



საქართველოში ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარების

წლიური ანგარიში

(2008 წელი)

მომზადებულია ფონდ “ღია საზოგადოება-საქართველო”
ადამიანის უფლებების და კანონის უზენაესობისა
პროგრამის (HRGG) შიდა პროექტის ფარგლებში.

სარედაქციო კოლეგია:

დავით ლოსაბერიძე (მთავარი რედაქტორი)
დავით მელუა
დავით ნარმანია

შესაძლებელია, “ფონდი ღია საზოგადოება – საქართველო”
არ ეთანხმებოდეს ანგარიშში ცალკეული ავტორის მიერ
გამოთქმულ ზოგიერთ მოსაზრებას



წინათქმა

2008 წლის ანგარიში 2006 და 2007 წლების ანგარიშების გაგრძელებაა. მასში მოცემულია 2008 წლის განმავლობაში თვითმმართველობის სფეროში განხორციელებული ცვლილებების ანალიზი და ტენდენციები.

ანგარიში მოიცავს:

- პოლიტიკის ანალიზს, მიმდინარე რეფორმების პროცესის ზოგად შეფასებას;
- საკანონმდებლო ბაზისა და კანონშემოქმედებითი საქმიანობის აღწერას;
- ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსური და ქონებრივი საფუძვლების ანალიზს;
- კომუნალური მომსახურების მიწოდების მდგომარეობის დახასიათებას;
- საზოგადოების ჩართულობის ხარისხის კვლევას.

წინამდებარე ანგარიში მოიცავს მხოლოდ 2008 წელს განხორციელებული ცვლილებების აღწერას. უფრო ადრინდელი (2007) პერიოდის ფაქტებზე ყურადღება გამახვილებულია იმდენად, რამდენადაც ეს სიტუაციის დახასიათებისათვის არის საჭირო.

დანართის სახით წარმოდგენილია საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში არსებული სურათი კეისების მაგალითზე. კეისები დაჯგუფებულია 3 ნაწილად:

- მუნიციპალიტეტების სამუშაო პროცესი (1 და 2 მაგალითები);
- ადგილობრივი პოლიტიკის გატარება (3 და 4 მაგალითები);
- საინფორმაციო სამსახურები (5 და 6 მაგალითები).

ქვეთავში “საზოგადოების ჩართულობის ხარისხის კვლევა” გამოყენებულია ფონდ “ღია საზოგადოება – საქართველოს” ფინანსური მხარდაჭერით სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტის მიერ მომზადებული ანგარიშის “მოქალაქეთა მონაწილეობა თვითმმართველობაში” მასალები.

ანგარიშის მომზადებაში მონაწილეობდნენ ექსპერტები:

ზურაბ ეზუგბაია, თემურ თორდინავა, ოთარ კონჭარია, დავით ლოსაბერიძე, დავით მელუა, დავით ნარმანია, ლევან ფანიაშვილი, ქეთევან ჭაყელი.

პროექტის ფარგლებში შექმნილი კეისების ავტორები არიან: ამირან გიგინეიშვილი, ოთარ კიკვაძე, ირაკლი შაპავა, აკაკი რუხაძე, ლევან ჩხაიძე, მიხეილ ძაგანია.



I. პოლიტიკის ანალიზი

1. შესავალი

ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმირების პროცესში 2008 წელს მნიშვნელოვანი ცვლილება არ მომხდარა. კვლავ გრძელდებოდა ის კურსი, რომელიც წინა წლებში ჩამოყალიბდა, კერძოდ ძალაუფლების და რესურსების კიდევ უფრო მაღალი ხარისხით კონცენტრაცია ცენტრალური ხელისუფლების ხელში და თვითმმართველობების ისედაც მიზერული უფლებების შეზღუდვა.

აღნიშნულ გარემოებას განაპირობებს როგორც ადრე არსებული, ისე ახალი ფაქტორების მთელი წყება.

ძველი მიზეზებიდან რეფორმირების პროცესზე კვლავაც ზემოქმედებს:

- ე.წ. “პოსტრევოლუციური ხელისუფლების სინდრომი” - როცა ცენტრალური ხელისუფლება, სწრაფი რეფორმირების აუცილებლობის მიზეზითა თუ საბაბით, ცდილობს ძალაუფლების მაქსიმალურ ცენტრალიზაციას, რათა არ დაუშვას ოპოზიციური, “რევანშისტული” ძალების გაძლიერება და დროში არ გაწელოს გარდაქმნების პროცესი;
- ადგილობრივი ელიტებისადმი უნდობლობა და სხვაგვარად მოაზროვნეთა, განსხვავებული ინტერესთა ჯგუფების წარმოქმნის ან/და არსებულთა გაძლიერების ხელის შეშლის სურვილი, რათა საფრთხე არ შეექმნას მმართველი პარტიისა თუ მმართველი ელიტის უკონტროლო გავლენას რეგიონებში;
- ცენტრის სურვილი, თავის ხელში სრულად მოაქციოს ქვეყანაში არსებული ფინანსური თუ ადამიანური რესურსები და არ დაუშვას სხვა, “მეორეხარისხოვანი” საქმეების კეთებისას მათი ფლანგვა;
- პოსტოტალიტარული ქვეყნებისათვის დამახასიათებელი ტენდენცია - ნაკლები ყურადღება მიექცეს ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარებას, ვინაიდან ქვეყნის წინაშე სხვა მნიშვნელოვანი გამოწვევები (მაგალითად მძიმე სოციალური ფონი, დარღვეული ტერიტორიული მთლიანობა, მუდმივმოქმედი საგარეო საფრთხე) დგას.

ამავე დროს, 2008 წლის განმავლობაში გაჩნდა ახალი ფაქტორებიც:

- 2007 წლის II ნახევრიდან ქვეყანაში განვითარებული პოლიტიკური კრიზისი, რამაც ხელისუფლებას ახალი მიზანი დაუსახა - არ დაუშვას ქვეყნის მმართველობის ვერტიკალის “ჩამოშლა” და ცალკეულ სფეროებსა თუ რეგიონებში მმართველი გუნდის გავლენისაგან თავისუფალი პოლიტიკური პროცესების განვითარება, რაც ხელისუფლების მიერ რუსულ გავლენასთან ან - სრულად ან ნახევრად კრიმინალური ელიტების, მაფიოზური და პატრიმონიალური კლანების გაბატონებასთან არის გაიგივებული.
- რუსეთ-საქართველოს 2008 წლის აგვისტოს შეიარაღებული კონფლიქტი, რამაც აშკარად აჩვენა რეგიონებში (განსაკუთრებით საომარი მოქმედების არეალში და ეთნიკურ ანკლავებში) ცენტრალური ხელისუფლების ადგილობრივი სტრუქტურების არაეფექტური მუშაობა და სისუსტე. ასეთ ფონზე დემოკრატიზაციის ნებისმიერი მოთხოვნა სახელმწიფო ინტერესების საწინააღმდეგო ქმედებასთან არის გაიგივებული.
- 2008 წლის II ნახევრიდან დაწყებული მსოფლიო ეკონომიკური კრიზისი, რომელიც საკმაოდ მტკივნეულად განიცადა სუსტმა ქართულმა ეკონომიკამ და სავარაუდოდ, კიდევ უფრო მძიმე იქნება მისთვის, სულ მცირე, მომავალი 2-3 წლის განმავლობაში. ზედმეტი თავისუფალი კაპიტალის კატასტროფულმა შემცირებამ, დიდი პრივატიზაციის პროცესის დასრულებამ და შედეგად მიღებული ფინანსური რესურსების (ისევე, როგორც ძველი კლანური სისტემების ქონების ექსპროპრიაციის შედეგად მიღებული თანხების) ამონურვამ საეჭვო გახადა არა თუ ახალი პროგრამების (მ.შ., თუნდაც კიპოთეკურად, ცენტრალური ხელისუფლების სურვილის შემთხვევაში, ადგილობრივი დემოკრატიის გაძლიერების) დაწყების, არამედ ძველი პროგრამების (ახალი სამუშაო ადგილები, განათლების რეფორმა და სხვ.) გაგრძელების ან დასრულების საკითხი.



ამავე დროს, ადგილობრივი თვითმმართველობის დღეისათვის არსებული სისტემის არაეფექტურობა სულ უფრო და უფრო თვალსაჩინო ხდება და სულ უფრო და უფრო ხმამაღლა გაისმის ცვლილებების მოთხოვნა არა მარტო სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლებისა და საერთაშორისო ორგანიზაციების, არამედ იმ პირთა თუ ინტერესთა ჯგუფების (მათ შორის ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელეების) მხრიდანაც, რომლებიც ადრე მხარს უჭერდნენ ხელისუფლების მიერ დეცენტრალიზაციის სფეროში განხორციელებულ პოლიტიკას. ამასთან გაისმის არა ზოგადად ცვლილებების, არამედ რეალური დეცენტრალიზაციის დაწყებისა და რეფორმის ბოლომდე განხორციელების მოთხოვნა.

მიუხედავად ასეთი წინაპირობებისა, რეფორმირების ძველი კურსი ინერციით კვლავ გრძელდება, ამასთან, თუ წინა წლებში ცენტრის მხრიდან არაკანონიერი ზეწოლა გაბატონებულ ტენდენციას ქმნიდა, ბოლო 2 წლის განმავლობაში დაიწყო ადგილების უფლებების საკანონმდებლო შეზღუდვებიც და არსებული სიტუაციის არა მარტო დე ფაქტო, არამედ დე იურე დაკანონება, რასაც ხშირად საკმაოდ კუროზული ფორმა აქვს.

გარკვეული დადებითი ასპექტები, როგორცაა, მაგალითად, კანონმდებლობის ხშირი ცვლის ტენდენციის შემცირება, იურიდიული ტექნიკის შედარებით დახვეწა და საზოგადოებრივი სერვისების ცალკეულ სფეროებში (ნავის გატანა) არსებული სიტუაციის ნაწილობრივი გამოსწორება, საერთო ნეგატიურ სურათს ვერ ცვლის.

2. კანონმდებლობა

2008 წლის განმავლობაში თვითმმართველობის სფეროში ახალი საკანონმდებლო აქტები არ ყოფილა მიღებული, რაც არსებული სისტემის შედარებითი სტაბილიზაციის მაჩვენებელია.

ამავე დროს კვლავ გრძელდებოდა მოქმედ ნორმატიულ ბაზაში ცვლილებების შეტანა. საანგარიშო წლის მანძილზე არსებულ კანონებში შესწორებათა შეტანის დინამიკა ასე გამოიყურება:

- “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ორგანულ კანონში შეტანილია 2 შესწორება (2007 წელს შეტანილ იქნა 7);
- “საქართველოს დედაქალაქის - თბილისის შესახებ” კანონში - 4 შესწორება (2007 წელს - 4);
- “სახელმწიფო ქონების და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების პრივატიზებისა და სარგებლობის უფლებით გადაცემის შესახებ” კანონში - 2 შესწორება (2007 წელს - 3);
- “ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ” კანონში - 1 შესწორება (2007 წელს - 2);
- საქართველოს საგადასახადო კოდექსში - 3 შესწორება (2007 წელს - 2);
- “ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ” კანონში - 1 შესწორება (2007 წელს - შესწორება არ ყოფილა).

მთლიანობაში სახეზეა შეტანილ შესწორებათა სიხშირის შემცირება. თუ 2007 წლის მანძილზე მოქმედ კანონმდებლობაში შევიდა 22 შესწორება, 2008 წელს მისმა რიცხვმა 13 შეადგინა.

შესწორებათა სიხშირის შემცირება, ერთი მხრივ, უცილობლად პოზიტიურად უნდა შეფასდეს. მეორე მხრივ, ეს იმაზე მეტყველებს, რომ ხელისუფლებამ უკვე თითქმის საბოლოოდ ჩამოაყალიბა ის სტრუქტურა, რომლის შექმნაც რეფორმირების პროცესის დასაწყისში იყო განზრახული.

დღეისათვის მოქმედი თვითმმართველობის საკანონმდებლო ბაზა შეიძლება დახასიათდეს როგორც მკვეთრად ცენტრალიზებული, რომელიც ავლენს სრული ცენტრალიზაციისაკენ სწრაფვის ტენდენციას დეცენტრალიზაციის პროცესის ყველა მიმართულებით.

აღნიშნულის მაგალითად გამოდგება ცალკეულ საკანონმდებლო აქტებში შეტანილი ცვლილებების მოკლე მიმოხილვა¹.

1. საკანონმდებლო ცვლილებების ზეგავლენა ყოველდღიურ პრაქტიკაზე უფრო კონკრეტულად ქვემოთ, შესაბამის ქვეთავებსა და მომდევნო სტატიებში იქნება განხილული.



ორგანული კანონი “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ”

ნეგატიური ასპექტებიდან აღსანიშნავია:

- კანონმდებლობაში ბიუჯეტის სტრუქტურის აღწერაში ტერმინ “შემოსავლების” ნაცვლად, რაც უშუალოდ ასახავდა შემოსავლების ცალკეულ სახეობებს (მ.შ. საკუთარ შემოსავლებს), შემოტანილ იქნა ტერმინი “შემოსულობები”, რაც თვით ორგანული კანონის მიხედვით მხოლოდ ბიუჯეტის შიდა კლასიფიკატორს წარმოადგენს, ხოლო “საკუთარი შემოსავლების” ცნება კანონში საერთოდ გაქრა;
- ფაქტიურად შეუზღუდავი გახდა სპეციალური ტრანსფერის მოქმედების არეალი, ამიერიდან თვითმმართველობებს მიენიჭათ “უფლება”, ეს სახსრები მიმართონ ცენტრალური ხელისუფლების საქმიანობის დასაფინანსებლად, თუ ამ უკანასკნელმა “თხოვა” თვითმმართველობებს ასეთი დახმარება;
- ანალოგიურად, და სავარაუდოდ იმავე მიზნით, გაფართოვდა სარეზერვო ფონდის გამოყენების არეალიც;
- კიდევ უფრო გაიზარდა კონტროლი თვითმმართველობათა საფინანსო საქმიანობაზე - ამიერიდან ეს კონტროლი შეიძლება განხორციელდეს არა მარტო საკრებულოს საფინანსო კომისიის, არამედ “კანონით განსაზღვრული სხვა ორგანოების” მიერაც (მაგალითად, კონტროლის პალატა), მიუხედავად იმისა, რომ ასეთი დებულება წინააღმდეგობაში მოდის თვით ორგანულ კანონთან, რადგან ადგილობრივ თვითმმართველობებს სახელმწიფო ორგანოებთან აიგივებს.
- შეიცვალა ცენტრალური ხელისუფლების მიერ მუნიციპალიტეტთათვის დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელებაზე ზედამხედველობის წესი - განსაზღვრულად უკვე აღარ სახელდება კანონი და ხელშეკრულება, ამასთან აუცილებელი ხდება სახელმწიფო ორგანოს მიერ ზედამხედველობის პროცესში მხარის გუბერნატორთან კოორდინაცია.

ცვლილებათა პოზიტიური ასპექტია მუნიციპალიტეტის მიერ გრანტის მიღებისა და სესხის აღებისას აუცილებელი პროცედურების განსაზღვრა და სრულყოფა.

ყველაზე უფრო კურიოზულ მოვლენას წარმოადგენს ორგანულ კანონში 2009 წლის 27 მარტს შეტანილი ცვლილება, რომლის თანახმადაც თვითმმართველი ერთეულის ნებაყოფლობით უფლებამოსილებებს დაემატა კიდევ ერთი “უფლება” - “ნებაყოფლობით” გადაწყვიტოს სახელმწიფო მმართველობის ორგანოებისათვის მატერიალურ-ტექნიკური დახმარების საკითხი. საყურადღებოა, რომ 2009 წლის მარტში მიღებული კანონი ამოქმედებულად ჩაითვალა 2006 წლიდან, რითაც მას მიენიჭა უკუქცევითი ძალა და გაამართლა 2006-2008 წლებში ცენტრალური ხელისუფლებისათვის მუნიციპალიტეტთა მიერ აღმოჩენილი, თვით ქართული კანონმდებლობის მიერ აკრძალული, მატერიალურ-ტექნიკური “დახმარებები”.

კანონი “საქართველოს დედაქალაქის - თბილისის შესახებ”

კანონში შესული ცვლილებების დიდი ნაწილი იმეორებს “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ორგანულ, როგორც იერარქიულად ზემდგომ კანონში შეტანილ შესწორებებს, თუმცა არის განსხვავებებიც.

უმთავრეს ნეგატიურ ასპექტს წარმოადგენს თბილისის თვითმმართველი ერთეულისთვის საჯარო სამართლის იურიდიული პირების შექმნის უფლებამოსილების მინიჭებისა და წარმოშობილი დავების გადაწყვეტის პროცედურა, რომლითაც ირღვევა საქართველოში მოქმედი ერთიანი საკანონმდებლო სივრცე და ილახება ცენტრალური ინსტიტუტების (პრეზიდენტი, მთავრობა, სასამართლო) კანონმდებლობით გაანტირებული უფლებები.

პოზიტიურ მოვლენად უნდა ჩაითვალოს დედაქალაქში კულტურული მემკვიდრეობის ძეგლთა სტატუსის განსაზღვრისა და ადგილობრივი სამგზავრო გადაყვანის ორგანიზების, მართვისა და რეგულირების პროცესში საჭირო პროცედურების დახვეწა.

სხვა კანონებში (4 ნორმატიული აქტი) შეტანილი 7 შესწორება შინაარსობრივად არ ცვლის ადრეარსებულ რედაქციას და მიზნად ისახავს მათ ტექნიკურ გამართვას და ორგანულ კანონთან შესაბამისობაში მოყვანას.

2008 წელს მიმდინარე საკანონმდებლო აქტივობის დახასიათებისას უნდა მოვიხსენიოთ ორი საკანონმდებლო ინიციატივა:



- “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ორგანულ კანონში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის თაობაზე, რომელიც ადგილობრივ თვითმმართველობებს აძლევდა სახელმწიფო მმართველობის ორგანოებისათვის მატერიალურ-ტექნიკური დახმარების უფლებას და რომელიც მიღებულ იქნა 2009 წლის მარტში და
- “ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ” საქართველოს კანონში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის თაობაზე, რომლის თანახმადაც ზუსტდებოდა ზედამხედველობის პროცედურები. ეს ინიციატივა, რომელიც ცენტრალურ ხელისუფლებისაგან ითხოვდა მოთხოვნების დასაბუთებას, დღემდე არ არის მიღებული პარლამენტის მიერ².

როგორც ითქვა, 2008 წლის მანძილზე გარკვეულწილად დაიხვეწა იურიდიული (მიღებისა და ექსპერტიზის) ტექნიკა, კანონები უფრო ურთიერთპარამონიზებულია (მ.შ. ტრმინოლოგიურადაც), უფრო გაძლიერდა განმარტებითი ნაწილები.

ამავე დროს, კვლავ არსებობს მაგალითები, როცა პარლამენტი ერთდროულად (ერთ საკანონმდებლო ცვლილებათა პაკეტში) განიხილავს ურთიერთწინააღმდეგობრივ პროექტებს; ნორმატიული აქტები კვლავ შემჭიდროებულ ვადებში მიიღება და მათი ამოქმედების ვადები არაა ოპტიმალურად განსაზღვრული; შემცირდა ცალკეული მუხლების კონკრეტულობა, ხშირია ერთი და იგივე საკითხების დუბლირება; კვლავ არ გამოიყენება ტიპური დებულებები და სხვა სარეკომენდაციო აქტები.

3. კომპეტენციები

2008 წლის განმავლობაში პრაქტიკაში ამოქმედდა ის ნორმები, რომლებიც წინა წელს იქნა მიღებული და რომელიც გულისხმობს თვითმმართველობათა ისედაც მცირე ექსკლუზიურ კომპეტენციათა რიცხვის უფრო შემცირებას. კანონმდებლობის მიხედვით, ექსკლუზიურ კომპეტენციათა შორის უკვე აღარ გვხვდება ისეთი უფლებამოსილებანი, რომლებიც ტრადიციულად, მთელ მსოფლიოში, ადგილობრივი თვითმმართველობის რეგულირების სფეროს განეკუთვნება³.

ამ მხრივ საქართველო კიდევ უფრო დაშორდა არა მარტო ძველი დემოკრატიის ქვეყნებს (დას. ევროპა, აშშ და სხვ.), არამედ ჩამორჩა დსთ-ს ქვეყნებსაც, მ.შ. თავის კავკასიელ მეზობლებს. ისეთი კომპეტენციები - როგორცაა წყალმომარაგება, ცენტრალური გათბობა, ნარჩენების მართვის სრული ციკლი (მ.შ. ნარჩენების უტილიზაცია), სპეციალიზებული (მუსიკალური, სპორტული და ა.შ.) სკოლები და სხვ. - იგივე სომხეთისა და აზერბაიჯანისაგან განსხვავებით, გასულია თვითმმართველობათა კონტროლის სფეროდან.

ამავე დროს, როგორც კანონმდებლობის თანახმად, ისე ყოველდღიურ პრაქტიკაში ხშირია მუნიციპალიტეტების მიერ ცენტრალური ხელისუფლების კომპეტენციების განხორციელების პრეცედენტი (მაგალითისათვის გამოდგება თუნდაც ზემოხსენებული - ადგილობრივი საბიუჯეტო სახსრებით ცენტრის დაფინანსების “უფლება”). სამაგიეროდ ცენტრალური ხელისუფლება სულ უფრო და უფრო აქტიურად ერევა თვითმმართველობათა ექსკლუზიურ და ნებაყოფლობით უფლებამოსილებებში (ადგილობრივი გზების დაგება, ფასადების შეღებვა, ხიდების აღდგენა და სხვა), განსაკუთრებით - წინასაარჩევნო პერიოდში. შეიძლება ვივარაუდოთ, რომ ხელისუფლება ვერ ხედავს ზღვარს ადგილობრივი და ეროვნული დონის საქმეებს შორის. ცენტრალური ხელისუფლების მიერ წარმოებული ინტერვენციონისტული პოლიტიკა ადგილობრივი საქმეების მიმართ ხშირად კონკრეტული ხელისუფალის საკუთარი ხედვის პროექცია უფროა, ვიდრე გრძელვადიანი პოლიტიკის ნაწილი.

მთელი რიგი უფლებამოსილებები არ არის მკაფიოდ გამიჯნული ცენტრალურ ხელისუფლებასა და ადგილობრივ თვითმმართველობას შორის, ნორმატიულად არ არის რეგლამენტირებული ექსკლუზიური უფლებამოსილებების აღსრულების მექანიზმები. თუმცა ხშირად არც კანონით თვითმმართველობებისათვის მინიჭებულ კომპეტენციების რეალიზაციის პროცესში არის საქმე უკეთესად. ხშირად ადგილი აქვს არამიზნობრივ ხარჯებს მუნიციპალიტეტების მხრიდან, ამასთან ასეთი ხარჯების განწევა თითქმის უცვლელად, ერთდროულად და პარალელურად ხდება თითქმის ყველა მუნიციპალიტეტში (პოლიციის განყოფილებების, საქართველოს პარლამენტში არჩეული მაჟორიტარი დეპუტატის ბიუროების, ჯანდაცვის,

2. მვედველობაში გვაქვს დეპუტატ ვანო ხუხუნიაშვილის მიერ ინიცირებული პროექტი კანონში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანაზე, რომელიც ეფუძნება მმართველობის სისტემისა და ტერიტორიული მოწყობის რეფორმის ცენტრში მომზადდა.
 3. მაგალითისათვის, 2007 წლის 20 ნოემბრის შესწორებით ადგილობრივ თვითმმართველობებს ჩამოერთვათ წყალმომარაგების უფლებამოსილება.



ზოგადი განათლების და ა.შ. ხარჯების დაფინანსება), რაც იმაზე მეტყველებს, რომ აღნიშნული აქტივობები “ზემოდან” არის ნაკარნახევი და სანქცირებული.

ეს ხდება მაშინ, როცა ადგილობრივ თვითმმართველობებს დაუფინანსებელი რჩებათ საკუთარი ექსკლუზიური უფლებამოსილებები. მწირი საბიუჯეტო შემოსავლებიდან გამომდინარე, ადგილობრივი თვითმმართველობების ხარჯებიც შეზღუდულია. ამიტომაც, ხარჯების უდიდესი ნაწილი თვითმმართველობის აპარატის და სხვა, ეროვნული დონის პროგრამების (ჯანდაცვა, განათლება) ხელშემწყობი ხარჯების დაფინანსებას ხმარდება. ამდენად, ადგილობრივი თვითმმართველობების მიერ რეალური განვითარებაზე ორიენტირებული პროგრამების დაფინანსება არ ხორციელდება. ადგილობრივი თვითმმართველობების უმეტესობაში მოუწესრიგებელია ინფრასტრუქტურა, მწირი თანხები იხარჯება საზოგადოებრივ ღონისძიებებზე, რის გამოც მაღალია მოსახლეობის მიგრაცია სოფლებიდან ქალაქის ტიპის დასახლებებში, ხოლო ქალაქის ტიპის დასახლებებიდან - დედაქალაქში. შედეგად, ქვეყნის მოსახლეობის 1/3 დედაქალაქშია კონცენტრირებული.

4. მოწყობა და სტრუქტურა

2008 წელს თვით ხელისუფლებისთვისაც კი აშკარა გახდა ახალი ტერიტორიული მოწყობის ირაციონალური (არაეფექტური) ხასიათი. აღნიშნულის მაგალითად გამოდგება “სოფლის დახმარების პროგრამის” ამოქმედება - ცენტრალურ ხელისუფლებას უნევს ხარჯის განევა იმ პროგრამების დასაფინანსებლად, რომელთა განხორციელება წესით ადგილობრივი თვითმმართველობების ექსკლუზიურ კომპეტენციას უნდა წარმოადგენდეს.

2005-2006 წლებში განხორციელებული ქვეყნის ახალი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობა მიზნად ისახავდა ადგილობრივი თვითმმართველობებისათვის რეალური რესურსების გადაცემას. გარდა იმისა, რომ თვითმმართველობებს რეალურად არ მიუღიათ საკუთარი რესურსები და კიდევ უფრო დამოკიდებულნი გახდნენ ცენტრალურ ხელისუფლებაზე, ისინი, გამსხვილების შედეგად, კიდევ უფრო დაშორდნენ მოსახლეობას. ყოფილი ქვედა დონის საკრებულოების ტერიტორიებზე ტერიტორიული ორგანიზაციების რწმუნებულთა შტატის შემოღება არ შეიძლება ჩაითვალოს არსებული სისტემის ალტერნატივად. იმ შემთხვევაშიც კი, თუ მათ გადაეცემათ შესაბამისი უფლებამოსილება და რესურსები, ისინი ვერ იქნებიან ადგილობრივი თემების მოსახლეობის ნების გამომხატველნი. ამას გარდა, ყოფილ რაიონულ დონეზე თვითმმართველობების ატანა მაშინ, როდესაც მათ ფაქტურად საკუთარი რესურსები არ გააჩნიათ, ადგილებზე გადაჭარბებული პოლიტიზაციისა და ცენტრისათვის პრობლემების შექმნის საფრთხეს შეიცავს. და ბოლოს, ახლო თუ შორეულ მომავალში ქვეყანაში რეგიონული დონის შემოღება ახალი კონფლიქტების საფუძველს შექმნის მომავალ რეგიონებსა და მათ შემადგენლობაში შემავალ რამდენიმე მსხვილ მუნიციპალიტეტს შორის, ვინაიდან ზოგიერთი მუნიციპალიტეტი (გორი, გარდაბანი, მარნეული ...) ადამიანური და სხვა რესურსების ოდენობით აღემატება კიდევ ზოგ სუსტ რეგიონს (მცხეთა-მთიანეთი, გურია, რაჭა-ლეჩხუმი-ქვემო სვანეთი).

საქართველოს პოლიტიკურ ელიტაში უკვე გაისმის ხმები 2005 წლამდე არსებული მოდელის აღდგენის საჭიროებაზე. სავარაუდოდ ეს სურვილი საარჩევნო კონიუნქტურითაა ნაკარნახევი და არ ითვალისწინებს ძველ მოდელში არსებული სისუსტეების აღმოფხვრის მექანიზმების ჩამოყალიბებას, ვინაიდან საბოლოო დასკვნების გამოტანამდე აუცილებელია დეტალურად იქნას გაანალიზებული რეფორმის მიმდინარეობის ყველა ასპექტი, რათა ხელისუფლებამ და საზოგადოებამ სწორი დასკვნები გააკეთოს და მოკლევადიანი პოლიტიკური მიზნების მისაღწევად კვლავ ნაჩქარევი გადანყვეტილებები არ იქნას მიღებული.

ასეთი პერსპექტივის გათვალისწინებით მუშაობა უნდა წარიმართოს არა ადრე არსებული მრავალი, სუსტი მუნიციპალიტეტის აღდგენის, არამედ ძველი და ახალი მოდელების შუალედური ვარიანტის ჩამოყალიბების მიმართულებით, რაც ცენტრალურ ხელისუფლებას მნიშვნელოვნად შეუმსუბუქებს საზოგადოების წინაშე ნაკისრი ვალდებულებების ტვირთს და ამავე დროს არ შეუქმნის პრობლემებს, თუნდაც სერიოზული პოლიტიკური, ეკონომიური, თუ სხვა სახის კრიზისების პერიოდში.

ძველ ტრადიციებისაკენ დაბრუნების ტენდენცია შეინიშნება ადგილობრივი თვითმმართველობების სტრუქტურათა ფუნქციონირების პროცესშიც. მიუხედავად რეფორმის ავტორთა დეკლარირებისა, რომ მთავარ როლს ადგილებზე წარმომადგენლობითი ორგანიზაციები - საკრებულოები უნდა ასრულებდნენ, კვლავ ძლიერდება აღმასრულებელი შტოს - გამგეობის/მერიის როლი, საკრებულოთა უფლებების შემდგომი შეზღუდვის ფონზე.



“ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ორგანულ კანონში 2008 წელს შესული ცვლილებით, ერთი საბიუჯეტო ორგანიზაციისთვის დამტკიცებულ ასიგნებათა 10%-იანი ლიმიტის ფარგლებში გადანაწილების უფლების ნაცვლად, დადგინდა კონკრეტულ მუხლში გადანაწილების 5%-იანი ლიმიტი. ამავე დროს, ამ დებულების საპირისპიროდ, “ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ” კანონში შესული შესწორების თანახმად, მომდევნო ორი წლის (2009-2010) განმავლობაში ეს მაჩვენებელი, შესაბამისად, 15% და 10%-ით განისაზღვრა, რაც თვითმმართველობის აღმასრულებელი შტოს მოქმედების თავისუფლებას ზრდის საკრებულოს მხრიდან ყოველგვარი კონტროლის გარეშე.

ანალოგიური ცვლილებები საკმაოდ დაბავს ურთიერთობას საკრებულოსა და გამგეობას, ასევე საკრებულოსა და რეგიონში სახელმწიფოს რწმუნებულს/გუბერნატორს შორის, ვინაიდან ეს უკანასკნელი, როგორც წესი, ურთიერთობაში აღმასრულებელ შტოს, გამგეობას, როგორც სახელისუფლებო ვერტიკალის ბუნებრივ გაგრძელებას, ანიჭებს უპირატესობას⁴.

5. ზინანსები

5.1. შემოსულობები

ადგილობრივი თვითმმართველობების შემოსავლების ზრდა საქართველოში ბოლო ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის უმთავრეს მიზანს წარმოადგენდა. რეფორმის ავტორები თანახმანი იყვნენ შეემცირებინათ ადგილობრივი დემოკრატიისა და მოსახლეობასთან სიახლოვის ხარისხი, თუ გამსხვილებული თვითმმართველობები მიაღწევდნენ რეალურ ფინანსურ მდგრადობას და შეძლებდნენ ეფექტური საზოგადოებრივი მომსახურების მიწოდებას მოსახლეობისათვის.

ქვედა დონის, სუსტი მუნიციპალიტეტების გაუქმებისა და თვითმმართველობების ყოფილ რაიონულ დონეზე ატანის შემდეგ ნათელი გახდა, რომ ცენტრი უკვე ახალ, გამსხვილებული თვითმმართველობების უფლებამოსილებათა და რესურსების შემცირებას იწყებს.

სამწუხაროდ აღნიშნული ტენდენცია 2008 წლის განმავლობაშიც გაგრძელდა. მიუხედავად იმისა, რომ ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების საბიუჯეტო შემოსულობებმა 1,4 მლრდ. ლარი შეადგინა, რაც თვითმმართველობის ჩამოყალიბების შემდეგ ყველაზე მაღალ მაჩვენებელს წარმოადგენს, ადგილობრივი თვითმმართველობების ფინანსური დამოუკიდებლობის ხარისხი არ გაზრდილა.

უფრო მეტიც, ადგილობრივ ბიუჯეტებში მკვეთრად შემცირდა საკუთარი შემოსავლების ხვედრითი წილი⁵. “საკუთარი შემოსავლები” ბიუჯეტებში უკვე აღარ არის ძირითადი საკლასიფიკაციო ერთეული, ხოლო საკუთარ შემოსულობებს მიეკუთვნა გამოთანაბრებითი ტრანსფერებიც, რომელთა ოდენობის განსაზღვრა მთლიანად ცენტრალური ხელისუფლების პრეროგატივას წარმოადგენს.

აღნიშნული პოლიტიკის შედეგად მუნიციპალიტეტები მეტწილად ცენტრის ტრანსფერებზე არიან დამოკიდებულნი, რაც ზოგი მუნიციპალიტეტის შემოსავლების უდიდეს ნაწილს (2/3-ზე მეტს) შეადგენს. ეს, თავის მხრივ, ზრდის ცენტრის მხრიდან მათზე ზეწოლის საფრთხეს⁶.

ტრანსფერების წილის რამდენჯერმე გაზრდა გამოწვეულია გამოთანაბრებითი ტრანსფერის გაანგარიშების მეთოდოლოგიის ცვლილებით. თუ 2007 წელს გამოთანაბრებითი ტრანსფერის გაანგარიშების ფორმულა მხოლოდ შემოსავლების გამოთანაბრებას ისახავდა მიზნად და ადგილობრივი ბიუჯეტების ხარჯვით ნაწილს არ ითვალისწინებდა, ამასთან სატრანსფერო გათვლებში არ ფიგურირებდა თბილისი (სადაც სულ მოსახლეზე შემოსულობების მაჩვენებელი 83 ლარს შეადგენდა, საერთოეროვნული 45 ლარისაგან განსხვავებით), 2008 წლის 1 იანვრიდან გაანგარიშების ახალი ფორმულის ამოქმედების შედეგად, არსებული ხარვეზი გამოსწორდა და ზემოხსენებული კოეფიციენტები გათვალისწინებულ იქნა.

4. აღნიშნულის თვალსაჩინო მაგალითი დანართში II კვისის სახითაა მოტანილი.

5. მაგალითისათვის, ქონების გადასახადი ადგილობრივი ბიუჯეტების საშემოსავლო ნაწილის მხოლოდ 9% შეადგენს, საიდანაც უდიდესი წილი თბილისზე მოდის.

6. მაგალითისათვის, ხარაგაულის მუნიციპალიტეტის 2009 წლის ბიუჯეტის შემოსავლების პროგნოზი 2,4 მლნ. ლარია, საიდანაც 89% ცენტრის დოტაციას შეადგენს. იხ. III კვისი.



ამავე დროს, ფინანსთა სამინისტროს დღემდე არ დაუმტკიცებია ტრანსფერის გაანგარიშების კოეფიციენტები. ხდება კოეფიციენტებით მანიპულირება და შედეგად თვითმმართველობები რეალურად საჭიროზე ნაკლებ ტრანსფერს იღებენ.

ასევე გაიზარდა სპეციალური ტრანსფერის მოცულობა (48,2 მლნ. ლარიდან 158,8 მლნ. ლარამდე), ვინაიდან მის დეფინიციაში გაჩნდა საკმაოდ ბუნდოვანი ტერმინი - “სხვა აუცილებელი ხარჯები”. 2008 წლის 30 დეკემბრიდან კი ამ ტრანსფერის მიზნობრიობა ფაქტურად ყოვლისმომცველი გახდა, ვინაიდან მისი გამოყენება უკვე შეიძლება ასევე დაუკონკრეტებელი “სხვა გადასახდელების დასაფინანსებლად”, რაც არღვევს ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიის პრინციპებს, კერძოდ მე-9 მუხლის მე-7 პუნქტს (სუბსიდიებით სპეციალური პროგრამების დაფინანსების მიზანშეუწონლობის შესახებ).

რეალურად ყველა ამ ცვლილების შედეგად ფორმალურად შენარჩუნდა ადგილობრივი თვითმმართველობების ბიუჯეტების მთლიანი მოცულობა, მაგრამ ფაქტობრივად ამ თანხების უდიდესი ნაწილის გაცემა ცენტრზეა დამოკიდებული და ცენტრალური ხელისუფლების საქმიანობის დაფინანსებას ხმარდება.

ცენტრის მიერ თვითმმართველობებისათვის საკუთარი შემოსავლების “ნართმევის” ტენდენცია განსაკუთრებით გაიზარდა ბოლო 2 წლის განმავლობაში.

მარტო 2008 წელს, 2007 წელთან შედარებით, საკუთარი შემოსავლები - 422,5 მლნ. ლარით (66,6%), ხოლო კაპიტალური შემოსავლები 182,3 მლნ. ლარით (57,1%) შემცირდა. ამავე დროს 709,9 მლნ. ლარით (254,8%) გაიზარდა არასაგადასახადო შემოსავლების წილი (მ.შ. ტრანსფერების მოცულობის ზრდამ 426,8 მლნ. ლარი - 599,2% შეადგინა)

შედეგად, ძირეულად შეიცვალა ადგილობრივი ბიუჯეტების სტრუქტურა - თუ ჯერ კიდევ 2007 წელს საკუთარი საგადასახადო შემოსავლები ადგილობრივი ბიუჯეტების 50,2%-ს შეადგენდა, 2008 წელს იგი 15,1%-მდე შემცირდა.

კიდევ უფრო მძიმე სურათს დავინახავთ, თუ გავიხსენებთ ადგილობრივი ბიუჯეტების ხვედრითი წილის ცვლის დინამიკას “ვარდების რევოლუციის” მომდევნო წლებში.

ცხრილი #1. ადგილობრივი ბიუჯეტების წილი მთლიან შიდა პროდუქტთან და კონსოლიდირებულ ბიუჯეტთან მიმართებაში (%%)

წლები	მშპ-სთან მიმართებაში (%)	კონსოლიდირებულ ბიუჯეტთან მიმართებაში (%)
2004	6,0	22,8
2005	5,3	18,3
2006	4,8	14,3
2007	5,1	14,1
2008	2,4	6,0
2009 ⁷	1,6	5,1

წყარო: საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო.



5.2. გადასახდელები

2008 წელს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების საბიუჯეტო გადასახდელების საერთო მოცულობამ 1,35 მლრდ. ლარზე მეტი შეადგინა. ამასთან, როგორც ზემოთ აღინიშნა, საკმაოდ მნიშვნელოვანი ხარჯი იქნა გაწეული თვითმმართველობის არასაკუთარი კომპეტენციების დასაფინანსებლად (პოლიციის განყოფილებების, პარლამენტის მაჟორიტარი დეპუტატების ბიუროების, ჯანდაცვის, ზოგადი განათლების და ა.შ. ხარჯების დაფინანსება)⁸.

2008 წელს არასაკუთარი ხარჯების წილი მთლიან ხარჯებში არც თუ ისე მცირეა. 2007 წელს არამიზნობრივი ხარჯების წილი შეადგენდა მთლიანი ხარჯების 6,4 პროცენტს, 2008 წელს - 9,1 პროცენტს, ხოლო 2009 წელს კი დაგეგმილ გადასახდელებს შორის მას 8,6 პროცენტი უჭირავს. ადგილობრივი თვითმმართველობების მიერ ექსკლუზიური უფლებამოსილებების დაუფინანსებლობა ამძიმებს რეგიონებში არსებულ ისედაც მძიმე სოციალურ ფონს.

დედაქალაქს, რომელსაც სხვა მუნიციპალიტეტებთან შედარებით, ერთ სულ მოსახლეზე ყველაზე მაღალი საბიუჯეტო შემოსავლები გააჩნია, მეტ-ნაკლებად ყველაზე კარგად აქვს მოწესრიგებული ინფრასტრუქტურა და სახელმწიფო ბიუჯეტის უმეტესი ნაწილიც დედაქალაქში იხარჯება. შეიქმნა სიტუაცია, როცა დედაქალაქის ბიუჯეტი დაახლოებით 2-ჯერ აღემატება ქვეყნის ყველა სხვა დანარჩენი თვითმმართველობების ბიუჯეტების ჯამს (ავტონომიური რესპუბლიკების გამოკლებით). დანამდვილებით შეიძლება ითქვას, რომ მთელი ეკონომიკური აქტივობა და შესაბამისად ფინანსები, ერთ ქალაქშია თავმოყრილი.

მთლიანობაში, ადგილობრივი ბიუჯეტების ხარჯვითი ნაწილის 56% მოდის ადმინისტრაციის შენახვასა და ისეთი საქმიანობის დაფინანსებაზე (ჯანდაცვა, განათლება და სხვ.), რაც ქართული კანონმდებლობის მიხედვით, არ წარმოადგენს უშუალოდ ადგილობრივი თვითმმართველობების კომპეტენციებს.

ხარჯვითი ნაწილის კიდევ ერთი უარყოფით ასპექტს წარმოადგენს სარეზერვო ფონდის (რაც ფიქსირებული ასიგნებების მაქსიმუმ 2%-ს, დაახლოებით 28 მლნ. ლარს შეადგენს) მიზნობრიობის არეალის გაზრდა. ამჟამად უკვე დასაშვებია ამ თანხის “სხვა ადგილობრივი მნიშვნელობის ღონისძიებების” დასაფინანსებლად მიმართვა, თუმცა არაა დაკონკრეტებული, რა მოიაზრება კანონის ამ განმარტებაში, რაც ზრდის აღნიშნული თანხების არამიზნობრივად გამოყენების საფრთხეს. მაგრამ ეს, სხვა პრობლემებთან შედარებით, ყველაზე “უწყინარ” პრობლემად მოჩანს.

სახელმწიფო და ადგილობრივი უფლებამოსილებებისა და ბიუჯეტების ასეთი აღრევა ზრდის ტრასაქციზურ დანახარჯებს, კერძოდ ადმინისტრირების ხარჯებს, მაგრამ საშუალებას აძლევს ცენტრს, აკონტროლოს არა მარტო თავისი, არამედ ფორმალურად თვითმმართველობების რესურსებიც.

საილუსტრაციოდ გამოდგება მუნიციპალიტეტების არამიზნობრივი ხარჯებისა და “სოფლის დახმარების პროგრამის” ურთიერთშედარება. როგორც აღინიშნა, ცენტრის “თხოვნით” მუნიციპალიტეტებმა სახელმწიფო ინსტიტუტების საქმიანობა 2008 წელს დააფინანსეს დაახ. 130 მლნ. ლარით. ამავე დროს ხდება გაწეული ხარჯების ნაწილობრივ უკან დაბრუნებაც (მაგალითად, “სოფლის დახმარების” სახელმწიფო პროგრამა 2008 წელს 19 მლნ. ლარით, ხოლო 2009 წელს - 21 მლნ. ლარით განისაზღვრა), ოღონდ ეს სახელმწიფოს “საჩუქარს” წარმოადგენს და არა თვითმმართველობების მიერ საკუთარ ტერიტორიებზე განხორციელებულ აქტივობებს.

და ბოლოს, ორიოდ სიტყვით უნდა შევეხოთ ადმინისტრირების ხარჯებს. მართალია განხორციელდა ადგილობრივი სტრუქტურების ოპტიმიზაცია, მაგრამ ამჟამად შემცირებული სტრუქტურები ადმინისტრირებისათვის რამდენჯერმე უფრო მეტ თანხას ხარჯავენ (დაახ. 175 მლნ. ლარი - 2008 წ.), ვიდრე რეფორმამდელი ყველა დონის ადგილობრივი სტრუქტურა სულ ხარჯავდა ერთად აღებულ ადმინისტრაციულ და პროგრამულ ნაწილებზე.

8. მაგალითისათვის, სიღნაღის მუნიციპალიტეტმა პოლიციის დასაფინანსებლად საკუთარი ბიუჯეტიდან გამოყო 7,5 ათ ლარი, ხარაგაულის მუნიციპალიტეტმა - 40 ათ. ლარი, დედოფლისწყაროს მუნიციპალიტეტმა - 64,5 ათ ლარი, ლაგოდეხის მუნიციპალიტეტმა - 220 ათ ლარი, ზუგდიდის მუნიციპალიტეტმა - 714,5 ათ. ლარი. იხ. IV კვისი.



6. ქონება

მიუხედავად იმისა, რომ თვითმმართველობებისათვის სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული ქონების ნაწილის გადაცემის პროცესი 2005 წლიდან დაიწყო, ადგილობრივი თვითმმართველობების ეკონომიკური მდგრადობის ჩამოყალიბებას ხელს უშლის გადაცემის პროცესის გაჭიანურება, ქონების განკარგვასთან დაკავშირებით რეალური დამოუკიდებლობის არარსებობა და ადგილობრივი ფინანსების განაწილების საკითხებში ცენტრალური ხელისუფლების ჩარევის მაღალი ხარისხი. თვითმმართველობებისათვის გადაცემული ქონება მხოლოდ მათი ექსკლუზიური საქმიანობის განსახორციელებლად არის საკმარისი და ამ ქონების განკარგვით დამატებითი შემოსავლების მიღების საშუალება არ ეძლევათ.

თვითმმართველობებისათვის სახელმწიფო ქონების გადაცემა ხდება კანონის საფუძველზე (პირდაპირი წესით) ან თვითმმართველი ერთეულის მიერ მოთხოვნის საფუძველზე. საერთაშორისო ნორმებიდან გამომდინარე, თვითმმართველობებს უნდა ჰქონდეთ საკუთარი ქონების თავიანთი შეხედულებისამებრ განკარგვის საშუალება, მაგრამ საქართველოში ამ მხრივ პარადოქსული სიტუაციაა შექმნილი: მუნიციპალიტეტებს თავისი შეხედულებისამებრ საკუთარი ქონების მხოლოდ სარგებლობაში გაცემა შეუძლიათ, რაც შეეხება განკარგვას, ეს 2007 წლიდან ცენტრალური ხელისუფლების, კერძოდ პრეზიდენტის პრეზიდიუმის ნარმოადგენს.

გარდა აღნიშნულისა, მუნიციპალური საკუთრების სფეროში სხვა პრობლემებიცაა:

- გაურკვეველი, და ხშირად ურთიერთწინააღმდეგობრივი, ნორმატიული ბაზა;
- ქონების გადაცემის პროცესის დაუგეგმავობა და სტიქიური ხასიათი. ინვენტარიზაციისა და პასპორტიზაციის ინსტიტუტების არარსებობა ან/და არაეფექტური მუშაობა;
- სხვადასხვა სახელმწიფო სტრუქტურების (გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტრო, ენერჯეტიკის სამინისტრო, იუსტიციის სამინისტრო და სხვ.) შორის კოორდინაციის არარსებობა;
- ზოგიერთი მუნიციპალიტეტის მცდელობა, მიიღოს ქონება, რაც მისთვის გადაცემას არ ექვემდებარება (მაგ. სკოლების შენობები და ა.შ.);
- ტყის რესურსების ადგილობრივი თვითმმართველობების საკუთრებაში ადგილობრივი მნიშვნელობის ტყის რესურსების (ე.წ. ყოფილი საკოლმეურნეო და საბჭოთა მეურნეობების ტყეები - სულ 800 ათ. ჰა) გადაცემის საკითხის მოუგვარებლობა, მით უმეტეს, რომ 1991 წლიდან მოყოლებული, ამ ტყის მნიშვნელოვანი ნაწილი სრულიად განადგურდა დაუგეგმავი და უსისტემო ჭრის შედეგად;
- ადგილობრივი მნიშვნელობის წყლის რესურსების გადაცემასთან დაკავშირებული საკითხები, მით უმეტეს, იმის გათვალისწინებით, რომ წყალმომარაგების კომპეტენციაც კი ცენტრალურმა ხელისუფლებამ მიითვისა და დღემდე ამაოდ ცდილობს აღნიშნული სტრუქტურის პრივატიზაციას.

7. ზედამხედველობა

ცენტრალიზაციისა და გადაჭარბებული კონტროლის ზრდის ტენდენცია, რომელმაც რეფორმის დასაწყისშივე იჩინა თავი, 2008 წელს კვლავ განაგრძობს ზრდას.

“ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ორგანული კანონის შესწორებები ზრდის მაკონტროლებელი ორგანოების რიცხვს, ამასთან ამ უკანასკნელთ ვეალებათ შემოწმების კოორდინაცია მოახდინონ რეგიონში სახელმწიფოს რწმუნებულთან/გუბერნატორთან. არ კონკრეტდება, თუ რა იგულისხმება ზოგად ტერმინში - “კოორდინაცია” ქვეშ (ეს არის კონსულტაცია, ნებართვის გაცემა თუ ფორს-მაჟორულ სიტუაციებში საგანგებო ჩარევის უფლებამოსილება).

იგივე კანონში შესწორებებით გაფართოვდა საფინანსო შემოწმების განმახორციელებელი სახელმწიფო ინსტიტუტების რიცხვი, თუმცა კანონი არც ამ ორგანიზაციების ჩამონათვალს იძლევა და არც შესაბამისი პროცედურების აღწერას. ასევე არაა მითითებული ის ნორმატიული აქტები, რომლებმაც უნდა განსაზღვრონ აღნიშნული უფლებები და მათი განხორციელების პროცედურები.

თუ გავითვალისწინებთ არსებულ პრაქტიკას, სავარაუდოა, რომ გუბერნატორიც და სხვა სახელმწიფო ინსტიტუტებიც მიიღებენ დამატებით მექანიზმებს მუნიციპალიტეტებზე პოლიტიკური, თუ სხვა სახის, როგორც იურიდიული ზეწოლის, ისე არაპირდაპირი ზემოქმედების განსახორციელებლად. როგორც წესი, ასეთი ქმედება მუნიციპალიტეტთა მხრიდან ლოიალობის შენარჩუნებისათვის გამოიყენება და პრევენციის საშუ-



ალებას წარმოადგენს. ამასთან, იგი არაა ყოვლისმომცველი - “სანდო” თვითმმართველობების მიმართ არათუ ზენოლის მექანიზმები არ გამოიყენება, არამედ მათ ზედმეტი პრივილეგიებიც ენიჭებათ.

აღნიშნულის ნათელ მაგალითს წარმოადგენს “საქართველოს დედაქალაქის - თბილისის შესახებ” კანონში თბილისის მთავრობის დაფუძნებული საჯარო სამართლის იურიდიული პირის მიერ მიღებული გადაწყვეტილების გასაჩივრების წესთან დაკავშირებით შესული დამატება, რომლის თანახმად სასამართლოს როლი დავის გადაწყვეტის პროცესში საერთოდ არაა ნახსენები - უმაღლეს ინსტანციას ამ შემთხვევაში მერი წარმოადგენს. სახელმწიფოს მიერ შექმნილი საჯარო სამართლის იურიდიულ პირთან დაკავშირებულ შემთხვევაში ასეთი უფლება საქართველოს პრეზიდენტსაც არ გააჩნია. ასევე გაურკვეველია, ვინ იქნება მედიატორი მაგალითად, სახელმწიფოსა და თბილისის მთავრობის მიერ შექმნილ საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებს შორის წარმოშობილი დავის შემთხვევაში - ქართული სახელმწიფო, ხელისუფლება, სასამართლო სისტემა, პრეზიდენტი - ერთი მხრივ, თუ თბილისის მერი - მეორე მხრივ.

კანონმდებლობით საქართველოს დედაქალაქს მართლაც აქვს დამატებითი უფლებამოსილებები და მოვალეობები, მაგრამ ასეთი უფლებების მეტისმეტი გაფართოება (ბიუჯეტის შედგენა-განაწილების, კულტურული მემკვიდრეობის დაცვის, ახალი იურიდიული პირების დაფუძნების და სხვა კუთხით, რაც, არც თუ ისე იშვიათად, ეწინააღმდეგება იგივე ორგანული კანონის პრინციპებს) თბილისს აქცევს განსაკუთრებულ, ქვეყნის დანარჩენი ნაწილისაგან გამორჩეულ სუბიექტად, ხოლო მასთან დაკავშირებულ საკანონმდებლო პაკეტს - კვაზი-კოდექსად, რამაც ქვეყნის ერთიან საკანონმდებლო სივრცეში შესაძლოა გარკვეული პრობლემები წარმოშვას.

მთელ რიგ ნაკლოვანებებთან ერთად შემაშფოთებელია ის გარემოება, რომ სახელმწიფო ნაკლებ ყურადღებას აქცევს მათ და ხშირად იგნორირებას უკეთებს ხარვეზების, თუნდაც ტექნიკური, გამოსწორების მცდელობას: კანონპროექტი “ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ” საქართველოს კანონში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის თაობაზე, რომლის თანახმადაც, როგორც თვითმმართველობებისათვის, ისე მათი მაკონტროლებელი ორგანოებისათვის, იზრდებოდა ზედამხედველობის პროცესის ვადები და ხაზგასმული იყო ზედამხედველობის ორგანოს მიერ ნორმატიული აქტის გაუქმებისა ან მასში ცვლილების შეტანის მოთხოვნის შემთხვევაში დასაბუთების აუცილებლობა, საქართველოს პარლამენტს არც განუხილავს.

8. საზოგადოებრივი მომსახურების მიწოდება

როგორც ითქვა, 2008 წელს გაგრძელდა ადგილობრივი თვითმმართველობების ექსკლუზიური კომპეტენციების ცენტრალური ხელისუფლების მიერ მითვისების ტენდენცია. “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ორგანულ კანონში შეტანილი ცვლილებების შედეგად ადგილობრივ თვითმმართველობებს ჩამოერთვათ წყალმომარაგების სისტემები და მათზე კონტროლი (ტარიფების დადგენის უფლება). ტარიფების რეგულირება ენერგეტიკის მარეგულირებელი კომისიის (სემეკი) პრეროგატივა გახდა. ამავე დროს ღიად დარჩა მოქმედი სისტემების საკუთრების საკითხი. იგეგმებოდა აღნიშნულ ობიექტთა ჩართვა პრივატიზაციის ნუსხაში, მაგრამ მძიმე ფინანსური ვალდებულებების (დავალიანებები), ამორტიზებული მატერიალურ-ტექნიკური ბაზისა და მეტად მცირე მასშტაბის გამო მსხვილ ინვესტორთა მოზიდვა ვერ მოხერხდა.

მესაკუთრისა და დამფინანსებლის გაურკვეველობამ 2008 წლის შუახანებში საქართველოს ბევრ მუნიციპალიტეტში წყალმომარაგების სფეროში კატასტროფული სიტუაცია შექმნა. ხელისუფლება იძულებული გახდა, კვლავ თვითმმართველობებისათვის “დაევალებინა” აღნიშნული სტრუქტურის დაფინანსება, მიუხედავად იმისა, რომ ამ უკანასკნელთ აღარ გააჩნდათ შესაბამისი უფლებამოსილება.

უკეთესი სიტუაცია არც იმ სფეროებშია, რომლებიც ჯერჯერობით ისევ ადგილობრივი თვითმმართველობის კომპეტენციას წარმოადგენს. ერთადერთ გამონაკლისად შეიძლება ჩაითვალოს საყოფაცხოვრებო ნარჩენების შეგროვებისა და გატანის სერვისი, სადაც გარკვეული დადებითი ძვრები შეინიშნება. ზოგი მუნიციპალიტეტი (მაგ. გურჯაანი, გორი) ცდილობს გააუმჯობესოს სერვისი, თუმცა ეს გადასახადების ზრდის ხარჯზე ხდება.

საქართველოს 52 მუნიციპალიტეტში ჩატარებული კვლევა აჩვენებს, რომ გატარებული ღონისძიებების შედეგად დასახლებულ პუნქტთა (როგორც წესი, მართო ქალაქების) დასუფთავების ხარისხი 14,2%-ით (37,8%-დან 52,0%-მდე), ხოლო შედეგად მოსახლეობის კმაყოფილების დონე 6,6%-ით (35,0%-დან 41,0%-მდე) გაიზარდა მაშინ, როცა მოსაკრებლების ამოღების მაჩვენებელმა 32,0%-ით (25,7%-დან 58,0%-მდე)



იმატა⁹.

ამავე დროს არც ერთ მუნიციპალიტეტს (გარდა დიდი ქალაქებისა) არ გააჩნია მყარი ნარჩენების შეგროვებისა და გატანის სტრატეგიის ამსახველი თუნდაც ფორმალური დოკუმენტი. აღარაფერს ვამბობთ უტილიზაციის პოლიტიკაზე, რაც საქართველოში საერთოდ არ არსებობს.

შედეგად რთულდება არათუ აღნიშნული სერვისის ხარისხის მკვეთრი ზრდა, არამედ მოსაკრებლის ამოღების ადმინისტრირებაც. მიუხედავად მოსაკრებლის ამოღების მაჩვენებლის გაუმჯობესებისა, მომსახურების დაფინანსების ძირითად წყაროს მაინც ადგილობრივი თვითმმართველობის მხრიდან სუბსიდირება წარმოადგენს (თანხების 50-75%).

უნდა ვივარაუდოთ, რომ მომავალში სიტუაცია უფრო გართულდება, ვინაიდან 2009 წლიდან დაგეგმილია ქუჩების დასუფთავების სერვისისათვის ცენტრალური ბიუჯეტიდან დაფინანსების შეწყვეტა, რაც თავისთავად გულისხმობს დაფინანსების ტვირთის მოსახლეობაზე გადასვლას, მოსაკრებლების გაზრდის გზით. თუ გავითვალისწინებთ, რომ მოსახლეობის აბსოლუტური უმრავლესობის შემოსავალი (განსაკუთრებით რეგიონებში) საარსებო მინიმუმზე დაბალია, გადასახადების ადმინისტრირებაში სერიოზულ პრობლემებს უნდა ველოდოთ¹⁰.

9. საზოგადოების მონაწილეობა

ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობაში და გადანყვეტილებების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობის დონე მეტად დაბალია. არსებული საკანონმდებლო გარემო ამ პროცესს ხელს არ უწყობს - არ არსებობს საზოგადოების რეალური ჩართვისათვის აუცილებელი კონკრეტული მექანიზმები და პროცედურები. მაგალითისათვის, ადგილობრივი ბიუჯეტების ხარჯების დაგეგმვისას არ ხდება მოსახლეობის პრიორიტეტების გათვალისწინება და დაგეგმვაში საზოგადოების თანამონაწილეობის საკითხი მინიმალურია, რომ აღარაფერი ვთქვათ სხვა, უფრო სპეციფიკურ საკითხებზე.

სიტუაცია დაამძიმა 2006 წელს ადმინისტრაციული რეფორმის შედეგად თვითმმართველი ერთეულების გამსხვილებამ, რამაც მეტისმეტად გაზარდა დისტანცია თვითმმართველობების ორგანოებსა და მოსახლეობას შორის. შედეგად აუცილებელი გახდა ისეთი მექანიზმების ამოქმედება, რომლებიც საზოგადოებასა და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის ეფექტურ კომუნიკაციას უზრუნველყოფდა. სწორედ ამ მიზნით იქნა შემოღებული ადრეარსებულ, I დონის გაუქმებული თვითმმართველობების დონეზე გამგეობის რწმუნებულთა ინსტიტუტი, თუმცა იგი რეფორმამდელი, მეტად არაეფექტური სტრუქტურების ეფექტიანობის დონესაც ვერ აღწევს. მიუხედავად გამსხვილებისა (და შესაბამისად, შედარებით მეტი ფინანსების მობილიზების პირობების გაჩენისა), თვითმმართველობებს ხშირად საკუთარი საინფორმაციო საშუალებების სათანადო დონეზე შენახვაც არ ან ვერ შეუძლიათ.

კვლევები აჩვენებს, რომ საკრებულოების სხდომებს მოსახლეობის მხოლოდ მცირე ნაწილი თუ დასწრება (რეგიონებში - 5,1%, თბილისში - 2,2%). უფრო შემაშფოთებელი კი ისაა, რომ რეგიონების მოსახლეობის 81,5%-ს და თბილისელთა 87,4%-ს ამის სურვილიც კი არ გასჩენია.

საზოგადოების ინდეფერენტობას, უპირველეს ყოვლისა, განაპირობებს უნდობლობა ადგილობრივი სტრუქტურების მიმართ, ვინაიდან თვლის (და სავსებით სამართლიანადაც), რომ შეზღუდული უფლებებისა და რესურსების პირობებში თვითმმართველობებს, სურვილის შემთხვევაშიც კი, გაუჭირდებათ მოსახლეობის ინტერესების დაკმაყოფილება.

მნიშვნელოვან პრობლემას წარმოადგენს მუნიციპალიტეტების საქმიანობისა და, საერთოდ, თვითმმართველობის პრინციპების შესახებ საზოგადოების ინფორმირების დაბალი დონე. იმ მოქალაქეთა 80%-ზე მეტი, ვინც თვითმმართველობას მიმართა, ვერ ფლობს ინფორმაციას მიმართვისათვის საჭირო აუცილებელი პროცედურების შესახებ.

9. იხ. პროექტის "საზოგადოების მონაწილეობა ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობაში" (ურბანული ინსტიტუტი) ანგარიში.

10. მაგალითისათვის, ლანჩხუთის მუნიციპალიტეტში ოჯახების (და არა სულ მოსახლეობა!) თვიური შემოსავალი, მოსახლეობის 78,5%-თვის 150 ლარზე ნაკლებს შეადგენს. ანალოგიური (და უფრო მძიმე) სიტუაციაა საქართველოს მუნიციპალიტეტთა აბსოლუტურ უმრავლესობაში (თბილისისა და ზოგი ქალაქის გამოკლებით).



მცირე გამონაკლისის გარდა, მუნიციპალიტეტებიც არ აქტიურობენ საზოგადოებასთან ურთიერთობისას - ცალკეული აქტივობები ძირითადად უცხოელი დონორების მიერ დაფინანსებული პროგრამების ფარგლებში იქნა განხორციელებული¹¹.

ამავე დროს, თუ ადგილი აქვს ორმხრივი კომუნიკაციის დამყარების რეალურ მცდელობებს, მოსახლეობის ინტერესი მყისვე იზრდება. მაგალითისათვის შეიძლება მოვიტანოთ “სოფლის დახმარების პროგრამის” განხილვის პროცესში საზოგადოების მონაწილეობის შედარებით მაღალი ხარისხი.

სიტუაციას ხშირად ართულებს საკითხის მეტისმეტი პოლიტიზაცია. როგორც წესი, საზოგადოებრივი შეხვედრები წარმოადგენს ადგილობრივი ხელისუფლების (ე.წ. აქტივის) შეკრებას, სადაც განსხვავებული შეხედულების მქონენი (ოპოზიციური პარტიების წარმომადგენლები, კრიტიკულად განწყობილი აქტიური მოქალაქეები) არ მოიწვევიან. ასეთი შეხვედრები ემსახურება ერთ მიზანს - პოზიტიურად წარმოაჩინონ ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობა, უპირველეს ყოვლისა არა საზოგადოების, არამედ ხელისუფლებისა და საერთაშორისო ორგანიზაციების თვალში.

10. დასკვნები

საქართველოში მოქმედი თვითმმართველობის სისტემა სერიოზული პრობლემების წინაშე დგას. ბოლო წლებში განხორციელებული რეფორმების შედეგად საუბარი უკვე აღარ მიდის ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარებასა თუ შენარჩუნებაზე. თვითმმართველობის მეორე მიზანი - საზოგადოებრივი სერვისების მიწოდებაც დაბალ დონეზეა და მისი ხარისხი მთლიანობაში თანდათან უარესდება თვით საბჭოთა პერიოდში არსებულ მდგომარეობასთან შედარებით.

2008 წელს უფრო გაღრმავდა დეცენტრალიზაციის ცალკეული მიმართულებებით წინა წლებში გამოვლენილი ტენდენციები. ცალკეული სფეროების ანალიზის შედეგად შესაძლებელია შემდეგი დასკვნების გამოტანა:

რეფორმის პროცესი - დეცენტრალიზაციის საკითხი საქართველოს პოლიტიკური ელიტისათვის არ წარმოადგენს პრიორიტეტს. უფრო მეტიც, ხელისუფლება ცდილობს კიდევ უფრო შეზღუდოს ადგილობრივი თვითმმართველობები და ისინი ცენტრალური ხელისუფლების გადაწყვეტილებების უსიტყვო შემსრულებლად გადააქციოს.

კანონმდებლობა - წინა წლებთან შედარებით იკლო მოქმედ კანონმდებლობაში ცვლილებების ოდენობამ და იგრძნობა იურიდიული ტექნიკის გაუმჯობესებაც. ამავ დროს ეს იმაზე მეტყველებს, რომ რეფორმის ავტორთა აზრით, უკვე თითქმის მიღწეულია ის მიზანი, რასაც რეფორმა ისახავდა. შესწორებები კანონმდებლობაში კვლავ თვითმმართველობის უფლებების შეზღუდვისაკენ არის მიმართული და “სახელისუფლებო ვერტიკალის გაძლიერების აუცილებლობის” იდეას ეფუძნება. გადაჭარბებული (უფლებამოსილებათა, ფინანსების თუ სტრუქტურული) ცენტრალიზაციის მცდელობა ზოგჯერ საკმაოდ კურიოზულ ფორმას იღებს.

კომპაქტიზაცია - გრძელდება ადგილობრივ თვითმმართველობათა ექსკლუზიური კომპეტენციების ნუსხის შემცირება. ცენტრალური ხელისუფლება თავის კონტროლს უქვემდებარებს ისეთ სფეროებს (მაგ. წყალმომარაგება), რომლებიც ყველა განვითარებულ ქვეყანასა და ყველა დროში (თვით საბჭოთა პერიოდშიც კი) ადგილობრივი ხელისუფლების პრეროგატივას წარმოადგენდა. ამასთან, ხშირია თვითმმართველობის ხელში დარჩენილი უფლებამოსილებების განხორციელებაში (კეთილმოწყობა, ადგილობრივი გზები) სახელმწიფოს ჩარევა და თვითმმართველობების შეზღუდული ფინანსების ხარჯზე სახელმწიფოს სახელით ცალკეული პროგრამების დაფინანსება.

სტრუქტურა - სახელმწიფოს მხიდან არის რეფორმის შედეგად ჩამოყალიბებული არაეფექტური სისტემის ეფექტიანობის გაზრდის მცდელობა, რაც თავის მხრივ მოითხოვს დამატებითი რესურსების მობილიზებას, ამასთან, როგორც წესი, ამ ცდებს ვერ მოაქვს სასურველი შედეგი. ამავ დროს შეინიშნება მუნიციპალიტეტების აღმასრულებელი შტოს (მერია/გამგეობა) როლის გადაჭარბებული ზრდა, წარმომადგენლობითი ორგანოების (საკრებულო) უფლებების შეკვეცის ხარჯზე, რაც არა მარტო თვითმმართველობის ძირეული პრინციპების, არამედ მიმდინარე რეფორმის დეკლარირებული მიზნების უარყოფაა. **ფინანსები** - ადგილობრივი ბიუჯეტების ფორმალური სიდიდის მიუხედავად, რეფორმის განმავლობაში მათი წილი ქვეყნის საბიუჯეტო სისტემაში 22,8%-დან (2004 წელი) 6,0%-მდე (2008 წელი) შემცირდა

11. იხ. V და VI კვანძები.



და კვლავ განაგრძობს შემცირებას. ამასთან მცირდება უშუალოდ საგადასახადო შემოსავლების წილიც (50,2% - 2007 წ.; 15,1% - 2008 წ.) და ადგილობრივი ბიუჯეტები ცენტრის დოტაციებზე ხდება დამოკიდებული. ამ მხრივ საქართველო სერიოზულად ჩამორჩება როგორც ევროპულ დემოკრატიებში, ისე კავკასიის ქვეყნებში არსებულ მაჩვენებლებს. ვითარება გაუარესდა ხარჯვით ნაწილშიც - გაიზარდა არამიზნობრივი ხარჯების წილი (9,1%). ამასთან, ცენტრალურმა ხელისუფლებამ მიითვისა უფლება, თვითმმართველობებს დაავალოს საერთოეროვნული პროგრამების “ნებაყოფლობით” დაფინანსება, რის შედეგადაც ადგილობრივი ბიუჯეტების 56% ადმინისტრაციის შენახვასა და საერთოეროვნული კომპეტენციების დასაფინანსებლად იხარჯება და ფაქტიურად ტრანსაქციზულ დანახარჯებს წარმოადგენს.

ქონება - შეყოვნდა მუნიციპალური საკუთრების ფორმირების, 2005 წელს საკმაოდ კარგად დაწყებული, პროცესი. სახეზეა რეალური სტატისტიკური ბაზის არარსებობა და ცენტრალური ხელისუფლების მცდელობა, თვითონ მოახდინოს თვითმმართველობებისათვის გადასაცემი ყველა მეტნაკლებად მომგებიანი ობიექტის პრივატიზაცია. უფრო მეტიც, უკვე თვითმმართველობების ხელში გადასული ობიექტების პრივატიზაციის უფლებაც ცენტრალურმა ხელისუფლებამ (უშუალოდ პრეზიდენტმა) შეითავსა.

ფედამხედველობა - თვითმმართველობების შემცირებული უფლებების თუ რესურსების მიუხედავად, სახელმწიფო აძლიერებს კონტროლის მექანიზმებს მუნიციპალიტეტებზე, რაც, საკმაოდ ხშირად, პოლიტიკური მიზნით გამოიყენება და ამასთან, სრული არათანმიმდევრობით გამოირჩევა.

სამრავი - გაგრძელდა საზოგადოებრივი სერვისების სახელმწიფოს ხელში კონცენტრაციის ტენდენცია. ექსკლუზიური მუნიციპალური სერვისების მნიშვნელოვან ნაწილს უკვე ცენტრალური ხელისუფლება ახორციელებს და ამას პდ-ისათვის იყენებს. თვითმმართველობების ხელში დარჩენილი სერვისების ადმინისტრირებისას ბევრად მეტი ყურადღება ეთმობა გადასახადების/მოსაკრებლების ამოღებას, ვიდრე მომსახურების ხარისხისა და, შესაბამისად, მოსახლეობის კმაყოფილების ზრდის ხელშეწყობას.

საზოგადოების ჩართულობა - ადგილობრივი თვითმმართველობების საქმიანობაში მოქალაქეთა მონაწილეობის ხარისხი საქართველოში არასოდეს არ ყოფილა მაღალი, მაგრამ ადმინისტრაციული რეფორმის (გამსხვილებების შედეგად თვითმმართველობების მოსახლეობისაგან დაშორება) შემდეგ კატასტროფულად დაეცა. განსაკუთრებით შემაშფოთებელია ის გარემოება, რომ მოსახლეობის 80%-ზე მეტს საერთოდ არ სჯერა, რომ თვითმმართველობებთან ურთიერთობა რამე შედეგს გამოიღებს. ამავე დროს, მეტად დაბალია დეცენტრალიზაციის საკითხებით საზოგადოების ინფორმირების დონე.

გატარებული ცვლილებები, ყოველივე ზემოთქმულს გარდა, ეწინააღმდეგება “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ევროპული ქარტიის პრინციპებს და სულისკვეთებას. კერძოდ:

- ცენტრალური ხელისუფლების მიერ ადგილობრივი თვითმმართველობის ექსკლუზიური უფლებამოსილებების განხორციელება ეწინააღმდეგება მე-3 მუხლის 1 პუნქტს და მე-4 მუხლის 2 და 3 პუნქტებს;
- ცენტრიდან დელეგირებული უფლებების განხორციელებისას ადგილობრივი ინიციატივების იგნორირება ეწინააღმდეგება მე-4 მუხლის 5 და 6 პუნქტებს;
- თვითმმართველობების ექსკლუზიური კომპეტენციების განხორციელებისას ცალკეული სამინისტროებისა და რეგიონში პრეზიდენტის რწმუნებულის მხრიდან კონტროლი ეწინააღმდეგება მე-8 მუხლის 2 პუნქტთან;
- ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებათა განხორციელებისას ცენტრიდან მიღებული მიზნობრივი და დელეგირებული ტრანსფერების დიდი ხვედრითი წილი არ მოდის შესაბამისობაში მე-9 მუხლის 2 და 7 პუნქტებთან;
- ადგილობრივი ბიუჯეტების დამოკიდებულება სახელმწიფო ბიუჯეტზე და, შესაბამისად, მათი მიღება თვითმმართველობებთან წინასწარი შეთანხმების გარეშე სახელმწიფო ბიუჯეტის დამტკიცების შემდეგ, არ შეესაბამება მე-9 მუხლის 6 პუნქტში აღწერილ ნორმას.

ასეთ პირობებში ხელისუფლება არ ცდილობს განიხილოს ადგილობრივ თუ უცხოელ ექსპერტთა და საერთაშორისო ორგანიზაციების რეკომენდაციები თუ ინიციატივები და კვლავ აგრძელებს ცენტრალიზაციის აღებულ კურსს.

ამავე დროს, თვით ხელისუფლებაშიც იჩინა თავი შეშფოთების ნიშნებმა სისტემის არაეფექტურობასთან დაკავშირებით, რაც მძიმე სოციალური, ეკონომიკური და პოლიტიკური სიტუაციის ფონზე შესაძლოა ხელისუფლებისათვის სერიოზულ პრობლემად იქცეს.

შედეგად უახლოეს მომავალში (სავარაუდოდ რამდენიმე თვეში) აუცილებლად დადგება დღის წესრიგში არსებული სისტემის შეცვლის საკითხი.



II. საკანონმდებლო აქტივობა

1. უმსჯობაგების შეტანის დინამიკა

2008 წლის საკანონმდებლო აქტივობის განხილვას დავიწყებთ 2008 წლის პერიოდისთვის ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში მოქმედ კანონებში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის დინამიკის წარმოდგენით:

- “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” საქართველოს 2005 წლის 16 დეკემბრის ორგანულ კანონში - შესწორებები შეტანილია ორჯერ (2008 წლის 21 ოქტომბრის და 30 დეკემბრის კანონებით);
- “საქართველოს დედაქალაქის - თბილისის შესახებ” საქართველოს 1998 წლის 20 თებერვლის კანონში - შესწორებები შეტანილია ოთხჯერ (2008 წლის 21 ნოემბრის #529-III, 21 ნოემბრის №541-III, 30 დეკემბრის №951-III და 30 დეკემბრის №958-III კანონებით);
- “სახელმწიფო ქონების და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების პრივატიზებისა და სარგებლობის უფლებით გადაცემის შესახებ” საქართველოს 1997 წლის 30 მაისის კანონში - შესწორებები შეტანილია ორჯერ (2008 წლის 15 ივლისისა და 7 ოქტომბრის კანონებით);
- “ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ” საქართველოს 2006 წლის 24 მაისის კანონში - შესწორებები შეტანილია ერთხელ (2008 წლის 30 დეკემბრის კანონით);
- საქართველოს საგადასახადო კოდექსში - ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროსთან დაკავშირებულ თემატიკაზე შესწორებები შეტანილია სამჯერ (2008 წლის 14 მარტის, 15 ივლისისა და 26 დეკემბრის კანონებით);
- “ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ” საქართველოს 2007 წლის 8 ივნისის კანონში - შესწორებები შეტანილია ერთხელ (2008 წლის 16 დეკემბრის კანონით).

2. უმსჯობაგების მიმოხილვა

2.1. ორგანული კანონი “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ”

2008 წელს ორგანულ კანონში შეტანილი შესწორებები ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტის სტრუქტურის ცვლილებებს შეეხება. ტერმინოლოგიურ-შინაარსობრივი თვალსაზრისით ადგილობრივი ბიუჯეტის “შემოსავლები” კატეგორია იცვლება ტერმინით “შემოსულობები”, ხოლო ადგილობრივი ბიუჯეტის “ხარჯების” ნაცვლად მკვიდრდება ადგილობრივი ბიუჯეტის “გადასახდელები” კატეგორია. ამ თითქოს უმნიშვნელო ასპექტს საკანონმდებლო შესწორებებში თან სდევს არსებითი ხასიათის ცვლილებებიც.

ორგანულ კანონში ტერმინის “შემოსავლები” ახალი ტერმინით “შემოსულობები” ჩანაცვლების მიზნით განახლებული რედაქციით ყალიბდება “თვითმმართველი ერთეულის” ცნება.

ძველ რედაქციაში თვითმმართველ ერთეულს გააჩნდა შემდეგი ძირითადი დამახასიათებელი ნიშნები:

- თვითმმართველობის ორგანოები;
- საკუთარი ქონება, შემოსავლები, ბიუჯეტი¹²;

12. სიტყვა “საკუთარი” ამ ჩამონათვალში, სავარაუდოდ, უკავშირდებოდა არა მხოლოდ “ქონების” კატეგორიას, არამედ იმავდროულად აუცილებლად აზუსტებდა და ახასიათებდა აგრეთვე სიტყვას “შემოსავლები”. კანონმდებელი ადგენდა არა უბრალოდ “შემოსავლებს”, არამედ აკონკრეტებდა ძალიან ზუსტი და თვითმმართველობის ბუნებისთვის აუცილებელი მახასიათებელი - “საკუთარი შემოსავლებით” (რომელიც სრულიად არ არის სავალდებულო ნებისმიერი “ბიუჯეტის” სტრუქტურაში გვხვდებოდა).



- ადმინისტრაციული ცენტრი;
- დამოუკიდებელი იურიდიული პირის სტატუსი.

თვითმმართველი ერთეულის ერთ-ერთ არსებით განმსაზღვრელ ნიშანს წარმოადგენდა “საკუთარი შემოსავლების” არსებობა, რასაც შეტანილი შესწორებების შედეგად ჩაენაცვლა ტერმინი “შემოსულობები”. ეს უკანასკნელი არც ფისკალური თეორიის, არც საკუთრივ ორგანული კანონის მიხედვით არ არის ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთარი შემოსავლების იდენტური და წარმოადგენს ბიუჯეტის შიდა კლასიფიკატორს, ზოგად და ცვალებად კატეგორიას.

შედეგად შეიცვალა საერთოდ თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შემოსულობების კლასიფიკაცია. თუ ადრე შემოსულობების ორ ძირითად ჯგუფს შეადგენდნენ საკუთარი შემოსულობები და არასაკუთარი სახსრები, რომლებიც დეტალიზებული იყო ქვეკატეგორიებად, ცვლილებების შედეგად შემოსულობების საერთო ჯგუფის ძირითად კომპონენტებად ფიქსირდება შემოსავლები, არაფინანსური აქტივები, ფინანსური აქტივები და ვალდებულებები. “საკუთარი შემოსავლები” (“საკუთარი შემოსულობები”) ძირითად საკლასიფიკაციო ერთეულად აღარ გვხვდება და ტერმინები “საკუთარი შემოსულობები” და “არასაკუთარი შემოსულობები” ორგანული კანონის განახლებულ რედაქციაში უკვე მხოლოდ დამხმარე მახასიათებლებად გამოიყენება, თანაც შემოსულობების კატეგორიებთან და ქვეკატეგორიებთან სრული იდენტიფიკაციის გარეშე. საკუთარ შემოსულობებს მიეკუთვნება ადგილობრივი გადასახადები და ადგილობრივი მოსაკრებლები, გამოთანაბრებითი ტრანსფერები და “კანონმდებლობით თვითმმართველი ერთეულებსთვის განკუთვნილი სხვა შემოსულობები”. არასაკუთარ შემოსულობებს შორის ზუსტად სახელდება მხოლოდ სპეციალური და მიზნობრივი ტრანსფერები, ხოლო არასაკუთარი შემოსულობების დანარჩენი არეალი ისევ დგინდება საკმაოდ ბუნდოვანი ფორმულირებით – “კანონმდებლობით დადგენილი სხვა შემოსულობები”¹³.

გარკვეული ტრანსფორმაცია განიცადა სპეციალური ტრანსფერის განსაზღვრებამ. ორგანული კანონის მიღებისას დაფიქსირდა, რომ სპეციალური ტრანსფერი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტში შესაძლებელია გამოიყენებულ იქნეს სტიქიური მოვლენების შედეგების სალიკვიდაციოდ, აგრეთვე კონკრეტული კაპიტალური და სხვა აუცილებელი ხარჯების დასაფინანსებლად. უკვე 2006 წლის დეკემბერში ორგანულ კანონში შეტანილი ცვლილების თანახმად სპეციალური ტრანსფერის დასაშვებ კატეგორიაში “სხვა აუცილებელი ხარჯები” (ანუ ხარჯები, რომელთა აუცილებლობა უნდა საბუთდებოდეს) შეიცვალა “სხვა მიმდინარე ხარჯების” დაფინანსების შესაძლებლობით. 2008 წლის 30 დეკემბრის კანონით შეტანილი ცვლილებებით სპეციალური ტრანსფერით დაფინანსების მიზნობრიობა საბოლოოდ შეუზღუდავი გახდა, ვინაიდან სტიქიური მოვლენების შედეგების ლიკვიდაციის გარდა, მოცემული ტიპის ტრანსფერის გამოყენება დასაშვებია გახდა “სხვა გადასახდელების დასაფინანსებლადაც” ანუ ადგილობრივი ბიუჯეტის დასაფინანსებელი ხარჯების ნებისმიერი მიმართულებით¹⁴.

მართალია, 2008 წელს შეტანილ შესწორებებში ფიქსირდება ნორმა, რომლის თანახმადაც თვითმმართველ ერთეულს შეუძლია დამოუკიდებლად და საკუთარი შეხედულებისამებრ გამოიყენოს ყველა სხვა წყაროდან მიღებული შემოსულობები, გარდა მკვეთრად მიზნობრივი შემოსულობებისა (გრანტები, სპეციალური და მიზნობრივი ტრანსფერები), მაგრამ, რაც უფრო გაფართოვდება თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის მიზნობრივი შემოსულობების ამა თუ იმ კატეგორიის (მაგალითისთვის, სპეციალური ტრანსფერის) დასაშვები მიზნობრიობის მასშტაბები და არეალი, მით მეტადაა მოსალოდნელი თვითმმართველობის ფინანსურ უზრუნველყოფაში სახელმწიფო ჩარევის ხვედრითი წილის გაზრდა და, შესაბამისად, თვითმმართველი ერთეულის მიერ არამიზნობრივი საბიუჯეტო წყაროებიდან მიღებული შემოსავლების საკუთარი შეხედულებისამებრ გამოყენების უფლების შეზღუდვა.

მსგავსად სპეციალური ტრანსფერებისა, ფართოვდება თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის ფარგლებში ფორმირებული სარაქმის (სარაქმის) ფონდის მიზნობრიობის არეალი. კერძოდ, ცვლილებების შედეგად სარეზერვო ფონდის სახსრები შესაძლებელია გამოიყენებოდეს არა მხოლოდ გაუთვალისწინებელი და საგანგებო ხარჯების დასაფინანსებლად (რაც საკვებით მისაღებია), არამედ დაიშვება “სხვა ადგილო-

13. ნიშანდობლივია, რომ თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შემოსულობების კლასიფიკაცია, ისევე როგორც მისი ამსახველი ორგანული კანონის მუხლი კანონის მიღების (2005 წლის დეკემბრის) შემდეგ საკმაოდ მნიშვნელოვნად შეიცვალა უკვე ორჯერ - 2006 წლის დეკემბერში და ამჟამად, 2008 წლის დეკემბერში.

14. უნდა აღინიშნოს, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიის მე-9 მუხლის მე-7 პუნქტის თანახმად “იმდენად, რამდენადაც ეს შესაძლებელია, ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების სუბსიდიები არ იქნება გამოყენებული სპეციალური პროექტების დასაფინანსებლად. სუბსიდიდება არ ზღუდავს ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების თავისუფლებას გაატარონ დამოუკიდებელი პოლიტიკა თავიანთი იურისდიქციის ფარგლებში.”



ბრივი მნიშვნელობის ღონისძიებების” დაფინანსებაც. არსებული ნორმიდან გამომდინარე საკმაოდ რთულია განიმარტოს, თუ კონკრეტულად რა სახის თუ ტიპის ხარჯები მოიაზრება კანონმდებლის მიერ “სხვა ადგილობრივი მნიშვნელობის ღონისძიებებში”. ამ ახალი კატეგორიის შემცველობის მეტ-ნაკლები შემოფარგვლა შესაძლებელია მხოლოდ გამორიცხვის მეთოდით - განსახილველ შემთხვევაში “სხვა ადგილობრივი მნიშვნელობის ღონისძიებებს” არ განეკუთვნება:

- ადგილობრივი ბიუჯეტით კონკრეტულად განსაზღვრული (დაგეგმილი) გადასახდელები;
- ადგილობრივი ბიუჯეტით გაუთვალისწინებელი ღონისძიებები (ხარჯები);
- საგანგებო ღონისძიებები (ხარჯები);
- არაადგილობრივი მნიშვნელობის ღონისძიებები.

ამასთან, თვითმმართველი ერთეულის სარეზერვო ფონდის მაქსიმალურად დასაშვები მოცულობის განსაზღვრისას შემოტანილია ახალი ტერმინი “ბიუჯეტის ფიქსირებული ასიგნებები” (სარეზერვო ფონდი არ უნდა აღემატებოდეს ბიუჯეტის ფიქსირებული ასიგნებების 2%-ს), თუმცა ორგანული კანონის ახალი რედაქცია ხარჯვითი ნაწილის აღნიშვნისას ამკვიდრებს ერთიან და კანონში განმარტებულ ტერმინს - “ადგილობრივი ბიუჯეტის გადასახდელები”. “თვითმმართველი ერთეულის ფიქსირებული ასიგნებების” კატეგორია კანონში არც განმარტებულია და არც გამოყენებული.

შესწორებები შეეხო ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების კონტროლის გარკვეულ ასპექტებსაც. კერძოდ, ორგანული კანონის ნორმებს დაემატა დებულება, რომლის თანახმადაც საფინანსო-საგარეო უწყისებებმა შესაძლებელია აგრეთვე განახორციელოს საქართველოს კანონით განსაზღვრულმა სხვა ორგანომ - იგულისხმება საფინანსო შემომწების ჩატარების შესაძლებლობა არა მხოლოდ საკრებულოს საფინანსო კომისიის მიერ, არამედ “კანონით განსაზღვრული სხვა ორგანოების” მიერაც. კანონის ნორმების დაკონკრეტების მცდელობა საპირისპირო შედეგს გამოიწვევს, თუ შესწორებაში არ მიეთითება კონკრეტული კანონი, რომლითაც არის დადგენილი საფინანსო შემომწებაზე უფლებამოსილი სხვა ასეთი ორგანოები.

გარდა ამისა, ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისა და თანამდებობის პირების საქმიანობის კონტროლის ფორმებს შორის მიუთითებს სახელმწიფო ზედამხედველობას, საფინანსო კონტროლს და შიდა კონტროლს, საიდანაც მხოლოდ პირველი უკავშირდება გარეშე კონტროლის განხორციელებას. სწორედ ამიტომ სახელმწიფო ზედამხედველობის პროცედურას, ფარგლებსა და შედეგებს განსაზღვრავს ცალკე, სპეციალური კანონი. რაც შეეხება საფინანსო შემომწებას - ორგანული კანონის მოცემულ კონტექსტში ეს გახლავთ მხოლოდ შიდა, მუნიციპალური საფინანსო კონტროლის ერთ-ერთი ნაირსახეობა, რომლის განხორციელების წესი და განმარტებული სუბიექტი ნათლად არის ფორმულირებული ორგანულ კანონში. ამ თვალსაზრისით საფინანსო შემომწების, როგორც მუნიციპალური ინსტრუმენტის გაიგივება ან/და აღრევა რომელიმე სახელმწიფო ორგანოს კომპეტენციასთან (მაგალითად, საპროცესო-საგამოძიებო მოქმედებებთან, კონტროლის პალატის რევიზიასთან, საგადასახადო ინსპექციის შემომწებასთან და სხვ.) დაუშვებელია¹⁵.

ცვლილებები კანონში აგრეთვე უკავშირდება დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელებისას თვითმმართველი ერთეულის მიმართ ზედამხედველობის პროცესში სხვადასხვა სახელმწიფო სტრუქტურის უზრუნველყოფის დაზუსტებას. ძველი რედაქციის მიხედვით:

- სახელმწიფო მმართველობის ორგანოების მიერ თვითმმართველი ერთეულისათვის უფლებამოსილების დელეგირება დაიშვებოდა საკანონმდებლო აქტებისა და ხელშეკრულების საფუძველზე;
- შესაბამისად, დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელებას ზედამხედველობას უწევდა კანონით ან ხელშეკრულებით უფლებამოსილი სახელმწიფო მმართველობის ორგანო.

15. “ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ” კანონის მე-4 მუხლის “გ” ქვეპუნქტის თანახმად ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ სახელმწიფო ბიუჯეტის სახსრების საჭარო ინტერესების შესაბამისად ადმინისტრირების უზრუნველყოფა სახელმწიფო ზედამხედველობის ინსტიტუტის მიზანია, ხოლო მე-9 მუხლის შესაბამისად ზედამხედველობის ორგანო უფლებამოსილია ადგილობრივი თვითმმართველობისგან მოითხოვოს ის აქტები და დოკუმენტაცია, რომლებიც უკავშირდება დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელებისას მატერიალური და ფინანსური რესურსების გამოყენებას, გააუქმოს ასეთი მუნიციპალური აქტები მიზანშეწონილობის მოტივით და თუ მიიჩნევა, რომ დელეგირებული უფლებამოსილების განსახორციელებლად გამოყოფილი სახსრები არამიმზობრივად იხარჯება, არა უშეუქმებ წელიწადში ერთხელ მოითხოვოს საქართველოს კონტროლის პალატის მიერ რევიზიის ჩატარება. ამრიგად, სხვადასხვა სახელმწიფო ორგანოების მხრიდან ადგილობრივი თვითმმართველობის საფინანსო საქმიანობის შესატყვისი ნაწილის კონტროლის მექანიზმები ნამდვილად არსებობს, მაგრამ ისინი სახელმწიფო ზედამხედველობის ინსტიტუტის და არა ორგანული კანონით გათვალისწინებული საფინანსო კონტროლის ფორმის ფარგლებში განიხილება.



ცვლილება შეეხო მხოლოდ მეორე დებულებას - შესწორების შედეგად დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელების ზედამხედველობაზე მიჩენილი სახელმწიფო ორგანოს საზედამხედველო უფლებამოსილების წყარო (კანონი ან ხელშეკრულება) აღარ სახელდება, ხოლო ასეთ სახელმწიფო ორგანოს დამატებით ევალუა ზედამხედველობა განახორციელოს სახელმწიფო რწმუნებულთან (გუბერნატორთან) კოორდინაციით. ორგანულ კანონში შესწორებების შეტანასთან ერთად ცვლილებები შევიდა “ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ” კანონშიც, სადაც იდენტურ განახლებულ ნორმაში ჩაინერა, რომ დელეგირებული უფლებამოსილების ფარგლებში ფინანსური სახსრების განკარგვაზე ზედამხედველობას ახორციელებს შესაბამისი კანონით ან შესაბამისი ხელშეკრულებით უფლებამოსილი სახელმწიფო ორგანო. რამ გამოიწვია ორ კანონში ერთდროულად მიღებულ შესწორებებში მოცემულ საკითხთან დაკავშირებით განსხვავებული რედაქციების ასახვა, სრულიად გაუგებარია.

სახელმწიფო ორგანოს საზედამხედველო უფლებამოსილების წყაროს საკითხის უფრო ზუსტად გასარკვევად უნდა მივმართოთ “ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ” კანონს, რომელიც საერთოდ არ იცნობს უფლებამოსილებათა დელეგირების თაობაზე ხელშეკრულებით ზედამხედველობის გამწევი სახელმწიფო ორგანოს განსაზღვრის შესაძლებლობას, საპირისპიროდ, კანონი მიუთითებს ძირითად სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანოდ სახელმწიფო რწმუნებულს (გუბერნატორს), ხოლო ყველა სხვა განსაკუთრებულ შემთხვევაში ზედამხედველობის განმახორციელებელი სახელმწიფო ორგანოს დადგენის კომპეტენციას ანიჭებს საქართველოს მთავრობას. ამ ნაწილში შექმნილი სამართლებრივი ვითარება კოლიზიური არ იქნებოდა, რომ არა ორგანულ კანონში შემორჩენილი ნორმა სახელმწიფო მმართველობის ორგანოების მიერ თვითმმართველი ერთეულისათვის უფლებამოსილების ხელშეკრულების საფუძველზე დელეგირების შესაძლებლობის შესახებ - ასეთ შემთხვევაში არ არსებობს კონკრეტული და ნათელი საკანონმდებლო დებულება, რომლითაც ცხადი იქნებოდა, დასაშვებია თუ არა ხელშეკრულებით უფლებამოსილების დელეგირების დროს ზედამხედველი ორგანოს საკუთრივ ხელშეკრულებით განსაზღვრა, თუ ასეთ შემთხვევაში ზედამხედველობას განახორციელებს მხოლოდ სახელმწიფო რწმუნებული ან საქართველოს მთავრობის დადგენილებით განსაზღვრული სახელმწიფო ინსტანცია. ამრიგად, საჭირო გახდება ან ორგანული კანონიდან უფლებამოსილებათა ხელშეკრულების საფუძველზე დელეგირების შესაძლებლობის თაობაზე ნორმის ამოღება, ან “ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ” კანონში უფლებამოსილებათა ხელშეკრულებით დელეგირების მექანიზმისა და ამ უფლებამოსილებათა განხორციელების ზედამხედველობის ორგანოს დადგენის წესის დამატებითი ასახვა.

კიდევ უფრო რთულდება დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელებაზე ზედამხედველობის პროცესში ჩართული სახელმწიფო სტრუქტურების ურთიერთმიმართების გარკვევა, იმის გათვალისწინებით, რომ ზედამხედველობის სახელმწიფო ორგანოს დამატებით ევალუა ზედამხედველობა განახორციელოს სახელმწიფო რწმუნებულთან (გუბერნატორთან) კოორდინაციით. ისეთი ზოგადი ხასიათის ტერმინი, როგორც არის “კოორდინაცია”, კანონის ტექსტში სპეციალური განმარტების ან ასეთი კოორდინაციის თუნდაც მოკლე პროცედურის აღწერის გარეშე საკანონმდებლო ნორმების განსხვავებულ განმარტებას, უარეს შემთხვევაში კი, მართვის ბიუროკრატიზაციას იწვევს¹⁶.

ასევე რთულდება შეფასება ორგანული კანონისა და “ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ” კანონის ურთიერთშეფარდების დროს. ზედამხედველობის განმახორციელებელი სახელმწიფო ორგანოს სახელმწიფო რწმუნებულთან (გუბერნატორთან) კოორდინაციით მოქმედების თაობაზე შესატყვისი ნორმა “ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ” კანონში არ გვხვდება. სამაგიეროდ, “ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ” კანონის მე-9 მუხლის მე-2 პუნქტის მიხედვით სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანო დელეგირებული უფლებამოსილებების განხორციელების ზედამხედველობას ახდენს შესაბამის სფეროში სახელმწიფო მმართველობის უზრუნველყოფ სამთავრობო დანესებულებასთან (ან რამდენიმე სამთავრობო დანესებულებასთან) კონსულტაციის გათვალისწინებით. თუ ჩამოთვლილ სამართლებრივ ნორმებს ერთობლიობაში აღვიქვამთ, გამოდის, რომ თვითმმართველი ერთეულის მიმართ დელეგირებული უფლებამოსილების რეალიზაციის ნაწილში ზედამხედველობა ხორციელდება სამსაფეხურიანი იერარქიით - ზედამხედველობის გამწევი ორგანო იღებს საზედამხედველო გადაწყვეტილებებს, თან ექვემდებარება სახელმწიფო რწმუნებულის (გუბერნატორის) კოორდინაციას და იმავდროულად შეუძლია პირდაპირაც მიმართოს ამავე საგანზე კონსულტაციისთვის ერთ ან რამდენიმე სამთავრობო დანესებულებას, ხოლო

16. უნდა დაკონკრეტდეს, იგულისხმება თუ არა კოორდინაციის ქვეშ წინასწარი თუ შემდგომი სანებართვო რეჟიმი, მხოლოდ გეპირი კონსულტაცია თუ მხოლოდ პერიოდული ანგარიშგება და მაკოორდინირებელი სტრუქტურის საგამონაკლისო, განსაკუთრებულ შემთხვევებში ჩართვა.



სახელმწიფო რწმუნებული (გუბერნატორი) აგრეთვე ზედამხედველობასთან დაკავშირებით კონსულტაციას მართავს ერთ ან რამდენიმე სამთავრობო დაწესებულებასთან და ითვალისწინებს კონსულტაციის შედეგებს თავის საქმიანობაში. ამასთან, კანონი არ განსაზღვრავს “კოორდინაციის” და “კონსულტაციის” პროცედურას და ვადებს, ხოლო დელეგირებული უფლებამოსილების ნაწილში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ მიღებული ნორმატიული აქტების გაუქმების მოთხოვნა განსახილველად წარედგინება საქართველოს მთავრობას.

2008 წელს ორგანულ კანონში შეტანილი შესწორებების პოზიტიურ მხარედ უნდა შეფასდეს ბრანტის ან სპსხის აღებასთან დაკავშირებით საკრებულოს უფლებამოსილების განმსაზღვრელი ნორმის სრულყოფა როგორც არსებითი-იურიდიული, ისე რედაქციული თვალსაზრისით. კერძოდ, ერთმანეთისგან გაიმიჯნა ტერმინები “გრანტის მიღება” და “სესხის აღება”. გრანტის მიღებასთან მიმართებით ფაქტობრივად შეიქმნა ბლანკეტური მითითება გრანტების სტატუსის შესახებ საქართველოს კანონმდებლობაზე, ხოლო საქართველოს მთავრობისგან წინასწარი ნებართვის აღების სავალდებულო რეჟიმი გავრცელებული დარჩა მხოლოდ თვითმმართველი ერთეულის მიერ სესხის აღების შემთხვევაში. აღნიშნული ცვლილებებით აგრეთვე აღმოიფხვრა შეუსაბამობა ორგანულ კანონსა (რომელიც მოითხოვდა საქართველოს მთავრობის ნებართვას თვითმმართველობის მიერ გრანტის აღებაზე) და “გრანტების შესახებ” საქართველოს კანონს (რომელიც ასეთი ნებართვის ვალდებულებას არ ითვალისწინებდა) შორის.

გამგებლის (მერის) უფლებამოსილებათა ჩამონათვალში დაიხვეწა ნორმა თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტით გამოყოფილი ასიპნაპნის გადანაწილების თაობაზე: ნაცვლად პირდაპირ დადგენილი გადანაწილების შესაძლებლობისა ერთი საბიუჯეტო ორგანიზაციისთვის დამტკიცებულ ასიგნებათა 10%-იანი ლიმიტის ფარგლებში, კანონში აისახა ბლანკეტური დებულება “ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ” კანონის ერთ კონკრეტულ მუხლზე, რომლითაც გათვალისწინებულია ასიგნებათა გადანაწილების წესი და გადანაწილების 5%-იანი ლიმიტი¹⁷.

დაბოლოს, შეიცვალა ნორმა თვითმმართველი ერთეულის სიმბოლოების დადგენის პროცედურის შესახებ. კერძოდ, გარდა სიმბოლოების სახელმწიფო რეგისტრაციისა, საკრებულოს მიერ თვითმმართველი ერთეულის სიმბოლოების (გერბი, დროშა და სხვ.) დადგენის თაობაზე გადანაცვებების მისაღებად საჭიროა ჰერალდიკის სფეროში კომპეტენტური საერთო-სახელმწიფოებრივი კოლეგიალური ორგანოს თანხმობის არსებობაც. საკანონმდებლო ცვლილებები შეეხო სწორედ ამ კოლეგიალური ორგანოს ადგილს სახელისუფლო სისტემაში და მის სახელწოდებას - ნაცვლად საქართველოს პრეზიდენტთან არსებული კომისიისა, ამ ორგანომ საქართველოს პარლამენტთან არსებული საბჭოს სტატუსი შეიძინა და მას ჰერალდიკის სახელმწიფო საბჭო ეწოდა.

2.2. კანონი “საქართველოს დედაქალაქის - თბილისის შესახებ”

2008 წელს ამ კანონში შეტანილი შესწორებების დიდი ნაწილი შეეხებოდა თბილისის პიუჯეტის ფორმირებისა და შესრულების სხვადასხვა ასპექტთან მიმართებით მის ჰარმონიზაციას “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ორგანულ კანონთან და “ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ” კანონთან.

მოხდა თბილისის რაიონის (დაბა წყნეთის) ბიუჯეტის ინსტიტუტის ამოღება კანონიდან. ნაცვლად ამისა, რაიონის (დაბა წყნეთის) გამგებელს ენიჭება თბილისის მერიის საფინანსო და ეკონომიკური პოლიტიკის საქალაქო სამსახურებისთვის მხოლოდ საბიუჯეტო განაცხადის (მხარჯავი დაწესებულების იდენტურად) და სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების გეგმის პროექტის წარდგენის უფლებამოსილება. შესწორებებში სახეზეა იურიდიული ტექნიკის მოუქნელი გამოყენების შემთხვევა, როდესაც კანონის ტექსტში აუცილებლობის გარეშე აისახება ადგილობრივი თვითმმართველობის მერიის შიდა სტრუქტურული ქვედანაყოფების სახელწოდებები, რაც ირიბი ფორმით ზღუდავს თვითმმართველობის ორგანოების დისკრეციას - დამოუკიდებლად განსაზღვრონ აღმასრულებელი ორგანოების სტრუქტურა.

17. თუმცა კანონმდებელს ყურადღების მიღმა დარჩა “ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ” კანონის სხვა მუხლი, გარდამავალი დებულება, რომელიც ასევე ადგენს საბიუჯეტო ასიგნებათა გადანაწილების ლიმიტს მხოლოდ 2009 და 2010 წლებისთვის. ორგანულ კანონში მითითებული “ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ” კანონის მუხლით განსაზღვრული გადანაწილების 5%-იანი ლიმიტისგან განსხვავებით, გარდამავალი დებულების მუხლი 2009 წლისთვის ამ ლიმიტს ადგენს 15%-ის, ხოლო 2010 წლისთვის კი - 10%-ის ოდენობით. ბლანკეტური დებულებების ფორმულირებისას ასეთი უზუსტობა იურიდიული კოლიზიის რეალურ საფრთხეს წარმოქმნის. ამას გარდა, არ შეიძლება დადებით მოვლენად შეფასდეს ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი შტოს საბიუჯეტო უფლებამოსილებების ზრდა წარმომადგენლობითი ორგანოს, საკრებულოს მხრიდან კონტროლის შემცირების ხარჯზე.



ცალკე უნდა განვიხილოთ შესწორებები, რომლებიც უკავშირდება თბილისის თვითმმართველი ერთეულისთვის საჯარო სამართლის იურიდიული პირების შემდგომი უფლებამოსილების მინიჭებას, ვინაიდან “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ორგანული კანონი ასეთ შესაძლებლობას არ ითვალისწინებს.

პირველ რიგში, უნდა ითქვას, რომ საჯარო სამართლის იურიდიული პირის ცნება, მისი შექმნის, საქმიანობის, ხელმძღვანელობის, კონტროლისა და ლიკვიდაციის წესი დადგენილია სპეციალური კანონით “საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ”, რომელშიც “საქართველოს დედაქალაქის - თბილისის შესახებ” კანონში ამავე თემაზე შესწორებების შეტანის სინქრონულად შეტანილ იქნა ცვლილებები. “საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ” კანონის დასკვნით დებულებებში გაჩნდა ნორმა, რომლის თანახმადაც “თბილისის მთავრობის მიერ დაფუძნებული საჯარო სამართლის იურიდიული პირის მიმართ გამოიყენება ამ კანონით გათვალისწინებული ნორმები, თუ “საქართველოს დედაქალაქის - თბილისის შესახებ” საქართველოს კანონით ან სხვა სპეციალური კანონით სხვა რამ არ არის დადგენილი.” ასეთი სამართლებრივი ფორმულირება, ფაქტობრივად, გულისხმობს თბილისის თვითმმართველობის მიერ დაფუძნებული საჯარო სამართლის იურიდიული პირების (ანუ საჯარო სამართლის იურიდიული პირების ერთ-ერთი ჯგუფის) ნაწილობრივ გამოყვანას შესაბამის სფეროში ფუნდამენტური დატვირთვის მქონე - “საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ” კანონის რეგულირების სფეროდან. “საქართველოს დედაქალაქის - თბილისის შესახებ” კანონს კი მიენიჭა შესაძლებლობა “ლოკალურად”, “საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ” კანონის რიგი დებულებებისგან იზოლირებულად, და ზოგჯერ განსხვავებულადაც, მოაწესრიგოს საჯარო სამართლის იურიდიული პირების ერთი ჯგუფის სტატუსი.

მოყვანილი შემთხვევა შესაძლოა საკმაოდ უარყოფითი შედეგების მომტანი იყოს საქართველოს ერთიან საკანონმდებლო სივრცეში ზემოხსენებული კანონების სტაბილურობისათვის. თბილისის თვითმმართველობის მიერ შექმნილი საჯარო სამართლის იურიდიული პირების სტატუსის განსხვავებული რეგულირების “საქართველოს დედაქალაქის - თბილისის შესახებ” კანონში გადმოტანა:

- ერთი მხრივ, შლის “საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ” კანონის ერთიან კონსტრუქციას, აკნინებს ამ კანონის ადგილს სამართლებრივ მასივში, შესაბამის ნაწილში მასთან მიმართებით უპირატეს იურიდიულ ძალას ანიჭებს “საქართველოს დედაქალაქის - თბილისის შესახებ” კანონს;
- მეორე მხრივ, შემთხვევითად აქცევს “საქართველოს დედაქალაქის - თბილისის შესახებ” კანონს კანონთა თავისებურ ერთობლიობად, კვაზი-კოდექსად, რომელმაც სამომავლოდ შესაძლოა მოიცვას სპეციალური კანონები (თბილისში ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების, თბილისის ბიუჯეტის შედგენისა და ასიგნებათა გადანაწილების, თბილისში დაფუძნებული საჯარო სამართლის იურიდიული პირების შესახებ, თბილისის ფარგლებში კულტურული მემკვიდრეობის განსხვავებული სტატუსის შესახებ სპეციალური წესები და ა.შ.).

“საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ” კანონი არ ითვალისწინებს თვითმმართველი ერთეულის ქონების ბაზაზე ან ასეთი ქონების გადაცემით საჯარო სამართლის იურიდიული პირის დაფუძნებას (გათვალისწინებულია მხოლოდ სახელმწიფო ან ავტონომიური რესპუბლიკის ქონების გამოყენება). “საქართველოს დედაქალაქის - თბილისის შესახებ” კანონში კი შესწორებების სახით მიეთითა, რომ თბილისის მთავრობის მიერ საჯარო სამართლის იურიდიული პირის დაფუძნება ხდება თბილისის თვითმმართველობის შესაბამისი ქონების გადაცემით, ამასთან ქონების გადაცემა შესაძლოა მოხდეს სარგებლობის უფლებით, პირდაპირი განკარგვის გზით, უსასყიდლოდ. ამ უკანასკნელი ფორმულირებიდან გაუგებარი რჩება ორი საკითხი: ა) კანონმდებელი გულისხმობდა იურიდიული პირის დაფუძნების შესაძლებლობას ქონების როგორც სასყიდლიანი, ისე უსასყიდლო გადაცემის გზით თუ იურიდიული პირის დაფუძნება შესაძლოა მოხდეს მხოლოდ უსასყიდლო საფუძველზე (ამასთან სამართლებრივად რთულად წარმოსადგენია, რომ იურიდიული პირის დაფუძნება ხდებოდეს სასყიდლით, სადამფუძნებლო ქონების სანაცვლო ანაზღაურების მიღების პირობით); ბ) რას ნიშნავს საჯარო სამართლის იურიდიული პირის დაფუძნების კონტექსტში ქონების გადაცემის “პირდაპირი განკარგვის” რეჟიმის მოხსენიება - ქონების პირდაპირი განკარგვა ხომ პრივატიზაციის ერთ-ერთი ნაირსახეობაა, რასაც არავითარი კავშირი არ აქვს იურიდიული პირის დაფუძნებასა და მისთვის საბაზისო ქონების გადაცემასთან.

განსხვავებებია აგრეთვე საჯარო სამართლის იურიდიული პირის საქმიანობის კონტროლის ნაწილშიც. “საქართველოს დედაქალაქის - თბილისის შესახებ” კანონში შეტანილი ცვლილებების მიხედვით ეს სფერო შემოფარგლულია ზოგადი ფორმულირებით, რომ თბილისის მთავრობა აკონტროლებს თბილისის თვითმმართველობის მიერ დაფუძნებული საჯარო სამართლის იურიდიული პირების საქმიანობას. ასეთი კონტროლის ფარგლები შესაძლოა იდენტური იყოს “საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ” კანონში ჩამოთვლილ სანებართვო ქმედებათა განსახორციელებლად იურიდიული პირის მიერ მაკონ-



ტროლებელი ორგანოსგან თანხმობის მიღების აუცილებლობასთან. მაგრამ, გარდა მაკონტროლებელი ორგანოს თანხმობისა, “საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ” კანონი დამატებით ადგენს იურიდიული პირის მიერ სესხის ასაღებად ან თავდებობის განსახორციელებლად ფინანსთა სამინისტროს ნებართვის სავალდებულობასაც - საჯარო სამართლის იურიდიული პირების საქმიანობის ამ მიმართულებაზე კი ანალოგიური, სპეციალური ფინანსური კონტროლის მექანიზმი “საქართველოს დედაქალაქის - თბილისის შესახებ” კანონში ასახული არ არის.

დაბოლოს, შესწორებათა ამავე ბლოკით “საქართველოს დედაქალაქის - თბილისის შესახებ” კანონში აისახა ნორმა თბილისის მთავრობის მიერ დაფუძნებული საჯარო სამართლის იურიდიული პირის მიერ მიღებული გადაწყვეტილების გასაჩივრების წესზე, რომელშიც საერთოდ არ გვხვდება მითითება საჩივრის განხილვის ძირითად ალტერნატიულ საშუალებაზე - სასამართლო პროცესზე. კერძოდ, ახალი ნორმის თანახმად იურიდიული პირის გადაწყვეტილება შეიძლება გასაჩივრდეს თბილისის მერიაში, სადაც საჩივარს განიხილავს თბილისის მერის მიერ შექმნილი სათათბირო ორგანო. ამ ნორმას არავითარი აუცილებელი სიცხადე არ შეაქვს რეგულირების საგანში - გაურკვეველი რჩება მერის მიერ შექმნილი სათათბირო ორგანო საჩივარს არსებითად განიხილავს, გადაწყვეტილებას იღებს, თუ მხოლოდ არასავალდებულო რეკომენდაციას ადგენს; თუ საჩივარზე გადაწყვეტილებას კონკრეტული თანამდებობის პირი უნდა იღებდეს, გაუგებარი რჩება ხსენებული სათათბირო ორგანოს გაუქმება ან მისი საჩივრის განხილვის პროცედურიდან გამოთიშვა რატომ უნდა იზღუდებოდეს საქართველოს კანონში წინასწარი ცვლილების შეტანის აუცილებლობით; და საერთოდ, რამდენად მიზანშეწონილია ამ ნორმის არსებობა “საქართველოს დედაქალაქის - თბილისის შესახებ” კანონში მაშინ, როდესაც ქვეყანაში არსებობს და მოქმედებს ზოგადი ადმინისტრაციული და ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსები, რომლებიც დეტალურად არეგულირებენ აღნიშნულ სფეროს.

შესწორებით დაზუსტებული იქნა საკრებულოს სარეგისტრაციო კომისიის კომპეტენციის მიმართება მხოლოდ ადგილობრივი ორგანოების ადმინისტრირებიდან მისაღები შემოსულობების სეგმენტზე, რაც უდავოდ პოზიტიურად უნდა შეფასდეს, მით უფრო საკრებულოს საფინანსო და სარევიზიო კომისიებს შორის ფუნქციონალური გამიჯნვის მკაფიო ფორმულირების მიზნებიდან გამომდინარე.

რაც შეეხება ადგილობრივი ბიუჯეტის ასიგნებების გადანაწილების ახალ წესს, “ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ” კანონის ახალი დებულებების მოქმედება არ გავრცელდა თბილისის ბიუჯეტის ასიგნებების გადანაწილების მიმართ და ცალკე მონესრიგდა “საქართველოს დედაქალაქის - თბილისის შესახებ” კანონის ნორმებით. “საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ” კანონი (36-ე მუხლი) ითვალისწინებს სახელმწიფო ბიუჯეტის ასიგნებათა გადანაწილების პროცესში საქართველოს პარლამენტის, საქართველოს ფინანსთა და სხვა მინისტრების მონაწილეობის უფლებამოსილებებს. ბუნებრივია, რომ “საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ” კანონის 36-ე მუხლის არსებული რედაქციის ნორმების მსგავსი “კალკიურების” მექანიზმი თბილისის ბიუჯეტთან დაკავშირებით არ შეიძლება გამართლებული იქნეს. ამასთან, საბიუჯეტო ასიგნებათა გადანაწილების მაქსიმალურად დასაშვები ლიმიტები (15% 2009 წლისთვის და 10% 2010 წლისთვის), რომელთა განსხვავებული დადგენა შესაძლებელია ყოფილიყო თბილისის ბიუჯეტის ასიგნებების გადანაწილების წესის სპეციალური რეგულირების მიზგზი, “საქართველოს დედაქალაქის - თბილისის შესახებ” კანონსა და “ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ” კანონში შეტანილი ცვლილებებით აბსოლუტურად იდენტურად არის განსაზღვრული. მიზნის მიღწევა მარტივად იყო შესაძლებელი თბილისისთვის ასეთი განმასხვავებელი გარემოების ამსახველი სპეციალური ნორმის “ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ” კანონში დამატებითი შეტანით, აღწერილი რთული იურიდიული ტექნიკის გამოყენების გარეშე.

შესწორება განხორციელებულია აგრეთვე “კულტურული მემკვიდრეობის შესახებ” კანონში დამატებების შეტანის სინქრონულად, რაც მიზნად ისახავდა სხვა თვითმმართველ ერთეულებში მოქმედი (ასევე ზოგადი) წესისგან განსხვავებით თბილისის ფარგლებში არსებული ობიექტებისათვის კულტურული მემკვიდრეობის ძეგლის სტატუსის მინიჭების და მოხსნის სპეციალური წესის დადგენას. კერძოდ, ორივე კანონში აისახა თბილისის მთავრობის უფლებამოსილება “საქართველოს კულტურის, ძეგლთა დაცვისა და სპორტის სამინისტროსა და ქალაქ თბილისის მერიის წარმომადგენელთაგან ქალაქ თბილისის მერიაში შექმნილი სათათბირო ორგანოს დასკვნის საფუძველზე” წარუდგინოს წინადადებები საქართველოს მთავრობას ობიექტებისათვის კულტურული მემკვიდრეობის ძეგლის სტატუსის მინიჭების ან მოხსნის თაობაზე¹⁸.

18. აქ ადგილი აქვს საკანონმდებლო აქტების ტექსტში აღმასრულებელი სისტემის ქვედანაყოფების (საქართველოს კულტურის, ძეგლთა დაცვისა და სპორტის სამინისტრო და თბილისის მერიაში შექმნილი სათათბირო ორგანო) ფიქსირების არასასურველ პრაქტიკას.



“საქართველოს დედაქალაქის - თბილისის შესახებ” კანონში შეტანილი ცვლილებით ახალი რედაქციით იქნა ფორმულირებული თბილისის თვითმმართველობის ერთ-ერთი ექსკლუზიური უფლებამოსილება - ადგილობრივი სამგზავრო გადაყვანის ორგანიზება, მართვა და რეგულირება¹⁹.

2.3. კანონი “სახელმწიფო ქონების და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების პრივატიზაციისა და სარგებლობის უფლებით გადაცემის შესახებ”

2008 წელს ამ კანონში შეტანილი შესწორებები ორ საკითხს არეგულირებს:

1. ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების პირდაპირი მიყიდვის საკითხზე გადაწყვეტილებას იღებს საქართველოს პრეზიდენტი, ხოლო საკითხს ამზადებს შესაბამისი უფლებამოსილი ორგანო, კონკურენტული შერჩევის საფუძველზე პირდაპირი მიყიდვის განხორციელებისას კი - თვითმმართველი ერთეულის აღმასრულებელი ორგანოც. თუ ადრე თვითმმართველი ერთეულის ქონების პირდაპირი მიყიდვის საკითხზე საქართველოს პრეზიდენტი გადაწყვეტილებას იღებდა მხოლოდ საქართველოს მთავრობის წარდგინებით, ამჟამად წარდგინებით მიმართვის უფლებამოსილება გადაეცა საქართველოს ეკონომიკური განვითარების სამინისტროს, გარდა განსაკუთრებული შემთხვევებისა, როდესაც ასეთ საკითხზე წარდგინების უფლებით კვლავ აღჭურვილი რჩება საქართველოს მთავრობა. თვითმმართველი ერთეულის ქონების პირდაპირი მიყიდვის საკითხთან მიმართებით განსაკუთრებული შემთხვევების ზუსტ ცნებას, ჩამონათვალს ან თუნდაც მათი განსაზღვრის ზოგად კრიტერიუმებს, სამწუხაროდ, კანონი არ განსაზღვრავს.

კანონში უცვლელი რჩება დებულება, რომლის თანახმადაც თვითმმართველი ერთეულის ქონების პირდაპირი მიყიდვის საკითხზე როგორც წარდგინებას, ისე გადაწყვეტილებას არა თვითმმართველობის ორგანოები, არამედ სახელმწიფო ინსტიტუციები იღებენ²⁰. ამრიგად, “ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ” საქართველოს კანონის მოქმედი ნორმა, რომლის შესაბამისად “თვითმმართველი ერთეული ქონებაზე საკუთრების უფლების განხორციელებისას დამოუკიდებელია”, პირობით შინაარსს იძენს, პირველ რიგში, ქონების პირდაპირი მიყიდვის ინსტიტუტთან მიმართებით.

2. ცვლილებები ავტოსატრანსპორტო საშუალებებისა და კომპიუტერული ტექნიკის შესყიდვის სფეროში ძველი ქონების ახალი, იმავე ან გაუმჯობესებული პარამეტრების ქონებით ჩანაცვლების რეჟიმის დამკვეთს ითვალისწინებს. ჩანაცვლების ეს წესი განიხილება როგორც ერთ პირთან მოლაპარაკების საშუალებით შესყიდვის ერთ-ერთი საფუძველი (ჩასანაცვლებელი ძველი ტექნიკა გამოიყენება ახალი ანალოგების ღირებულების ნაწილობრივი ანაზღაურების მიზნით). შესყიდვების ხსენებულ სეგმენტში თვითმმართველობის ორგანოებისათვის ასეთი ჩანაცვლების რეჟიმი ხარჯების რაციონალიზაციას კარგი ხერხია, რომელიც შესაძლებლობას აძლევს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს, არ გამოიყენონ მითითებული მოძველებული ქონებრივი ობიექტების პრივატიზაციის, ჩამონერის თუ სხვაგვარი განკარგვის საკმაოდ რთული პროცედურები.

2.4. კანონი “ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ”

შესწორებებით განხორციელდა ადგილობრივი ბიუჯეტის ცალკეული კომპონენტის მორიგი ტერმინოლოგიური გადახალისება და სტრუქტურული სისტემატიზაცია, რაც ანალოგიურად აისახა “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ორგანულ კანონში და “საქართველოს დედაქალაქის - თბილისის შესახებ” კანონში იგივე პერიოდში შეტანილ ცვლილებებზეც. კერძოდ, ტერმინის “ხარჯები” ნაცვლად გამოყენებულ იქნა შესატყვისად ტერმინები “გადასახდელეები” ან “ასიგნებები”, ადგილობრივი ბიუჯეტის ერთ-ერთ განცალკევებულ კომპონენტად შემოტანილია ნაშთის ცვლილება.

19. აქაც, ერთიანი ტერმინოლოგიის გამოყენების შემთხვევაში შეიძლებოდა ა. (საკრებულო ადგენს “მოსახლეობის ტრანსპორტით მომსახურების ორგანიზების წესებს”) და ბ. (მთავრობის უფლებამოსილებას განეკუთვნება “მოსახლეობის ტრანსპორტით მომსახურების ორგანიზება”) კომპეტენციების ფორმულირება და თბილისის თვითმმართველობის ორგანოთა კომპეტენციაში აისახებოდა არა მარტო ექსკლუზიური უფლებამოსილების ერთი სეგმენტი - ორგანიზება, არამედ აგრეთვე დანარჩენი სეგმენტებიც - მართვა და რეგულირება.

20. ასეთი მიდგომის ნაკლოვანება უფრო ჩანს, თუ პარალელს გავავლებთ თვითმმართველი ერთეულის ქონების სარგებლობის უფლებით გადაცემასთან - “სახელმწიფო ქონების და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების პრივატიზაციისა და სარგებლობის უფლებით გადაცემის შესახებ” კანონის შესაბამისად (პირდაპირი განკარგვის წესით თვითმმართველი ერთეულის ქონების სარგებლობის უფლებით გადაცემის შესახებ გადაწყვეტილებისაგან განსხვავებით) გადაწყვეტილებას იღებს შესაბამისი თვითმმართველი ერთეულის აღმასრულებელი ორგანო.



შემოსულობების ერთიანი ზოგადი კატეგორია დეტალიზებულია განახლებულ ქვეკატეგორიებად - შემოსავლები, არაფინანსური აქტივები, ფინანსური აქტივები, ვალდებულებები, შემოსულობების დაყოფამ საკუთარ და არასაკუთარ შემოსულობებად უფრო მეტად არამკვეთი და მეორეხარისხოვანი ხასიათი შეიძინა.

ახლებურად იქნა ფორმულირებული გადასახდელების სტრუქტურაც. კერძოდ, გადასახდელებს მიეკუთვნა: ხარჯები (მათ შორის: შრომის ანაზღაურება, საქონელი და მომსახურება, სუბსიდიები, პროცენტი, გრანტები, სოციალური უზრუნველყოფა, სხვა ხარჯები), არაფინანსური აქტივები, ფინანსური აქტივები, ვალდებულებები.

შესწორდა თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის სარეზერვო ფონდის ცნებაც, რაც შესაძლებელს ხდის ხსენებული ფონდის სახსრების გამოყენებას არა მხოლოდ გაუთვალისწინებელი და საგანგებო, არამედ აგრეთვე სხვა ადგილობრივი მნიშვნელობის ღონისძიებების დასაფინანსებლად.

შემოვიდა სპეციალური ტრანსფერის განახლებული ცნება, რის შედეგადაც მისი მიზნობრიობის არეალი საბოლოოდ იქნა გაზრდილი - შესაძლებელი გახდა, სტიქიური მოვლენების შედეგების სალიკვიდაციოდ გამოყენების გარდა, ადგილობრივი ბიუჯეტის სხვა გადასახდელების დაფინანსებაც. ასეთი “სხვა გადასახდელების” შემოსაზღვრა კონკრეტული კაპიტალური და სხვა აუცილებელი ხარჯების მოტივაციით ამოღებული იქნა კანონის ტექსტიდან.

კანონში ასახული ცვლილებებით დადგინდა, რომ დელეგირებული უფლებამოსილების ფარგლებში ფინანსური სახსრების განკარგვაზე ზედამხედველობას ახორციელებს შესაბამისი კანონით ან შესაბამისი ხელშეკრულებით უფლებამოსილი სახელმწიფო ორგანო ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულში სახელმწიფო რწმუნებულთან (გუბერნატორთან) კოორდინაციით. დადგინდა მხარჯავი დაწესებულების საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მუხლებსა და კოდებს შორის თანხების გადანაწილების წესი და ასეთი გადანაწილების 5%-იანი ლიმიტი დამტკიცებულ ასიგნებებთან მიმართებით²¹.

განხორციელებულ შესწორებებს შორის უნდა დასახელდეს:

- მხარჯავი დაწესებულების მიერ წარსადგენი საბიუჯეტო განაცხადის შინაარსობრივი სტრუქტურის უფრო ზუსტი ფორმულირება;
- თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის პროექტის დამტკიცების შესახებ გადაწყვეტილებაში ნაშთის ცვლილებისა და ბიუჯეტის მთლიანი სალდოს შესახებ ინფორმაციის ცალკე კატეგორიებად ფიქსირება, აგრეთვე თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში წლის დასაწყისისთვის არსებული ნაშთისა და მისი ცვლილების შესახებ ინფორმაციის შეტანა;
- ადგილობრივი თვითმმართველობის საკრებულოს მიერ დასამტკიცებელი შიდა აუდიტის განხორციელების პროცედურების გავრცელება თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის გადასახდელებთან და ნაშთის ცვლილებასთან დაკავშირებულ ოპერაციებზე;
- თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტში ადგილობრივი გადასახადების საგადასახადო ორგანოების მიერ, ხოლო ბიუჯეტის სხვა შემოსავლებისა და არაფინანსურ აქტივებზე განხორციელებული ოპერაციებიდან მისაღები სახსრების უშუალოდ ადგილობრივი თვითმმართველობის სამსახურების მიერ ამოღებაზე პასუხისმგებლობის გამიჯვნის განმსაზღვრელი ნორმის ზუსტი და მკაფიო ფორმულირება.

აღსანიშნავია თვითმმართველი ერთეულის აღმასრულებელი ორგანოსთვის ბიუჯეტით დამტკიცებულ შემოსულობებსა და გადასახდელებში ცვლილებების განხორციელების უფლებამოსილების მინიჭება, რაც, ფაქტობრივად, ადგილობრივ ბიუჯეტში ცვლილების შეტანას უთანაბრდება. ეს უფლებამოსილება შეიძლება გამოყენებულ იქნეს მხოლოდ:

- საკრებულოსთან შეთანხმებით;
- საქართველოს პრეზიდენტის და საქართველოს მთავრობის სარეზერვო ფონდებიდან გამოყოფილი თანხების ადგილობრივ ბიუჯეტში ასახვის მიზნით;
- თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტში სათანადო შესწორებების შეტანის შემდგომი ნორმატიული გაფორმების მიზნით საბიუჯეტო წლის ბოლომდე ასეთი ექსტრაორდინალური ცვლილების საკრებულოსათვის დასამტკიცებლად წარდგენის პირობით.

21. ამ შესწორებების თაობაზე უფრო დეტალური მიმოხილვა და შეფასებები მოცემულია ზევით, “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ორგანულ კანონში ცვლილებებისადმი მიძღვნილ ნაწილში.



დაბოლოს, კანონში სახეცვლილება განიცადა აგრეთვე გამოთანაბრებითი ტრანსფერის გაანგარიშების წესმაც²².

2.5. საქართველოს საგადასახადო კოდექსი

კოდექსში შეტანილ შესწორებებს, მათი მნიშვნელობიდან და მიზანმიმართებიდან გამომდინარე, ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაზე რაიმე არსებითი ზეგავლენა არ მოუხდენია. ადგილობრივი გადასახადების კატეგორიას კვლავ მიეკუთვნება ქონების გადასახადი. ცვლილებებიც სწორედ ამ გადასახადის რეგლამენტაციის ცალკეულ ასპექტებს შეეხო, კერძოდ:

- დაზუსტდა ქონების გადასახადით დაბეგვრის ობიექტების განსაზღვრა;
- ფიზიკური პირებისათვის ქონების გადასახადით დაბეგვრის ობიექტთაგან ამოღებულ იქნა მათ საკუთრებაში არსებული ან ლიზინგით აღებული მსუბუქი ავტომობილები;
- ფიზიკური პირებისათვის დასაბეგრ ქონებაზე (გარდა მიწისა) ქონების გადასახადის წლიური განაკვეთის განსაზღვრის მეთოდი ასეთი გადამხდელეების ოჯახის მიერ საგადასახადო წლის განმავლობაში მიღებული შემოსავლის მიხედვით დიფერენციაციით, რომელიც აქამდე მხოლოდ დაბეგვრის ობიექტების შემზღვეული კატეგორიის მიმართ გამოიყენებოდა, შესწორებების შედეგად გავრცელდა ქონების გადასახადით დაბეგვრის ყველა შესაბამისი ობიექტზე. ამასთან, წლიური განაკვეთების დადგენის სამსაფეხურიანი სისტემა შეიცვალა ორსაფეხურიანი სისტემით (100.000 ლარამდე შემოსავლის მქონე ოჯახებისთვის და ამ ზღვარზე მეტი შემოსავლის მქონე ოჯახებისთვის, თან ამ უკანასკნელი, მაღალშემოსავლიანი კატეგორიისთვის განაკვეთი გაიზარდა 1%-მდე);
- საგადასახადო ორგანოების მიერ შესაბამისი ინფორმაციის მიღებისა და ანალიზის უზრუნველყოფისთვის ქონების გადასახადის განაკვეთების თაობაზე (მიწის ზონირებისა და კატეგორიების მითითებით) სათანადო ინფორმაციას ამზადებენ და საგადასახადო ორგანოებს აწვდიან შესაბამისი ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები, ხოლო საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს სამსახურები ასევე საგადასახადო ორგანოებს გადასცემენ მიწის შესაკუთრეთა სიებს მათი პირადი ნომრების, საკუთრებაში არსებული მიწის ფართობისა და დანიშნულების მითითებით. აღსანიშნავია ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებსა და საჯარო რეესტრის ეროვნულ სააგენტოს შორის ამოცანებისა და პასუხისმგებლობის უფრო ზუსტი და ნათელი გამიჯვნა. ასევე სიახლეს წარმოადგენს მარეგისტრირებელი ორგანოებისთვის ვალდებულების დაკისრება საგადასახადო ორგანოებისთვის გასხვისებული ქონების შესახებ ინფორმაციის საქართველოს იუსტიციის და ფინანსთა მინისტრების ერთობლივი ბრძანებით დადგენილი ფორმით პერიოდულ წარდგენასთან დაკავშირებით;
- შესწორებების შეტანის შედეგად გარკვეული დაზუსტება და მცირეოდენი ცვლილებები იქნა შეტანილი ქონების გადასახადზე კოდექსით დაწესებულ შეღავათებში (გადასახადისგან გათავისუფლება). ქონების გადასახადით დაბეგვრისგან გათავისუფლებულ იქნა თავისუფალ ინდუსტრიულ ზონაში არსებული ქონება;
- დაბოლოს, შესწორებათა შორის უნდა დასახელდეს დებულება ფიზიკური პირის ოჯახის მიერ საგადასახადო წლის განმავლობაში მიღებული შემოსავლისადმი საგადასახადო შეღავათების გაუთვალისწინებლად ყველა შემოსავლის (გარდა ოჯახის წევრებისგან მემკვიდრეობით, ჩუქებით ან განქორწინების საფუძველზე მიღებული ქონების ღირებულებისა) მიკუთვნების თაობაზე.

2.6. კანონი “ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის უმსახეობა”

კანონიდან ამოღებულ იქნა დამაზუსტებელი მითითება საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს ტერიტორიულ ორგანოზე, როგორც იმ სახელმწიფო ინსტანციებზე, რომელიც ადგილობრივი თვითმმართველობის ნორმატიული აქტის რეგისტრაციისთანავე საკუთარ სამართლებრივ დასკვნასთან ერთად ვალდებულია გადაუგზავნოს იგი სახელმწიფო ზედამხედველობის შესაბამის სახელმწიფო ორგანოს. საკანონმდებლო ნორმის შეცვლილ რედაქციაში ეს ვალდებულება ზოგადად საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს ეკისრება. შესწორების შეტანის მიზეზი ამ შემთხვევაში გახდა მხოლოდ ფორმალური სტრუქტურული რეფორმა იუსტიციის სამინისტროს ერთიან სისტემაში, რომლის მიხედვითაც ამ მიმართულებით რეგიონებში მოქმედმა სამინისტროს ქვედანაყოფებმა, ნაცვლად ტერიტორიული ორგანოების ორგანიზაციული სტატუსისა, შეიძინეს სამინისტროს ცენტრალური აპარატის შესატყვისი დეპარტამენტის უშუალო რეგიონალური გაგრძელების მნიშვნელობა.

22. ტრანსფერებთან დაკავშირებით უფრო დანვრილებით იხ. თავი “ადგილობრივი თვითმმართველობის ეკონომიური საქმიანობა”.



3. იურიდიული ტექნიკა

ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში 2008 წელს მიმდინარე საკანონმდებლო პროცესის მიმოხილვის მიზნით გამოვყოფთ იურიდიული ტექნიკის ზოგიერთ მნიშვნელოვან ასპექტს.

იურიდიული ტექნიკის პოზიტიური ასპექტებს შორის აღვნიშნავთ შემდეგს:

- 2008 წელს იურიდიული ტექნიკის ზოგადი მოთხოვნები კვლავ დადგენილი იყო სპეციალური საკანონმდებლო აქტებით: ნორმატიულ აქტებთან მიმართებით - კანონით “ნორმატიული აქტების შესახებ”, ხოლო ინდივიდუალურ სამართლებრივ აქტებთან დაკავშირებით კი - საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით;
- საქართველოს პარლამენტის კანონშემოქმედების პროცესში დამკვიდრებული პრაქტიკის მიხედვით 2008 წელს ყველა განსახილველ კანონპროექტთან ერთად დგებოდა ერთსახოვანი თანმხლები დოკუმენტაციის პაკეტი, რომელიც განმარტავს საკანონმდებლო ინიციატივას, ასაბუთებს მის საჭიროებას, წარმოაჩენს მიმართებას როგორც სხვა კანონებთან, ისე საერთაშორისო ხელშეკრულებებთან, იძლევა ინიციატივის რეალიზაციის ფინანსური ასპექტების შეფასებას და შეიცავს დამოუკიდებელ ექსპერტთა მოსაზრებებს (სამწახაროდ, უმრავლეს შემთხვევაში ასეთი თანმხლები დოკუმენტაცია მზადდება პროექტის დასაბუთება-განმარტების მოთხოვნის ფორმალურად შესასრულებლად).

იურიდიული ტექნიკის ნაკლოვანებებს შორის გამოვყოფთ შემდეგს:

- 2008 წელს ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში მოქმედ კანონებში ცვლილებების და დამატებების შეტანისას ხშირად ერთსა და იმავე კანონში შესწორებების სხვადასხვა პაკეტი დროის ერთ პერიოდში (ზოგჯერ კი ერთსა და იმავე დღეს) განიხილება და მიიღება საქართველოს პარლამენტის მიერ ცალ-ცალკე ბლოკებად, ნაცვლად მათი ერთიან კანონპროექტად გაერთიანებისა. არადა მოსალოდნელია, ასეთი მიდგომა ამცირებდეს კანონში შესატანი შესწორებების კომპლექსური აღქმის ხარისხს;
- კვლავ ნაკლებად ხდება ყურადღების გამახვილება შესწორებების სახით ახალი საკანონმდებლო ნორმების მიღებისას მათი ამოქმედების პერიოდის ოპტიმალურ და გონივრულ განსაზღვრაზე. კერძოდ, 2008 წელს ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში მოქმედ კანონებში მიღებული 13 ცვლილებიდან ოთხში კანონის ამოქმედების ვადა განისაზღვრა ერთ კვირაზე ნაკლები პერიოდით (საშუალო კანონი ძალაში შევიდა მიღებიდან უკვე 2-3 დღის შემდეგ). გასათვალისწინებელია საკანონმდებლო ნოვაციის საგნის სირთულე, 2008 წელს მიღებული და ასე დაჩქარებულად ამოქმედებული კანონები კი ისეთ სპეციფიკურ სფეროებს შეეხებოდნენ, როგორც არის თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტი, ბიუჯეტის შემოსულობები და გადასახდელები, ადგილობრივი გადასახადის სამართლებრივი რეგულირება და ადმინისტრირება;
- 2008 წელს მიღებულ ცვლილებების კანონთა გარკვეულ ნაწილს ახასიათებს ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში მოქმედ კანონებში ისეთი შესწორებების შეტანა, რომლებიც ამცირებენ ასეთი ცნებების კონკრეტულობას, ზოგჯერ შლიან მათ შემომსაზღვრელ ფარგლებს და შესაძლოა იწვევდნენ იურიდიული ცნების ზუსტი და ცალსახა აღქმის, ცნებით სარგებლობის მიმართულებების ბუნდოვანებას;
- “საქართველოს დედაქალაქის - თბილისის შესახებ” კანონში 2008 წელს შეტანილი შესწორებები კიდევ უფრო აღრმავებენ ამ კანონის “იზოლაციონისტურ” სტატუსს. რეგლამენტაციის განსხვავებულობა, როგორც ყველა დანარჩენი თვითმმართველი ერთეულების მიმართ გამოყენებად კანონებთან (მათ შორის, ორგანულ კანონთან), ისე სახელმწიფო მართვის სფეროში მოქმედ კანონებთან შედარებით, უფრო ღრმავდება. “საქართველოს დედაქალაქის - თბილისის შესახებ” კანონი ემსგავსება კოდექსის ტიპის საკანონმდებლო აქტს, რომელიც სეპარატულად, თითქმის შეუმჩნევლად ზრდის თავისი რეგულირების საგნების რიცხვსაც და ფარგლებსაც. უკვე მიმდინარე ეტაპზე “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ორგანული კანონის პრიმატი ქ.თბილისში ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების სამართლებრივი რეგულირების ნაწილში მინიმუმამდეა დასული;
- კოდიფიცირებასთან დაკავშირებით ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტთან მიმართებით გამოიყენება მხოლოდ 2 კოდექსი: საარჩევნო და საგადასახადო. თუმცა კოდიფიკაციის პოტენციული ამ საკანონმდებლო არეალში საკმაოდ მაღალი და ჯერ აუთვისებელია. მუნიციპალური კოდექსის შექმნა კანონმდებლობის მთელ ამ სეგმენტს მწყობრ სისტემაში მოიყვანდა და აღქმადობის თვალსაზრისით უფრო გასაგებს გახდიდა;
- ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში მოქმედ კანონებთან მიმართებით 2008 წელს კვლავ არ გამოიყენება თვითმმართველი ერთეულების მიერ მათდამი წაყენებული ახალი მოთხოვნების ერთგვაროვანი იმპლემენტაციის ხელისშემწყობი ისეთი მეთოდები, როგორცაა ტიპური დებულებებისა



და სარეკომენდაციო აქტების შემუშავება და გავრცელება. ასეთი დოკუმენტები საგრძნობლად შეუწყობდნენ ხელს ადგილობრივი თვითმმართველობისთვის საჭირო კანონქვემდებარე აქტების დროულად მომზადებასა და მიღებას.

4. დასკვნები

- პირველ რიგში უნდა აღინიშნოს, რომ 2008 წლის შედეგების მიხედვით დაფიქსირდა ადგილობრივი თვითმმართველობის მომწესრიგებელ კანონმდებლობაში ცვლილებების შეტანის ინტენსივობის შემცირება, ამასთან ერთად კანონებში შეტანილი შესწორებები აღარ ატარებენ ძირეულ, კონცეპტუალურ ხასიათს და არ იწვევენ ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტის საკანონმდებლო რეგლამენტაციის რადიკალურ გადახალისებას.
- ახალ სამართლებრივ და ფაქტობრივ გარემოში იზრდება ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტის სახელმწიფო სტრუქტურებთან მომეტებული ინტეგრაციის საფრთხე. საერთოდ, დასახული საერთო ამოცანების გადაწყვეტაში ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტისა და სახელმწიფო მექანიზმის დაახლოვება მისასაღებელია, მაგრამ ამ ტენდენციის მანკიერ პრაქტიკაში გადაზრდის თავიდან ასაცილებლად საჭიროა კომპლექსური სახელმწიფოებრივი პროგრამის შემუშავება, მიღება და რეალიზაცია, რომელიც მიზნად დაისახავს ისეთი ფაქტორების გაძლიერებას, როგორცაა: ა) თვითმმართველი ერთეულების ინიციატივების გამოვლენის, შესწავლისა და რეალიზაციის შესაძლებლობების სისტემის ფორმირება; ბ) თვითმმართველი ერთეულების საკუთარი შემოსავლების სეგმენტის გაფართოვება და განმტკიცება; გ) თვითმმართველი ერთეულების მიზნობრივი ასოცირებისა და კოოპერირების პრაქტიკის დანერგვა; დ) თვითმმართველი ერთეულებისთვის შესაძლებლობების შექმნა ადგილობრივი სპეციფიკის გათვალისწინებით წარმატებული დასაქმების და ინვესტირების პროგრამების განსახორციელებლად.
- ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტისა და სახელმწიფო მექანიზმის ურთიერთდაკავშირების არსებული დონე წარმოქმნის თვითმმართველი ერთეულების მიმართ სახელმწიფო კონტროლის (ზედამხედველობის) საკანონმდებლო გაძლიერების ტენდენციას, რამაც ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების სისუსტისა და გამოცდილების სიმცირის ფონზე, შესაძლოა უარყოფითი შედეგები მოიტანოს ადგილობრივი თვითმმართველობის დამოუკიდებლობისთვის. თვალსაჩინოებისთვის მოვიყვანთ ადგილობრივ თვითმმართველობაზე სახელმწიფოებრივი ზემოქმედების სამ პირობით მიმართულებას: ა) ადგილობრივი ბიუჯეტების რეფორმირება, სპეციალური ტრანსფერებისა და სარეზერვო ფონდების გამოყენებადობის (წვდომის) შესაძლებლობათა ზრდა, რაც გააძლიერებს სახელმწიფო სახსრებზე დამოკიდებულებას; ბ) ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის საფინანსო შემოწმების პროცესში სახელმწიფო ორგანოების ჩართვა, საქართველოს კონტროლის პალატის მონაწილეობის მექანიზმების გაფართოვება; გ) სახელმწიფო რწმუნებულის (გუბერნატორის) და სამთავრობო დაწესებულებების მაკოორდინირებელ-საზედამხედველო ფუნქციის გაძლიერება. 2008 წელს ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში მოქმედ კანონებში შეტანილი შესწორებები სახელმწიფოებრივი ზემოქმედების ჩამოთვლილ სამივე პირობით მიმართულებას შეეხო. ამასთან ერთად კანონქვემდებარე რეგლამენტაციის ნაწილში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების დისკრეციის არეალი საკმაოდ შეზღუდულია, ვინაიდან მუნიციპალური დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების ფარგლები, წესი, პროცედურა, მიზანმიმართება და სხვა ასპექტები უშუალოდ სპეციალური საკანონმდებლო აქტებით, ხოლო ზოგიერთ შემთხვევაში (მაგალითად, პრივატიზაციის სფეროში) - აგრეთვე სახელმწიფოებრივი კანონქვემდებარე აქტებით არის განსაზღვრული.
- 2008 წელს ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში მიღებული ან/და ინიცირებული კანონპროექტების განმარტებითი ბარათების ანალიზი წარმოაჩენს, რომ შესწორებების უმრავლესობა მომზადებულია საპარლამენტო ან სამთავრობო სტრუქტურების მიერ (გამონაკლისია “საქართველოს დედაქალაქის - თბილისის შესახებ” კანონში შესწორებათა მომზადების პროცესში თბილისის მერიის მონაწილეობის შემთხვევები). ხშირ შემთხვევაში პროექტებს არ ახლავს დამოუკიდებელი ექსპერტების ან/და თვითმმართველობათა ასოციაციების დასკვნები, ისინი წინასწარ არ განხილულა საერთაშორისო ინსტიტუტების მიერ. ამდენად, სახეზეა საკანონმდებლო ბაზის განვითარებასა და დახვეწაში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების დაბალი აქტივობა და ჩართულობის ხარისხი.



III. ადგილობრივი თვითმმართველობის ეკონომიკური საქმიანობა

1. შესავალი

ადგილობრივი თვითმმართველობის ეკონომიკური საქმიანობა საქართველოში ჯერ კიდევ ჩამოყალიბების პროცესშია. მის განვითარებას და დამკვიდრებას მეტწილად განსაზღვრავს თვითმმართველობის ეკონომიკური საფუძველები, რომლებიც ზოგადად შეიძლება რამოდენიმე ძირითად ჯგუფად დაიყოს:

- ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსების მობილიზება-განკარგვა;
- ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობა ქონების სფეროში;
- ადგილობრივი თვითმმართველობის დამხმარე ეკონომიკური საქმიანობა.

თვითმმართველი ერთეულის ფინანსებსა და ზოგადად საბიუჯეტო სახსრების ფორმირებასთან დაკავშირებით, ბოლო წლების განმავლობაში, არაერთ საკანონმდებლო ცვლილებას ჰქონდა ადგილი. გასულ წლებში ცენტრალურმა ხელისუფლებამ თვითმმართველობათა ხელში ადრე არსებული შემოსავლების უმეტესი ნაწილი სახელმწიფო ბიუჯეტში წაიღო და ადგილზე მხოლოდ ქონების გადასახადი დარჩა.²³ “ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ” საქართველოს კანონში 2007 წლის ბოლოს განხორციელებული ცვლილებით, დამტკიცებული იქნა გამოთანაბრებითი ტრანსფერის ახალი ფორმულა. ქვემოთ განხილულია, თუ რამდენად უზრუნველყო ახალმა ფორმულამ თვითმმართველობებს შორის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის რეალური გამოთანაბრება. ამ მიზნით წარმოდგენილია სხვადასხვა ფინანსური მაჩვენებლების ანალიზი, მაგალითად: ადგილობრივი ბიუჯეტის საკუთარი შემოსავლების წილი ერთ სულ მოსახლეზე გაანგარიშებით, მიზნობრივი და გამოთანაბრებითი ტრანსფერის მოცულობა ერთ სულ მოსახლეზე გაანგარიშებით.

უნდა აღინიშნოს, რომ მიუხედავად ადგილობრივ თვითმმართველობებში სამწლიანი საბიუჯეტო დაგეგმვის პრაქტიკისა, ხშირად ადგილი აქვს კომპეტენციების აღრევას, თვითმმართველობები საკუთარი სახსრებიდან აფინანსებენ ისეთ ხარჯებს, რომელთა დაფინანსებაც მათ უფლებამოსილებებს არ განეკუთვნება. აქვე აღსანიშნავია, რომ ადგილობრივი ბიუჯეტის სახსრების განკარგვა ხშირ შემთხვევაში არაეფექტურად და არამიზნობრივად ხორციელდება, პრაქტიკულად არ მუშაობს ხარჯების პრიორიტეტიზაციის მექანიზმი და სხვა.

რაც შეეხება ადგილობრივი თვითმმართველობის ქონების სფეროს, უკანასკნელ პერიოდში მიღებულმა კანონებმა ვერ მოახერხეს რეალური ქონებრივი დეცენტრალიზაციის უზრუნველყოფა ერთი მხრივ იმიტომ, რომ თვითონ აღნიშნული ნორმატიული ბაზა არ იყო სრულყოფილი, ხოლო მეორე და მნიშვნელოვანი ფაქტორი გახლდათ შესაბამისი პოლიტიკური ნების არარსებობა, რაც ძალიან აფერხებდა ქვეყანაში დემოკრატიული პროცესების განვითარებას.

2005 წლის 25 მარტს “თვითმმართველი ერთეულის ქონების” შესახებ მიღებული კანონის შესაბამისად, აქტიურად დაწყებული ქონებრივი დეცენტრალიზაციის პროცესის შედეგად თვითმმართველობების უმრავლესობას საკუთრებაში გადაეცათ ქონების ძირითადი ნაწილი, მაგრამ ბოლომდე ეს პროცესი არ დასრულებულა და კვლავ გრძელდება. ქვემოთ წარმოდგენილია თვითმმართველობებისათვის გადაცემული ქონების სახეები და აღნიშნული ქონების გამოყენებით ეკონომიკური და ფინანსური სარგებლის მიღების პერსპექტივები. დეტალურად განხილულია ის ობიექტური თუ სუბიექტური ფაქტორები, რომლებიც უკავშირდება მუნიციპალური ქონების მართვის და მათი ეფექტიანად გამოყენების საკითხებს.

23. მაგ. 2006 წელს მოგების, ხოლო 2007 წლიდან სამემოსავლო გადასახადი სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლის წყარო გახდა და მას ცენტრალური ხელისუფლება განკარგავს.



2. ადგილობრივი თვითმმართველობების ფინანსური მდგომარეობის შეფასება

2.1. შემოსულობები

2008 წელს საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების საბიუჯეტო შემოსულობებმა 1,4 მლრდ. ლარი შეადგინა, რაც თვითმმართველობის ჩამოყალიბების შემდეგ ყველაზე მაღალ მაჩვენებელს წარმოადგენს. მიუხედავად ამისა, ადგილობრივი თვითმმართველობების ფინანსური დამოუკიდებლობის ხარისხი არ გაზრდილა. აღნიშნულის თქმის საფუძველს გვაძლევს ადგილობრივი ბიუჯეტების ხარჯის ანალიზი.

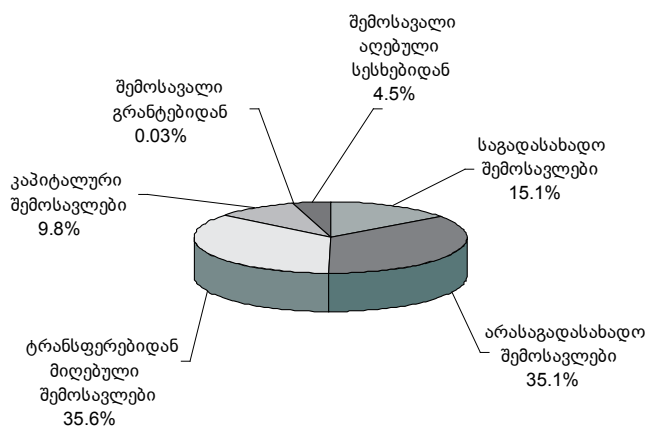
ცხრილი №2. ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების 2008 წლის ბიუჯეტის შემოსულობები (ათასი ლარი)

თვითმმართველი ერთეულების შემოსავლები	2008 წ.
საგადასახადო შემოსავლები	211.465,3
არასაგადასახადო შემოსავლები. მათ შორის:	988.498,0
ტრანსფერებიდან მიღებული შემოსავლები	497.999,9
გამოთანაბრებითი ტრანსფერი	328.268,8
მიზნობრივი ტრანსფერი	10.943,0
სპეციალური ტრანსფერი	158.788,1
კაპიტალური შემოსავლები	136.785,0
სულ საგადასახადო, არასაგადასახადო კაპიტალური შემოსავლები	1.336.748,3
შემოსავალი გრანტებიდან	409,2
შემოსავალი აღებული სესხებიდან	62.627,8
სულ შემოსულობები	1.399.785,4

წყარო: საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო.

2008 წელს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების შემოსულობებს შორის არასაგადასახადო შემოსავლებს ყველაზე დიდი წილი - 35,6% ტრანსფერებიდან მიღებულ შემოსავლებზე მოდის. მნიშვნელოვანი ადგილი 35,1% უჭირავს არასაგადასახადო შემოსავლებსაც, საგადასახადო შემოსავლებს კი - 15,1%, ხოლო კაპიტალური შემოსავლების წილი შეადგენს 9,8%-ს. ადგილობრივი ბიუჯეტების შემოსულობებში უმნიშვნელო წილი უჭირავს გრანტებიდან და აღებული სესხების სახით მიღებულ შემოსავლებს, რომლებიც შესაბამისად 0,03%-ით და 4,5%-ითაა წარმოდგენილი.

სურათი №1. ადგილობრივი თვითმმართველობების ბიუჯეტების შემოსავლების სტრუქტურა 2008 წელს



წყარო: საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო.



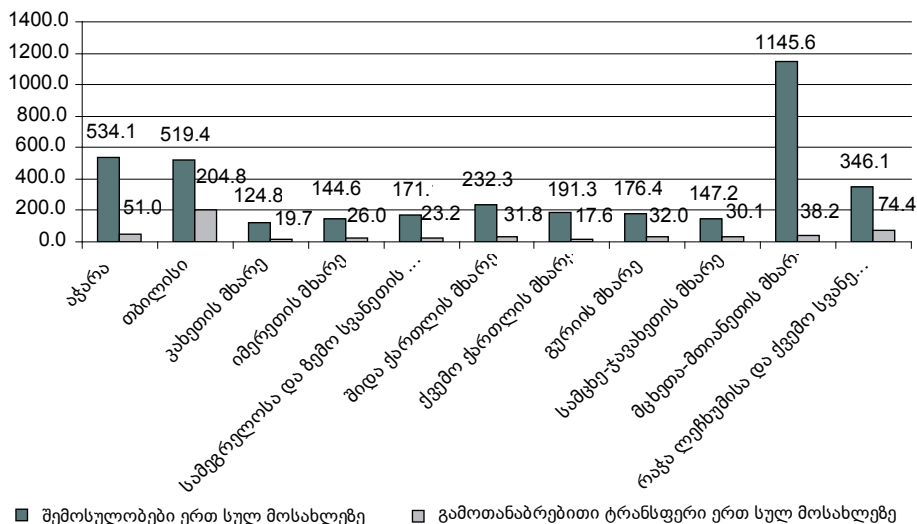
უნდა აღინიშნოს, რომ 2008 წელს 2007 წელთან შედარებით 422,5 მლნ. ლარითაა (66,6%-ით) შემცირებული საგადასახადო შემოსავლები, რაც გამოწვეულია საშემოსავლო გადასახადის ადგილობრივი თვითმმართველობების ბიუჯეტებიდან სახელმწიფო ბიუჯეტში გადატანით. 2007 წლის 28 დეკემბერს მიღებული იქნა საქართველოს კანონი “შემოსავლების ბიუჯეტებს შორის განაწილების შესახებ”, რომლის თანახმადაც საშემოსავლო გადასახადიდან მიღებული შემოსავლები, ნაცვლად ადგილობრივი თვითმმართველობების ბიუჯეტებისა, ჩაირიცხა სახელმწიფო ბიუჯეტში. აღნიშნული ცვლილებით, 2008 წელს მნიშვნელოვნად შემცირდა ადგილობრივი თვითმმართველობების საგადასახადო შემოსავლები (2007 წელს მხოლოდ საშემოსავლო გადასახადის სახით ადგილობრივი თვითმმართველობების ბიუჯეტებში მიღებული იქნა 501 მილიონი ლარი) და მის ძირითად საგადასახადო წყაროდ მხოლოდ ადგილობრივი გადასახადიდან (ქონების გადასახადი) მიღებული შემოსავლები განისაზღვრა.

რაც შეეხება ტრანსფერებიდან მიღებულ შემოსავლებს, მისი ესოდენ დიდი წილი შემოსულობებში განპირობებულია გამოთანაბრებითი ტრანსფერის გაანგარიშების მეთოდოლოგიის ცვლილებითა და ახალი ფორმულის ამოქმედებით. 2007 წელს მოქმედი გამოთანაბრებითი ტრანსფერის გაანგარიშების ფორმულა ორიენტირებული იყო მხოლოდ შემოსავლების გამოთანაბრებაზე და იგნორირებული იყო ადგილობრივი ბიუჯეტების ხარჯვითი ნაწილი. ხდებოდა შემოსულობების გამოთანაბრება ერთ სულ მოსახლეზე გაანგარიშებით - ქვეყანაში ჩამოყალიბებულ ანალოგიურ საშუალო მაჩვენებელამდე. სატრანსფერო გათვლებში არ იყო გათვალისწინებული დედაქალაქი თბილისი, რის გამოც ერთ სულ მოსახლეზე შემოსულობების საშუალო მაჩვენებელი 83 ლარიდან შემცირდა 45 ლარამდე. ამასთან, ხდებოდა ადგილობრივი თვითმმართველობების ბიუჯეტების შემოსულობების უკმარისობის მხოლოდ 70%-ის ოდენობით დაფარვა. აღნიშნულმა მიდგომამ, რომელიც მხოლოდ შემოსავლების გამოთანაბრებაზე იყო ორიენტირებული, ურყოფითი გავლენა მოახდენა მუნიციპალიტეტების მხრიდან არსებულ ინიციატივებზე და მინიმუმადე დაიყვანა ახალი პროგრამების განხორციელების პერსპექტივა. აქედან გამომდინარე, დღის წესრიგში დადგა გამოთანაბრებითი ტრანსფერის გაანგარიშების მეთოდოლოგიის შეცვლის საკითხი და 2007 წელს მიღებული საკანონმდებლო ცვლილების თანახმად, 2008 წლის 1 იანვრიდან ამოქმედდა გამოთანაბრებითი ტრანსფერის გაანგარიშების ახალი ფორმულა და წესი, რომელიც ითვალისწინებს როგორც შემოსავლების, ისე ხარჯების გამოთანაბრებას.

2008 წელს ტრანსფერების ფაქტიურმა საერთო მოცულობამ შეადგინა 497,9 მლნ ლარი, მათ შორის გამოთანაბრებითი ტრანსფერის სახით ადგილობრივ თვითმმართველობებს გადაეცა 328,6 მილიონი ლარი, მიზნობრივი ტრანსფერის სახით - 10,9 მილიონი ლარი, ხოლო სპეციალური ტრანსფერის სახით კი - 158,8 მილიონი ლარი.

უნდა აღინიშნოს, რომ 2008 წელს ადგილობრივი თვითმმართველობების როგორც საბიუჯეტო შემოსულობები, ისე გამოთანაბრებითი ტრანსფერი ერთ სულ მოსახლეზე გაანგარიშებით არათანაბრობით ხასიათდებოდა. ადგილობრივი ბიუჯეტების შემოსულობების საშუალო მაჩვენებლები ერთ სულ მოსახლეზე გაანგარიშებით 319,4 ლარს შეადგენდა, გამოთანაბრებითი ტრანსფერის მოცულობა ერთ სულ მოსახლეზე კი 74,9 ლარს.

სურათი №2. შემოსულობების უთანაბრობა ტერიტორიულ ერთეულებს შორის



წყარო: საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო.



საბიუჯეტო შემოსულობების მაქსიმალური მოცულობა ერთ სულ მოსახლეზე მცხეთის მუნიციპალიტეტზე მოდის. საანგარიშო პერიოდში აღნიშნული მაჩვენებელი 1.923 ლარია, რაც გამოწვეულია 2008 წლის აგვისტოში რუსეთ-საქართველოს ომის შედეგად დევნილი მოსახლეობისათვის ასაშენებელი საცხოვრებელი სახლებისათვის სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გამოყოფილი სახსრების მცხეთის მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტში გატარებით. მინიმალური საბიუჯეტო შემოსულობები ერთ სულ მოსახლეზე შეადგენს 64,7 ლარს და იგი წყალტუბოს მუნიციპალიტეტში დაფიქსირდა.

3.2. გადასახდელები

2008 წელს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების საბიუჯეტო გადასახდელების საერთო მოცულობამ 1,35 მლრდ. ლარს გადააჭარბა. აღსანიშნავია, რომ საანგარიშო პერიოდში ადგილობრივი თვითმმართველობების ბიუჯეტებიდან საკმაოდ მნიშვნელოვანი სახსრები იხარჯებოდა თვითმმართველობის არასაკუთარი კომპეტენციების დასაფინანსებლად. ამის ნათელი მაგალითია პოლიციის განყოფილებების, საქართველოს პარლამენტში არჩეული მაჟორიტარი დეპუტატის ბიუროების, ჯანდაცვის, ზოგადი განათლების და ა.შ. ხარჯების დაფინანსება.

ცხრილი №3. ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების 2008 წლის ბიუჯეტის გადასახდელები (ათ. ლარი)

დასახელება	2008 წ.
საერთო დანიშნულების სახელმწიფო მომსახურება	171.060,4
თავდაცვა	3.642,2
საზოგადოებრივი წესრიგი და უსაფრთხოება	27.017,0
ეკონომიკური საქმიანობა	274.607,4
გარემოს დაცვა	66.037,3
საბინაო-კომუნალური მეურნეობა	484.721,9
ჯანმრთელობის დაცვა	29.525,5
დასვენება, კულტურა და რელიგია	101.096,6
განათლება	133.088,4
სოციალური დაცვა	59.735,7
სულ გადასახადელები (ხარჯების ჯამი)	1.350.532,6

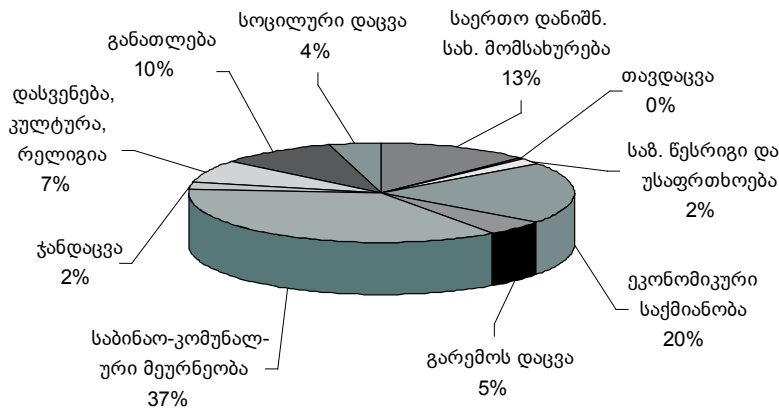
წყარო: საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო.

2008 წლის ადგილობრივი ბიუჯეტის გადასახდელებში საერთო დანიშნულების სახელმწიფო მომსახურების მუხლი, რომელიც განსაზღვრავს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ადმინისტრაციულ ხარჯებს, 171,1 მილიონი ლარით დაფინანსდა, რაც სულ გადასახდელების 13%-ს შეადგენდა. ამასთან აღსანიშნავია, რომ აღნიშნული მუხლით ფინანსდება მაჟორიტარი დეპუტატის მომსახურების ხარჯებიც, რაც არ წარმოადგენს ადგილობრივი თვითმმართველობის კომპეტენციას და შესაბამისად მისი დაფინანსება ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტის საკუთარი სახსრებიდან არ უნდა ხდებოდეს. საერთო ჯამში, ამ უკანასკნელის დასაფინანსებლად ადგილობრივი თვითმმართველობების ბიუჯეტებიდან 504,2 ათასი ლარი იქნა გამოყოფილი.

საანგარიშო წელს 27 მილიონი ლარი დაიხარჯა საზოგადოებრივი წესრიგისა და უსაფრთხოების ღონისძიებებზე (გადასახდელებში მისი წილი 2%-ია). მ.შ. 7,1 მილიონი ლარით დაფინანსდა პოლიციისა და კონსტიტუციური უსაფრთხოების სამსახურები, რაც სრულიად არაკანონიერი ხარჯი იყო, რადგანაც “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ორგანული კანონის თანახმად ეს არ განეკუთვნებოდა თვითმმართველობის ექსკლუზიურ უფლებამოსილებას და მისი არც დელეგირება მომხდარა.



სურათი №3. ადგილობრივი თვითმმართველობების ხარჯების სტრუქტურა 2008 წელს



წყარო: საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო.

სამწუხაროდ პრაქტიკაში გვხვდება ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტებიდან ზოგადი და უმ-აღლესი განათლების ხარჯების დაფინანსებაც, რაც ადგილობრივი თვითმმართველობების მხრიდან ცენტრალური ხელისუფლების უფლებამოსილებების დაფინანსების კიდევ ერთი მაგალითია. როგორც ცნობილია, ადგილობრივი თვითმმართველობების ბიუჯეტებიდან განათლების მუხლით ფინანსდება მხოლოდ სკოლამდელი აღზრდის დანებსეზულებები და პროფესიული განათლების ხარჯები. 2008 წელს განათლების მუხლით ადგილობრივი ბიუჯეტებიდან 133,1 მილიონი ლარი იქნა გამოყოფილი (საერთო გადასახდელის 10%), მათ შორის ზოგადი, პროფესიული და უმაღლესი განათლების ხარჯები დაფინანსდა 24,7 მილიონი ლარით, თუმცა მართებული იქნებოდა ამ უკანასკნელი ხარჯების შეკვეცით მიღებული თანხები თვითმმართველობების ექსკლუზიური უფლებამოსილებების განხორციელებისათვის ყოფილიყო გამოყენებული.

საანგარიშო პერიოდში ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტებიდან ხდებოდა ჯანმრთელობისა და სოციალური დახმარებების დაფინანსება, რაც საქართველოს კანონმდებლობის დარღვევაა. ჯანდაცვის და სოციალური უზრუნველყოფის სფეროების დაფინანსება ცენტრალური ხელისუფლების ექსკლუზიურ უფლებამოსილებას განეკუთვნება და შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს მიერ უნდა ხორციელდებოდეს. 2008 წელს ჯანმრთელობის დაცვის ხარჯები დაფინანსდა 29,4 მილიონი ლარით, ხოლო სოციალური დახმარებები კი 59,7 მილიონი ლარით.

საერთოდ, 2008 წელს ადგილობრივი თვითმმართველობების ბიუჯეტებიდან საკმაოდ მნიშვნელოვანი სახსრები იხარჯებოდა თვითმმართველობის არასაკუთარი უფლებამოსილებების დასაფინანსებლად. მათი წილი შეადგენს ადგილობრივი თვითმმართველობების ბიუჯეტების გადასახდელის 9,1 პროცენტს.

3. ადგილობრივი თვითმმართველობების ქონებრივი ბაზის უზრუნველყოფა

ადგილობრივი თვითმმართველობისათვის ქონების საკუთრებაში არსებობა ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი ატრიბუტია, რომლის გარეშეც შეუძლებელია თვითმმართველობის უფლებამოსილებების განხორციელება და მოსახლეობისათვის ხარისხიანი საჯარო მომსახურების მიწოდება.

“ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” საქართველოს ორგანული კანონის თანახმად ქონებრივი ბაზის ჩამოყალიბების ძირითად წყაროს სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული ქონების გადაცემა წარმოადგენს, ამასთან თვითმმართველობებს შეუძლიათ ადგილობრივი ბიუჯეტიდან გამოყოფილი სახსრებით შეიძინონ ან შექმნან საკუთარი ქონება. თვითმმართველობებისათვის სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული ქონების გადაცემა ხდება ორი გზით: 1. კანონის საფუძველზე, როდესაც ქონების გადაცემა ხდება პირდაპირი წესით და 2. თვითმმართველი ერთეულის მიერ მოთხოვნის საფუძველზე.

თვითმმართველი ერთეულებისათვის სახელმწიფოს საკუთრებაში არსებული ქონების გადაცემის პროცესი არ აღმოჩნდა სათანადოდ გააზრებული, დაგეგმილი და წარმართული. ქონების გადაცემის პროცესის შეფერხება რამდენიმე მიზეზითაა გამოწვეული:



- ნორმატიული ბაზა, რომელიც არეგულირებს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების ფორმირებისა და განკარგვის სფეროს, არ არის ყოველთვის ცხადად გასაგები, კანონები და მათ საფუძველზე მიღებული დებულებები ხშირად ეწინააღმდეგება ერთმანეთს;
- კანონმდებლებმა ვერ გაითვალისწინეს ქონების გადაცემის პროცესის თანმხლები სირთულეები და ქონების გადაცემის პროცესი არ იყო სათანადოდ დაგეგმილი. ქონების გადაცემის პროცესის დაწყებამდე, სახელმწიფო ქონების (არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწები, შენობა-ნაგებობები, ტყეები და ა.შ.) დიდი ნაწილი არ იყო სათანადოდ წესით აღრიცხული და რეგისტრირებული. ეკონომიკური განვითარების სამინისტრო და ადგილობრივი თვითმმართველობები ვერ ფლობდნენ სრულყოფილ ინფორმაციას სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული ქონების შესახებ. კანონით გათვალისწინებული პროცედურების თანახმად, თავდაპირველად უნდა განხორციელებულიყო ქონების ინვენტარიზაცია, დადგენილიყო ქონების საბალანსო ღირებულება, შედგენილიყო რუკები და ნახაზები, რაც თავისთავად დიდ ხარჯებთანაა დაკავშირებული. გადასცა რა, კანონის საფუძველზე, თვითმმართველ ერთეულებს გარკვეული კატეგორიის ქონება, სახელმწიფომ ამ ქონების ე.წ. პასპორტიზაციისა და რეგისტრაციის ვალდებულებაც თვითმმართველობებს გადააბარა. შემოსავლების სიმცირის გამო თვითმმართველობის ორგანოები ვერ ასრულებდნენ კანონის ამ მოთხოვნებს და შესაბამისად ვერ ხერხდებოდა ქონების, როგორც ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთრების, საჯარო რეესტრში რეგისტრაცია;
- ქონების გადაცემის პროცესის გაჭიანურების ერთ-ერთ მიზეზს წარმოადგენს სხვადასხვა სახელმწიფო სტრუქტურების არაკოორდინირებული მუშაობა. მოქმედი კანონმდებლობის თანახმად, ადგილობრივ თვითმმართველობებს არ გადაეცემათ ისეთი არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა, რომელიც ექვემდებარება ბუნებრივ რესურსებზე, მათ შორის წიაღზე დამაგრებას. არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის მოთხოვნისას ადგილობრივმა თვითმმართველობამ უნდა მოითხოვოს საქართველოს გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს წერილი, რომლითაც დასტურდება, რომ მოთხოვნილი ქონება არ ექვემდებარება ბუნებრივ რესურსებზე დამაგრებას და ასევე საქართველოს ენერგეტიკის სამინისტროს წერილი, რომლითაც დასტურდება, რომ მოთხოვნილი მიწა არ არის დამაგრებული ან არ ექვემდებარება დამაგრებას არსებულ ან ასაშენებელ ენერგეტიკულ ობიექტზე. ხშირად თვითმმართველი ერთეულების მიერ გაგზავნილ მოთხოვნაზე გემოაღნიშნული სამინისტროების პასუხები იგვიანებდა, რაც აჭიანურებდა ქონებაზე საკუთრების უფლების რეგისტრაციას. არ შეიძლება არ აღინიშნოს ბოლნისის, ჭიათურისა და კიდეც რამდენიმე მუნიციპალიტეტის პრობლემა, სადაც წიაღზე დამაგრებას ექვემდებარება არსებული არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწების დიდი ნაწილი. სამწუხაროდ, აღნიშნული მუნიციპალიტეტები მსგავს მიწებს საკუთრებაში ვერ იღებენ;
- პრობლემას წარმოადგენს ასევე ადგილობრივი თვითმმართველობის მზაობა გარკვეული კატეგორიის ქონების მისაღებად. ზოგიერთ მუნიციპალიტეტს მოთხოვნილი აქვს ისეთი ქონება, რომელიც წესით მისთვის გადაცემას არ ექვემდებარება, რადგანაც ეს ქონება თავისი არსით არ ასრულებს ადგილობრივ დატვირთვას და ცენტრალური ხელისუფლების უფლებამოსილებების განხორციელებას ემსახურება (მაგ. სკოლების, კოლეჯისა და ლიცეუმის შენობები და ა.შ.);
- კვლავ ბუნდოვანია ტყის რესურსების ადგილობრივი თვითმმართველობებისათვის საკუთრებაში გადაცემის საკითხი. “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ორგანული კანონის 47-ე მუხლის “დ” პუნქტის თანახმად, თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე არსებული ადგილობრივი მნიშვნელობის ტყე განისაზღვრა ამ თვითმმართველი ერთეულის საკუთრებად. ასევე მე-16 მუხლის მე-2 პუნქტის “ზ” ქვეპუნქტმა ადგილობრივი მნიშვნელობის ტყის მართვა თვითმმართველი ერთეულის ექსკლუზიურ უფლებას მიაკუთვნა. თუმცა, 2007 წლამდე ადგილობრივი მნიშვნელობის ტყის განსაზღვრის წესი არ არსებობდა. 2007 წლის 23 მაისს საქართველოს მთავრობის მიერ მიღებულ იქნა #105 დადგენილება “ადგილობრივი მნიშვნელობის ტყის განსაზღვრის წესის შესახებ” დებულების დამტკიცების თაობაზე. დებულების თანახმად, ადგილობრივი მნიშვნელობის ტყის ფონდი არის ტყის ფონდი, რომელიც საკუთრებაში გადაეცემა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს და რომელიც შეიძლება გამოყენებულ იქნეს ადგილობრივი მოსახლეობის პირადი მოხმარების მოთხოვნილებების დაკმაყოფილების მიზნით, კანონმდებლობით დადგენილი წესის შესაბამისად. ადგილობრივი მნიშვნელობის ტყე იქმნება: 1. ყოფილი საკოლმეურნეო ტყეების ტერიტორიაზე; 2. ყოფილი საბჭოთა მეურნეობების გამგებლობაში არსებული ტყის ფონდის მიწების ბაზაზე; 3. აუცილებლობის შემთხვევაში, სახელმწიფო ტყის ფონდის მიწებით. თვითმმართველობის ორგანოებისათვის გადასაცემად განისაზღვრა დაახლოებით 800 ათასი ჰა ტყის ფართობი, ამ ფართობების უმეტეს ნაწილს კი (დაახლოებით 500 ათ.ჰა) ყოფილი საკოლმეურნეო ტყეები წარმოადგენდა. აღნიშნულ დებულებაში არაფერია ნათქვამი ადგილობრივი მნიშვნელობის ტყის ფონდის განსაზღვრაში ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებებზე. აღნიშნული გადაწყვეტილება საკმაოდ მოულოდნელი აღმოჩნდა ადგილობრივი თვითმმართველობებისათვის. უმთავრეს პრობლემას საკოლმეურნეო ტყეები წარმოადგენდა, რომლებიც 1991 წლიდან, ისევე როგორც კოლმეურნეობების საკუთრებაში არსებული სხვა ქონება, კოლმეურნეობების



წევრთა გადაწყვეტილების საფუძველზე სახელმწიფო საკუთრებაში გადადიოდა, თუმცა ზოგ შემთხვევაში ფორმალური გადაცემა არ განხორციელებულა და შესაბამისად არსებული ტყეები მოსახლეობის მიერ ნაწილობრივ, ხოლო ხშირ შემთხვევაში სრულად განადგურდა და სასოფლო სამეურნეო სავარგულად იქნა გამოყენებული. ბუნებრივია, ძველი საკადასტრო მონაცემები სინამდვილეს არ ასახავს. ამიტომ, აუცილებელია ხელახალი ინვენტარიზაციის ჩატარება, რასაც ალბათ წლები დასჭირდება, მანამდე კი თვითმმართველობის ორგანოები თავს იკავებენ მიღება-ჩაბარების აქტზე ხელის მოწერისაგან. ზემოაღნიშნული ხარვეზების ფონზე, სატყეო დეცენტრალიზაციის კუთხით პრაქტიკული ღონისძიებები დღემდე არ გატარებულა და შესაბამისად ადგილობრივი თვითმმართველობებისათვის ტყეების გადაცემის პროცესი ამ ეტაპისთვის აღარ განიხილება. აღსანიშნავია ასევე, რომ ტყის გადაცემის პროცესის დასრულება სრულებით არ გულისხმობს ამ სფეროში არსებული პრობლემების გადაწყვეტას. თვითმმართველობებს არ გააჩნიათ ტყის სექტორის სამართავად საჭირო, როგორც ადამიანური ასევე მატერიალური-ტექნიკური და ფინანსური რესურსი. ამასთან, საკანონმდებლო დონეზე გაურკვეველია ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქცია-მოვალეობანი და უფლებამოსილებები. იმ ფაქტის გათვალისწინებით, რომ თვითმმართველობებს ზოგადად შეზღუდული ფინანსური დამოუკიდებლობის ხარისხი გააჩნიათ ექსკლუზიური უფლებამოსილებების განსახორციელებლად, მათ პრაქტიკულად უარი განაცხადეს ეტვირთათ ასეთი პასუხისმგებლობა და გადაეხარებინათ სახელმწიფო ტყის ფონდის ნაწილი. მთავრობამ ვერ უზრუნველყო დაეხვეწა საკანონმდებლო ბაზა ამ კუთხით, რის შედეგადაც საქართველოში არსებული ტყის ფონდი მთლიანად სახელმწიფოს საკუთრებაშია²⁴;

- წყლის რესურსების გადაცემასთან დაკავშირებული საკითხების მოგვარება კვლავ გადაწყვეტას მოითხოვს. ამ პრობლემის მოუგვარებლობა მნიშვნელოვან სირთულეებს წარმოშობს ადგილობრივი თვითმმართველობის მუშაობის პროცესში. “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ორგანული კანონის თანახმად, ადგილობრივი მნიშვნელობის წყლის რესურსები თვითმმართველობათა საკუთრებაშია, თუმცა მისი დეფინიცია არ არსებობს. აუცილებელია მიღებულ იქნას მთავრობის დადგენილება ადგილობრივი მნიშვნელობის წყლის რესურსების განსაზღვრის წესის შესახებ, რომელიც ჯერ კიდევ 2007 წლის 1 მაისამდე უნდა ყოფილიყო მიღებული.

ზემოაღნიშნული ხარვეზების მიუხედავად, 2008 წლის ბოლოსთვის ადგილობრივ თვითმმართველობებს საკუთრებაში უკვე გააჩნიათ შემდეგი სახის ქონება:

- საქართველოს პრეზიდენტის 2005 წლის 8 აგვისტოს #687 ბრძანებულებით განსაზღვრული ძირითადი (განუსხვისებელი) ქონების სახეობები: ადგილობრივი მნიშვნელობის გზები, ხიდები, გვირაბები, ქუჩები, მიწისქვეშა გადასასვლელები, ტროტუარები, შუქნიშნები, გარე განათების კონსტრუქციები, მოედნები, სკვერები, ბულვარები, შადრევნები, პარკები, მწვანე ნარგავები და ნაპირსამაგრი ნაგებობები;
- ყოფილი რაიონული მმართველობის (გამგეობები) და სოფლის (თემის, დაბის, ქალაქის) თვითმმართველობის ორგანოების ბალანსზე რიცხული შენობა-ნაგებობები, მათზე დამაგრებული მიწით და მოძრავი ნივთები;
- 2007 წლის გაზაფხულიდან მუნიციპალიტეტებმა მოადხინეს თავინთ ტერიტორიაზე არსებული გარკვეული ქონების ინვენტარიზაცია და საქართველოს ეკონომიკური განვითარების სამინისტროს გაუგზავნეს შესაბამისი ქონების მოთხოვნის შევსებული ფორმები. მუნიციპალიტეტებს ძირითადად მოთხოვნილი ჰქონდათ ექსკლუზიური უფლებამოსილებების განსახორციელებლად საჭირო ისეთი ძირითადი ქონება, როგორცაა ადმინისტრაციული შენობა-ნაგებობები, კინოთეატრები, კლუბები, ბიბლიოთეკები, სამუსიკო და სხვა სპეციალური სკოლები, სასაფლაოები. 2008 წლის 31 დეკემბრის ინფორმაციით თვითმმართველი ერთეულების აღნიშნული მოთხოვნების ძირითადი ნაწილი დაკმაყოფილდა და მათ ქონება საკუთრებაში გადაეცათ. ადგილობრივი თვითმმართველობებისათვის გადაცემულია ადრე სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული ობიექტები (სულ 2.500-მდე ერთეული). საქართველოს ეკონომიკური განვითარების სამინისტროს მონაცემებით, გადაცემული ქონების საერთო ღირებულებამ დაახლოებით 72 მილიონი ლარი შეადგინა. თუმცა აქვე აღსანიშნავია, რომ ქონების ღირებულების რეალური დაანგარიშება არ მომხდარა და ის მხოლოდ ექსპერტულ შეფასებებს ეყრდნობა.

ადგილობრივი თვითმმართველობების ქონებრივი ბაზის შეფასებისას აუცილებელია გავითვალისწინოთ, თუ როგორი ქონება იქნა მათთვის საკუთრებაში გადაცემული. ძირითადი (განუსხვისებელი) ქონებისა და დამატებითი ქონების უდიდესი ნაწილი ამორტიზებულია და საჭიროებს კაპიტალურ სარემონტო სამუშაოებს.

24. გარდა საქართველოს საპატრიარქოსთვის მიჩენის წესით გადაცემული მცირე რაოდენობის ტყის ფართობებისა.



უნდა აღინიშნოს, რომ არსებობს პრობლემები ადგილობრივი ქონების პრივატიზების და სარგებლობის უფლებით გადაცემის პროცესში, რადგან ადგილობრივი თვითმმართველობები, რეალურად, დამოუკიდებლად ვერ განკარგავენ მათ საკუთრებაში არსებულ ქონებას. ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლების ქონების გამიჯვნიდან გამომდინარე, აუცილებელია თვითმმართველი ერთეულებისათვის უფრო ფართო უფლებამოსილებებისა და რეალური დამოუკიდებლობის მინიჭება. აღნიშნული თვითმმართველ ერთეულებს შესაძლებლობას მისცემს, საკუთარი ინტერესებიდან გამომდინარე, მიღებული ქონება უფრო ეფექტიანად განკარგონ და შესაბამისად, ამ ქონებით მიღებული შემოსავლები თავიანთი კომპეტენციის ფარგლებში გამოიყენონ, რაც დადებითად იმოქმედებს თვითმმართველობების ეკონომიკურ განვითარებაზე. ამასთან, თვითმმართველობების მყარი ქონებრივი ბაზის შექმნა ხელს შეუწყობს მათი ფინანსური თვითმყოფადობის განვითარებასა და საინვესტიციო გარემოს გაუმჯობესებას.

4. დასკვნები

- ადგილობრივი თვითმმართველობის მწირი საბიუჯეტო შემოსავლები მათ ეკონომიკურ საქმიანობასაც ზღუდავს. 2008 წელს ადგილობრივი თვითმმართველობების საბიუჯეტო შემოსავლები ძირითადად მიმდინარე ხასიათის ვალდებულებების დაფინანსებას ხმარდებოდა და ძალზედ მწირი იყო ეკონომიკურ საქმიანობაზე მიმართული ხარჯები. ამის საშუალება მხოლოდ დედაქალაქ თბილისის და კიდევ რამოდენიმე ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულს ჰქონდა. 2008 წელს, ადგილობრივი თვითმმართველობები, ნაცვლად იმისა, რომ რაიმე სახის ეკონომიკური საქმიანობის სტიმულირება მოეხდინათ და ამისაკენ მიემართათ საკუთარი საბიუჯეტო სახსრები, ახორციელებდნენ ცენტრალური ხელისუფლების უფლებამოსილებების დაფინანსებას. სულ 2008 წლის განმავლობაში მათ მიერ არასაკუთარი უფლებამოსილებების დასაფინანსებლად მიმართული იქნა ჯამური ხარჯების 9%-ზე მეტი.
- საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობების ეკონომიკური მდგრადობის ჩამოყალიბებას ხელს უშლის თვითმმართველობისათვის ქონების გადაცემის პროცესის გაჭიანურება, ქონების განკარგვასთან დაკავშირებით რეალური დამოუკიდებლობის არარსებობა და ადგილობრივი ფინანსების განაწილების საკითხებში ცენტრალური ხელისუფლების ჩარევის მაღალი ხარისხი. თვითმმართველობისათვის გადაცემული ქონება მხოლოდ მათი ექსკლუზიური საქმიანობის განსახორციელებლად არის საკმარისი და ამ ქონების განკარგვით დამატებითი შემოსავლების მიღების საშუალება არ ეძლევათ. აღნიშნული გარემოება კი თავის მხრივ აბრკოლებს თვითმმართველობის მხრიდან აქტიური ეკონომიკური საქმიანობის წარმართვას საკუთარი ქონების განკარგვის (პრივატიზაცია, მართვის უფლებით გადაცემა, იჯარა და სხვა) საფუძველზე.
- სატყეო რეფორმის დაუსრულებლობა, რეალურად არსებული ტყეების თვითმმართველობებისთვის გადაუცემლობა, წყლის რესურსების კვლავაც სახელმწიფო საკუთრებაში დატოვება და სხვა მსგავსი რესურსების თვითმმართველობების საკუთრებაში არარსებობა ადექვატურად აისახება თვითმმართველობების ეკონომიკურ საქმიანობაზე. ამგვარი რესურსების ოპტიმალური გამოყენებით ადგილობრივ თვითმმართველობებს საშუალება ექნებოდათ მიეღოთ დამატებითი შემოსავლები (ეკონომიკური სარგებელი), რაც მათ 2008 წელს ვერ მიიღეს.



IV. თვითმმართველობის ექსკლუზიური ფუნქციების განხორციელება

1. შესავალი

“ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ახალი ორგანული კანონის ძალაში შესვლის შედეგად ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების რიცხვი შემცირდა: 1.000-მდე ერთეული 65 მუნიციპალიტეტად და 5 თვითმმართველ ქალაქად ჩამოყალიბდა²⁵. ეს ერთეულები ცდილობენ მომსახურების მიწოდების არეალის გაფართოებას პატარა სოფლებისა და ქალაქების ხარჯზე (“ტერიტორიული ერთეულები”), რომლებიც ადრე ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულებს წარმოადგენდნენ.

ტერიტორიული რეფორმის გატარების შემდეგ ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქცია უფრო კომპლექსური გახდა, მას ბევრი საზოგადოებრივი მომსახურების მიწოდების პასუხისმგებლობა შეემატა, მათ შორის მყარი ნარჩენებს გატანა, გზებისა და პარკების მოვლა-პატრონობა, ქუჩის განათება, სკოლამდელი აღზრდა და სკოლების მოვლა-პატრონობა.

ბოლო ათწლეულების განმავლობაში საზოგადოებრივი მომსახურების გარდაქმნა ორი პარალელური პროცესით ხასიათდება:

- ა) ფუნქციებისა და კომპეტენციების გადანაწილება ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის.
- ბ) კერძო სექტორისა და საბაზრო კომპანიების გავლენის ზრდა საზოგადოებრივ მომსახურებაზე.

კერძო სექტორის გაზრდილი გავლენა საზოგადოებრივ მომსახურებაზე ხასიათდება მასზე არა მარტო საზოგადოებრივი ფუნქციის ფაქტიური გადაცემით, არამედ აგრეთვე საბაზრო კომპანიების მოდიფიცირებული ურთიერთობებით. აღმოცენდა ახალი პარტნიორობა მომსახურების მიწოდებელსა და დაფინანსებელს შორის. ნახალისებები, კერძო სექტორის მენეჯმენტის პრაქტიკა ასევე შერწყმულია საზოგადოებრივი მომსახურების სფეროსთან.

ჩვენ სამ ძირითად ასპექტზე შევჩედებით და მაგალითისათვის განვიხილავთ მყარი ნარჩენების გატანის მენეჯმენტის მაგალითს:

- ცვლილებები მომსახურების მიწოდებაში;
- საზოგადოებრივი ფულის რაციონალური და ეფექტური გამოყენების გავლენა;
- დეცენტრალიზაციის გავლენა ადგილობრივი საზოგადოებრივი მომსახურების თანაბარ ხელმისაწვდომობაზე.

ეს სამი საკითხი აკუმულირდება ერთ-ერთ მთავარ მომსახურებასთან მიმართებაში, ესაა მყარი ნარჩენების გატანა. ეს მომსახურება ადგილობრივ ხელისუფლებას დეცენტრალიზაციის ადრეულ პერიოდში გადაეცა. მომსახურების ორგანიზაციების ფრაგმენტულ ქსელს შეუმცირდა სუბსიდიები ცენტრალური ბიუჯეტიდან და შემოდებულ იქნა ადგილობრივი სუბსიდიების ახალი სტრუქტურა. მუნიციპალიტეტებს გააჩნიათ სრული თავისუფლება ფასების დადგენაში.

გარდაქმნის პერიოდში ადგილობრივ ხელისუფლებას უნდა მიეღო გადანაცვებელი მომსახურების მართვის ადგილობრივად სასურველ ფორმებზე: მათ შეეძლოთ შეენარჩუნებინათ საზოგადოებრივი, საბიუჯეტო ერთეულები ან დაეარსებინათ დანესებულებები ~მენარმეთა შესახებ~ კანონის გათვალისწინებით.

25. 2008 წლის აგვისტოში, რუსეთ-საქართველოს ომის შედეგად, ამ 70 ერთეულიდან კიდევ 5-ზე დაიკარგა საქართველოს ხელისუფლების კონტროლი.



გაჩნდა საბაზრო მექანიზმები და ფასი მნიშვნელოვან სარეგულაციო საშუალებად იქცა. დადგა ადგილობრივი კერძო დაწესებულებების ჩართვისა და უცხოელი ინვესტორების მოზიდვის აუცილებლობა. კაპიტალური ინვესტიციები ფინანსდება საგრანტო სქემებიდან და სხვადასხვა კერძო წყაროებიდან, რამაც პერსპექტივაში კონკურენციის რეგულაციის განვითარებამდე უნდა მიგვიყვანოს.

მყარი ნარჩენების გატანის მუნიციპალური მომსახურება ადგილობრივი თვითმმართველობის სტანდარტული საქმიანობა გახდა. იგი თვითმმართველობის დისკრეციული ფუნქციაა და, როგორც ძირითადი გარემოსდაცვითი მომსახურება, ადგილობრივი ხელისუფლებისათვის უცვლელი პრიორიტეტია.

2. რეფორმირების ისტორია

2006 წლამდე საქართველოში ადგილობრივი ხელისუფლების ორდონიანი სტრუქტურის არსებობის პერიოდში, მყარი ნარჩენების გატანის მომსახურება “დე-იურე” ქვედა დონის თვითმმართველობის პასუხისმგებლობა იყო, მაგრამ უმრავლეს შემთხვევაში გადაწყვეტილება რაიონულ დონეზე მიიღებდა და მომსახურების მიწოდებას ახორციელებდნენ სახელმწიფო მფლობელობაში არსებული კომპანიები, რომლებიც პირდაპირ ექვემდებარებოდნენ რაიონულ ხელისუფლებას.

ორდონიანი ხელისუფლებიანობის ასეთ პირობებში, ძალაუფლების გადანაწილება რაიონულ და ადგილობრივ ერთეულებს შორის ხორციელდებოდა სუბსიდიარობის პრინციპის გაუთვალისწინებლად. ყველა მნიშვნელოვან ადგილობრივ საზოგადოებრივ მომსახურებას აწოდებდა რაიონული რგოლი თავისი “ორმაგი დაქვემდებარების” დაწესებულებებით.

რაც შეეხება მყარი ნარჩენების გატანის მომსახურებას, იგი ფინანსდებოდა ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტიდან, თუმცა მომსახურებას 100%-ით ახორციელებდა სახელმწიფო მფლობელობაში მყოფი ორგანიზაცია, რომელსაც “სახელმწიფო შპს-ს” სტატუსი ჰქონდა და იმყოფებოდა სახელმწიფო ქონების მათვის სამინისტროს რაიონული რგოლის ბედამხედველობის ქვეშ.

ყოველივე ეს ნეგატიურ გავლენას ახდენდა მოსახლეობისათვის მიწოდებული მომსახურების ხარისხზე: სოფლებს საერთოდ ან შეზღუდულად მიუწვდებოდათ ხელი ნარჩენების გატანის მომსახურებაზე; მომსახურების მოსაკრებელი (ტარიფი) იანგარიშებოდა ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ, მაგრამ მისი ამოღება ხდებოდა სერვისის მიწოდებელი კომპანიის მიერ. ადგილობრივ თვითმმართველობას არ გააჩნდა კონტროლის მექანიზმი მყარი ნარჩენების გატანის მოსაკრებლის ამოღების მაჩვენებლებზე. მიწოდებელი მომსახურების მოსაკრებლის გამოანგარიშება ხდებოდა რაიონული ხელისუფლების მიერ ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულების მინიმალური მონაწილეობით, არ იყო კონკურენტული სატენდერო გარემო, ვინაიდან სახელმწიფოს მფლობელობაში არსებული ორგანიზაცია მიჩნეული იყო “ექსკლუზიურ სერვისის მიწოდებლად”. ზემოთქმულთან ერთად, ადგილობრივი თვითმმართველობა ანგარიშვალდებული იყო მიწოდებული მომსახურების შუალედურ და საბოლოო შედეგებზე.

2006 წლის ადგილობრივი არჩევნების შემდეგ მთელი რიგი ცვლილება განხორციელდა მუნიციპალური მომსახურების ადმინისტრაციისა და განსაკუთრებით მყარი ნარჩენების გატანის მენეჯმენტის ასპექტში.

მუნიციპალური მომსახურების ტიპები:

მუნიციპალიტეტი ვალდებულია, როგორც წესი, საზოგადოებას მიაწოდოს ის ძირითადი მომსახურება, რომელიც მას სჭირდება. არსებობს მომსახურების ფართო სპექტრი, რომელსაც მუნიციპალიტეტი უზრუნველყოფს. მათ შორის ყველაზე მნიშვნელოვანია:

- კანალიზაციის მომსახურება,
- მყარი ნარჩენების გატანა,
- მუნიციპალური გზებისა და წვიმის წყლის დრენაჟის მოწესრიგება,
- ქუჩის განათება,
- მუნიციპალური პარკების და გამაჯანსაღებელი ადგილების მოვლა-პატრონობა.

ამ მომსახურებებს ადგილობრივი მოსახლეობის ცხოვრების ხარისხზე პირდაპირი და დაუყოვნებელი გავლენა გააჩნიათ. მაგალითად, თუკი ქუჩის განმწმენდისა და მყარი ნარჩენების გატანის სერვისი მდარე ხარისხისაა, ეს დაუყოვნებლივ გამოიწვევს არაჯანსაღ და სახიფათო საცხოვრებელ პირობებს. დაბალი ხარისხის მომსახურება ასევე ხელს უშლის ბიზნესების მოზიდვას კონკრეტულ მხარეში და ზღუდავს ახალი სამუშაო ადგილების წარმოშობის შესაძლებლობებს.



ვის ევალუება მომსახურების მიწოდება:

სოფლისათვის მისაწოდებელი ძირითადი მომსახურება შეიძლება განსხვავდებოდეს ურბანული დასახლებებისთვის მისაწოდებელი მომსახურებისაგან, მაგრამ მაინც არის სერვისები, რომლებიც სჭირდებათ როგორც სოფლის, ისევე ქალაქის მოსახლეობას და მყარი ნარჩენების მენეჯმენტი ერთ-ერთი მათგანია. ამ მომსახურების მნიშვნელოვნება იმ ფაქტით დასტურდება, რომ იგი რჩება ადგილობრივი თვითმმართველობის ექსკლუზიურ კომპეტენციად და მისი განხორციელება რეგულირდება ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ორგანული კანონის მე-16 მუხლით თვითმმართველობის სხვა ექსკლუზიურ კომპეტენციებთან ერთად.

მყარი ნარჩენების მენეჯმენტის გლობალური მიზანია მყარი ნარჩენების შეგროვება, გადამუშავება და გატანა, რომელიც წარმოიშობა ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულზე (სოფლად და ქალაქად) დასახლებული მოსახლეობის მიერ - გარემოსდაცვითი და სოციალურად დამაკმაყოფილებელი გზებისა და ყველაზე ეკონომიური ხელმისაწვდომი საშუალებების გამოყენებით.

ერთი გზა, რომელსაც მუნიციპალიტეტი იყენებს ამ მომსახურების მიწოდებისას, არის საკუთარი ფინანსების, ალტერნატიული და დაქირავებული მუშაკების გამოყენება. მუნიციპალიტეტი სერვისის მისაწოდებლად გარე წყაროებსაც იყენებს. სხვაგვარად რომ ვთქვათ, იგი ქირობს ვინმეს სერვისის მისაწოდებლად, მაგრამ სერვისის მიწოდების შერჩევის პასუხისმგებლობა და ამ მიწოდების მიერ ადექვატური სერვისის მიწოდების უზრუნველყოფა მუნიციპალიტეტს აკისრია, რადგან ადგილობრივი ხელისუფლება უფლებამოსილია უზრუნველყოს მყარი ნარჩენების მენეჯმენტი და როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, კანონი მას ამის ექსკლუზიურ უფლებას ანიჭებს, მაშინ როცა მყარი ნარჩენები სახლის ან დაწესებულების გარეთ არის გამოტანილი. ისიც აღსანიშნავია, რომ მყარი ნარჩენების მენეჯმენტი თითქმის ერთადერთი შემოსავლის შემომტანი მუნიციპალური სერვისია საქართველოს მუნიციპალიტეტებისათვის.

უნდა აღინიშნოს, რომ ამჟამად ბევრი მუნიციპალიტეტი ვერ აწოდებს მოსახლეობას შესაბამის მომსახურებას. ეს მრავალ პრობლემას უკავშირდება, რომლებიც აბრკოლებენ ადგილობრივ ადმინისტრაციებს თავიანთი ყოველდღიური საქმიანობის განხორციელების დროს: მწირი ფინანსები, მცირე შესაძლებლობა მიაწოდონ კარგი სერვისი ხელმისაწვდომ ფასად და ა.შ.

3. არსებული პრაქტიკა

2006 წლის შემდეგ ნიშანდობლივად შეიცვალა სიტუაცია მუნიციპალური მომსახურების მიწოდებაში და განსაკუთრებით მყარი ნარჩენების მენეჯმენტში. ხარისხისა და რაოდენობის გაუმჯობესება შესაძლებელი გახდა სერვისის შესრულების მარტივი ინდიკატორების გამოყენებით. ადგილობრივი ინოვაციების, პოლიტიკისა და კლიენტის კმაყოფილების აუცილებლობის გათვალისწინებით შესაძლოა კარგ მაჩვენებლად იქცეს. საქართველოში დაწყებული დეცენტრალიზაციის რეფორმა მიზნად ისახავს ადგილობრივი საზოგადოებრივი მომსახურება უფრო მიზანმიმართული და ადგილობრივ საჭიროებებზე მორგებული გახადოს.

2006 წელს არჩეული ხელისუფლების წარმომადგენლებს გადაეცათ სოფლებიდან და ქალაქებიდან მყარი ნარჩენების გატანის უფლებამოსილება. სამწუხაროდ, ფინანსური სიღრუხი და კვალიფიციური კადრის არქონა აბრკოლებს ადგილობრივ თვითმმართველობას, მიაწოდოს ადგილობრივ მოსახლეობას მყარი ნარჩენების გატანის შესაბამისი ხარისხიანი მომსახურება მუნიციპალიტეტის მთელ ტერიტორიაზე.

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულები თავიანთი ბიუჯეტის 25-40%-ს ხარჯავენ მყარი ნარჩენების გატანაზე და მაინც, მყარი ნარჩენების 30-60% შეუგროვებელი რჩება, ამავე დროს მომსახურება არ მოეწოდება მოსახლეობის 50%-ს. თუმცა ამ მხრივ არის რამდენიმე წარმატებული მაგალითი: საქართველოში ზოგიერთი მუნიციპალიტეტი ცდილობს 100%-ით დაფაროს ტერიტორია ამ მომსახურებით (მაგალითად, გურჯაანის მუნიციპალიტეტი)²⁶.

კიდევ ერთი ფაქტორი, რომელმაც გავლენა იქონია მყარი ნარჩენების მენეჯმენტზე, იყო საქართველოს კანონი “თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ”. ამ კანონის მიღებამდე, ნარჩენების გატანის სერვისის მიწოდება ხდებოდა სახელმწიფო მფლობელობაში არსებული კომპანიების მიერ, რომლებიც ცენტრალური ხელისუფლების ზედამხედველობის ქვეშ იმყოფებოდნენ და მათზე ზედამხედველობას ახორციელებდა ქონების მართვის სამინისტროს რაიონული განყოფილებები. 2005 წელს მიღებული “ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ” საქართველოს კანონის თანახმად, სახელმწიფო

26. თვითმმართველ ქალაქებში საპირსიპირო სურათთან გვაქვს საქმე.



მფლობელობაში არსებული დასუფთავების კომპანიები ცენტრალური ხელისუფლებიდან თვითმმართველ ორგანოებს გადაეცათ. ადგილობრივ თვითმმართველობებს მიენიჭათ უფლებამოსილება მიეღოთ ნებისმიერი გადაწყვეტილება ამ კომპანიებთან დაკავშირებით.

კომპანიების აბსოლუტური უმრავლესობა მძიმე სიტუაციაში იმყოფებოდა - მათ ჰქონდათ ვალები, უმრავლეს შემთხვევაში ალტურვილობის 80% გამოუსადეგარი იყო და შეკეთებას საჭიროებდა. მუნიციპალიტეტებმა ისინი რიგ შემთხვევებში კერძო კომპანიებით შეცვალეს. სერვისის მიწოდების შერჩევა ტენდერის საფუძველზე ხდება და გამარჯვებულთან იდება ხელშეკრულება, რაც სამუშაოს შესრულების გაუმჯობესების ინდიკატორად შეიძლება ჩაითვალოს.

ყველა ამ ცვლილებამ შესაძლებელი გახადა რიგი დადებითი შედეგების მიღება მყარი ნარჩენების მენეჯმენტში.

ცხრილი №4. 2004-2008 წლებში ჩატარებული კვლევების საშუალებით მიღებული შესრულების მაჩვენებლები 52 მუნიციპალიტეტში (%)

შედეგი	ინდიკატორები	იანვარი 2004	აპრილი 2008	განსხვავება
გაუმჯობესებული მომსახურება, გაზრდილი გამტარუნარიანობა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ანგარიშვალდებულება	მომხმარებლის № რომელიც კმაყოფილია მომსახურების ხარისხით	35,0%	41,0%	+6,6%
	დასუფთავების მოსაკრებლის ამოღების დონე	25,7%	58,0%	+32,0%
	ქუჩების №, რომლების	37,8%	52,0%	+14,2%
	შეფასდა როგორც "სუფთა" ან "ძალიან სუფთა"			
	მომსახურების გაუმჯობესების გეგმაზე ჩატარებული საჯარო მოსმენების № და ანგარიში შედეგებზე	30,0%	98,0%	+68,0%

წყარო: პროექტი "საზოგადოების მონაწილეობა ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობაში" (ურბანული ინსტიტუტი).

ზემოხსენებული პროექტის მთავარი კომპონენტი მიზნად ისახავდა დახმარება გაენია ადგილობრივი ხელისუფლებისათვის, გაუმჯობესებინა მომსახურების მიწოდება რესურსების მენეჯმენტის ეფექტურობისა და საზოგადოების მონაწილეობის გაზრდით სერვისის მიწოდების პროცესში.

შესრულების მაჩვენებლები მოპოვებულ იქნა სანარმოს ჩანაწერებით, მომხმარებელთა გამოკითხვით და დამკვირვებელთა მიერ ჩატარებული რეიტინგით. ბოლო ორმა მექანიზმმა მოქალაქეების ჩართულობა უზრუნველყო - გამოკითხვების საშუალებით დადგინდა მოქალაქეთა კმაყოფილების დონე, ასევე მათი მოლოდინი მყარი ნარჩენების მენეჯმენტთან დაკავშირებით, დამკვირვებელთა რეიტინგმა უზრუნველყო ქუჩების ფაქტიური მდგომარეობის შესახებ რეალური სურათის მიღება.

მყარი ნარჩენების მენეჯმენტის შესრულების მაჩვენებლების დადგენა სამიზნე მუნიციპალიტეტებში მოხდა ზემოთ მოცემული ოთხი ძირითადი ინდიკატორით. ყველა ამ მაჩვენებლის - (1) მომხმარებელთა კმაყოფილების მაღალი დონე სერვისის ხარისხთან დაკავშირებით, (2) მყარი ნარჩენების მოსაკრებლის ამოღების დონე, (3) "სუფთად" შეფასებული ქუჩების რაოდენობა, და (4) მომსახურებასთან დაკავშირებული საზოგადოებრივი აქტივობა/შეხვედრები - მიხედვით გაუმჯობესება შესაძლებელი გახდა ადგილობრივი თვითმმართველობის რესურსების გაერთიანებით.



ცხრილი #5. მყარი ნარჩენების გატანის მოსაკრებლის ამოღების მაჩვენებელი ზოგიერთი მუნიციპალიტეტის მიხედვით (ათასი ლარი)

მუნიციპალიტეტი	ამოღების წლიური მაჩვენებელი		განსხვავება (მზარდი)	
	2004	2007	ლარი	პროცენტი
ლაგოდეხი	5.405	10.137	4.732	87,55%
ყვარელი	3.121	4.118	997	31,94%
გურჯაანი	3.713	5.095	1.382	37,22%
ბორჯომი	71.906	74.700	2.794	3,89%
ახალციხე	24.000	24.845	845	3,52%
ახალქალაქი	6.500	9.300	2.800	43,08%
ნინოწმინდა	0	375	375	375,00%
ზესტაფონი	39.176	161.000	121.824	310,97%
ფოთი	19.440	32.280	12.840	66,05%
მცხეთა	16.650	28.849	2.199	13,21%

წყარო: პროექტი: “საზოგადოების მონაწილეობა ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობაში” (ურბანული ინსტიტუტი).

თუმცა ჯერ კიდევ დარჩა ბევრი საკითხი, რაზეც ადგილობრივმა ადმინისტრაციამ უნდა გაამახვილოს ყურადღება, რათა მყარი ნარჩენების გატანის სერვისი უფრო სტაბილური გახდეს.

შეიძლება დასახელდეს ორი ფაქტორი, რომლებმაც დადებითი გავლენა მოახდინეს მყარი ნარჩენების მენეჯმენტის გაუმჯობესებაზე საქართველოში.

1. თვითმმართველობის რეფორმა, რომელიც ადგილობრივ თვითმმართველობას სრულ იურიდიულ ავტონომიას აძლევს მყარი ნარჩენების მენეჯმენტის რეგულირებისათვის;
2. ქონების გადაცემა ცენტრალური ხელისუფლებიდან ადგილობრივი თვითმმართველობისათვის, რამაც მნიშვნელოვანწილად გაამარტივა სერვისის მიწოდებელი კომპანიების ზედამხედველობა. “ორმაგი დაქვემდებარების” სტრუქტურის მოსპობა საშუალებას აძლევს მუნიციპალიტეტებს, რომ ეს სექტორი უფრო მეტად მოარგონ მომხმარებლის საჭიროებებს.

4. სერვისის მიწოდების განმსაზღვრელი ინსტიტუციური ფაქტორები

სტაბილური მყარი ნარჩენების მენეჯმენტი ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთ-ერთი მთავარი მიზანია, რადგან ის არის ეფექტური მომსახურების მინოდების გასაღები, რომელიც დააკმაყოფილებს მომხმარებლის საჭიროებებს. აღნიშნული სერვისის მდგრადობას რამდენიმე ფაქტორი უწყობს ხელს:

- მყარი ნარჩენების გატანის სტრატეგიული დაგეგმვა,
- ინსტიტუციური უნარ-ჩვევების გაძლიერება,
- ფინანსური უნარ-ჩვევების გაძლიერება.

4.1. მყარი ნარჩენების გატანის სტრატეგიული დაგეგმვა

როგორც აღინიშნა, მყარი ნარჩენების მენეჯმენტის სისტემა თვალშისაცემად შეიცვალა საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის გამო, რომელმაც ამ მომსახურების რამდენიმე ასპექტზე მოახდინა ზეგავლენა.

სისტემის ერთ-ერთი სისუსტე ისაა, რომ მუნიციპალიტეტში არ არსებობს არც ადგილობრივი ინფრასტრუქტურის განვითარების გრძელვადიანი ხედვა და არც შესაბამისი დოკუმენტი. ამგვარი დოკუმენტის არსებობა ხელს შეუწყობდა ინფრასტრუქტურისა და მუნიციპალური მომსახურების განვითარებას და მყარი ნარჩენების მენეჯმენტის ეფექტიანობის ამაღლებას.

დონორი ორგანიზაციების მიერ რამდენიმე ინტერვენცია განხორციელდა საქართველოს მუნიციპალიტეტების დასახმარებლად სტრატეგიული დაგეგმვის ელემენტების დასაწერად მუნიციპალური



მომსახურების მიწოდების სფეროში. ერთ-ერთი ასეთი დახმარება განხორციელდა 2007-2008 წლებში 52 მუნიციპალიტეტისათვის, რომლებმაც მიიღეს მონაწილეობა მუნიციპალური მომსახურების გაუმჯობესების პროგრამაში აშშ საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს მიერ დაფინანსებულ პროექტში: “საზოგადოების მონაწილეობა ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობაში” (ურბანული ინსტიტუტი).

პროგრამის (“შესრულებული სამუშაოს მენეჯმენტი”) ფარგლებში არსებული მიდგომა ეფექტური მექანიზმია იმის უზრუნველსაყოფად, რომ მუნიციპალიტეტის ყველა ნაწილი მუშაობდეს ერთად, რათა მიღწეულ იქნას დასახული მიზნები და ამოცანები. იგი ეხმარება მუნიციპალიტეტს, ჰქონდეს ნათელი მიზნები და კონკრეტული ამოცანები იმაზე, თუ რა უნდა გაკეთდეს დასახული მიზნების მისაღწევად.

ეს პროცესი იმავე საფეხურებს მოიცავს, რაც დამახასიათებელია ინტეგრირებული დაგეგმვის პროცესისათვის:

- წარმომადგებლობითი სამუშაო ჯგუფის შედგენა, რომელიც მოიცავს, როგორც სხვადასხვა განყოფილებების საჯარო პირებს, ასევე აქტიურ მოქალაქეებს;
- მყარი ნარჩენების მომსახურების სიტუაციური ანალიზის შედგენა;
- მომსახურების წლიური მიზნების, ამოცანების, შედეგების, ინდიკატორებისა და საბოლოო მიზნის დადგენა;
- საანგარიშო პერიოდისთვის სამოქმედო გეგმის ჩამოყალიბება - იგი განსაზღვრავს ვინ, რა რესურსებით და რა პერიოდში შეასრულებს დასახულ ამოცანებს;
- მომსახურების მიწოდების მონიტორინგის გეგმის ჩამოყალიბება და განხორციელება შესრულების მაჩვენებლების შეგროვების გზით: დანესებულების ჩანაწერები, მომხმარებელთა გამოკითხვა და ქუჩის სისუფთავის რეიტინგი.

ამ პროცესის შედეგია მომსახურების გაუმჯობესების სამოქმედო გეგმა, რომელიც განიხილება საჯარო შეხვედრებზე და მტკიცდება მუნიციპალიტეტის საკრებულოს მიერ. დოკუმენტი ეხმარება ადგილობრივ ადმინისტრაციას, უფრო ორგანიზებული გახადოს მომსახურების მიწოდება და ავლენს ინტეგრირებული აქტივობების გამოკვეთილ კომპლექსს, პასუხისმგებელ მხარეებს და საჭირო ადამიანურ, ფიზიკურ და ფინანსურ რესურსებს. დაგეგმვის პროცესი ინიცირებულ იქნა 52 მუნიციპალიტეტში. მუნიციპალიტეტების საკრებულოებმა მიიღეს სპეციალური დადგენილება 2007 წლის ბოლოსათვის. ამ დოკუმენტის საფუძველზე ჩამოყალიბდა წარმომადგენლობითი სამუშაო ჯგუფები და მათ ჩაუტარდათ შესაბამისი სწავლება სტრატეგიული დაგეგმვის ინსტრუმენტებთან დაკავშირებით. ამ ჯგუფებმა ჩამოაყალიბეს მყარი ნარჩენების მენეჯმენტის სამოქმედო გეგმა 2008 წლისათვის, წარუდგინეს მუნიციპალიტეტების საკრებულოებს და მოხდა მათი დამტკიცება.

2008 წლის დასაწყისში მუნიციპალიტეტებმა ტენდერი გამოაცხადეს და მომსახურების მიწოდებისთვის მსურველი ორგანიზაციები უზრუნველყვეს “მომსახურების გაუმჯობესების სამოქმედო გეგმით”, რომელიც გამოყენებული უნდა ყოფილიყო, როგორც სახელმძღვანელო დოკუმენტი წლიური მომსახურების მიწოდების პროცესში.

რას შეეხება მყარი ნარჩენების მენეჯმენტის სტრატეგიულ გეგმას, რომელიც მოიცავს ადგილობრივ საჭიროებებზე დაფუძნებულ გრძელვადიან მიზნებს და ამ მიზნების მისაღწევად საჭირო შუალედურ და მოკლევადიან სამოქმედო გეგმებს, მუნიციპალიტეტებს ის არ გააჩნია. ამ დოკუმენტის ჩამოსაყალიბებლად აუცილებელია ყოვლისმომცველი სახელმძღვანელო კურსი ნაციონალურ და რეგიონულ დონეებზე, რათა მოხდეს საზოგადოებრივი ჯანდაცვის, გარემოსდაცვითი, პრივატიზაციის, დეცენტრალიზაციისა და ეკონომიკური ინსტრუმენტების დაკავშირება მყარი ნარჩენების სექტორთან მიმართებაში. ეს კურსი უნდა მოიცავდეს წამახალისებელ მექანიზმებს მუნიციპალური ხელმძღვანელობისთვის, რათა მათ უკეთ შეძლონ მომსახურების მიწოდება, ამოიღონ გადასახადი მომხმარებლებისგან და ითანამშრომლონ მეზობელ მუნიციპალიტეტებთან.

4.2. ინსტიტუციური შესაძლებლობანი და კერძო სექტორის ჩართვა მუნიციპალური მომსახურების მიწოდებაში

მომსახურების მიწოდების ინსტიტუციური ასპექტისათვის ორი მხარე უნდა გავითვალისწინოთ: ა) მუნიციპალური ადმინისტრაცია - რომელიც ხელმძღვანელობს პროცესს და ბ) მომსახურების მიწოდებელი - კონტრაქტორი, რომელიც შერჩეულია ტენდერის საფუძველზე.

ა) მუნიციპალური ადმინისტრაცია ნაკლებადაა რესტრუქტურირებული მყარი ნარჩენების მენეჯმენტის



კუთხით, თუმცა შეიმჩნევა რიგი დადებითი ცვლილებები ამ მიმართულებით. ერთ-ერთი ის გახლავთ, რომ უწყება, რომელიც კურირებდა და ზედამხედველობდა მომსახურების მიწოდებას, გადაკეთდა ცალკე განყოფილებად და დაექვემდებარა ეკონომიკისა და ინფრასტრუქტურის განვითარების სამსახურს²⁷. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანული კანონის თანახმად, ადგილობრივი აღმასრულებელი სამსახურების სტრუქტურის განსაზღვრა ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოს უფლებაა. სამწუხაროდ, გამგეობის სტრუქტურების ჩამოყალიბება, როგორც წესი, არ ეფუძნება სიღრმისეულ ფუნქციურ ანალიზს. აღმასრულებელი ორგანოების სტრუქტურა და თანამშრომელთა რიცხვი ძირითადად პირადი კეთილგანწყობებით განისაზღვრება.

ბ) რაც შეეხება მომსახურების მიმწოდებელ ორგანიზაციასთან კონტრაქტის დადებას, აქ ვხვდებით მეთოდთა ნაირსახეობას, რომელსაც მუნიციპალიტეტები იყენებენ არსებული კანონმდებლობის ფარგლებში. ზოგიერთ შემთხვევაში მუნიციპალიტეტი ანოდებს მყარი ნარჩენების გატანის მომსახურებას “კორპორატიზაციით” - ანუ ქმნის მუნიციპალურ კომპანიას, რომელიც მიაწოდებს მომსახურებას. ასეთი შემთხვევები მრავლადაა საქართველოს მუნიციპალიტეტებში, მათ შორის თბილისშიც. კომპანია ეკუთვნის ადგილობრივ თვითმმართველობას, რომელიც ანგარიშვალდებულია მის მუშაობაზე. ადგილობრივი ადმინისტრაცია ხშირად ნიშნავს საბჭოს კომპანიის მენეჯმენტის მუშაობის სამეთვალყურეოდ. კომპანიას შეუძლია უფრო დამოუკიდებლად ფუნქციონირება, ვიდრე მუნიციპალურ სამსახურს, თუმცა ოპერირებს მუნიციპალური ადმინისტრაციის სრული კონტროლისა და ზედამხედველობის ქვეშ. გარკვეული დამოუკიდებლობა მათ აძლევთ თავისუფლებას ჩაატარონ ექსპერიმენტები ახალი ტექნიკისა და ტექნოლოგიების კუთხით და უკეთესი სერვისის შესთავაზონ უფრო ნაკლები დანახარჯებით. არის შემთხვევები, როცა მუნიციპალიტეტები ამჯობინებენ, რომ სერვისის მიმწოდებელი დაიქირავონ, ვინაიდან სხვა ორგანიზაციას ან კერძო კომპანიას შესაძლოა უკეთესი რესურსები გააჩნდეს.

გამოცდილება გვიჩვენებს, რომ კერძო კომპანიების ჩართვა მუნიციპალურ (კერძოდ - მყარი ნარჩენების გატანის) მომსახურებაში უფრო სარფიანია მუნიციპალიტეტისთვის, რადგან ამ შემთხვევებში სახეზეა კონკურენციის, გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების ძირითადი ფაქტორები. კერძო სექტორი აუმჯობესებს ეფექტიანობას და ამცირებს ფასებს კომერციული პრინციპების შემოღების ხარჯზე (მაგალითად, როგორცაა შეზღუდული და კარგად მორგებული შესრულების მიზნები; ფინანსური და სამენეჯმენტო ავტონომია, ბიუჯეტის შეზღუდვა, მკვეთრი ანგარიშვალდებულება მომხმარებლისა და დამფინანსებლის წინაშე), ამასთან იგი მნიშვნელოვან როლს ასრულებს საჯირო ინვესტიციების მოზილიზებაში და, ახალი იდეების წყალობით, ტექნოლოგიებისა და კვალიფიკაციის მოზიდვაში.

კერძო კომპანიების ჩართვა მყარი ნარჩენების მომსახურების მიწოდებაში 2005 წელს დაიწყო და ასეთი შემთხვევების რიცხვი იზრდება (გორი, საჩხერის, ოზურგეთის, ყვარლის და გურჯაანის მუნიციპალიტეტები). კერძო კომპანიების ჩართვა დაეხმარა ადგილობრივ ადმინისტრაციას, გაეზარდა მომხმარებელთა კმაყოფილება და აემაღლებინა დასუფთავების მოსაკრებლის ამოღების დონე. გურჯაანის მუნიციპალიტეტის შემთხვევაში მოსაკრებლის ამოღებით მიღწეულმა შემოსავლებმა მას საშუალება მისცა მოსახლეობის თითქმის 100%-თვის მიენოდებინა მომსახურება - ეს შეიძლება საუკეთესო პრაქტიკულ მაგალითად ჩაითვალოს და ნაახალისოს სხვა მუნიციპალიტეტები.

სამწუხაროდ, ყველა მუნიციპალიტეტი ვერ ხედავს მუნიციპალური სერვისის მიწოდებაში კერძო კომპანიების ჩართვის უპირატესობას, ამიტომ უმრავლეს მუნიციპალიტეტში ამას არ იყენებენ. თუმცა არსებობს გამონაკლისებიც, 2008 წელს გორის მუნიციპალიტეტმა მოიზიდა ადგილობრივი ბიზნესი მყარი ნარჩენების მომსახურების უზრუნველსაყოფად და მომსახურების მიწოდებაზე. კონტრაქტი გააფორმა კომპანია “არქმშენსტუდიასთან”. კომპანიამ განახორციელა საკუთარი ინვესტიციები, რათა მაღალი ხარისხის მომსახურება შეეთავაზებინა კლიენტისათვის, რასაც შედეგად 2008 წელს მოსაკრებლის ამოღების მაჩვენებლის 65%-ით ზრდა მოჰყვა (71.000 ლარი), რაც ინოვაციაა საქართველოს მუნიციპალიტეტებისათვის. 2009 წლისთვის გორის მუნიციპალიტეტი 100.000 ლარის ამოღებას გეგმავს მოსაკრებლის სახით.

რა მეთოდიც არ უნდა აირჩიოს მუნიციპალიტეტმა, მისი მიზანი ყოველთვის უნდა იყოს მომსახურების ხარისხის გაუმჯობესება ხელმისაწვდომ ფასად. ყველაზე მნიშვნელოვანია მომხმარებლისათვის ხელმისაწვდომი სერვისის მიწოდება, მაგრამ მუნიციპალიტეტმა ეს უნდა გააკეთოს მხოლოდ თავისი შესაძლებლობების ფარგლებში და შეინარჩუნოს არსებული სერვისები.

27. იმის გათვალისწინებით, რომ მყარი ნარჩენების მენეჯმენტი ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთ-ერთი ექსკლუზიური კომპეტენციაა და ადგილობრივი ბიუჯეტის თითქმის ერთადერთი შემავსებელია, სასურველია, რომ იგი იყოს სამსახური და არა განყოფილება, რათა უზრუნველყოფილი იქნას მისი ანგარიშვალდებულება და გამჭვირვალობა ოჯახებისა და ორგანიზაციების მიმართ, რომელთაც იგი ემსახურება.



4.3. ფინანსური შესაძლებლობები: ადექვატური თვითღირებულების დაფარვა

საქართველოში, სხვა გარდამავალი ეკონომიკის ქვეყნების მსგავსად, მუნიციპალური მომსახურების გაუმჯობესების შემთავრებელი გარემოება ფინანსური რესურსების სიმწირეა. ეს ეხება მყარი ნარჩენების მენეჯმენტსაც.

მუნიციპალური მყარი ნარჩენების სერვისთან დაკავშირებული ადექვატური გადაწყვეტილებების მისაღებად აუცილებელია ინფორმაციის ფართო სპექტრის არსებობა. ადგილობრივმა ოფიციალურმა პირებმა უნდა იცოდნენ, სინამდვილეში რა ღირს მყარი ნარჩენების მენეჯმენტი, რაც ყველაზე მნიშვნელოვანი პრობლემაა ქართული მუნიციპალიტეტებისთვის. მაგრამ არსებობს კიდევ ერთი წინაპირობა, რომელიც სერვისის ხარჯების გაანგარიშებამდე უნდა განისაზღვროს, ესაა სერვისის მიწოდების სტანდარტი.

კონკრეტული სერვისის დონის არჩევა განპირობებულია როგორც ხელმისაწვდომობით, ასევე მოსახლეობის საჭიროებით. როდესაც მუნიციპალიტეტი იღებს გადაწყვეტილებას მისაწოდებელი სერვისის მასშტაბის შესახებ, მან სერიოზულად უნდა იფიქროს ამ სერვისის ხარისხის დონეზე და მიწოდების გრძელვადიან სიცოცხლისუნარიანობაზე. თუკი მუნიციპალიტეტი მომსახურებას უფრო მაღალ დონეზე აწვდის, მიწოდების ხარჯები იზრდება და იზრდება ფასიც, რომელიც მუნიციპალიტეტმა უნდა დააკისროს თავის მომხმარებელს. ვინაიდან მუნიციპალიტეტები დიდად არიან დამოკიდებული კლიენტებისაგან მიღებულ შემოსავალზე, მაღალი ხარჯების შემთხვევაში, მომხმარებელს არ შეეძლება გადახდა და მუნიციპალიტეტი ვეღარ გააგრძელებს სერვისის მიწოდებას. სამწუხაროდ, მუნიციპალიტეტები არ ითვალისწინებენ ამ გამოცდილებას მყარი ნარჩენების მენეჯმენტში. ეს გამოწვეულია მეთოდოლოგიისა და სხვა იურიდიული დოკუმენტების ნაკლებობით, რომელთა გამოყენებაც შესაძლებელი იქნებოდა სერვისის ხარჯების კალკულაციის დროს.

ამჟამად მყარი ნარჩენების ამოღების, გატანის და გადამუშავების ხარჯები გადანაწილებულია ნარჩენების წარმომშობთა (ოჯახები, კომერციული და ინდუსტრიული დაწესებულებები) და ხელისუფლებას შორის. მთავრობის ხარჯების გაზიარების მექანიზმი მოიცავს მიზნობრივ გრანტებს ცენტრალური ხელისუფლებიდან და ადგილობრივ თვითმმართველობათა ძირითადი ფონდების სუბსიდიებიდან. ეს მიზნობრივი გრანტები გამოიყენება, რათა ადგილობრივ ხელისუფლებას ჰქონდეს საშუალება მიაწოდოს სოციალურად და გარემოსდაცვითი კუთხით სასურველი დონის მყარი ნარჩენების მენეჯმენტი.

სუბსიდიების უპირატესი გამოყენების მიუხედავად, ადექვატური თვითღირებულების დაფარვა არის როგორც სტაბილურობის, ისე კერძო სექტორის ჩართვის გასაღები მყარი ნარჩენების მენეჯმენტში. ამის საპირისპიროდ, ამჟამად ადმინისტრაციები ანგარიშობენ სერვისის ხარჯს არსებულ პრაქტიკაზე დაყრდნობით, არც ერთ მუნიციპალიტეტს, გარდა ქალაქებისა, არ გააჩნია დოკუმენტი, რომელიც გვიჩვენებდა სერვისის ხარჯის გამოანგარიშების ფორმულას. შედეგად სახეგა. მიუხედავად იმისა, რომ ამ სერვისის დაფინანსება მნიშვნელოვნად გაიზარდა, იგი მაინც ვერ ფარავს ხარჯების 50%-ზე მეტს.

მყარი ნარჩენების მენეჯმენტის ხარჯების ამოსაღებად გამოიყენება მომხმარებელთა დაბეგვრა. მომხმარებელთა გადასახადებისაგან შესაძლებელია საკმაოდ მნიშვნელოვანი შემოსავლების მიღება და იძლევა სტიმულებს ნარჩენების მინიმალიზაციისთვის.

ბოლოდროინდელმა გამოკვლევებმა აჩვენეს, რომ დასუფთავების მოსაკრებლის ამოღება უმრავლეს მუნიციპალიტეტში რეგულირდება 2008 წელს მიღებული საკრებულოს გადაწყვეტილებით და მოსაკრებლის ტარიფი ოჯახისთვის 0,2-დან 0,6 ლარამდეა სულ მოსახლეზე. რაც შეეხება ორგანიზაციების გადასახადს, ყველა მუნიციპალიტეტს აქვს დოკუმენტი, რომელშიც ნაჩვენებია, თუ როგორ იხდიან ორგანიზაციები: საავადმყოფოები - სანოლების რაოდენობის მიხედვით, ბარ-რესტორნები - მაგიდების რაოდენობის მიხედვით, სხვები ფართობის მიხედვით, იმ პრინციპზე დაყრდნობით, რომ ვინც მეტს აბინძურებს, მეტს იხდის.

ყველაზე მნიშვნელოვანი გზა მყარი ნარჩენების მენეჯმენტისა და ფინანსების გამოსასწორებლად არის მუნიციპალიტეტის მესვეურთა უნარ-ჩვევების სრულყოფა და მუნიციპალური ფინანსების სისტემის გაუმჯობესება. განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია გაუმჯობესდეს მომსახურების ხარჯების ბუღალტერია და ფინანსური დაგეგმვა.

საქართველოს მუნიციპალიტეტები დღეს იყენებენ საბიუჯეტო ან ნაღდი ფულს და გეგმავენ ხარჯებს მიმდინარე ბიუჯეტის მიხედვით. ყველაზე დიდი განსხვავება “ბიუჯეტზე დაფუძნებულ” და “მთლიანი ხარჯების ბუღალტერია“-ს შორის ისაა, რომ უკანასკნელი პროგრამის ან სერვისის მთელი არსებობის ხარჯებს



ითვალისწინებს და მოიცავს გაუთვალისწინებელ, დაუგეგმავ და მომავალ ხარჯებსაც, რაც ბიუჯეტზე დაფუძნებულ ბუღალტერიაში იშვიათად გამოიყენება. მთლიანი ხარჯების ბუღალტერია უკეთესია რადგან:

- უზუნველყოფს კეთილგონიერ მიდგომას;
- ეფექტურია მყარი ნარჩენების მენეჯმენტის ხარჯების დადგენისა და მართვისათვის;
- მოქნილია მოკლე და გრძელვადიანი პროგრამის დაგეგმვისათვის.

ბუღალტერიის სხვა მეთოდებისაგან განსხვავებით, რომლებიც აღრიცხავს მხოლოდ მიმდინარე წელს ფულს, “მთლიანი ხარჯების ბუღალტერია” ითვალისწინებს მყარი ნარჩენების მენეჯმენტის პროგრამებში გამოყენებული ყველა რესურსის ფულად ხარჯებს. ბევრი მუნიციპალიტეტი იყენებს “მთლიანი ხარჯების ბუღალტერია”-ს მყარი ნარჩენების პროგრამების გაუმჯობესების, მათი სტაბილურობის შენარჩუნების, მცირე ფასად საუკეთესო სერვისის მიწოდების მიზნით.

ამ ბოლო დროს ზოგიერთმა ადგილობრივმა ადმინისტრაციამ დაიწყო მომხმარებელთა მონაცემთა ბაზების შექმნა, ზოგმა - განახლება, რაც მათ მომსახურების ხარჯების კალკულაციაში და მოსაკრებლის ამოღების პროცესის მონიტორინგში ეხმარება. ქვითრები იბეჭდება და ურიგდება მომხმარებელს ყოველთვიურად და ამცნობს მათ დარიცხული გადასახადის ოდენობას. ზოგიერთი მუნიციპალიტეტი იყენებს გაერთიანებულ ქვითარს სხვადასხვა ტიპის სერვისებისთვის: ელექტროენერგია, ბუნებრივი გაზი, სასმელი წყალი, რათა გააადვილოს ამოღების პროცესი. ეს მექანიზმი ფართოდ დიდ ქალაქებში გამოიყენება, თუმცა არის შემთხვევები პატარა მუნიციპალიტეტებშიც. თავდაპირველად ეს ძალიან მარტივად და არაზუსტად კეთდებოდა, რამაც ეჭვები გამოიწვია გადასახადის დარიცხვის ასპექტში და მყარი ნარჩენების გატანის მენეჯმენტში კორუფციის ზრდას შეუწყო ხელი. მომხმარებელთა მონაცემთა ბაზის შექმნა შესაძლოა განხილულ იქნას, როგორც პირველი ნაბიჯი მთლიანი ხარჯების ბუღალტერიისაკენ, რომელიც გააუმჯობესებს საზოგადო ფინანსების ხარჯვის ეფექტიანობას.

5. დასკვნები

- საჭიროა განხორციელდეს მრავალწლიანი სტრატეგიული დაგეგმვის პრინციპის შემოღება მყარი ნარჩენების მენეჯმენტში. სტრატეგიული დაგეგმვა იწყება გრძელვადიანი მიზნების ჩამოყალიბებით ადგილობრივ ურბანულ საჭიროებებზე, რომელსაც მოჰყვება შუალედური და მოკლევადიანი სამოქმედო გეგმა მიზნების მისაღწევად. სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა უნდა განსაზღვრავდნენ ინტეგრირებული ქმედებების, პასუხისმგებელი მხარეების და საჭირო ადამიანური, ფიზიკური და ფინანსური რესურსების ნათელ ერთობლიობას. ეს გეგმა უნდა მოიცავდეს წამახალისებელ მექანიზმებს მუნიციპალური ხელისუფლებისთვის, რათა უკეთესი სერვისის მიწოდონ მომხმარებელს, ამოიღონ უფრო მეტი გადასახადი მომხმარებლისგან და ითანამშრომლონ მეზობელ მუნიციპალიტეტებთან.
- რეგიონული ნაგავსაყრელის და ნაგვის გადამუშავების მიდგომები სერიოზულად უნდა გადაისინჯოს, რადგან მასშტაბის ეფექტის გათვალისწინებით მცირე მუნიციპალიტეტების დაჭგუფება და მათ მიერ ერთი ობიექტის მოხმარება მნიშვნელოვან გავლენას იქონიებს სერვისის ხელმისაწვდომობაზე.
- უნდა დამკვიდრდეს ანგარიშვალდებულების საჭიროება: უფრო დაბალი ფასი მენეჯმენტის შესაძლებლობის გაზრდის შედეგად. ალბათ ცხადია რომ მყარი ნარჩენების მენეჯმენტისა და ფინანსების გამოსწორების ყველაზე მნიშვნელოვანი გზაა მუნიციპალური ხელისუფლების ზოგადი სამენეჯმენტო შესაძლებლობებისა (უნარების) და შესაბამისი მუნიციპალური ფინანსების სისტემების გაუმჯობესება.
- უნდა განხორციელდეს ინსტიტუციური ცვლილებები - ის დანესებულებები, რომლებიც აწოდებენ მომსახურებას, უნდა გახდნენ უფრო ანგარიშვალდებულნი და გამჭვირვალე მომხმარებლის წინაშე. ისინი უნდა გამოვიდნენ საზოგადოებრივი ჯანდაცვის დეპარტამენტების ჩრდილიდან და მყარი ნარჩენების მართვის დეპარტამენტებად გადაიქცნენ. ისინი უნდა იმართებოდნენ ინჟინრების მიერ, რომლებსაც გავლილი აქვთ შესაბამისი ტრენინგები. ორგანიზაციული განვითარების მხარადასაჭერად აუცილებელია გაუმჯობესებული სამუშაოთა აღწერების შემოღება, თანამდებობის პირთა ტრენინგი, მართვის რაციონალიზაცია, ჭარბი მუშახელის შემცირება და კერძო სექტორის მეტი ჩართულობა.
- საჭიროა სრული თვითღირებულების საბუღალტრო აღრიცხვა: ძალიან მნიშვნელოვანია სერვისის ხარჯების ბუღალტერიისა და ფინანსური დაგეგმვის გაუმჯობესება. სერვისის ზუსტი ხარჯების დადგენისა და ეფექტური თვითღირებულების დაფარვის მიზნით მუნიციპალიტეტებმა უნდა შემოიღონ მთლიანი ხარჯების ბუღალტერია. ამ საანგარიშგებო სისტემებს უნდა ჰქონდეთ საკმაოდ დეტალური ინფორმაცია, რათა ზუსტად გაზომონ ოპერირება და შენახვა, დარიცხვა, ვალების მომსახურება და ცვეთა, და განასხვავონ ერთმანეთისაგან საბინაო და ინდუსტრიული/კომერციული მყარი ნარჩენების ხარჯები.



V. მოქალაქეთა მონაწილეობა თვითმმართველობის განხორციელებაში²⁸

1. შესავალი

მოქალაქეთა მონაწილეობა ხელისუფლების საქმიანობაში და გადანაცვებების მიღების პროცესში დემოკრატიის თეორიის და პრაქტიკის მნიშვნელოვანი კომპონენტია. განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იგი ადგილობრივ ხელისუფლებასთან, კერძოდ კი თვითმმართველობებთან მიმართებაში იძენს. მსოფლიო პრაქტიკაში მონაწილეობის და ჩართულობის ბევრი განსხვავებული მექანიზმი არსებობს, როგორც საკანონმდებლო ასევე ტრადიციებისა და სამოქალაქო კულტურის დონეზე. ამ მექანიზმების გამართულ მუშაობაზე ბევრად არის დამოკიდებული თვითმმართველობების საქმიანობის ეფექტურობა. ბუნებრივია, ეს საკითხი აქტუალურია საქართველოსთვისაც, განსაკუთრებით მას შემდეგ, რაც თვითმმართველობის სფეროში განხორციელებული რეფორმის შედეგად 2006 წლის ბოლოდან საქართველოში ჩამოყალიბდა გამსხვილებული ტიპის თვითმმართველი ერთეულები. თვითმმართველი ერთეულების გამსხვილებამ გამოიწვია ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებსა და მოსახლეობას შორის დისტანციის გაზრდა, რაც კიდევ უფრო აუცილებელს ხდის ისეთი მექანიზმების არსებობას, რომლებიც უზრუნველყოფენ მოსახლეობასა და თვითმმართველობის ორგანოებს შორის ეფექტურ კომუნიკაციას, თვითმმართველობის ორგანოების საჭაროობასა და ანგარიშვალდებულებას, აგრეთვე მოსახლეობის აქტიურ ჩართვას ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების გადანაცვებაში.

“ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ” ორგანული კანონი და “საქართველოს დედაქალაქის - თბილისის შესახებ” საქართველოს კანონი ითვალისწინებს ზოგად პრინციპებს თვითმმართველობაში საზოგადოების მონაწილეობის შესახებ, ხოლო დეტალური სამართლებრივი მექანიზმები ამ მიმართულებით არ არის შექმნილი. საკანონმდებლო ვაკუუმის ერთგვარი შევსების მიზნით, საქართველოს პარლამენტის რეგიონული პოლიტიკის, თვითმმართველობისა და მალაღმთიანი რეგიონების კომიტეტმა შეიმუშავა საკრებულოებისა და გამგეობების სარეკომენდაციო დებულებები, რომლებიც სხვა საკითხებთან ერთად განსაზღვრავს თვითმმართველობის ორგანოების საჭაროობის, ანგარიშვალდებულებისა და მათ საქმიანობაში საზოგადოების მონაწილეობის მექანიზმებს.

არსებულ ვითარებაში ძალზე მნიშვნელოვანია, დეტალურად გაანალიზდეს მოქმედი ნორმატიული გარემო და შესწავლილ იქნეს ქვეყანაში ჩართულობის, საჭაროობის და ანგარიშვალდებულების მოქმედი პრაქტიკა. ამ მიმართულებით მნიშვნელოვანია სფეროში არსებული ძირითადი აქტორების - მოსახლეობის, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისა და სამოქალაქო სექტორის წარმომადგენლების მოსაზრებებისა და დამოკიდებულებების შესწავლა.

ჩვენს მიერ შესწავლილ იქნა:

- **სფეროს მარეგულირებელი საკანონმდებლო ბარემო** - 64 გამგეობის/მერიის დებულება, 64 საკრებულოს დებულება, 59 გამგეობის /მერიის აპარატის დებულება, 61 გამგეობის/მერიის საფინანსო-საბიუჯეტო სამსახურების დებულება, 63 საკრებულოს აპარატის დებულება.
- **მოსახლეობა** - კვლევის არეალად განისაზღვრა საქართველოს 10 რეგიონის 20 თვითმმართველი ერთეული და ქ.თბილისი. საქართველოს მასშტაბით სულ გამოიკითხა 1.450 რესპონდენტი. ინსტრუმენტად გამოყენებული იქნა ნახევრად სტრუქტურირებული კითხვარი, ხოლო მონაცემთა შეგროვების ტექნიკად გამოყენებულ იქნა პირისპირ ინტერვიუები. კვლევის შედეგები განისაზღვრა სამ ტრილში: რეგიონების ჯამური მონაცემები (ნაკვლევი თვითმმართველი ერთეულების მიხედვით), თბილისისა და საქართველოს თითოეული რეგიონის მონაცემები.
- **თვითმმართველობის მოხელეები და სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლები** - კვლევის არეალად განისაზღვრა საქართველოს 10 მხარის (რეგიონის) 20 თვითმ-

28. აღნიშნული რეფერატი წარმოადგენს სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტის მიერ ფონდ ღია საზოგადოება საქართველოს მხარდაჭერით განხორციელებულ კვლევის “მოქალაქეთა მონაწილეობა თვითმმართველობაში” მოკლე შინაარსს. იხ. <http://www.civilin.org/researchsg.php>.



მართველი ერთეული და ქ.თბილისი. ინფორმაციის შეგროვების ტექნიკად თვითმმართველობის მოხელეებთან გამოყენებული იქნა ჩაღრმავებული ინტერვიუ, ხოლო სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლებთან - ფოკუს ჯგუფები. სულ ჩატარდა 21 ფოკუს ჯგუფი და 40 ინტერვიუ (თბილისის მერიიდან და საკრებულოდან ინფორმაცია მიღებული იქნა წერილობით). კვლევის შედეგები განისაზღვრა სამ ჭრილში: რეგიონების ჯამური მონაცემები, თბილისისა და ყველა შერჩეული თვითმმართველი ერთეულის მონაცემები.

- **დონორები და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების მიერ**, თვითმმართველობის სფეროში ბოლო ორი წლის მანძილზე განხორციელებული პროექტები (2009 წლის თებერვლამდე).

2. გარემოს ანალიზი

2.1. საკანონმდებლო გარემო

თვითმმართველი ერთეულები თავიანთი საქმიანობის განხორციელების პროცესში ხელმძღვანელობენ “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ორგანული კანონით, ხოლო თბილისი აგრეთვე - “საქართველოს დედაქალაქის - თბილისის შესახებ” საქართველოს კანონით. ზემოხსენებულ კანონებში მოცემულია მოქალაქეთა მიერ თვითმმართველობის უფლების განხორციელების ზოგადი პრინციპები, თუმცა, ზოგიერთი გამონაკლისის გარდა, არ არის განსაზღვრული ამ პრინციპების რეალიზაციისათვის აუცილებელი კონკრეტული მექანიზმები და პროცედურები. გარდა ამისა, სხვადასხვა საკანონმდებლო აქტში გაბნეულია საჯაროობისა და მონაწილეობის საკითხები (ინფორმაციის თავისუფლება, ნორმატიული აქტის პროექტზე საკუთარი მოსაზრებების წარდგენის უფლება), რომლებიც არ ეხება მხოლოდ თვითმმართველობის ორგანოებს და სავალდებულოა ყველა ადმინისტრაციული ორგანოსათვის.

ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობის პროცესში საჯაროობის, საზოგადოების მონაწილეობის და ანგარიშვალდებულების მექანიზმები, განსხვავებით ზემოაღნიშნული კანონებისგან, გაცილებით დეტალურად ეფექტურად არის გაწერილი საქართველოს პარლამენტის რეგიონალური პოლიტიკის, თვითმმართველობისა და მაღალმთიანი რეგიონების კომიტეტის მიერ შემუშავებულ გამგეობის (მერიის) და საკრებულოს სარეკომენდაციო დებულებებში. სარეკომენდაციო დებულებები გამგეობის (მერიის) დებულებების ნაწილში, შეიცავს 12 მუხლს მოსახლეობის ჩართულობის, საჯაროობის და მათ წინაშე ანგარიშვალდებულების კუთხით, ხოლო საკრებულოს დებულებები კი - 49 მუხლს. მიუხედავად იმისა, რომ აღნიშნულ დებულებებს მხოლოდ სარეკომენდაციო ხასიათი აქვთ, მოქმედ კანონმდებლობასთან შედარებით ისინი გაცილებით უფრო მეტ და ეფექტურ მექანიზმებს გვთავაზობენ.

მოქმედი დებულებების მუხლები შედარდა სარეკომენდაციო დებულებების მუხლებთან, შესაბამისად გამოიკვეთა ჩართულობის, საჯაროობისა და ანგარიშვალდებულების კუთხით, როგორც ცალ-ცალკე საკრებულოსა და გამგეობის მოქმედ დებულებებში არსებული სურათი, ასევე მთლიანად თვითმმართველ ერთეულებში არსებული მდგომარეობა. შესწავლილი თვითმმართველი ერთეულების ორგანოების დებულებების საფუძველზე გამოიკვეთა შემდეგი სურათი: სარეკომენდაციო დებულებებთან სრულ შესაბამისობაში (95-100% შესაბამისობა) არის 16 თვითმმართველი ერთეულის დებულებები. სარეკომენდაციო დებულებებთან მაღალი ხარისხის შესაბამისობაში (80-94% შესაბამისობა) არის 13 თვითმმართველი ერთეულის დებულებები. სარეკომენდაციო დებულებებთან ნაწილობრივ შესაბამისობაში (50-79% შესაბამისობა) არის 23 თვითმმართველი ერთეულის დებულებები. სარეკომენდაციო დებულებებთან დაბალი ხარისხის შესაბამისობაში (10-49% შესაბამისობა) არის 11 თვითმმართველი ერთეულის დებულებები. სარეკომენდაციო დებულებებთან შეუსაბამობაშია მხოლოდ 1 თვითმმართველი ერთეულის დებულებები (9% შესაბამისობა).

შესწავლილი თვითმმართველი ერთეულებიდან სარეკომენდაციო დებულებებთან შესაბამისობის ყველაზე მაღალი მაჩვენებლებით გამოირჩევა ყაზბეგის, ონის, ხარაგაულის, ბაღდათის, წყალტუბოს, გეტაფონის და ოზურგეთის მუნიციპალიტეტები, ხოლო ყველაზე დაბალი მაჩვენებლით თვითმმართველი ქალაქი ფოთი.



2.2. მოსახლეობის კვლევა

• მოსახლეობის ინფორმირებულობა

საქართველოს სხვადასხვა რეგიონში მოსახლეობის ინფორმირებულობის მკვეთრად განსხვავებული დონეა. მაგალითად, რაჭა, გურია და მცხეთა-მთიანეთი ის სამი რეგიონია, სადაც ინფორმირებულობის თვალსაზრისით ყველაზე უკეთესი შედეგები დაფიქსირდა. ხოლო შიდა ქართლისა და კახეთის მოსახლეობა ყველაზე ნაკლებად ინფორმირებული აღმოჩნდა. საგულისხმოა, რომ სხვა რეგიონებთან შედარებით თბილისში მოსახლეობის ინფორმირებულობის დაბალი მაჩვენებლები გამოვლინდა. მოსახლეობის ინფორმირებულობის ზოგადი მონაცემები შემდეგია:

- საკრებულოს სხდომები რომ ღიაა და ნებისმიერ მაცხოვრებელს აქვს მასზე დასწრების უფლება, რეგიონებში გამოკითხულ რესპონდენტთა 42%-სთვის არის ცნობილი. ხოლო თბილისში ეს რიცხვი 25,6%-ს შეადგენს;
- რეგიონებში გამოკითხულ რესპონდენტთა 21,5% არის ინფორმირებული, რომ თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე რეგისტრირებული ამომრჩევლების ნაწილს უფლება აქვს მოიწვიოს საკრებულოს რიგგარეშე სხდომა. თბილისში ამის შესახებ რესპონდენტთა მხოლოდ 8,1%-მა იცის;
- რეგიონებში გამოკითხულ რესპონდენტთა 39,5%-მა იცის, რომ ნებისმიერ პირს უფლება აქვს გაეცნოს თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის პროექტს. თბილისის მოსახლეობის ინფორმირებულობა ამ ამ საკითხში უფრო მაღალია, კერძოდ 45,7%;
- რეგიონებში გამოკითხული მოსახლეობის 31,2%-მა თუ იცის, რომ უფლება აქვს თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის პროექტთან დაკავშირებით წარადგინოს საკუთარი შენიშვნები და წინადადებები. თბილისში ეს ციფრი უფრო დაბალია, კერძოდ თბილისის მოსახლეობის მხოლოდ 15,8%-მა იცის, რომ უფლება აქვს წარადგინოს თავისი წინადადებები და შენიშვნები ბიუჯეტის პროექტის შესახებ;
- სოფლის მოსახლეობა უკეთ არის ინფორმირებული, ვიდრე ქალაქის მაცხოვრებლები. მაგალითად: სოფლის თითქმის ყოველმა მეორე მოსახლემ იცის, რომ უფლება აქვს გაეცნოს თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის პროექტს (44%), მაშინ, როდესაც, ეს მაჩვენებელი ქალაქში მხოლოდ 34%-ს შეადგენს;
- მოსახლეობის ინფორმირებულობის დონე, დამოკიდებულია მათ განათლებასა და დასაქმების სტატუსზე. პროფესიული და უმაღლესი განათლების მქონე მოსახლეობა უფრო ინფორმირებულია, ვიდრე საშუალო განათლების მქონე მოსახლეობა. რაც შეეხება დასაქმების სტატუსს, მათი აქტიური საზოგადოებრივი მოღვაწეობიდან გამომდინარე, დასაქმებულები ყველაზე კარგად არიან ინფორმირებულები თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის შესახებ;
- ინფორმირებულობის დონე განსხვავებულია სხვადასხვა ასაკობრივ კატეგორიაშიც. ყველაზე ინფორმირებულია 45-64 წლის მოსახლეობა. ხოლო ამ მხრივ ყველაზე დაბალი მაჩვენებლები ხანდაზმულებში (65+ წელი) გამოიკვეთა;
- მოსახლეობა თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე ინფორმაციას ძირითადად, ტელევიზიით ან ნაცნობ-მეგობრებისაგან იღებს. აღსანიშნავია, რომ ბიუჯეტის პროექტის შესახებ ინფორმაციის მიღების მნიშვნელოვან წყაროს როგორც რეგიონებში, ასევე თბილისის მოსახლეობისათვის აგრეთვე წარმოადგენს ბეჭდური მედია.

• მოსახლეობის ჩართულობა

მოსახლეობის ნაწილი აქტიურობას იჩენს საკრებულოს სხდომებზე დასწრების, თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის პროექტის შესახებ წინადადებების/შენიშვნების წარდგენის საკითხებში. ამ მხრივ განსაკუთრებული აქტიურობით გამოირჩევა რაჭისა და გურიის მოსახლეობა, ხოლო შედარებით პასიურია შიდა ქართლისა და სამცხე-ჯავახეთის მოსახლეობა. კვლევამ ასევე ცხადყო, რომ მოსახლეობა კარგად არ არის გათვითცნობიერებული ჩართულობის მექანიზმების სამართლებრივ პროცედურებში. თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაში მოსახლეობის ჩართულობის მონაცემები შემდეგია:

- საკრებულოს სხდომებზე დასწრების გამოცდილება რეგიონებში გამოკითხული მოსახლეობის 5,1%-ს აქვს, ამავე დროს გამოკითხულთა 81,5%-ს საკრებულოს სხდომებზე დასწრების სურვილი საერთოდ არ ჰქონია. თბილისში გამოკითხულთა 2,2% დასწრებია საკრებულოს სხდომებს, ხოლო 87,4%-ს სურვილიც არ ჰქონია. აღსანიშნავია, რომ საკრებულოს სხდომებზე დასწრების მაჩვენებელი სასოფლო ტიპის დასახლებებში უფრო მაღალია ვიდრე ქალაქებში. ამავე დროს საკრებულოს სხდომებზე დასწრების გამოცდილება უმაღლესი და პროფესიული განათლების მქონე, აგრეთვე დასაქმებულ ადამიანებში უფრო მაღალია. იმ რესპონდენტების აბსოლუტური უმრავლესობა, რომლებიც დასწრებიან საკრებულოს სხდომებს აცხადებს, რომ ამ მხრივ არანაირი დაბრკოლება არ შექმნიათ;



- რესპონდენტთა 4,3%-ს წარდგენილი აქვს საკუთარი წინადადებები/შენიშვნები თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის პროექტის შესახებ, თუმცა მათგან მხოლოდ უმნიშვნელო ნაწილმა გააკეთა ეს წერილობითი ფორმით. როგორც კვლევამ ცხადყო ასეთი წინადადებების/შენიშვნების წარდგენა უმრავლეს შემთხვევაში, გეპირი ფორმით ხდება ხოლმე, ისიც ძირითადად რწმუნებულისათვის ან თვითმმართველობის ორგანოების თანამშრომლებისათვის. თბილისში გამოკითხულთაგან არავის წარუდგენია თავისი წინადადებები/შენიშვნები ბიუჯეტის პროექტთან დაკავშირებით;
- რესპონდენტთა დაახლოებით ერთი მეოთხედი ამა თუ იმ წყაროდან იღებს ინფორმაციას თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის შესახებ, მაგრამ მათგან მხოლოდ 2,5%-ს აქვს ოფიციალური წესით ინფორმაცია გამოთხოვილი. რესპონდენტთა 87,4%-ის განცხადებით თვითმმართველობის ორგანოები არასრულ ინფორმაციას იძლევიან, ხოლო რიგ შემთხვევებში გამოთხოვილ ინფორმაციას საერთოდ არ გასცემენ.

• **თვითმმართველობის ორგანოების კომუნიკაცია მოსახლეობასთან**

გამგეობის/მერიის რწმუნებულების მოსახლეობასთან კომუნიკაციის ყველაზე მაღალი ხარისხი გამოვლინდა მცხეთა-მთიანეთში, რაჭასა და გურიაში, ხოლო ყველაზე დაბალი ხარისხი - ქვემო ქართლში, სამცხე-ჯავახეთსა და სამეგრელო-ზემო სვანეთში. როგორც კვლევამ ცხადყო რწმუნებული მოსახლეობასა და თვითმმართველი ორგანოებს შორის კომუნიკაციის მეტ-ნაკლებად ქმედით რგოლს წარმოადგენს. საკრებულოს წევრებისა და გამგეობის/მერიის წარმომადგენლების მხრიდან მოსახლეობასთან პერიოდულ შეხვედრები რიგ თვითმმართველ ერთეულებში იშვიათად ტარდება, ხოლო იქ სადაც მსგავსი პრაქტიკა არსებობს, შეხვედრები ძირითადად წელიწადში ერთხელ იმართება. თვითმმართველობის ორგანოებსა და მოსახლეობას შორის კომუნიკაციის შესახებ ზოგადი მონაცემები შემდეგია:

- რესპონდენტთა 46,5%-მა აღნიშნა, რომ შესაბამისი გამგეობის/მერიის რწმუნებული ატარებს პერიოდულ შეხვედრებს მოსახლეობასთან. ამასთან, რესპონდენტთა 15,9%-ის განცხადებით, შეხვედრები ყოველკვარტალურ ხასიათს ატარებს, ხოლო ყოველთვიური შეხვედრების შესახებ რესპონდენტთა 8,7% მიუთითებს;
- მოსახლეობის 38%-მა განაცხადა, რომ გამგეობის/მერიის რწმუნებული საკუთარი ინიციატივით ინტერესდება მაცხოვრებელთა პრობლემებით. ხოლო რესპონდენტთა 32,1%-ის ინფორმაციით რწმუნებული ახდენს მოსახლეობის მიერ დასახელებული პრობლემების პრიორიტეტიზაციას;
- თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოს წარმომადგენლებს უფრო აქტიური შეხვედრები აქვთ მოსახლეობასთან, ვიდრე საკრებულოს წევრებს. მხარეების მოსახლეობის 51,6% აღნიშნავს, რომ გამგეობის/მერიის წარმომადგენლები მოსახლეობასთან აწყობენ პერიოდულ შეხვედრებს, ხოლო საკრებულოს წევრების მიერ შეხვედრების მოწყობაზე რესპონდენტთა 31,9%-მა განაცხადა. თბილისში გამოკითხული მოსახლეობის მხოლოდ 17,2% ამბობს, რომ მერიის/გამგეობის წარმომადგენლები მართავენ მოსახლეობასთან პერიოდულ შეხვედრებს, ხოლო საკრებულოს წევრების მიერ პერიოდული შეხვედრების გამართვაზე თბილისში გამოკითხული მოსახლეობის მხოლოდ 15,5% მიუთითებს.
- მოსახლეობასთან პერიოდული შეხვედრების ჩატარების კუთხით საკრებულოს წევრები და გამგეობის/მერიის წარმომადგენლები სოფლად უფრო აქტიური არიან, ვიდრე ქალაქად. სოფლის მოსახლეობის 38%, ხოლო ქალაქის მოსახლეობის 25% აცხადებს, რომ საკრებულოს წევრები მათთან წელიწადში მინიმუმ ერთხელ მაინც აწყობენ შეხვედრებს. გამგეობისთვის/მერიისათვის კი იგივე მაჩვენებლები როგორც სოფლებში, ასევე ქალაქებში მაღალია და, შესაბამისად, სოფლებისთვის 60%-ს, ხოლო ქალაქებში 42%-ს შეადგენს;
- გამგეობასთან/მერიასთან კომუნიკაციაში დახმარების მიზნით რწმუნებულისადმი მიმართვის შემთხვევები 13,5%-ს შეადგენს, ხოლო რესპონდენტთა 72,9% აღნიშნავს, რომ ამის საჭიროება საერთოდ არ ჰქონიათ. რესპონდენტების (ვისაც მიუმართავს ამ მოთხოვნით) 66,5%-ს განცხადებით, რწმუნებულს მათთვის გამგეობასთან/მერიასთან კომუნიკაციის კუთხით დახმარება აღმოუჩენია.

2.3. თვითმმართველობის მოხელეები და სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლები

სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენელთაგან მიღებული ინფორმაცია, რიგ შემთხვევებში რადიკალურად განსხვავდება თვითმმართველობის მოხელეთაგან მიღებული ინფორმაციისაგან. თუმცა არის თანხვედრაც და დაახლოებული პოზიციებიც, უნდა აღინიშნოს ისიც, რომ კვლევის ამ კომპონენტში მიღებული ინფორმაცია ძირითადად ადასტურებს მოსახლეობის კვლევის შედეგად მიღებულ ინფორმაციას, თუმცა რიგ შემთხვევებში ზომიერად ან რადიკალურად განსხვავდება მისგან.



• მოსახლეობის ინფორმირებულობა

- **საკრებულოს სხდომების შესახებ ინფორმაციის გავრცელება** - საკრებულოები აქვეყნებენ ინფორმაციას სხდომების თარიღისა და დღის წესრიგის შესახებ, დაინტერესების შემთხვევაში ეს ინფორმაცია ყველასთვის ხელმისაწვდომია, თუმცა მოსახლეობის ინტერესი ძალიან დაბალია. საკრებულოთა უმეტესობა ინფორმაციას სხდომათა ჩატარების შესახებ მხოლოდ ადმინისტრაციულ შენობებში განთავსებულ საინფორმაციო დაფაზე აქვეყნებს. მხოლოდ ზოგიერთი საკრებულო ავრცელებს წინასწარ ინფორმაციას მედიაში სხდომების შესახებ (გურია, კახეთი, გორი, ახალციხე). რიგ რეგიონებში, სადაც ადგილობრივი ტელევიზიები ფუნქციონირებს და გამოიცემა ადგილობრივი გაზეთები (აჭარა, შიდა ქართლი, კახეთი, თბილისი), ინფორმაცია ვრცელდება სატელევიზიო სიუჟეტის ან საგაზეთო სტატიის სახით უკვე ჩატარებული სხდომებისა და მიღებული გადაწყვეტილებების თაობაზე. რაც შეეხება საკრებულოს სხდომებზე მედიის დასწრებას, საკრებულოების დიდ უმეტესობაში მედიის წარმომადგენლები სხდომებს ესწრებიან. მიუხედავად იმისა, რომ მხოლოდ მცირე ნაწილშია მათთვის სპეციალურად ადგილები დარბაზში გამოყოფილი, დასწრების მხრივ მათ ბარიერები არ ექმნებათ.
- **ბიუჯეტის პროექტის გამოქვეყნება** - გამგებების/მერიების უმეტესობა ბიუჯეტის პროექტს შენობაში განთავსებულ საინფორმაციო დაფაზე აქვეყნებს. ადგილობრივ პრესაში ბიუჯეტის გამოქვეყნების თაობაზე განცხადებას 13 გამგების/მერიის (ხელვაჩაური, ამბროლაური, რუსთავი, ქედა, ზუგდიდი, ფოთი, ლანჩხუთი, დუშეთი, გორი, სამტრედია, ახალციხე, თელავი, ქუთაისი) წარმომადგენელი აკეთებს. ვებ-გვერდს/ინტერნეტს ბიუჯეტის პროექტის გამოქვეყნებისათვის მხოლოდ ზუგდიდის, ლანჩხუთის, ოზურგეთისა და სამტრედიის გამგობა, აგრეთვე თბილისისა და ქუთაისის მერია იყენებს. ბიუჯეტის პროექტს ბიულეტენის მეშვეობით მხოლოდ სამტრედიისა და ლაგოდეხის გამგობა ავრცელებს. ბიუჯეტის პროექტს არ აქვეყნებს მცხეთის, კასპისა და ახალქალაქის გამგობა.
- **გამგობის/მერიის საქმიანობის შესახებ ინფორმაციის გავრცელება** - გამგობათა/მერიათა უმეტესობაში გამგობის საქმიანობის შესახებ მოსახლეობისათვის ინფორმაციის მინოდება საჯარო შეხვედრების ან ადგილობრივი პრესაში გამოქვეყნებული მასალების მეშვეობით ხდება. ანგარიშის სახით ინფორმაცია ადგილობრივი გაზეთში გამოქვეყნებული აქვს ამბროლაურის გამგობას; ყოველწლიურ ანგარიშის აქვეყნებს ახალქალაქი; რუსთავი და ლაგოდეხი აქვეყნებენ ბიულეტენებს; ვებ-გვერდს/ინტერნეტის მეშვეობით ინფორმაციას ავრცელებს კასპისა და სამტრედიის გამგობა, აგრეთვე ფოთისა და ქუთაისის მერია; დუშეთისა და ახალციხის გამგობა ასეთ ინფორმაციას საინფორმაციო დაფაზე აქვეყნებს.
- **საჯარო ინფორმაციის გამოთხოვა** - დაბალია მოსახლეობის ინტერესი თვითმმართველობის ორგანოებიდან საჯარო ინფორმაციის გამოთხოვის კუთხით. როგორც გამოიკვეთა, საჯარო ინფორმაციის გამოთხოვით დაინტერესებული უმეტესად არასამთავრობო ორგანიზაციების ან პოლიტიკური პარტიის წარმომადგენლები არიან. გამგობების/მერიების უმეტესობა აწარმოებს საჯარო ინფორმაციის რეესტრს. საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე უარის თქმის შემთხვევები არ დასახელებულა, ხოლო 7 თვითმმართველ ერთეულში (მცხეთა, ქედა, ფოთი, დუშეთი, ქუთაისი, ახალციხე, თბილისი) დასახელდა ინფორმაციის გაცემის ვადების დარღვევის ცალკეული შემთხვევები.

• მოსახლეობის ჩართულობა

- **საკრებულოს სხდომების ღიაობა** - საკრებულოს სხდომებზე დასწრების ინტერესი მოსახლეობაში დაბალია. გამოკითხული თვითმმართველობის მოხელეები და სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლები ადასტურებენ, რომ ინტერესის შემთხვევაში მოქალაქეთა სხდომებზე დასწრება გარანტირებულია. საკრებულოს სხდომებზე დასწრების შესახებ მოსახლეობის მიმართვის შემთხვევები 8 საკრებულოში (ამბროლაური, გარდაბანი, მცხეთა, ფოთი, ლანჩხუთი, დუშეთი, ქუთაისი, ლაგოდეხი) დადასტურდა, ხოლო სამი საკრებულოს (ახალციხე, გორი, ახალქალაქი) წარმომადგენელმა აღნიშნა, რომ სხდომები ისედაც ღიაა და მიმართვა საჭირო სულაც არ არის.
- **“ღია კარის სხდომა”** - გამოკითხული საკრებულოებიდან, მხოლოდ ოთხის (რუსთავი, ოზურგეთი, ლანჩხუთი, დუშეთი) წარმომადგენელი აცხადებს, რომ “ღია კარის სხდომები” ტარდება მათ საკრებულოში, თუმცა სამოქალაქო სექტორის წარმომადგენელთა მიერ მხოლოდ 2 მათგანის (ოზურგეთი, ლანჩხუთი - სადაც წელიწადში რამდენჯერმე ტარდება ღია კარის სხდომები) განცხადების დადასტურება მოხდა. ქუთაისის საკრებულოში არასამთავრობო ორგანიზაცია გამოვიდა კონკრეტული საკითხის შესახებ ასეთი სხდომის ჩატარების ინიციატივით, თუმცა თხოვნის გათვალისწინება არ მოხდა.
- **საკრებულოს გამსვლელი სხდომები** - გამოკითხული საკრებულოებიდან მხოლოდ ოთხის (ხელვაჩაური, მცხეთა, ახალქალაქი, თბილისი) წარმომადგენელი აცხადებს, რომ გამსვლელი სხდომები ჩატარდა. მცხეთაში ორჯერ ჩატარდა გამსვლელი სხდომა ამომრჩეველთა მოთხოვნით. თუმცა სამოქალაქო სექტორის წარმომადგენლები მცხეთაში და თბილისში გამსვლელი სხდომის ჩატარების თაობაზე ინფორმაციას არ ადასტურებენ.



- **საკრემპულოს რიგგარეშე სხდომები მოსახლეობის ინიციატივით** - გამოკითხული საკრებულოებიდან მხოლოდ ოთხის წარმომადგენელი აცხადებს, რომ რიგგარეშე სხდომები ტარდება (ხელვაჩაური, ქედა, დუშეთი, ლაგოდეხი), თუმცა არა მოქალაქეთა მოთხოვნის, არამედ თავად საკრებულოს ინიციატივის საფუძველზე. 8 საკრებულოს (მცხეთა, რუსთავი, ქედა, ფოთი, კასპი, სამტრედია, ახალციხე, ლაგოდეხი) წარმომადგენელი აცხადებს, რომ მოენყო საკითხის საჯარო განხილვები. თუმცა ორ მათგანში (მცხეთა, რუსთავი) განხილვის მოწყობას არ ადასტურებენ სამოქალაქო სექტორის წარმომადგენლები. ერთგან (ქედა) შეხვედრა მოენყო საკრებულოს ინიციატივით, ერთგან (კასპი) - მოსახლეობის ზეპირი მოთხოვნის, ხოლო ერთგან (ახალციხე) - არასამთავრობო ორგანიზაციების ოფიციალური მოთხოვნის საფუძველზე. ორ საკრებულოში (ლაგოდეხი, ფოთი) მოენყო ბიუჯეტის პროექტის საჯარო განხილვა.
- **კპიტცია** - შესწავლილ საკრებულოებში მოსახლეობას პეტიციის წესით სამართლებრივი აქტის პროექტი საკრებულოში არ წარუდგენია. თვითმმართველობის მოხელეები აცხადებენ და ხშირად ამას სამოქალაქო სექტორის წარმომადგენლებიც ადასტურებენ, რომ საკრებულო მზადაა უზრუნველყოს მოქალაქეთა ამ უფლებების განხორციელება, თუმცა მოსახლეობა არ აქტიურობს.
- **ბიუჯეტის პროექტის საჯარო განხილვა** - 12 რაიონის გამგეობის/მერიის წარმომადგენლის განცხადებით, ბიუჯეტის პროექტის საჯარო განხილვები ეწყობა როგორც გამგეობის სხდომათა დარბაზში, ასევე სოფლებში გასვლითი შეხვედრების გზითაც. განხილვებში ჩართულია არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და მედიის წარმომადგენლები. მოსახლეობის ჩართულობის ხარისხი მაღალი არ არის - საზოგადოება ნაკლებად აქტიურია.
- **წინადადება/შენიშვნები ბიუჯეტის პროექტის თაობაზე წინადადებები/შენიშვნები** 13 თვითმმართველი ერთეულის (ხელვაჩაური, მცხეთა, რუსთავი, ქედა, ზუგდიდი, ოზურგეთი, ლანჩხუთი, სამტრედია, ქუთაისი, ახალციხე, ახალქალაქი, ლაგოდეხი, თბილისი) გამგეობას/მერიას აქვს მიღებული. აქედან 4 გამგეობაში/მერიაში (ზუგდიდი, სამტრედია, ქუთაისი, ლაგოდეხი) არასამთავრობო ორგანიზაციებმა წარადგინეს შენიშვნები.

• **თვითმმართველობის ორგანოების კომუნიკაცია მოსახლეობასთან**

- **შეხვედრები მოსახლეობასთან/მიღების საათები** - მოსახლეობასთან საკრებულოს თანამდებობის პირების შეხვედრების საკითხები უმეტეს თვითმმართველ ერთეულში მსგავსადაა გადწყვეტილი - მიუხედავად იმისა, დანესებული არის თუ არა ოფიციალურად მოქალაქეთა მიღების დრო, თითქმის ყველა მათგანის წარმომადგენელმა აღნიშნა, რომ მოქალაქეებს თანამდებობის პირები ყოველგვარი შეზღუდვების გარეშე იღებენ. 11 თვითმმართველ ერთეულს ასეთი დრო ოფიციალურადაც აქვს დადგენილი. რაც შეეხება გამგეობებს/მერიებს, თითქმის ყველა შესწავლილ თვითმმართველ ერთეულში თანამდებობის პირებს მოქალაქეებთან შეხვედრის დღეები ოფიციალურად დადგენილი აქვთ. თუმცა უმეტესობა მოქალაქეებს მაინც ნებისმიერ დროს, შეუზღუდავად ხვდება. მხოლოდ ერთგან (თბილისში) გამოიკვეთა მოსახლეობასთან მერიის თანამდებობის პირთა შეხვედრა საკითხის მიზანშეწონილობიდან გამომდინარე - თბილისის მერიის წარმომადგენლის განცხადებით, მერსა და მერიის სხვა თანამდებობის პირებთან შეხვედრის ორგანიზაციას, დაინტერესებული პირის განცხადების საფუძველზე და საკითხის მიზანშეწონილობიდან გამომდინარე, უზრუნველყოფს ქალაქ თბილისის მერიის ადმინისტრაციის საორგანიზაციო სამსახური, ხოლო რიგ შემთხვევებში მოქალაქეთა პრობლემების გაცნობა ხდება ადგილზე, მათივე საცხოვრებელ უბანში. გარდა მოქალაქეთა მიღებისა, გამგებლები/მერები და სხვა თანამდებობის პირები ტერიტორიულ ერთეულებში მოსახლეობასთან გასვლით შეხვედრებსაც ატარებენ.
- **ტერიტორიული ერთეულის რწმუნებულების შეხვედრები მოსახლეობასთან** - რეგულარულად ხვდებიან მოსახლეობას გამგეობის/მერიის რწმუნებულებიც - თითქმის ყოველდღიურად, თუმცა ამ შეხვედრებს ფორმალური ხასიათი არა აქვს, რწმუნებულები ამავე სოფლების მაცხოვრებლები არიან და გარკვეული ფორმატით შეხვედრებს არ ახორციელებენ თანამოქალაქეებთან. მხოლოდ ოთხ თვითმმართველ ერთეულში (ოზურგეთი, ზუგდიდი, ლაგოდეხი, ახალქალაქი) დაასახელებს გამგეობის წარმომადგენლებმა რწმუნებულთა მიერ მოსახლეობასთან შეხვედრის დადგენილი რეგულარულობა: ოზურგეთში - ყოველ ორშაბათს, ზუგდიდში - თვეში ერთხელ მაინც, ახალქალაქსა და ლაგოდეხში - ყოველთვიურად. დუშეთში რწმუნებულის მოსახლეობასთან შეხვედრა საჭიროების მიხედვით ხორციელდება, სამტრედიის გამგეობის წარმომადგენლის განცხადებით კი, რწმუნებული მოსახლეობას ხვდება, თუმცა მისი შეზღუდული უფლებამოსილებიდან გამომდინარე, მოქალაქე მაინც გამგეობას აკითხავს პრობლემის არსებობისას.
- **საკრემპულოს მიერ ანგარიშის წარდგენა** - საკრებულოთა უმეტესობის წარმომადგენლები მოსახლეობასთან ატარებენ პერიოდულ შეხვედრებს - გადიან სოფლებში და ესაუბრებიან მოსახლეობას. ძირითადად ასეთ არაფორმალურ შეხვედრებზე ხდება მოსახლეობისათვის განხორციელებული საქმიანობის შესახებ ინფორმაციის მიწოდება. მხოლოდ 8 თვითმმართველ ერთეულში (გარდაბანი, ონი, ქედა, ფოთი, კასპი, ლანჩხუთი, ახალქალაქი, ამბროლაური) დასახელდა მოსახლე-



ობისათვის გარკვეული პერიოდულობით ანგარიშის ოფიციალური სახით წარდგენა. მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ სამოქალაქო სექტორის წარმომადგენლებმა საკრებულოს მიერ მოსახლეობისადმი ანგარიშის ჩაბარება არ დაადასტურეს.

- **გამგებლის/მერის მიერ ანგარიშის წარდგენა** - მოსახლეობისათვის ანგარიშის წარდგენა გამგებლების მიერ ძირითადად, გასვლითი შეხვედრებისას, არაფორმალურ ფორმატში ხდება. ასეთი შეხვედრები სხვადასხვა პერიოდულობით ხორციელდება მაგალითად, წელიწადში ერთხელ - ხელვაჩაური, კვირაში ორჯერ - დუშეთი, კვირაში ერთხელ - ამბროლაური, ქედა. სატელევიზიო ეთერში მოსახლეობას ინფორმაციას აწვდის ფოთისა და ქუთაისის მერი; წელიწადში ერთხელ საანგარიშო ბროშურას ამზადებს კასპის გამგებელი; წელიწადში ორჯერ საანგარიშო სხდომას მართავს ლაგოდეხის გამგებელი; ხოლო ახალქალაქის გამგებლის წარმომადგენლის ინფორმაციით, მათთან თვეში ორჯერ იმართება საანგარიშო სხდომა, რასაც არ ადასტურებენ სამოქალაქო სექტორის წარმომადგენლები.

- **“სოფლის დახმარების პროგრამა”.**

რესპოდენტთა აზრით, “სოფლის დახმარების პროგრამამ” საკმაოდ წარმატებით იმუშავა და აქტიურად ჩააბა მოსახლეობა ადგილობრივი პრობლემების იდენტიფიკაცია/პრიორიტეტიზაციის პროცესში. პროგრამის ფარგლებში, თვითმმართველ ერთეულებში შედგა შეხვედრები მოსახლეობასთან - ყველა სოფელში გამგებლის რწმუნებული უზრუნველყოფდა შეხვედრებს მოქალაქეებთან ადგილობრივი პრობლემების გამოვლენისა და პრიორიტეტების განსაზღვრის მიზნით. პრობლემების იდენტიფიკაციისა და პრიორიტეტიზაციის თაობაზე შეხვედრების შესახებ ზოგიერთ თვითმმართველ ერთეულში დგებოდა ოქმები. თვითმმართველობის ორგანოებისა და სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლები ადასტურებენ, რომ პროგრამამ (მიუხედავად გარკვეული ხარვეზებისა - სოფლების შერჩევის კრიტერიუმები, თანხების უკმარისობა, პროცედურები) პრობლემების იდენტიფიკაცია/პრიორიტეტიზაციის პროცესში მოსახლეობის ჩართულობის მაღალი ხარისხი უზრუნველყო.

3. დონორების და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების ინტეგრირება

- **ზოგადი ინფორმაცია**

თვითმმართველობის გაუმჯობესების კუთხით განხორციელებული პროექტების უმეტესობის ერთ-ერთი კომპონენტია გადამწყვეტილების მიღებისა და აღსრულების პროცესში საზოგადოების ჩართვის ხელშეწყობა. სულ მოძიებული იქნა 109 პროექტის შესახებ ინფორმაცია, რომელთა ერთობლიობა დიდი ალბათობით, ბოლო ორი წლის მანძილზე განხორციელებული პროექტების 90-95%-ს წარმოადგენს. მათი ნაწილი 2004, 2005, 2006 წლებშია დაწყებული, თუმცა აქტივობები 2007, 2008 წლებამდე გრძელდებოდა, ან დღემდე გრძელდება. პროექტების უმეტესობის აქტივობა 2007, 2008 წლებში დაიწყო და დასრულდა. ნაწილის აქტივობა კი 2009, 2010 წლებამდე გრძელდება.

- **პროექტების ძირითადი მიმართულებები**

პროექტები პირობითად რამდენიმე მიმართულებით შეიძლება დაიყოს: პროექტები, რომლებიც საქართველოს ყველა, ან ცალკეული რეგიონის, მუნიციპალიტეტის ინსტიტუციონალური, ეკონომიკური განვითარებისკენ არის მიმართული. ასეთი პროექტები მოიცავს ეკონომიკური განვითარების გეგმების, მომსახურების, მართვის სტრუქტურის, ინფრასტრუქტურის გაუმჯობესების ხელშეწყობას, ასევე გვხვდება ადმინისტრაციული რეფორმის ან ადგილობრივი რეფორმის განხორციელების ხელშეწყობის პროექტები. ნაწილი პროექტებისა მოიცავს ადგილობრივი თემის განვითარების, ან ადგილობრივი მენარმეობის ხელშეწყობას, მათი უმეტესობა კი ადგილობრივი მოსახლეობის ინფორმირების, თანამონაწილეობის კომპონენტებსაც. მოკვლეულ მასალებში გვხვდება უშუალოდ ინფორმირების, ჩართულობის, თანამონაწილეობის პროცესის გაუმჯობესების ხელშეწყობის პროექტები. ასევე არის უნარების, კვალიფიკაციის ამაღლებისკენ მიმართული პროექტები.

- **დონორები**

თვითმმართველობის კუთხით განხორციელებულ პროექტებს საკმაოდ ბევრი დონორი ორგანიზაცია აფინანსებს (საერთაშორისო დონორი - 33, ადგილობრივი - 5). ინფორმაციის ანალიზშია აჩვენა, რომ დონორთა ერთი ნაწილი რაოდენობრივად ბევრ პროექტს აფინანსებს. მეორე ნაწილი - ხანგრძლივ - 3, 4, 5 წლიან პროექტებს, არიან ისეთებიც, რომლებმაც თითო პროექტი დააფინანსა. მნიშვნელოვანია პროექტ-



ტის განხორციელების არეალი - მოძიებულ პროექტებში არის ისეთი აქტივობა, რომელიც საქართველოს ყველა მუნიციპალიტეტს, ყველა რეგიონს ეხება. ასეთია მოძიებული პროექტების ნახევარზე ნაკლები (40). რაც შეეხება დანარჩენ პროექტებს (67), მათი ნაწილი ერთ მუნიციპალიტეტს, რეგიონს მოიცავს, ნაწილი კი - რამდენიმე მუნიციპალიტეტს.

• **პროექტების გეოგრაფია**

საქართველოს თითოეულ რეგიონში რამდენიმე პროექტი ან პროექტის ცალკეული აქტივობა მაინც არის განხორციელებული, იგულისხმება როგორც რეგიონალური, ასევე მუნიციპალური მასშტაბის აქტივობები. მოძიებულ მასალებს შორის არის პროექტები, რომელთა განხორციელების ადგილად მითითებულია კონკრეტული რეგიონი ან რეგიონები, ნაწილში მითითებულია მუნიციპალიტეტი ან მუნიციპალიტეტები. პროექტის ცალკეული აქტივობების “დაშლა” მუნიციპალურ დონეზე ამ ეტაპზე შეუძლებელი აღმოჩნდა. მოძიებული ინფორმაციის საფუძველზე გამოიკვეთა, რომ ბოლო ორი წლის განმავლობაში თბილისში სამი პროექტი განხორციელდა, ხოლო პროექტების ცალკეული აქტივობების რეგიონალური სურათი შემდეგია: სამცხე-ჯავახეთი - 25; გურია - 23; იმერეთი - 23; კახეთი - 21; ქვემო ქართლი - 20; შიდა ქართლი - 14; აჭარა - 14; რაჭა-ლეჩხუმი, ქვემო სვანეთი - 9; მცხეთა-მთიანეთი - 4; სამეგრელო-ზემო სვანეთი - 3.

4. დასკვნები

- მოსახლეობის თვითმმართველობის პროცესებში ჩართულობის ხარისხი დაბალია. ამჟამად საქართველო “არმონანილეობის” (ნონპარტიციპატიონ) ფაზიდან “სიმბოლური მონანილეობის” (ტოკენიზმ) ფაზის პირველ საფეხურებზე გადადის. მონანილეობის დაბალი დონე განპირობებულია რიგი ფაქტორებით. კერძოდ,
- ქვეყნის მოსახლეობის სამოქალაქო აქტივობის დონე დაბალია. რაც თავის მხრივ ძირითადად განპირობებულია ორი ფაქტორით: პირველი მოსახლეობის უნდობლობაა - მისი მნიშვნელოვანი ნაწილი თვლის, რომ ამ ინსტიტუტს არ შეუძლია მისი პრობლემების მოგვარება; მეორე - მოსახლეობას არ აქვს საკმარისი ინფორმაცია ზოგადად ამ ინსტიტუტის და მასთან ურთიერთობის კონკრეტული მექანიზმების შესახებ; აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ მოსახლეობას ასევე აკლია თვითმმართველობებთან ურთიერთობის სათანადო ცოდნა და უნარჩვევებიც.
- არსებული საკანონმდებლო გარემო არ ქმნის ჩართულობის ეფექტურ მექანიზმებს;
- თვითმმართველობის ორგანოები არ არიან პროაქტიურები მოსახლეობასთან ურთიერთობაში. ისინი ხედავენ, რომ მოსახლეობა პასიურია, თუმცა ადევკატურ ღონისძიებებს არ ახორციელებენ. კომუნიკაციის და ჩართულობის არსებული მექანიზმებიც არაეფექტურად არის გამოყენებული.
- არსებული საკანონმდებლო გარემო ვერ უზრუნველყოფს მოსახლეობის ეფექტურ ჩაბმას თვითმმართველობის განხორციელების პროცესში. “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” საქართველოს ორგანული კანონსა და “საქართველოს დედაქალაქის - თბილისის შესახებ” საქართველოს კანონში მოცემულია მოქალაქეთა მიერ თვითმმართველობის უფლების განხორციელების ზოგადი პრინციპები, თუმცა ზოგიერთი გამონაკლისის გარდა, არ არის განსაზღვრული ამ პრინციპების რეალიზაციისათვის აუცილებელი კონკრეტული მექანიზმები და პროცედურები.
- სარეკომენდაციო დებულებები გვთავაზობს მოქმედ კანონმდებლობასთან შედარებით უფრო ეფექტურ მექანიზმებს. მოქმედი კანონმდებლობისგან განსხვავებით, სარეკომენდაციო დებულებებში მეტნაკლებად დეტალურად არის განვირეილი ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობის პროცესში საჭაროობის, საზოგადოების ჩართულობისა და ანგარიშვალდებულების მექანიზმები. სამწუხაროდ ეს დებულებები მხოლოდ სარეკომენდაციო ხასიათს ატარებს და მათი გამოყენება თვითმმართველობის ორგანოების მიერ არ არის სავალდებულო. სარეკომენდაციო დებულებების არასავალდებულო ხასიათი განაპირობებს იმას, რომ შესწავლილ თვითმმართველობების დებულებებში განსხვავებული რეკომენდაციების ინკორპორირების ხარისხი. ყოველივე ეს განაპირობებს იმას, რომ საქართველოს ერთ თვითმმართველ ერთეულში მოსახლეობას შესაძლებლობა აქვს აქტიურად ჩაებას თვითმმართველობის საქმიანობაში სხვადასხვა მექანიზმების გამოყენებით, მაშინ როცა სხვა თვითმმართველ ერთეულში, შესაბამისი რეგულაციის არ არსებობის გამო, მოსახლეობას ამის სრულყოფილი შესაძლებლობა არ გააჩნია.
- ქვეყნის მოსახლეობა პასიურია თვითმმართველობებთან ურთიერთობაში. კვლევამ გვაჩვენა, რომ ქვეყნის მოსახლეობის ინტერესი თვითმმართველობების მიმართ მკვეთრად დაბალია. რეგიონების მოსახლეობის 81,5 %-სა და თბილისის მოსახლეობის 87,4%-ს სურვილიც კი არ ქონია დასწრება და საკრებულოს თუნდაც ერთ სხდომას; რეგიონების მოსახლეობის ნახევარს და თბილისის მოსახლეობის მეოთხედს საერთოდ არანაირი კუთხით არ აინტერესებს თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობა; ქვეყნის მოსახლეობის მხოლოდ 3%-ს მიუშართავს თვითმმართველობის ორგანოების შესაბამისი აპარატისათვის პასუხისმგებელ პირებთან შეხვედრის მოთხოვნით; რეგიონების მოსახლე-



ობის მხოლოდ 4,3% აცხადებს რომ წარუდგენია შენიშვნები თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის პროექტთან დაკავშირებით, თუმცა წარდგენის ფორმა 80% მეტ შემთხვევაში ზეპირი იყო. პასიურობის ძირითად მიზეზად თვითმმართველობების მიმართ უნდობლობა, მათ მიერ პრობლემების გადაწყვეტის უუნარობა სახელდება. პასიურობის მიზეზია ასევე სპეციფიკურ საკითხებზე ინფორმაციის არ ქონა. მაგალითად, იმ მოქალაქეთა ნახევარზე მეტი, ვისაც საკრებულოს სხდომაზე დასწრების სურვილი ქონდა, დაუსწრებლობის მიზეზად სხდომის დაწყების დროის არცოდნას აცხადებს.

- თვითმმართველობები არც ხელს უწყობენ და არც ბარიერებს უქმნიან მოსახლეობის ჩართულობას. ზოგიერთი გამონაკლისების გარდა თვითმმართველობის ორგანოები არ უქმნიან პრაქტიკულ ბარიერებს მოსახლეობის თვითმმართველობის საქმიანობაში ჩართულობას, თუმცა არც მის ხელშეწყობაში არიან აქტიურები. თვითმმართველობის ორგანოების წარმომადგენლები თვითმმართველობაში მოსახლეობის ჩართულობის მექანიზმების პრაქტიკაში გამოუყენებლობის მიზეზად მოსახლეობის პასიურობას ასახელებენ. თუმცა, მხოლოდ მოსახლეობის პასიურობაზე აპელირება არ არის მართებული. თვითმმართველობის ორგანოები არც თვითონ არიან პროაქტიურები იმისათვის, რომ მოსახლეობის ჩართულობის მექანიზმების (საკრებულოს “ღია კარის” სხდომა, საკრებულოს გასვლითი სხდომა, საკრებულოში საკითხის საჯარო განხილვა) პრაქტიკული გამოყენება მოხდეს.
- ჩართულობის არსებული მექანიზმების ნაწილი პრაქტიკაში იშვიათად გამოიყენება. როგორც კვლევამ გამოავლინა, არსებობს თვითმმართველობის საქმიანობაში საზოგადოების ჩართულობის მექანიზმები, რომლებიც პრაქტიკაში გამოიყენება და მოსახლეობაც ამ მხრივ გარკვეულ აქტიურობას იჩენს. უპირველეს ყოვლისა ეს შეეხება საკრებულოს სხდომებზე დასწრებას, საკრებულოს რიგგარეშე სხდომის მოწვევის ინიცირებასა და თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის პროექტის შესახებ წინადადებების/შენიშვნების წარდგენას. თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ ეს მექანიზმები ძალიან დაბალი ინტენსიურობით არის გამოყენებული. მაგალითად, საკრებულოს სხდომებზე დასწრების პრაქტიკას ადასტურებს რეგიონის მოსახლეობის 5,1% და თბილისის მოსახლეობის 2,2%; ბიუჯეტზე შენიშვნები წარუდგენია რეგიონის მოსახლეობის 4,3%-ს (თბილისში ასეთი პრაქტიკა არ გამოვლინდა); რიგგარეშე სხდომის ინიცირებაში მონაწილეობა მიღებული აქვს 2,7%-ს უნდა აღინიშნოს ისიც, რომ ხშირ შემთხვევაში მათი გამოყენება არ ხდება იმ ფორმითა და პროცედურების დაცვით, რასაც შეიძლება სამართლებრივი შედეგი მოჰყვეს. მაგალითისათვის, ვისაც კი ბიუჯეტის პროექტთან დაკავშირებით წარუდგენია წინადადებები, მხოლოდ 10,1%-მა განახორციელა ეს წერილობითი ფორმით (ისიც მხოლოდ რამოდენიმე რეგიონში), ხოლო 81,2%-მა ეს გააკეთა ზეპირი ფორმით.
- ჩართულობის არსებული მექანიზმები მნიშვნელოვანი ნაწილი პრაქტიკაში თითქმის არ გამოიყენება. მიუხედავად იმისა რომ თვითმმართველობის ორგანოების დებულებების უმრავლესობაში სხვადასხვა ხარისხით არის გათვალისწინებული მოსახლეობის ჩართულობის მექანიზმები, მათი დიდი ნაწილი პრაქტიკაში არ გამოიყენება. მექანიზმები, როგორებიცაა პეტიცია, საკრებულოს “ღია კარის” სხდომა, საკრებულოს გასვლითი სხდომა, საკრებულოში საკითხის საჯარო განხილვა, იშვიათი შემთხვევების გარდა პრაქტიკულად არ მოქმედებს, ან, უკეთეს შემთხვევაში, მათი გამოყენება არ ხდება იმ ფორმითა და პროცედურებით, რასაც სამართლებრივი აქტები ითვალისწინებს.
- სათანადო ნების არსებობის პირობებში ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებას ძალუძს გაზარდოს მოსახლეობის ჩართულობის ხარისხი ადგილობრივ თვითმმართველობაში. ამ დასკვნის საფუძველია “სოფლის დახმარების პროგრამა”. კვლევა ადასტურებს, რომ მიუხედავად ცალკეული ხარვეზებისა, ამ პროგრამამ უზრუნველყო მოსახლეობის ჩართულობა ადგილობრივი პრობლემების იდენტიფიცირების და პრიორიტეტიზაციის პროცესში.
- ქვეყნის მოსახლეობა მეტ-ნაკლებად ინფორმირებულია თვითმმართველობების საქმიანობის და მასთან მიმართებაში საკუთარი უფლებების შესახებ. თუმცა ეს დონე საკმარისი არ არის თანამონაწილეობითი დემოკრატიის ჩამოყალიბებისა და განვითარებისათვის.

მოსახლეობის ინფორმირებულობის თვალსაზრისით, სხვა საკითხებთან შედარებით, ქვეყანაში უკეთესი მდგომარეობაა. ამას ადასტურებს როგორც მოსახლეობის გამოკითხვით, ასევე ფოკუსჯგუფებით მიღებული შედეგები. თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ მოსახლეობა ძირითადად ზოგად საკითხებზე ინფორმირებული, ხოლო უფრო სპეციფიკურ საკითხებთან დაკავშირებით ინფორმირებულობის დონე მკვეთრად კლებულობს. მაგალითად, საკრებულოს სხდომების ღიაობის შესახებ რეგიონებში მოსახლეობის 42%-მა, ხოლო თბილისში 25,6%-მა იცის; მაშინ როდესაც მოსახლეობის დაახლოებით 8%-მა თუ იცის, კონკრეტულად როდის ტარდება სხდომები. ქვეყნის მოსახლეობის ნახევარი იღებს ინფორმაციას თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის პროექტის შესახებ, მაშინ როდესაც რეგიონებში მხოლოდ მესამედზე ნაკლებმა იცის, რომ უფლება აქვს აღნიშნულ ბიუჯეტთან დაკავშირებით წინადადებები და შენიშვნები წარადგინოს, ხოლო თბილისში ეს მაჩვენებელი კიდევ უფრო დაბალია - 15,8%. ამდენად, ინფორმირებულობის დონე სერიოზულ ამაღლებას მოითხოვს. ამაზე დამატებით მიუთითებს ის ფაქტებიც, რომ თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის შესახებ ინფორმაცია არა აქვს რეგიონების მოსახლეობის 77.1%-ს ხოლო თბილისში - 33,9%-ს; რეგიონების მოსახლეობის მესამედმა არ იცის, საიდან მიიღოს ინფორმაცია თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის შესახებ.



- ინფორმაციის წყაროებიდან ყველაზე ქმედითი ტელევიზიაა. რეგიონებში ტელევიზიიდან იღებენ ინფორმაციას ზოგადად თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის (61,3%), საკრებულოს სხდომების (40,7%), ბიუჯეტის პროექტის (33,8%) შესახებ. რეგიონებში ინფორმაციის მნიშვნელოვანი წყაროა ასევე სოციალური ურთიერთობები. ნაცნობ-მეგობრებისაგან იღებენ ინფორმაციას თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის შესახებ (30,7%), ბიუჯეტის პროექტის შესახებ (15,9%), საკრებულოს სხდომების შესახებ (32,7%). თბილისში ძირითადად ტელევიზია დომინირებს. ტელევიზიიდან იღებენ ინფორმაციას ზოგადად თბილისის მერიის/საკრებულოს საქმიანობის (97,5%), ბიუჯეტის პროექტის (58%) შესახებ. ბეჭდური მედია ინფორმირებულობის თვალსაზრისით რეგიონებში მესამე, ხოლო თბილისში მეორე ადგილზეა.
- ინფორმაციის წყაროებიდან ყველაზე დაბალეფექტური ამ ეტაპზე ვებ-გვერდია. მოსახლეობისათვის ინფორმაციის მიღების ყველაზე გამოუყენებად წყაროს წარმოადგენს თვითმმართველობის ორგანოების ვებ-გვერდები. მიუხედავად იმისა, რომ იმ თვითმმართველი ერთეულების უმრავლესობა, რომელთაც გააჩნიათ ვებ-გვერდები, პერიოდულად ათავსებენ იქ ინფორმაციას თავიანთი საქმიანობის შესახებ, მოსახლეობის ძალზედ მცირე რაოდენობა სარგებლობს ინფორმაციის ამ წყაროთი. შეიძლება ითქვას, რომ რეგიონებში გამოკითხული მოსახლეობა თითქმის არ სარგებლობს ამ წყაროთი. შედარებით უკეთესი მდგომარეობაა ამ მხრივ დედაქალაქში. რაც ადვილი ასახსნელია, თუ შევადარებთ ინტერნეტის ხელმისაწვდომობის მაჩვენებლებს თბილისსა და რეგიონებში.
- დონორების და არასამთავრობო ორგანიზაციების ინტერვენციის მოცულობა სფეროში საკმაოდ მაღალია. ბოლო ორი წლის განმავლობაში 100-ზე მეტი პროექტი განხორციელდა, რომლებიც თვითმმართველობის საკითხებს ეხებოდა. თითქმის ყველა პროექტის ერთ-ერთი კომპონენტი გადანაცვებილების მიღებისა და აღსრულების პროცესში საზოგადოების ჩაბმის ხელშეწყობაა. ამ მიმართულებით პროექტებს 30-ზე მეტი დონორი აფინანსებს და 100-მდე ადგილობრივი და საერთაშორისო ორგანიზაციაა ახორციელებს.
- განხორციელებული პროექტების გეოგრაფია რეგიონების მიხედვით არათანაბარია. არასამთავრობო აქტორების აქტივობა არათანაბარია ქვეყნის მხარეების მიხედვით. იგი ყველაზე მაღალია სამცხე-ჯავახეთში, გურიაში, იმერეთში, კახეთსა და ქვემო ქართლში (თითოეულ მხარეში 20-ზე მეტი პროექტია განხორციელებული); ყველაზე დაბალი - სამეგრელო-ზემო სვანეთში და მცხეთა-მთიანეთში (3-4 პროექტი).
- დონორების და არასამთავრობო ორგანიზაციების ინტერვენცია გავლენას ახდენს არსებულ მდგომარეობაზე. უნდა აღინიშნოს, რომ მეტად რთულია განხორციელებული პროექტების ჯამური ეფექტურობის შეფასება და კიდევ უფრო რთული მათი ჯამური გავლენის დადგენა არსებულ სიტუაციაზე. პროექტების შედეგების შეაფასების კულტურა ჩვენს რეალობაში საკმაოდ დაბალია. ასეთი შეფასებები ან საერთოდ არ ხორციელდება, ან ფორმალურ ხასიათს ატარებს. ამდენად, ვაკეთებული დასკვნა ზოგადია და ჩვენს ემპირიულ დაკვირვებებს და კვლევით მოპოვებულ ინფორმაციას ეფუძნება. კვლევის მასალებზე დაყრდნობით რიგ რეგიონებში იკვეთება კორელაცია მესამე სექტორის აქტივობებსა და არსებულ ზოგად შედეგებს შორის. მაგალითად, გურიაში სხვა მხარეებთან შედარებით ჯამურად უკეთესი მდგომარეობაა და აშკარად იკვეთება ამ შედეგების ბმა სექტორის აქტიურობასთან და განხორციელებულ პროექტებთან (23). თუმცა საპირისპირო შედეგები გვაქვს ქვემო ქართლში და სამცხე-ჯავახეთში სადაც დონორების აქტიურობა მაღალია ხოლო მიღებული საერთო შედეგები დაბალი. რაჭა-ლეჩხუმში და მცხეთა-მთიანეთში კი, სადაც ამ სექტორის აქტიურობა აშკარად დაბალია, მიღებული ჯამური შედეგები სხვა მხარეებთან შედარებით გაცილებით მაღალია. უფრო ხშირია ცალკეული პარამეტრების ბმა კონკრეტულ აქტივობებთან. მაგალითად, სამეგრელოში, სადაც 2004 წლიდან გამოდის ყოველკვარტალური ბიულეტენი “საზოგადოება და ბიუჯეტი”, ასევე გაზეთი “საზოგადოება და ბიუჯეტი”, ხოლო რადიოკომპანია “ათინათის” ეთერით გადაიცემოდა გადაცემათა ციკლი “საზოგადოება და ბიუჯეტი” მოსახლეობის ინფორმირებულობა ბიუჯეტის საკითხების შესახებ ერთ-ერთი ყველაზე მაღალია.
- დონორების და არასამთავრობო ორგანიზაციების ინტერვენციის შედეგები საკმარისი არ არის. ქვეყანაში მონაწილეობითი დემოკრატიის არსებული საერთო მდგომარეობა გვაძლევს საშუალებას დავასკვნათ, რომ ამ მიმართულებით ხელისუფლების, დონორების და არასამთავრობო ორგანიზაციების განხორციელებილი აქტივობები საკმარისი არ არის. თუმცა აქვე აუცილებლად გასათვალისწინებელია ის ფაქტიც, რომ ძალიან რთული, ზოგჯერ კი პრაქტიკულად შეუძლებელია, არსებულ სიტუაციაზე არასამთავრობო აქტორების გავლენის ხარისხის დადგენა. ძვირადღირებული, დეტალური შეფასებითი კვლევების გარეშე შეუძლებელია დადგინდეს აქამდე განხორციელებული აქტივობების პირდაპირი და ირიბი ზეგავლენა მიმდინარე პროცესებზე. თუმცა კვლევის ყველა კომპონენტიდან ჩანს, რომ პრობლემები თვითმმართველობების საქმიანობაში მოსახლეობის ჩართულობის თვალსაზრისით საკმაოდ სერიოზულია და შესაბამისად სამუშაოც საკმაოდ ბევრია.
- დონორების და არასამთავრობო ორგანიზაციების კოორდინირებულობის და თანამშრომლობის ხარისხი დაბალია. განხორციელებული პროექტების ანალოზი და ემპირიული დაკვირვებები საშუალებას გვაძლევს დავასკვნათ, რომ ინტერვენციის პროცესში ადგილი აქვს გადაფარვებს, დაბალია გამოცდილების გაზიარების ხარისხი, რაც იწვევს რესურსების არაეფექტურ გამოყენებას.



დანართი

დანართის სახით წარმოდგენთ საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში არსებულ სურათს კეისების მაგალითზე.

კეისები დაჯგუფებულია 3 ნაწილად:

- მუნიციპალიტეტების სამუშაო პროცესი (1 და 2 მაგალითები),
- ადგილობრივი პოლიტიკის გატარება (3 და 4 მაგალითები),
- საინფორმაციო სამსახურები (5 და 6 მაგალითები),

ავტორების ხედვები უცვლელადაა წარმოდგენილი, თითქმის უცვლელადაა შენარჩუნებული სტილიც. შესაბამისად სტატიების სტრუქტურა ერთმანეთისაგან განსხვავებულია. სტატიები მოიცავს მუნიციპალიტეტთა საქმიანობის როგორც პოზიტიურ, ასევე ნეგატიურ ასპექტებს.



კეისი №1

ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემასთან დაკავშირებით საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის XV თავით გათვალისწინებული ადმინისტრაციული წარმოების დანერგვა ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე - ჩოხატაურის მუნიციპალიტეტის მაგალითი

ირაკლი პაპავა

1. არსებული გარემო

ნორმატიული აქტის გამოცემასთან დაკავშირებით საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის XV თავით გათვალისწინებული ადმინისტრაციული წარმოების ინსტიტუტის თვითმმართველი ერთეულების პრაქტიკაში დანერგვის კუთხით არსებული ნიადაგი სრულიად ყაშირია. ბუნებრივია, ეს ეხება ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების წარმომადგენლობით ორგანოებს, რამეთუ თვითმმართველობის დონეზე მხოლოდ საკრებულოა უფლებამოსილი მიიღოს ნორმატიული აქტი - “დადგენილება”. შესაბამისად, თვითმმართველობის დონეზე თითქმის შეუძლებელია ნორმატიული აქტის გამოცემასთან დაკავშირებული ადმინისტრაციული წარმოების ამსახველი ხელშესახები მაგალითების მოძიება.

ამ საერთო სიტუაციიდან, გარკვეულწილად და, ისიც მხოლოდ ერთგვარ, გამონაკლისად შეიძლება ჩაითვალოს თვითმმართველი ერთეულის მიერ ადგილობრივი ბიუჯეტის მიღების პროცესი და ისიც მხოლოდ იმიტომ, რომ სპეციალური დანიშნულების კანონი “ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ” შეუვალად და სრულიად ცალსახად მოითხოვს, რომ ბიუჯეტის პროექტი საკრებულოს სხდომაზე განხილვის დაწყებამდე 1 (ერთი) თვით ადრე მაინც უნდა გამოქვეყნდეს საჯარო განხილვისათვის. იქიდან გამომდინარე, რომ ეს უშუალოდ ადგილობრივ ბიუჯეტთან დაკავშირებული კანონის პირდაპირი და სავალდებულო მოთხოვნაა, მას საკრებულოები, ასე თუ ისე, მეტნაკლებად იცავენ. მიუხედავად ამისა, მაინც ხშირია შემთხვევები, როდესაც ბიუჯეტის პროექტის წინასწარი გამოქვეყნების ერთთვიანი ვადა ირღვევა. ამას ემატება კიდევ თვითმმართველი ერთეულის პრაქტიკაში დამკვიდრებული არასახარბიელო ტენდენცია იმის თაობაზე, რომ თვითმმართველობები ბიუჯეტს, როგორც წესი, ახალი საფინანსო წლის დაწყებამდე არ/ვერ ამტკიცებენ, როგორც ამას კანონი მოითხოვს. საკრებულო ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის აღმასრულებელი რგოლის ხელმძღვანელის - გამგებლის მიერ, კანონის შესაბამისად, ახალი საბიუჯეტო წლის დაწყებამდე არაუგვიანეს 45 დღისა (ე.ი. 15 ნოემბრამდე) წარდგენილ ბიუჯეტის პროექტს ფორმალურად უკან უბრუნებს მის შემომტანს. საქმე ისაა, რომ როგორც საკრებულო, ისე თვითმმართველობის აღმასრულებელი რგოლიც (გამგეობა/გამგებელი) რეალურად ცენტრალური სახელმწიფო ბიუჯეტის დამტკიცებას ელოდებიან და მხოლოდ ამის შემდეგ, ძირითადად, თებერვლისთვის ბოლოს ხდება ადგილობრივი ბიუჯეტის მიღება (ესეც ცუდ ტენდენციად დამკვიდრდა). თანაც გამგებლის მიერ ხელმეორედ წარდგენილი ბიუჯეტის პროექტის ახალ ვარიანტი ან საერთოდ აღარ ქვეყნდება, ან მასთან მიმართებაში თითქმის ყოველთვის ირღვევა ბიუჯეტის პროექტის წინასწარი სავალდებულო გამოქვეყნების კანონმდებლობით განსაზღვრული ერთთვიანი ვადა. ანუ არც ამ, სპეციალური კანონით პირდაპირ გათვალისწინებულ შემთხვევაში ხდება საკრებულოს ნორმატიული აქტის (ადგილობრივი ბიუჯეტის) პროექტის კანონით განსაზღვრულ ვადაში გამოქვეყნება. ამ მხრივაც არასახარბიელო სიტუაცია-სთან გვაქვს საქმე.

სამართლებრივი გარემოს დახასიათებისას აუცილებლად უნდა გავსვას ხაზი იმ გარემოებას, რომ ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის XV თავი იმგვარადაა აგებული, რომ მისი პრაქტიკული განხორციელება გარკვეულ სირთულეებს ქმნის, რაც განსაკუთრებით თვალში საცემი და ნათელია თვითმმართველობის დონეზე.

დავინყოთ იმით, რომ ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 211-ე მუხლის პირველი ნაწილის მიხედვით, “ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემასთან დაკავშირებით ადმინისტრაციული წარმოება დაიწყება ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის უფლების მქონე ადმინისტრაციული ორგანოს (თანამდებობის პირის) გადაწყვეტილებით”. ამასთან, გადაწყვეტილება ნორმატიული აქტის გამოსაცემად ადმინისტრაციული წარმოების დაწყების თაობაზე წერილობითი სახით უნდა გამოიცეს და იგი ინდივიდუალურ-სამართლებრივ აქტს წარმოადგენს.



თვითმმართველობის შემთხვევაში, ძალაუნებურად, სირთულეს ქმნის ის გარემოება, რომ კონკრეტული ნორმატიული აქტის გამოსაცემად ადმინისტრაციული წარმოების დაწყების შესახებ საკრებულომ წერილობითი ფორმით უნდა გამოსცეს ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტი - საკრებულოს განკარგულება (მაგალითად, ჩოხატაურის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2009 წლის 26 იანვრის განკარგულება #152 “ჩოხატაურის მუნიციპალიტეტის 2009 წლის ბიუჯეტის შესახებ” ჩოხატაურის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილების გამოსაცემად ადმინისტრაციული წარმოების დაწყების თაობაზე”), რამეთუ მხოლოდ ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის უფლების მქონე ადმინისტრაციული ორგანო ან თანამდებობის პირია უფლებამოსილი (ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტის მიღებით) დაიწყოს ადმინისტრაციული წარმოება ნორმატიული აქტის გამოცემასთან დაკავშირებით, თვითმმართველობის დონეზე კი ნორმატიული აქტის გამოცემის უფლება მხოლოდ საკრებულოს აქვს კანონით მინიჭებული. საკრებულოს სამართლებრივი აქტის მიღება, ზოგადად, როგორც წესი, მხოლოდ მის სხდომაზე შესაძლებელია; ამასთან, აუცილებელია, რომ სამართლებრივი აქტის მიღების საკითხი წინასწარ იყოს შეტანილი საკრებულოს სხდომის დღის წესრიგში. აქვე იმ გარემოებასაც თუ გავითვალისწინებთ, რომ, კანონის თანახმად, საკრებულოს შეკრების პერიოდულობა დაცულად ითვლება, საკრებულო თვეში ერთხელ მაინც თუ შეიკრება, მაშინ ადვილად დავრწმუნდებით ერთ რამეში: ძალზე ხშირად იმისათვის, რომ საკრებულომ, როგორც ადმინისტრაციულმა ორგანომ, გამოსცეს განკარგულება და დაიწყოს ადმინისტრაციული წარმოება კონკრეტული ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის (დავუშვათ, “ჩოხატაურის მუნიციპალიტეტის 2009 წლის ბიუჯეტის შესახებ” დადგენილების) გამოცემასთან დაკავშირებით, აუცილებელი ხდება საკრებულოს რიგგარეშე სხდომის მოწვევა და საკითხის რიგგარეშე სხდომის დღის წესრიგში შეტანა. საკრებულოს რიგგარეშე სხდომის მოწვევას კიდევ კანონით გათვალისწინებული თავისი წესები და ვადები აქვს; ამასთან, რიგგარეშე სხდომის მოწვევა, მაგალითად, ჩოხატაურის ან თუნდაც ოზურგეთის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს პრაქტიკიდან გამომდინარე, არცთუ ისე ადვილი საქმეა. ყოველივე ზემოთქმულის შედეგად საკრებულოს ნორმატიული აქტის გამოცემის პროცესი რთულდება, ჭიანჭურდება და დროში იწელება.

თვითმმართველობების დონეზე ნორმატიული აქტის გამოცემასთან დაკავშირებით ადმინისტრაციული წარმოების დაწესებისას თავის წილ პრობლემას ქმნის თავად ნორმატიული აქტის პროექტისა და ადმინისტრაციული წარმოების შესახებ ცნობის გამოქვეყნების საკითხი. როგორც ზემოთ უკვე აღვნიშნეთ, იმისათვის, რომ ყველა დაინტერესებულ პირს მიეცეს ადმინისტრაციული ორგანოს (ამ შემთხვევაში, საკრებულოს) მიერ მისაღები ნორმატიული აქტის (დადგენილების) პროექტის შინაარსის წინასწარ გაცნობის შესაძლებლობა და, ამასთანავე, წინასწარ იყოს ინფორმირებული იმის თაობაზე, თუ სად და რა ვადაში შეეძლება მას ნორმატიული აქტის პროექტთან დაკავშირებით საკუთარი მოსაზრებების წარდგენა, ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი ითვალისწინებს თვით ნორმატიული აქტის პროექტისა და ადმინისტრაციული წარმოების შესახებ ცნობის აუცილებელი წესით გამოქვეყნებას. ცნობაში ადმინისტრაციული წარმოების შესახებ გამოქვეყნებული უნდა იყოს დაინტერესებული პირის მიერ ნორმატიული აქტის პროექტთან დაკავშირებით საკუთარი მოსაზრებების წარდგენის ადგილი და ვადა, ასევე ნორმატიული აქტის მიღების (გამოცემის) სავარაუდო თარიღი. ცნობა ადმინისტრაციული წარმოების შესახებ, ადმინისტრაციული ორგანოს (ჩვენს შემთხვევაში - საკრებულოს) მიერ მისაღები ნორმატიული აქტის პროექტთან ერთად, როგორც წესი, წინასწარ უნდა გამოქვეყნდეს შესაბამისი ადმინისტრაციული ორგანოს ოფიციალურ ბეჭდვით ორგანოში, ხოლო თუ ამ უკანასკნელს ოფიციალური ბეჭდვითი ორგანო არ გააჩნია, - მაშინ იმ ბეჭდვით ორგანოში, რომელიც ვრცელდება ადმინისტრაციული ორგანოს მთელ სამოქმედო ტერიტორიაზე და გამოიცემა კვირაში ერთხელ მაინც, ან გამოცხადდეს საჯაროდ. ამასთან, ადმინისტრაციული ორგანო (საკრებულო) თავადაა ვალდებული, წინასწარ განსაზღვროს გამოქვეყნების ან საჯაროდ გამოცხადების წესი. სწორედ აქ ვაწყდებით ერთ-ერთ, არცთუ ისე “უწყინარ” სირთულეს. ზემოაღნიშნული ვალდებულების გათვალისწინებით, ჩოხატაურის მუნიციპალიტეტის საკრებულო მისი ნორმატიული აქტების გამოქვეყნების შედეგადად წესს ადგენს: “საკრებულოს დადგენილება ძალაშია მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციულ შენობაში და მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე საზოგადოებრივი თავშეყრის ადგილებში: აგრარული ბაზრის ტერიტორიაზე და გამგეობის ტერიტორიულ ორგანოებში განთავსებულ სტენდებზე გამოკვრის (გამოქვეყნების) შემდეგ”³⁰.

ბუნებრივია, ამ წესის დაცვით უნდა გამოქვეყნდეს ჩოხატაურის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს მიერ მისაღები ნორმატიული აქტის (დადგენილების) პროექტი, რათა ყველა დაინტერესებულ პირს მიეცეს შესაძლებლობა, რომ წინასწარ გაეცნოს აქტის პროექტის შინაარსს და წერილობითი სახით წარადგინოს საკუთარი შენიშვნები, მოსაზრებები თუ წინადადებები მისაღები აქტის პროექტთან დაკავშირებით. მაგრამ საქმე ისაა, რომ ნორმატიული აქტების გამოქვეყნების ჩოხატაურის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს

30. იხ. “ჩოხატაურის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დებულება”, მუხ. 60.5.



მიერ “დადგენილი წესი”, თავისი არსით, “გამოქვეყნება” კი არა, “საჯაროდ გამოცხადების” წესი უფროა.³¹ ამაში დასარწმუნებლად საკმარისია “საჯაროდ გამოცხადების” კანონმდებლისეული განმარტება მოვიშველიოთ, რომლის თანახმადაც, საჯაროდ გამოცხადება ნიშნავს ადმინისტრაციული სამართლებრივი აქტის ადმინისტრაციულ ორგანოში ყველასათვის ხელმისაწვდომ ადგილზე ღიად მოთავსებას. აუცილებლობის შემთხვევაში ადმინისტრაციული სამართლებრივი აქტი საჯაროდ გამოცხადდება აგრეთვე სხვა საჯარო ადგილას.

ჩოხატაურის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს მიერ დადგენილი ეს წესი რამდენად ეფექტურად უზრუნველყოფს მოსახლეობის ინფორმირებულობას, ეს სხვა კუთხით მსჯელობის საგანია, რა თქმა უნდა, იმასთან ერთად, თუ რამდენად მოქმედებს ეს წესი პრაქტიკაში (დღეის მდგომარეობით შეიძლება თამამად ითქვას, რომ ეს წესი რეალურად მოქმედებს, მისი პრაქტიკული გამოყენების პრეცედენტები - საერთოდ, თუკი არსებობს - ძალზე უმნიშვნელოა. საკრებულოს სინამდვილეში ამ წესიდან სამართლებრივი აქტების ან მათი პროექტების, ადმინისტრაციული წარმოების ამსახველი დოკუმენტაციის მხოლოდ მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციულ შენობაში გამოკვრა “მოქმედებს”), მაგრამ ერთი რამ ცხადია: გამოქვეყნების საკითხისადმი მსგავსი დამოკიდებულება შეიძლებოდა მისაღები და გასაგები ყოფილიყო 2006 წლის 2 ნოემბრამდე, როდესაც, მაგალითად, ჩოხატაურის (მაშინ ჯერ კიდევ) რაიონში 23 თვითმმართველი ერთეული არსებობდა და ამ თვითმმართველობებს, ფინანსური უსახსრობის გამო, არც საკუთარი ოფიციალური ბეჭდვითი ორგანოს ქონის შესაძლებლობა გააჩნდათ და არც სხვა ბეჭდვით ორგანოში გამოქვეყნების საშუალება. შესაბამისად, ასეთ სიტუაციაში კიდევ გამართლებული იყო, რომ გამოქვეყნების ვალდებულება საჯაროდ გამოცხადებით ჩანაცვლებულიყო. თუმცა მას შემდეგ, რაც თვითმმართველობის სფეროში განხორციელებული ძირეული რეფორმის შედეგად გაუქმებული იქნა ყოფილი რაიონების შემადგენლობაში შემავალი სოფლის, თემის, დაბის, ქალაქის თვითმმართველობები და თვითმმართველობის ინსტიტუტი ყოფილი რაიონის, ანუ დღევანდელი მუნიციპალიტეტის დონეზე გამსხვილდა (2006 წლის 2 ნოემბრიდან), საკრებულოს ნორმატიული აქტების გამოქვეყნების საკითხისადმი მსგავსი დამოკიდებულება ამკარად მიუღებელია. ყოფილი რაიონის შემადგენლობაში ადრე არსებული პატარ-პატარა თვითმმართველობებისაგან განსხვავებით, მუნიციპალიტეტის დონეზე გამსხვილებულ თვითმმართველ ერთეულს გაცილებით უფრო მეტი და სავსებით საკმარისი ფინანსური სახსრები აქვს საიმისოდ, რომ გააჩნდეს საკუთარი ოფიციალური ბეჭდვითი ორგანო ან, თუ ამას ვერ ახერხებს, ის მაინც უზრუნველყოს, რომ საკრებულოს ნორმატიული აქტი ან აქტის პროექტი იმ ბეჭდვით ორგანოში მაინც გამოაქვეყნოს, რომელიც თვითმმართველი ერთეულის საკრებულოს, როგორც ადმინისტრაციული ორგანოს, მთელ სამოქმედო ტერიტორიაზე ვრცელდება და კვირაში ერთხელ მაინც გამოიცემა. ჩოხატაურის მუნიციპალიტეტის მაგალითზე ეს მით უფრო საშური საქმეა, რამეთუ საკრებულომ ბოლო პერიოდში უკვე სტაბილურად და რეგულარულად დაიწყო როგორც თავისი ნორმატიული აქტების, ისე ადმინისტრაციული წარმოების ამსახველი დოკუმენტაციის (მისაღები ნორმატიული აქტის პროექტის, თავად ამა თუ იმ ნორმატიული აქტის გამოცემასთან დაკავშირებით ადმინისტრაციული წარმოების დაწყების თაობაზე საკრებულოს განკარგულების, ასევე ადმინისტრაციული წარმოების შესახებ ცნობის) ადგილობრივ ბეჭდვით მედიაში (“გურიის მოამბე”, “გურია-ნიუსი”) გამოქვეყნება. შესაბამისად, ჩოხატაურის მუნიციპალიტეტში დღის წესრიგში დადგა საკრებულოს ნორმატიული აქტების გამოქვეყნების დადგენილი წესის შეცვლის საკითხი. აღნიშნული მიმართულებით უკვე დაწყებულია მუშაობა და მზადდება საკრებულოს დებულებაში შესატანი ცვლილებებისა და დამატებების პაკეტი, რაც ნორმატიული აქტების გამოქვეყნების წესში ადგილობრივ ბეჭდვით ორგანოში გამოქვეყნების ვალდებულების შეტანასაც ითვალისწინებს.

2. ჩოხატაურის მუნიციპალიტეტი

ჩოხატაურის მუნიციპალიტეტის საკრებულო (შემდეგში - “საკრებულო”) შედგება 33 წევრისაგან, რომელთაგან 23 მაჟორიტარი წევრია (მაჟორიტარული წესით არჩეული თითო წევრი ჩოხატაურის მუნიციპალიტეტში შემავალი 23 თემიდან), ხოლო 10 კი - ჩოხატაურის მუნიციპალიტეტის მთელ ტერიტორიაზე პროპორციული სისტემის საფუძველზე არჩეული.

31. იგივე შეიძლება ითქვას ოზურგეთის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს მიერ განსაზღვრულ ნორმატიული აქტების “გამოქვეყნების დადგენილ წესზე”, რომელიც შემდეგი შინაარსისაა: “ნორმატიული აქტების შესახებ” საქართველოს კანონის 41-ე მუხლის მე-2 პუნქტის შესაბამისად, საკრებულოს მიერ მიღებული ნორმატიული აქტების გამოქვეყნებად ჩაითვალოს - საკრებულოს ადმინისტრაციულ შენობაში და საზოგადოებრივი თავშეყრის ისეთ ადგილებში (კინოთეატრ “ოზურგეთის” და ცენტრალური უნივერსიტეტის ფასადებზე) ნორმატიული აქტების დაფაზე გაკვრა (გამოქვეყნება), რაც მოსახლეობას მისცემს მათი გაცნობის საშუალებას” (იხ. ოზურგეთის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2006 წლის 17 ნოემბრის #2 დადგენილებით დამტკიცებული “ოზურგეთის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს რეგლამენტი”, მუხ. 100.2). ანუ ამით იმ დასკვნის გაკეთება შეიძლება, რომ ეს არ არის მხოლოდ ჩოხატაურის მუნიციპალიტეტის საკრებულოში არსებული სიტუაცია; ანალოგიური სიტუაციაა ზოგადად მთელი საქართველოს მასშტაბით არსებულ თვითმმართველ ერთეულებშიც.



ჩოხატაურის მუნიციპალიტეტის საკრებულოში ფუნქციონირებს:

1) საკრებულოს ბიურო - შექმნილია საკრებულოს საქმიანობის ორგანიზების მიზნით, საკრებულოს თავმჯდომარის, მისი მოადგილის, საკრებულოს კომისიებისა და საკრებულოს ფრაქციათა თავმჯდომარეების შემადგენლობით. საკრებულოს ბიუროს კომპეტენციაშია:

- საკრებულოს სხდომის დღის წესრიგის, საკრებულოს სამუშაო გეგმისა და სამუშაო პროგრამის პროექტების შედგენა;
- საკრებულოს მუშაობის ორგანიზაციულ საკითხებზე გადაწყვეტილებების მიღება;
- საკრებულოს კომისიების, დროებითი სამუშაო ჯგუფების მუშაობისათვის კოორდინაციის განწევა; საკრებულოს კომისიებისა და დროებითი სამუშაო ჯგუფების სამუშაო გეგმების დამტკიცება;
- საკრებულოს სხდომაზე გასათანი სამართლებრივი აქტის პროექტებზე საკრებულოს კომისიებისა და სამუშაო ჯგუფების დასკვნების, რეკომენდაციებისა და წინადადებების განხილვა;
- გამგებლის კანდიდატურის კონკურსის წესით შერჩევა და ასარჩევად საკრებულოსათვის წარდგენა;
- გამგებლის, საკრებულოს მიერ შექმნილი ორგანოების ხელმძღვანელთა და თანამდებობის პირთა ანგარიშების მოსმენა და სხვ.

2) საკრებულოს კომისიები - იქმნება საკრებულოში საკითხების წინასწარი მომზადების, გადაწყვეტილებათა შესრულებისათვის ხელის შეწყობის, გამგებლის და მისი სტრუქტურული ერთეულების კონტროლის მიზნით. საკრებულოს მუდმივმოქმედი კომისიები იქმნება დარგობრივი პრინციპის მიხედვით. ჩოხატაურის მუნიციპალიტეტის საკრებულოში შექმნილია და მოქმედებს საკრებულოს 5 კომისია: ა) სამანდატო, საპროცედურო საკითხთა და ეთიკის კომისია; ბ) საფინანსო-საბიუჯეტო და ეკონომიკურ საკითხთა კომისია; გ) აგრარულ საკითხთა, ბუნებრივი რესურსებისა და გარემოს დაცვის კომისია; დ) სოციალურ საკითხთა კომისია; ე) ინფრასტრუქტურის კომისია.

3) საკრებულოს ფრაქციები - მოცემულ ეტაპზე ჩოხატაურის მუნიციპალიტეტის საკრებულოში ფუნქციონირებს 2 ფრაქცია. ფრაქციის შექმნისა და საქმიანობის წესი, მისი უფლებამოსილება, ჩვეულებრივ, განსაზღვრულია საკრებულოს დებულებით. საკრებულოს ფრაქცია უფლებამოსილია:

- გამოხატოს და გაატაროს საკუთარი კურსი საკრებულოს უფლებამოსილებას მიკუთვნებული საკითხების გადაწყვეტასთან დაკავშირებით;
- მიიღოს გადაწყვეტილება საკრებულოს სხდომაზე განსახილველი საკითხის შესახებ ფრაქციის ერთიანი პოზიციის გამოხატვისა და სხდომაზე მომხსენებლის დანიშვნის თაობაზე;
- მიიღოს და ცვლილებები შეიტანოს ფრაქციის წესდებაში; ფრაქციის წესდებით დადგენილი წესით, აირჩიოს და გადაირჩიოს ფრაქციის თანამდებობის პირები;
- მიიღოს გადაწყვეტილება ფრაქციის საქმიანობის საკითხებზე;
- წარადგინოს კანდიდატები საკრებულოს თანამდებობის პირთა არჩევით თანამდებობაზე;
- მოამზადოს და საკრებულოს განსახილველად წარუდგინოს ნორმატიული აქტის პროექტები;
- საკრებულოს ყველა კომისიასა და დროებით სამუშაო ჯგუფში შეიყვანოს ფრაქციის ერთი წევრი მაინც;
- მოითხოვოს ცალკეულ საკითხებზე დროებითი სამუშაო ჯგუფის შექმნა;
- შეკითხვით მიმართოს საკრებულოს მიერ შექმნილ ორგანოებს და საკრებულოს წინაშე ანგარიშვალდებულ თანამდებობის პირებს;
- საკრებულოს კომისიაში და საკრებულოს სხდომაზე გამოთქვას თავისი მოსაზრება საკრებულოს მიერ ასარჩევ, დასანიშნ, დასამტკიცებელ ან იმ კანდიდატურის თაობაზე, რომლის დანიშვნაზეც თანხმობას იძლევა საკრებულო და სხვ.

4) საკრებულოს აპარატი - ახორციელებს საკრებულოს საქმიანობის ორგანიზაციულ უზრუნველყოფას, მის სტრუქტურას ამტკიცებს საკრებულო. აპარატს ხელმძღვანელობს აპარატის უფროსი. საკრებულოს აპარატის უფროსსა და აპარატის მოსამსახურეებს თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს საკრებულოს თავმჯდომარე.



3. მ ა გ ა ლ ი თ ი ს ა ლ ფ ი რ ა

• მოქმედი სუბიექტების დახასიათება. მხარეთა ინტერესი და მოტივაცია

ჩოხატაურის მუნიციპალიტეტის საკრებულოში ნორმატიული აქტის გამოცემასთან დაკავშირებით ადმინისტრაციული წარმოების წესებისა და პროცედურების პრაქტიკაში დანერგვის პროცესში აქტიურად მონაწილეობენ ჩოხატაურის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს თავმჯდომარე, საკრებულოს ბიურო, თავად საკრებულო. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ადმინისტრაციული წარმოების ჩოხატაურის მუნიციპალიტეტის საკრებულოში დანერგვის საქმეში რეკომენდაციებისა და პრაქტიკული ხასიათის კონსულტაციებით დახმარების დონეზე საკრებულოსთან მჭიდროდ თანამშრომლობს არასამთავრობო ორგანიზაცია “საქართველოს დემოკრატიული განვითარების კავშირი”.

“საქართველოს დემოკრატიული განვითარების კავშირი” დაარსების დღიდანვე (1999 წლის მაისი) აქტიურად ურთიერთობს გურიის რეგიონში (განსაკუთრებით ოზურგეთსა და ჩოხატაურში) არსებულ თვითმმართველ ერთეულებთან, როგორც თანამშრომლობით, ისე მათი საქმიანობის მონიტორინგის დონეზე, ცდილობს ხელი შეუწყოს რეგიონში ადგილობრივი დემოკრატიული ინსტიტუტების ამოქმედებასა და რეალურ ფუნქციონირებას, ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების საქმიანობის გამჭვირვალობისა და საჭაროობის დონის ამაღლებას. საერთოდაც, საკრებულოს, როგორც ადმინისტრაციული ორგანოს, მიერ ნორმატიული აქტის გამოცემასთან დაკავშირებით საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის XV თავით გათვალისწინებული ადმინისტრაციული წარმოების სავალდებულო წესებისა და პროცედურების ჩოხატაურის მუნიციპალიტეტის საკრებულოში პრაქტიკული დანერგვა სწორედ ზემოაღნიშნული არასამთავრობო ორგანიზაციის მიერ ამ კუთხით მიმართული მნიშვნელოვანი ძალისხმევის უშუალო შედეგია. ჩოხატაურის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს არაერთხელ მიენოდა ადმინისტრაციული წარმოების დაცვის აუცილებლობის თაობაზე საქართველოს დემოკრატიული განვითარების კავშირის სარეკომენდაციო წერილი. აღსანიშნავია, რომ ჩოხატაურის მუნიციპალიტეტის საკრებულოში ამ რეკომენდაციის განხორციელების მზაობა მას შემდეგ ჩამოყალიბდა, რაც 2008 წლის 8 მარტს საკრებულოს ახალი თავმჯდომარე (ანტონ ხუნდაძე) იქნა არჩეული. ამ უკანასკნელის ინიციატივით არაერთი შეხვედრა შედგა უშუალოდ ქეისის ავტორთან, სადაც საკრებულოს თავმჯდომარესა და საკრებულოს აპარატის უფროსს, მათივე თხოვნით, გადაეცათ “საქართველოს დემოკრატიული განვითარების კავშირის” (უშუალოდ ქეისის ავტორის) მიერ მომზადებული შაბლონები: 1) ჩოხატაურის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს ნორმატიული აქტის გამოცემასთან დაკავშირებით საკრებულოს განკარგულების ტიპური ნიმუში და 2) ასევე სანიმუშო ვერსია ადმინისტრაციული წარმოების შესახებ ცნობისა, რომელიც უნდა გამოქვეყნდეს საკრებულოს მიერ მისაღები დადგენილების პროექტთან ერთად. სწორედ აღნიშნული შაბლონების მიხედვით მიმდინარეობს ჩოხატაურის მუნიციპალიტეტის საკრებულოში ადმინისტრაციული წარმოების ამსახველი დოკუმენტაციის გაფორმება.

ასე შეიკრა პროცესში მონაწილე სუბიექტთა წრე. ჩოხატაურის მუნიციპალიტეტის საკრებულოსთან “საქართველოს დემოკრატიული განვითარების კავშირის” თანამშრომლობის შედეგად, საკრებულოს ჩამოუყალიბდა ნებელობა და მზაობა იმისათვის, რომ ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი ინსტიტუტი, კერძოდ კი, ადმინისტრაციული წარმოება საკრებულოს (როგორც ადმინისტრაციული ორგანოს) ნორმატიული აქტის გამოცემასთან დაკავშირებით თავის პრაქტიკულ საქმიანობაში დაენერგა და სტაბილურად ეწარმოებინა. ფაქტიურად, ერთ მხარეზე აღმოჩნდა ადგილობრივი ხელისუფლების მზადყოფნა, მართალია, კანონის სავალდებულო, მაგრამ ნაკლებად ცნობილი და გამოყენებადი ინსტიტუტის პრაქტიკაში დასანერგად, ამ საქმეში ერთგვარად პიონერის როლის საკისრებლად, ხოლო მეორე მხარეს - არასამთავრობო ორგანიზაციის მოლოდინი და ძალისხმევა იმისა, რომ ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის XV თავით გათვალისწინებული ადმინისტრაციული წარმოების ინსტიტუტი, ბოლოსდაბოლოს, ჩოხატაურის მუნიციპალიტეტის საკრებულოში მაინც ამოქმედებულიყო და შედეგად ჩოხატაურის მუნიციპალიტეტის მოსახლეობას, ნებისმიერ დაინტერესებულ პირს მისცემოდა საკრებულოს მიერ მისაღები ნორმატიული აქტის პროექტების წინასწარი გაცნობისა და ამ პროექტებთან დაკავშირებით საკუთარი მოსაზრებების, წინადადებებისა და შენიშვნების წარდგენის შესაძლებლობა, საკრებულოს მიერ ნორმატიული აქტის მიღების პროცესში უშუალო მონაწილეობის საშუალება.



• პროცესის დასაწყისი და განვითარება

მას შემდეგ, რაც ჩოხატაურის მუნიციპალიტეტის საკრებულოში უფლებამოსილი სუბიექტის მიერ, დადგენილი წესის შესაბამისად, ინიცირებული (შემოტანილი) იქნება საკრებულოს ნორმატიული აქტის (დადგენილების) პროექტი³², მის მიღებასთან დაკავშირებული ადმინისტრაციული წარმოების პროცესი საკრებულოში შემდეგ ეტაპებს გადის:

- ინიცირებული საკრებულოს ნორმატიული აქტის პროექტი ბარდება საკრებულოს აპარატს, რომელიც მიღებიდან 5 დღის ვადაში პროექტს გადასცემს საკრებულოს თავმჯდომარეს საკრებულოს ბიუროს უახლოეს სხდომაზე გასათანად;
- საკრებულოს ბიუროს სხდომა განსაზღვრავს საკრებულოს კომისიებში პროექტის განხილვისა და საკრებულოს სხდომაზე მისი გატანის ვადებს, ასევე იღებს გადაწყვეტილებას საკრებულოში წარმოდგენილი ნორმატიული აქტის პროექტის გამოცემასთან დაკავშირებით ადმინისტრაციული წარმოების დაწყების თაობაზე საკრებულოს განკარგულების მიღების საკითხის საკრებულოს უახლოესი სხდომის დღის წესრიგში შეტანის თაობაზე;
- საკრებულოს სხდომაზე საკრებულო იღებს განკარგულებას ინიცირებული საკრებულოს ნორმატიული აქტის (მაგალითად, ჩოხატაურის მუნიციპალიტეტის 2009 წლის ბიუჯეტის დამტკიცების შესახებ) საკრებულოს შესაბამისი დადგენილების) გამოცემასთან დაკავშირებით ადმინისტრაციული წარმოების დაწყების თაობაზე (მაგალითად, ჩოხატაურის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2009 წლის 26 იანვრის განკარგულება №154 “ჩოხატაურის მუნიციპალიტეტის გამგეობის თანამდებობის პირთა, გამგეობის საჯარო მოსამსახურეთა თანამდებობათა დასახელებისა და თანამდებობრივი სარგოს განაკვეთების დამტკიცების შესახებ” ჩოხატაურის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილების გამოსაცემად ადმინისტრაციული წარმოების დაწყების შესახებ”);
- საკრებულოს თავმჯდომარე თვალყურს ადევნებს, რომ საკრებულოს აპარატმა უზრუნველყოს ნორმატიული აქტის პროექტის მიწოდება საკრებულოს კომისიების, ფრაქციებისა და გამგეობისათვის, ასევე მისაღები ნორმატიული აქტის პროექტისა და, მასთან ერთად, ადმინისტრაციული წარმოების შესახებ ცნობის გამოქვეყნება³³;
- ადმინისტრაციული წარმოების შესახებ ცნობაში მითითებული ვადის განმავლობაში ნებისმიერ დაინტერესებულ პირს შეუძლია წარმოადგინოს საკუთარი მოსაზრებები, შენიშვნები და წინადადებები საკრებულოს მიერ მისაღები ნორმატიული აქტის პროექტთან დაკავშირებით - შემოსული შენიშვნების, წინადადებებისა და დასკვნების მიღებას, მათ დახარისხება-დაჯგუფებასა და, საკრებულოს ბიუროს სხდომაზე განსახილველად, საკრებულოს თავმჯდომარისათვის მიწოდებას უზრუნველყოფს საკრებულოს აპარატს;
- საკრებულოს ბიურო ისმენს წარმოდგენილ (შემოსულ) დასკვნებს, წინადადებებსა და შენიშვნებს და იღებს გადაწყვეტილებას საკითხის (საკრებულოს ნორმატიული აქტის მიღება) საკრებულოს სხდომის დღის წესრიგში შეტანის შესახებ (მაშინაც კი, როდესაც საკრებულოს მიერ მისაღები ნორმატიული აქტის პროექტზე უარყოფითი დასკვნა აქვს წარმოდგენილი საკრებულოს კომისიას, ფრაქციასა თუ გამგეობას);
- საკრებულო თავის სხდომაზე საერთო წესით იხილავს ნორმატიული აქტის პროექტს და მხარს უჭერს (ან, პირიქით, არ უჭერს) მის მიღებას.

ასეთი გახლავთ ჩოხატაურის მუნიციპალიტეტის საკრებულოში უფლებამოსილი სუბიექტის მიერ ინიცირებული (შემოტანილი) საკრებულოს ნორმატიული აქტის (დადგენილების) პროექტის გასავლელი ადმინისტრაციული წარმოების ეტაპები (რასაც “ნორმატიული აქტების შესახებ” კანონი და ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის XV თავი ერთობლივად ითვალისწინებენ), რათა, საბოლოო ჯამში, იგი პროექტიდან ნორმატიულ აქტად იქცეს.

32. ჩოხატაურის მუნიციპალიტეტის საკრებულოში სამართლებრივი (მათ შორის - ნორმატიული) აქტის პროექტის ინიცირების (შეტანის) უფლება აქვთ შემდეგ სუბიექტებს: ა) გამგებებს; ბ) საკრებულოს ფრაქციას; გ) საკრებულოს კომისიას; დ) საკრებულოს წევრს; ე) ამომრჩეველთა საერთო რაოდენობის 3%-ს პეტციის წესით (“ჩოხატაურის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დებულება”, მუხ. 61.1).

33. მაგალითად, ჩოხატაურის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს მიერ გაზეთ “გურიის მოამბეს” 2009 წლის 2 თებერვლის ნომერში გამოქვეყნებული ცნობა ადმინისტრაციული წარმოების შესახებ შემდეგი შინაარსისაა: “ჩოხატაურის მუნიციპალიტეტის საკრებულოში დაწყებული ადმინისტრაციული წარმოება “ჩოხატაურის მუნიციპალიტეტის 2009 წლის ბიუჯეტის შესახებ”, “ჩოხატაურის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს თანამდებობის პირთა, საკრებულოს აპარატის მოსამსახურეთა თანამდებობათა დასახელებისა და თანამდებობრივი სარგოს განაკვეთების დამტკიცების შესახებ” და “ჩოხატაურის მუნიციპალიტეტის გამგეობის თანამდებობის პირთა, გამგეობის საჯარო მოსამსახურეთა თანამდებობათა დასახელებისა და თანამდებობრივი სარგოს განაკვეთების დამტკიცების შესახებ” ჩოხატაურის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილების გამოსაცემად. დადგენილებები გამოიცემა 2009 წლის 27 თებერვალს. დაინტერესებულ ფიზიკურ და იურიდიულ პირებს საკუთარი მოსაზრებები შეუძლიათ წარმოადგინონ საკრებულოს აპარატში III სართულზე (მისამართი: დ. ჩოხატაური, წერეთლის ქ. №2) 2009 წლის 20 თებერვლამდე. აღნიშნული დადგენილებების გამოცემასთან დაკავშირებით ადმინისტრაციული წარმოების დაწყების თაობაზე საკრებულოს შესაბამისი განკარგულებების გასაჩივრება მოქალაქეს შეუძლია ჩოხატაურის მუნიციპალიტეტის საკრებულოში ან სასამართლოში 1 თვის ვადაში.



• **შედეგები**

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის XV თავით გათვალისწინებული ადმინისტრაციული წარმოების აუცილებელი პროცედურებისა და წესების ჩოხატაურის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს პრაქტიკაში დანერგვის შედეგად:

- ჩოხატაურის მუნიციპალიტეტის მოსახლეობა სრულადაა ინფორმირებული საკრებულოს საქმიანობის შესახებ, საზოგადოებას შესაძლებლობა აქვს წინასწარ გაეცნოს საკრებულოს მიერ მისაღები ნორმატიული აქტის პროექტს, წარადგინოს საკუთარი შენიშვნები, მოსაზრებები და წინადადებები ამ ნორმატიული აქტის პროექტთან დაკავშირებით;
- იქიდან გამომდინარე, რომ ადმინისტრაციული წარმოების შესახებ ცნობაში მითითებულია ინფორმაცია ნორმატიული აქტის პროექტის გამოცემის (ანუ საკრებულოს სხდომაზე განხილვის) ვადის შესახებ, ყველა დაინტერესებულ პირს ეძლევა შესაძლებლობა, დაესწროს საკრებულოს სხდომას, პირდაპირ და უშუალოდ მიიღოს მონაწილეობა საკრებულოს ნორმატიული აქტის პროექტის მიღების პროცესში, რომლის ასევე პირდაპირი და უშუალო, პოტენციური სუბიექტი ან თუნდაც ბენიფიციარი (მაგალითად, ადგილობრივი ბიუჯეტის შემთხვევაში) თავად შეიძლება იყოს;
- გაზრდილია საზოგადოების ინფორმირებულობის დონე ჩოხატაურის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს საქმიანობის შესახებ, რაც, თავის მხრივ, საკრებულოს საქმიანობის საჭაროობისა და გამჭვირვალობის ხარისხის ამაღლებას იწვევს.

4. დასკვნები

ჩოხატაურის მუნიციპალიტეტის ზემოაღნიშნული კონკრეტული მაგალითის განზოგადების კუთხით შეიძლება გაკეთდეს შემდეგი დასკვნები:

- მთავარია, რომ თვითმმართველი ერთეულის ხელმძღვანელობას უბრალოდ აღმოაჩნდეს ნებელობა და მზაობა იმისა, რომ შეასრულოს კანონის სავალდებულო მოთხოვნა, მით უმეტეს, რომ კანონმდებლის ეს მოთხოვნა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის საჭაროობასა და გამჭვირვალობას, მათ საქმიანობაში საზოგადოების ჩართულობასა და ადგილობრივ დონეზე გადანაცვრების მიღების პროცესში საზოგადოების უშუალო მონაწილეობას ისახავს მიზნად - ამ შემთხვევაში უპრობლემოდ შეიძლება ჩოხატაურის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს მაგალითის ერთი ერთზე გადაღება სხვა თვითმმართველი ერთეულების წარმომადგენლობითი ორგანოების მიერ;
- სასურველი იქნება, თუკი თვითმმართველი ერთეულები ნორმატიული აქტის გამოცემასთან დაკავშირებული ადმინისტრაციული წარმოების პრაქტიკაში დანერგვის საკითხში მჭიდროდ ითანამშრომლებენ მათ სამოქმედო ტერიტორიაზე მოღვაწე, ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხებზე მომუშავე არასამთავრობო ორგანიზაციებთან (ასეთის არსებობის შემთხვევაში), რამეთუ ზემოაღნიშნული მაგალითი ძალიან კარგი დასტურია იმისა, თუ რა სასიკეთო შედეგები შეიძლება მოიტანოს ადგილობრივი ხელისუფლებისა და არასამთავრობო ორგანიზაციის თანამშრომლობამ, მათმა ერთობლივმა ძალისხმევამ საკანონმდებლო ინიციატივის პრაქტიკაში დანერგვის სამეში;
- და ბოლოს, კარგი იქნებოდა, თუკი კანონმდებლის მიერ უშუალოდ ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 211-ე მუხლში ან თუნდაც “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ორგანულ კანონში გაკეთდებოდა სპეციალური ჩანაწერი (დათქმა), რომლითაც საკრებულოს მიერ მისაღები ნორმატიული აქტის გამოცემასთან დაკავშირებით ადმინისტრაციული წარმოების დაწყების უფლება საკრებულოს თავმჯდომარეს გადაეცემოდა. ეს თავიდან აგვაცილებდა სპეციალურად ამ საკითხისთვის საკრებულოს რიგგარეშე სხდომების მოწვევის აუცილებლობას და გაცილებით გაამარტივებდა ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის XV თავით გათვალისწინებული ადმინისტრაციული წარმოების პროცესს თვითმმართველობების დონეზე, ამასთან, ხელს შეუწყობდა ამ პროცესის დროში განეღვისა და გაჭიანურების თავიდან აშორებას, უფრო მოქნილსა და ეფექტურს გახდიდა თავად პროცესს.



კვისი №2

ადგილობრივი ბიუჯეტის გამჭვირვალობა - ნაბიჯი მუხლობრივი ბიუჯეტიდან პროგრამული საკენ

ლევან ჩხაიძე

1. საკითხის არსი

ბიუჯეტი მრავალმხრივი დოკუმენტია, სადაც გაერთიანებულია ინფორმაცია ხელისუფლების ამა თუ იმ შტოს საქმიანობის შესახებ. დოკუმენტი მხოლოდ ფინანსისტების საჭირო ინფორმაციას არ შეიცავს, იქ თავმოყრილი ინფორმაცია შეეხება სახელმწიფო ორგანოების საქმიანობის წესს და ძირითად მიმართულებებს, პრიორიტეტებს, სტრატეგიებს კულტურის, განათლების, ჯანდაცვის, თავდაცვისა და სხვა მრავალ სფეროში.

ყოველი დონის ბიუჯეტის ფორმირება იწყება იმ საბაზო მონაცემების შეგროვებით, რომლებსაც ფლობს: შემოსავლების კუთხით - შემოსავლების სამსახური, საქართველოს მთავრობა, საქართველოს პრეზიდენტი და ადგილობრივი თვითმმართველობა; ხოლო გადასახდელების კუთხით - სხვადასხვა უწყებები, სამსახურები, სამინისტროები, დეპარტამენტები, საქართველოს მთავრობა, ადგილობრივი თვითმმართველობები და მათ მიერ შექმნილი ორგანიზაციები.

ბიუჯეტის პროექტის მომზადებისას გადასახდელების პარამეტრების განსაზღვრა ძალზედ მნიშვნელოვანი და საპასუხისმგებლო ეტაპია. შემოსულობების სწორად, გეგმაზომიერად და შედეგზე ორიენტირებულად დაგეგმვა ძირითად შედეგთან ერთად თანმდევნი ეფექტის მომტანია. საქართველოში მოქმედი საკანონმდებლო ბაზა დიდწილად არეგულირებს საბიუჯეტო პროცესებს, მაგრამ პრაქტიკული გამოცდილებიდან ჩანს, რომ პროცედურული დებულებები უფრო მეტ დაკონკრეტებას საჭიროებს. ბიუჯეტის შედგენისას მიღებულია ორი ფორმა - მუხლობრივი და პროგრამული. თვითმმართველობების უმრავლესობაში ხარჯების შედგენის მუხლობრივი პრინციპი მოქმედებს, რომელიც გასული საუკუნის გამოცდილებაა. პროგრამულ ბიუჯეტზე გადასვლა საკანონმდებლო დონეზე ვერ მოხერხდა, და შესაბამისად, ადგილობრივ დონეზე სუბიექტები ინიციატივას არ იჩენენ. განსხვავება ამ ორ მიდგომას შორის შემდეგია: მუხლობრივი ბიუჯეტი ორიენტირებულია მხარჯავი სუბიექტებისათვის ხარჯების გადანაწილებაზე, ხოლო პროგრამული კი - განუული ხარჯების შედეგზე/ეფექტზე.

საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობების მოწყობის პრინციპის თანახმად, გადანაცვებილების მიმღები ორგანოა საკრებულო, რომლებიც შედგება მაჟორიტარული და პროპორციული პრინციპით არჩეული წევრებისაგან. მათ არ მოეთხოვებათ კვალიფიკაცია ბიუჯეტირების კუთხით და, უმრავლეს შემთხვევაში, არც არიან გარკვეულები აღნიშნულ საკითხებში. “ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ” საქართველოს კანონით, საკრებულო ვალდებულია გამგეობის მუშაობის შესახებ წლის ბოლოს მოახდინოს ბიუჯეტის შესრულებიდან მიღებული სოციალური შედეგების და გადასახდელების ეფექტიანობის შეფასება. მსგავსი შეფასების მომზადებისათვის საკრებულოს წევრებს გარდა კვალიფიკაციისა, სჭირდებათ დამატებითი წერილობითი ინფორმაცია იმის თაობაზე, კონკრეტული ხარჯისათვის რა ღონისძიებები იყო დაგეგმილი წლის დასაწყისში და შესაბამისად, რა შედეგი უნდა დამდგარიყო. მუხლობრივ ბიუჯეტში საკრებულოს მხრიდან წარმოუდგენელია მსგავსი შეფასების შემუშავება. ეს არა მარტო საკრებულოს პრობლემაა, ის საზოგადოების პრობლემაა საკრებულოდან. მუხლობრივ ბიუჯეტში საზოგადოება მოკლებულია ინფორმაციას იმის შესახებ, თუ კონკრეტული მუხლით რა სარგებელი შეიძლება მიიღოს ინდივიდმა ან მათმა ჯგუფმა. მაგალითად: ბიუჯეტის მუხლით “სხვა არაკლასიფიცირებული საქმიანობა სოციალური დაცვის სფეროში” - თანხით 335 ათასი ლარი. სამოქალაქო საზოგადოებისათვის გაურკვეველია, თუ რას გულისხმობს დოკუმენტის აღნიშნული მუხლი და რა სარგებელი შეიძლება მიიღოს კონკრეტულმა მოქალაქემ. არადა, ძალიან მარტივი და ყველასათვის გასაგები ინფორმაციაა დაფარული ამ მუხლში. ეს არის შეჭირვებული მოსახლეობის საჭიროებებისათვის ერთჯერადი ფულადი განაცემები 20-დან 500 ლარამდე ფარგლებში. თანხა გაიცემა წელიწადში ერთჯერ წამლის შესაძენად ან ავადმყოფობის შემთხვევაში. თუ ბიუჯეტში მსგავსი განმარტება მითითებული იქნება რაიმე ფორმით, საზოგადოებაც გათვითცნობიერებული იქნება ხელისუფლების საქმიანობაში და მიეცემა შესაძლებლობა ისაუბრონ პოზიტიურ ან ნეგატიურ ცვლილებებზე.



საკრებულოს წევრებისა და მოქალაქეების გაურკვეველობის თავი და თავი მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ხელისუფლების (გამგეობის) ბიუჯეტის დაგეგმვის არასწორ მიდგომაში მდგომარეობს. დოკუმენტის შემუშავების ეტაპზე საბიუჯეტო განაცხადებს ხშირ შემთხვევაში არასრულფასოვნად ადგენენ, ხოლო უმრავლეს შემთხვევაში მსგავსი დოკუმენტი მუნიციპალიტეტში არ მოიძიება. ადგილობრივი ბიუჯეტი, რომელიც შეიცავს საბიუჯეტო განაცხადს, სადაც მოცემული იქნება არამართო ხარჯის ციფრობრივი მაჩვენებელი, არამედ ამ ხარჯის განვეის კონკრეტული გეგმა, მიღებული შედეგებითა და ინდიკატორებით, უფრო მეტად ორიენტირებული იქნება საზოგადოების კეთილდღეობისათვის. საზოგადოებისათვის გასაგებ ენაზე და მათ კეთილდღეობაზე ორიენტირებული ბიუჯეტი გამჭვირვალობის მაღალი დონის საწინდარია. გამჭვირვალე ბიუჯეტი კი - კორუფციის დონის შემცირების, საზოგადოებაში ხელისუფლებისადმი ნდობის ამაღლებისა და მისი პატივისცემის საფუძველია, რაც, საბოლოო ჯამში, დემოკრატიული საზოგადოების ჩამოყალიბებას უწყობს ხელს.

2. მარეგულირებელი სამართლებრივი გარემო

“საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ” კანონში განსაზღვრულია საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის ძირითადი პრინციპები. აქედან გამომდინარე, ქვეყანაში ყოველი დონის ბიუჯეტისათვის ერთნაირი მიდგომა უნდა იყოს, რაც მართვის ეფექტურობის გაზრდას შეუწყობს ხელს.

ამავე კანონის თანახმად, საბიუჯეტო პროცესი შედგება 7 ეტაპისაგან - ბიუჯეტის პროექტის მომზადება, წარდგენა, განხილვა, დამტკიცება, ბიუჯეტის შესრულება, ანგარიშგება და კონტროლი. აღნიშნულ ეტაპებს “ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ” საქართველოს კანონის თანახმად 4 ეტაპი ემატება - დამტკიცებულ ბიუჯეტში ცვლილებებისა და დამატებების მომზადება, ბიუჯეტის ანგარიშგების პროექტის შედგენა, ბიუჯეტის შესრულების შეფასება, ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშგების დამტკიცება.

საერთო მიდგომების და ფორმის არარსებობიდან გამომდინარე, ყოველი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის ფორმა ვიზუალურადაც განსხვავდება ერთმანეთისაგან. იგივე ითქმის მომზადებულ ანგარიშგებაზე, ასევე ყველა სხვა დოკუმენტაციაზე, რომელსაც ადგილობრივ საბიუჯეტო პროცესში ვხვდებით. მრავალფეროვნება ყველა სხვა სფეროში სასიამოვნო და მოსაწონია, მაგრამ თუ საკითხი შეეხება ფინანსებს, აქ უნდა არსებობდეს მკაცრად განსაზღვრული დოკუმენტების ნუსხა და მათი ფორმები, რომელთაც შესაბამისი მარეგულირებელი ორგანო უნდა გამოსცემდეს. ასეთი ორგანო საქართველოში ფინანსთა სამინისტროა, რომელიც საქართველოს მთავრობის მიერ დამტკიცებული დებულების თანახმად მოქმედებს. დებულების 1-ლი მუხლის თანახმად: საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო არის საქართველოს კონსტიტუციისა და “საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის ნუსხის შესახებ” საქართველოს კანონის შესაბამისად შექმნილი აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანო, რომელიც ახორციელებს სახელმწიფო მმართველობას საფინანსო-საბიუჯეტო, საგადასახადო და საბაჟო სფეროში; უზრუნველყოფს საქართველოს ტერიტორიაზე საბიუჯეტო, საგადასახადო და საბაჟო კანონმდებლობის დაცვასა და შესრულების კონტროლს; ახორციელებს ეკონომიკური დანაშაულის სფეროში პრევენციულ ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობას, მოკვლევასა და წინასწარ გამოძიებას.

საქართველოს ბიუჯეტის მარეგულირებელ კანონმდებლობაში, გაფანტულად, მითითებულია პროგრამული ბიუჯეტის ელემენტები, რომელთა ამოქმედების შემთხვევაში ბიუჯეტის მეტი გამჭვირვალობა მიიღწევა, კერძოდ: “ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ” საქართველოს კანონის მე-2 მუხლის თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესრულების შეფასება განმარტებულია, როგორც “ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესრულების პროცესში ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოს საქმიანობისა და ბიუჯეტის შესრულებიდან გამომდინარე მიღებული სოციალური შედეგების და გადასახდელების ეფექტიანობის შეფასება.”

ამავე კანონის 24-ე მუხლის მე-4 პუნქტით ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში უნდა აისახოს:

“ბ) საბიუჯეტო პროგრამებისა და ღონისძიებების განხორციელების შედეგების ანალიზი მათში დასახულ ამოცანებთან მიმართებით; პროგრამებისა და ღონისძიებების რეალიზებისას გამოვლენილი დაგეგმვის ნაკლოვანებები; სხვა მონაცემები, რომლებსაც ითვალისწინებს საკრებულოს დებულება (რეგლამენტი).”
ამავე კანონის მე-13 მუხლის მე-4 პუნქტი განსაზღვრავს, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანო შესაბამისი ბიუჯეტის დაფინანსებაზე მყოფ მხარჯავ დაწესებულებას უნესებს კონკრეტულ ვადებს საბიუჯეტო განაცხადის წარსადგენად, ამ ორგანოს მიერ მომზადებულ საბიუჯეტო ცირკულარში მითითებული ძირითადი პარამეტრების შესაბამისად.



ამავე მე-13 მუხლის მე-5 პუნქტი განმარტავს: “მხარჯავი დაწესებულების მიერ წარდგენილი საბიუჯეტო განაცხადი უნდა შეიცავდეს ინფორმაციას შემოსულობებისა და გადასახდელების პროგნოზების დასაბუთების შესახებ”.

“ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ” საქართველოს კანონის მე-13 მუხლის მე-13 პუნქტით, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის პროექტის დამტკიცების შესახებ გადაწყვეტილებაში აისახება:

“ა) ბიუჯეტის შემოსულობებისა და გადასახდელების საერთო მოცულობა შემოსავლის ძირითადი წყაროებისა და ხარჯების მიმართულებების, ასევე შემოსავლის ყოველი სახეობის, თითოეული მხარჯავი დაწესებულების და ღონისძიებების მიხედვით ფუნქციონალური და ეკონომიკური საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მიხედვით;

ბ) სარეზერვო ფონდის მოცულობა;

გ) წლის დასაწყისისათვის არსებული გამოუყენებელი სახსრების, მათ შორის, გარდამავალი საბრუნავი საშუალებების, მოცულობა;

დ) წლის დასაწყისისათვის არსებული ვალდებულების დაფარვისა და მომსახურების ასიგნების მოცულობა.”

ზემოთ მოყვანილი კანონებიდან ყურადსაღებია შემდეგი სახის ჩანაწერები:

- ბიუჯეტის შესრულების შეფასება მოიცავს - სოციალური შედეგების და გადასახდელების ეფექტიანობის შეფასებას;
- საბიუჯეტო განაცხადები შეიცავს - შემოსულობებისა და გადასახდელების პროგნოზების დასაბუთებას;
- ბიუჯეტის შესრულების ანგარიში მოიცავს - საბიუჯეტო პროგრამებისა და ღონისძიებების განხორციელების შედეგების ანალიზს მათში დასახულ ამოცანებთან მიმართებაში.

აღნიშნული სამი ძირითადი სახის მოთხოვნა განსაზღვრავს პროგრამული ბიუჯეტის ელემენტებს (დასახული ამოცანები და განხორციელების შედეგები), მაგრამ ისინი ბიუჯეტის სხვადასხვა ეტაპზე მოითხოვება. ასეთი არასტრუქტურირებული მოთხოვნები გაურკვევლობას წარმოშობს. კერძოდ, დამტკიცებულ ბიუჯეტში კანონმდებლობის მოთხოვნას არ წარმოადგენს იქვე იყოს მითითებული განსახორციელებელი პროექტის შედეგები და ამოცანები, ასევე შემოსულობებისა და გადასახდელების პროგნოზების დასაბუთება. წლის ბოლოს, ანუ მაშინ როცა ბიუჯეტის თანხები გახარჯულია, საკრებულო ვალდებულია შეაფასოს სოციალური შედეგები, დასახული ამოცანების შესრულება და ასე შემდეგ. ისმის საკვებით ლოგიკური კითხვა, თუ ბიუჯეტის შედგენისა და დამტკიცების ეტაპზე არ შემუშავდა პროგრამის ამოცანები და მისაღწევი შედეგები, წლის ბოლოს როგორ უნდა შეფასდეს? სანამ კანონმდებლობა არ მონესრიგდება, ამ კითხვაზე პასუხის გაცემა არც თუ ისე მარტივია.

3. პროგრამული ბიუჯეტის მიღება

პროექტის “ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარება” ფარგლებში ორგანიზაციები “საქართველოს დემოკრატიული განვითარების კავშირი” (ოზურგეთი) და “საქართველოს სტრატეგიული კვლევებისა და განვითარების ცენტრი” (თბილისი) თანამშრომლობს ადგილობრივი მუნიციპალიტეტების ორგანოების საქმიანობის გამჭვირვალობის ზრდისა და ადგილობრივი თემის განვითარების მიზნით. პროექტი მოიცავს საქართველოს ხუთ მუნიციპალიტეტს, მათ შორის ოზურგეთისა და ჩოხატაურის მუნიციპალიტეტებს, რომლებშიც საქართველოს დემოკრატიული განვითარების კავშირის წევრები აწარმოებდნენ საქმიანობას. პროექტის ფარგლებში განხორციელებული აქტივობების პოზიტიური შედეგებიდან ყურადსაღებია საკრებულოს მიერ აღნიშნული ორგანიზაციის რეკომენდაციით მიღებული გადაწყვეტილებები, რომლებითაც, მიგვაჩნია, რომ გადაიდგა ნაბიჯები მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტების სრულყოფისაკენ.

ბიუჯეტის გამჭვირვალობა მხოლოდ დოკუმენტის ხელმისაწვდომობას, დამტკიცებული ბიუჯეტისა და მათი შესრულების შესახებ ანგარიშების გამოქვეყნებას არ გულისხმობს, როგორც განმარტებულია საბიუჯეტო სისტემის შესახებ საქართველოს კანონში, არამედ აღნიშნული ინფორმაცია საზოგადოებისათვის გასაგები და აღქმადი უნდა იყოს. საბიუჯეტო პროცესების გამჭვირვალობა არაფრის მომტანია საზოგადოების ფართო ფენებისათვის, თუ საზოგადოებას საკრებულოს მიერ დამტკიცებული დოკუმენტის შინაარსი შეფასების საშუალებას არ აძლევს, კონკრეტულად რა საქმიანობისათვის იხარჯება ამა თუ იმ მუხლიდან საბიუჯეტო თანხები. გაურკვევლობის მიზეზს ბიუჯეტის შედგენის მუხლობრივი ფორმა



წარმოადგენს, როგორც ეს მიღებულია უმრავლეს მუნიციპალიტეტებში. გაურკვეველობა წარმოშობს უნდობლობას ხელისუფლებასა და საზოგადოების წარმომადგენელთა შორის. უნდობლობა წარმოშობს ნიჰილიზმს, ნიჰილიზმი - აგრესიას, რასაც მივყავართ საყოველთაო ქაოსამდე. თუ აღნიშნული პრობლემა დემოკრატიული ღირებულებების გათვალისწინებით მოგვარდებოდა, საზოგადოდ, ეს ქვეყნის განვითარებას შეუწყობდა ხელს.

ხელისუფლების და მათ შორის ადგილობრივი ხელისუფლების წყაროა ხალხი, ადგილობრივი ხელისუფლება კი ყველაზე ახლოს უნდა იდგეს მოსახლეობასთან და დემოკრატიის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ელემენტს წარმოადგენდეს. ამავე დროს, მოსახლეობის მიერ გადახდილი გადასახადები ხელისუფლების საქმიანობის მთავარი ინსტრუმენტია. ამ არგუმენტების საფუძველზე ხელისუფლება ვალდებულია მოსახლეობას უფრო მეტად გააგებინოს, თუ რას გულისხმობს ბიუჯეტის კონკრეტული მუხლების ქვეშ. ხელისუფლების მზაობას, მოსახლეობას გასაგებად მიაწოდოს მნიშვნელოვანი დოკუმენტი, მივყავართ პროგრამული ბიუჯეტისაკენ, რომელიც საქართველოში საკანონმდებლო დონეზე ვერა და ვერ დაინერგა. მაგრამ, საბოლოო ჯამში, რა არის პროგრამული ბიუჯეტი? ეს არის წერილობითი დოკუმენტი, რომელიც შეიცავს კონკრეტული ღონისძიებების/საქმიანობების მწყობრ სისტემას, რომლის გაზომვა და შეფასება შესაძლებელია და საზოგადოების შრომად ღირს, ამასთანავე იგი საზოგადოებას პასუხს სცემს კითხვაზე, თუ რამდენად უნარიანია ხელისუფლება შეასრულოს მის წინაშე მდგარი ამოცანები.

ჩვენი ორგანიზაციის ერთ-ერთ მიზანს წარმოადგენს ოზურგეთისა და ჩოხატაურის მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტის გამჭვირვალობის ზრდა, რაც გულისხმობს: ადგილობრივ ბიუჯეტებში გათვალისწინებული საზოგადოებრივი კეთილდღეობის ინსტრუმენტების შესახებ მოსახლეობის მეტად ინფორმირებას და ადგილობრივი მუნიციპალიტეტების მუხლობრივი ბიუჯეტიდან პროგრამულ ბიუჯეტზე გადასვლის სტიმულირებას. ამ მიზნით, 2007 წლიდან წერილობითი რეკომენდაციის სახით ოზურგეთისა და ჩოხატაურის მუნიციპალიტეტების აღმასრულებელ და წარმომადგენლობით ორგანოების ხელმძღვანელებს შევთავაზებთ დაენერგათ პროგრამული ბიუჯეტი, საწყის ეტაპზე თუნდაც მისი ელემენტები, რის საფუძველსაც, ირიბად, საქართველოში მოქმედი კანონმდებლობა და რამდენიმე თვითმმართველობის პრაქტიკა იძლეოდა. იმ პერიოდში საკრებულოს ახალარჩეული წევრები ჯერ კიდევ გაურკვეველები იყვნენ ბიუჯეტირებასა და საბიუჯეტო პროცესებში. მათ იმ ეტაპზე არ გააჩნდათ მსგავსი საქმიანობის წარმოების გამოცდილება და არც უმაღლეს ხელისუფლებას უზრუნია მათი კვალიფიკაციის ამაღლებაზე. ახლადარჩეული საკრებულოს წევრებისათვის საბიუჯეტო კანონმდებლობაში გაუთვითცნობიერებლობა დასაძრახი არ არის, რადგანაც ისინი პროფესიული ნიშნით არც იყვნენ არჩეულები. აქვე აღსანიშნავია ის გარემოება, რომ ახალარჩეულ საკრებულოს, ორთავე მუნიციპალიტეტში (ოზურგეთი და ლანჩხუთი), დახვდათ ძველი რაიონული გამგეობის გამგებლის სტრუქტურა, განსაკუთრებით საფინანსო საკითხებში. გამოცდილი მუშაკები ასეთ რადიკალურ ცვლილებებს უარყოფითად შეხვდნენ, რადგანაც მათთვის ხელსაყრელი და მარტივი იყო მუხლობრივი ბიუჯეტის წარმოება.

2007 წლის განმავლობაში პოზიტიური ნაბიჯები ვერ იქნა გადადგმული, რამაც გვაიძულა გაგვეაქტიურებინა ადგილობრივი ბიუჯეტების ხარჯვის მონიტორინგი. გამოიცა ადგილობრივი ბიუჯეტის შესახებ ბროშურები ჩოხატაურისა და ოზურგეთის მუნიციპალიტეტის მცხოვრებთათვის მარტივ, გასაგებ ენაზე. ადგილობრივ პრესაში პერმანენტულად ვრცელდებოდა საგაზეთო წერილები მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტში არსებულ დარღვევებზე. ადგილობრივ ხელისუფლებაზე ზეწოლის ამგვარმა მეთოდმა ნაწილობრივ მოიტანა შედეგი. ჩოხატაურის გამგეობამ თავად შეიმუშავა საბიუჯეტო განაცხადის ფორმა, ხოლო ოზურგეთში ამ კუთხით აქტიურობა არ განხორციელებულა. ჩოხატაურის მუნიციპალიტეტის გამგეობის მიერ შემუშავებული განაცხადის ფორმა არ აკმაყოფილებდა პროგრამული ბიუჯეტის მოთხოვნებს, რადგანაც იმეორებდა მუხლობრივი ბიუჯეტის ცხრილს.

ადგილობრივი ხელისუფლების მხრივ საბიუჯეტო განაცხადის, როგორც მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანოს საქმიანობისთვის აუცილებელი დოკუმენტზე ფიქრის დაწყება, მუნიციპალიტეტის მიერ წინ გადადგმულ ნაბიჯად შეიძლება ჩავთვალოთ.

წარმატების მიუხედავად, საბიუჯეტო განაცხადის ფორმაში აღწერილობითი ნაწილის ჩართვა ვერ მოხერხდა. აღნიშნულის მიზეზი აღმასრულებელი ხელისუფლება იყო. ჩვენი დასკვნებით, მათი მოტივი შემდეგია:

- ძველი ფორმით საბიუჯეტო ხარჯების მუხლებში შესაძლებელია თანხების მობილიზება ისე, რომ წინასწარ ცნობილი არ არის კონკრეტულად რას მოხმარდება გამოყოფილი ფინანსური რესურსები;
- გამგეობას საშუალება აქვს წლის განმავლობაში განახორციელოს მანევრირება და თავისი შეხედულებისამებრ განიოს ესა თუ ის ხარჯი;



- ხარჯის განვების მიზნობრიობასთან დაკავშირებით საკითხი აღარ საჭიროებს საკრებულოსთან შეთანხმებას.

არგუმენტების ჩვენეულ ვერსიას ამყარებს ოზურგეთისა და ჩოხატაურის მუნიციპალიტეტების 2007-2009 წლების ბიუჯეტები და მუნიციპალიტეტებში მიმდინარე საბიუჯეტო პროცესები. ოზურგეთის მუნიციპალიტეტის 2007 წლის დამტკიცებულ ბიუჯეტში მუხლი 2.6.3 “ტერიტორიული ორგანოს კეთილმოწყობის სამუშაოები” - 870,8 ათასი ლარი. განსაზღვრული არ არის ტერიტორიულ ერთეულებში კონკრეტული საქმიანობები, რომელთა განხორციელებასაც უნდა მოხმარდეს აღნიშნული თანხა. იმავე წლის ბოლოსათვის - დეკემბრის თვეში, ბიუჯეტის ცვლილებით დაკონკრეტდა ხარჯების მიზნობრიობა. თანხა გადანაწილდა ტერიტორიულ ერთეულებზე უკვე კონკრეტული მიმართულებებით, როგორცაა გზა, წყლის სისტემები, მოედნები და სხვა. პრობლემა მდგომარეობს შემდეგში: მუნიციპალიტეტს ფისკალური წლის დასაწყისში დამტკიცებული ბიუჯეტით არათუ ბიუჯეტის გახარჯვით გამოწვეული შედეგები ჰქონდა განსაზღვრული, არამედ თანხის მიზნობრიობაც კი არ ჰქონდა დადგენილი. მან თანხების ზუსტი მოცულობები და მიზნობრიობა მხოლოდ გზადაგზა, წლის განმავლობაში დააზუსტა. ანალოგიური მდგომარეობაა 2009 წელსაც. აღნიშნული მუხლი 547 ათას ლარს შეადგენს. სიტუაცია, როგორც ჩოხატაურის მუნიციპალიტეტში, ასევე ოზურგეთის მუნიციპალიტეტშიც იდენტურია, რომლის ანალიზზეც აღარ გავამახვილებთ ყურადღებას.

ხელშემშლელი სხვა ფაქტორები შემდეგია: ადგილობრივი ბიუჯეტის შემუშავება ხდება დასაგეგმი წლისათვის, ამ ბიუჯეტის ხარჯვის პერიოდის დროს. მაგ. 2008 წლის ბიუჯეტი შემუშავებული იქნა 2008 წლის იანვარ-თებერვალში (ასევეა სხვა წლებშიც). პროცესის დაგვიანების ორი მოტივი არსებობს, კერძოდ: დასაგეგმი წლის დასაწყისამდე გაურკვეველია ადგილობრივი მუნიციპალიტეტებისათვის გადასაცემი ფინანსები (გამოთანაბრებითი, მიზნობრივი და სპეციალური ტრანსფერები), რომელიც სახელმწიფო უმაღლესი ხელისუფლების განსაზღვრია და სახელმწიფო ბიუჯეტით მტკიცდება. ადგილობრივი ბიუჯეტების შემოსულობების 60%-70%-ის შემავსებელი სწორედ აღნიშნული ტრანსფერებია, რომელთა პარამეტრების თავისდროულად დაუდგენლობა მუნიციპალიტეტებს დიდ ზიანს უქმნის. მიუხედავად ამისა, ადგილობრივ თვითმმართველობებს პროგრამები განსაზღვრული უნდა ჰქონდეთ მრავალი მიმართულებით, თავიანთი კომპეტენციის ფარგლებში, თანხის არსებობის შემთხვევაში კი არსებული პროგრამების დაფინანსება განხორციელდება, რაც ეფექტური მუშაობის მანიშნებელია. თუ მუნიციპალიტეტები მოიდომებენ, ექნებათ პოლიტიკური ნება მსგავსი პროგრამების შემუშავებისა, ეს სხვა არაფერია, თუ არა მუნიციპალიტეტის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების გეგმა, რაც თვითმმართველობის ორგანული კანონითაა მათზე დაკისრებული.

2007-2008 წლებში ოზურგეთისა და ჩოხატაურის მუნიციპალიტეტებთან თანამშრომლობდა ფონდი ჩHF, რომელსაც ანალოგიური შედეგებისაკენ გამიზნული ნაბიჯები ჰქონდა დაგეგმილი. ფონდის მიერ შეთავაზებული იქნა ოზურგეთის მუნიციპალიტეტის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების გეგმის შემუშავება. დოკუმენტის შემუშავებაში ჩართული იყვნენ არასამთავრობო ორგანიზაციები, საკრებულოს წევრები, საზოგადოების წარმომადგენლები. ძირითადი სამუშაოს შესრულებას ფონდი უზრუნველყოფდა, ხოლო ადგილობრივ პრობლემების შესახებ ინფორმაციის მოძიება, მოსახლეობის გამოკითხვა-ანკეტირება, პრობლემების რანგირება და მოძიებული ინფორმაციის დამუშავება მუნიციპალიტეტის ფუნქციებში შედიოდა, რასაც გარკვეული ფინანსები სჭირდებოდა. საკრებულოში შექმნილ სამუშაო ჯგუფს ბიუჯეტიდან მხოლოდ 1.000 ლარი გამოუყვას, რაც იმის მომასწავებელი იყო, რომ პროგრამის შემუშავების დიდი ინტერესი აღმასრულებელ ხელისუფლებას არ გააჩნდა. თანდათანობით პროგრამის მიმართ საკრებულოს მოტივაცია გაიზარდა იმის გამო, რომ ეს იყო კანონის მოთხოვნა და საკრებულოს განსაკუთრებულ უფლებამოსილებას წარმოადგენდა. საბოლოოდ, 2008 წელს საკრებულომ დაამტკიცა ოზურგეთის მუნიციპალიტეტის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების გეგმა, მაგრამ სამუშაო არაა, რომ დღემდე აუმოქმედებელი დარჩა.

2007-2008 წლებში, ჩოხატაურისა და ოზურგეთის მუნიციპალიტეტებში გარედან ინიცირებული საკითხები ვერ დაინერგა, ამიტომ ჩვენს მიერ შემუშავდა სტრატეგია, რომელიც მდგომარეობდა შემდეგში: პროგრამული ბიუჯეტის ელემენტები ეტაპობრივად დაგვენერგა ოზურგეთის, თელავის, ჩოხატაურის, სიღნაღისა და ლაგოდეხის მუნიციპალიტეტში. პირველ ეტაპზე, პრიორიტეტულად მიჩნეული იქნა საბიუჯეტო განაცხადების ისეთი ფორმის შემუშავება და მუნიციპალიტეტებისათვის რეკომენდაციის სახით შეთავაზება, რომელიც საკრებულოსა და საზოგადოებას მისცემდა საშუალებას წარმოდგენა შეექმნათ ბიუჯეტის ამა თუ იმ მუხლებზე. არასამთავრობო ორგანიზაცია “სტრატეგიული კვლევებისა და განვითარების ცენტრის” ესე-ლის ფარგლებში (რომელშიც საქართველოს დემოკრატიული განვითარების კავშირიც შედის) მომუშავე ეკონომისტების მიერ 2008 წლის განმავლობაში მუშავდებოდა საბიუჯეტო განაცხადისა და საბიუჯეტო ცირკულარის ტიპური ფორმები. გადანაცდა, რომ საბიუჯეტო განაცხადს ნორმატიული სახე მიეღო, რათა მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ხელისუფლებისათვის სავალდებულო ხასიათი ჰქონოდა. ამას უნდა მოჰყოლოდა ბიუჯეტის მონიტორინგი იმ კუთხით, რომ გამოგვეშვარავებინა დარღვევები და საკრებუ-



ლოზე გაგვეხორციელებინა საზოგადოებრივი ზენოლა, ამასთან საკრებულოსათვის გვეჩვენებინა მათი უმოქმედობით გამოწვეული შედეგი და პასუხისმგებლობა. 2008 წლის განმავლობაში ყოველ საბიუჯეტო მუხლზე ვითხოვდით საბიუჯეტო განაცხადს, რომელზედაც ადგილობრივ პრესაში საგაზეთო სტატიების სახით ვაქვეყნებდით ჩვენეულ კომენტარებს. მოეწყო შეხვედრები საკრებულოს საფინანსო-საბიუჯეტო კომისიებთან და საკრებულოს ხელმძღვანელობასთან.

ქსელის ფარგლებში მომზადებული საბიუჯეტო განაცხადი რეკომენდაციის სახით შეთავაზებული იქნა ქსელის სამიზნე ხუთივე მუნიციპალიტეტისათვის. ოზურგეთსა და ჩოხატაურის მუნიციპალიტეტებს საქართველოს დემოკრატიული განვითარების კავშირმა შესთავაზა წერილობითი რეკომენდაცია, რომელიც მოიცავდა შემდეგ თავებს:

- პრობლემის აღწერა (ახსნა, დასაბუთება),
- პროექტის ამოცანები,
- სამოქმედო გეგმა დასახული მიზნებისა და ამოცანების მიხედვით,
- მოსარგებლე პირთა რაოდენობა და კატეგორია,
- დასაგეგმი წლის განმავლობაში გასანევი დეტალიზებული ხარჯები,
- საბიუჯეტო ხარჯები წლების მიხედვით (გასული, მიმდინარე, დასაგეგმი და დასაგეგმის შემდგომი სამი წელი),
- შედეგები და მათი მიღწევის შეფასების ინდიკატორები,
- ამოცანები და მათი წარმატების პრიორიტეტულობა,
- პროექტის გრძელვადიანი და მოკლევადიანი შედეგები,
- დამატებითი ინფორმაცია, რომელიც არ აისახება წინა პუნქტებში.

საბიუჯეტო განაცხადის შინაარსში უკეთ გათვითცნობიერების მიზნით მოეწყო განმარტებითი ხასითის შეხვედრები საკრებულოს წევრებთან. ჩოხატაურის საკრებულოს თავმჯდომარემ არამართო საკრებულოს წევრებთან მოაწყო შეხვედრა, არამედ აღმასრულებელი ხელისუფლების ცალკეულ წარმომადგენლებსა და სტრუქტურული ერთეულების ხელმძღვანელებთანაც. შეხვედრების შედეგად გამოირკვა, რომ საკრებულო მოტივირებულია, რათა მეტად მოახდინოს გავლენა ფინანსების მართვაზე, იყოს ინფორმირებული წლის განმავლობაში მისაღწევ შედეგებზე, იქონიოს მეტი კონტროლი აღმასრულებელ ორგანოზე. დადგინდა, რომ რიგ მუნიციპალიტეტებში საკრებულოსა და მის აღმასრულებელ ორგანოს შორის ფარული დაპირისპირება მართლაც არსებობს. ამ დაპირისპირებას აღვივებს ისიც, რომ სახელმწიფო რწმუნებული - გუბერნატორი ადგილობრივი მუნიციპალიტეტების ორგანოებს შორის უპირატესობას გამგებელს ანიჭებს, რაც საკრებულოს გაღიზიანების გამომწვევი მიზეზია. ჩვენი შეხედულებით, ეს იმ გარემოებით, რომ გამგეობა უფრო ეფექტური სტრუქტურაა, ვიდრე საკრებულო. გამგებელი მართავს ფინანსებს და ოპერატიულად შეუძლია სხვადასხვა მიმართულებით გადაისროლოს თანხები, რასაც ხელს უწყობს ბიუჯეტის მუხლებში დაუკონკრეტებელი მიმართულების ხარჯები და საქართველოში მოქმედი კანონმდებლობა. კერძოდ, “ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ” კანონის მე-16 მუხლის მე-8 პუნქტი ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელ ორგანოს ანიჭებდა უფლებამოსილებას დამტკიცებულ ბიუჯეტში ცვლილებების შეუტანლად ეკონომიკური კლასიფიკაციის მუხლებს შორის გადაენაწილებია ასიგნებები 10 პროცენტის მოცულობით. 2008 წლის 30 დეკემბერს კანონში შესული ცვლილებების თანახმად, თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს მიერ განსაზღვრული წესის შესაბამისადაა დასაშვები ასიგნებების გადაწილება და ისიც 15 პროცენტის ოდენობით.

საკრებულოებთან მუშაობამ შედეგი გამოიღო. ოზურგეთის საკრებულომ 2008 წლის 25 დეკემბერს #59 დადგენილებით მიიღო გადაწყვეტილება “მხარჯავი სუბიექტებისათვის საბიუჯეტო განაცხადის ფორმის დამტკიცების შესახებ”. რაც შეეხება ჩოხატაურის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს, ისიც მზადაა დოკუმენტის მიღებისათვის, მაგრამ გარკვეული კორექტივების შეტანის შემდეგ.

გუბერნატორის მოვალეობის შემსრულებელმა ლანჩხუთის, ოზურგეთისა და ჩოხატაურის მუნიციპალიტეტებში ისარგებლა კანონის “ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ” და 2008 წლის 31 დეკემბრის #865/0701 წერილით ოზურგეთის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს გაუგზავნა “მოთხოვნა ნორმატიული აქტის გაუქმების შესახებ”. მოთხოვნის მე-3 პუნქტში აღნიშნული “საბიუჯეტო განაცხადის ფორმების შემუშავება”, საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2008 წლის 31 ოქტომბრის “საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სტრუქტურული ქვედანაყოფების დებულების დამტკიცების თაობაზე” #824 ბრძანებით დამტკიცებული დებულების 29-ე მუხლის “ვ” ქვეპუნქტის თანახმად, საბიუჯეტო დეპარტამენტში შემავალი საბიუჯეტო პოლიტიკისა და ნაერთი ბიუჯეტის ფორმირების სამმართველოს უფლებამოსილებაა.



აღნიშნულიდან გამომდინარე, “საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის” მე-60 მუხლის პირველი ნაწილის “ბ” ქვეპუნქტის შესაბამისად ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი (ამ შემთხვევაში საკრებულოს დადგენილება) გამოცემისთანავე ითვლება ბათილად, თუ გამოცემულია არაუფლებამოსილი ორგანოს ან არაუფლებამოსილი პირის მიერ.

ოზურგეთის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს თავმჯდომარემ გუბერნატორის მოთხოვნაზე ნორმატიული აქტის გაუქმების შესახებ 03.02.2009 წლის #28/01-07 საპასუხო წერილში ნათლად ჩამოაყალიბა საკრებულოს მოტივაცია, რომ “შემუშავებული ფორმა მოიცავს ცალკეული სამსახურების დაფინანსებისათვის აუცილებელი მოთხოვნის ფორმას, რაც უფრო გამჭვირვალეს და აღქმადს ხდის ყველა დაინტერესებული პიროვნებისთვის საბიუჯეტო პროცესის ფორმირებისას”. ასევე აღნიშნა, რომ “#824 ბრძანებულებით დამტკიცებულ დებულებაში საუბარია ფინანსთა სამინისტროს სტრუქტურულ ქვედანაყოფთან დაკავშირებით, ხოლო მუნიციპალიტეტი არ არის ფინანსთა სამინისტროს სტრუქტურული ქვედანაყოფი, გარდა ამისა ბრძანებაში საუბარია ნაერთ ბიუჯეტზე”. საკრებულოს მხრიდან სახელმწიფო რწმუნებულის - გუბერნატორისათვის მოთხოვნაზე უარი გურიის რეგიონში ერთადერთი და საკმაოდ საინტერესო პრეცედენტია.

ჩვენს მიერ საკრებულოსთვის შეთავაზებული საბიუჯეტო განაცხადის დაცვისათვის მივმართეთ საქართველოს ფინანსთა მინისტრს, განემარტა “საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2008 წლის 31 ოქტომბრის #824 ბრძანების 29-ე მუხლის თანახმად შემუშავებული საბიუჯეტო განაცხადის ფორმები და ცირკულარი ვრცელდება თუ არა საქართველოს მუნიციპალიტეტებზე და თვითმმართველ ქალაქებზე”. ფინანსთა სამინისტრომ 2009 წლის 27 თებერვლის #04-01/2038 წერილით განმარტა, რომ #824 ბრძანების 29-ე მუხლით გათვალისწინებული საბიუჯეტო განაცხადების ფორმების შემუშავება არ ვრცელდება საქართველოს მუნიციპალიტეტებზე და თვითმმართველ ქალაქებზე. ფინანსთა სამინისტროს აღნიშნული წერილი გახდა საფუძველი იმისა, რომ გაუქმებინა “ნორმატიული აქტის გაუქმების შესახებ”, როგორც ლანჩხუთის, ოზურგეთისა და ჩოხატაურის მუნიციპალიტეტებში სახელმწიფო რწმუნებულის - გუბერნატორის მოვალეობის შემსრულებლის მიერ ოზურგეთის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს თავმჯდომარისათვის 2008 წლის 31 დეკემბერს გაგზავნილი #865/0701 წერილობითი მოთხოვნის მე-3 პუნქტი.

სადღეისოდ ოზურგეთის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2008 წლის 22 დეკემბრის #59 დადგენილება “მხარჯავი სუბიექტებისათვის საბიუჯეტო განაცხადის ფორმის დამტკიცების შესახებ” ძალაშია და საკრებულო აქტიურად ახორციელებს მის დანერგვას, რაც უკანასკნელ საკრებულოს სხდომაზე კიდევ ერთხელ გაცხადდა - საბიუჯეტო განაცხადები თითოეულმა მხარჯავმა სუბიექტმა ოზურგეთის მუნიციპალიტეტის გამგეობის გარდა საკრებულოშიც უნდა წარადგინოს.

4. დასკვნები

- საქართველოში მუხლობრივი ბიუჯეტიდან პროგრამულ ბიუჯეტზე გადასვლა სასიცოცხლოდ აუცილებელ ცვლილებას წარმოადგენს. შეზღუდული რესურსებისა და ფინანსური კრიზისის პირობებში გააზრებული, შედეგზე ორიენტირებული ხარჯები ეფექტური მმართველობის საწინდარია. აღნიშნული ცვლილებები საკანონმდებლო დონეზე ნათლად, ყოველგვარი ორაზროვანი ჩანაწერების გარეშე, უნდა განხორციელდეს.
- ფინანსთა სამინისტრომ მეტი ყუდადღება უნდა მიაქციოს საბიუჯეტო პრინციპებს, კერძოდ ერთიანობის პრინციპს, რომელიც გულისხმობს - ცენტრალური, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი ხელისუფლებების მიერ საერთო საფუძვლებით, ერთიანი საბიუჯეტო კლასიფიკაციით, ანგარიშთა ერთიანი ჩამონათვალთ, საბიუჯეტო დოკუმენტაციით, ფინანსური კონტროლის ერთიანი პრინციპებით ხელმძღვანელობას. ფინანსთა სამინისტროს მიერ შემუშავებული საბიუჯეტო განაცხადის ფორმა გათვალისწინებული უნდა იყოს არამართო სახელმწიფო ბიუჯეტის შედგენისას, არამედ ის თვითმმართველობებზეც უნდა ვრცელდებოდეს. წინააღმდეგ შემთხვევაში შესაძლებელია საქართველოში არსებულმა თვითმმართველობებმა სხვადასხვა ტიპისა და ფორმის საბიუჯეტო განაცხადებით იხელმძღვანელონ.



კეისი №3

თვითმმართველ ერთეულში დასუფთავების სერვისის გაუმჯობესება გურჯაანის მუნიციპალიტეტის მაგალითზე

ოთარ კიკვაძე

1. საკითხის არსი

კეისი შეეხება მუნიციპალური სერვისის მიწოდების პრობლემებს, კერძოდ **დასუფთავების სერვისს**. როგორც ცნობილია, აღნიშნული სფერო საკმაოდ მოუწესრიგებელია, რაც მუნიციპალიტეტებში ქმნის მთელ რიგ პრობლემებს. განხილულია დასუფთავების სერვისის სრულყოფის რაციონალური გადამწყვეტის გზა, რომელიც 2008 წელს შემუშავდა **გურჯაანის მუნიციპალიტეტში**. ადგილობრივმა ხელისუფლებამ შესძლო საყოფაცხოვრებო ნარჩენების შეგროვებისა და გატანის ორგანიზება მუნიციპალიტეტის არა მარტო ადმინისტრაციული ცენტრიდან (რაც არ წარმოადგენს სიახლეს), არამედ სოფლების ტერიტორიიდანაც. ამისთვის მან შეიმუშავა მოსაკრებლის ადმინისტრირების ეფექტური სისტემა, ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტიდან მოახდინა აღნიშნული სფეროს სუბსიდირება, შედეგად შექმნა ხელსაყრელი გარემო; ტენდერის საფუძველზე გამოავლინა ორი კომპანია, რომლებიც უზრუნველყოფენ საყოფაცხოვრებო ნარჩენების შეგროვებასა და გატანას მუნიციპალიტეტის მთელი ტერიტორიიდან. მიწოდებული სერვისით კი საბოლოო ჯამში კმაყოფილია გურჯაანის მოსახლეობა.

გურჯაანის მუნიციპალიტეტში სოფლის ტერიტორიიდან საყოფაცხოვრებო ნარჩენების გატანის ორგანიზება საქართველოში ინოვაციას წარმოადგენს და საკმაოდ წარმატებით ხორციელდება. მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტში ამ კუთხით გამოყოფილმა სახსრებმა პრაქტიკული ასახვა ჰპოვა დასუფთავების თვალსაზრისით, რაც იძლევა იმის საფუძველს, რომ სხვა მუნიციპალიტეტებშიც ასეთივე წარმატებული იქნება დასუფთავების სერვისის მსგავსი პრინციპით გამართვა. შესაბამისად, გურჯაანის მუნიციპალიტეტის გამოცდილების გაზიარება ამ კუთხით დიდ დახმარებას გაუწევს სხვა მუნიციპალიტეტებს.

საყოფაცხოვრებო ნარჩენების მართვა მუნიციპალიტეტის დასახლებულ ტერიტორიაზე ერთმნიშვნელოვნად განეკუთვნება ადგილობრივ თვითმმართველობის ექსკლუზიურ უფლებამოსილებას, რომელიც განსაზღვრულია საქართველოს “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ორგანული კანონით. აღნიშნული კანონის მე-16 მუხლის “მ” ქვეპუნქტის თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველობის ექსკლუზიურ უფლებამოსილებას განეკუთვნება “საყოფაცხოვრებო ნარჩენების შეგროვებისა და უტილიზაციის სამუშაოთა წარმოების დაგეგმვა და განხორციელება ან მათ განხორციელებაზე მუნიციპალური შესყიდვის ორგანიზება”.

საქართველოს თვითმმართველი ერთეულების საქმიანობა ნარჩენების მართვის სფეროში გამოიხატება მხოლოდ საყოფაცხოვრებო ნარჩენების შეგროვებით და გატანით, რასაც არასისტემური ხასიათი აქვს. აღნიშნულ გარემოებას კიდევ უფრო ამძიმებს ნაგავსაყრელების მოუწყობლობა. თითქმის არც ერთ თვითმმართველ ერთეულში არ არსებობს შესაბამისი სტანდარტების მქონე ნაგავსაყრელი, რაც იწვევს სხვადასხვა ტიპის პრობლემებს, როგორცაა ეპიდემიის გავრცელების საშიშროება, ნიადაგისა და წყლის დაბინძურება და ა.შ. აღსანიშნავია ასევე ის გარემოებაც, რომ არ ხდება სახიფათო და ინფექციური ნარჩენების სორტირება-განცალკევება, მათი გადამუშავება ან განცალკევებით დეპონირება.

რაც შეეხება მუნიციპალური ნარჩენების მენეჯმენტს, აღსანიშნავია რომ ეს სფეროც საკმაოდ მოუწესრიგებელია. ადგილობრივ თვითმმართველობას “ადგილობრივი მოსაკრებლების შესახებ” საქართველოს კანონის მიხედვით, უფლება აქვს შემოიღოს მოსაკრებელი დასახლებული ტერიტორიის დასუფთავებისათვის, რომელსაც იხდიან ფიზიკური ან იურიდიული პირები. მისი განაკვეთი განისაზღვრება არაუმეტეს 1,5 ლარის ოდენობით ერთ სულ მოსახლეზე, ხოლო იურიდიულ პირებზე, ორგანიზაციებსა და დაწესებულებებზე არაუმეტეს 25 ლარისა ერთ კუბურ მეტრ ნარჩენზე. მოსაკრებლის ოდენობა სხვადასხვა ფაქტორის მოქმედებით განისაზღვრება, კერძოდ: ნარჩენების სახეობის, ნორმის და დაკავებული ფართის მიხედვით. ამასთან აღსანიშნავია, რომ მოსაკრებლის ოდენობა არ უნდა აღემატებოდეს მომსახურების ორგანიზების და ადმინისტრირების ხარჯებს. სამწუხაროდ, მუნიციპალიტეტების უმრავლესობაში არ ხდება ნარჩენების გატანასთან დაკავშირებული ხარჯების ზუსტი გაანგარიშება და შესაბამისი მოსაკრებ-



ლის დადგენა. ამასთან, სერიოზულ პრობლემას ქმნის ის გარემოებაც, რომ ადგილობრივ თვითმმართველობას არ გააჩნია არანაირი სამართლებრივი ბერკეტი მოსაკრებლის გადაუხდელობის შემთხვევაში, არ გადახდელი პირის მიმართ გამოიყენოს რაიმე სახის სანქცია ან ჯარიმა. შესაბამისად, ნაგვის გატანის ხარჯები მხოლოდ ნაწილობრივ (დაახლოებით 30%-მდე) იფარება მოსაკრებლიდან ამოღებული სახსრებით. აქედან გამომდინარე, აღნიშნული სფეროს სუბსიდირება ტვირთად აწევს ადგილობრივი თვითმმართველობების ისედაც მწირ ბიუჯეტებს.

საყოფაცხოვრებო და სანარმოო ნარჩენების შეგროვებისა და ტრანსპორტირების ორგანიზებას ძირითადად ახორციელებს მუნიციპალიტეტის მიერ ტენდერის საფუძველზე გამოვლენილი კერძო შებენიერი პასუხისმგებლობის საწარმოები ან მუნიციპალიტეტის მიერ დაარსებული საწარმოები. დასუფთავების საწარმოებს ძირითადად ერთნაირი ხელშეკრულებები აქვთ ადგილობრივ თვითმმართველობებთან. სამუშაოების ჩამონათვალში, რომელიც საწარმოების მიერ უნდა იქნეს განხორციელებული ნარჩენების შეგროვებასთან ერთად შედის ქუჩების, სკვერების, პარკების დასუფთავება და ა.შ.

2. გურჯაანის მუნიციპალიტეტის ზოგადი დახასიათება

გურჯაანის მუნიციპალიტეტი მდებარეობს კახეთის რეგიონში, ალაზნის ვაკესა და გომბორის ქედის კალთებზე. მუნიციპალიტეტის მთლიანი ფართობი შეადგენს 846 კმ²-ს, მოსახლეობა - 72.618 კაცს. მუნიციპალიტეტის უმაღლესი ორგანოა საკრებულო, ხოლო აღმასრულებელი ორგანო - გამგეობა. თვითმმართველობის ტერიტორიაზე ჩამოყალიბებულია 18 მართვის ტერიტორიული ორგანო, რომელთაგან ქ.გურჯაანი წარმოადგენს მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციულ ცენტრს, ხოლო დანარჩენი კი სოფლის ტიპის დასახლებებია.

მუნიციპალიტეტში ეკონომიკის წამყვანი დარგია სოფლის მეურნეობა, ძირითადად მევენახეობა და მეცხოველეობა. ვაზის კულტურას უკავია სასოფლო სამეურნეო სავარგულების 20%. მრეწველობის მთავარი დარგია მეღვინეობა. მუნიციპალიტეტში რამდენიმე ღვინის და სპირტის ქარხანაა, ასევე არსებობს სხვა პროფილის მცირე საწარმოებიც. მთავარი წიაღისეული სიმდიდრეა სამკურნალო ტალახი, რომლის ბაზაზეც შექმნილია კურორტი ახტალა. ამდენად, გურჯაანის მუნიციპალიტეტში წარმოიქმნება როგორც საყოფაცხოვრებო, ასევე სანარმოო ნარჩენები.

გურჯაანის მუნიციპალიტეტის 2008 წლის ბიუჯეტი განისაზღვრა 6.530,6 ათასი ლარით, მათ შორის საკუთარი შემოსავლები შეადგენს 3.377,4 ათას ლარს, ხოლო დანარჩენი 3.153,2 ათასი ლარი მიზნობრივი და სპეციალური ტრანსფერის სახით სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მიღებული სახსრებია. ერთ სულ მოსახლეზე გაანგარიშებით, მუნიციპალიტეტში მთლიანი საბიუჯეტო შემოსავლები შეადგენს 89,9 ლარს, ხოლო საკუთარი შემოსავლები კი 46,5 ლარს.

გურჯაანის მუნიციპალიტეტში, განსაკუთრებით კი სოფლების ტერიტორიაზე წლების განმავლობაში დიდ პრობლემას წარმოადგენდა საყოფაცხოვრებო ნარჩენების შეგროვება და გატანა. რის შედეგადაც სულ უფრო და უფრო იზრდებოდა გარემოს ეკოლოგიური დაბინძურების ხარისხი, რაც დიდ საფრთხეს უქმნიდა მუნიციპალიტეტში მცხოვრებ მოსახლეობის ჯანმრთელობის მდგომარეობას. სწორედ აღნიშნული პრობლემის მოგვარების საჭიროება დაისახა ერთ-ერთ მთავარ პრიორიტეტად გურჯაანის მუნიციპალიტეტის ადგილობრვმა ხელისუფლებამ.

გარემოს დაბინძურების წინააღმდეგ ბრძოლა გულისხმობს თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე საყოფაცხოვრებო ნარჩენების შეგროვებას, გადამუშავებას და გატანას. განსხვავებით სხვა თვითმმართველობებისაგან, გურჯაანის მუნიციპალიტეტში 2008 წელს შესაძლებელი გახდა საყოფაცხოვრებო ნარჩენების შეგროვება-გატანა არა მხოლოდ ადმინისტრაციული ცენტრიდან (ქ.გურჯაანიდან), არამედ მუნიციპალიტეტის მთელი ტერიტორიიდან (სოფლებიდან). რაც საქართველოს მასშტაბით მუნიციპალიტეტებში პირველი პრეცედენტია.

გურჯაანის მუნიციპალიტეტში, ისევე როგორც ყველა სხვა მუნიციპალიტეტში, ნარჩენების შეგროვება და გატანა ხდებოდა მხოლოდ ადმინისტრაციულ ცენტრებში და ეს წარმოადგენდა პრობლემას მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე არსებული სოფლების მოსახლეობისათვის. სოფლებში გაჩნდა “თვითნებური” ნაგვავსაყრელები, რომელიც დიდ საშიშროებას წარმოადგენდა გარემოს დაბინძურებისა და ეპიდემიის გავრცელების კუთხით. სწორედ ამ პრობლემიდან გამომდინარე, დღის წესრიგში დადგა სოფლებიდან საყოფაცხოვრებო ნარჩენების გატანა.



3. მაგალითი

შექმნილი სიტუციიდან გამომდინარე, გურჯაანის მუნიციპალიტეტის ხელისუფლებამ ნარჩენების მართვის ორგანიზებისა და ოპტიმიზაციისათვის განახორციელა შემდეგი სახის ღონისძიებები:

- საკრებულომ შემოიღო “დასახლებული ტერიტორიის დასუფთავებისათვის მოსაკრებლი” მუნიციპალიტეტის მთელ ტერიტორიაზე,
- ადგილობრივი ბიუჯეტიდან გამოყო სუბსიდიები,
- ტენდერების საფუძველზე გამოავლინა შემსრულებელი კომპანიები.

1. **საკრებულომ მიიღო დადგინილება** “გურჯაანის მუნიციპალიტეტის დასახლებული ტერიტორიის დასუფთავებისათვის მოსაკრებლის შემოღებისა და დასუფთავებისათვის მოსაკრებლის გადახდის ინსტრუქციის დამტკიცების შესახებ”. აღნიშნული დოკუმენტი აწესრიგებს გურჯაანის მუნიციპალიტეტის მთელ ტერიტორიაზე საყოფაცხოვრებო ნარჩენების წარმომქმნელთა მიერ დასახლებული ტერიტორიის დასუფთავების მოსაკრებლის გადახდასთან დაკავშირებულ ურთიერთობებს, განსაზღვრავს მოსაკრებლის განაკვეთის დაწესების, გადახდის წესსა და მოსაკრებლის გადამხდელთა უფლება-მოვალეობებს. აღნიშნული წესის თანახმად, მოსაკრებლების გადამხდელი არიან ფიზიკური ან/და იურიდიული პირები, ორგანიზაციები, დაწესებულებები, რომლებიც გურჯაანის მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე წარმოქმნიან ნარჩენებს. მოსაკრებლის განაკვეთი დიფერენცირებულია და იგი დამოკიდებულია ნარჩენების წარმომქმნელის მიერ დაგროვებული ნარჩენების წონის, მოცულობის ან ნარჩენების დაგროვების ნორმის, ნარჩენების სახეობების მიხედვით, აგრეთვე ნარჩენების წარმომქმნელის დაკავებული ფართობის, დასაქმებული პერსონალის რაოდენობის, საქონლის (მომსახურების) მომხმარებელთა რაოდენობის და ა.შ.

მოსაკრებლის გადახდა წარმოებს გურჯაანის მუნიციპალიტეტის შესაბამის საბიუჯეტო ანგარიშზე, მოსახლეობისათვის და ორგანიზაციებისათვის მოსაკრებლის გადახდის ქვითრის საშუალებით. გურჯაანის მუნიციპალიტეტში მოსაკრებლის გადახდის ქვითარი გამოიწერება იმ უძრავი ქონების მესაკუთრეზე (ფიზიკურ და იურიდიულ პირებზე), რომლის საკუთრებაშიც წარმოიქმნება საყოფაცხოვრებო ნარჩენები.

ქვითრის ტიპიურ ფორმას ამტკიცებს მუნიციპალიტეტის გამგებელი, რომლის სავალდებულო რეკვიზიტებია:

- მესაკუთრის მონაცემები,
- მოსაკრებლის გადამხდელის მონაცემები,
- გადასახდელი თანხა,
- გადახდის ვადები,
- გადახდის ადგილი.

მოსაკრებელი გადაიხდებიან თვეში ერთხელ, თვის ბოლოდან მომავალი თვის 20 რიცხვამდე. გადამხდელს შეუძლია მოსაკრებელი გადაიხადოს წინასწარ. მოსაკრებლის გადახდის ვალდებულება წარმოიქმნება მოსახლეობისათვის - მომსახურების ერთი თვის განმავლობაში მიღების შემთხვევაში, ხოლო ორგანიზაციების, დაწესებულებებისა და იურიდიული პირებისათვის - მომსახურების მიღებისთანავე. მოსაკრებლის გადახდის ვალდებულება წყდება ნარჩენების წარმომქმნელთა მიერ გურჯაანის მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე ნარჩენების წარმოქმნის შეწყვეტის შემდეგ, თვის დასრულებასთან ერთად. მოსაკრებლის გადახდებვისათვის პასუხისმგებლობა ეკისრება მუნიციპალიტეტის გამგეობის დასუფთავების სამსახურს.

მოსახლეობისათვის მოსაკრებლის განაკვეთი მუნიციპალიტეტში დიფერენცირებულია. ქ.გურჯაანის ტერიტორიაზე მოსახლეობისათვის დასუფთავების მოსაკრებლის ოდენობა განისაზღვრა ერთ სულიან ოჯახზე 50 თეთრით, ხოლო 2 ან მეტ სულიან ოჯახზე - 1 ლარით. სოფლის ტერიტორიაზე მაცხოვრებელი 1 ოჯახისათვის კი მოსაკრებლის ოდენობა 60 თეთრით განისაზღვრა. რაც შეეხება ორგანიზაციებს, დაწესებულებებსა და იურიდიულ პირებს, მათთვის შემუშავებულია ფორმულა, რომელიც ვრცელდება მუნიციპალიტეტის მთელ ტერიტორიაზე, მიუხედავად მისი ადგილმდებარეობისა (ანუ ის იქნება ქალაქის ტიპის დასახლებაში თუ სოფლის ტიპის დასახლებაში):

იურიდიული პირებისათვის დასუფთავების მოსაკრებელი გურჯაანის მუნიციპალიტეტში გაიანგარიშება შემდეგი ფორმულით:



მ=გXრ, სადაც:

მ - ერთი თვის მოსაკრებელი იურიდიული პირებისათვის (ლარი);

გ - მოსაკრებლის განაკვეთი თვეში ზომის ერთეულზე (ლარი);

რ - ზომის ერთეულის ფაქტიური რაოდენობა (შესაბამისი ფართი, ადგილი, სანოლი და ა.შ.), რომლის საბაზისო განაკვეთებიც მოცემულია ქვემოთ მოტანილ #6 ცხრილში:

ცხრილი №6. დასუფთავების მოსაკრებელი გურჯაანის მუნიციპალიტეტში

სამენარმეო საქმიანობა	ზომის ერთეული	მოსაკ-ის განაკვეთი თვეში ზომის ერთეულზე (ლარი)
მუზეუმები, ბიბლიოთეკები	საერთო ფართის 1მ ²	0,025
ოფისები, სააგენტოები, პროფესიული და სახელმწიფო ორგანიზაციები, ბანკები, საკრედიტო და საფინანსო ორგანიზაციები	საერთო ფართის 1მ ²	0,01
კინოთეატრები და თეატრები	მაყურებლის ერთ სავარძელზე	0,02
სკოლები, ინსტიტუტები, კოლეჯები, საბავშვო ბაგაბალები, (საგანმანათლებლო დაწესებულებები)	ერთ მოსწავლეზე	0,03
სასტუმროები	ერთ სანოლზე	0,4
საავადმყოფოები	ერთ სანოლზე	0,25
პოლიკლინიკები, სამედიცინო დიაგნოს. ცენტრები	საერთო ფართის 1მ ²	0,03
ეჭიმებისა და სტომატოლოგიური კაბინეტები	საერთო ფართის 1მ ²	0,25
სტადიონები, სპორტულ გამაჯანსაღებელი დაწესებულებების ტერიტორიები და მანეჟები	ერთ კუბ. მეტრ ნარჩენზე	10
სასურსათო საქონლის მაღაზიები	სამუშაო ფართის 1მ ²	0,25
სამრეწველო საქონლის მაღაზიები და აფთიაქები	სამუშაო ფართის 1მ ²	0,2
აგრარული ბაზრები	საერთო ფართის 1მ ²	0,03
შერეული საქონლის ბაზრები	საერთო ფართის 1მ ²	0,03
ავტოსადგომები და სანყოფიერები	საერთო ფართის 1მ ²	0,05
ბენზინგასამართი სადგურები ავტომანქანების სარემონტო სადგურები,	საერთო ფართის 1მ ²	0,1
ტექნოპარკების ადგილები	ღია ფართის 1მ ²	0,3
აბანოები, საუნები	საერთო ფართის 1მ ²	0,1
სადალაქოები და სილამაზის სალონები	საერთო ფართის 1მ ²	0,2
რესტორნები, სასადილოები, კაფეები და ბარები	საერთო ფართის 1მ ²	0,15
საცხოვრები	სამუშაო ფართის 1მ ²	0,2
ტოტალიზატორები, სათამაშო კლუბები	საერთო ფართის 1მ ²	0,2
რკინიგზისა და საავტომობილო სადგურები	დახურული ფართის 1მ ²	0,1
სანარმოლო დანიშნულების ობიექტების ღია ტერიტორიები	ღია ფართის 1მ ²	0,001

წყარო: "გურჯაანის მუნიციპალიტეტის დასახლებული ტერიტორიის დასუფთავებისათვის მოსაკრებლის შემოღებისა და დასუფთავებისათვის მოსაკრებლის გადახდის ინსტრუქციის დამტკიცების შესახებ" გურჯაანის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილება.



მაგალითისთვის განვიხილოთ გურჯაანის მუნიციპალიტეტში მდებარე სასტუმრო “რები გურჯაანის”-სათვის ერთი თვის დასუფთავების მოსაკრებლის ოდენობის გაანგარიშების წესი. სასტუმროს გააჩნია 30 საწოლი, ერთ საწოლზე მოსაკრებლის განაკვეთი თვეში შეადგენს 0,4 ლარს, შესაბამისად ფორმულის თანახმად მოსაკრებლის ოდენობა იქნება $m=30 \times 0,4=12$ ლარი თვეში.

აღნიშნული დადგენილების მიღებით მონესრიგდა დასუფთავების მოსაკრებლის გადახდასთან დაკავშირებული ურთიერთობები, მკაფიოდ განისაზღვრა, თუ ვინ არიან მოსაკრებლის გადამხდელები და რა ტარიფებით მოუწევთ მათ გადახდა. მოსახლეობა დადებითად მიუდგა საკრებულოს გადაწყვეტილებას სერვისის მიწოდების და შესაბამისად მოსაკრებლის დაწესების შესახებ, თუმცა ისიც უნდა აღინიშნოს, რომ ჯერ კიდევ დაბალია მოსაკრებლის ამოღების მაჩვენებელი.

2. დასახლებული ტერიტორიის დასუფთავების მოსაკრებლიდან მიღებული შემოსავლები მინიმალურია და არაა საკმარისი ნარჩენების შეგროვებასა და გატანასთან დაკავშირებული ხარჯების დასაფარავად. გურჯაანის მუნიციპალიტეტის გადაწყვეტილებით, ადგილობრივ ბიუჯეტში გათვალისწინებულ იქნა დამატებითი სახსრები, რომელიც სუბსიდიის სახით გადაეცემა შემსრულებელ ორგანიზაციებს. ამ კუთხით, 2008 წლის გურჯაანის ადგილობრივ ბიუჯეტში გათვალისწინებული იქნა 227,9 ათასი ლარის გამოყოფა, რაც მთლიანი ბიუჯეტის 3,5%-ს შეადგენს. აღნიშნული თანხიდან 127,9 ათასი ლარი გამოყოფილი იქნა ქ.გურჯაანის ტერიტორიაზე საყოფაცხოვრებო ნარჩენების შეგროვებისა და გატანისათვის, ხოლო მუნიციპალიტეტის სოფლებიდან ნარჩენების გატანისათვის - 100 ათასი ლარი. აღსანიშნავია ასევე ის ფაქტი, რომ 2008 წელს დაწყებული ეს ტენდენცია მიმდინარე წელს კიდევ უფრო გაფართოვდა და მუნიციპალიტეტის საკრებულომ ადგილობრივ ბიუჯეტში 300 ათასი ლარი გაითვალისწინა, აქედან 150 ათასი ქალაქის ტერიტორიისათვის, ხოლო 150 ათასი სხვა დანარჩენი ტერიტორიისათვის.

3. გურჯაანის მუნიციპალიტეტმა გამოაცხადა ტენდერი ორ ლოტად. პირველი ლოტი გულისხმობდა ქ.გურჯაანის ტერიტორიის დასუფთავებას, საყოფაცხოვრებო ნარჩენების შეგროვებას და გატანის უზრუნველყოფას, სადაც გამარჯვებულად გამოვლენილ იქნა მუნიციპალური საწარმო შ.პ.ს. “ქ.გურჯაანის კომუნალური სერვისი”, ხოლო მეორე ლოტით გამოცხადდა მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე სოფლებიდან საყოფაცხოვრებო ნარჩენების შეგროვება-გატანა, სადაც ტენდერის საფუძველზე შერჩეულ იქნა კერძო კომპანია შ.პ.ს. “თავწყარო”.

მუნიციპალური შპს “ქ.გურჯაანის კომუნალური სერვისი” 2003 წლიდან ფუნქციონირებს. ორგანიზაციაში დასაქმებულია 40 ადამიანი, აქედან მტვირთავების საშუალო ანაზღაურება 140 ლარს შეადგენს, ხოლო მეწოდვეებს დასუფთავებული “ნორმების” მიხედვით ეძლევათ ხელფასი (3.000 კვ.მ. - 35 ლარი). ორგანიზაციის მფლობელობაშია ერთი ნაგავმზიდი, ორი თვითმცლელი და ერთი ტრაქტორი, რომლებიც ქალაქის ტერიტორიაზე გარკვეული გრაფიკით მოძრაობენ. ქალაქი დაყოფილია უბნებად და თითო უბნიდან კვირაში ორჯერ ხდება საყოფაცხოვრებო ნარჩენების გატანა, რომლებიც სპეციალურ ბუნკერებში გროვდება მოსახლეობის მიერ. ორგანიზაციის განცხადებით, მოსაკრებლის ამოღების მაჩვენებელი საკმაოდ დაბალია და იგი 30%-ს შეადგენს.

შპს “თავწყარო” 2008 წელს იქნა დაფუძნებული და როგორც აღვნიშნეთ, იგი ამავე წელს ტენდერის საფუძველზე იქნა შერჩეული მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე სოფლებიდან საყოფაცხოვრებო ნარჩენების შეგროვება-გატანის უზრუნველყოფისათვის. ორგანიზაციაში დასაქმებულია 22 ადამიანი, აქედან მტვირთავების საშუალო ხელფასია 200-220 ლარი ხოლო მძღოლების 250 ლარი. ორგანიზაციას გააჩნია ხუთი თვითმცლელი, რომლებიც ასევე დადგენილი გრაფიკის მიხედვით მუნიციპალიტეტის თითოეულ სოფელში მოძრაობს კვირაში ერთხელ. გურჯაანის მუნიციპალიტეტი 24 სოფელს მოიცავს და ამ სოფლების მოსახლეობა სულ შეადგენს 60 ათასს. თვითმცლელების მოძრაობის გრაფიკის სქემა სოფლებში რამდენიმე ადგილას არის განთავსებული რათა მოსახლეობა ინფორმირებული იყოს ამის შესახებ. საყოფაცხოვრებო ნარჩენების შეგროვება ხდება მოსახლეობის მიერ პოლიეთილენის პარკებში.

გემოაღნიშნული ღონისძიებების შედეგად, გურჯაანის მუნიციპალიტეტში საგრძნობლად გაუმჯობესდა საყოფაცხოვრებო ნარჩენების შეგროვებისა და გატანის სერვისი. დღეისათვის ნარჩენების გატანა ხდება არა მხოლოდ ადმინისტრაციული ცენტრიდან (ქ.გურჯაანიდან), არამედ სოფლებიდანაც. შემცირდა თვითნებური ნაგავსაყრელების რაოდენობა და წარმოქმნა, შესაბამისად შემცირდა გარემოს დაბინძურების მაჩვენებელი და იკლო ეპიდემიების გავრცელების რისკმა.



4. გურჯაანის მუნიციპალიტეტში ჩატარებული სოციალოგიური გამოკითხვის შედეგები

მოსახლეობის განწყობა ახლადგამართული სისტემის მიმართ ძალიან დადებითია, რასაც ჩვენს მიერ ჩატარებული გამოკითხვა ადასტურებს. სპეციალურად შემუშავებული კითხვარის საშუალებით გამოკითხვა ჩატარდა სამ სოფელში (სოფ. გურჯაანი, ველისციხე და ახაშენი) და სულ გამოკითხულ იქნა 60 ადამიანი შემთხვევითი შერჩევის საფუძველზე.

გამოკითხულთა 91,7 % თვლის, რომ მისი სოფელი არის სუფთა, ხოლო 8,3%-ს მიაჩნია, რომ დასუფთავების მაჩვენებელი საშუალო დონეზე დგას.

გამოკითხულთა 90% რეგულარულად საქმის კურსშია, თუ რა სიხშირით და პერიოდულობით ხდება ნარჩენების გატანა, აღნიშნულ ინფორმაციას არ ფლობს გამოკითხულთა მხოლოდ 10%.

რესპოდენტთა 93,3% კმაყოფილია ნარჩენების შეგროვება-გატანის სერვისით, ხოლო 6,7%-ს მიაჩნია, რომ საჭიროა მეტი ძალისხმევა პრობლემის მოსაგვარებლად.

კვლევის შედეგად გამოვლინდა, რომ კვლავაც მოუწესრიგებელი რჩება ნარჩენების შეგროვება-გატანის მოსაკრებლის ამოღების საკითხი. გამოკითხულთა 75% აცხადებს, რომ აღნიშნული მომსახურების საზღაურად იხდის ერთ ლარს ყოველთვიურად, გამოკითხულთა 16% იხდის - 0,6 ლარს, ხოლო დარჩენილი 9% ამბობს, რომ მათთვის უცნობია, თუ რამდენია ნორმირებული მოსაკრებელი ერთ ოჯახზე.

შეკითხვაზე, თუ რა სიხშირით იხდიან რესპოდენტები ნარჩენების გატანის მოსაკრებელს, 60% ამბობს, რომ იხდის ყოველთვიურად, ხოლო 40% იხდის შეძლებისდაგვარად.

41,6% მიიჩნევს, რომ სასურველია სოფლებში დაიდგან ნაგვის შესაგროვებელი სპეციალური ბუნკერები, რომ უფრო ეფექტური გახდეს ნაგვის შეგროვება-გატანის პროცედურა.

რესპოდენტთა 91,7% მიიჩნევს, რომ ნაგვის შეგროვება-გატანაზე დანესებული 0,6 ლარიანი ტარიფი სავსებით მისაღებია, ხოლო 8,3%-ს უჭირს პასუხის გაცემა.

5. დასკვნა

- როგორც ცნობილია, საყოფაცხოვრებო ნარჩენების შეგროვება და გატანა ძალიან აქტუალურია საქართველოს სხვა დანარჩენი მუნიციპალიტეტების სოფლებისათვისაც. სერვისის არარსებობის გამო სოფლის მოსახლეობას უწევს ნარჩენების გატანა სპონტანურ ნაგავსაყრელებზე, რის შედეგადაც ბინძურდება მდინარეები, ხეხეები, ნიადაგი, ჰაერი და ა.შ., რაც დიდ ზიანს აყენებს გარემოს. შესაბამისად, გურჯაანის მუნიციპალიტეტის გამოცდილების გაზიარება ამ კუთხით დიდ დახმარებას გაუწევს მუნიციპალიტეტებს აღნიშნული პრობლემის გადაჭრაში.
- გურჯაანის მუნიციპალიტეტის მიერ სოფლის ტერიტორიიდან ნარჩენების გატანის ორგანიზება, როგორც ავღნიშნეთ პირველი პრეცედენცია და ამ კუთხით საქართველოში ინოვაციას წარმოადგენს და რომელიც საკმაოდ წარმატებით ხორციელდება. მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტში ამ კუთხით გამოყოფილმა სახსრებმა პრაქტიკული ასახვა ჰპოვა დასუფთავების თვალსაზრისით, რაც იძლევა იმის საფუძველს, რომ სხვა მუნიციპალიტეტებშიც ასეთივე წარმატებული იქნება დასუფთავების სერვისის მსგავსი პრინციპით გამართვა.
- კიდევ ერთი დადებითი ეფექტი, რაც გურჯაანის მუნიციპალიტეტში დასუფთავების სერვისის ახლებურად გამართვამ მოიტანა, არის ის, რომ აღნიშნულ სფეროში დასაქმდა რამდენიმე ათეული ადამიანი. მუნიციპალიტეტის მონაცემებით, დასუფთავების სერვისში საერთო ჯამში 60-მდე ადამიანია დასაქმებული.



კეისი №4

ადგილობრივი თვითმმართველობის საბიუჯეტო სახსრების არამიზნობრივი და არაეფექტური ხარჯვა

მიხეილ ძაგანია

1. საკითხის არსი

ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტი არის ადგილობრივი პოლიტიკის განმსაზღვრელი ფინანსური დოკუმენტი, რომელიც უნდა უზრუნველყოფდეს მოსახლეობის წინაშე არსებული პრიორიტეტული პრობლემების გადაჭრას. სამწუხაროდ, საქართველოს ადგილობრივ თვითმმართველობებში არაა მკაფიოდ ჩამოყალიბებული ის პრიორიტეტები, რომლებიც წესით განსაზღვრული უნდა იყოს ხარჯების დაგეგმვისას. აგრეთვე არაა ჩამოყალიბებული ის საფუძვლები, რის მიხედვითაც ხარჯები მოცემული სახით იგეგმება. ხშირად გაუგებარია, თუ რა პრინციპითაა დადგენილი მოცემული ხარჯის ოდენობა, რა მიზანი აქვს ყოველ ამგვარ ხარჯს. ხარჯები წარმოდგენილია ცხრილური სახით და მხოლოდ დაფინანსების რაოდენობის შესახებ იძლევა ინფორმაციას, მიუხედავად იმისა, რომ საკმაოდ მნიშვნელოვანია კონკრეტული დაფინანსების შესახებ დასაბუთებების არსებობაც.

კეისი შეეხება ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტის საკუთარი მწირი სახსრების არამიზნობრივი და არაეფექტური ხარჯვის საკითხებს. განხილულია ადგილობრივი ბიუჯეტიდან შინაგან საქმეთა სამინისტროს ტერიტორიული ორგანოების (პოლიციის) დაფინანსების და წყალმომარაგების კომპანიების სუბსიდირების საკითხები. ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტიდან შინაგან საქმეთა სამინისტროს ტერიტორიული ორგანოების (პოლიციის) დაფინანსებას (მიუხედავად იმისა, რომ აღნიშნული არ წარმოადგენს თვითმმართველობის არც ექსკლუზიურ, არც ნებაყოფლობით და დელეგირებულ უფლებამოსილებას) ახდენენ ის მუნიციპალიტეტებიც, რომლებიც ძირითადად გამოთანაბრებით ტრანსფერზე არიან დამოკიდებულნი. ანალოგიური მდგომარეობაა წყალმომარაგების კომპანიების დაფინანსების სფეროშიც. ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებში გვხვდება წყალმომარაგების სფეროზე საკუთარი შემოსულობების მიმართვის ფაქტებიც, რაც კანონის დარღვევაა. აღნიშნული გარემოება კიდევ უფრო ართულებს ისედაც მწირი მუნიციპალური ფინანსების რაციონალურად ხარჯვის საკითხებს.

კეისში განხილულია ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტიდან არასაკუთარი უფლებამოსილებების დაფინანსება რამდენიმე მუნიციპალიტეტის მაგალითზე. კონკრეტულ ქეისად მოყვანილია ხარაგაულის მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტი და ამ მუნიციპალიტეტის საკრებულოს სხდომაზე ბიუჯეტის არაკომპეტენტური განხილვა-დამტკიცება.

2. საკანონმდებლო ბაზის მიმოხილვა

“ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ორგანული კანონითა და “ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ” საქართველოს კანონით, ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტის საკუთარი შემოსავლებით უნდა დაფინანსდეს მხოლოდ მისი ექსკლუზიური უფლებამოსილებები. ამასთან აღსანიშნავია, რომ თვითმმართველობის ორგანოების უფლებამოსილებებს არ განეკუთვნება ისეთი დაწესებულებების დაფინანსება, რომელიც ცენტრალური ხელისუფლების ბიუჯეტიდან ან კიდევ კერძო სექტორის მიერ ფინანსდება.

“საზოგადოებრივი უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ” საქართველოს კანონის I მუხლის, I პუნქტის თანახმად, საზოგადოებრივი უსაფრთხოების სამსახური არის საქართველოს აღმასრულებელ ხელისუფლებაში შემავალი სამართალდამცვი სპეციალური გასამხედროებული დაწესებულებების სისტემა, რომელიც თავისი კომპეტენციის ფარგლებში უზრუნველყოფს საზოგადოებრივ უსაფრთხოებას საშინაო და საგარეო საკითხებში. ამავე კანონის მე-17 მუხლის I პუნქტის შესაბამისად, საზოგადოებრივი უსაფრთხოების სამსახური ფინანსდება საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან.

მართალია “პოლიციის შესახებ” საქართველოს კანონის თანახმად (კანონის 32-ე მუხლი), “საქართველოს



შინაგან საქმეთა სამინისტროს სტრუქტურული ქვედანაყოფების, ტერიტორიული ორგანოების, მისი მმართველობის სფეროში შემავალი სახელმწიფო საქვეყნებო დაწესებულებები ფინანსდება საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ან/და ადგილობრივი თვითმმართველობების ბიუჯეტიდან³⁴, მაგრამ აღნიშნული ჩანაწერი წინააღმდეგობაში მოდის “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” საქართველოს ორგანულ კანონთან.

აგრეთვე არსებობს საქართველოს მთავრობის 2006 წლის 24 მარტის #135 განკარგულება, რომელიც ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს “სთხოვს” ზემოაღნიშნული კანონის საფუძველზე საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს ტერიტორიული ორგანოებიდან წარმოდგენილი მოთხოვნის შესაბამისად, ადგილობრივ ბიუჯეტში, საზოგადოებრივი წესრიგისა და მომსახურების ხარჯებში, გაითვალისწინონ შსს-ს ტერიტორიული ორგანოების მატერიალური და ტექნიკური უზრუნველყოფის მიზნით განსაზღვრულ ღონისძიებათა ფინანსური უზრუნველყოფისათვის საჭირო სახსრები შემდეგი მუხლებით: “სხვა საქონელი და მომსახურება” და “კაპიტალური ხარჯები”. აღნიშნული ჩანაწერიც ასევე ეწინააღმდეგება “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ორგანულ კანონსა და “ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეული ბიუჯეტის შესახებ” კანონს. ვინაიდან “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ორგანული კანონი ზემდგომი საკანონმდებლო აქტია, ვიდრე “პოლიციის შესახებ” კანონი და მთავრობის დადგენილება, ადგილობრივი ხელისუფლება უნდა ხელმძღვანელობდეს ორგანული კანონით და არ უნდა აფინანსებდეს პოლიციის ხარჯებს.

რაც შეეხება წყალმომარაგების სფეროს, უნდა აღინიშნოს, რომ ის დღესდღეობით არც ადგილობრივი და არც ცენტრალური ხელისუფლების უფლებამოსილებას არ წარმოადგენს და შესაბამისად სახელმწიფო ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტებიდან ამ სფეროში მოქმედი საწარმოებისათვის რაიმე სახის ფინანსური დახმარების განევა არამიზნობრივ ხარჯად ჩაითვლება. მიუხედავად ამისა, მოსახლეობის სოციალური მდგომარეობის და შესაბამისად მათი სყიდვითუნარიანობის გათვალისწინებით, წყალმომარაგება იყო და რჩება სახელმწიფოს მხრიდან დოტაციურ სფეროდ, თუმცა ამის უფლება არც ერთი დონის ხელისუფლებას არ გააჩნია.

“ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ” 2005 წლის 25 მარტს მიღებული კანონით განისაზღვრა ის ქონება, რომელიც უნდა გადასცემოდეთ ადგილობრივ თვითმმართველობებს საკუთრებაში. აგრეთვე დადგინდა ის პროცედურები, რომელთა თანახმადაც ხორციელდება ქონების გადაცემა. თვითმმართველობების ნაწილმა მოითხოვა მის ტერიტორიაზე მოქმედი სახელმწიფო შპს-ების (ე.წ. წყალკანალი) წილების ადგილობრივ ქონებად გადმოცემა, რაზეც ცენტრალურმა ხელისუფლებამ უარი განაცხადა და მალევე ადგილობრივ თვითმმართველობებს ჩამოერთვათ წყალთან დაკავშირებული საკითხების რეგულირების უფლებამოსილება. თუმცა ეს ფუნქცია არც ცენტრალურმა ხელისუფლებამ იკისრა და ბაზარს გადაეცა. მიუხედავად ამისა, ადგილობრივი თვითმმართველობების მხრიდან მრავლად აქვს ადგილი წყლის მიწოდების დაფინანსების შემთხვევებს.

3. ბიუჯეტის განხილვა საკრებულოს სხდომაზე

ხარაგაულის მინიციპალიტეტის 2009 წლის ბიუჯეტის დამტკიცებაზე საკრებულოში ორი დღის განმავლობაში მსჯელობდნენ და საკმაოდ საინტერესო დისკუსიებიც გაიმართა, რაც ნამდვილად მისასალმებელია, ვინაიდან ასეთი მნიშვნელოვანი დოკუმენტის მიღებისას აუცილებელია დეტალურად იქნას განხილული თითოეული ხარჯის აუცილებლობა და მისი მიზნობრიობა.

სამწუხაროდ, ხარაგაულის მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის პროექტის მიმართ ექსპერტების და საკრებულოს ცალკეული წევრების მხრიდან გარკვეული შენიშვნების მიუხედავად, მიმდინარე წლის 27 იანვარს საკრებულოს უმრავლესობით ბიუჯეტი მაინც, გამგეობის მიერ წარმოდგენილი სახით იქნა დამტკიცებული. უფრო მეტიც, დამტკიცებულ ბიუჯეტში კიდევ უფრო გაიზარდა იმ მუხლების დაფინანსება, რომელთა მიმართაც გამოთქმული იყო შენიშვნები და აუცილებელი იყო მათი შემცირება ან საერთოდ ბიუჯეტიდან ამოღებაც კი. ეს ძირითადად შეეხება პოლიციის საქმიანობასთან და მომსახურებასთან დაკავშირებულ ხარჯებს.

ძალზედ საინტერესოა თვალი მივადევნოთ ხარაგაულის საკრებულოს სხდომას, სადაც მოხდა ბიუჯეტის არაკომპეტენტური განხილვა და დამტკიცება³⁴:

34. “ბიუჯეტის გაზრდა მოსახლეობისთვის თვალში ნაცრის შეყრა”, გაზეთი “ჩემი ხარაგაული”, #4, 2009 წ. 2 თებერვალი.



“წარმოდგენილ ბიუჯეტს მხარს ვერ დავუჭერთ იმის გამო, რომ უკანონოდ აფინანსებთ მაჟორიტარი დეპუტატის ბიუროს, საზოგადოებრივი ჯანდაცვის, სამხედრო სამსახურის, პოლიციის ხარჯებს. ეს დარგები - “სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ” და “საზოგადოებრივი უსაფრთხოების შესახებ” კანონებიდან გამომდინარე, უნდა დაფინანსდეს ცენტრალური ბიუჯეტიდან, - აღნიშნა საკრებულოს ფრაქცია “ერთიანი ხარაგაულის” თავმჯდომარე იური ლურსმანაშვილმა 27 იანვარს საკრებულოს სხდომაზე.

წინა დღით ბიუჯეტის პროექტი საკრებულოს საფინანსო-საბიუჯეტო კომისიამ განიხილა და დადებითი დასკვნა მისცა. კომისიის თავმჯდომარე თემურ გამცემლიძე სხდომაზე რამდენიმე დღით ადრე ბიუჯეტის მხარდაჭერას არ აპირებდა, რადგან, მისივე განცხადებით: არ იყო გათვალისწინებული ბორითის საბავშვო ბაღის შენობის შესყიდვის საკითხი. ამავე დროს იგი არ ეთანხმებოდა გზების შეკეთებაზე გამოყოფილი თანხების ოდენობას და აღნიშნავდა, რომ შემოსავლის ნაწილში ბიუჯეტი უფრო მეტი უნდა დაგვემილიყო.

“დადებითი დასკვნა მივცეთ ბიუჯეტის პროექტს, თუმცა შენიშვნები გვაქვს, რომელიც საკრებულოს მიერ უნდა იყოს გაზიარებული,”-აღნიშნა მან 26 იანვარს. კონკრეტულად, თემურ გამცემლიძე ითხოვდა, რომ ადგილობრივ ხელისუფლებას გამოეძებნა 30 ათასი ლარი ხარაგაულის კინო-თეატრის შესაძენად.

ბორითის საბავშვო ბაღის შეძენის პრობლემა მუნიციპალიტეტის გამგებელმა თორნიკე ავალიშვილმა ბორითის მაჟორიტარ დეპუტატს ასე “მოუგვარა:” “ბაღს ადევს ყადაღა. იგი აუქციონზე გავა. გპირდებით, რომ ის ბავშვები გარეთ არ დარჩებიან.”

საკრებულოს სხდომაზე თემურ გამცემლიძემ დეპუტატებს მიმართა: “თქვენ იცით, რომ პირველი სხდომიდან ვაყენებ ბორითის ბაღის შენობის შესყიდვის საკითხს და თუ საშიშროება შეიქმნება, ყველა დამიდევით გვერდით. ამ ეტაპზე არ აქვს მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტს ბორითის ბაღის შენობის შესყიდვის თანხა.”

რაც შეეხება კინო-თეატრის შესაძენი თანხის გამოძენას, საკრებულოს წევრთა გადაწყვეტილებით, 68 ათასი ლარიდან, რომელიც ბინათმშენებლობისათვის იყო განკუთვნილი და რომლითაც ხარაგაულში საცხოვრებელი კორპუსები უნდა გადაიხუროს, 30 ათასი ლარი გადაიტანეს გამგეობის კაპიტალურ ხარჯებში და საჭიროების შემთხვევაში ამ თანხით შეიძენენ კინო-თეატრის შენობას.

“ჩვენ ბორითის საბავშვო ბაღის შესაძენ თანხასაც გამოვძენით, კინო-თეატრის შესაძენსაც, თუ დავანებებთ თავს ისეთი სფეროების დაფინანსებას, რომელიც არ შემოდის ჩვენს უფლებებში და კანონსაწინააღმდეგოა, - აღნიშნა ფრაქცია “ერთიანი ხარაგაულის” თავმჯდომარე იური ლურსმანაშვილმა, - რატომ ვაძლევთ პოლიციას 40 ათას ლარს, როდესაც ის ფინანსდება ცენტრალური ბიუჯეტიდან; რატომ ვაფინანსებთ მაჟორიტარი დეპუტატის ბიუროს 10 ათასი ლარით, როდესაც მაჟორიტარი ყოველთვიურად ცენტრალური ბიუჯეტიდან იღებს თავისი უფლებამოსილების განხორციელებისათვის 1.500 ლარს; რატომ ვაფინანსებთ სამხედრო განყოფილებას და ჯანდაცვის სამსახურს ადგილობრივი ბიუჯეტიდან, როდესაც ისინი იღებენ დაფინანსებას ცენტრალური ბიუჯეტიდან?”

“მშვიდად გვძინავს და ამიტომ უნდა დავაფინანსოთ პოლიცია. მთელი წლის განმავლობაში ერთი შეცდომა არ დაუშვიათ,”-აღნიშნა საკრებულოს წევრმა ვალოდია კელენჭერიძემ.

საკრებულოს თავმჯდომარის გიგა გლუჩაძის განმარტებით: “სახელმწიფოს მიერ უშიშროების კუთხით გადადგმულ ნაბიჯებს ყველა ხედავს. მეგობრული თხოვნაა, რომ 40 ათასი ლარი გავითვალისწინოთ ამ უწყებისთვის. როგორ დახარჯავენ ამ თანხას, ეს ჩვენი მონიტორინგის ფარგლებში მოხდება; ბატონო იური, მე გთხოვთ, რომ დეპუტატთან მიმართებაში კიდევ უფრო მეტად კოლეგიალური იყოთ, თორემ თქვენ რომ გახდებით დეპუტატი, თუ ოდესმე გახდებით, შეიძლება არც თქვენ დაგიჭირონ მხარი. მე და ბატონი თორნიკე ამ საკითხში კიდევ უფრო მეტად ვიყავით მომჭირნეები, მაგრამ როდესაც იმერეთის მასშტაბით დეპუტატების უფლებამოსილების თანხები გაიშიფრა, აღმოჩნდა, რომ ხარაგაულს ყველაზე ნაკლები თანხა ჰქონდა გათვალისწინებული. უბრალოდ, ჩვენი სახელი და ღირსებაა, რომ დეპუტატს თანაბრად ვცეთ პატივი, როგორც პოზიციამ, ისე ოპოზიციამ. 10 ათასი ლარი ეს არის სიმბოლური თანხა, რომელიც პარლამენტის მაჟორიტარ დეპუტატს სჭირდება საკუთარი უფლებამოსილების განსახორციელებლად.”

წარმოდგენილ ბიუჯეტზე საკრებულოს თავმჯდომარემ დეპუტატებს შენიშვნების გამოთქმისათვის დრო დაუთმო. დაბა ხარაგაულის მაჟორიტარი დეპუტატის გიზო ვეფხვაძის განცხადებით “გადასახედია მივლინების, ოფისის ხარჯები. რამდენად მიზნობრივია მივლინებები, ვინ აკონტროლებს ამას და ბიუჯეტიდან დასაფინანსებელი ორგანიზაციების ხარჯებს. მე არ ვამბობ, რომ არ უნდა დავაფინანსოთ პოლიცია, მაგრამ უნდა დაფინანსდეს კანონიერად.”



საკრებულოს წევრის ამ შენიშვნას გამგებელმა თორნიკე ავალიშვილმა უპასუხა: “ყველა მივლინების ფურცელს დასმული აქვს ბეჭედი, სადაც იყო ესა თუ ის პიროვნება. მე შემოძლია წარმოვიდგინოთ დოკუმენტები, თუ რა საქმეზე იყო წასული. შარშან მივლინებაში გათვალისწინებული თანხებიდან 100 ლარი გაუხარჯავი დარჩა. რაც შეეხება პოლიციის დაფინანსებას, პოლიციის სამმართველო არსებობს ხარაგაულში, არსებობს ტრასაზეც, ამხელა სამმართველოა, ამხელა ტერიტორიაა და მომსახურება ხომ უნდა იმას. ჩვენ ვემსახურებით კიდევ დამატებითი ხარჯებით.”

მკითხველს განვუმარტავთ, რომ მუხლით - ტრანსპორტისა და ტექნიკის ექსპლუატაციისა და მოვლა-შენახვის ხარჯებში გათვალისწინებული 77 ათასი ლარიდან 15 ათასი ლარი დაგეგმილია საკრებულოსთვის, 15 ათასი ლარი - გამგეობისთვის, 7 ათასი ლარი - სახანძრო სამსახურისთვის, ხოლო 40 ათასი ლარი - პოლიციისთვის.

ბიუჯეტის თავდაპირველ ვარიანტში პოლიციის დასაფინანსებლად ხარაგაულის მუნიციპალიტეტის ადგილობრივი ბიუჯეტიდან 3 ათასი ლარი იყო გათვალისწინებული. კავკასიის ეკონომიკური და სოციალური კვლევითი ინსტიტუტის ექსპერტი ოთარ კონჭარია ხარაგაულის მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის შესაფასებაში წერს: “საზოგადოებრივი უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ” საქართველოს კანონის I მუხლის, I პუნქტის თანახმად, საზოგადოებრივი უსაფრთხოების სამსახური არის საქართველოს აღმასრულებელ ხელისუფლებაში შემავალი სამართალდამცვი სპეციალური გასამხედროებული დაწესებულებების სისტემა, რომელიც თავისი კომპეტენციის ფარგლებში უზრუნველყოფს საზოგადოებრივ უსაფრთხოებას საშინაო და საგარეო საკითხებში. ამავ კანონის მე-17 მუხლის, I პუნქტის შესაბამისად, საზოგადოებრივი უსაფრთხოების სამსახური ფინანსდება საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან. მეორე მხრივ, ეს საკითხი არც თვითმმართველობის უფლებამოსილებებს განეკუთვნება და არც მისი დელეგირება მომხდარა. აქედან გამომდინარე, ადგილობრივი ბიუჯეტიდან ასეთი ხარჯების განევა “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ორგანული კანონისა და “ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ” საქართველოს კანონის უხეში დარღვევაა.” ექსპერტის ამ რეკომენდაციის მიუხედავად, ხარაგაულის ადგილობრივმა ხელისუფლებამ პოლიციის დასაფინანსებელი თანხა 40 ათას ლარამდე გაზარდა.

“გარკვეული დროის შემდეგ, მოგვადიებინეთ ინფორმაცია, შინაგან საქმეთა სამინისტროს ბიუჯეტში თუ აისახება ეს თანხა. ჩემი აზრით, პოლიციას ძალიან დიდი “დამსახურება” აქვს ჩატარებული არჩევნების გამო და მგონია, რომ კომპენსაციას უხდით. ხარაგაულში, ალბათ, ამაზე მეტი თანხა ვერ დაიმსახურეს.” - აღნიშნა საკრებულოს სხდომაზე დეპუტატმა ომარ გაგოშიძემ.

საკითხი, რომელიც საკრებულოს სხდომაზე სადაო გახდა, დეპუტატების სახელფასო ანაზღაურებას უკავშირდება. საქმე ის გახლავთ, რომ დეპუტატები, რომლებიც არ არიან არც ფრაქციის და არც კომისიის თავმჯდომარეები, იღებენ ანაზღაურებას უფლებამოსილების განხორციელებისათვის. გასულ წელს ეს თანხა ყოველთვიურად 88 ლარს შეადგენდა, წელს კი 112 ლარამდე გაიზარდა. “არ შეიძლება საჯარო მოხელემ ორგან აიღოს ხელფასი - მაგალითად, სკოლის დირექტორმა ან ნებისმიერმა დეპუტატმა, რომელიც სხვაგან მუშაობს და საჯარო მოხელეა. ეს კანონდარღვევაა, ამისთვის პასუხს მოგვთხოვენ და შეიძლება უკან დაგვაბრუნებინონ ფული. ქალბატონო გულიკო, დაგვეხმარეთ ამ საკითხის გარკვევაში.” - მიმართა იური ლურსმანაშვილმა საფინანსო სამსახურის უფროსს. როგორც საფინანსო სამსახურის უფროსმა განმარტა, თუ დეპუტატებს ხარჯის სახით მისცემენ თანხას, მათ შესაბამისი დოკუმენტები უნდა წარმოადგინონ. “ამჭერად თქვენ გეძლევათ ხელფასის სახით - საშემოსავლო გექვითებათ. ორივე შემთხვევაში გადაწყვეტილება თქვენი მისაღებია,”-დასძინა გულნარა ტოროშელიძემ. იმის გათვალისწინებით, რომ სხვა რაიონებშიც ასე ხდება, საკრებულოს წევრთა უმრავლესობამ გადაწყვიტა, თანხა აიღონ ხელფასის და არა ხარჯის სახით.

4. ზოგადი ანალიზი და შეფასება

ხარაგაულის მუნიციპალიტეტის 2009 წლის ბიუჯეტის შემოსავლების პროგნოზი 2,4 მლნ. ლარით განისაზღვრა. მათ შორის საგადასახადო შემოსავლების სახით პროგნოზირებული იქნა 71 ათასი ლარის მობილიზება, არასაგადასახადო შემოსავლების სახით - 163,9 ათასი ლარის, ხოლო გრანტების მოცულობა კი - 1 მილიონ 805 ათასი ლარით განისაზღვრა.

შემოსავლების სტრუქტურულიდან ნათლად ჩანს, რომ ხარაგაულის მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტი ძირითადად დამოკიდებულია სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მისაღებ გრანტებზე, მისი წილი შემოსავლებში 89 პროცენტს შეადგენს. შემოსავლების კლასიფიკაციის მიხედვით, გრანტების მუხლში ერთიანდება სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ადგილობრივი ბიუჯეტებისათვის გადაცემული გამოთანაბრებითი, მიზნობრივი და სპეციალური ტრანსფერები.



ცენტრალური ბიუჯეტიდან გამოთანაბრებითი ტრანსფერი ადგილობრივ თვითმმართველობებს გამოეყოფა, რათა უზრუნველყოფილი იქნას საქართველოს ყველა მუნიციპალიტეტის თანაბარი სოციალურ-ეკონომიკური განვითარება. ამ მიზნით, 2009 წელს ხარაგაულის მუნიციპალიტეტს გამოეყო 1 მილიონ 208 ათასი ლარი, რომელიც ადგილობრივმა ხელისუფლებამ უნდა გამოიყენოს მხოლოდ მისი ექსკლუზიური უფლებამოსილებების დასაფინანსებლად.

“ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” საქართველოს ორგანული კანონის თანახმად, ცენტრალური ხელისუფლებიდან ადგილობრივი თვითმმართველობებისთვის უფლებამოსილების დელეგირებას (გადაცემას) თან უნდა მოჰყვეს ამ უფლებამოსილების განხორციელებისთვის შესაბამისი ფინანსური და ადამიანური რესურსების გადაცემა. “საქართველოს 2009 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ” კანონის თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველობებისთვის შემდეგი უფლებამოსილებების დელეგირება განისაზღვრა:

- საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის დაცვა,
- სამხედრო ვალდებულებისა და სამხედრო სამსახური,
- სამხედრო სარეზერვო სამსახური,
- მინიმალური სოციალური დახმარება.

ამ უფლებამოსილებების განხორციელებისათვის ხარაგაულის მუნიციპალიტეტის 2009 წლის ბიუჯეტს ცენტრალური ბიუჯეტიდან გადმოეცა მიზნობრივი ტრანსფერი - 163 ათასი ლარი. სამწუხაროდ, ხარაგაულის მუნიციპალიტეტის 2009 წლის ბიუჯეტში კი დელეგირებული უფლებამოსილებების განხორციელებისათვის დაგეგმილია 170 ათასი ლარის გამოყოფა (საზოგადოებრივი ჯანდაცვის ხარჯები - 45 ათასი ლარი; თავდაცვის ხარჯები - 35 ათასი ლარი; სოციალური დაცვის ხარჯები - 90 ათასი ლარი). გამოდის, რომ მუნიციპალიტეტის ხელისუფლება არღვევს მოქმედ კანონმდებლობას და 7 ათას ლარს არამიზნობრივად ხარჯავს ისედაც მწირი ფინანსური რესურსების არსებობის პირობებში. ეს სწორედ ის ფულია, რომელიც ხარაგაულის მუნიციპალიტეტის მოსახლეობის მიერ პრიორიტეტად მიჩნეულ მწვავე პრობლემების მოგვარებას უნდა მოხმარდეს.

აღსანიშნავია, რომ საზოგადოებრივი წესრიგსა და უსაფრთხოებაზე განერილია 127 ათასი ლარი, რაც ბიუჯეტის 4%-ია. აღნიშნული მუხლით ფინანსდება ხანძარსაწინააღმდეგო დაცვის ღონისძიებები 77 ათასი ლარით. ამასთან, ფინანსდება პოლიციის სამსახურიც 50 ათასი ლარით. საგულისხმოა ის ფაქტიც, რომ ბიუჯეტის პროექტის თავდაპირველ ვარიანტში პოლიციის დაფინანსება სიმბოლურად შეადგენდა მხოლოდ 3 ათას ლარს, დამტკიცებულ ბიუჯეტში კი 50 ათას ლარამდე გაიზარდა. პოლიციის დაფინანსება არ არის ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქცია და არც მისი დელეგირება მომხდარა. მაშასადამე, ხდება ადგილობრივი ბიუჯეტის საკუთარი შემოსავლების არამიზნობრივი ხარჯვა - ცენტრალური ხელისუფლების ექსკლუზიური უფლებამოსილებების დასაფინანსებლად. აქ საუბარი იმაზე არ არის, რომ პოლიცია არ უნდა დაფინანსდეს, ბუნებრივია ის უნდა დაფინანსდეს, მაგრამ არა ადგილობრივი ბიუჯეტიდან, არამედ სახელმწიფო ბიუჯეტიდან (შინაგან საქმეთა სამინისტროს ასიგნებებიდან). უმჯობესია აღნიშნული სახსრები, ისედაც მწირი საბიუჯეტო თანხების არსებობის პირობებში, გამოყენებული იქნას მოსახლეობის წინაშე არსებული მოთხოვნილებების დასაკმაყოფილებლად. არადა, ხარაგაულის მუნიციპალიტეტის მოსახლეობის წინაშე მართლაც დგას მრავალი გადაუჭრელი პრობლემა. თითოეული პრობლემის მოგვარებისთვის მუნიციპალიტეტში არსებობს შესაბამისი სამსახურები, რომლებსაც ევალუებათ შიდა გზების, ინფრანსტრუქტურის რეაბილიტაცია, სოციალური პრობლემების მოგვარება, რაც მუნიციპალიტეტს კანონმდებლობით ევალება. პრობლემათა მოგვარებისთვის კი აუცილებელია შესაბამისი თანხების არსებობა, რისი თანხაც მოსახლეობის გადასახადებისგან შედგენილ ბიუჯეტში იყრის თავს. ბიუჯეტის თანხები კი პირველ რიგში სწორედ მოსახლეობისთვის პრიორიტეტად მიჩნეულ სფეროებზე უნდა გადანაწილდეს და არა პოლიციის ხარჯების დასაფინანსებლად.

აღსანიშნავია ის ფაქტიც, რომ შინაგან საქმეთა სამინისტროს ტერიტორიული ორგანოების (პოლიციის) დაფინანსებას სხვა მუნიციპალიტეტებიც ახდენენ. მაგალითად:

- სიღნაღის მუნიციპალიტეტის 2008 წლის ბიუჯეტში გათვალისწინებული იყო 7440 ლარი. აქედან კომუნალური ხარჯებისათვის 3406 ლარი და სხვა ხარჯებისათვის 4.034 ლარი;
- დედოფლისწყაროს მუნიციპალიტეტის 2008 წლის ბიუჯეტში პოლიციისათვის გამოყოფილი იქნა 64.500 ლარი. აქედან კომუნალური ხარჯებისათვის 22.000 ლარი და სხვა ხარჯებისათვის 42.500 ლარი;
- ლაგოდეხის მუნიციპალიტეტის 2008 წლის ბიუჯეტში პოლიციისათვის გამოყოფილი იქნა 220.000 ლარი;
- ზუგდიდის მუნიციპალიტეტში 2008 წელს პოლიციისათვის გამოყოფილმა სახრებმა კოლოსალურ



მაჩვენებელს მიაღწია, თუ სოციალური სფეროსთვის მთლიანად 380.500 ლარი გამოიყო, პოლიციის დაფინანსებისათვის 714.500 ლარი გაიწერა.

გასათვალისწინებელია ის ფაქტიც, რომ ზემოხსენებული მუნიციპალიტეტებს არ გააჩნიათ საკმარისი საკუთარი სახსრები და ძირითადად დამოკიდებულნი არიან სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მისაღებ გამოთანაბრებით ტრანსფერზე.

უნდა აღინიშნოს, რომ “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” საქართველოს ორგანული კანონი იერარქიულად მაღლა დგას ვიდრე “პოლიციის შესახებ” კანონი და კიდევ უფრო მაღლა ვიდრე საქართველოს მთავრობის 2006 წლის 24 მარტის #135 განკარგულება. შესაბამისად ადგილობრივი თვითმმართველობების მიერ შსს-ს ტერიტორიული ერთეულების დაფინანსება “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ორგანული კანონისა და “ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეული ბიუჯეტის შესახებ” კანონის უხეში დარღვევაა.

აღნიშნული ქმედება ამასთანავე არ შეიძლება ჩაითვალოს, როგორც დელეგირებული უფლებამოსილება. რადგანაც დელეგირებული უფლებამოსილების გადაცემის დროს თვითმმართველ ერთეულებს აუცილებელი წესით უნდა მიეცეთ მათ განსახორციელებლად საჭირო ფინანსური სახსრები (მიზნობრივი ტრანსფერი). ასეთ შემთხვევაში უნდა შემცირდეს ცენტრალური ხელისუფლების ჩარევა ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში, ვინაიდან თვითმმართველობისათვის მათ მიერ ამ ტიპის ვალდებულების გადაცემა, ხშირ შემთხვევაში, ადგილობრივი ბიუჯეტიდან არამიზნობრივ ხარჯვას განაპირობებს.

კიდევ ერთი ფაქტი, რაზეც აუცილებლად ღირს ყურადღების გამახვილება. საბიუჯეტო სახსრების არამიზნობრივი და არაეფექტური გამოყენების ნათელი მაგალითია, წყალმომარაგების კომპანიების სუბსიდირება. 2009 წლის ხარაგაულის ბიუჯეტში საბინაო კომუნალური მეურნეობის ხარჯების დაფინანსებაზე დაგეგმილია 145,3 ათასი ლრის გამოყოფა, რაც ბიუჯეტის ხარჯების 7 პროცენტია. მ.შ. 83 ათასი ლარი მიმართული იქნება წყალმომარაგების ხარჯების დასაფინანსებლად. როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, წყალმომარაგება მოქმედი კანონმდებლობით არც ადგილობრივი და არც ცენტრალური ხელისუფლების უფლებამოსილებას არ წარმოადგენს და შესაბამისად ადგილობრივი ბიუჯეტებიდან ამ სფეროში მოქმედი საწარმოებისათვის რაიმე სახის ფინანსური დახმარების განევა არამიზნობრივ ხარჯად ითვლება.

წყლის სისტემასთან დაკავშირებული საკანონმდებლო ცვლილებები აშკარად მიმართულია ამ სფეროს დერეგულირებისკენ და შესაბამისად ცენტრალური ხელისუფლების მიდგომა ამ ობიექტების პრივატიზებას ითვალისწინებს. თუმცა არ მომხდარა ამ სფეროს სპეციფიკის გათვალისწინება. საქართველოს უმეტეს რეგიონებში ამ ინფრასტრუქტურის პრივატიზება შეუძლებელია, რადგან წყლის მიწოდების სისტემები ამორტიზირებულია და იგი არ არის მიმზიდველი კერძო ინვესტორისთვის.

2007 წელს განუსხვისებელი სახელმწიფო ქონების ნუსხიდან, რომელიც ადგილობრივ თვითმმართველობებს უნდა გადასცემოდათ საკუთრებაში, ამოღებულ იქნა წყალმომარაგების სისტემების სათავე ნაგებობები, წყალსადენის სატუმბავი სადგურები და მაგისტრალური მილსადენები, საკანალიზაციო სისტემების მაგისტრალური კოლექტორები და რეგიონული გამწმენდი სადგურები. ამის შემდგომ, მალევე ადგილობრივ თვითმმართველობებს ჩამოერთვათ წყალთან დაკავშირებული საკითხების რეგულირების უფლებამოსილება. აღნიშნულიდან გამომდინარე, 2008 წლის ბიუჯეტების შედგენის დროს ადგილობრივმა თვითმმართველობებმა ადგილობრივ ბიუჯეტში არ გაითვალისწინეს წყალმომარაგებაზე ხარჯები, რაც განხორციელებული საკანონმდებლო ცვლილებების შედეგი იყო. შესაბამისად, 2008 წლის პირველ კვარტალში საკმაოდ რთული სიტუაცია შეიქმნა და ცენტრალური ხელისუფლება იძულებული გახდა ცენტრალური ბიუჯეტიდან გამოეყო თანხები წყალმომარაგების კომპანიების სუბსიდირებისათვის. საინტერესო ფაქტია, რომ ცენტრალური ხელისუფლება უმეტეს შემთხვევაში თავისივე საკუთრებაში არსებულ შპს-ებს პირდაპირ არ ურიცხავს თანხას, არამედ ეს თანხები ადგილობრივი ბიუჯეტის გავლით მიდის ადრესატამდე. საჯარო ფინანსების ამგვარი მოძრაობის მიზანშეწონილობის დასადგენად აუცილებელია განვიხილოთ სხვადასხვა დონის ბიუჯეტებს შორის თანხების გადაცემის ფორმები. სახელმწიფო ბიუჯეტსა და ადგილობრივ ბიუჯეტს შორის ფინანსური ურთიერთობები ხორციელდება სამი სახის ტრანსფერით, ესენია გამოთანაბრებითი, მიზნობრივი და სპეციალური ტრანსფერი. ტრანსფერის ამ ფორმებიდან წყალმომარაგების საკითხებზე ვერ მოხდება გამოთანაბრებითი და მიზნობრივი ტრანსფერების გამოყენება, რადგან ეს სფერო არც ადგილობრივი და არც ცენტრალური ხელისუფლების უფლებამოსილებას არ წარმოადგენს. რჩება სპეციალური ტრანსფერი, რომლის საშუალებითაც შესაძლებელია სახელმწიფო ბიუჯეტიდან წყალმომარაგების სფეროზე თანხების ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტში გადარიცხვა. ეს ტრანსფერი კი. სახელწოდებიდან გამომდინარე, გადაუდებელი აუცილებლობის შემთხვევა-



ში უნდა განხორციელდეს და იგი წყალმომარაგების სფეროში რეგულარული დაფინანსების საშუალებას არ უნდა წარმოადგენდეს.

ამასთან, ხშირ შემთხვევაში ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტებში გვხვდება წყალმომარაგების სფეროზე საკუთარი შემოსულობების მიმართვის ფაქტებიც (ამის ნათელი მაგალითია ხარაგაულის მუნიციპალიტეტის 2009 წლის ბიუჯეტში წყალმომარაგების ხარჯების დაფინანსება), რაც კანონის დარღვევაა. ამის მიზეზი ადგილობრივი “დამოუკიდებელი” ბიუჯეტების ფინანსთა სამინისტროზე დამოკიდებულების ძალიან მაღალი ხარისხია.

შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ წყალმომარაგების სფეროს “დერეგულირებით” ახალი ინვესტორების მოზიდვა ვერ განხორციელდა, მაგრამ შეიქმნა საკმაოდ დიდი პრობლემა საჯარო ფინანსების ხარჯვის მიზნობრიობაში. დღეს მოქმედი ნორმატიული აქტების მოთხოვნების დაცვის შემთხვევაში ქვეყანაში მოსახლეობის უმეტესობა წყლის გარეშე დარჩება, რაც ცენტრალური ხელისუფლების მიერ მიღებული გადაწყვეტილების არარაციონალურობას ადასტურებს.

5. დასკვნა

- ადგილობრივი თვითმმართველობების მხრიდან ადგილი აქვს მუნიციპალური ფინანსების არაეფექტურ და არამიზნობრივ ხარჯვას. ამის დასტურია შინაგან საქმეთა სამინისტროს ტერიტორიული ორგანოების დაფინანსება და წყალმომარაგების კომპანიების სუბსიდირება;
- აღნიშნული ფაქტით ადგილი აქვს კანონმდებლობის უხეშ დარღვევას, რაც ეჭვქვეშ აყენებს თვითმმართველობის დამოუკიდებლობის პრინციპებს;
- პოლიციის განყოფილებების ადგილობრივი ბიუჯეტის თვითმმართველობის ბიუჯეტიდან დაფინანსებით, ცენტრალური ხელისუფლება უხეშად ერევა თვითმმართველობის საბიუჯეტო პროცესებში, რაც კიდევ ერთი მაგალითია დეცენტრალიზაციის დაკნინებისა და ქვეყანაში ხელისუფლების ცენტრალიზაციისა;
- წყლის სისტემასთან დაკავშირებული საკანონმდებლო ცვლილებები აშკარად ცენტრალური ხელისუფლების მიერ არარაციონალური გადაწყვეტილებების მიღების მიზეზია, რითაც ზარალდება ადგილობრივი თვითმმართველობები და რაც ხელს უწყობს ადგილობრივი ბიუჯეტებიდან საკუთარი შემოსავლების არარაციონალურ ხარჯვას.



კვისი №5

მოქალაქეთა მომსახურების ახალი ფორმების დანერგვა თანამედროვე მუნიციპალიტეტებში
ლანხუთის მუნიციპალიტეტის მაგალითზე

ამირან გიგინეიშვილი

1. ლანხუთის მუნიციპალიტეტის ზოგადი დახასიათება

ლანხუთის მუნიციპალიტეტი მდებარეობს დასავლეთ საართველოში, გურიის მთების ჩრდილო-დასავლეთით, დასავლეთიდან მას ესაზღვრება შავი ზღვის 18 კმ-იანი სანაპირო (საკურორტო) ზოლი. მუნიციპალიტეტის მოსახლეობის რიცხოვნობა 2002 წლის მოსახლეობის აღწერით შეადგენდა 40.507 ადამიანს.

ადგილობრივი თვითმმართველობის 2006 წლის ოქტომბრის არჩევნების შემდეგ ლანხუთის მუნიციპალიტეტის საკრებულოში არჩეული იქნა სულ 26 წევრი. საქართველოს ორგანული კანონის “ადგილობრივი თვითმმართველობის” თანახმად საკრებულოში 10 პროპორციული წესით არჩეული წევრია და 16 მაჟორიტარი. მაჟორიტარები წარმოადგენენ ადგილობრივი თვითმმართველობის საკანონმდებლო რეფორმამდე არსებულ თემებს, სადაც ადრე საკრებულოები ფუნქციონირებდა.

საკრებულოში სულ 5 კომისიაა: საფინანსო-საბიუჯეტო, სოციალურ საკითხთა, აგრარულ საკითხთა, ბუნებრივი რესურსებისა და გარემოს დაცვის, სამანდატო-საპროცედურო და ინფრასტრუქტურის კომისია. საკრებულოს წევრები გაერთიანებული არიან 2 ფრაქციაში: ფრაქცია “ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა” - 20 წევრი და ფრაქცია “მაჟორიტარები” - 3 წევრი. ფრაქციის გარეშე მუშაობს 3 დეპუტატი - ლეიბორისტული პარტიის, კონსერვატორებისა და რესპუბლიკური პარტიის წარმომადგენლები. შესაბამისად საკრებულოს ბიურო შედგება 8 წევრისგან, საკრებულოს თავმჯდომარე (დავით პეტრიაშვილი), თავმჯდომარის მოადგილე (მერაბ ჩხაიძე), 5 კომისიის თავმჯდომარე და 2 ფრაქციის თავმჯდომარე.

მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელ ხელისუფლებას ხელმძღვანელობს გამგებელი. მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი რგოლის ფუნქციების სრულად შესასრულებლად ჩამოყალიბებულია 2 სახის სამსახური: სტრუქტურული ერთეულები და ტერიტორიული ორგანოები. აღმასრულებელი ხელისუფლების სტრუქტურაში საკმაოდ ბევრი რგოლია. იგი შედგება შემდეგი სამსახურებისგან:

1. გამგეობის აპარატი, სადაც სულ 16 საშტატო ერთეულია. აღსანიშნავია ითქვას, რომ სწორედ ამ სტრუქტურაშია ცალკე სამსახურად ჩამოყალიბებული მოქალაქეთა მომსახურების ცენტრი, რომელმაც ფუნქციონირება საკრებულოს დადგენილებით გასული წლის ნოემბრიდან დაიწყო;
2. საფინანსო სამსახური, რომელიც ორი განყოფილებისაგან შედგება: ბიუჯეტის დაგეგმვისა და აღრიცხვა ანგარიშგების;
3. ეკონომიკისა და ინფრასტრუქტურის განვითარების სამსახური. ამ სამსახურის შემადგენლობაში ახლახანს ჩამოყალიბდა მშენებლობაზე ზედამხედველობის განყოფილება;
4. მუნიციპალური ქონების მართვის სამსახური;
5. მუნიციპალური შესყიდვების სამსახური;
6. შრომის, სოციალური დაცვის სამსახური;
7. კულტურის, ძეგლთა დაცვის, სპორტისა და ახალგაზრდულ საქმეთა სამსახური
8. სამხედრო განვების, მობილიზაციისა და აღრიცხვის სამსახური;
9. სახანძრო დაცვის სამსახური.

ტერიტორიული ორგანოების რაოდენობა სულ თექვსმეტია, რომელთაგან თითოეული შედგება მუნიციპალიტეტის რწმუნებულისგან კონკრეტულ ტერიტორიულ თემში და მისი თანაშემწეებისგან. თანაშემწეთა რაოდენობა დამოკიდებულია კონკრეტულ თემში მოსახლეობის რაოდენობაზე და სულ მცირე 2 თანაშემწეს მოიცავს.



2. მ ა გ ა ლ ი თ ი ს ა ლ ფ ი რ ა

2007 წელს არასამთავრობო ორგანიზაცია “ლანჩხუთის საინფორმაციო ცენტრმა” ჩაატარა ლანჩხუთის მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე მცხოვრები მოსახლეობის სოციოლოგიური გამოკითხვა მოსახლეობის საჭიროებების გამოკვლევის მიზნით. გამოკითხვაში მონაწილეობდა 420 რესპოდენტი. კითხვაზე, ესმის თუ არა ლანჩხუთის მუნიციპალიტეტის თვითმმართველობას თემის მოთხოვნები და მუშაობს მათზე, პასუხები შემდეგნაირად გადანაწილდა:

ცხრილი №7. ლანჩხუთის მუნიციპალიტეტის მოსახლეობის სოციოლოგიური გამოკითხვა

ლანჩხუთის მუნიციპალიტეტის ესმის მოსახლეობის მოთხოვნები და მუშაობს მათზე	პროცენტი
სრულიად არ ვეთანხმები	14,0
არ ვეთანხმები	44,7
ვეთანხმები	19,7
სრულიად ვეთანხმები	6,6
არ ვიცი	14,0
სულ	99,1
პასუხი არ გასცა	0,9
სულ	100,0

ჩვენის აზრით, შეფასების ასეთი ხარისხი გამონვეული იყო შემდეგი გარემოებებით:

- ადგილობრივი ინფრასტრუქტურული და სოციალური პროექტების შერჩევის დროს არ იყო გათვალისწინებული მოსახლეობის აზრი. პრობლემების სიის ჩამოყალიბებაში მონაწილეობდნენ მხოლოდ მაჟორიტარი საკრებულოს წევრები და რწმუნებულები, რაც ადგილობრივი თემების მაცხოვრებელთა უკმაყოფილებას იწვევდა;
- ვერ ხერხდებოდა საჯარო ინფორმაციის სწრაფი გაცემა, რაც განპირობებული იყო ინფორმაციის მიწოდებაზე სამსახურების ცუდი კოორდინაციით;
- მოსახლეობამ არ იცოდა, თუ ვისთვის უნდა მიემართა მუნიციპალიტეტში ამა თუ იმ საკითხთან დაკავშირებით და შესაბამისად მუნიციპალიტეტის გამგებლის მისაღებად უსასრულო რიგები იდგა;
- არ არსებობდა ადგილობრივი საჯარო ინფორმაციის ერთიანი მონაცემთა ბაზა. შესაბამისად შეუძლებელი ხდებოდა მოქალაქის სწრაფი და ხარისხიანი მომსახურება, ხოლო სოფლებში გამგეობის რწმუნებულებს არანაირი დოკუმენტალური ინფორმაცია არ ქონდათ, რომ ადგილებზე მომსახურებოდნენ მაცხოვრებლებს;
- ჩვენს მიერ ჩატარებული გამოკითხვის დროს ლანჩხუთის რაიონის ოჯახების შემოსავლები შემდეგნაირად გამოიყურებოდა:

ცხრილი №8. ოჯახების შემოსავალი ლანჩხუთის მუნიციპალიტეტში

ოჯახების შემოსავლები თვეში	პროცენტი
50 ლარზე ნაკლები	29,4
50 დან 100 ლარამდე	31,1
100 დან 150 ლარამდე	18,0
150 ლარზე მეტი	21,5
სულ	100,0

აქედან გამომდინარე, მოსახლეობის დიდ ნაწილს უჭირდა მუნიციპალიტეტის ცენტრამდე ტრანსპორტირება და შესაბამისი მოსაკრებლის გადახდა საჯარო ინფორმაციის მისაღებად;

- 2007 წელს ლანჩხუთის მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე ამოქმედდა რკინიგზის ტელეკომისა და გაერთიანებული ტელეკომის ციფრული ავტომატური სატელეფონო სადგურები, რამაც შესაძლებლობა მისცა, როგორც მაცხოვრებლებს (ამ ეტაპზე 320 ოჯახი), ასევე მუნიციპალიტეტის საკრებულოსა



და გამგეობის სტრუქტურებს ესარგებლათ მაღალსიჩქარიანი ADმL ინტერნეტ მომსახურებით. გარდა ამისა, მუნიციპალიტეტის ყველა სკოლაში ამოქმედდა ინტერნეტ მომსახურება. ადგილობრივ თვითმმართველობას არ გააჩნდა საკუთარი ინტერნეტ-გვერდი, რომლის საშუალებითაც შესაძლებელი იქნებოდა ქალაქ ლანჩხუთის მოსახლეობას ოჯახებიდან ან სოფლების მოსახლეობას ადგილობრივი სკოლების რესურსების გამოყენებით, ასევე ყველა დაინტერესებულ პირს საქართველოში და მის ფარგლებს გარეთ მიეღო ლანჩხუთის მუნიციპალიტეტის საჯარო ინფორმაცია პირადად და მოსაკრებლის გადახდის გარეშე, ასევე გაეგზავნა შევითხვები და მიეღო შესაბამისი პასუხები, მონაწილეობა მიეღო გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, გამოეთქვა თავისი მოსაზრებები ამა თუ იმ მნიშვნელოვან საკითხთან მიმართებაში;

- ადგილობრივი თვითმმართველობის სპეციალისტებს არ ქონდათ შესაბამისი ცოდნა და უნარ-ჩვევები, ინტერნეტ-გვერდების მართვაში;
- ისევე როგორც მთელს საქართველოში, ლანჩხუთშიც თვითმმართველობის დოკუმენტაციის მართვა და კონტროლი არ იყო ავტომატიზირებული და შესაბამისად საბუთებთან მუშაობა მოხელეთათვის “დიდ თავის ტკივილს” წარმოადგენდა.

• როგორ დაიწყო?

2007 წლის მაისში ამ ქეისის ავტორი ლანჩხუთის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს თავმჯდომარესთან, გამგებელთან და სხვა საჯარო მოხელეებთან ერთად “ლანჩხუთის საინფორმაციო ცენტრის” პარტნიორი ორგანიზაციის - ლიტვის რეგიონალური ეთიკისა და ლიდერობის ინსტიტუტის მიწვევით იმყოფებოდა ქალაქ პანევეჟისში, სადაც ჩვენს დელეგაციას შესაძლებლობა მიეცა ენახა პანევეჟისის მუნიციპალიტეტის ე.წ. “ერთი ფანჯარის პრინციპზე” აგებული საზოგადოებრივი მისაღები. იმავე წელს “ლანჩხუთის საინფორმაციო ცენტრის” წარმომადგენლები გაეცნენ თერჯოლის მუნიციპალიტეტში მიმდინარე გერმანიის ტექნიკური თანამშრომლობის პროექტს - “მოქალაქეთა მომსახურების ბიურო”. მუნიციპალიტეტში დასახული იქნა მიზანი, ლანჩხუთშიც გაუმჯობესებულიყო მომსახურების ხარისხი, გაზრდილიყო მოქალაქეთა გადაწყვეტილების პროცესში მონაწილეობა და ამაღლებულიყო ადგილობრივი საჯარო ინფორმაციის გამჭვირვალობა. ამ მიზნის მისაღწევად საბედნიეროდ, საჭირო არ იყო ახალი ველოსიპედის გამოგონება, რადგან სახეზე გვექონდა მაგალითები როგორც საქართველოს ასევე ლიტვის მუნიციპალიტეტებიდან. მუნიციპალიტეტის საკრებულომ, გამგეობამ და არასამთავრობო ორგანიზაცია “ლანჩხუთის საინფორმაციო ცენტრმა” გადაწყვიტეს შეექმნათ კოალიცია, რომ ერთობლივი შესაძლებლობებით მიეღწიათ ამ მიზნისთვის. კოალიციამ იღვის შესახებ ინფორმაცია მიიწვინა საქართველოს თვითმმართველობათა ეროვნულ ასოციაციას, რომლის წევრიცაა ლანჩხუთის მუნიციპალიტეტი. პარალელურად ფონდმა “ღია საზოგადოება - საქართველო” გამოაცხადა კონკურსი მუნიციპალური ინტერნეტ-გვერდების შექმნის შესახებ - მუნიციპალიტეტის საქმიანობის გამჭვირვალობის ხარისხის გაზრდის მიზნით. კოალიციამ ჩათვალა, რომ მის მიერ დახახული მიზნის მისაღწევად აუცილებელი იყო ამ კონკურსში მონაწილეობა. თვითმმართველობათა ასოციაციამ კი სახსრების გამოყოფის (მოქალაქეთა მომსახურების ცენტრის ოფისის რემონტი და ინვენტარით აღჭურვა) განაცხადი გააკეთა ფონდის “ღია საზოგადოება - საქართველო” კონკურსში გამარჯვების შემთხვევაში.

2007 წლის დეკემბერში “ლანჩხუთის საინფორმაციო ცენტრმა” მუნიციპალიტეტის საკრებულოსა და გამგეობასთან პარტნიორობით კონკურსში გაიმარჯვა და შეუდგა მუშაობას. პროექტის “მოქალაქეთა მომსახურების ახალი ფორმები ახალ მუნიციპალიტეტებში” განხორციელება დაიწყო 2007 წლის დეკემბრის ბოლოს და გაგრძელდა 2009 წლის მარტამდე. პროექტის მიმდინარეობამ 14 თვე შეადგინა. კოალიციამ მიზნად დაისახა შემდეგი ამოცანების გადაჭრა:

- ლანჩხუთის მუნიციპალიტეტის საკრებულოსა და გამგეობის მოქალაქეთა მომსახურების ცენტრის (ერთი ფანჯარა) ჩამოყალიბება და ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთიანი საინფორმაციო ბაზის შექმნა, მისი მუდმივი განახლების უზრუნველყოფა;
- ლანჩხუთის მუნიციპალიტეტის ინტერნეტ-გვერდის შექმნა და მისი მუდმივი ადმინისტრირების უზრუნველყოფა;
- საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე პასუხისმგებელი პირების ტრენინგი მუნიციპალური ინტერნეტ-გვერდების შექმნასა და მართვაში;
- მოქალაქეთა მომსახურების ცენტრის პოპულარიზაცია მოსახლეობაში.

• მონაცემთა ერთიანი ბაზა

2001-2005 წლებში ლანჩხუთის რაიონის ხელისუფლება ახორციელებდა ევრაზიის ფონდისა და შვეიცარიის განვითარების სააგენტოს მიერ დაფინანსებულ პროექტებს, რომელთა მიზანს წარმოადგენდა



ადგილობრივი მოსახლეობისთვის საჯარო ინფორმაციის მიწოდების უზრუნველყოფა. იმ პერიოდისთვის შექმნილი იყო ადგილობრივი საჯარო ინფორმაციის ერთიანი მონაცემთა ბაზა, რომელშიც განთავსებული იყო როგორც ადგილობრივი საჯარო ინფორმაცია, ასევე ცენტრალური ხელისუფლების საკანონმდებლო აქტები. ამ პერიოდის დასრულებისთვის საინფორმაციო ცენტრიდან გაიწა 1.675 ინფორმაცია.

მიმდინარე პერიოდისთვის ადგილობრივი თვითმმართველობების სტრუქტურა მთლიანად შეიცვალა და არსებული მონაცემთა ბაზა მხოლოდ საარქივო მასალას თუ წარმოადგენდა. მუნიციპალიტეტის საკრებულოსა და გამგეობაში არსებული საჯარო ინფორმაციის ნიმუშები, როგორცაა თვითმმართველობის საკრებულოსა და გამგეობის სტრუქტურა, საკრებულოს დადგენილებები და გადაწყვეტილებანი, ადგილობრივი გადასახადები და მოსაკრებლები, ბიუჯეტის შემოსულობები და ხარჯვა, გამგეობის გადაწყვეტილებანი, ინფორმაცია რაიონში პრივატიზაციის და ტენდერების შესახებ, ინფორმაცია საპრეზიდენტო ვაუჩერების და ერთჯერადი დახმარებების შესახებ, ინფორმაცია მუნიციპალიტეტში არსებული ვაკანსიების შესახებ, ინფორმაცია თვითმმართველობის ყველა წევრის და თანამდებობის პირის შესახებ და მათი საკონტაქტო ინფორმაცია, ასევე მუნიციპალიტეტის ეკონომიკური სურათი, დემოგრაფიული მონაცემები და სოციალური სფეროს მდგომარეობის სურათი გაბნეული იყო სხვადასხვა განყოფილებებსა და სტრუქტურებში. პროექტის მიზნის, “ლანჩხუთის მუნიციპალიტეტის თვითმმართველობის მიერ საჯარო ინფორმაციის მოქალაქეთათვის მიწოდების ხარისხის კარდინალური ამაღლების”, მისაღწევად აუცილებელი გახდა შექმნილიყო საჯარო ინფორმაციის ერთიანი, განახლებადი მონაცემთა ბაზა.

შესაბამისად, ლანჩხუთის საინფორმაციო ცენტრის პროგრამისტებმა შეიმუშავეს ქართულენოვანი და ჩვეულებრივ მომხმარებელზე გათვლილი ადგილობრივი თვითმმართველობის დოკუმენტაციის მართვისა და კონტროლის ელექტრონული სისტემა “დოკ-მენეჯერი”. ეს პროგრამა წარმატებით დაინერგა მუნიციპალიტეტის მოქალაქეთა მომსახურების ახლაშექმნილ ცენტრში.

“დოკ-მენეჯერი” წარმოადგენს დასრულებულ პროგრამულ პროდუქტს (შოფტნარე), რომელიც მუშაობს ჭინდონს ოპერაციული სისტემის გარემოზე და არ საჭიროებს რაიმე დამატებით პროგრამულ უზრუნველყოფას (MS Office და ა.შ.). პროდუქტი სრულად შესაბამეა საქართველოს კანონმდებლობას ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ. დოკ-მენეჯერი შედგება 3 ძირითადი მონაცემთა ბაზისგან: საკრებულოს დოკუმენტაციის მართვა, გამგეობის დოკუმენტაციის მართვა და კადრების მართვა. საკრებულოსა და გამგეობის დოკუმენტაციის მართვის ნაწილები, თავის მხრივ, შეიცავს ჩანართებს: ნორმატიული აქტები, შემოსული წერილები, გასული წერილები, შესრულების კონტროლის სისტემა. ბაზები საშუალებას იძლევა შევინახოთ დოკუმენტები ელექტრონული სახით (MS Word, MS Excel, PDF ფორმატი), მოვხდინოთ საჭირო დოკუმენტის მრავალგვარი მეთოდით ძებნა, ბეჭდვა (მ.შ. კონტროლზე აყვანილი დოკუმენტების სიის სრული ინფორმაციით: ვის დაევალა, რა დაევალა, როდის არის შესრულების ბოლო ვადა და ა.შ.). დოკ-მენეჯერი ასევე შესაძლებლობას იძლევა მართოს კადრების აღრიცხვის დოკუმენტაცია (საკრებულოს წევრები, აპარატი, გამგეობის კადრები).

დაკვირვება მონაცემთა ბაზაზე დაიწყო 2008 წლის ნოემბრის ბოლოდან, როცა ოფიციალურად გაიხსნა ლანჩხუთის მუნიციპალიტეტის მოქალაქეთა მომსახურების ცენტრი. დღემდე ბაზაში დაფიქსირებულია სულ 2.357 ჩანაწერი (დღემდე საშუალოდ 27 ჩანაწერი). მათი უმრავლესობა გამგეობაში შესული წერილებია, ძირითადად სოციალურ საკითხებზე. ბაზას შესაძლებლობა აქვს წერილის ავტორს მიეცეს ინფორმაცია, თუ ვის დაენერა მისი წერილი, რა სახის რეზოლუცია ადევს ამ წერილს და როდის არის შესრულების ბოლო ვადა. ასეთი ინფორმაცია ცენტრიდან გამოთხოვილი იქნა 732-ჯერ.

მოქალაქეთა მომსახურების ცენტრის კომპიუტერებზე ასევე დაყენდა ცენტრალური ხელისუფლების საკანონმდებლო ბაზა “კოდექს 2005”. ამ ბაზის ცენტრისთვის შექმნის აუცილებლობა განპირობებული იყო წინა წლების გამოცდილებით, როცა ინფორმაციის მოთხოვნაზე უდიდესი ნაწილი ცენტრალურ საკანონმდებლო აქტებზე მოდიოდა. უნდა ითქვას, რომ ამ სახის ინფორმაციაზე მოთხოვნა მკვეთრად შემცირდა. ჩვენის აზრით, ამის მიზეზები შემდეგია: საკრებულოსა და გამგეობის აპარატებს თავად გააჩნიათ ეს ბაზა, ცენტრის ვიზიტორებს იქვე მომუშავე იურისტი უწევს კონსულტაციას. ცენტრალურ საკანონმდებლო ბაზაზე მოთხოვნების (სულ 173) უდიდესი ნაწილი (79%) მოდის ადგილობრივი მასმედიისა და არასამთავრობო სექტორის წარმომადგენლებზე.

• მოქალაქეთა მომსახურების ცენტრის ოფისი

პროგრამისტების დოკ-მენეჯერზე მუშაობის პარალელურ რეჟიმში დაიწყო მომსახურების ცენტრის ოფისის მონაცემთა.



მუნიციპალიტეტის საკრებულოს შენობის პირველ სართულზე გამოიყო 40 კვ.მ ფართობი. უნდა აღინიშნოს, რომ ეს ფართობი ძალიან ცუდ მდგომარეობაში იყო და მისთვის თანამედროვე სახის მიცემას თვეზე მეტი დასჭირდა. თვითმმართველობათა ეროვნული ასოციაციის დახმარებით ოთახს ჩაუტარდა სარემონტო სამუშაოები. ხოლო კომპიუტერული და საოფისე ტექნიკა შეძენილი იქნა ფონდის “ღია საზოგადოება - საქართველო” მიერ. მასში განლაგდა ოთხი მაგიდა მოქალაქეთა მომსახურებისთვის, ასევე აქ განლაგდა სამი კომპიუტერი, სადაც მომხმარებელს შეუძლია ნახოს ინფორმაცია მონაცემთა ბაზაში. გაკვეთა სპეციალური მისადგომები და მომსახურების წერტილები უნარშეზღუდული პირებისთვის. ცენტრის ოფისის პირველ სართულზე განლაგება სწორედ ამ მოტივით იყო განპირობებული.

მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილებით გამგეობის აპარატის სტრუქტურაში შეიქმნა ცალკე სამსახური - მოქალაქეთა მომსახურების განყოფილება. იგი შედგება 4 თანამშრომლისგან: განყოფილების ხელმძღვანელი, იურისტი, ვებ-გვერდის ადმინისტრატორი და ოპერატორი, რომლების მოქალაქეთა მომსახურების ცენტრში განთავსდნენ. გარდა ამისა, როგორც ზემოთ იქნა აღნიშნული, ცენტრში მუდმივად დასაქმებული საკრებულოს აპარატის წარმომადგენელი. სუკლებლივ ყველა თანამშრომელმა ცენტრის ფუნქციონირების დაწყებამდე გაიარა ტრენინგები შემდეგ საკითხებში: კლიენტების მომსახურება (ჩოსტუმერ ორიენტედ სერვიცე), საოფისე პროგრამების რაციონალური გამოყენება, დოკუმენტირება, თვითმმართველობის დოკუმენტაციის მართვისა და კონტროლის ელექტრონული სისტემა, მუნიციპალური ვებ-გვერდების მართვა.

ლანჩხუთის მუნიციპალიტეტის მოქალაქეთა მომსახურების ცენტრი ოფიციალურად გაიხსნა 2008 წლის 22 ოქტომბერს. ასამწუხაროდ, გახსნის თარიღი სექტემბრის დასაწყისიდან გადაიდო ამ რიცხვამდე, რაც განპირობებული იყო აგვისტოს ომითა და სექტემბრის ომისშემდგომი მოვლენებით.

ცენტრი მოქალაქეთა მომსახურებაზე მუშაობს დილის 10 საათიდან 14 საათამდე, ხოლო, 15-დან 18 საათამდე ახდენს დოკუმენტაციის შიდა ადრესატებზე გადანაწილებას და მონაცემების ბაზაში შეტანას. თანამშრომლები განცხადებებს, წინადადებებს, წერილობით თხოვნებს, თვითონ არეგისტრირებენ და გარკვეული დროის შემდეგ ვიზიტორებს ადგილზე აძლევენ პასუხს, რამაც მნიშვნელოვნად შეცვალა სიტუაცია, როცა კონკრეტული საკითხის გადასაწყვეტად მოქალაქეს რამდენიმე კაბინეტის მონახულება სჭირდებოდა და რასაც ზოგჯერ რამდენიმე კვირა მიჰქონდა. ამის ნაცვლად მოქალაქე საზოგადოებრივ მისაღებს აბარებს თავის მოთხოვნას და ზუსტად იცის, როდის მოვიდეს პასუხისთვის. ეს ზოგავს მოსახლეობის ფულს, დროსა და ნერვებს. იმ ვიზიტორებს, რომელთაც შეუძლიათ კომპიუტერთან მუშაობა, ადგილზევე აქვთ შესაძლებლობა ცენტრალიზირებული მონაცემთა ბაზიდან დაუყოვნებლივ მიიღონ უახლესი საჭარო ინფორმაცია, მომსახურების მაგიდებთან მიუსვლელად. მისაღების შესასვლელში დამონტაჟებულია აბრა, რომელზედაც მითითებულია, თუ რა მომსახურების მიღება შეუძლია მოქალაქეს. ასეთივე ინფორმაცია ნებისმიერ მსურველს შეუძლია მიიღოს ცენტრის საინფორმაციო ბუკლეტიდან, რომელიც გამთავსებულია ცენტრის ოფისის სპეციალურ სათავსზე. ცენტრში ასევე გამოკრულია მუნიციპალიტეტის სართულების გეგმა, იმ შემთხვევისთვის, თუ მოქალაქე მაინც მოისურვებს კონკრეტულ მოხელესთან ვიზიტს.

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ მომსახურების ცენტრში მუშაობს სატელეფონო ცხელი ხაზი 8 210 230 16. ცხელი ხაზი შესაძლებლობას აძლევს მოქალაქეს, დარეკოს და გაიგოს, თუ რა სტადიაზეა მისი მოთხოვნის შესრულება, ამისთვის მან უნდა დაასახელოს სახელი, გვარი და დოკუმენტის რეესტრში რეგისტრაციის ნომერი. პასუხი ყველა შემთხვევაში გაიცემა დაუყოვნებლივ, რადგან ამის შესაძლებლობას მონაცემთა ელექტრონული ბაზა იძლევა.

• მუნიციპალიტეტის ვებ-გვერდი

პროექტის ფარგლებში ასევე განხორციელდა ლანჩხუთის მუნიციპალიტეტის ოფიციალური ვებ-გვერდის შექმნა. უზრუნველყოფილია მისი მუდმივი განახლება. ამ გვერდის საშუალებით იმ ოჯახებს, რომლებიც ჩართული არიან, ან მომავალში ჩაერთვებიან, ინტერნეტში, ასევე მუნიციპალიტეტის ყველა სკოლას შესაძლებლობა აქვს მიიღოს საჭარო ინფორმაცია. ასევე ვებ-გვერდის დათვალიერება შესაძლებელია მომსახურების ცენტრში განთავსებული კომპიუტერებიდანაც.

ამ საქმიანობის განხორციელების მიზნით შემდეგი ნაბიჯები იქნა გადაგმული: შერჩეული და დარეგისტრირებული იქნა გვერდის სახელი <http://www.lanchkhuti.org.ge>; ფონდმა “ღია საზოგადოება - საქართველომ” საკუთარ სერვერზე გამოყო ადგილი ჰოსტინგისთვის. მოქალაქეთა საზოგადოებრივი მისაღების ოფისში ერთ-ერთ კომპიუტერზე ხდება ტექსტების, ვიზუალური მასალის, ფაილების მომზადება სერვერზე ასატვირთად და მათი ატვირთვა; საქართველოში ელგამჭვირვალების დანერგვის საექსპერტო ჯგუფთან



თანამშრომლობით მუნიციპალიტეტმა მიიღო ვებ-გვერდის ე.წ. CMS, რომლის საფუძველზეც “ლანჩხუთის საინფორმაციო ცენტრის” პროგრამისტების მიერ შემუშავდა გვერდის დიზაინი და ამ სახით გამოქვეყნდა ინტერნეტში. გამოქვეყნების შემდეგ გვერდი დარეგისტრირებული იქნა საძიებო სისტემებში.

ინტერნეტ-გვერდმა, როგორც მუნიციპალიტეტის ოფიციალურმა ელექტრონულმა გამოცემამ, ფუნქციონირება 2008 წლის ივლისში დაიწყო. აგვისტოს ომის დროს, როცა ბევრი სამთავრობო საიტი გაითიშა მტრის კიბერ-შეტევის გამო, www.lanchkhuti.org.ge განაგრძობდა ფუნქციონირებას და დღეში რამდენიმეჯერ აქვეყნებდა ადგილობრივ თუ საქართველოს ახალ ამბებს. ამ აქტივობამ ძალიან გაზარდა მისი რეიტინგი ქართულ ინტერნეტ სივრცეში და იგი ცნობადი გახდა.

დღემდე ინტერნეტ-გვერდს ყავს 3.185 უნიკალური მომხმარებელი, ხოლო ჰიტების რაოდენობა 63.306-ს შეადგენს. ჰიტების მაღალი რიცხვი გამოხატავს გვერდის სტუმრების სურვილს, დაათვალიერონ მისი ფურცლები. გვერდი შეიცავს შემდეგ განყოფილებებს:

- ახალი ამბები (მუნიციპალიტეტისა და საქართველოს),
- ხელისუფლება (საკრებულო და გამგეობა),
- ჩვენი მუნიციპალიტეტი (ინფორმაცია თემების და ტერიტორიული ერთეულების შესახებ), ბიუჯეტი (2007, 2008, 2009 წწ),
- ლანჩხუთის მუნიციპალიტეტის ეკონომიკური განვითარების გეგმა და წყალწმინდის მდგრადი განვითარების გეგმა,
- ოფიციალური დოკუმენტები (საკრებულოსა და გამგეობის),
- საზოგადოება (არასამთავრობო სექტორი, განათლება, კულტურა, სპორტი, სარწმუნოება, ტურიზმი და კურორტები),
- ფოტო გალერეა,
- არქივი.

გვერდზე განთავსებულია გამოკითხვის ბლოკი, რაც მნიშვნელოვანია მოსახლეობის აზრისა და განწყობის გასაგებად ამა თუ იმ საკითხთან მიმართებაში. გვერდის გამოცემის მომენტისთვის გამოკითხვების ბლოკი გათვალისწინებული არ იყო, მაგრამ მუნიციპალიტეტის თხოვნით 2008 წლის სექტემბრიდან ბლოკი დაემატა საიტზე. სულ ჩატარდა 6 გამოკითხვა.

• როგორ განხორციელდა მომსახურების ცენტრის პოპულარიზაცია მოსახლეობაში?

მუნიციპალიტეტმა დაბეჭდა მომსახურების ცენტრის ბუკლეტები ტირაჟით 10.000 ცალი, სადაც მოთავსებულია შემდეგი ინფორმაცია: ცენტრის მომსახურების სახეები, მუშაობის საათები, სატელეფონო ცხელი ხაზის ნომერი, საკრებულოს თავმჯდომარის, გამგებლისა და მისი მოადგილეების, საკრებულოს წევრებისა და რწმუნებულების სატელეფონო ნომრები, ადმინისტრაციული შენობის მისამართი და სართულების გეგმა. აქვე შესაძლებელია მოქალაქეთა მიერ საჯარო ინფორმაციის მიღების წესის, ვადებისა და პროცედურების საკანონმდებლო პროცედურების გაცნობაც. პლაკატები გავრცელების მიზნით ჩაიდო ადგილობრივ გაზეთ “ჰო და არას” ტირაჟში (3.500 ეგზ.) და მიენოდა შესაბამისად ამდენივე ოჯახს. გარდა ამისა, ეს ბუკლეტი განთავსებულია მომსახურების ცენტრის თაროებზე და უფასოდ ვრცელდება ნებისმიერ მსურველზე.

პროექტის დასაწყისში და ინტერნეტ-გვერდის გამოქვეყნების შემდეგ გაიმართა პრეს-კონფერენციები, ხოლო 2008 წლის 22 ნოემბერს, მომსახურების ცენტრის გახსნის დროს - პრეზენტაცია. პრეს-კონფერენციების მასალები დაიბეჭდა გურიაში გამომავალ 4 გაზეთში, “ჰო და არა”, “ლანჩხუთი პლუს”, “გურიის მოამბე” და “გურია ნიუს”, ასევე ამ გაზეთების ინტერნეტ-გამოცემებში. რაც შეეხება ცენტრის პრეზენტაციას, ბეჭდვით მედია საშუალებებთან ერთად დაესწრნენ და თავიანთ ეთერში გააშუქეს ტელეკომპანია “იმედმა” და სამუნიციპლო კომპანია “რუსთავი 2“-მა. პრეზენტაციას ესწრებოდნენ გურიაში პრეზიდენტის რწმუნებული და მისი მოადგილე, ევროპის საბჭოს ოთხი საერთაშორისო ექსპერტი, თვითმმართველობათა ეროვნული ასოციაციისა და ფონდ “ღია საზოგადოება - საქართველოს” წარმომადგენლები.

2009 წლის იანვრის ბოლოს საკრებულოს თავმჯდომარე, გამგებელი და ამ ქეისის ავტორი მიწვევები იყვნენ ტელეკომპანია “გურიის” პირდაპირ ეთერში თოქ-შოუზე “თქვენთან ერთად”. მათ უპასუხეს ტელემაყურებელთა შეკითხვებს, რამაც კიდევ უფრო საჯარო გახადა ინფორმაცია მომსახურების ცენტრზე.



3. გამოსმაშრეპეპი

- “ მოსახლეობას უსასრულო ლოდინი სამსახურების წინ აღარ მოუწევს” - ესმა ბერიძე, გაზეთი “გურიის მოამბე”. 7 აპრილი, 2008 წელი.
- “ ცენტრი, თორე უცბად არ მოგვემარონ ყველაფერში, ისევ ზევით-ქვევით სირბილი მოგვინევს. ეგვეც სახელად იქნება, ისევე როგორც დანარჩენი სამსახურები” - ლევანი. გაზეთ “გურიის მოამბეს” ინტერნეტ-გვერდი (წწ.გურიისმოამბე.ჯომ). 27 ოქტომბერი, 2008 წელი. კომენტარი სტატიამე “ლანჩხუთში საზოგადოებრივი მომსახურების ცენტრი გაიხსნა”.
- “ თითოეული მოქალაქე იგრძნობს ჩვენს დიდ ყურადღებას. მათ არ მოუწევთ ზემოთ-ქვემოთ სიარული და ისინი აქვე მიიღებენ მათთვის საჭირო ინფორმაციას.” - დავით პეტრიაშვილი. ლანჩხუთის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს თავმჯდომარე. გაზეთი “გურიის მოამბე”. 25 ოქტომბერი, 2008 წელი.
- “ ასეთი ხარისხიანი მომსახურების ცენტრი ბევრ ევროპულ ქვეყანაშიც კი არ მინახავს” - პოლ ჰიდრექსი - ევროპის საბჭოს საერთაშორისო ექსპერტი. 22 ოქტომბერი, 2009 წელი. ცენტრის პრეზენტაცია.

• გამოკითხვები

მომსახურების ცენტრის საქმიანობასთან დაკავშირებით რამდენიმე გამოკითხვა იქნა განხორციელებული. მივყვით რიგ რიგობით:

გამოკითხვა ინტერნეტ-გვერდის მეშვეობით.

გამოკითხვა დაიწყო 2009 წლის 28 თებერვალს და გაგრძელდება ამავე წლის აპრილის ბოლომდე. დღეისათვის გამოკითხვაში მონაწილეობა მიიღო 26 პირმა. გამოკითხვის კითხვაა “გისარგებლიათ თუ არა ლანჩხუთის მუნიციპალიტეტის მოქალაქეთა მომსახურების ცენტრით?”. ამ ეტაპისთვის პასუხები ასე გადანაწილდა: “ხშირად ვსარგებლობ” - 30,77%, “მისარგებლია” - 23,08%, “არ მისარგებლია” - 15,38%, “ლანჩხუთში არ ვცხოვრობ” - 30,77%. მიუხედავად იმისა, რომ ჯერ-ჯერობით გამოკითხულთა რაოდენობა დიდი არ არის, აქ ორი ტენდენცია შეინიშნება: ჯერ ერთი, გამოკითხულთა 53%-ს მიუმართავს მომსახურების ცენტრისთვის რაიმე საკითხზე, მეორეც, 30% პროცენტი არ ცხოვრობს მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე, რაც იმ ადამიანების პროცენტულ მაჩვენებელს ზრდის, ვინ ადგილზე ცხოვრობს და მიუმართავს ცენტრისთვის. საყურადღებოა ის მომენტიც, რომ ინტერნეტ-გვერდის მომხმარებელთა 30% არ ცხოვრობს მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე, მაგრამ აქტიურად იყენებს საიტს. მათ შორის მონაწილეობს გამოკითხვაში.

მოსახლეობის გამოკითხვა.

2008 წლის დეკემბერში ლანჩხუთის მუნიციპალიტეტის გამგეობამ თემების რწმუნებულების მეშვეობით ჩაატარა მუნიციპალიტეტის მოსახლეობის გამოკითხვა. გამოკითხვა გამიზნული იყო სოფლის დახმარების სახელმწიფო პროგრამის ფარგლებში დასაფინანსებელი ინფრასტრუქტურული საჭიროებების გამოსავლენად. სულ გამოკითხა 4.764 რესპოდენტი (5.000 ანკეტა). სხვა კითხვებთან ერთად, ამ გამოკითხვაში დასმული იყო ორი შეკითხვა, რომლებიც ეძღვნებოდა მომსახურების ცენტრს. პირველ შეკითხვაზე, “არის თუ არა ლანჩხუთის მუნიციპალიტეტში მოქალაქეთა მომსახურების ცენტრი?” - პასუხები შემდეგნაირად გადანაწილდა: დიახ - 67% არა - 16% მიჭირს პასუხის გაცემა - 17%. რაც შეეხება მეორე კითხვას, იგი იმ შემთხვევაში ისმებოდა, თუ პირველ კითხვაზე დადებით პასუხს მიიღებდა ინტერვიუერი. კითხვა იგივეა, რაც ინტერნეტ-გვერდზე, ანუ “გისარგებლიათ ცენტის მომსახურებით”. პასუხები დიახ - 56%, არა - 44%. გამოკითხვა აჩვენებს, რომ მოსახლეობის დიდმა ნაწილმა იცის ცენტრის არსებობა და უსარგებლიათ კიდევ მისი მომსახურებით.

გურიის ტელევიზიის გამოკითხვა.

გურიის ტელევიზია არასამთავრობო ორგანიზაცია “ოზურგეთის ახალგაზრდა მეცნიერთა კლუბთან” ერთად ახორციელებს პროექტს, რომლის მიზანია გურიის ადგილობრივი თვითმმართველობების საქმიანობის გამჭვირვალეობის გაზრდა. 2009 წლის თებერვალში ტელევიზიის ჟურნალისტებმა ასევე ჩაატარეს გამოკითხვა ერთი კითხვით, “იცით თუ არა ლანჩხუთში მოქალაქეთა მომსახურების ცენტრის არსებობის შესახებ”. სულ გამოკითხა 15 რესპოდენტი. გამოკითხულები შემთხვევითი გამვლელები იყვნენ. კითხვებზე პასუხები არ იყო დახურული, შესაბამისად რესპოდენტს შეეძლო ნებისმიერი პასუხის გაცემა. გამოკითხულები სამ კატეგორიად დაიყვნენ, ვინც იცოდა ცენტრის არსებობის შესახებ და ისარგებლა მომსახურებით (7 პიროვნება), ვინც იცოდა და არ უსარგებლია (4), ვინც არ იცოდა (4). უნდა აღინიშნოს,



რომ მოსარგებლეთა უმრავლესობა აშკარად გამოხატავდა კარგ განწყობასა და კეთილ სურვილებს ცენტრის თანამშრომელთა მიმართ: “მე რამდენჯერ მივსულვარ მათთან, ყოველთვის კარგად მექცევიან!”, იმ 4 მოქალაქისაგან, ვინც არ იცოდა ცენტრის არსებობის შესახებ (ძირითადად ასაკოვანი ადამიანები), ორი ძალიან სკეპტიკურად იყო განწყობილი. “თუ ძალით არ წაართმევ, არ იტირებ, მაინც არაფერს მოგცემენ” - ასეთი იყო ერთ ერთის პასუხი. ალბათ აქ ხელისუფლებას გულისხმობდა და არა მომსახურების ცენტრს.

გამოკითხვების შედეგებმა აჩვენა, რომ მოსახლეობის მნიშვნელოვან ნაწილს აქვს ინფორმაცია ლანჩხუთის მუნიციპალიტეტის მომსახურების ცენტრის შესახებ და უსარგებლია კიდევ მისი მომსახურებით. მოსარგებლები თვლიან, რომ მომსახურება ნორმალურია და აკმაყოფილებს მოთხოვნებს. აქვე შეიძლება ითქვას, რომ ალბათ მნიშვნელოვანი იქნება სამომავლოდ მომსახურების ხარისხის მუდმივი კონტროლი ხელმძღვანელობის მხრიდან, რომ დროთა განმავლობაში იგი არ გაუარესდეს.

4. დასკვნები

- რაოდენობრივი შედეგები:
 - ლანჩხუთის მუნიციპალიტეტის მოსახლეობას (40.000 ადამიანი) შესაძლებლობა აქვს ისარგებლოს სამოქალაქო მომსახურების ცენტრის მომსახურებით. ინფორმაცია მიიღოს ასევე სატელეფონო ცხელი ხაზით, გაიაროს უფასო იურდიული კონსულტაცია. 2008 წლის ნოემბრიდან 2009 წლის თებერვლის ბოლოსთვის სულ დარეგისტრირებულია 2.357 მომსახურება;
 - ინტერნეტ-გვერდის საშუალებით ლანჩხუთის მუნიციპალიტეტის შესახებ ინფორმაცია მიიღო 3.185 ვიზიტორმა. ვებ-გვერდის სხვადასხვა ნაწილი დათვალიერებული იქნა 60.000-ზე მეტჯერ;
 - მუნიციპალიტეტის 60 თანამშრომელს შესაძლებლობა მიეცა მშვიდ გარემოში იმუშაოს, რაც განპირობებულია მომსახურების ცენტრის მიერ მოქალაქეთა ძირითადი მასის მიღებით.
- ხარისხობრივი შედეგები:
 - გაიზარდა თვითმმართველობის ორგანოთა გამჭვირვალობა და ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა;
 - ამაღლდა თვითმმართველობის ეფექტიანობა ლანჩხუთის მუნიციპალიტეტში. მოსახლეობა სწრაფად, ეფექტიანად და გარანტირებულად ახერხებს ინფორმაციის და მომსახურების მიღებას ერთი ფანჯრის პრინციპის გამოყენებით;
 - მუნიციპალიტეტის ხელმძღვანელობას შესაძლებლობა მიეცა კარდინალურად გაეუმჯობესებინა დავალებათა შესრულების კონტროლი.
- ლანჩხუთის მუნიციპალიტეტის გამოცდილება მოქალაქეთა მომსახურების ცენტრის დაარსებასა და მის ფუნქციონირებასთან დაკავშირებით კარგი მაგალითია სხვა მუნიციპალიტეტებისთვისაც. ამ პროექტის განხორციელების პროცესში შემუშავებული ადგილობრივი თვითმმართველობის დოკუმენტაციის მართვის ელექტრონული სისტემა “დოკ-მენეჯერი” უნივერსალურია, გათვლილია შესაბამის კანონმდებლობაზე და, რაც მთავარია, ადვილი სამართავია. 2009 წლის მაისიდან ეს კომპიუტერული პროგრამა გერმანიის ტექნიკური დახმარების საბჭოს (Gtd) დაფინანსებით დაინერგება ლაგოდების, სიღნაღის, ახალციხის, თერჯოლისა და ხელვაჩაურის მუნიციპალიტეტებში. ამ პროგრამის მოხმარების სურვილი გამოთქვეს ასევე გარდაბნისა და ხაშურის მუნიციპალიტეტებში. “დოკ-მენეჯერის” ავტორები მზად არიან ნებისმიერ მუნიციპალიტეტს უსასყიდლოდ გადასცენ პროგრამა და მიეხმარონ მის ინსტალაციასა და ათვისებაში.
- ლანჩხუთის მაგალითი აჩვენებს, რომ შესაბამისი ნების არსებობის შემთხვევაში, მოქალაქეთა მომსახურების ცენტრების ფორმირება არ არის დაკავშირებული დიდ დანახარჯებთან. ყველა თანამშრომელი, ვინც მუშაობს ცენტრში, ადრეც იგივე ფუნქციას ასრულებდა სხვადასხვა სამსახურებში, უბრალოდ მოხდა სტრუქტურული რეორგანიზაცია და შესაბამისად არ გახდა საჭირო ახალი საშტატო ერთეულების დამატება. მნიშვნელოვანია, რომ ოფისი განლაგებული იქნას შენობის პირველ სართულზე; იყოს ნორმალურად მოწყობილი და აღჭურვილი.



კეისი №6

მოქალაქეთა მომსახურების ბიუროების დანერგვა ქალაქ თბილისში და საქართველოს მუნიციპალიტეტებში

(სიღნაღი, ლაგოდეხი, ბოლნისი, თერჯოლა, ხელვაჩაური და ახალციხე)

აკაკი რუხაძე

1. შესავალი

2008 წელს საქართველოს მუნიციპალიტეტებში (სიღნაღი, თერჯოლა, ლაგოდეხი, ბოლნისი, ხელვაჩაური, ახალციხე) და ქალაქ თბილისში შეიქმნა თვისობრივად ახალი სტრუქტურა, მოქალაქეთა მომსახურების ბიუროები. ამ ეტაპზე ცოტა რთულია შევადგინოთ, რამდენად გათავისებულია აღნიშნული რეფორმა, მაგრამ ერთი დასაბუთებულად შეიძლება ითქვას, რომ აღნიშნული რეფორმის განხორციელების შემდეგ საქართველოში ჩამოყალიბდა ისეთი მუნიციპალური სამსახური, სადაც ძირითადი აქცენტი გადატანილი არის მუნიციპალიტეტებში ადმინისტრაციული საქმიანობის პროცესის ოპტიმიზაციაზე. ამგვარ სამსახურს მუნიციპალიტეტებში ე.წ. მოქალაქეთა მომსახურების ბიურო (მმბ) წარმოადგენენ.

ბიუროების დაარსებისას გათვალისწინებული იქნა “გერმანიის ტექნიკური თანამშრომლობის საზოგადოების” (Gtd) პროექტის ფარგლებში შემუშავებული კონცეფცია, რომელიც დაყრდნობას აძლევს ევროპის, კერძოდ გერმანულ მუნიციპალიტეტებში მიღებულ გამოცდილებას. აღნიშნულმა გამოცდილებამ გვიჩვენა, რომ მოქალაქეთა მომსახურების ბიუროები პოპულარული სწორედ იმიტომ გახდა, რომ იქ მოქალაქეებს ეფექტურ ადმინისტრაციულ მომსახურებას თავაზობენ და მიწოდების ფორმაც თავაზიანი და მათთვის მოხერხებულია. გაუმჯობესებული ადმინისტრაციული მომსახურება ხელს უწყობს ასევე ბიზნეს-გარემოს გაუმჯობესებას მთლიანად მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე. ახალი, “ერთი სარკმლის პრინციპით” მოქმედი მომსახურების სისტემის დანერგვის შედეგად, ჩვეულებრივი მოქალაქეც და კერძო მენარმეც ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ნებისმიერი ინფორმაციის, თუ მისთვის საჭირო დოკუმენტაციის მისაღებად, მიმართავს მუნიციპალიტეტის მხოლოდ ერთ ორგანოს, ერთ მისამართზე და აღარ სჭირდება ერთი კაბინეტიდან მეორეში სიარული.

ამოცანათა კონცენტრაცია და მათი ერთიანი დამუშავება მოქალაქეთა მომსახურების ბიუროში გულისხმობს ადგილობრივ თვითმმართველობებში მართვის სისტემის ოპტიმიზაციას და მისი პოტენციალის მაქსიმალურ გამოყენებას. მოქალაქეთა მომსახურების ბიუროს წინაშე მდგარი ამოცანების შესრულებაში საშუალება მისცა იქ დასაქმებულ ადამიანებს, რომ პროფესიულად გაიზარდონ და ცოდნაც გაიფართოონ. მოქალაქეთა მომსახურების ბიუროს დაარსებამ ზოგადად გააუმჯობესა მუნიციპალიტეტის შიდა მენეჯმენტიც.

2. პროცესის აღწერა

- საქართველოს მუნიციპალიტეტებში და ქალაქებში მოქალაქეთა მომსახურება მმბ-ს დაარსებამდე და მისი დაარსების არსი

დღემდე ადგილობრივი თვითმმართველობის ადმინისტრაციაში გამეფებულმა ბიუროკრატიულმა ატმოსფერომ მნიშვნელოვანწილად განაპირობა საქართველოში ადმინისტრაციული მომსახურების ახალი ფორმის შემოღების აუცილებლობა. მოქალაქეებმა არ იცოდნენ, თუ სად წასულიყვნენ, ვისთვის მიემართათ, ან რა გაეკეთებინათ; არ იცოდნენ, რა ღირდა ესა თუ ის მომსახურება და რა დრო დასჭირდებოდა განცხადების განხილვას; რა დოკუმენტაცია იყო საჭირო ამა თუ იმ მომსახურების მისაღებად.

გერმანიის ტექნიკური თანამშრომლობის საზოგადოებამ გადანყვიტა ხელი შეეწყო მოქალაქეთა მომსახურების ბიუროს გერმანიაში არსებული მოდელის დანერგვისათვის საქართველოში. საზოგადოებამ შექმნა ქართველ ექსპერტთა ჯგუფი საქართველოს წარმომადგენლობაში და ასევე შეარჩია 5 საპილოტე



მუნიციპალიტეტი, სადაც მოხდებოდა აღნიშნული მოდელის პილოტირება და მისი ქართულ გარემოში ადაპტირება.

შედგავდ, ქალაქ თბილისში და მუნიციპალიტეტებში (სიღნაღში, ლაგოდეხში, თერჯოლაში, ბოლნისში, ახალციხეში და ხელვაჩაურში) არსებულ მოქალაქეთა მომსახურების ბიუროში მომსახურება ხორციელდება “ერთი სარკმლის პრინციპით”, ერთ მისამართზე, ერთ ბიუროში.

მომსახურების ახალი სისტემის დანერგვამ ხელი შეუწყო მუნიციპალიტეტის იმიჯის ამაღლებას, ადმინისტრაციული პროცედურები გახდა უფრო ეფექტიანი და ხელმისაწვდომი, გაიზარდა მუნიციპალიტეტის საქმიანობის გამჭვირვალობა და სახელმწიფო მოხელეების პასუხისმგებლობა. მათ საშუალება მიეცათ იმუშაონ უფრო მშვიდ პირობებში, უფრო საქმიანად და პროდუქტიულად გამოიყენონ დრო, მეტი დრო დაუთმონ სტრატეგიულ და კონცეპტუალურ საკითხებზე მუშაობას.

• მმბ-ს დაარსების მთავარი მიზანი და შედეგები

მმბ-ს დაარსების მთავარი მიზანი იყო მოქალაქეთა ლეგიტიმური ინტერესების მომსახურება და მათთვის ხელსაყრელი, თანასწორი, სამართლიანი, ეფექტური და ეფექტიანი ადმინისტრაციული მომსახურების განწევა, ბიუროკრატიის შემცირება.

საქართველოს ადგილობრივ თვითმმართველობებში დაარსებული მმბ-ს წინაშე მდგარი მნიშვნელოვანი მიზნების და შედეგების ჩამონათვალი ასე გამოიყურება:

- მოქალაქეზე ორიენტირებული მომსახურების სხვადასხვა სახეობები თავმოყრილი არის ერთ უწყებაში,
- მომსახურებას ახორციელებს თავაზიანი და კვალიფიციური პერსონალი,
- შემცირდა დოკუმენტების დამუშავებისას დამუშავებული შეცდომების რაოდენობა,
- შემცირდა მომსახურების დრო ამოცანების უკეთესი განაწილების გზით, რაც პირდაპირ მოქმედებს თვითმმართველობის იმიჯის ამაღლებაზე,
- გაიზარდა თანამშრომელთა მოტივაცია.

მმბ-ს ყველაზე მნიშვნელოვანი ფუნქცია მდგომარეობს გამჭვირვალობისა და ნდობის ფაქტორის გაზრდაში, რაც საბოლოო ჯამში მოქალაქეთა კმაყოფილების ხარისხში აისახა.

• მოქალაქეთა მომსახურების ბიუროს ჩამოყალიბების სამოქმედო გეგმა, რომლითაც მუნიციპალიტეტებმა ისარგებლეს

მოქალაქეთა მომსახურების ბიუროს დანერგვა მოხდა წინასწარ შემუშავებული სამოქმედო გეგმის საფუძველზე:

- იმთავითვე განისაზღვრა მმბ-ს ამოცანები, დადგინდა საინფორმაციო კომუნიკაციის წინაპირობები, განისაზღვრა ბიუროს ორგანიზაციული სტრუქტურა და საკადრო პოლიტიკა, შემუშავდა ხარისხის კრიტერიუმები და სტანდარტები, გაიწერა სამუშაო პროცესი, შემუშავდა მარკეტინგის და პიარის სტრატეგია, შემუშავდა მოქალაქეთა ბიუროს თანამშრომელთა გამოკითხვის ფორმები;
- მმბ-ზე დელეგირებული ყველა ამოცანა თითოეულ თანამშრომელმა გაითავისა, რამაც უზრუნველყო კლიენტთა ეფექტური მომსახურება “ერთი ხელიდან”, მოსაცდელი ვადები შემცირდა. ბუნებრივია, რომ ამ ზოგადი პრინციპის რეალიზაცია მხოლოდ ისეთი ამოცანების შესრულებისას შეიძლება, რომლებიც არ საჭიროებენ კანონების სიღრმისეულ, სპეციალურ ცოდნას, რადგანაც მმბ-ს თანამშრომლები მომსახურების ფართო სპექტრის განხორციელებისას ვერ შეძლებენ კომპლექსური საკანონმდებლო მასალის დამუშავებას;
- თანამშრომელთა ოპტიმალური დატვირთვის მიზნით და კლიენტებისათვის მოსაცდელი ვადის შემცირების მისაღწევად, მომსახურების შეთავაზება ხდება დიდი ზომის ოფისში (ეს არის ისეთ ოფისი, რომელიც შედგება ერთ სივრცეში თავმოყრილი სხვადასხვა სამსახურებისგან).

• ახალი მომსახურების ინტეგრირების შესაძლებლობები

კლიენტებისათვის დროისა და მანძილის დაზოგვის მიზნით შეიძლებოდა გვეფიქრა იმაზე, თუ რამდენადაა შესაძლებელი მმბ-ში ახალი და დამატებითი ამოცანების ინტეგრირება. აქ საქმე ეხება განსაკუთრებით ისეთი სახის მომსახურებას, რომელიც უშუალოდ მმბ-ს ძირითად ამოცანებთან არის კავშირში. ცხადია,



რომ ახალი ამოცანების დამატებითი მომსახურება თავისთავად დააყენებს დღის წესრიგში ამისათვის სპეციალურად მომზადებული თანამშრომლის მომზადებას და დასაქმებას.

აქედან გამომდინარე, თავად მუნიციპალიტეტზე დამოკიდებული, მისი ორგანიზაციული და სტრუქტურული თავისებურებებიდან გამომდინარე გადაწყვიტოს, მოახდენს თუ არა ისეთი დამატებითი ამოცანების ინტეგრირებას მმბ-ში, რომლებიც უშუალოდ მმბ-ს კომპეტენციების სფეროს არ განეკუთვნება.

• მოქალაქეთა მომსახურების ბიუროს “საინფორმაციოს” ფუნქცია

საკუთარი ამოცანების განხორციელებასთან ერთად მმბ-ს, როგორც მოქალაქეთა შეხვედრის ცენტრალურ ადგილს, ასევე ემატება კლიენტების შესაბამის სამსახურებზე გადამისამართების ფუნქცია, ე.წ. “საინფორმაციოს” ფუნქცია. ეს მაშინ ხდება ხოლმე, როცა მოქალაქის განცხადებაში აღნიშნულ მომსახურებას თვით მმბ ვერ ასრულებს. ამ შემთხვევაში იმისათვის, რომ კლიენტს გაუჩნდეს განცდა, რომ მას სურთ დაეხმარონ, ხორციელდება მოქალაქის სხვა სამსახურში ან უწყებაში გადამისამართება - არა მარტო მისი ორგანოს დასახელება, არამედ ამ სამსახურის სამუშაო განრიგის, საკონტაქტო მონაცემების (მისამართი, ტელეფონი და ა.შ.) და საინფორმაციო ბუკლეტის გადაცემაც.

• მმბ-ს ფილიალების დაარსების პირსაქმიანობა და აუცილებლობა

გამომდინარე იქედან, რომ არსებულ სიტუაციაში მუნიციპალური ადმინისტრაციული ცენტრები დიდი მანძილითაა დაშორებული მუნიციპალიტეტების ტერიტორიაზე არსებული ამა თუ იმ დასახლებული პუნქტიდან, შეიქმნა მმბ-ს ფილიალების ჩამოყალიბების აუცილებლობა. მმბ-ს მონაცემების აუცილებლობა მნიშვნელოვნად დამოკიდებულია იმაზე, თუ როგორია თვითმართველი ერთეულის (მუნიციპალიტეტის) სტრუქტურა. არსებული გამოცდილებიდან გამომდინარე შეიძლება ვივარაუდოთ, რომ დიდ ქალაქებში დაახლოებით 50.000 მცხოვრებისათვის ერთი მმბ-ს ოფისიც საკმარისია. ხოლო მუნიციპალიტეტებისათვის გასათვალისწინებელია ის ფაქტორი, თუ რა მანძილითაა დაშორებული დასახლებული პუნქტები მმბ-საგან.

დასახლებული პუნქტის სიდიდის მიხედვით ასევე უნდა განისაზღვროს, თუ რა იქნება უფრო რენტაბელი - მოქალაქეებისათვის მომსახურებათა მთელი სპექტრის შეთავაზება, თუ მხოლოდ იმ პროდუქტების შეთავაზება, რომლებზეც უფრო გაზრდილი მოთხოვნილებაა.

დამატებითი პერსონალის დასაქმების საჭიროების თავიდან ასაცილებლად, საწყის ფაზაში რეკომენდირებულია მუნიციპალიტეტების მიერ აქამდე შეთავაზებული მომსახურების სახეობების შენარჩუნება. მომავალში კი სტატისტიკური მონაცემებისა და კლიენტთა გამოკითხვის საფუძველზე უნდა დადგინდეს, რამდენად არსებობს მმბ-სათვის ადგილობრივი მმართველობის სხვა ამოცანების გადატანის საჭიროება.

• არსებული პროგრამული და ტექნიკური აღჭურვილობა მმ-ბიუროებში

მმბ-ს ამოცანების ეფექტური განხორციელებისა და მოქალაქეებისათვის კომპეტენტური მომსახურების გაწევის აუცილებელი წინაპირობაა საამისოდ განსაზღვრული სპეციალური პროგრამული უზრუნველყოფის (შოფტნარე) შერჩევა და საინფორმაციო მონაცემთა ბაზის შექმნა.

თანამშრომელს სამუშაო ადგილზევე უნდა შეეძლოს კლიენტისათვის საჭირო ინფორმაციის ამოგვდვა. იმისათვის, რომ ინფორმაცია ყოველთვის აქტუალური იყოს, რეგულარულად (დაახლ. ყოველ 14 დღეში) უნდა ხდებოდეს მონაცემების გადამოწმება და განახლება შესაბამისი უწყებების მიერ (რაც ამჟამად თითქმის არ ხორციელდება).

მმბ-ში ინტერნეტ-ტერმინალის დადგმით შეიძლება გემოაღნიშნული მომსახურების შეთავაზება იმ მოქალაქეებისთვისაც, რომლებსაც არ გააჩნიათ ინტერნეტში ჩართული კომპიუტერი.

გემოთ დასახლებული მომსახურების გარდა მმბ-ს თანამშრომლებისთვის ხელმისაწვდომი უნდა იყოს ტექსტების ელექტრონული დამუშავება ოფიციალური დოკუმენტაციისა და მონაცემთა ბანკის შესასაქმნელად.

საბოლოო მიზანი უნდა იყოს მუნიციპალიტეტთა ერთიანი ბაზის შექმნა, რის წინაპირობად კვლავაც მუნიციპალიტეტშორისი ერთიანი ქსელის შექმნა სახელდება.



• მმბ-ს ორგანიზაციული სტრუქტურა

მმბ-ს შემოღება მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციას ავალდებულებს იმოქმედოს ეკონომიკური პრინციპებით (რენტაბელურად). ეს ნიშნავს იმას, რომ მას არა აქვს უფლება დაასაქმოს უფრო მეტი პერსონალი, ვიდრე ეს ამოცანების დადგენილი ხარისხით შესასრულებლად არის საჭირო. აუცილებელი იყო საჭირო პერსონალის დაკვირვებით შერჩევა (არსებულ სამსახურებში დასაქმებული კონტიგენტის გამოყენება), რაც თითქმის ყველა მუნიციპალიტეტმა გაითვალისწინა. პერსონალის განსაზღვრის დროს პროცედურა რამდენადმე პრობლემატურია შემდეგი მიზეზების გამო:

- თუ არსებული სამსახურები ეყრდნობა აქტუალურ კონტიგენტს, მაშინ ისინი ვერ იქნებიან საიმედო დასაყრდენი მმბ-სათვის საჭირო პერსონალის განსაზღვრის დროს, სიახლეების და ახალი უნარ-ჩვევების დასამკვიდრებლად;
- ტრადიციული ადმინისტრაციული მომსახურებისგან განსხვავებით, მმბ თავისი ამოცანების შესრულებისას სხვაგვარ ორგანიზაციულ სტრუქტურას ეფუძნება, ამიტომ ამან შეიძლება გავლენა მოახდინოს პერსონალის განსაზღვრაზე.

მმბ-ს მონყობის შემდეგაც აუცილებლად პერმანენტულად იქნება საჭირო პერსონალის რაოდენობის გადასინჯვა. შეცვლილი ორგანიზაციულ-სტრუქტურული პირობები (მაგ. სამუშაოს დანაწილების პრინციპი), კლიენტზე (მოქალაქეზე) ორიენტირებული პროცესის ორგანიზაცია, ამოცანათა ერთიან რეჟიმში გადანყვება გვიჩვენებს, თუ რამდენად ეფექტურია ამ სახის ადმინისტრაციული მომსახურება და შესაბამისად იმასაც გვიკარნახებს, თუ რა რაოდენობის პერსონალი გაართმევს მას თავს. ამიტომ მმბ-ს მონყობის ღონისძიებებთან ერთად გათვალისწინებული უნდა იყოს სხვა ღონისძიებების გატარებაც:

- მმბ-ს ამოცანების კატალოგის დადგენა და ერთნაირი (ტიპური) სამუშაო პროცესის იდენტიფიკაცია,
- მომსახურების განვეისათვის საჭირო საშუალო დროის დადგენა ცალკეული სახის მომსახურებისათვის (მიზნობრივი გამოკვლევებით),
- არატიპური საქმიანობისათვის საჭირო დროის წილის დადგენა,
- ორგანიზაციისა და ტექნიკის გამოყენების პერმანენტული გაუმჯობესება მონიტორინგი.

დამატებით, ან როგორც ალტერნატიული შესაძლებლობა, შეიძლება გამოყენებულ იქნას უკვე ხელთ არსებული საკონტროლო ციფრები და მახასიათებლები.

• თანამშრომელთა მოზადება და ტრენინგები, რომლებიც რეგულარულად უტარდებათ პერსონალს

თანამშრომელთა მოზადების/ტრენინგის დროს უპირატესობა ენიჭება მათ პროფესიულ-ტექნიკურ სწავლებას მოქალაქეებთან/კლიენტებთან ურთიერთობაში.

თუ ამ კუთხით ადმინისტრაციაში უკვე არსებობს საჭირო “Kნონ-ჰონ”, მაშინ შესაძლებელია მმბ-ს თანამშრომელთათვის ტრენინგების ჩატარება საკუთარი სპეციალისტების მიერ.

მმბ-ში კლიენტებისათვის სასიამოვნო ატმოსფეროს შესაქმნელად, თანამშრომლებს უტარდებათ რეგულარული ტრენინგი კლიენტებთან ურთიერთობაში. ამისათვის, როგორც წესი, გარეშე მრჩეველს იწვევენ ხოლმე.

• მმბ-ს ინფრასტრუქტურა და სივრცული განთავსებისას გათვალისწინებული კრიტერიუმები

მმბ-ს ჩამოყალიბებაში გათვალისწინებულ იქნა, ერთი მხრივ, მოქალაქეთა მოთხოვნილებები და, მეორეს მხრივ, თანამშრომელთა სურვილები.

აღნიშნული კრიტერიუმების შეძლებისდაგვარად გათვალისწინების საფუძველზე, გერმანიის ტექნიკური თანამშრომლობის საზოგადოებამ თითოეულ პილოტურ მუნიციპალიტეტს გამოუყო გრანტი რომლითაც მოხდა მმბ-ის მონყობა მუნიციპალიტეტებში, გარდა ბოლნისის მუნიციპალიტეტისა დადაც ყველა კაპიტალური დანახარჯი განეული იქნა თავად მუნიციპალიტეტის მიერ. აღსანიშნავია, რომ გრანტის ასახვა სრულად ხდებოდა ადგილობრივი ბიუჯეტების საშემოსავლო ნაწილში რაც ასევე ინოვაციური და კარგი პრაქტიკაა.



3. შედეგები

• მოქალაქეებთან ურთიერთობის გაუმჯობესება

მმბ-სათვის განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს თანამშრომელთა ურთიერთობას კლიენტებთან, რადგან კლიენტები მხოლოდ თავაზიანი მომსახურების შემთხვევაში შეაფასებენ განუვლ მომსახურებას დადებითად. ამიტომ ხორციელდება თანამშრომლების თავიდანვე (მმბ-ს გახსნამდე) და შემდეგ კი წელიწადში ერთხელ მონაწილეობის მიღება შესაბამის ტრენინგებში. სამუშაო პროცესის შეფერხების თავიდან ასაცილებლად ტრენინგები ხორციელდება როგორც მმბ-ში, ასევე მის გარეთ. გუნდური მუშაობის გასაუმჯობესებლად ასევე შესაძლებელია ტრენინგების ჩატარება რამდენიმე დღის მანძილზე, მაგალითად შაბათ-კვირას.

მმბ-ს თანამშრომლები თავიდანვე ცდილობენ მოქალაქეს/კლიენტს სახელით მიმართონ. ისინი ასე უფრო მალე მოიპოვებენ კლიენტების ნდობასა და ყურადღებას. კლიენტისადმი თავაზიანი დამოკიდებულება (მისალმება, ტელეფონზე პასუხი, ყურადღებით მოსმენა, დამშვიდობება და ა.შ.) მმბ-ს თანამშრომლების ჩვეულებრივი ქცევად და წესად ექცათ. სატელეფონო საუბრის დაწყებას თანამშრომლები ასევე სამსახურის და თანამშრომლის სახელის დასახელებით და მისალმების დადგენილი ფორმით იწყებენ.

მიღების საათების დადგენისას, უპირველეს ყოვლისა გათვალისწინებული იყო მოქალაქეთა ინტერესები. ძირითადი პრინციპია, რომ მოქალაქემ შეძლოს საკუთარი საქმეების მოგვარება სამუშაო საათების შემდეგ. ამიტომ მიღების საათები დაგეგმილია ორშაბათიდან პარასკევამდე და ასევე შაბათს მთელი სამუშაო დღის მანძილზე. რეგულარული საკვირაო სამუშაო დრო უნდა შეადგენდეს მინიმუმ 40 საათს.

• გავლენა ადმინისტრაციის სტრუქტურულ ორგანიზაციაზე

მმბ-ს შემოღებით შეიცვალა დადგენილ ამოცანათა გადანაწილება შესაბამისი მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციულ სტრუქტურაში. უკვე მმმბ-ს დაგეგმვისას გათვალისწინებული იქნა, თუ რა გავლენას მოახდენდა ეს არსებულ სტრუქტურულ ორგანიზაციაზე. სტრუქტურული ცვლილება სხვადასხვა ფაქტორებზე დამოკიდებული, როგორცაა მაგ. ქალაქის/მუნიციპალიტეტის სიდიდე, მმბ-ს ამოცანათა ჩამონათვალი, ადგილმდებარეობის პირობები, სტრუქტურული თავისებურებები (მაგ. ფილიალები). თითოეულმა მუნიციპალიტეტმა თავისი ადგილობრივი სიტუაციიდან გამომდინარე ინდივიდუალურად განსაზღვრა და გადანაწილა მმბ-ს გავლენა მუნიციპალიტეტის სტრუქტურულ ორგანიზაციაზე.

მმბ-ს ფუნქციონირება მნიშვნელოვანწილად არის დამოკიდებული იმაზე, თუ როგორ იქნება ორგანიზებული მისი საქმიანობა. ორიენტაცია აღებული ამოცანების ეკონომიურად შესრულებაზე, მოქალაქეთა პრობლემებისა და სურვილების მაქსიმალურად გათვალისწინებით. საქმიანობის პროცესის ორგანიზაცია აქ განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენდა.

მმბ-ში საინფორმაციო კუთხის შექმნამ არსებითად გააუმჯობესა ადმინისტრაციული მომსახურება, როგორც ცალკეულ ოთახებში, ასევე დიდი ზომის ოფისში (ოფისი, რომელიც შედგება ერთ სივრცეში თავმოყრილი სხვადასხვა მომსახურების მაგიდებისგან). საინფორმაციო კუთხე მოქალაქეებისათვის წარმოადგენს პირველადი ინფორმაციის მიღების ადგილს, სადაც მათ ნებისმიერი სახის შეკითხვაზე შეუძლიათ პასუხის მიღება. გვარდა ამისა, საინფორმაციო კუთხე ასრულებს შემდეგ ფუნქციებს: აქ ხდება მოქალაქეთა სურვილების გადამონმება, კონსულტანტებზე გადანაწილება, მოსაცდელი ნომრების გაცემა, ვიზიტებზე შეთანხმება.

ამ თვალსაზრისით, საინფორმაციო კუთხეს მმბ-ს სტრუქტურის შიგნით ცენტრალური მართვის ფუნქცია ენიჭება და მნიშვნელოვანი წვლილი შეაქვს ბიუროს საქმიანობის მოწესრიგებაში.

საინფორმაციო კუთხე განთავსებულია მმბ-ს შესასვლელში. მიზანშეწონილია ასევე მისი ოპტიკური და აკუსტიკური დაკავშირება სამუშაო ადგილებთან და მოსაცდელთან.

მიუხედავად გახანგრძლივებული მიღების საათებისა, დროის განსაზღვრულ მონაკვეთებში მოქალაქეთა/კლიენტთა მოზღვავება შეიმჩნევა, რაც საინფორმაციო კუთხის თანამშრომლებს სამუშაოს (კლიენტთა მიღება, ვიზიტორების ზედამხედველობა და კლიენტების გადანაწილება კონსულტანტებზე) ურთულებს. ამ შემთხვევაში კონსულტანტის ამოცანაა მაგიდასთან მოუხმოს მომდევნო კლიენტს. ეს შეიძლება განხორციელდეს მოსაცდელში მომლოდინე კლიენტის გამოძახებით ან მისდამი უშუალო მიმართვით. ეს დამატებითი დროის დანაკარგი განსაკუთრებით მაშინ იჩენს თავს, როცა კონსულტანტის სამუშაო ადგილი შე-



დარებით მოცილებულია მოსაცდელს, ან როცა მოსაცდელი არ მდებარეობს მომსახურების არეალში.

ასეთ შემთხვევაში კარგად მუშაობს ე.წ. გამოძახების სისტემა. ეს, ერთი მხრივ, კლიენტებისათვის ნიშნავს საქმიანობის გამჭვირვალობას რიგის დაცვასთან დაკავშირებით და, მეორე მხრივ, დროის დაზოგვას კონსულტანტისათვის, რადგან მართვა ხორციელდება სამუშაო ადგილიდან. ასეთ შემთხვევაში საინფორმაციო კუთხის თანამშრომლებისთვის საჭირო აღარ ხდება მოსაცდელის ზედამხედველობა და მათ ამ დროში სხვა ამოცანების შესრულების საშუალება ეძლევათ.

• დოკუმენტების დამუშავება Back-Office-რეჟიმში

მმბ-ს თანამშრომლები დასამუშავებელ აქტებს ძირითადად განიხილავენ თავიანთი კომპეტენციების ფარგლებში, საკუთარი პასუხისმგებლობით. მათ უნდა ჰქონდეთ გადამწყვეტილების მიღებისა და ხელმოწერის უფლება. მაგ., თუ ვერ მოხერხდება რომელიმე აქტის სრულყოფილი დამუშავება რაიმე დოკუმენტის არარსებობის გამო, მაშინ საქმის მწარმოებელი ამას აღნიშნავს მისი კომპეტენციის ფარგლების შესაბამისად.

მმბ-ს სხვადასხვა ამოცანების ნაწილი კლიენტებისაგან დამოუკიდებლად დამუშავდება. აქ საუბარია ძირითადად შემდეგ სფეროებზე: საჩივრების, შემოსული და გასული ფოსტის დამუშავება, ნებართვების გაცემა.

ეს ამოცანები შეიძლება მოგვარებულ იქნას, როგორც მომსახურების ადგილებზე, ასევე ბიუროს შიდა სამუშაო რეჟიმში.

• სამუშაო განრიგი, მცოცავი გრაფიკის შემუშავება

მცოცავი სისტემის ქვეშ იგულისხმება სამუშაო ადგილების ცვლა განსაზღვრული პერიოდულობით (ძირითადად საკვირაო რიტმში). მცოცავი სისტემა უზრუნველყოფს თანამშრომლების თანაბარ დატვირთვას (განსაკუთრებით დიდი ზომის ოფისში, სადაც სამუშაო ადგილები სხვადასხვაგვარად არის დატვირთული).

ვინაიდან დოკუმენტების შემდგომი გადამუშავება და საინფორმაციო კუთხე ინტეგრირებულია მცოცავ სისტემაში, ეს საშუალებას იძლევა უფრო მრავალფეროვანი გახდეს ამოცანათა სპექტრი და ამის მეშვეობით თავად სამუშაო პროცესიც უფრო საინტერესო და მიმზიდველი იყოს თანამშრომლებისათვის.

საინფორმაციო კუთხის ჩართვა მცოცავ სისტემაში თავისთავად გულისხმობს იმას, რომ საინფორმაციო კუთხეში დასაქმებული თანამშრომლები ასევე იქნებიან ამოცანების დამუშავების პროცესის მონაწილენი კლიენტთა ნაკლები ინტენსივობის დროს.

მმბ-ს მიღების საათების დაცვისათვის დადგენილია სამუშაო განრიგი. სამუშაო განრიგი არეგულირებს ყოველდღიურ სამუშაო დროს, შესაბამის შესვენებებს და უზრუნველყოფს საქმის მწარმოებელთა საკმარის რაოდენობას სერვისის სექტორში.

მმბ-ს ხარისხის სტანდარტების უზრუნველსაყოფად ტარდება რეგულარული სამუშაო თათბირები. ერთის მხრივ, იმისათვის რომ არ შეფერხდეს კლიენტთა მომსახურება და, მეორეს მხრივ ეფექტურობისათვის, თათბირები ტარდება მიღების საათებისგან თავისუფალ დროს. თათბირების გამართვის ციკლი ორიენტირებული არის ძირითადად საჭიროებაზე, იგი როგორც წესი უნდა იმართებოდეს 2 კვირაში ერთხელ მაინც.

• აუცილებელი სტატისტიკის წარმოება, რომელიც ხორციელდება მმბ-ს მუშაკებით

მოქალაქეთა მომსახურების ბიუროში პერსონალის დასაქმების ოპტიმიზაციისათვის რეკომენდირებულია სტატისტიკური მონაცემების შეგროვება შემდეგი სახის ინფორმაციის მისაღებად:

- მოქალაქეების რაოდენობა,
- მოთხოვნილი პროდუქტები, მომსახურების სახეები,
- სატელეფონო შეკითხვები.



ეს ნიშნავს იმას, რომ თანამშრომლები აწარმოებენ ყოველდღიური სტატისტიკას, რომელიც შემდეგ მმბ-ს ხელმძღვანელობის მიერ ფასდება სატაბელო კალკულაციის მეშვეობით. სტატისტიკის წარმოება და შეფასება საჭიროა პირველ რიგში იმისათვის, რომ გაიზარდოს კლიენტებთან თავაზიანი ურთიერთობის დონე და, მეორეც, ეს გავლენას ახდენს ისეთ ფაქტორებზე, როგორცაა შვებულების დაგეგმვა, ყოველდღიური სამუშაო განრიგი, სამუშაო საათები და პერსონალის საჭიროების გათვალისწინება.

გარდა ამისა, სტატისტიკური მონაცემებით მიღებული ინფორმაცია საფუძვლად დაედება მართვის ახალი მოდელის მონიტორინგს. იგი ასევე აუცილებელი ინფორმაციის წყაროა ადგილობრივი თვითმმართველობების ხელმძღვანელებისათვის, რათა სწორად განსაზღვრონ მოქალაქეთა მომსახურების სტრატეგია და სწორი რეაგირება განახორციელონ მათ მოთხოვნებზე.

• კონფიდენციალურობის დაცულობა

მონაცემთა სამართლებრივი დაცვა და კონფიდენციალურობა მმბ-ს ფუნქციონირების მნიშვნელოვან ამოსავალ პრინციპს წარმოადგენს. აქედან გამომდინარე, გასატარებელია შესაბამისი ღონისძიებები პერსონალური მონაცემების საიდუმლოდ შენახვის უზრუნველსაყოფად. ზოგადად იგულისხმება, რომ საინფორმაციო კუთხე კლიენტებს მმბ-ს თანამშრომლის სამუშაო მაგიდასთან უშვებს მხოლოდ მაშინ, როცა იგი თავისუფალია. ამით თავიდან იქნა აცილებული მესამე პირის მიერ პერსონალური ინფორმაციის მოსმენა. თუკი მაგალითად, კლიენტს სამუშაო მაგიდების ერთმანეთთან სიახლოვის გამო ეჭვი გაუჩნდება მონაცემთა სამართლებრივ დაცვაზე, მაშინ საკონსულტაციო საუბარი უნდა გაგრძელდეს ცალკე ოთახში.

• საბანკო მომსახურება

კლიენტებისათვის მომსახურების მოსაკრებლის გადახდის გასამარტივებლად, ბანკების თანადგომით, თითქმის ყველა მმბ-ში დაიდგა საბანკო ავტომატი.

4. რეკომენდაციები:

• მმბ-ს საქმიანობის პროცესის ოპტიმიზაცია

მმბ-ს საქმიანობის ოპტიმიზაციისა და განვითარების მიზანია კლიენტებზე ორიენტირებული სამუშაო პროცესის ფორმირება, ხარისხის კრიტერიუმების შესაბამისად. ეს კი ნიშნავს, რომ საქმიანობის თითოეულ საფეხურზე მიღწეულ იქნას მიზნად დასახული ხარისხის დონე. საქმიანობის პროცესის ოპტიმიზაციის მისაღწევად მმბ-ში შესაბამისად განსახორციელებელია შემდეგი ნაბიჯები:

- თავდაპირველად შემუშავებულ უნდა იქნას საქმიანობის ხარისხის კრიტერიუმები, შემდგომში კი უნდა შემუშავდეს მეთოდები კლიენტთა მოთხოვნების გამოსაკვლევად;
- საბოლოო ჯამში საქმიანობის პროცესის ხარისხი დამოკიდებულია თანამშრომელთა მოტივაციაზე და მზადყოფნაზე. ამისათვის გათვალისწინებულია თანამშრომელთა გამოკითხვის ჩატარება, რომელიც წარმოადგენს საქმიანობისათვის მზაობის ინდიკატორს, რაც, თავის მხრივ, საწინდარია მომსახურების ხარისხის ამაღლებისა.

ხარისხის კრიტერიუმები

ხარისხის ერთ-ერთ კრიტერიუმად მიიჩნევა მახასიათებელი “დროის დანაკარგების გარეშე”, რომელსაც შესაბამისად გარკვეული სტანდარტები შეესატყვისება:

- ამოცანები, რომლებიც თავისი თავისებურებების გამო დაუყოვნებლივ შეიძლება იქნას მოგვარებული, უნდა შესრულდეს მაშინვე, ე.ი. მოსაცდელი დროის გარეშე;
- პირადი გასაუბრების დროს მოქალაქეს თავიდანვე უნდა ეცნობოს საკითხის დამუშავების ვადის შესახებ;
- მოქალაქეთა წერილობითი შეკითხვების პასუხად უნდა გაიგზავნოს შუალედური შეტყობინება შეკითხვის შემოსვლიდან კანონით დადგენილ სამუშაო დღის განმავლობაში. ამით გამოწვეული მაღალი ხარჯები კომპენსირდება მოქალაქეთა საჩივრების შესაბამისი შემცირებით;
- მოქალაქეთა სატელეფონო დაკავშირებისას პასუხის გაცემა უზრუნველყოფილი უნდა იქნას არა უგვიანეს მეხუთე ხარის შემდეგ (ლოდინის მაქსიმალური დრო - 20 წმ). თუ სამუშაო ადგილი დაკავებულია



ან შესაბამისი თანამშრომელი ადგილზე არ იმყოფება, მაშინ შემოსული ზარები გადამისამართებული უნდა იქნას სხვა თანამშრომელთან.

შესრულებული სამუშაოს საიმედოობა დამოკიდებულია მომსახურების ყველა პარამეტრზე, მაგრამ მათგან გამორჩეულად მნიშვნელოვანია მოქალაქეთა მოთხოვნების უშეცდომო, სწორი, სრული და კანონიერი დამუშავება. შეცდომების დაშვებისას მთელი ენერჯია მიმართული უნდა იყოს მიზეზების ამოცნობისა და ყურადღებით გაანალიზებისაკენ. მმბ-ს ხელმძღვანელი და თანამშრომლები ერთნაირად არიან პასუხისმგებლები შესრულებული სამუშაოს ხარისხზე.

გადანყვეტილება დასაბუთებულ უნდა იქნას საკმარისად და საფუძვლიანად. ამ კუთხით განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს მოქალაქეთა საჩივრებს და მათ შეფასებას. ამავალითად, შეკამათების სიხშირე შეიძლება იყოს ხარისხის დეფიციტის მანიშნებელი.

დანახარჯებისა და სარგებელის შესაბამისობა, გამოყენებულ საშუალებათა თანაზომიერება, ცხადი და გასაგები უნდა იყოს მოქალაქეებისათვის. ამ მიმართულებით მმბ-ს, ბუნებრივია, დაწესებული აქვს გარკვეული ზღვარი. დასაბუთებულ შემთხვევებში წესდებაში ცვლილებების შეტანის სურვილები უნდა მოდიოდეს მმბ-სგან. მმბ არის მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციის ნაწილი და ის წარმოადგენს საზოგადოებასთან შეხების მნიშვნელოვან წერტილს. მის მიერ გაცემული ოფიციალური წერილები, მითითებები და სხვა დოკუმენტები სამაგალითო უნდა იყოს თავისი ფორმითა და სტრუქტურით, სიმარტივითა და ბეჭდვის ხარისხით.

• ოპტიმიზაციის საშუალებები

მმბ-ს მიერ ამოცანათა ეფექტურად განხორციელებისათვის გამოსაკვლევი არსებული საქმიანობის ორგანიზაცია და მისი ოპტიმიზაციის შესაძლებლობა. შესაბამისად, უნდა განხორციელდეს კვლევების შედეგების დანერგვა და თუ საჭირო იქნება, თავიდან განისაზღვროს საქმიანობის ორგანიზაცია.

მმბ-ში მიმდინარე ყველა სამუშაო პროცესის ანალიზი სცილდება წინამდებარე კონცეფციის საზღვრებს. ააქედან გამომდინარე, ჩატარებული კვლევები საშუალებას იძლევა განისაზღვროს, თუ როგორ შეიძლება ზოგიერთი ამოცანის უფრო რაციონალურად შესრულება.

• აუცილებელი კვლევები, რომლებიც საჭიროა მმბ-ის განვითარებისათვის

პროექტის დახვეწისა და წარმატებით განხორციელებისათვის აუცილებელია ჩატარდეს როგორც მმბ-ს თანამშრომლების, ასევე მოსახლეობის გამოკითხვა, რათა უზრუნველყოფილ იქნას მმბ-ს საქმიანობაში მოსახლეობის მაქსიმალურად ჩაბმა.

მოქალაქეთა გამოკითხვა.

მოქალაქეები მაშინ არიან კმაყოფილი, როცა სრულდება მათი მოლოდინი ადმინისტრაციულ მომსახურებასთან დაკავშირებით.

გერმანული გამოცდილება გვიჩვენებს, რომ გამოკითხვების თანახმად მოქალაქეები ძალიან კარგად აღიქვამენ მმბ-ს მუშაობას. მომხმარებელთა გამოკითხვები ტარდება იმ მიზნით, რომ დადგინდეს, თუ რა პირობებში შეიძლება იყოს მმბ მაქსიმალურად სასარგებლო მოქალაქეებისათვის. მმბ უნდა ცდილობდეს თავისი საქმიანობის მუდმივ გაუმჯობესებას და მის მორგებას მოქალაქეთა მოთხოვნებსა და შიდა ადმინისტრაციის აქტუალურ პირობებზე.

მომხმარებელთა გამოკითხვამ მოქალაქეებს მმბ-ს მუდმივი განვითარების პროცესში მონაწილეობის მიღების საშუალება უნდა მისცეს. ადმინისტრაციის მხრიდან აქ საუბარია შემდეგ კითხვებზე: საკმარისად ვპასუხობთ თუ არა მომხმარებელთა მოთხოვნებს? როგორ შეგვიძლია ჩვენი უწყების მუშაობის ხარისხის კიდევ უფრო ამაღლება? საჭიროა თუ არა დამატებითი რესურსის გამოყენება ხარისხის ასამაღლებლად?

თანამშრომელთა გამოკვლევა.

მმბ-ს მიზნების მიღწევა მნიშვნელოვნად არის დამოკიდებული თანამშრომელთა მოტივაციასა და მონდომებაზე. ყოველ შემთხვევაში, საკმარისი არ არის მხოლოდ ტექნიკურ-ორგანიზაციული წინაპირობების შექმნა. მატერიალურ ნახალისებასთან ერთად, სულ უფრო დიდ როლს თამაშობს ისეთი ღირებულებები, როგორცაა დამოუკიდებლობა, პირადი ინიციატივა, გუნდური სული და შემოქმედებითი უნარი. მოქალაქეთა კმაყოფილება მიიღწევა მხოლოდ მოტივირებულ, თავისი სამუშაოთი კმაყოფილ და თავაზიან



თანამშრომლებთან ურთიერთობისას. გამოკითხვის ანკეტა განკუთვნილი უნდა იყოს იმ თანამშრომლებ-ისათვის, რომლებიც უკვე მუშაობენ მმბ-ში. გამოკითხვის შედეგები ხელს უწყობს მმბ-ს საქმიანობის ოპ-ტიმიზაციის უწყვეტ პროცესს.

როგორც წესი, თანამშრომელთა გამოკითხვა წერილობით უნდა ჩატარდეს: 1) გამოკითხვაში ჩართული უნდა იყოს ყველა თანამშრომელი, 2) უზრუნველყოფილი უნდა იყოს ანონიმურობა, 3) უნდა ვეცადოთ დროისა და ფინანსური დანახარჯების დაზოგვას.

მარკეტინგი და პიარი.

იმისათვის, რომ მოსახლეობას ვაცნობოთ მმბ-ს შესახებ (მიზანი, დადებითი მხარეები, მომსახურებები) აუცილებელია მარკეტინგისა და მმბ-ს გაცნობის პროგრამა. ასეთი პროგრამის მიზანი უნდა იყოს, რომ გააცნოს საზოგადოებას მმბ, როგორც ცენტრი, სადაც ნებისმიერს შეუძლია მიიღოს სამართლიანი, თა-ნასწორი, ეფექტიანი და ეფექტური ადმინისტრაციული მომსახურება; საშუალება მისცეს მომხმარებელს, მიზანმიმართულად ისარგებლონ მმბ-თი.

