

დემოკრატიული აუდიტი რუსთავის მუნიციპალიტეტში

შესავალი

საქართველოს კონკრეტულ ქალაქში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს ფუნქციონირებისა და დემოკრატიული აუდიტის სისტემის დახასიათება მნიშვნელოვან მეთოდოლოგიურ პრობლემებთან არის დაკავშირებული. ეს განპირობებულია იმით, რომ საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემა და მისი დინამიკა მეტად ბუნდოვანია, რის გამოც დახასიათებასა და აღწერას საჭიროებს.

წინამდებარე პროექტის ფარგლებში შეფასების ობიექტი იყო ადგილობრივი მმართველობის ორგანოების საზოგადოებასთან ურთიერთობის ფორმების ეფექტურობა.

აღნიშნული საკითხის შესწავლა არასამთავრობო ორგანიზაციების მიერ ადრეც მიმდინარეობდა. ამ მხრივ აღსანიშნავია საქართველოს გაეროს ასოციაციისა და რუსთავის სამოქალაქო განათლების ცენტრის მიერ ბოლო წლებში განხორციელებული საქმიანობა. აღნიშნულმა სამუშაოებმა საშუალება მოგვცა, შეგვექმნა დემოკრატიული აუდიტის პროცესების განვითარების სრული სურათი და გამოგვეყო განვითარების ტენდენციები.

საკითხის შესწავლის მიზნით ჩვენ მიერ ჩატარებულ გამოკითხვაში ჩართულნი იყვნენ ადგილობრივი მმართველობის ორგანოების - მერიისა და საკრებულოს (ქალაქის საბჭოს), ასევე მასმედიისა და არასამთავრობო ორგანიზაციების წარმომადგენლები. კვლევის პირველ ეტაპზე მუნიციპალიტეტის თანამშრომლებს დაურიგდათ კითხვარები. გამოკითხვის შედეგად მიღებული ინფორმაციის შესავსებად და დასაზუსტებლად ჩატარდა საკითხზე ორიენტირებული ინტერვიუები. შეფასებისთვის გამოყენებული იქნა აგრეთვე ბეჭდვითი ინფორმაცია - გაზეთები, არასამთავრობო ორგანიზაციების ბიულეტენები.

შეფასების მიზანი იყო, წარმოეჩინა ადგილობრივი მმართველობის ორგანოებში საზოგადოებასთან ურთიერთობის და ინფორმაციის გამჭვირვალობის კუთხით არსებული მდგომარეობა. მიღებული ინფორმაციის საფუძველზე შემუშავდა მთელი რიგი რეკომენდაციები.

ადგილობრივი მმართველობის ორგანოებში საზოგადოებასთან ურთიერთობის მექანიზმების ეფექტურობის და ინფორმაციის საჯაროობის უზრუნველყოფის შეფასებისათვის გამოიყო შემდეგი სფეროები:

- არსებული სისტემის ანალიზი: საკითხის ისტორია, კანონმდებლობა, სტრუქტურა, ყოველდღიური საქმიანობის ფორმები, ძირითადი პრობლემები;
- ეკონომიკა: მუნიციპალური ქონება, ფინანსები, ბიუჯეტი;
- ყოველდღიური პრაქტიკა: მოხელეთა რეკრუტირება, გადაწყვეტილების მიღების პროცესი, მოხელეთა მომზადების დონე, პროცედურები;
- ინტერესთა ჯგუფები - სტეიკჰოლდერები: პოლიტიკური პარტიები, მასმედია, არასამთავრობო ორგანიზაციები;

- მართვის პროცესში საზოგადოების ჩართულობის ხარისხი: წარმომადგენლობითობა, გამჭვირვალობა, ანგარიშვალდებულება, საზოგადოების განწყობა. საზოგადოების გააქტიურების პრეცედენტი.

1. არსებული სისტემა

ა. თვითმმართველობის სისტემის ფორმირება და საკანონმდებლო ბაზა

საქართველოში მთელი ისტორიის მანძილზე ადგილობრივი არჩევნები ოთხჯერ ჩატარდა:

1919 წელს - საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის (1918-1921) არსებობის პერიოდში;

1991 წელს - პირველად საქართველოს მიერ დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდეგ;

1998 წელს - სახელმწიფო გადატრიალების, პოლიტიკური ქაოსისა და თვითმმართველობის სფეროში არსებული 6 წლიანი იურიდიული ვაკუუმის შემდეგ 1997 წელს მიღებული "ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ" საქართველოს ორგანული კანონის საფუძველზე;

2002 წელს, შეცვლილი კანონმდებლობის პირობებში, როდესაც თავი იჩინა საზოგადოების გააქტიურების პროცესმა და იმ ტენდენციებმა, რამაც 2003 წლის ნოემბერში ქვეყანა უსისხლო რევოლუციამდე მიიყვანა.

1998-2001 წლებში საქართველოში ჩამოყალიბდა სამი ტიპის ადგილობრივი ერთეულები:

1. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები, რომლებიც ჩამოყალიბდა რაიონის შემადგენლობაში შემავალ სოფლებში, თემებში, დაბებსა და ქალაქებში (ე.წ. პირველი დონე). აქ პროპორციული პარტიული წესით მოხდა ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოს, საკრებულოს, არჩევნები. აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურის ფუნქციას ასრულებდა საკრებულოს თავმჯდომარე.
2. ადგილობრივი მმართველობის ორგანოები, რომლებიც ჩამოყალიბდა რაიონებში (ე.წ. მეორე დონე). პროპორციული პარტიული წესით მოხდა რაიონის ადგილობრივი მმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს არჩევნები. რაიონის აღმასრულებელი ორგანოების ხელმძღვანელი კი ინიშნებოდა საქართველოს პრეზიდენტის მიერ.
3. იმ ქალაქებში, რომლებიც არ შედიან რაიონის შემადგენლობაში (მათ შორის ქ. რუსთავი), ხელისუფლების ორგანოები ერთდროულად წარმოადგენდნენ თვითმმართველობის და მმართველობის ორგანოებს (რაიონთან გათანაბრებული ანუ მეორე დონე). ამ ტიპის ქალაქის წარმომადგენლობითი ორგანოების არჩევნები პროპორციული პარტიული წესით მოხდა. ქალაქის აღმასრულებელი ორგანოების ხელმძღვანელი ინიშნებოდა საქართველოს პრეზიდენტის მიერ.

"ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ" კანონში მოცემულია ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებებისა და ადგილობრივი მმართველობის ორგანოების ჩამონათვალი. იმ ქალაქების

უფლებამოსილებები, რომლებიც არ შედიან რაიონის შემადგენლობაში, იყო ადგილობრივი თვითმმართველობის და ადგილობრივი მმართველობის უფლებამოსილებათა ერთობლიობა. კანონში მკაფიოდ არ არის გაიჯნული აღნიშნული უფლებამოსილებები, კერძოდ, ხდება ფუნქციათა დუბლირება; გაურკვეველია, კონკრეტულ საკითხთან დაკავშირებით რა არის ადგილობრივი თვითმმართველობის კომპეტენცია და რა - რაიონის ადგილობრივი თვითმმართველობისა. საბოლოო ჯამში უფლებამოსილებებთან დაკავშირებით მეტად ქაოსური ვითარებაა შექმნილი.

კანონის მიხედვით, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა კომპეტენციას განეკუთვნება:

- ადგილობრივი თვითმმართველობის ქონების ფლობა, სარგებლობა და განკარგვა;
- ადგილობრივი ბიუჯეტის ფორმირება, დამტკიცება, შესრულება და კონტროლი; საქართველოს კანონის შესაბამისად ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლების შემოღება და გაუქმება;
- დაქვემდებარებული ტერიტორიის კომპლექსური სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პროგრამების შემუშავება, დამტკიცება და შესრულება;
- ადგილობრივი სამსახურებისა და შესაბამისი საწარმოების შექმნა და ლიკვიდაცია;
- ადგილობრივი საინფორმაციო სამსახურის ორგანიზება და შენახვა; მისი ფუნქციონირებისათვის ხელის შეწყობა;
- დაქვემდებარებული ტერიტორიის კეთილმოწყობა და გამწვანება;
- ელექტროენერგიით, გაზით, წყლით მომარაგებისა და ლოკალური სამელიორაციო სისტემების ორგანიზება, შენახვა და განვითარება;
- შიდა სარგებლობის გზების შეკეთება, რეკონსტრუქცია და მშენებლობა;
- მოსახლეობის სამედიცინო დახმარების, სოციალური დაცვისა და დასაქმების მუნიციპალური პროგრამების შემუშავება, დამტკიცება და შესრულება.

ფორმალურად კანონმდებლობით განსაზღვრულია ადგილობრივი თვითმმართველობის ექსკლუზიური უფლებამოსილებები და იმის სამართლებრივი გარანტია, რომ ეს უფლებამოსილებები მათ დამოუკიდებლად განახორციელონ. ეს ნიშნავს, რომ ამ უფლებამოსილებების განხორციელებისათვის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს გააჩნიათ სრული ადმინისტრაციული, მომსახურებითი, საინვესტიციო და მარეგულირებელი უფლებამოსილებები.

ცალკე აღნიშვნის ღირსია დელეგირებული უფლებამოსილებები:

- სამოქალაქო აქტების რეგისტრაცია;
- გარემოსდაცვით, სანიტარულ და ვეტერინარულ ღონისძიებათა განხორციელება;
- მოქალაქეთა სამხედრო სამსახურში გაწვევის საკითხებში ადგილობრივი მმართველობის ორგანოსათვის ხელის შეწყობა;
- სკოლამდელი აღზრდისა და საგანმანათლებლო, კულტურისა და სპორტულ-გამაჯანსაღებელი დაწესებულებების, მუზეუმებისა და გამოფენების, სამუსიკო სკოლების, ბიბლიოთეკების, კინოთეატრების, საავადმყოფოებისა და პოლიკლინიკების, მოხუცებულთა, ობოლ და მზრუნველობასმოკლებულ ბავშვთა

სახლების მოვლა-პატრონობა, მათი მიმდინარე და კაპიტალური ხარჯების დაფინანსება.

მიუხედავად ზემოთქმულისა, რეალურად თვითმმართველობის ერთ-ერთ უმთავრეს ნაკლს სხვადასხვა დონის ხელისუფლებებს შორის ფუნქციების გაუმიჯნაობა წარმოადგენს. მართალია, არსებული სისტემა უკვე 5 წელია რაც მოქმედებს, მაგრამ ჯერ კიდევ არ არის მიღებული ისეთი კანონები, როგორცაა, მაგალითად, კანონები ადგილობრივი ბიუჯეტების, მუნიციპალური საკუთრებისა და სახელმწიფო ტრანსფერტების შესახებ. აღნიშნულ სფეროებში ურთიერთობა რეგულირდება პრეზიდენტისა და სხვადასხვა სამინისტროს მიერ გამოცემული განკარგულებებით, რომლებიც ხშირად იცვლება, ხშირად კი ეწინააღმდეგება მოქმედ კანონმდებლობასა თუ კონსტიტუციურ ნორმებს და კანონებთან შედარებით აშკარა პრიორიტეტით სარგებლობს. მიღებული საკანონმდებლო აქტების უმეტესობა ასევე ხშირად მოდის წინააღმდეგობაში არა მარტო ერთმანეთთან, არამედ საკუთარ თავთანაც. ხშირია შემთხვევები, როცა ერთი კანონის სხვადასხვა მუხლი ძირითადად ეწინააღმდეგება ერთმანეთს.

ადგილობრივი, მუნიციპალური საკუთრება, ამ სიტყვის კლასიკური გაგებით, ქვეყანაში არ არსებობს. ამა თუ იმ მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე არსებული საწარმოები თუ სხვა ობიექტები ან პრივატიზებულია, ან ორმაგ დაქვემდებარებაში იმყოფება. როგორც წესი, ეს უკანასკნელი ცენტრალური ხელისუფლების რომელიმე სტრუქტურას (სამინისტროს) და საქართველოს პრეზიდენტის მიერ დანიშნულ ადგილობრივი ადმინისტრაციის ხელმძღვანელს ერთდროულად ექვემდებარება. ბურუსითაა მოცული ადგილობრივი შემოსავლებისა და გასავლების ფორმირების საკითხი. ადგილობრივი გადასახადები, საუკეთესო შემთხვევაში, მუნიციპალური ბიუჯეტის 10%-საც არ შეადგენს. ადგილობრივი ბიუჯეტების შევსება საერთო სახელმწიფო გადასახადების ადგილზე დატოვებული ნაწილისა და მიზნობრივი ტრანსფერტების ხარჯზე ხდება. როგორც წესი, ადგილობრივი ბიუჯეტის ხარჯვითი ნაწილის 80-90% წინასწარაა განსაზღვრული ცენტრალური ხელისუფლების მიერ. ბუნებრივია, ასეთ პირობებში მუნიციპალური საბიუჯეტო პროცესის დამოუკიდებლობაზე საუბარი აზრს კარგავს.

გასული წლების განმავლობაში მრავალი ალტერნატიული კანონპროექტი მომზადდა. ამ პროცესში ჩართული იყო ცენტრალური ხელისუფლება, საერთაშორისო თუ არასამთავრობო ორგანიზაციები და ექსპერტები. წარმოდგენილი კანონპროექტები ხშირ შემთხვევაში ერთმანეთისაგან კარდინალურად განსხვავდებოდა. მოქმედ ორგანულ კანონში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის დროს (2001 წელი) გარდამავალ დებულებებში განისაზღვრა, რომ შემდგომში ცალკე უნდა ყოფილიყო მიღებული კანონები ადგილობრივი ბიუჯეტების, ადგილობრივი ქონების და ტრანსფერტების შესახებ, რაც დღემდე არ განხორციელებულა.

ბ. მოქმედი სტრუქტურა

კანონით განსაზღვრულია და ერთმანეთისგან გამიჯნულია ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ცნებები. კანონის ლოგიკიდან

გამომდინარე, მხოლოდ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებია დეცენტრალიზებული, რაიონის ადგილობრივი მმართველობა კი ცენტრალური ხელისუფლების გაგრძელებას წარმოადგენს. იმ ქალაქებში, რომლებიც არ შედიან რაიონის შემადგენლობაში (მოცემულ შემთხვევაში ქრუსთავი), ხორციელდება ადგილობრივი თვითმმართველობა. ადგილობრივი თვითმმართველობის როგორც წარმომადგენლობითი, ისე აღმასრულებელი ორგანოები არჩეულია.

წარმომადგენლობით ორგანოს წარმოადგენს ქალაქის საკრებულო, რომელიც შედგება მრავალმანდატიან სარჩევნო ოლქში 4 წლის ვადით მაჟორიტარული წესით არჩეული 15 წევრისაგან.

კანონისა და საკრებულოს დებულების მიხედვით, საკრებულოს სტრუქტურული ერთეულებია: კომისიები, ქვეკომისიები, ფრაქციები, კოლეგია.

პარტიული თვალსაზრისით, ქალაქ რუსთავის საკრებულოს შემადგენლობა საკმაოდ მრავალფეროვანია. მასში წარმოდგენილია 7 პოლიტიკური პარტია. შექნილია ერთი ფრაქცია - "ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა".

უნდა აღინიშნოს, რომ გენდერული ბალანსის თვალსაზრისით, საკრებულოში არასასხარბიელო სიტუაციაა. თუ 1998 წლის მოწვევის საკრებულოში 30 წევრს შორის 2 ქალი მაინც იყო, ამჟამად საკრებულოს წევრებს შორის არცერთი ქალი არ არის.

1998 წელს საკრებულო პროპორციული წესით აირჩა. ამ საკრებულოს საქმიანობას გამუდმებით გასდევდა პარტიული დაპირისპირება. ყველა წამოწეული საკითხი პარტიულ შეფერილობას იძენდა. ამიტომ ხშირად ისმოდა საყვედური, რომ პარტიული სიით არჩეული დეპუტატები ძირითად ენერგიას ქალაქის პრობლემების მოგვარებას კი არ ახმარდნენ, არამედ - პარტიულ დაპირისპირებას. 2002 წლის არჩევნები მაჟორიტარული წესით ჩატარდა, თუმცა ცხადია, კანდიდატთა უმეტესობა კვლავ პარტიების მიერ იყო დასახელებული. დამოუკიდებელ კანდიდატთაგან მხოლოდ ერთი გახდა საკრებულოს წევრი, ისიც შემდგომში ერთ-ერთ პარტიაში გაწევრიანდა. აქედან გამომდინარე, საკრებულოს წევრებს კვლავაც აქვთ პარტიული ინტერესები და ძირითად ენერგიას ისევ პარტიულ საქმიანობას უფრო ახმარენ, ვიდრე საკრებულოში მუშაობას. ეს უმთავრესად იმით არის გამოწვეული, რომ საზოგადოებრივმა კონტროლმა ვერ მიაღწია ისეთ დონეს, როცა საკრებულოს წევრს აღარ ექნება თავისი ვალდებულებებისადმი უპასუხისმგებლო დამოკიდებულების შესაძლებლობა.

აღმასრულებელი ორგანოა ქალაქ რუსთავის მთავრობა, რომელსაც ხელმძღვანელობს 4 წლის ვადით არჩეული ქალაქის მერი. მთავრობის წევრთა კანდიდატურებს მერის წარდგინებით საკრებულო ამტკიცებს.

ქალაქის მთავრობა, მერია, შედგება მერის, მისი 3 მოადგილის და მათდამი დაქვემდებარებული განყოფილებებისა და სამსახურებისაგან. მერიის საქმიანობის განმსაზღვრელი ძირითადი შიდა დოკუმენტია "რუსთავის ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოს - მთავრობის დებულება".

მერიის სტრუქტურას საფუძვლიანი სისტემური რეფორმა არ განუცდია, რათა გადასინჯულიყო სამსახურთა უფლებამოსილებანი, განხორციელებულიყო მოხელეთა რაოდენობის ოპტიმიზაცია და გაუმჯობესებულიყო მართვის სტილი. თანამშრომელთა კვალიფიკაციის თვალსაზრისით, საბჭოთა პერიოდთან შედარებით თვისობრივი სხვაობა არ არის. საქმის წარმოებაც ისევე საბჭოთა ყაიდისაა. სამსახურების საქმიანობა არ არის გამჭვირვალე, ქალაქის მოსახლეობა საერთოდ ვერ ცნობს სამსახურის უფროსებს.

არის შემთხვევები კონკრეტული პირებისათვის სპეციალური თანამდებობებისა და მთელი სამსახურების შექმნისა. მაგალითად, მერთან დაახლოებული პირისათვის (თანაკლასელი), რომელსაც რუსთავის მაჟორიტარი დეპუტატობა სურდა, სპეციალურად შეიქმნა მერიის ახალი სამსახური: *ადგილობრივი თვითმმართველობის საზოგადოებასთან ურთიერთობისა და სამართალდამცავ ორგანოებთან მუშაობის, ადამიანის უფლებათა დაცვის საქალაქო სამსახური*. არჩევნებში დამარცხების შემდეგ, როდესაც ამ პიროვნებამ დაკარგა რუსთავში საქმიანობის ინტერესი, მისთვის შექმნილი სამსახური (რომელსაც არანაირი მკაფიო ფუნქცია არ გააჩნდა, მით უფრო, რომ პარალელურად არსებობდა "ინფორმაციისა და საზოგადოებასთან ურთიერთობის მუნიციპალური ცენტრი") გაუქმდა.

მერიის პრესსამსახური გადაკეთდა "ინფორმაციისა და საზოგადოებასთან ურთიერთობის მუნიციპალურ ცენტრად". საინტერესოა, რომ ეს ახლადშექმნილი სამსახური დარეგისტრირდა, როგორც შპს. კულუარებში გამოითქვა ვარაუდი, რომ ეს სამართლებრივი ფორმა შემდეგი მოსაზრების გამო შეირჩა: თუ ჩვეულებრივ საჯარო სამსახურში მოხელეთა ხელფასი გარკვეული სქემის შესაბამისად, თანრიგების მიხედვით ინიშნება, რაც მაღალი ხელფასის დანიშვნის საშუალებას არ იძლევა, შპს-ს ასეთი შეზღუდვა არა აქვს. აღნიშნული საწარმო ფინანსდება ადგილობრივი ბიუჯეტიდან 24000 ლარის ოდენობით (დაახ. 12000 აშშ დოლარი). აღსანიშნავია, რომ თუ კერძო სამართლის იურიდიულ პირს ადგილობრივი ბიუჯეტიდან 25000-ზე მეტი დაფინანსების მიღება უნდა, მაშინ ის კონკურსის საფუძველზე უნდა იყოს გამოვლენილი "სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ" კანონის თანახმად. ამრიგად, კონკურსი თავიდან იქნა აცილებული, შემდეგ კი, წლის განმავლობაში, ამ ორგანიზაციას ქალაქის ბიუჯეტიდან კიდევ 6 ათასი ლარი დაემატა.

საზოგადოებასთან ურთიერთობის მუნიციპალური ცენტრი დღესაც ძირითადად ფუნქციონირებს, როგორც მერიის პრესსამსახური. ახალი სახელწოდების გასამართლებლად დააარსეს მოქალაქეებთან ურთიერთობის ცხელი ხაზი, თუმცა შემოსული ზარების აღრიცხვა არ ხდება. ცენტრის მეორე აქტივობა ითვალისწინებდა ქალაქის 15 ყველაზე ხალხმრავალ ადგილას საფოსტო ყუთების განთავსებას. ყუთები კი დაკიდეს, მაგრამ ყოველგვარი წარწერის გარეშე, რის გამოც, შეუძლებელია, რომ მოქალაქეებმა საერთოდ მიაქციონ ყურადღება.

2002 წლისათვის რუსთავის მერიაში ფუნქციონირებდა 10 კომისია. ამჟამად სტრუქტურების ახალი სქემა შექმნის პროცესშია, ამიტომ მერიის აპარატი ვერ იძლევა დანამდვილებით პასუხს არსებული კომისიების ზუსტი რაოდენობის შესახებ. ასევე არ არსებობს პასუხი კითხვებზე: რომელი კომისიაა მუდმივმოქმედი,

რომელი - დროებითი, ვერ ასახელებენ კომისიებში დასაქმებულ პერსონალს, ვერც იმას, თუ ვინ ხელმძღვანელობს კომისიებს და ვინ არიან მათი წევრები.

კომისიების მუშაობის სიღრმისეული შესწავლის მიზნით მაგალითისთვის შეგვიძლია მერის სტიპენდიატების კომისია ავიღოთ, რომელიც ნიჭიერ ბავშვებს სტიპენდიებს ანიჭებს. ზეპირი ინტერვიუებით შესაძლებელი გახდა მხოლოდ შემდეგი ინფორმაციის მოპოვება: სტიპენდიის ოდენობა და სტიპენდიატთა რაოდენობა. ოფიციალური საბუთების მოპოვება ვერ მოხერხდა, ვერც ის დადგინდა, სად ინახება ეს დოკუმენტაცია. სიტყვიერადაც კი ვერ გვიპასუხეს შემდეგ საკითხებზე: როგორია გამარჯვებულთა შერჩევის კრიტერიუმები, კანდიდატურების წარდგენის წესი, წარდგენილ კანდიდატთა რიცხვი.

2. ეკონომიკური მდგომარეობა

ა. ზოგადი დახასიათება

დემოკრატიული სტრუქტურების განვითარება ახალი დემოკრატიის ქვეყნებში მჭიდროდაა დაკავშირებული საბაზრო ეკონომიკის განვითარებასა და მენეჯმენტის თანამედროვე ფორმების დამკვიდრებასთან.

სამწუხაროდ, საქართველოში, განსაკუთრებით თვითმმართველობების დონეზე, კვლავ სახეზეა მართვის საბჭოური სტილი. მეტად მძიმე სიტუაციაა როგორც მუნიციპალური ქონების წარმოშობის, ისე საბიუჯეტო სფეროში.

სახელმწიფო და მუნიციპალური ქონების გამიჯვნის კუთხით რაიმე რეალური ნაბიჯი არ გადადგმულა, თუ არ ჩავთვლით იმას, რომ პარლამენტმა მეორე მოსმენით მიიღო კანონი "ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ", თუმცა ეს კანონი საბოლოოდ არ არის დამტკიცებული.

ყოველივე ზემოაღნიშნული ნათლად მეტყველებს, რომ საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულების ავტონომიურობის ხარისხი ძალზე დაბალია. არ არსებობს საკანონმდებლო ბაზა, რომელიც ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულებს ქონების საკუთრების უფლებას მისცემდა. რეალურად, ადგილობრივ თვითმმართველობას საკუთარი ქონება არ გააჩნია. რაიონებში და იმ ქალაქებში, რომლებიც არ შედიან რაიონის შემადგენლობაში, უმეტესად არსებობს შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოებები, რომელშიც სახელმწიფოს წილი 100 პროცენტია და ისინი მართვის უფლებით აქვთ გადაცემული სწორედ ზემოთდასახელებულ რაიონებსა და ქალაქებს. ფაქტიურად, რაიონის ადგილობრივი მმართველობის ორგანოები არ წარმოადგენდნენ დეცენტრალიზებულ რგოლებს. ამ შემთხვევაში საქმე გვაქვს დეკონცენტრაციის გარკვეულ ფორმასთან.

ყოველივე აღნიშნულის გათვალისწინებით, დღის წესრიგში აქტიურად დგას რეალური დეცენტრალიზაციის განხორციელებისათვის საკანონმდებლო ბაზის შექმნის საკითხი.

არანაკლებ რთული ვითარებაა ადგილობრივი ბიუჯეტების ფორმირების სფეროშიც.

კანონმდებლობით განსაზღვრულია 6 ტიპის ადგილობრივი გადასახადი (ეკონომიკური საქმიანობისათვის, სათამაშო ბიზნესის, საკურორტო, სასტუმროს, რეკლამის, ადგილობრივი სიმბოლიკის გამოყენებისათვის). ეს გადასახადები მნიშვნელოვანი ფისკალური ეფექტის მატარებლები არ არის და მათი წილი ადგილობრივი ბიუჯეტების მთელი საგადასახადო შემოსავლების 5 პროცენტს არ აღემატება.

არსებობს საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადები, რომლებიც კანონით დადგენილი ნორმატივების საფუძველზე მთლიანად ან ნაწილობრივ ირიცხება ქალაქის ბიუჯეტში. ესენია: საშემოსავლო გადასახადი (85%); მოგების გადასახადი (85%); ქონების გადასახადი (100%); მიწის გადასახადი (100%); გადასახადი ქონების გადაცემისათვის (100%); გადასახადი ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობისათვის (100%); გადასახადი მანე ნივთიერებებით გარემოს დაბინძურებისათვის (100%). გარდა ამისა, კანონით განსაზღვრულია მოსაკრებლებისა და სხვა არასაგადასახადო შემოსავლების არსებობა.

ფაქტიურად, ცენტრალური ბიუჯეტი შემოსავლებს განუსაზღვრავს ადგილობრივ ბიუჯეტს. ცენტრალური ბიუჯეტიდან გადაცემულ ტრანსფერს არ გააჩნია მკაფიოდ გამოკვეთილი არც მიზნობრივი და არც გამოთანაბრებითი ხასიათი. ის რეალურად წარმოადგენს რაიონისა თუ ქალაქის შემოსავლების და ხარჯების დისბალანსის დაფარვის საშუალებას.

მიუხედავად იმისა, რომ ორგანული კანონის თანახმად, ადგილობრივ ფინანსებთან დაკავშირებით გარკვეული პრინციპები შეიცვალა, ადგილობრივი ბიუჯეტების შესახებ კანონის არარსებობისა და სხვა კანონებში შესაბამისი ცვლილებების განუხორციელებლობის გამო რეალურად შემოსავლების განაწილების მოდელი არ შეცვლილა.

უფრო მეტიც, ახლა, როდესაც გაიმიჯნა ადგილობრივი თვითმმართველობა და მმართველობა, ექსკლუზიური და დელეგირებული უფლებამოსილებები, ნათლად ჩანს, თუ ადგილობრივი თვითმმართველობების შემოსავალთა რა ნაწილის მოქცევა შეიძლება საკუთარი შემოსავლების ცნების ქვეშ და რა ნაწილისა - მიზნობრივი შემოსავლების ქვეშ. აღმოჩნდა, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულთა უმრავლესობას საკუთარი შემოსავლების სახით, ექსკლუზიური უფლებამოსილებების განსახორციელებლად თითქმის სიმბოლური თანხები დარჩა. მათი შემოსავლების დაახლოებით 70% დელეგირებული უფლებამოსილებების განხორციელებას ხმარდება.

სამწუხაროდ, ქალაქ რუსთავის ბიუჯეტის შემოსავლების ძირითადი ნაწილი (მათ შორის შემოსავლები: მოგების, საშემოსავლო, მიწის, ქონების, ქონების გადაცემის, ბუნებრივი რესურსების, გარემოზე მანე ნივთიერებებით ზემოქმედების გადასახადებიდან) შესაძლებელია ცენტრალური ხელისუფლების მიერ იქნეს განსაზღვრული, როგორც "სხვა შესაბამისი შემოსავალი", რომლითაც დელეგირებული უფლებამოსილებები ფინანსდება. "საქართველოს 2003 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ" კანონის თანახმად, ცენტრალური ხელისუფლება

ადგილობრივ თვითმმართველობას გარკვეული ხარჯების ბიუჯეტში გათვალისწინებას აკისრებს.

ცენტრალურ ხელისუფლებას ყოველთვის აქვს შესაძლებლობა, მიიღოს კანონები ან კანონქვემდებარე აქტები, რომელთა რეალიზაციის ხარჯებიც ქალაქს დაეკისრება იმის მითითებით, რომ ამ მიზნით საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადებიდან აქვს გადაცემული ნორმატივები. საბოლოო ჯამში ყოველი ასეთი შემთხვევის დროს ქალაქის ბიუჯეტში მცირდება ექსკლუზიურ უფლებამოსილებებზე მონხმარებული ხარჯები, მის სანაცვლოდ კი იზრდება ის ხარჯები, რომლებიც დელეგირებულ უფლებამოსილებებს ხმარდება. უფრო მეტიც, აღნიშნული მიდგომის გაგრძელების შემთხვევაში შესაძლებელია, რომ ქალაქის ბიუჯეტის 70-80 პროცენტზე მეტს სწორედ დელეგირებული უფლებამოსილებები შეადგენდეს.

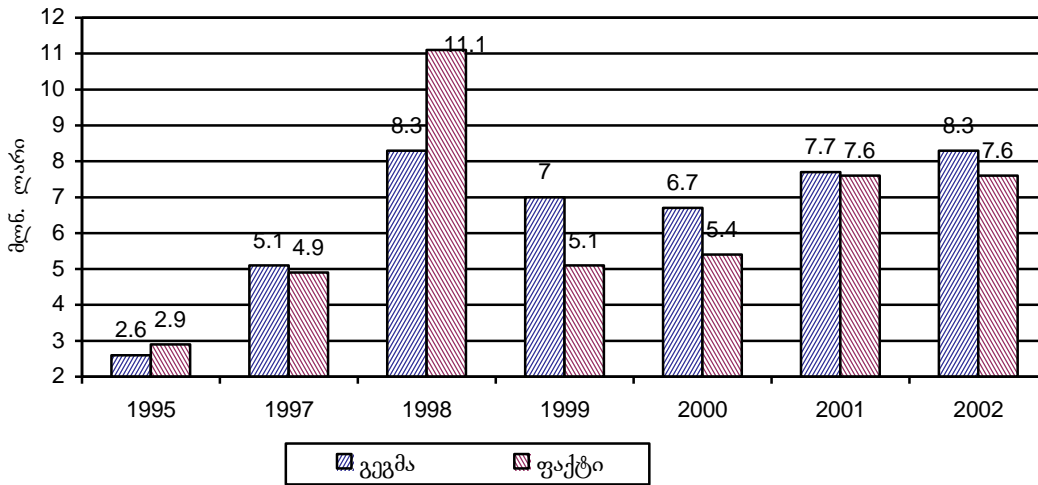
თავისთავად ასეთი პრაქტიკა უხეშად არღვევს სუბსიდიარობის პრინციპს. ასეთ შემთხვევაში კი თვითმმართველობის ინსტიტუტის რეალურობაზე საუბარი ძალზე საეჭვოა.

ბ. რუსთავის ბიუჯეტი და ქონება

ყოველივე ზემოთქმულის ნათელი ილუსტრაციაა ქალაქ რუსთავის 2003 წლის ბიუჯეტი. 2003 წელს ბიუჯეტის ფაქტიური შემოსავლები შეადგენდა 9344,5 ათას ლარს, რომელიც მოიცავდა საგადასახადო და არასაგადასახადო შემოსავლებს და ცენტრალური ბიუჯეტიდან მიღებულ ტრანსფერტს 713 ათასი ლარის ოდენობით. ქალაქის ბიუჯეტიდან 4862,3 ათასი ლარი დაიხარჯა ქალაქზე ცენტრალური ხელისუფლების მიერ დელეგირებული უფლებამოსილებების შესრულებაზე. დარჩენილი თანხიდან, რომელიც შედგენს 4276,5 ათას ლარს, 1353 ათასი ლარი მონხმარდა ქალაქის ადგილობრივი თვითმმართველობის ადმინისტრაციულ ხარჯებს და 412,5 ათასი ლარი - საბანკო დავალიანების დაფარვას. ქალაქის ექსკლუზიური უფლებამოსილებების განსახორციელებლად ქალაქს 2511 ათასი ლარი დარჩა. ანუ ქალაქს, რომლის მოსახლეობა დაახლოებით 120 ათას კაცს შეადგენს და ფართობი 60,6 კვ. კმ-ია, კანონით გათვალისწინებული ფართო ექსკლუზიური უფლებამოსილებების განსახორციელებლად დარჩა, ფაქტიურად, ძალზე მცირე თანხა - 1167 ათასი აშშ დოლარი, ანუ ერთ სულ მოსახლეზე წელიწადში 9,7 აშშ დოლარი.

საინტერესოა ქ. რუსთავის წინა წლების ბიუჯეტის შემოსავლების დინამიკა, რომელიც 1999 წელს შეადგენდა 5077,4 ათას ლარს (ქალაქს ცენტრიდან ტრანსფერტი არ მიუღია), 2000 წელს - 5437,2 ათასს (მათ შორის ცენტრიდან მიღებული ტრანსფერტი 100 ათასი ლარი), 2001 წელს - 7816,2 ათასს (ცენტრიდან ტრანსფერტი არ ყოფილა); 2002 წელს კი - 75559 ათას ლარს (ცენტრიდან ტრანსფერტი არ მომხდარა). ამასთან აღსანიშნავია, რომ წინა წლებში მთლიან ხარჯებთან მიმართებაში ექსკლუზიური უფლებამოსილებების წილი ნაკლები იყო, დელეგირებულ უფლებამოსილებებზე გაწეული ხარჯები კი - უფრო მეტი.

ცხრ. 1. რუსთავის ბიუჯეტის შემოსავლები
1995, 1997 - 2002 წლებში



ყოველივე ზემოაღნიშნული თავის ზეგავლენას ახდენს ქალაქ რუსთავის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში დემოკრატიული აუდიტის ხარისხზე. კერძოდ:

- დელეგირებულ უფლებამოსილებებზე გაწეული ხარჯების დიდი ხვედრითი წილის პირობებში, რაც მთლიანი ბიუჯეტის ნახევარზე მეტს (52%) შეადგენს, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს უფლებამოსილება სუსტია. ფაქტიურად, ამ ხარჯების გაწევის ოპერირებას ახორციელებენ ცენტრალური ხელისუფლების ადგილობრივი განყოფილებები, რომელთა რაოდენობა, სტრუქტურა, თანამშრომელთა რიცხვი და შრომის ანაზღაურება ცენტრალური ხელისუფლების მიერაა განსაზღვრული.
- ქალაქის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ადმინისტრაციული ხარჯების მნიშვნელოვანი ნაწილიც სწორედ ცენტრალური ადმინისტრაციული ხელისუფლების საქალაქო ტერიტორიული ორგანოების დაფინანსებას ხმარდება (მაგ: განათლების სამინისტროს რუსთავის განათლების განყოფილება; ახალგაზრდულ საქმეთა სახელმწიფო დეპარტამენტის რუსთავის განყოფილება და ა.შ.). ანუ აქაც ადგილობრივი ხელისუფლების უფლებამოსილებები მხოლოდ ფინანსურ ოპერირებაზე დადის.
- ექსკლუზიური უფლებამოსილებების თანხა ძალზე მცირეა და ქალაქის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს აღნიშნული თანხების დამოუკიდებელი განკარგვის საშუალება მხოლოდ აქ ეძლევა.

მეორე, არანაკლებ მნიშვნელოვანი ასპექტი, რომელმაც უნდა განაპირობოს ქალაქში დემოკრატიული აუდიტის ხარისხი, არის მისი ბიუჯეტის ფორმატი და საბიუჯეტო პროცესი. ერთ-ერთი ძირითადი ფაქტორი ქალაქის თვითმმართველობის ორგანოების მიერ საბიუჯეტო გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში საზოგადოების რეალურად ჩასართველად არის ბიუჯეტის გამჭვირვალობა.

ბიუჯეტის გამჭვირვალობას საფუძველი ბიუჯეტის ფორმატმა უნდა შეუქმნას. ქ. რუსთავის ბიუჯეტი, საქართველოს სხვა ბიუჯეტთა მსგავსად, მუხლობრივი პრინციპით დგება, ანუ მის ბიუჯეტში გამსხვილებული ფორმით არის

წარმოდგენილი შემოსავლების სახეები და ხარჯების მიმართულებები. ბიუჯეტში არ ჩანს პროგრამული დაგეგმარების არანაირი კომპონენტი, ასევე არ ჩანს თითოეული საბიუჯეტო ხარჯის სოციალური მიზანი, ამოცანა, კონკრეტული ღონისძიებები, შეფასების ინდიკატორები და ა.შ. ქალაქის ბიუჯეტის ფორმატი იმდენად ზოგადია, რომ თითოეული მოქალაქისთვის სრულყოფილი ფორმით, ბროშურის სახით დარიგების შემთხვევაშიც კი ის მხოლოდ ზოგადი ინფორმაციის შემცველი იქნება და არ მოგვცემს რაიმე ტიპის საზოგადოებრივი მონიტორინგის, მითუმეტეს საბიუჯეტო გადაწყვეტილებებში საზოგადოების მონაწილეობის საშუალებას.

საბიუჯეტო პროცესის ყველა ეტაპზე მოსახლეობის ჩართვის რეალური მექანიზმები არ არსებობს, ეს გამომდინარეობს 2 გარემოებიდან:

1. ბიუჯეტის ფორმატი ინფორმაციის მატარებელი არ არის და წლიდან წლამდე მასში მხოლოდ რიცხობრივი პარამეტრები იცვლება. არ ჩანს კონკრეტული ამოცანები, რომელიც ამა თუ იმ საბიუჯეტო წელს უნდა გადაწყდეს, მითუმეტეს არ ჩანს ქალაქის საბიუჯეტო პოლიტიკა და პრიორიტეტები;
2. ქალაქის ბიუჯეტის მიღება და შესრულება ზემოაღნიშნული მიზეზების გამო ცენტრალურ ხელისუფლებასთან მიმართებაში ხორციელდება, ანუ ადგილობრივი ხელისუფლება, ძირითადად, ცენტრთან ანგარიშვალდებულებას გრძნობს და საზოგადოებასთან მისი ანგარიშვალდებულების ხარისხი დაბალია. ამას ის გარემოებაც უწყობს ხელს, რომ ქალაქის საფინანსო განყოფილების ხელმძღვანელი უშუალოდ ფინანსთა სამინისტროს მიერ ინიშნება და, შესაბამისად, მის ინსტრუქციებს ასრულებს.

ცალკე პრობლემას წარმოადგენს დაგეგმილი შემოსავლების ამოღება. გადასახადების სრული ამოღება საერთოდ ვერ ხორციელდება. მართალია, ამ მხრივ რუსთავს სხვა თვითმმართველ ერთეულზე უკეთესი პოზიციები აქვს, მაგრამ ეს უპირატესობა შედარებითია.

ცხრ. 2. რუსთავის ბიუჯეტის 2003 წლის შემოსავლები (ათასი ლარი)

| | გეგმა | ფაქტი | %% |
|---|----------------|---------------|--------------|
| საშემოსავლო გადასახადი | 3699.2 | 4142.4 | 111.98 |
| მოგების გადასახადი | 1020.0 | 503.7 | 49.38 |
| მიწის გადასახადი | 1281.0 | 860.0 | 67.14 |
| გადასახადი ბუნებრივი რესურსებით საგრებლობისათვის | 95.0 | 36.0 | 37.89 |
| გადასახადი მავნე ნივთიერებით დაბინძურებისათვის | 434.0 | 288.4 | 66.45 |
| ქონების გადასახადი | 1060.0 | 1029.8 | 97.15 |
| გადასახადი ქონების გადაცემისათვის | 160.0 | 102.0 | 63.75 |
| ადგილობრივი გადასახადები | 781.0 | 997.2 | 127.68 |
| მოსაკრებლები | 114.5 | 45.3 | 39.56 |
| არასაგადასახადო შემოსავლები | 930.6 | 438.7 | 47.14 |
| შემოსავალი კანონით დაწესებული სხვა არასაგადასახადო შემოსავლებიდან | 1476.0 | 901.0 | 61.04 |
| შემოსავლების ჯამი | 11051.3 | 9344.5 | 84.56 |
| წლის დასაწყისისათვის არსებული სახსრების ნაშთი | | 209.1 | |

| | | | |
|---|---------|--------|-------|
| ხარჯების დასაფარავად მიმართული და მოსესხებული თანხის გამოკლებით | | | |
| ბალანსი | 11051.3 | 9553.6 | 86.45 |

საყურადღებოა 2003 წლის ბიუჯეტის ხარჯვითი ნაწილის მონაცემები. მისი პუნქტები უკვე თავისთავად მრავლისმეტყველია, თუმცა მაგალითისთვის მაინც შეიძლება შევადაროთ მერიისა და საკრებულოს, ან მერიისა და ჯანდაცვის ხარჯები.

ცხრ. 3. რუსთავის ბიუჯეტის 2003 წლის ხარჯები (ათასი ლარი)

| | გეგმა | ფაქტი | %% |
|---|----------------|---------------|---------------|
| კეთილმოწყობა | 489.6 | 538.5 | 110.00% |
| სასმელი წყალი და გაზიფიკაცია | 654.8 | 442.7 | 67.61% |
| ტრანსპორტი და კავშირგაბმულობა | 84.0 | 0.0 | 0.00% |
| საგზაო მეურნეობა | 603 | 230.0 | 38.14% |
| ფუნქციონალური კლასიფიკაციის სხვა ძირითადი ჯგუფებით არაკლასიფიცირებული ხარჯები ეკონომიკაში | 769.8 | 660.0 | 85.74% |
| განათლება | 3166.8 | 2768.5 | 87.42% |
| კულტურა | 782.8 | 726.6 | 92.82% |
| სპორტი | 60.5 | 47.3 | 78.18% |
| ჯანდაცვა | 891.7 | 586.2 | 65.74% |
| მოსახლეობის სახელმწიფო სოციალური დახმარებები | 554.2 | 540.3 | 97.49% |
| ვეტერინარული მომსახურება | 22.9 | 20.7 | 90.39% |
| არქივი | 6.2 | 5.4 | 87.10% |
| სამხედრო კომისარიატები, სამოქალაქო თავდაცვა | 57.8 | 43.7 | 75.61% |
| სამართალდამცავი ორგანოების შენახვის ხარჯები | 142.7 | 124.9 | 87.53% |
| საკრებულოს ხარჯები | 124.1 | 81.8 | 65.91% |
| მერიის ხარჯები | 1366.9 | 1271.2 | 93.00% |
| ხარჯები სპეციალური შემოსავლებიდან | 486.8 | 387.0 | 79.50% |
| სარეზერვო ფონდი | 38.0 | 0.0 | 0.00% |
| სხა ხარჯები | 782.1 | 659.6 | 84.34% |
| ხარჯების ჯამი | 11084.7 | 9138.8 | 82.45% |
| შემოსავლების ხარჯებზე გადამეტება | | 205.7 | |
| გარდამავალი საბრუნავი საშუალებები წლის ბოლოსათვის | 0.0 | 209.1 | |
| ბალანსი | 11084.7 | 9553.6 | 86.19% |

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ 2003 წლის ტრანსფერტი გათვალისწინებული იყო 1050,8 ათასი ლარის ოდენობით, მაგრამ, ფაქტიურად, გადმოირიცხა 713 ათასი ლარი (დაგეგმილის 67.85%).

და ბოლოს, რაც შეეხება ქალაქის მუნიციპალიტეტის ქონებას, ამჟამად ადგილობრივი მთავრობა ატარებს მის ინვენტარიზაციას. ინვენტარიზაციის პროცესი ჯერ არ დასრულებულა და ამიტომ მის შესახებ ვერანაირი ინფორმაციის მიღება ვერ ხერხდება.

ინფორმაციის არარსებობა წარმოადგენს პრობლემას არა მხოლოდ საზოგადოებრივი აუდიტისათვის, არამედ აღმასრულებელი ხელისუფლებისთვისაც. ქონების აღრიცხვიანობის ხარვეზებზე მეტყველებს შემდეგი მაგალითი: ადგილობრივმა ხელისუფლებამ მიიღო გადაწყვეტილება ერთ-ერთი შენობის საპრივატიზაციო ნუსხაში შეტანის შესახებ. შემდგომ გაირკვა, რომ შენობა არ წარმოადგენდა მუნიციპალური ქონებას და ერთ-ერთ სამინისტროს ეკუთვნოდა. საჭირო გახდა ახალი დადგენილების მიღება ამ შენობის საპრივატიზაციო სიიდან ამოღების შესახებ.

3. ყოველდღიური პრაქტიკა

ა. საკადრო პოლიტიკა და რეკრუტირება

მერია. ორგანული კანონი ადგილობრივი მმართველობისა და თვითმმართველობის შესახებ განსაზღვრავს ადგილობრივი სამსახურების შექმნის წესს. კანონი ითვალისწინებს ქალაქის მერის, პირველი მოადგილის, მოადგილეების, აპარატის ხელმძღვანელის, ადგილობრივი სამსახურების ხელმძღვანელთა თანამდებობებს, რომლებიც აყალიბებენ მერიას. კანონი ითვალისწინებს ახლადდანიშნული ხელმძღვანელების დამტკიცებას საკრებულოს სხდომაზე. ხელმძღვანელები დანიშნვისთანავე ამზადებენ სამსახურის დებულებას, რომელიც განსაზღვრავს საშტატო ერთეულების ოდენობას.

საჯარო მოხელეთა შესახებ კანონი ითვალისწინებს კონკურსის წესით დანიშვნას და ატესტაციას, რაც მერიაში არ გამოიყენება. როგორც წესი, ვაკანსიებზე ადგილობრივ კადრებს აწინაურებენ, ვინაიდან მიჩნეულია, რომ სისტემაში გარკვეული ხნით მუშაობა კარგი სკოლაა. კადრების დანიშვნა ხდება სამსახურის უფროსის მიერ წარდგენის შემდეგ. სამსახურების ხელმძღვანელთა თუ მერის რეკომენდაციები გადაწყვეტილების მიღების ძირითადი კრიტერიუმია. კადრები, ძირითადად, მერიის თანამშრომლებიდან ირჩევა. მერიაში აღნიშნავენ, რომ მსგავსი გადაწყვეტილებები ნაკლებად ამართლებს, საჭიროა ახლი კადრები, რომელთა საკონკურსო წესით შერჩევა ყველაზე მისაღები გამოსავალი იქნება.

მერიაში კადრების საქმიანობის ეფექტურობის შეფასების სისტემა არ არსებობს. მერიის სხდომებზე პერიოდულად ისმენენ ადგილობრივი სამსახურების ხელმძღვანელთა ანგარიშს მათ დაქვემდებარებაში მყოფი სამსახურის საქმიანობის შესახებ, რითაც, ძირითადად, თვით ხელმძღვანელის საქმიანობის შეფასება ხდება. მერიაში მოქმედებს წახალისების (პრემიები) და დასჯის (გაფრთხილება, შენიშვნა) სისტემა.

გადაწყვეტილების მიმღები რგოლის საშუალო ასაკი 35 წელია, სამსახურების ხელმძღვანელები, ძირითადად, 26-35 წლისა არიან. მერის მოადგილეების ასაკი შედარებით მაღალია – 40 წლის ზევით. სამსახურების ხელმძღვანელთა განათლება ძირითადად შეესაბამება მათ დაქვემდებარებაში მყოფი სამსახურის პროფილს.

მერიის საქმიანობის ეფექტურობის გაზრდისთვის მნიშვნელოვანია საკადრო მენეჯმენტის განვითარება. ამ კუთხით განსახორციელებელი ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი ამოცანა კადრების საქმიანობის შეფასების სისტემის დანერგვაა.

ასევე მნიშვნელოვანია თანამშრომელთა კონკურსის წესით შერჩევის სისტემის დანერგვა. ეს საკითხი მნიშვნელოვნად განსაზღვრავს მერიის საკადრო პოლიტიკის განხილვას, ასევე ხელს შეუწყობს მერიის საქმიანობაში ახალი, კვალიფიციური კადრების ჩართვას.

თვით მერიის წარმომადგენელთა განცხადებით, მიზანშეწონილია, რუსთავის მერიასთან ჩამოყალიბდეს კადრების მომზადებისა და გადამზადების მოკლევადიანი კურსები. ასევე მიზანშეწონილიადაა მიჩნეული კადრების მომზადების "სახელმწიფო დაკვეთის" პრინციპის გამოყენება.

საკრებულო. საკრებულოს წევრთა პროფესიული დონე მთელ საქართველოში ზოგადად ძალზე დაბალია. ამ მხრივ რუსთავის საკრებულოც არ არის გამონაკლისი. რუსთავის საკრებულოში მეორე ვადით არჩეული 2 წევრია, რომლებიც მუშაობის ეფექტურობის თვალსაზრისით სხვა წევრებისგან დიდად არ გამოიჩნებიან. კომისიის ბევრი წევრი არ ესწრება სხდომებს, აქტიურად არ მონაწილეობს კომისიის მუშაობაში და, შეიძლება ითქვას, რომ მისი წევრობაც მხოლოდ ფორმალურ ხასიათს ატარებს.

თვითმმართველობის წევრებს ნაკლებად აქვთ კვალიფიკაციის გაზრდის მოტივაცია. ისინი საკრებულოების არაეფექტურობას, ძირითადად, კანონმდებლობის ხარვეზებით ხსნიან და ნაკლებ ყურადღებას უთმობენ საკრებულოს საქმიანობის ორგანიზებულობის გაუმჯობესებას ანდა არსებული უფლებამოსილებების სრულყოფილად გამოყენებას. სასურველია, ადგილობრივი თვითმმართველობა მეტად ზრუნავდეს საჯარო მოხელეთა პერიოდულ გადამზადებასა და მათი კვალიფიკაციის ამაღლებაზე. ამისათვის საჭიროა სტანდარტიზებული სახელმწიფო პროგრამის არსებობა, რომლის გავლაც აუცილებელი იქნებოდა ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენელთათვის.

ბ. გადაწყვეტილების მიღება

ყოველდღიური მართვის პროცესში უნდა აღინიშნოს არაფორმალური კავშირების დიდი როლი. ასეთი კავშირები ავსებენ საკანონმდებლო სფეროში არსებულ ვაკუუმს და პატრიმონიალური ურთიერთობის ფორმით ვლინდებიან. არჩევნიდან მოყოლებული სახელმწიფო აპარატი თვითნებურად ახორციელებს მართვის პროცესს. გარანტირებული საქმიანობის, ფაქტიურად, ერთადერთ მექანიზმს წარმოადგენს ხელისუფლებაში მყოფ მაღალი რანგის მოხელეებთან და ეკონომიკური კლანების წარმომადგენლებთან დამყარებული მეგობრული თუ კლიენტელური ურთიერთობა. მიუხედავად იმისა, რომ ბიუროკრატიის ქვედა ეშელონებში ძალზე ხშირად გვხვდება მოხელის მიერ საკუთარი უფლებებისა და მოვალეობების უცოდინარობის ფაქტები, დაბალი სამოქალაქო აქტივობისა და ხელისუფლების მიერ ძალოვანი მეთოდების გამოყენების წყალობით, კონტროლი მოსახლეობაზე შენარჩუნებულია.

მერია. მერიის სამუშაო გეგმის ფორმირება წლის დასაწყისში ხორციელდება. დარგის კურატორებთან შეთანხმებით ყველა სამსახური აპარატში წარმოადგენს საკუთარ გეგმას. აპარატი განიხილავს მათ და გეგმის პროექტს მერთან ათანხმებს. დგება სამუშაო გეგმა წლის, კვარტლის, თვეების მიხედვით. მერიის სხდომაზე დამატებით საკითხად შედის გეგმაში კორექტივები (შესწორებების ან დამატებების სახით). აქტუალობადაკარგული საკითხების მოსახსნელად შესაბამისი სამსახური ადგენს მოხსენებით ბარათს, გააქვს ის მერიის სხდომაზე, რის შედეგადაც ასეთ საკითხს ხსნიან დღის წესრიგიდან ან სამუშაო გეგმიდან.

აქტუალურ, სამუშაო გეგმით გათვალისწინებულ საკითხებზე სამართლებრივი აქტების პროექტები წარედგინებათ მერს და მერიას. ეს პროექტები აპარატის ხელმძღვანელს მოხსენებითი ბარათის სახით შეაქვს მერის სახელზე, რის შემდეგაც მას დღის წესრიგში აყენებენ. პროექტი შეთანხმებული უნდა იყოს ყველა იმ სამსახურთან და თანამდებობის პირთან, რომელთა კომპეტენციაშიც შედის პროექტით გათვალისწინებული საკითხები. პროექტს თან უნდა ერთვოდეს შეთანხმების ფურცელი, რომელზეც მითითებული იქნება პროექტის ავტორის და შემთანხმებელ პირთა თანამდებობები. ხელმოწერილ დოკუმენტს თანდართულ მასალებთან ერთად აბარებენ აპარატს, რომელიც 5 დღის განმავლობაში შეისწავლის მას (შინაარსი, შესაბამისობა კანონმდებლობასთან და ა.შ.). მიღებული გადაწყვეტილების განხორციელებაზე კონტროლს აწესებს მერის რომელიმე მოადგილე.

მერია განიხილავს "მუნიციპალური დაკვეთის" ერთიან სისტემაზე გადასვლის შესაძლებლობას, რომლის მიხედვითაც ყველა დარგობრივი ქვედანაყოფი ცალკე ამზადებს განაცხადებს კონკრეტული დანახარჯების გაწევის შესახებ. ექსპერტიზა განსაზღვრავს საბიუჯეტო წელს მათი გამოყენების შესაძლებლობას. განაცხადების ერთიან გეგმაში იქმნება ცალკეული სასაქონლო პოზიციების საკონკურსო საფუძველზე დაჯგუფებისა და განთავსების პირობები. საერთაშორისო პრაქტიკა ადასტურებს, რომ ეს სისტემა განაპირობებს როგორც საბიუჯეტო სახსრების ეკონომიას, ისე კერძო სექტორის აქტიურ ჩაბმას მუნიციპალურ ეკონომიკაში.

საკრებულო. ქალაქ რუსთავის საკრებულოს დებულების 59-ე მუხლის თანახმად, აღმასრულებელი ორგანოები და თანამდებობის პირები ანგარიშგაღებულნი არიან საკრებულოს წინაშე. ისინი წელიწადში ერთხელ საკრებულოს წარუდგენენ ანგარიშს გაწეული მუშაობის შესახებ. საკრებულოს მხრიდან უარყოფითი შეფასება შესაძლებელია გახდეს მთავრობის ან ცალკეული წევრის და სხვა თანამდებობის პირთა მიმართ უნდობლობის გამოცხადების ან მათზე სხვა სახის ადმინისტრაციული ზემოქმედების განხორციელების საფუძველი. მიუხედავად ამისა, საკრებულო თითქმის ვერ ახერხებს მერიის საქმიანობის საზედამხედველო ფუნქციის შესრულებას.

რუსთავის საკრებულოს დებულების მიხედვით, ყოველი წლის დასაწყისში საკრებულოს კოლეგია შეიმუშავებს და საკრებულოს დასამტკიცებლად წარუდგენს საკრებულოს წლიურ სამუშაო გეგმას, მაგრამ საკრებულოს დადგენილებებს თუ

გადავხედავთ, წლიური გეგმის დამტკიცების საკითხი არსად არ გვხდება. რჩება მთაბეჭდილება, რომ ბოლო წლების წლიური გეგმები საერთოდ არ შემუშავებულა.

კანონის მიხედვით, საკრებულოს სხდომის მოწვევა უნდა მოხდეს სამ თვეში ერთხელ მაინც. პრაქტიკულად, სხდომების მოწვევა საკრებულოს საქმიანობის ის მხარეა, რომელიც ფორმალურად არის დაცული და სხდომათა რიცხვმა წელიწადში შესაძლოა 10-საც მიაღწიოს. სხდომის მუშაობის შესახებ დგება ოქმები, რომლებიც ადგილობრივი თვითმმართველობის აპარატში ინახება.

ფაქტიურად, ფორმალურია საკრებულოს კომისიათა მუშაობა. საარჩევნო პერიოდებში საკრებულოს წევრთა ძალისხმევა მთლიანად წინასაარჩევნო პოლიტიკურ აქტივობებს ხმარდება და საკრებულოს, მათ შორის კომისიების, ისედაც სუსტი მუშაობა ამ პერიოდში თითქმის წყდება.

მაგალითისთვის, მთავრობის მიერ ბიუჯეტიდან გახარჯული თანხების კონტროლი სარევიზიო კომისიას ევალება, მაგრამ რუსთავის საკრებულოს სარევიზო კომისია ამ ფუნქციას თითქმის ვერ ახორციელებს. ბოლო ხანებში სარევიზიო კომისიის ფუნქცია ნაწილობრივ შეითავსა საკრებულოს დროებითმა ანტიკორუფციულმა კომისიამ. საკრებულოს მუშაობის სისუსტეზე მიგვანიშნებს ის ფაქტი, რომ 1998 წლის შემდეგ ჯერ კიდევ არ შექმნილა საკრებულოს მიერ თანხების მიზნობრივად ხარჯვის გაკონტროლების პრეცედენტი.

საერთოდ, რუსთავის ადგილობრივი ხელისუფლება უკვე რვა წელია, რაც არ განახლებულა. ქალაქს ბოლო წლების განმავლობაში ფაქტობრივად ერთი და იგივე ჯგუფი მართავს. ის საკადრო ცვლილებები, რომლებიც აქამდე განხორციელდა, ფიქტიურ ხასიათს ატარებდა.

ჯერჯერობით რუსთავში ადგილობრივი ხელისუფლებიდან უფრო ხილული აღმასრულებელი შტოა და ადგილობრივი პოლიტიკის ფორმირება, ძირითადად, ქალაქის მთავრობის, კერძოდ კი, მერის მიერ ხდება. საკრებულო თავის უფლებამოსილებას არასრულად იყენებს და თითქმის დაუბრკოლებლად ამტკიცებს მერიის ყველა გადაწყვეტილებას.

4. სტეიკჰოლდერები

დემოკრატიული აუდიტის მონაწილე თითოეულ აგენტს საკუთარი მიზნები ამოძრავებს, თუმცა ყოველი მათგანის წინაშე არსებობს კონკრეტული (შიდაორგანიზაციული თუ სხვა სახის) პრობლემები. უნდა აღინიშნოს, რომ ცალკეულ სემინტებს განვითარების თანამედროვე ეტაპზე ახასიათებს მთელი რიგი უარყოფითი და დადებითი მხარეები, და, სამწუხაროდ, პირველი მეორეს ჭარბობს.

ა. პოლიტიკური პარტიები

საქართველოს პოლიტიკური პარტიები ორ ჯგუფად შეიძლება დაიყოს:

- გარკვეული იდეოლოგიის მატარებელი პოლიტიკური ჯგუფები, რომელთა აქტივობის ხარისხი და რეიტინგი დაბალია და საზოგადოებაზე მათი გავლენა დღითიდღე სუსტდება.
- პოლიტიკურ პარტიების საფარს ამოფარებული კლანები, რომლებიც ცალკეულ ლიდერთა გარშემო აერთიანებენ ნომინკლატურისა და ნახევრადმაფიოზური დაჯგუფებების წარმომადგენლებს. ამ ტიპის პარტიებს გააჩნიათ როგორც ამომრჩევლის მოსყიდვისათვის აუცილებელი სახსრები, ისე ძალოვან სტრუქტურებზე კონტროლის ბერკეტები. შესაბამისად, ურთიერთგარიგების გზით ისინი ახერხებენ ამა თუ იმ სფეროზე თუ რეგიონზე სრული კონტროლის მოპოვებას.

ბოლო ხანებში გამოიკვეთა კიდევ ერთი ტენდენცია - არსებული კრიზისის ფონზე პოლიტიკურ ძალთა ნაწილი საზოგადოებაში რეიტინგის გაზრდას პოპულისტური მოწოდებების გზით ცდილობს. თითქმის არცერთ პარტიას არ გააჩნია მოქმედების მკაფიო პროგრამა, ამიტომ მხოლოდ ზოგადი ლოზუნგების დეკლარირებით იფარგლება.

პოლიტიკური პარტიების რეგიონული ორგანიზაციების აქტიურობა წინასაარჩევნო პერიოდს ემთხვევა. სხვა დროს უმეტეს პარტიათა ოფისები ან საერთოდ იხურება, ან ხშირად ადგილსამყოფელს იცვლის, ამიტომ პარტიის რეგიონული ორგანიზაციის ხელმძღვანელის საკონტაქტო ინფორმაციის არქონის შემთხვევაში მათი მოძიება რთულია. თუ გავითვალისწინებთ, რომ ხშირად საზოგადოების ყველაზე აქტიურმა ნაწილმაც კი არ იცის, ვინ არის პარტიის ადგილობრივი ლიდერი, მოქალაქეთა უმრავლესობისათვის პარტიასთან ურთიერთობა გართულებულია.

პოლიტიკურად აქტიური ადამიანები ხშირად იცლიან პარტიებს. იყო შემთხვევა, როცა ვეძებდით კონკრეტული პარტიის ლიდერს და შეხვედრისას აღმოჩნდა, რომ იგი უკვე სხვა პარტიის რეგიონულ ორგანიზაციას ხელმძღვანელობს.

პოლიტიკური პარტიისათვის, რომელიც ადგილზე რეგიონული ორგანიზაციის განვითარებას იწყებს, როგორც ჩანს, მომგებიანია, პირდაპირ დაუკავშირდეს იმ ადამიანებს, რომელთაც უკვე აქვთ ფორმალური ძალაუფლება და გავლენა ადგილობრივ დონეზე. და პირიქით, ადგილობრივი ადმინისტრაციის წარმომადგენლები ძალაუფლების შენარჩუნების მიზნით სასწრაფოდ აფარებენ თავს ახლადდაწინაურებულ პარტიას, ან ცდილობენ პარტიის ადგილობრივი ორგანიზაციის ისეთი სახეებით დაკომპლექტებას, რომლებიც თავის კარიერას სწორედ მათ უნდა უმაღლოდნენ, რის გამოც ადვილად კონტროლირებადნი იქნებიან.

არჩევნების შედეგად ხელისუფლების სათავეში ახალი პოლიტიკური ძალის მოსვლის შემთხვევაშიც ფაქტიურად არაფერი იცვლება: აღმასრულებელი ორგანოს ხელმძღვანელ თანამდებობებზე ათეული წლების განმავლობაში ერთი და იგივე სახეები გვხვდება.

მაგალითისთვის, 1998 წელს არჩეულ რუსთავის საკრებულოში 6 პარტია იყო წარმოდგენილი. 8-8 ადგილი მოიპოვეს აღორძინებამ, მოქალაქეთა კავშირმა და

ლეიბორისტულმა პარტიამ, 2-2 ადგილი - სოციალისტურმა, ეროვნულ-დემოკრატიულმა, სახალხო პარტიებმა. თუმცა ლეიბორისტული პარტიიდან წინა მოწვევის საკრებულოს წევრთა უმრავლესობამ ძალევე დატოვა პარტია და ცალკე ფრაქცია შექმნა. 2002 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების შედეგად რუსთავის საკრებულოში შეიქმნა პარტიამ მოიპოვა ადგილი და ამ შემთხვევაშიც მსგავსი ტენდენციები შეინიშნებოდა.

ბ. მასშტაბი

დამოუკიდებელი მედიის ჩამოყალიბების პროცესი სხვა სტეიკჰოლდერებთან შედარებით წინაა წასული, მაგრამ აქაც საკმაო პრობლემებს ვაწყდებით. მედიის ნაწილს პოლიტიკური ძალები და ოლიგარქული წრეები აკონტროლებენ. მწვავედ დგას სერიოზული ინვესტიციების არარსებობის პრობლემა. დამოუკიდებელი მედია, რომელიც სამომხმარებლო ბაზარზეა ორიენტირებული, ძირითად ყურადღებას სკანდალური ხასიათის ინფორმაციას უთმობს და თანდათან ყვითელი პრესის რანგში გადადის. მეტად მცირეა საკითხთა პროფესიონალური შეფასების შემთხვევები. აღნიშნულ პრობლემას აძლიერებს ჟურნალისტთა კორპუსის კვალიფიკაციის არცთუ ისე მაღალი დონე.

ზემოხსენებულ მიზეზთა გამო ისეთი საკითხების გაშუქება, სადაც სკანდალური ინფორმაცია ნაკლებია და კვალიფიკაციის გარკვეულ დონეს მოითხოვს (იგივე თვითმმართველობისა და დეცენტრალიზაციის საკითხი), მედიაში ნაკლებად ხდება.

რუსთავში დამოუკიდებელი მედია არ არსებობს. რამდენიმე წელია მოქმედებს ადგილობრივი ტელევიზია "ქვემო ქართლის ტელევიზია", რომელიც მუდმივად კონტროლირდება და ადგილობრივი ხელისუფლების (რეგიონული თუ ქალაქის) დაკვეთას ასრულებს. თუ ტელეკომპანიას წინა ხელისუფლების ერთ-ერთი საიმედო საყრდენის, ქვემო ქართლის გუბერნატორის ახლო ნათესავი განაგებდა, ახლა ადგილობრივი მთავრობის (მერიის) პრესსამსახურის თანამშრომელი, მერის ნდობით აღჭურვილი პირი ხელმძღვანელობს. ქვემო ქართლის გუბერნატორისა და რუსთავის მერის გახმაურებული კონფრონტაციის პერიოდში ადგილობრივი ტელევიზია (მაშინ, როცა გუბერნატორის მიერ კონტროლდებოდა) საერთოდ არ აშუქებდა მერიისა და საკრებულოს საქმიანობას.

მიუხედავად იმისა, რომ საინფორმაციო გამოშვებებში ხანდახან კრიტიკული სიუჟეტებიც გვხვდება, აშკარაა, რომ მთლიანობაში ტელეკომპანია ვერ ახერხებს ქალაქსა თუ რეგიონში მიმდინარე მოვლენების მონიტორინგს და ადგილობრივი ხელისუფლებისაგან დამოუკიდებელი აზრის გატარებას.

ამ ტელეკომპანიასთან დაკავშირებული სასამართლო პროცესებიც ნათლად მიუთითებს, რომ სხვადასხვა სახელისუფლო რგოლებს შორის საკმაოდ დიდია დამოუკიდებელი მედიის კონტროლის სურვილი და მისი "მისაკუთრების" ამბიცია. ტელევიზია კვლავ ცალკეული პიროვნებების რეკლამის საშუალებად და აღქმული და არა მოსახლეობის აქტივობის მასტიმულირებელ წყაროდ.

ბეჭდვითი მედიიდან აღსანიშნავია გაზეთი "რუსთავი", რომელსაც საბჭოთა პერიოდში "სოციალისტური რუსთავი" ერქვა. იმ დროიდან მოყოლებული გაზეთს კვლავ იგივე რედაქტორი ჰყავს. გაზეთი ფორმალურად დამოუკიდებლად ითვლება, მაგრამ ფინანსურად მერია ეხმარება. მართალია, გაზეთი ფორმალურად 2 კვირეულია, მაგრამ ხშირად მხოლოდ თვეში ერთხელ გამოდის. ტირაჟს არ ასახელებენ, მაგრამ არაოფიციალური მონაცემებით 200 ეგზემპლარს არ აღემატება. გაზეთის ძირითადი ხელმძღვრეები არიან მერიის სამსახურები და გაყიდვაში 50 ეგზემპლარზე მეტი არ ხვდება. ხაზი უნდა გაესვას იმ გარემოებასაც, რომ სწორედ ეს გაზეთია ის ერთადერთი წყარო, სადაც იბეჭდება ინფორმაცია ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ გასაყიდად გატანილი მიწისა და უძრავი ქონების აუქციონების შესახებ. ასე რომ, კანონის მოთხოვნა, რომ ამგვარი ინფორმაცია აუცილებლად უნდა გამოქვეყნდეს, მხოლოდ ფორმალურად კმაყოფილდება.

ქალაქში გამოდის 2 დარგობრივი გაზეთი: ქიმიური ქარხნის გაზეთი "აზოტი" და განათლების მუშაკთა პერიოდული ორგანო "მოძღვარი", რომელსაც განათლების განყოფილება გამოსცემს. "მოძღვარი" ასახავს მხოლოდ მიმდინარე სასკოლო ცხოვრებას და დარგის პრობლემები მასში საერთოდ არ არის წინ წამოწეული. ხაზგასასმელია ის გარემოება, რომ გაზეთი "მოძღვარი" გამოიცემა ადგილობრივი მმართველობის სამსახურის - განათლების განყოფილების - მიერ და სკოლის პედაგოგებს შორის იძულების წესით ვრცელდება - ამ უკანასკნელთ გაზეთის საფასურს ხელფასიდან უკავებენ.

ზემოთქმულიდან გამომდინარე უნდა ითქვას, რომ როგორც ადგილობრივი ტელევიზია, ისე ნაბეჭდი პრესა მკვეთრად ჩამორჩება ჟურნალისტიკის თანამედროვე სტანდარტებს და ადგილობრივი ხელისუფლების მონიტორინგის ფუნქციას საერთოდ ვერ ასრულებს.

ბოლო დროს რუსთავში არასამთავრობო ორგანიზაციების მიერ ჩატარებული კვლევის შედეგად გამოვლინდა, რომ ადგილობრივი პრესიდან ინფორმაციას იღებს მოსახლეობის მხოლოდ 6,6 %, ხოლო კითხვაზე, რომელი წყაროდან მიღებულ ინფორმაციას ენდობა უფრო მეტად, ადგილობრივ პრესას მხოლოდ პასუხთა 1% ერგო.

რაც შეეხება ადგილობრივ ტელევიზიას, მისი საშუალებით ქალაქის მოსახლეობის 59,6% იღებს ინფორმაციას, მაგრამ ამ ინფორმაციას მხოლოდ 3,8 % ენდობა.

აღნიშნული მაჩვენებლები საქართველოს სხვა ქალაქებთან შედარებით მნიშვნელოვნად დაბალია. მაგალითისთვის, საქართველოს დიდი ქალაქების მოსახლეობის 49,3 % ინფორმაციას ადგილობრივი მედიიდან იღებს და მას გამოკითხულთა 8,2 % ენდობა. ეს გარემოება კიდევ ერთხელ ადასტურებს, რომ რუსთავში სხვა პერიფერიულ ქალაქებთან შედარებითაც კი ადგილობრივი პრესა ძალზე სუსტადაა განვითარებული.

ვ. არსამთავრობო ორგანიზაციები

სამოქალაქო საზოგადოება საქართველოში ძირითადად მხოლოდ სამოქალაქო ორგანიზაციებით (არასამთავრობო ორგანიზაციები) არის წარმოდგენილი. სათემო ორგანიზაციები მხოლოდ ახლა იწყებენ ჩამოყალიბებას, ხოლო საზოგადოებრივი ინტერესების დამცველი სხვა სახის გაერთიანებები (პროფკავშირები და ა.შ.), მცირე გამონაკლისის გარდა, საბჭოური პერიოდის რელიქტებს წარმოადგენს და ხელისუფლების კონტროლქვეშ იმყოფება.

არასამთავრობო სექტორი, მიუხედავად გავითარების საკმაოდ მაღალი დონისა, რეალურ გავლენას ვერ ახდენს პოლიტიკის ფორმირებაზე. მისი გავლენა საზოგადოებაზე ჯერ კიდევ სუსტია. ამავე დროს, სახელმწიფო თუ კერძო სექტორის სისუსტისა და დაუინტერესებლობის გამო, მესამე სექტორი ძირითადად საერთაშორისო და დასავლური დონორების დახმარების წყალობით არსებობს.

ბოლო ხანებში შეიმჩნევა სულ უფრო და უფრო მეტი არასამთავრობო ორგანიზაციის დაინტერესება ადგილობრივი თვითმმართველობისა და არჩევნების პრობლემატიკით, რაც მთელი რიგი კოალიციების ჩამოყალიბებასა და ერთობლივ საქმიანობაში გამოიხატება.

რუსთავის სასამართლოში 2003 წლის აგვისტოს მდგომარეობით 141 არასამთავრობო ორგანიზაციაა რეგისტრირებული. მათგან უმრავლესობა ფორმალურად არსებობს. მხოლოდ სამი ათეული ორგანიზაციაა, რომელთა სახელმა მედიაში ერთხელ მაინც გაიჟღერა. მეტნაკლებად სტაბილურად მხოლოდ რამდენიმე ადგილობრივი ორგანიზაცია მუშაობს.

საერთაშორისო ორგანიზაციები ნაკლებად არიან დაინტერესებული რუსთავით, რასაც, შესაძლოა, მისი დედაქალაქთან სიახლოვე განაპირობებს. მხოლოდ 2003 წლიდან დაიწყო ცალკეული პროგრამის განხორციელება IREX-მა (ინტერნეტ ცენტრი), ურბანულმა ინსტიტუტმა (კონდომინიუმების და საფინანსო-საბიუჯეტო პროგრამა), ფონდმა "ევრაზიამ" (ადგილობრივი თვითმმართველობის საინფორმაციო ცენტრი).

ქვემო ქართლის რეგიონში და, კერძოდ, ქალაქ რუსთავში მოქმედი არასამთავრობო ორგანიზაციები ცდილობენ საკუთარი წვლილი შეიტანონ საჯარო დაწესებულებებში ადმინისტრაციული კოდექსის ამოქმედებაში. ამას გარდა, ისინი კონსულტაციებს უწევენ მოქალაქეებს, ახორციელებენ ადმინისტრაციული კოდექსის დანერგვის პროცესის მონიტორინგს და ა.შ.

საჯარო დაწესებულების მიერ ინფორმაციის გაცემაზე უარის თქმის შემთხვევაში არც მოქალაქეების და არც არასამთავრობო ორგანიზაციის წარმომადგენლის მხრიდან სასამართლოში მიმართვის ფაქტი არ დაფიქსირებულა.

საერთო ჯამში მესამე სექტორი ძლიერი არ არის, ორგანიზაციებს შორის კოორდინაცია და თანამშრომლობა ფრაგმენტულია, მაგრამ უნდა აღინიშნოს, რომ მათი საზოგადოებრივი იმიჯი გაუმჯობესდა და საზოგადოებასთან მათი კავშირები იზრდება.

რაც შეეხება მესამე სექტორის გავლენას ადგილობრივი პოლიტიკის ფორმირებაზე, ჯერჯერობით ეს გავლენა უმნიშვნელოა, თუმცა არსებობს წარმატებული საქმიანობის რამდენიმე პრეცედენტიც. მაგალითად, რუსთავის მზრუნველობას მოკლებულ ბავშვთა სახლში გამეფებული კორუფციისა და თანხების არამიზნობივი ხარჯვის ფაქტი არასამთავრობო ორგანიზაციების წყალობით ცენტრალური მედიის ყურადღების ცენტრში მოექცა, რასაც საზოგადოებრივი აღშფოთების ისეთი ტალღა მოჰყვა, რომ დირექტორი თანამდებობიდან გაათავისუფლეს და მის წინააღმდეგ სისხლის სამართლის საქმე აღიძრა.

5. საზოგადოების მონაწილეობა

ა. ზოგადი დაზასიათება

საზოგადოებასთან ურთიერთობის მექანიზმების შერჩევის თვალსაზრისით მერიის ხელმძღვანელობა ძიების პროცესშია. ეს, ძირითადად, ეხება მერიაში საზოგადოებასთან ურთიერთობის სტრუქტურული ერთეულის ფორმის საკითხს. ამ სფეროში შედარებით პასიურია საზოგადოებასთან ურთიერთობის ფორმების ძიების პროცესი. მოქალაქეებთან ურთიერთობის ძირითადი ფორმა, რომელიც კომუნიკაციური პერიოდიდან გადმოვიდა, მოსახლეობაში პერიოდული გასვლაა. ეწყობა მერისა და მისი მოადგილეების შეხვედრები მოსახლეობასთან წყლის, კომუნალური მომსახურებისა და სხვა საკითხებთან დაკავშირებით.

მერიის აპარატის საქმიანობაში აშკარად დადებითი როლი შეასრულა მისმა ტექნიკურმა უზრუნველყოფამ (მსოფლიო ბანკის გრანტის ფარგლებში). მნიშვნელოვნადაა გაიოლებული დაინტერესებულ პირთა მომსახურება შიდა ქსელის არსებობის პირობებში.

ამ პროგრესის პარალელურად სერიოზული სტაგნაციაა ადამიანური რესურსების მართვის სფეროში. ძველი საკადრო პოლიტიკა, კადრების მართვის მოძველებული მენეჯმენტი (კადრების დაკომპლექტება, შეფასების სიტემის არარსებობა) საკმაოდ აფერხებს კადრების მოზიდვის პროცესს. ვაკანსიის შევსების ძირითადი რესურსი შიდა გადაადგილებებია, კონკურსის პირობებში კადრების მოზიდვის პრეცედენტი კი ჯერჯერობით არ დაფიქსირებულა.

საკადრო სფეროსთან შედარებით მერიის საქმიანობის სფეროში საკმაოდ მოწესრიგებულია ადმინისტრაციული მხარე. მერიის გადაწყვეტილების მიღების სფეროში სერიოზული შეფერხებები არ არსებობს, თუმცა ნაკლებადაა გამოყენებული დამოუკიდებელი იურიდიული ექსპერტიზა.

ფანანსების სიმწირის პერიოდში მიღებული გადაწყვეტილებების საჯაროობა, ძირითადად, სტენდზე გამოკვრით და პერიოდულად ქალაქში გამომავალ გაზეთში გამოქვეყნებით ხორციელდება.

შედარებით ნაკლებია მიღწევები საზოგადოებასთან ურთიერთობის კუთხით. საზოგადოებასთან ურთიერთობაზე პასუხისმგებელია მერიის აპარატი და ვიცე-მერი. სპეციალური სტრუქტურული ერთეული ამისთვის გამოყოფილი არ არის.

პასიურ და არცთუ უკონფლიქტო სახეს ატარებს მერიის ურთიერთობა ადგილობრივ მასშედლასთან. ურთიერთობა, როგორც წესი, ადგილობრივი ტელევიზიის - "ქვემო ქართლის ტელეკომპანია – IV არხი" (ქალაქის ძირითადი საინფორმაციო წყარო) - და მერიის ურთიერთბრალდებების ფონზე წარიმართება. საკმაოდ იშვიათია ურთიერთობა დედაქალაქის მასშედლის საშუალებებთან (მერიას, ძირითადად, გაზეთების ადგილობრივ კორესპონდენტებთან აქვს ურთიერთობა).

არასამთავრობო ორგანიზაციებთან თანამშრომლობას არა აქვს რაიმე ინსტიტუციონალიზებული ფორმა, თუმცა ამის ცალკეული მაგალითები მაინც არსებობს. აღნიშვნის ღირსია "რუსთავის სამოქალაქო განვითარების ცენტრის" და მერიის თანამშრომლობა ბიუჯეტის გამჭვირვალობის საკითხებთან დაკავშირებული პროექტის ფარგლებში.

მერიაში აშკარად განიცდიან საზოგადოებასთან ეფექტური ურთიერთობის მექანიზმების შესახებ ცოდნის დეფიციტს. ამ მიმართულებით ცოდნის შექმნის მიზნით მერიის ხელმძღვანელობა მზად არის, ითანამშრომლოს ნებისმიერ ორგანიზაციასთან, რომელიც საკუთარ მხარდაჭერას შესთავაზებს.

მერიის აპარატში ხდება მოქალაქეთა მომართვების, საჩივრების გაანალიზება. აღმოჩნდა, რომ მოქალაქეთა მომართვების 5-6% არ ეხება მერიას. როგორც ჩანს, მოქალაქეებმა არ იციან, ვის უნდა მიმართონ მათთვის საინტერესო ამა თუ იმ საკითხზე (სამხედრო კომისარიატს, სასამართლოს თუ სხვ.). მერიაში შემოსული მომართვების დიდი ნაწილი ძირითადად სოციალური და ყოფითი ხასიათის პრობლემებს ეხება.

ფაქტობრივად არანაირი ფორმით არ ხდება პრობლემების შესახებ საზოგადოებრივი აზრის კვლევა. ურთიერთობები სპონტანური ხასიათისაა და მათ არჩევნების პერიოდში ან კრიზისულ სიტუაციებში მიმართავენ, ისიც ყოველთვის არა (პენსიონერთა აქციები, მოსახლეობის მიერ გზების გადაკეტვა ელექტროენერჯის ან გაზის მიწოდების მოთხოვნით).

მერიის ნორმატიული და ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტების მიღების დროს ხშირია იურიდიული კაზუსები. მიღებული გადაწყვეტილებები შეიძლება არ შეესაბამებოდეს არსებულ კანონმდებლობას, რამაც შეიძლება გამოიწვიოს ამგვარი საკითხების სასამართლოში გასაჩივრება. მერიის წარმომადგენლის განცხადებით ამ სიტუაციის საფუძველს ქმნის საკანონმდებლო ბაზაში არსებული წინააღმდეგობანი და გაურკვევლობა; ბევრია ურთიერთგამომრიცხავი აქტი. გადაწყვეტილების გაუქმების უფლება აქვს საკრებულოს და სასამართლოს, თუმცა მერიაში ჯერ არ ყოფილა ასეთი შემთხვევა. მერიის საერთო ხასიათის გადაწყვეტილებები და სხვა დოკუმენტები რეგისტრაციაში ტარდება და ექსპერტიზას გადის იუსტიციის სამინისტროში, რომელსაც, რამდენიმე შემთხვევის გარდა, სერიოზული შენიშვნები არ ჰქონია.

ბ. პროცედურები

ქალაქ რუსთავის მერიის აპარატის შემადგენლობაში საზოგადოებასთან ურთიერთობაზე პასუხისმგებლობის მქონე სტრუქტურული ერთეული არ არსებობს. ეს ფუნქცია დანაწევრებულია საქმიანობათა ტიპის მიხედვით და გადანაწილებულია პასუხისმგებელ პირებს, სამსახურებსა და შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოებას შორის. მერიის საზოგადოებასთან ურთიერთობის ძირითადი მიმართულებები ქალაქის მერის მიერ განისაზღვრება.

რუსთავის მერიაში საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე პასუხისმგებელი პირი აპარატის უფროსია. არსებობს აგრეთვე მოხელე, რომელიც ახდენს ინფორმაციის გაცემის ტექნიკურ უზრუნველყოფას. მერიაში არსებულ საინფორმაციო სტენდზე მითითებულია, რომ ეს ორი პიროვნება არის საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე პასუხისმგებელი. საჯარო ინფორმაციის გაცემა ხდება აპარატის უფროსის სახელზე მოქალაქის ან ორგანიზაციის მიერ წარდგენილი განცხადების ან წერილის საფუძველზე. წერილი აპარატის უფროსის მდივანს ბარდება, შედის აპარატის ხელმძღვანელთან, მასზე იდება რეზოლუცია და ეგზავნება ტექნიკურ შემსრულებელს. მერიიდან ინფორმაციის გამოთხოვისას არსებობს ტექნიკური ხასიათის შეფერხებები (კოპიერის მწყობრიდან გამოსვლა და ა.შ.).

მერის მიღების დღე ორშაბათია. მიღება დილის ოპერატიული თათბირის შემდეგ იწყება. მსურველები მიღებაზე წინასწარ ეწვეებიან. რაოდენობა შეზღუდულია 50 კაცამდე. მიღებისას მერის ყველა მოადგილე და სამსახურის ხელმძღვანელი ადგილზეა და შესაბამის საკითხებზე რეაგირებას ახდენს. მათი გადანაწილება ხდება ყველა სამსახურზე.

მთხოვნელთა უმეტესობა მატერიალურ დახმარებას ითხოვს. დახმარება გაიცემა მერიის სარეზერვო ფონდიდან საკრებულოს მიერ დამტკიცებული ბიუჯეტით, თუმცა ეს თანხები ლიმიტირებულია.

ადგილობრივი თვითმმართველობის შენობაში უცხო პირისათვის რთულია ორიენტაცია. კაბინეტები არ არის დანომრილი და არც შენობის გეგმა გამოკრული თვალსაჩინო ადგილას. ასევე არ არის გამოკრული მოხელეთა სია, დაკავებული თანამდებობები, ტელეფონები. მოქალაქეთა მიღების დღეები უშუალოდ თანამდებობის პირთა კაბინეტთან არის მითითებული, თუმცა არ არის გამოკრული არც მიღებაზე ჩაწერის ზუსტი პროცედურა და არც მოქალაქეთა საჩივრებისა და განცხადებების განხილვის წესი და ვადები. საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე პასუხისმგებელი მოხელის ვინაობა მხოლოდ მეორე სართულის დერეფანშია გამოკრული, თუმცა რომელ კაბინეტშია შესაძლებელი მისი ნახვა, მითითებული არ არის.

საკრებულოს სხდომების გამართვის წინასწარი გრაფიკი საზოგადოებისათვის მიუწვდომელია. საკრებულოს კონკრეტული სხდომის გამართვის შესახებ ცნობა, როგორც წესი, იკვრება წინა დღეს, მხოლოდ ადგილობრივი თვითმმართველობის შენობაში, ისიც მესამე სართულის დერეფანში, საკრებულოს სამუშაო ოთახებთან. მთავრობის სხდომის გამართვის შესახებ ინფორმაცია წინასწარ საერთოდ არ ქვეყნდება. რაც შეეხება დღის წესრიგს, არც საკრებულოს და არც მთავრობის სხდომის დღის წესრიგი წინასწარ არასოდეს არ ქვეყნდება.

ხშირად, როდესაც რომელიმე სამსახური ამზადებს დოკუმენტს სხვა სამსახურისთვის გადასაცემად, თავისთავად შექნილი დოკუმენტის პირს არ იტოვებს, ამიტომ დოკუმენტის მიღება გამცემ ინსტანციაში შეუძლებელი ხდება და საჭიროა მისი კვალის გაყოლა.

ელექტრონული სახით მხოლოდ დოკუმენტების ნაწილი არსებობს და ისიც სხვადასხვა ადგილას არის გაბნეული. საკრებულოს დადგენილებები ძირითადად ნაბეჭდი სახით ინახება სხვადასხვა განყოფილებებში და მათი თავმოყრა მეტად ძნელია.

ვ. გამჭვირვალობა

ქალაქის მერია საკმაოდ პასიურია მოსახლეობის წინაშე ანგარიშგების თვალსაზრისით. მერიის საქმიანობის ანგარიშგება წელიწადში ერთხელ ხორციელდება მერიის გაფართოებული სხდომის სახით. მოქალაქეთა წინაშე ანგარიშგებას ძირითადად სარეკლამო ხასიათი გააჩნია და მნიშვნელოვან პერიოდს უკავშირდება (მაგალითად, არჩევნებს). საერთოდ, მოქალაქეთა ჩართვის მასშტაბები საკმაოდ მცირეა, რისი ერთ-ერთი მიზეზიც, მერიის დაბალი აქტიურობის პარალელურად, რეალურად მოქმედი ადგილობრივი არასამთავრობო ორგანიზაციების რაოდენობრივი სიმწირე და პასიურობაა.

კანონის თანახმად, საჯარო ინფორმაცია უნდა გაიცეს დაუყოვნებლივ ან 10 დღის განმავლობაში, თუკი ინფორმაცია დამუშავებას მოითხოვს. რუსთავის საინფორმაციო ცენტრის მუშაობის პრაქტიკა გვიჩვენებს, რომ ეს ვადები მუდმივად ირღვევა. მაგალითად, მიწის მართვის სამმართველომ საკუთრებაში გადასაცემაში მიწის შესახებ ინფორმაცია გასცა მოთხოვნიდან მხოლოდ 40 დღის შემდეგ.

ადვილი წარმოსადგენია, რომ თუ არასამთავრობო ორგანიზაციებს და ინტერესთა ძლიერ ჯგუფებს ინფორმაციის მოსაპოვებლად მიზანმიმართული მუშაობის 2 თვე სჭირდებათ, რამდენად რთულია ინფორმაციის მიღება რიგითი მოქალაქისთვის.

საჯარო ინფორმაცია ყველასთვის თანაბრად საჯარო არ არის. არასამთავრობო ორგანიზაციებმა რამდენჯერმე ჩაატარეს მონიტორინგი ფიზიკური პირის სახელით შეტანილ განცხადებებზე ინფორმაციის გაცნობა-მიღებაზე. როგორც აღმოჩნდა, ასეთ შემთხვევაში პროცედურა ირღვეოდა და პასუხიც იგვიანებდა. ინფორმაციის მოპოვება გაცილებით მარტივია ორგანიზაციებისთვის და მასმედიის წარმომადგენლებისთვის, ანუ მათთვის, ვინც იცის კანონმდებლობა და იყენებს მას. თუმცა აქვე დავძენთ, რომ საჯარო ინფორმაციის მიუღებლობის გამო სასამართლოსთვის ჯერჯერობით არავის მიუმართავს.

მერიის საზოგადოებასთან ურთიერთობა, ძირითადად, მასმედიის საშუალებით ხორციელდება. ტელევიზიასთან და გაზეთ "რუსთავთან" დადებული ხელშეკრულების თანახმად, მერიის ინფორმაცია რეგულარულად გადის საინფორმაციო გადაცემის ეთერში (თუმცა იმავე ხელშეკრულების თანახმად, ტელევიზიას შეუძლია ნებისმიერ მომენტში უარი თქვას სიუჟეტების გაშვებაზე). გაზეთის ინფორმაციები, ძირითადად, მერიის მიერ განხორციელებულ ღონისძიებებს

ასახავს და მიზნად ისახავს მერიის და მისი საქმიანობის პოპულარიზაციას, განსხვავებით სატელევიზიო სიუჟეტებისაგან, რომლებიც, როგორც წესი, კრიტიკული ხასიათისაა. გაზეთში ქვეყნდება საკანონმდებლო ბაზა, გადაწყვეტილებები, მიმართვები, მერიის მიერ გაწეული ხარჯების ნუსხა.

მუნიციპალიტეტების საშუალებით ცენტრი აწყობს მერიის და მისი მოადგილეების შეხვედრებს მოსახლეობასთან, რომლებიც ისეთ აქტუალურ საკითხებს უკავშირდება, როგორიცაა: წყლით მომარაგება, ქალაქის კომუნალური მეურნეობის საქმიანობა, საპენსიო მომსახურება. მერიაში კონფლიქტური სიტუაციების გადაწყვეტას ადგილზე ცდილობენ. ხუთშაბათობით იგეგმება ტრადიციული გასვლითი შეხვედრები. ყველა სამსახურის ხელმძღვანელი გადასაჭრელი პრობლემების ნუსხით ადგილებზე გადის და მოსახლეობას ხვდება, რასაც ხშირად საკმაოდ მწვავე კამათი მოსდევს, თუმცა, იმავდროულად, ასეთი შეხვედრები დაძაბული სიტუაციის განმუხტვის კარგ საშუალებადაც არის მიჩნეული (მერიის წარმომადგენლის შეფასება).

საკრებულოს სხდომებისგან განსხვავებით მერიის სხდომები, მერიის დებულების თანახმად, დახურულია, თუმცა ზოგჯერ იწვევენ ჟურნალისტებსა და არასამთავრობო ორგანიზაციების წარმომადგენლებს.

ტელევიზიას პერიოდულად პრობლემები ექმნება ინტერვიუს ჩაწერისას, რადგან რესპოდენტები თავს არიდებენ გადაღებას. მერიის ორშაბათის სხდომებზე ხშირად გაისმის საყვედური ტელევიზიის მისამართით კრიტიკული სიუჟეტების გამო. მერიაში მიიჩნევენ, რომ ტელევიზია მხოლოდ ნეგატიური თემების ძიებაშია და ფაქტებს არაობიექტურად, ცალმხრივად აშუქებს. ტრადიციული თემებია: ელექტროენერგია, წყალი, პენსიები, რასაც ბოლო პერიოდში მიწისძვრის შედეგებიც დაემატა. მსგავსი ბრალდებების საპასუხოდ ტელევიზიის წარმომადგენლები მიუთითებენ მერიის ტენდენციასზე, მხოლოდ დადებითი კუთხით წარმოაჩინოს საკუთარი საქმიანობა. ტელევიზიაში ხშირია მოსახლეობის ზარები. რეკავენ ნებისმიერი ყოფითი პრობლემის გამო. მასმედიის ერთ-ერთი წარმომადგენლის თქმით, საკმაოდ ხშირია შემთხვევები, როდესაც ტელევიზიის ჩარევამდე კონკრეტული პრობლემისადმი ინტერესს არავინ იჩენს.

საკრებულოს მეტ ყურადღებას იმსახურებს ინტერესთა ჯგუფებისგან შემოსული წერილები ან საჩივრები (მაგალითად, მეტალურგიული კომბინატის მუშა-მოსამსახურეთა საჩივრები კომბინატის ხელმძღვანელობის ან ინვესტორების წინააღმდეგ). უნდა აღინიშნოს, რომ ამ საკითხებით გარკვეულ დაინტერესებას ზოგჯერ საკრებულოს წევრთა ბიზნეს-ინტერესი განაპირობებს. ამის ნათელ მაგალითს 1998 წლის მოწვევის საკრებულოში ვაწყდებით, როდესაც რუსთავის ადგილობრივ ენერგოგამანაწილებელ კომპანია "რელასში" არსებული დარღვევების მიმართ ლეიბორისტული ფრაქციის დაინტერესებას და საკრებულოს სარევიზიო კომისიის მიერ პროკურატურაში მასალების გადაგზავნას საკრებულოს ორი წევრის "რელასის" სამეთვალყურეო საბჭოში დანიშვნა მოჰყვა. ამის შემდეგ საკრებულოში "რელასის" თემა მინელდა და ბოლოს შეწყდა კიდევ.

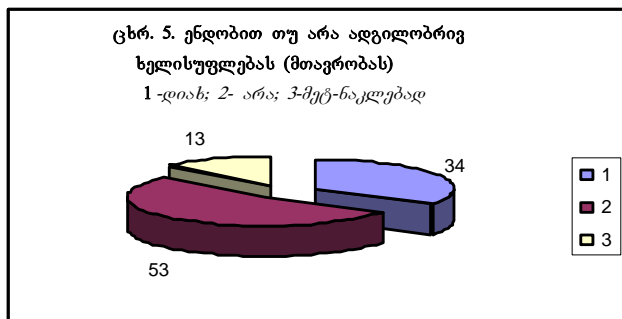
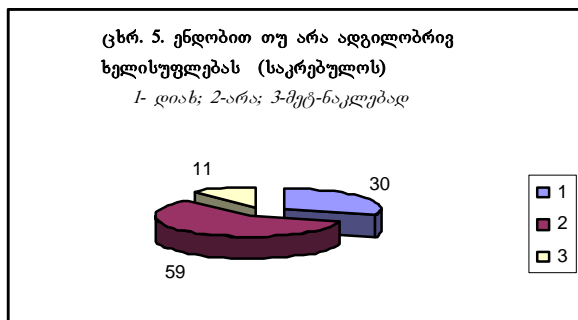
მერიაში დამოუკიდებელ ექსპერტებს ძირითადად შესრულებული სამუშაოს შესაფასებლად იწვევენ, მაგალითად, აუდიტორული შეფასებისთვის. არსებობს

საკონსულტაციო მომსახურების ერთეული შემთხვევები, რომლის დროსაც ექსპერტთან ხელშეკრულება ფორმდება. თუმცა არასამთავრობო ორგანიზაციები პერიოდულად არაოფიციალურ კონსულტაციას უწევენ მერიის იურისტებს ადმინისტრაციულ კოდექსთან დაკავშირებით.

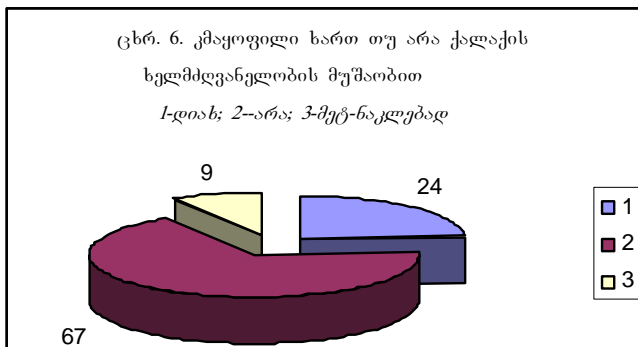
დ. საზოგადოების განწყობა

რუსთავის საინფორმაციო ცენტრის მიერ 2004 წლის 16 იანვარს ჩატარებული საზოგადოებრივი აზრის გამოკითხვის შედეგად კითხვაზე: ენდობით თუ არა საკრებულოს? - დადებითად უპასუხა გამოკითხულთა 30%-მა, უარყოფითად - 59%-მა, საკრებულოს მეტ-ნაკლებად ენდობა გამოკითხულთა 11%.

კითხვაზე: ენდობით თუ არა მერიას? - პასუხები შემდეგნაირად განაწილდა: დადებითად უპასუხა გამოკითხულთა 34%-მა, უარყოფითად - 53%-მა, მერიას ნაწილობრივ ენდობა გამოკითხულთა 13%.



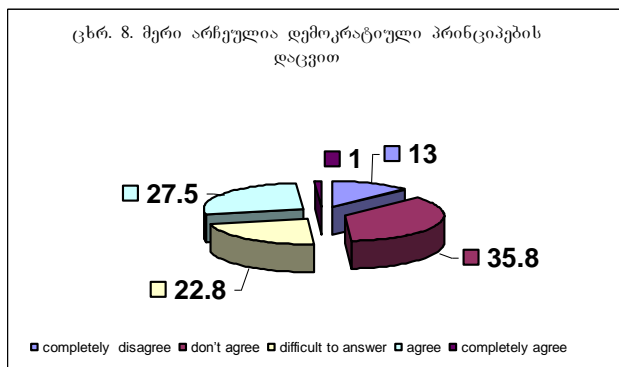
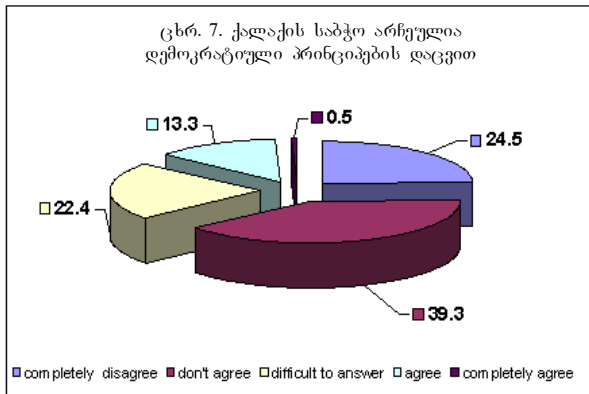
გამოკითხულთა 67% არ არის კმაყოფილი ქალაქის ხელმძღვანელობის მუშაობით.



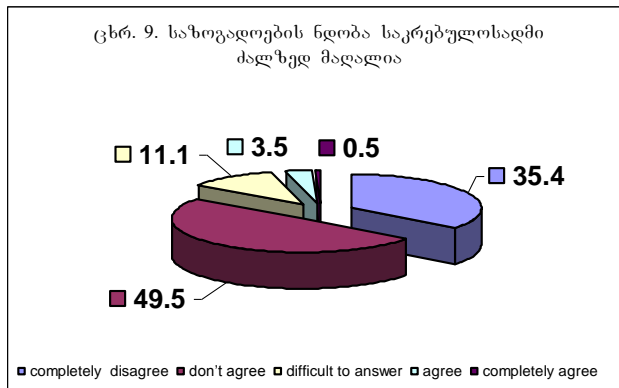
როგორც ვხედავთ, საკრებულოს რეიტინგი მერიის რეიტინგზე დაბალია, რასაც თავისი მიზეზები აქვს. რუსთავის მერის 2002 წლის არჩევნების შედეგად მერაბ ტყეშელაშვილს სერიოზული კონკურენტები არ ჰყოლია და დამაჯერებელი

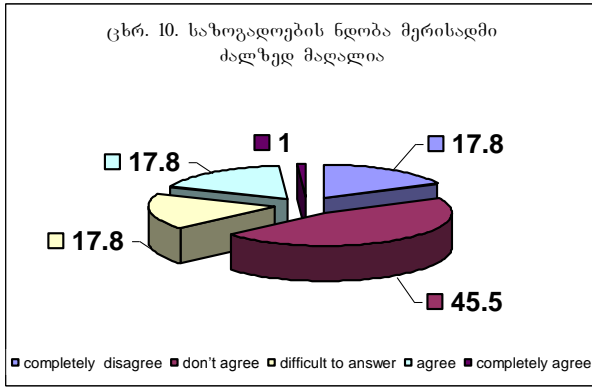
გამარჯვება მოიპოვა. საკრებულოს არჩევნებისას სიტუაცია განსხვავებული იყო, ის მაღალი კონკურენციით გამოირჩეოდა და სხვადასხვა ინფორმაციის თანახმად, არჩევნების შედეგები გაყალბდა.

მიუხედავად ამისა, საზოგადოების მნიშვნელოვანი ნაწილი საკრებულოს, როგორც წარმომადგენლობით ორგანოს, შედარებით უფრო დემოკრატიული გზით ფორმირებულად მიიჩნევს, ვიდრე მერიას. ამაზე მეტყველებს მშვიდობის, დემოკრატიისა და განვითარების კავკასიური ინსტიტუტის მიერ 2004 წლის აპრილში ჩატარებული გამოკითხვის მონაცემები.

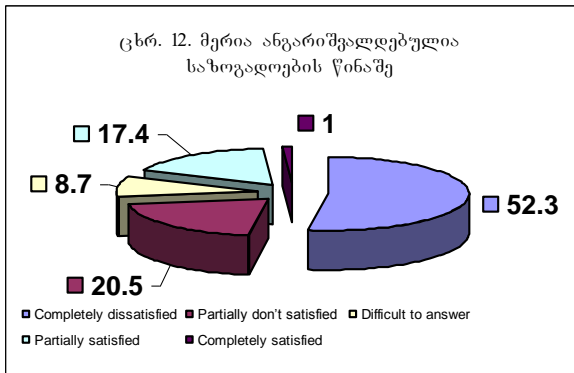
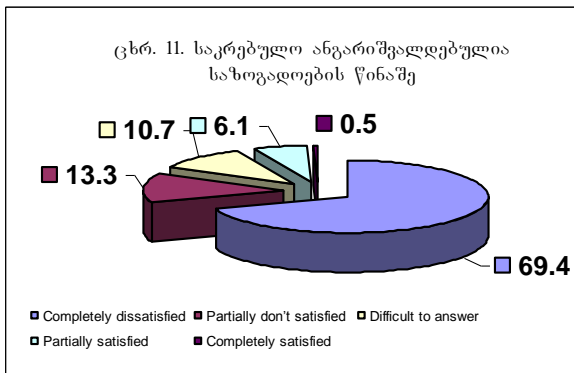


როგორც ვხედავთ, მიუხედავად იმისა, რომ საზოგადოების ნდობის თვალსაზრისით საკრებულოს და ქალაქის მერის "სასტარტო" მდგომარეობა განსხვავებული იყო, ამჟამად საზოგადოების ნდობის ხარისხი ერთნაირად ძალზე დაბალია - როგორც ადგილობრივი აღმასრულებელი, ისე წარმომადგენლობითი ხელისუფლების მიმართ.

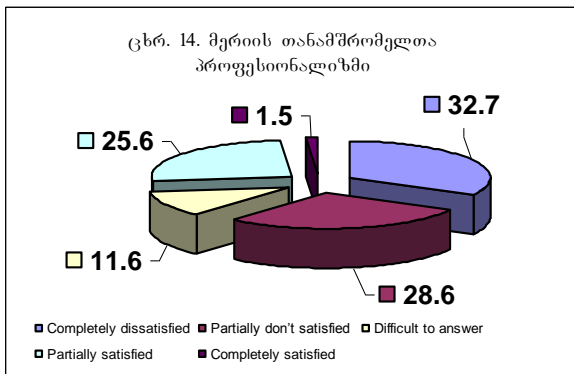
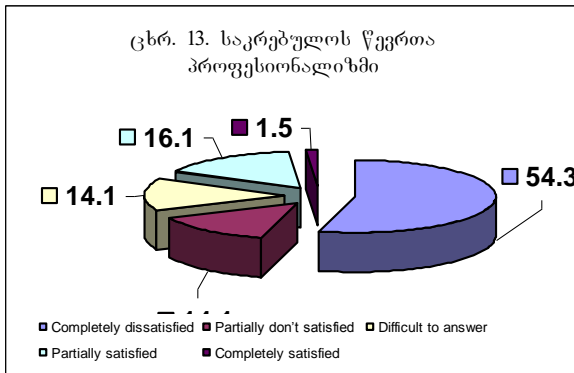




ეს იმითაც არის განაპირობებული, რომ აღმასრულებელ ორგანოში არაპოპულარული ან საზოგადოებისათვის დღემდე უცნობი ადამიანები დარჩნენ. ეს ადამიანები ჯერ კიდევ იმ დროიდან მუშაობდნენ ქალაქის მთავრობაში, როდესაც მერის პოსტი დანიშნითი იყო, შესაბამისად, მათში სჭარბობს მხოლოდ მერისადმი და არა საკრებულოს მიმართ ანგარიშვალდებულების განწყობა. თუმცა საზოგადოება, რომელმაც გასულ წლებში საკმაოდ დიდი იმედგაცრუება განიცადა დემოკრატიული ინსტიტუტების მიმართ, წარმომადგენლობითი ორგანოს შეფასებისას უფრო ნეგატიურია, ვიდრე ადმინისტრაციის შეფასებისას.



ამავე დროს მოსახლეობას ურთიერთობა ძირითადად ადმინისტრაციასთან უწევს. არ არის გასაკვირი, რომ აღმასრულებელი ხელისუფლების პროფესიონალიზმს გამოკითხულთა უფრო მეტი რაოდენობა აღიარებს, ვიდრე წარმომადგენლობითი ორგანოს წევრებისას.



თავის მხრივ, საკრებულო პასიურობას ავლენს და არაკრიტიკულად უდგება ადგილობრივი მთავრობის საქმიანობას, რომლის მუშაობაც ცალკეული სოციალური ჯგუფების მხრიდან პერიოდული და ზოგჯერ მწვავე კრიტიკის საგანი ხდება.

ე. საზოგადოების გააქტიურების პრეცედენტი

შეიმჩნევა გასული საუკუნის 90-იან წლებში (განსაკუთრებით მის მეორე ნახევარში) გამეფებული აპათიის დაძლევის სურვილი. ამის ნათელ მაგალითს 2002 წლის 2 ივნისის მუნიციპალური არჩევნები წარმოადგენს.

როგორც სამოქალაქო საზოგადოების ნაწილი, ისე დამოუკიდებელი ექსპერტები აღნიშნული არჩევნებისადმი მოსახლეობის დამოკიდებულების გამოვლენას გარდატეხის დასაწყისად მიიჩნევენ. მართლაც, 2002 წლის არჩევნები რამდენიმე მნიშვნელოვანი - როგორც დადებითი, ისე უარყოფითი - ნიშნით განსხვავდება წინარე არჩევნებისაგან.

უარყოფითი მომენტები. ბოლო პერიოდში ჩატარებული ყველა სხვა არჩევნებისაგან განსხვავებით (1995 და 1999 საპარლამენტო, 1998 მუნიციპალური და 2000 საპრეზიდენტო), 2002 წლის არჩევნები გამოირჩეოდა არაორგანიზებულობის უფრო დიდი ხარისხით. შეიძლება თამამად ითქვას, რომ ეს იყო ყველაზე არაორგანიზებული არჩევნები ბოლო 10 წლის განმავლობაში.

დადებითი მომენტები. მიუხედავად ზემოთქმულისა, გამოიკვეთა რამდენიმე თვისობრივად ახალი ტენდენცია:

- პოლიტიკური პარტიების უმეტესობამ, უპირველეს ყოვლისა, იმ პარტიებმა, რომლებმაც წარმატებას მიაღწიეს, წინა არჩევნებთან შედარებით უფრო ორგანიზებულად წარმართეს საარჩევნო კამპანია და გარკვეული პროგრამები წამოაყენეს, რაც ადრე ნაკლებად ხდებოდა. სხვადასხვა პოლიტიკური ძალის ქმედებებმა აჩვენა, რომ საქართველოში მიმდინარეობს ისეთ პოლიტიკურ ძალთა ფორმირების პროცესი, სადაც კლანური ინტერესებისა და ქარიზმატული ლიდერების ნაცვლად წამყვან ადგილს პოლიტიკური პროგრამები იკავებენ.
- 1999 და 2000 წლების არჩევნებთან შედარებით პროცესების მონიტორინგში უფრო აქტიურად იყვნენ ჩაბმული სამოქალაქო ორგანიზაციები. ამ უკანასკნელთა ინტერესი და საზოგადოებრივ აზრზე ზემოქმედების ხარისხი მართალია მცირედ, მაგრამ მაინც გაიზარდა. ამავე დროს გაიზარდა როგორც მონიტორინგში მონაწილე ორგანიზაციების რაოდენობა, ისე მათი ორგანიზებულობისა და კვალიფიკაციის დონეც.
- ყველაზე მნიშვნელოვანი ფაქტორი, რითაც 2002 წლის 2 ივნისის არჩევნები წინამორბედი არჩევნებისაგან განსხვავდება, არის ამომრჩეველთა აქტივობის მნიშვნელოვანი ზრდა. მართალია, ეს საზოგადოების ნაწილს ეხება და არა მთელ მოსახლეობას, მაგრამ პროგრესი აშკარად სახეზეა. დამოუკიდებელ დამკვირვებელთა მიერ ჩატარებული პარალელური დათვლის მონაცემებით, არჩევნებში მონაწილეობა მიიღო ამომრჩეველთა 60.1 %-მა. თუ 2000 წლის საპრეზიდენტო არჩევნების პერიოდში საარჩევნო უბნები ფაქტიურად ცარიელი იყო და ოფიციალური მონაცემები მოსახლეობის დაახ. 2/3-ის არჩევნებში მონაწილეობის შესახებ აშკარად ფალსიფიცირებულია, 2002 წლის მუნიციპალურ არჩევნებში მონაწილეთა რიცხვი ახლოს დგას რეალობასთან.

6. რეკომენდაციები

- სასურველია ჩამოყალიბდეს საზოგადოებასთან ურთიერთობის სამსახური, სადაც გაერთიანდება საზოგადოებასთან ურთიერთობის სფეროში მერიაში უკვე არსებული კომპონენტები, მოხდება მათი სრულყოფა და ახალი მიმართულებების ამოქმედება;
- საზოგადოებასთან ურთიერთობის სამსახურის საქმიანობა სამი მიმართულებით უნდა წარიმართოს: მასმედიასთან ურთიერთობა; მოქალაქეებთან, საზოგადოებრივ ორგანიზაციებთან და სხვა ინტერესთა ჯგუფებთან ურთიერთობა; მონიტორინგი და რეკომენდაციების შემუშავება.
- მასმედია უფრო აქტიურად უნდა ჩაერთოს სამოქალაქო აქტიურობის პროცესში;
- არასამთავრობო ორგანიზაციებთან ურთიერთობა უნდა ხორციელდებოდეს როგორც მათი, ისე ადგილობრივი თვითმმართველობის ინიციატივით. ძალზე მნიშვნელოვანია, რომ ამ ურთიერთობას მხოლოდ "მოდური" ხასიათი არ ჰქონდეს. ამის თავიდან ასაცილებლად სახელმწიფო სტრუქტურამ და არასამთავრობო ორგანიზაციებმა საკითხთა ის სფეროები უნდა გამონახონ, რომლებშიც თანამშრომლობა რეალურად ნაყოფიერი იქნება;
- მძიმე სოციალური მდგომარეობის ფონზე მოქალაქე პასიურია, ამდენად საჭიროა მისი აქტიურობის წახალისება;
- დონორებმა უნდა წახალისონ სამოქალაქო ინიციატივათა განხორციელება.

- სახელისუფლებო სტრუქტურა შეძლებისდაგვარად უნდა ახორციელებდეს მოსახლეობის განწყობის გამორკვევის მიზნით საზოგადოებრივი აზრის შესწავლას (მიზანშეწონილია იაფი და ოპერატიული მეთოდის - სატელეფონო გამოკითხვების გამოყენება);
- ცენტრალური აღმასრულებელი და საკანონმდებლო ხელისუფლება აქტიურად უნდა იყოს ჩართული რეგიონებიდან ანგარიშების მიღებისა და მონიტორინგის შედეგების ანალიზის პროცესში;
- ერთ-ერთ უმთავრეს ამოცანად უნდა იქცეს წლის დასაწყისში მერიის სამსახურების მიერ წარმოდგენილი სამოქმედო გეგმების შემუშავებაში საზოგადოების ჩართვის და მონაწილეობის უზრუნველყოფა (შესაბამისი სფეროს არასამთავრობო ორგანიზაციები, დაინტერესებული მოქალაქეები). სფეროების მიხედვით პრიორიტეტთა წინ წამოსაწევად შესაძლებელია სატელევიზიო დისკუსიების მოწყობა. ამ პროცესის განუყოფელ ნაწილად უნდა იქცეს წლის ბოლოს სფეროთა მიხედვით მოსახლეობის წინაშე ანგარიშის წარდგენა.
- მერიის მიერ გადაწყვეტილების მიღების სფეროში მნიშვნელოვნად გვესახება დამოუკიდებელი ექსპერტიზის გამოყენების პრაქტიკის დანერგვა.