითმმართველობებზე ხორციელდება ყველა ქვეყანაში, რათა თვითმმართველობების საქმიანობა შესაბამისადეს სახელმწიფოს მიერ განხორციელებულ პოლიტიკას და არ მოხდეს თვითმმართველობათა საქმიანობის შედეგად სახელმწიფოსა თუ ცალკეული მოქალაქის ინტერესების დაზარალება. ყველა სახელმწიფო თვითმმართველობებზე ახორციელებს ორი სახის — სამართლებრივ და დარგობრივ ზედამხედველობას. სამართლებრივი ზედამხედველობა ხორციელდება თვითმმართველობის საკუთარ (ექსკლუზიურ) უფლებამოსილებებზე — სახელმწიფო არ ერევა პრიორიტეტების განსაზღვრის და თანხების გაკარგვის პროცესში, მისი მიზანია შემომოს, თვითმმართველობის ამა თუ იმ ქმედებით ხომ არ ირღვევა სახელმწიფოში მოქმედი კანონმდებლობა და სტანდარტები. დარგობრივ ზედამხედველობას სახელმწიფო ახორციელებს თვითმმართველობის არა საკუთარ, არამედ სახელმწიფოსგან გადაცემულ (დელეგირებულ) უფლებამოსილებათა განხორციელებისას — აქ არა მარტო კანონთან შესაბამისობა მოწინაა, არამედ შესრულებული სამუშაოს მიმდინარეობა და ხარისხიც, ვინაიდან ემ დროს პასუხისმგებლობა სახელმწიფოს ეკისრება და თანხებიც სახელმწიფო ბიუჯეტიდან იხარჯება.

უმთავრესი მაინც თვითმმართველობებზე საზოგადოებრივი კონტროლია, ვინაიდან თვითმმართველობის ფუნქცია სწორედ ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების გადაჭრაა მოსახლეობის ინტერესების შესაბამისად. საზოგადოებას, ამ მხრივ, ხელისუფლებაზე შემოქმედების მეტი საშუალება გააჩნია — თუ ქვეყნის პრეზიდენტსა თუ პრემიერ-მინისტრს ყველა მოქალაქე ყოველდღიურად ვერ შეხედება, თვითმმართველობის თანამდებობის პირებთან (მერი, გამგებელი, საკრებულოს წევრი) მას შეუძლია ყოველდღიური კონტაქტი ქონდეს. ამავე დროს, თუ სახელმწიფო დონეზე ხელისუფლების ცვლას საერთო საზოგადოებრივი მობილიზაცია ჭირდება, ადგილობრივი დონეზე მოქალაქეთა მცირე ჯგუფმა, თუ მისი ინტერესები შეილახა, შეიძლება მნიშვნელოვანი როლი შეასრულოს ხელისუფლებაზე ზემოქმედებისა და უფრ მეტიც, მისი შეცვლის პროცესში.

ნეზე ხელისუფლების ცვლას საერთო საზოგადოებრივი მობილიზაცია ჭირდება, ადგილობრივი დონეზე მოქალაქეთა მცირე ჯგუფმა, თუ მისი ინტერესები შეილახა, შეიძლება მნიშვნელოვანი როლი შეასრულოს ხელისუფლებაზე ზემოქმედებისა და უფრ მეტიც, მისი შეცვლის პროცესში.

ახლა ვნახოთ, რა მდგომარეობაშია თვითმმართველობის სისტემა საქართველოში?

ისევე, როგორც სხვა პოსტსოციალისტურულ, გარდამავალი დემოკრატიის ყველა ქვეყანას, საქართველოსაც მემკვიდრეობით ერგო ზედმეტად ცენტრალიზებული სისტემა, სადაც რეალური თვითმმართველობის ნიშა საერთოდ არ არსებობდა. შესაბამისად, ძალაუფლების დეცენტრალიზაციის საკითხი თავიდანვე ბუნებრივად დადგა ჩვენი ქვეყნის პოლიტიკური განვითარების დღის წესრიგში.

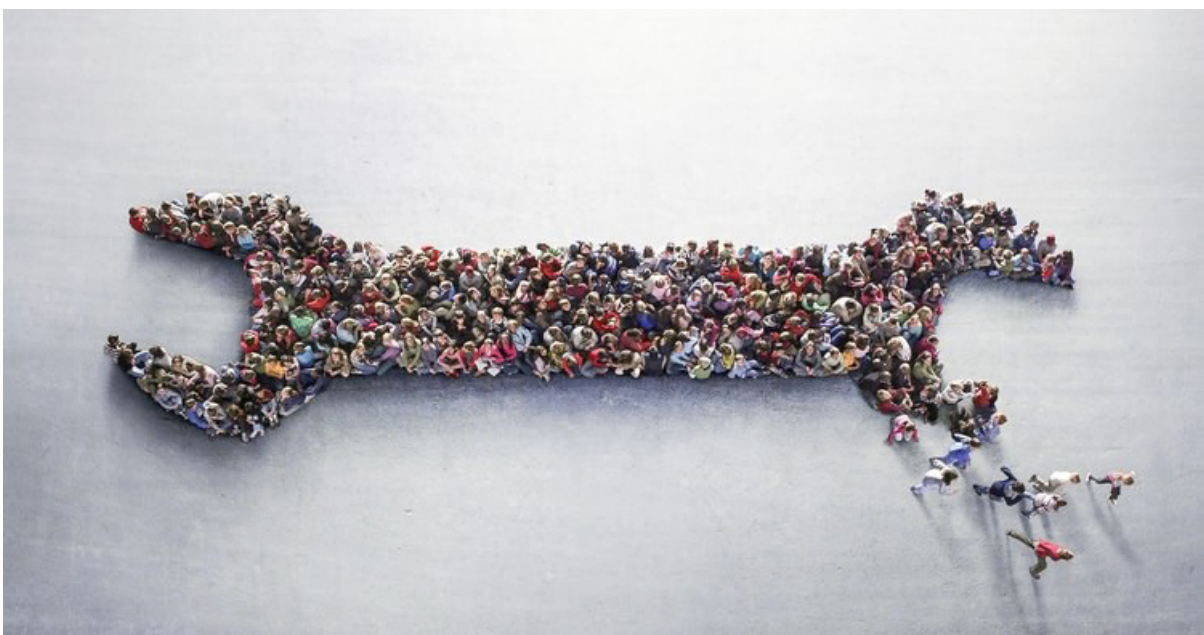
აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ასეთი გამოწვევის მიუხედავად, გასული 25 წლის მანძილზე არსებული ყველა ხელისუფლება არა აქტიურად ან ნაკლებ აქტიურად, არაპროგრესულად მიიჩნევა თვითმმართველობის განვითარებას, რასაც გააჩნდა როგორც რეალური — ობიექტური, ისე სუბიექტური მიზეზები. პოლიტიკური ელიტა თვლიდა, რომ ქვეყნის წინაშე სხვა, უფრო მნიშვნელოვანი პრობლემები იდგა — ტერიტორიული მთლიანობის, ეკონომიკური და პოლიტიკური ქაოსის, უმუშევრობის, მაღალი ემიგრაციის, უმძიმესი სოციალური ფონის სახით.

ამავე დროს, არც ერთ ხელისუფლებას არ სურდა ხელიდან გაეშვა ცენტრალიზებული მართვის ბერკეტები, ვინაიდან ყველაფრის კონტროლი საშუალებას აძლევდა მას, მაქსიმალურად საკუთარი ინტერესების დასაკმაყოფილებლად გამოეყენებინა ქვეყანაში არსებული, ადამიანური, ფინანსური თუ მატერიალური რესურსები და მაქსიმალურად გაეხანგრძლივებინა საკუთარი ბატონობა.

1990 წლიდან ქვეყანაში დეცენტრალიზაციის პროცესი ხუთჯერ დაიწყო (1991 და 1992, 1997-1998, 2001-2002, 2004-2006, 2012-2014 წლები), მაგრამ დღემდე არც ერთი მათგანი არ იქნა ბოლომდე მიყვანილი. პოზიტიური ცვლილებებიც კი ხშირად ურთიერთგამომრიცხავი იყო და საბოლოოდ ყველაფერი ცვლილებამდე არსებულ მდგომარეობას უბრუნდებოდა. ამასთან ცალკეულ პოზიტიურ ცვლილებებთან ერთად ხშირად ხდებოდა ცალკეულ სფეროებში საპირისპირო, ცენტრალიზაციის პროცესის გაძლიერება.

დღეისათვის ქვეყანაში რეალური დეცენტრალიზაციის განსახორციელებლად აუცილებელია რამდენიმე ძირითადი პრობლემის გადაჭრა:

ტერიტორიული მოწყობის სისტემის ოპტიმიზაცია — 2006 წლამდე საქართველოში არსებობდა ორი სუბნაციონალური (1,000-ზე მეტი თვითმმართველი ქალაქი, სოფელი და თემი; 69 რაიონული ერთეული) და ერთი კვაზი-სუბნაციონალური (9 რეგიონი) დონე, რომელიც არ წარმოადგენდა იურიდიულად ჩამოყალიბებულ სტრუქტურას. მათ გვერდით უნდა დასახელდეს აჭარის ავტონომია და დედაქალაქი — თბილისი, რომელიც ერთსა და იმავე დროს იყო როგორც თვითმმართველი ერთეული, ისე ითავსებდა რეგიონული დონის ფუნქციებს. 2006 წლის რეფორმის შედეგად, საერთოდ გაუქმდა თვითმმართველობის ქვედა დონე (1,000-ზე მეტი ერთეული) და ერთადერთ თვითმმართველ დონედ ყოფილი საბჭოთა რაიონების დონეზე შექმნილი მუნიციპალიტეტები გამოცხადდა. ამ რეფორმამ ვერ გაზარდა ვერც საზოგადოებრივი მომსახურების მიწოდების ხარისხი და ვერც ეფექტიანობა, სამაგიეროდ ადგილობრივი ხელისუფლება მნიშვნელოვნად დაშორდა მოსახლეობას — თუ ადრე საშუალოდ თვითმმართველობებში 4,000 მცხოვრები იყო, შემდეგ ეს რიცხვი 65,000-მდე გაიზარდა. საზოგადოე-



ბის მონაწილეობა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, რომელიც არც მანამდე იყო სახარბიელო, თითქმის გაქრა. შესაბამისად, აუცილებელია ტერიტორიული მოწყობის გადახედვა, თვითმმართველი ერთეულების ოდენობის ზრდის მიმართულებით ისე, რომ თითოეული თვითმმართველი ერთეული წარმოადგენდეს გეოგრაფიულად, სოციალურად, ეკონომიკურად, მენტალურად და ინფრასტრუქტურულად მსგავსი დასახლებების ერთობლიობას. გადასაწყვეტია სამხარეო დონის უფლებამოსილებათა და შესაბამისი სტრუქტურების შექმნის საკითხიც, რომლის გარეშე შეუძლებელია ვიფიქროთ საქართველოს რეგიონების თანაბარ განვითარებაზე.

უფლებამოსილებათა ნათელი გამიჯვნა თვითმმართველობებსა და ცენტრალურ ხელისუფლებას შორის — ამოსავალ დებულებას წარმოადგენს უნივერსალური — თუბსიდიარობის პრინციპი, რომლის თანახმადაც ის რისი გაკეთებაც შესაძლებელია ქვედა დონეზე, სამართავად არ უნდა გადაეცეს ზედა დონეს. ამ მხრივ საქართველოში ხშირად კურორულ სიტუაციებს ვხვდებით. მაგალითისთვის, წყალმომარაგების სისტემის მოვლა, რომელიც ყველა დროს, ყველა ქვეყანაში ადგილობრივ უფლებამოსილებას წარმოადგენდა, საქართველოში ბოლო დრომდე ცენტრალიზებული იყო. თვით ადგილობრივი ინტერესების დაკმაყოფილების ისეთი პატარა მექანიზმი, როგორცაა "სოფლის დახმარების სახელმწიფო პროგრამა" (თუნდაც წყაროს სათავეს ან ავტობუსის მოსაცდელის აგება რომელიმე პატარა სოფელში), ცენტრალური ხელისუფლების უმადლეს დონეზე, ვერ პრეზიდენტის, შემდეგ პრემიერ-მინისტრის მიერ იგეგმებოდა და იგეგმება. გარდა ამისა, ხშირად თვითმმართველობებს ავალდებულებდნენ ისეთი ფუნქციების განხორციელებას, რაც კანონით მათ უფლებამოსილებას არ წარმოადგენდა (მაგ. პოლიციის შენობების აგება), შედეგად საკუთარი უფლებამოსილებების განსახორციელებლად (მაგ. სკოლამდელი აღზრდა) რესურსები აღარ რჩებოდა. ამიტომ აუცილებელია თვითმმართველობათა საკუთარი უფლებამოსილებების გაზრდა, ამავე დროს უნდა დაიგეგმოს იმ დამატებით უფლებამოსილებათა ეტაპობრივი გადაცემა (მაგალითად სახანძრო სამსახური, სასწრაფო სამედიცინო დახმარება და ა.შ.) თვითმმართველობებისათვის, რომელთა ადგილზე განხორციელება უფრო ეფექტური იქნება.

ადგილობრივი თვითმმართველობის სტრუქტურა — დღეისათვის სახეზეა საკმაოდ გაბერილი, მიზნებისა და რესურსების არაადეკვატური შტატი. არის შემთხვევები, როცა რეალურ სამსახურებში (საბავშვო ბაღების აღმზრდელი და სხვა) შტატები არ არის და მიზერული ხელფასის მქონე ერთი-ორი პედაგოგი რამდენიმე ათეულ ბავშვს უვლის. ამავე დროს არსებობს რიგი სამსახურებისა, სადაც ათასობით ადამიანია დასაქმებული საკმაოდ დიდი ანაზღაურებით. მათმა დიდმა ნაწილმა არც კი იცის, საიდან იღებს ხელფასს და სამსახურში არასოდეს არ ყოფილა. ეს ადამიანები, როგორც წესი, მმართველი პოლიტიკური ძალის აქტივს წარმოადგენდნენ და მათი მოვალეობა არჩევნების პროცესში მმართველი პოლიტიკური ძალის სასარგებლოდ ხმების მოგროვება და თავიანთ გარემოცვაში ხელისუფლების ინტერესების გატარება იყო. ადმინისტრაციული ხარჯები ხშირად მუნიციპალიტეტების მწირი ბიუჯეტების 50-70 %-ს აღწევს, ასეთ პირობებში პროგრამული ნაწილის დასაფინანსებლად მიზერული თანხები რჩება. აუცილებელია როგორც ადმინისტრაციული ხარჯებისა და სამშატო ერთეულების ოდენობის რეგულირება (მაქსიმუმის დაწესება), ისე საზოგადოების მხრიდან თვითმმართველობებზე კონტროლის მექანიზმების გაძლიერება საარჩევნო სისტემისა და სხვა კანონმდებლობის ცვლის გზით.

თვითმმართველობის ეკონომიკური საფუძვლები — მიუხედავად ბოლო ათწლეულში საჯარო ფონანსების ზრდისა (დაახ. 17-ჯერ), თვითმმართველობების საკუთარი საგადასახადო შემოსულობების წილი განუზრუნვლად მცირდებოდა (30,0% — 2002, 2,3%-2010), მართალია დაიწყო და განუზრუნვლად იზრდებოდა გამოთანაბრებითი ტრანსფერით თვითმმართველობებისათვის გადასაცემი თანხა, მაგრამ ოფიციალურად იგი მთლიანი შიდა პროდუქტის 4%-ს (რეალურად — 2,7%-ს) არ აღემატება. ჯამურად, თვითმმართველობათა ბიუჯეტებში მიმართული თანხები საჯარო ფინანსების დაახ. 1/10-ს შეადგენს მაშინ, როცა საერთაშორისო პრაქტიკაში ეს მაჩვენებელი 30-40%-ს (და ბევრ ქვეყანაში კიდევ უფრო მეტს) აწლევს. თვითმმართველობებს არც ძლიერი ქონებრივი ზაზა არ გააჩნიათ, ვინაიდან საჯარო საკუთრებაში არსებული ქონების თითქმის 100% ცენტრალურ ხელისუფლების მფლობელობაშია. აუცილებელია ადგილო-

ბრივი თვითმმართველობების განრანტირებული შემოსავლების წილის გაზრდა როგორც პროცენტულ, ისე აბსოლუტურ მაჩვენებლებში, რათა მათ მოახერხონ მათთვის კანონით მინიჭებული უფლებამოსილებების ჯეროვანი განხორციელება. ასევე აუცილებელია სახელმწიფოს ხელში არსებული ქონების მნიშვნელოვანი ნაწილის (სასოფლო-სამეურნეო სავარგულები, ადგილობრივი მნიშვნელობის ბუნებრივი რესურსები, გამოუყენებელი შენობა-ნაგებობები) თვითმმართველობებისათვის გადაცემა, რაც მათი საქმიანობის მყარ მატერიალურ საფუძველს შექმნის.

თვითმმართველობებზე საზოგადოებრივი ზედამხედველობა და საზოგადოების მონაწილეობა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში — როგორც სხვადასხვა სოციოლოგიური კვლევები გვიჩვენებენ, საზოგადოებაში თვითმმართველობის ცნობადობა და თვითმმართველობათათვის მიმართვის ხარისხი დაბალია. მოსახლეობის დიდ ნაწილს არ აქვს იმედი, რომ ადგილობრივი ხელისუფლება გაითვალისწინებს მათ ინტერესებს, ხოლო ხელისუფლებაზე ზემოქმედების მექანიზმები ან არ არსებობს, ან ნაკლებად ეფექტურია და მოქალაქეები ვერ ახერხებენ საკუთარი ინტერესების დაცვას. მოქალაქეთა ის ნაწილიც კი, ვინც აცხადებს, რომ თვითმმართველობის წარმომადგენლებმა გულთან ახლოს მიიტანეს მათი პრობლემები და ცდილობენ მათ მოგვარებას, მიიჩნევს, რომ შედეგი მაინც ვერ მიიღწევა, ვინაიდან თვითმმართველობებს არც უფლებამოსილება და არც ფინანსები არ გააჩნია ამ საკითხების მოსაგვარებლად. აუცილებელია საზოგადოების, რეალურად ფუნქციონირებადი, მონაწილეობის მექანიზმების შექმნა (მაგ. საარჩევნო სისტემის ცვლა — ადგილობრივი საინიციატივო ჯგუფებისათვის კანდიდატების წამოყენების უფლების მინიჭება, დასახლებებში საზოგადოებრივი თვითმმართველობის ფორმის — დასახლების კრებების ჩამოყალიბება, რომლის გადაწყვეტილებებიც სავალდებულოდ განსახილველი იქნება თვითმმართველობებისათვის) და სახელმწიფოს მიერ სამოქალაქო საზოგადოების გაძლიერების ხელშეწყობა (საზოგადოებრივი და სათემო ორგანიზაციები და მედია — განსაკუთრებით რეგიონებში).

დავით ლოსაბერიძე, ზვიად ქორიძე

გამოიცა გაეროს განვითარების პროგრამის მხარდაჭერით, დიდი ბრიტანეთისა და ჩრდილოეთ ირლანდიის გაერთიანებული სამეფოს მთავრობის UK aid-ის ფინანსური დახმარებით; საგაზეთო ჩანართში გამოთქმული მოსაზრებები შეიძლება არ ასახავდეს ირლანდიის გაერთიანებული სამეფოს, მთავრობისა და გაეროს განვითარების პროგრამის ოფიციალურ პოზიციას

Empowered lives. Resilient nations.