

ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის
სახელმწიფო უნივერსიტეტი

რომან ბაღდავაძე

ადგილობრივი თვითმმართველობების პოლიტიკური და
ეკონომიკური შეფასება: 2012-2018 წლებში, დეცენტრალიზაციის
ხელის შეშლელი ფაქტორები

სახელმწიფო მართვა და საჯარო პოლიტიკა

სამაგისტრო ნაშრომი შესრულებულია სახელმწიფო მართვისა და
საჯარო პოლიტიკის მაგისტრის ხარისხის მოსაპოვებლად

ნაშრომის ხელმძღვანელი: ალექსანდრე სვანიშვილი
დოქტორი მოწვეული პროფესორი
ნანა მაჭარაშვილი პოლიტიკის მეცნიერების დოქტორი

თბილისი

2019

ანოტაცია

მოცემული ნაშრომის მთავარი მიზანი იმ ძირითადი ფაქტორების გამოვლენა და იდენტიფიცირებაა, რომელიც ქვეყანაში ხელს უშლის დეცენტრალიზაციის განხორციელებას და საქართველოში დასავლური ღირებულებების დამკვიდრებას. კერძოდ ნაშრომის უმთავრესი ამოცანაა, ძირითადი ფისკალური და პოლიტიკური ბარიერების იდენტიფიცირება, რომლებიც საქართველოში, ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე, ხელს უშლიან დეცენტრალიზაციისა და დემოკრატიული პროცესების განვითარებას.

ნაშრომში განხილულია მნიშვნელოვანი საკითხები, რომელთა დახმარებითაც მოხდა საკვლევ კითხვაზე პასუხის გაცემა, რომელიც შემდეგნაირადაა ფორმულირებული: „საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობები რამდენად ეფექტურად ახერხებენ იყვნენ დეცენტრალიზებულნი, როდესაც ისინი პოლიტიკურად და ეკონომიკურად დამოკიდებულნი არიან ცენტრალურ ხელისუფლებაზე?“. კვლევის ფარგლებში ჩამოყალიბებულია ჰიფოთეზე, რომლის თანახმადაც „ქვეყნის დეცენტრალიზაციის საკითხი დამოკიდებულია, თვითმმართველი ორგანოების პოლიტიკურ და ეკონომიკურ თავისუფლებასთან. შესაბამისად თვითმმართველობები ეკონომიკურად, რაც უფრო დამოკიდებულნი არიან ქვეყნის ცენტრალურ ხელისუფლებაზე, მით უფრო მცირე შანსებია იმისა, რომ დეცენტრალიზაცია წარმატებით განხორციელდება და ქვეყანა გადავა დასავლური დემოკრატიის მოდელზე“.

ნაშრომის ჰიპოთეზის დასადასტურებლად გამოყენებულია კვლევის თვისებრივი მეთოდოლოგია. კვლევის თეორიულ ჩარჩოდ აღებულია Paul Smoke-ნაშრომი „Fiscal Decentralization in Developing Countries : A Review of Current Concepts and Practice“.

ნაშრომში გამოყენებულია შედარებითი ანალიზი, კერძოდ განხილულია ბალტიისპირეთის ქვეყნების დეცენტრალიზაციის პოლიტიკა და მასთან შედარებულია საქართველოს ქეისი. ამ მოდელით ქვეყნები შედარებულია ერთმანეთს და გამოყოფილია წარმატებისა და წარუმატებლობის ძირითადი ფაქტორები.

საკითხი, ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარების მისაღწევად, ყველაზე მნიშვნელოვანია და იგი აქტუალურია დღევანდელი პოლიტიკური შინაარსიდან გამომდინარე, ვინაიდან მას ერთ-ერთი ძირითადი როლი უკავია საქართველოში საჯარო პოლიტიკის ადმინისტრირებაში. შესაბამისად კვლევის აქტუალობიდან და მრავალფეროვნებიდან გამომდინარე მკითხველისთვის მნიშვნელოვანი და საინტერესო იქნება, ის თუ რა განაპირობებს საქართველოში 2012-18 წლებში დეცენტრალიზაციის პოლიტიკის ხელის შეშლელ ფაქტორებს. შესაბამისად კვლევა ინფორმაციული თვალსაზრისით მნიშვნელოვან საკითხებს მოიცავს.

Annotation

Title of the paper: Political and Economic Assessment of Local Self-Governments: In 2012-2018, Factors Disrupting Decentralization

Author of the paper: R. Bagdavadze

The main goal of the paper is to identify key factors that prevent decentralization in the country and establish Western values in Georgia. Specifically, the main task of the work is to show up the major fiscal and political barriers in the country at the local self-government level to prevent decentralization and democratic processes.

The paper discusses the important issues in which the answer to the research question has been formulated as follows: "How effectively local self-governments are able to be decentralized, when they politically and economically are depended on central government?". Within the scope of the study, the hypothesis states that "the decentralization of the country depends on the political and economic freedom of the self-governing bodies. Accordingly, if the self-governments are economically more dependent on the country's central government, there are smaller chances that decentralization will successfully develop and the country will move to the Western model of democracy."

Qualitative methodology of research has been used to prove the hypothesis of the work. The theoretical framework of the study is taken by Paul Smoke - "Fiscal Decentralization in Developing Countries: A Review of Current Concepts and Practice".

Comparative analysis has been used in the paper, namely the decentralization policy of the Baltic States and the comparison of the Georgian case. By this model, countries are comparable to each other and the main factors of success and failure are represented.

The issue is important for achieving the development of the local self-government and it is relevant because of current political content, since it is one of the key roles in the administration of public policy in Georgia. Therefore, it will be important and interesting for readers which based on the relevance of the research, as to what kind of factors affect the

decentralization policy of Georgia in 2012-2018. Consequently, for more information in this regard research involves important issues.

სარჩევი

ანოტაცია.....	2-5
შესავალი.....	7-14
I თავი. ადგილობრივი თვითმმართველობები საქართველოში	
1.1 ადგილობრივი თვითმმართველობების რეფორმა 2012-2018 წლებში.....	15-17
1.2 ადგილობრივ თვითმმართველობებში როგორმის შედეგად მიღებული შემოსულობები.....	18-24
1.3 ადგილობრივი თვითმმართველობების პოლიტიკა.....	25-29
1.4 ადგილობრივი თვითმმართველობების პოლიტიკური გადაწყვეტილებების კომპეტენცია.....	30-36
თავი II. საერთაშორისო რეკომენდაციების ანალიზი	
2.1 ევროსაბჭოს რეკომენდაციები.....	37-44
თეორია.....	45-53
თავი III. პოსტ-საბჭოთა ქვეყნების შედარებითი ანალიზი	
3.1 ბალტიისპირეთის ქვეყნების დეცენტრალიზაციის პოლიტიკა	54-58
დასკვნა.....	59
გამოყენებული ლიტერატურა.....	60-63

შესავალი

თანამედროვე საზოგადოებებში მნიშვნელოვანი როლი უკავია ქვეყნის დემოკრატიზაციის პროცესს, რაც გულისხმობს საზოგადოების მაღალი დონის ჩართულობას ქვეყნის პოლიტიკურ და ეკონომიკურ ცხოვრებაში. იმისათვის რომ ქვეყანა განვითარდეს და გადავიდეს ახალ საფეხურზე მნიშვნელოვანია, მასში არსებულმა თითოეულმა ორგანომ დამოუკიდებლად იფუნქციონიროს, ყოველგვარი ბიუროკრატიული და შემაფერხებელი ფაქტორების გამორიცხვით. ბიუროკრატიის და შემაფერხებელი ფაქტორების უგულვებელყოფა შესაძლებელია გამჭვირვალობით და ჩართულობის პოლიტიკით, რაც თავის მხრივ ხელს უწყობს დემოკრატიზაციის პროცესის განვითარებას. როგორც წესი თითოეული ქვეყანა შედგება ინსტიტუტებისა და მასზე დაქვემდებარებული უწყებებისგან, რომელთა ძირითადი და ფუნდამენტალური საზრუნავია, დემოკრატიულ-საზოგადოებრივი წყობილების დამკვიდრება, ეკონომიკური თავისუფლება, სოციალური და სამართლებრივი სახელმწიფოს შექმნა, უზრუნველყონ ადამინთა უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვა, დაიცვან სახელმწიფოს დამოუკიდებლობა და შეინარჩუნონ მშვიდობიანი პოლიტიკა, რათა საერთაშორისო სისტემა უფრო მშვიდი და გაწონასწორებული იყოს. საერთაშორისო მშვიდობა განპირობებულია სიტემაში მოთამაშე სახელმწიფოების პოლიტიკით, რომელთა გამართულ ფუნქციონირებას ადგილობრივი ადგილობრივი თვითმმართველობები უზრუნველყოფენ.

რამდენიმე ათეული წელია ცივილიზებული საზოგადოებები მნიშვნელოვან ნაბიჯებს დგამენ, ადგილობრივ დონეზე დემოკრატიისა და თავისუფალი მმართველობის ჩამოსაყალიბებლად. რაც თავის თავში გულისხმობს პატარა და დიდი ქალაქების, სოფლებისა და ოლქების თვითმმართველობას დემოკრატიული მეთოდებით, ეს ადგილობრივ დონეზე ხდება არჩეული მერების საკრებულოსა და მინდობილი პირების მიერ. მიუხედავად თანამდებობრივი უფლებამოსილებებისა, ადგილობრივ დონეზე მნიშვნელოვანია საზოგადოების ჩართულობა, სერვისების მიწოდების გაუმჯობესება, ადგილობრივი თემთა გაძლიერება და განვითარება. მნიშვნელოვანია დეცენტრალიზაციის მაღალი დონე, რათა საზოგადოებამ და ადგილობრივმა თვითმმართველობამ, ერთობლივად მიიღონ დამოუკიდებელი

გადაწყვეტილებები და იფუნქციონირონ, როგორც ორგანომ, რომელიც ხელს შეუწყობს ადგილობრივ განვითარებას, რაც ხელს უწყობს ქვეყნის სტაბილურობისა და სიძლიერის ჩამოყალიბებას, იგი თავის მხრივ სათავეს უდებს საერთაშორისო მშვიდობის დამკვიდრებას. ასევე მნიშვნელოვანია, ის თუ რა ადგილი უკავია საქართველოს ამ პროცესში და რამდენად პასუხობს თანამედროვე გამოწვევებს, ქვეყნის ადგილობრივი თვითმმართველობების განვითარებისა და დეცენტრალიზაციის საკითხში.

- საქართველო ახლადჩამოყალიბებული დემოკრატიული სახელმწიფოა, რომელიც ჯერ კიდევ განიცდის პოსტ-საბჭოთა გავლენას და როგორც წესი ადგილობრივ დონეზე ყოფილი კომუნისტური სივრცის ქვეყნები არც თუ ისე დემოკრატიულ განვითარებას მისდევენ და პირიქით ქვეყნის დეცენტრალიზაციისა და დემოკრატიულობის პროცესს ცენტრალიზაციასა და ავტოკრატიულობას უპირისპირებენ. საქართველო, როგორც სახელმწიფო გარდამავალ ეტაპზე იმყოფება, ვინაიდან ორ ათეულ წელზე მეტია, რაც ქვეყანამ დამოუკიდებლობა მიიღო გამოეყო სსრკ-ს და ამ პერიოდის განმავლობაში სამი ხელისუფლება გამოიცვალა, რომელთაც ქვეყნის განვითარებისა და დემოკრატიული პროცესების წარმართვის საკუთარი ხედვები გააჩნდა. თავის მხრივ თითოეულ ხელისუფალს თავისი შეხედულებები ქონდა ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ, რომელიც გარკვეულ კვალს ქვეყნის დღევანდელ მდგომარეობაზე ტოვებს. მიუხედავად არც თუ ისე დიდი პოლიტიკური წარსულისა ქვეყანამ ადგილობრივი თვითმმართველობების განვითარების მხრივ ძირეული ცვლილებები განიცადა, თუმცა განვითარების პროცესთან მნიშვნელოვანი ახალი ხელისუფლების პირობებში არსებული საკითხებია, ვინაიდან 2012 წლიდან იწყება განვითარების ახალი ეტაპი, სწორედ ამიტომ მნიშვნელოვანია თუ რამდენად ეფექტურად ახერხებს ადგილობრივი თვითმმართველობები თავი გაართვან პოლიტიკურ და ეკონომიკურ გამოწვევებს 2012-2018 წლებში? რაც თავის თავში დეცენტრალიზაციასა და ადგილობრივი მმართველობის გაძლიერებას გულისხმობს.

საქართველოში 2005 წლიდან ძალაში შევიდა ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობების შესახებ. რომლის თანახმადაც ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებს, კანონის ფარგლებში აქვთ სრული თავისუფლება განახორციელონ თავიანთი ინიციატივა ნებისმიერი საკითხის მიმართ, რომელიც არ გამოირიცხება მათი კომპეტენციიდან ან რომელიც მინიჭებული არა აქვს ხელისუფლების რომელიმე სხვა ორგანოს. როგორც წესი, სახელმწიფო უფლებამოსილებების განხორციელება ხდება ხელისუფლების იმ ორგანოების მიერ, რომელშიც ყველაზე ახლოს არის მოქალაქეებთან. ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოებისთვის მინიჭებული უფლებამოსილება, როგორც წესი იქნება სრული და ექსკლუზიური. იგი არ შეიძლება იქნას შეზღუდული სხვა ცენტრალური ან რეგიონული ორგანოს მიერ, კანონით განსაზღვრული შემთხვევების გარდა. ქარტიის თანახმად ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებს ენიჭებათ თავისუფლება, განახორციელონ უფლებამოსილებები ადგილობრივ პირობებთან მისადაგებაში.¹ როგორც წესი ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობების განვითარებასა და დემოკრატიულობას უწყობს ხელს, რომელსაც საქართველოც იზიარებს, თუმცა ქარტია ასევე ითვალისწინებს ადგილობრივი თვითმმართველობების ფინანსურ და ეკონომიკურ საკითხებს, რომლის თანახმადაც ადგილობრივ თვითმმართველობებს უფლება აქვთ ეროვნული ეკონომიკური პოლიტიკის ფარგლებში გააჩნდეთ საკუთარი ფინანსური სახსერები, რომელთა განკარგვა მათ შეეძლებათ თავიანთი უფლებამოსილებების ფარგლებში. ეს უფლება ადგილობრივ თვითმმართველობებს, ენიჭებათ „ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ თანახმად, რომლის ფარგლებშიც, მუნიციპალური ბიუჯეტი დამოუკიდებელია, როგორც სხვა მუნიციპალიტეტის, ისე ავტონომიური რეპუბლიკის რესპუბლიკური და საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტისაგან. მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის დამოუკიდებლობას განაპირობებს საკუთარი

¹ ევროპული ქარტი ადგილობრივი თვითმმართველობების შესახებ. (1985). სტრასბურგი. ვებგვერდი: http://smr.gov.ge/Uploads/evropuli_q_354b65fe.pdf. მოძიებულია. 10.29.2018.

შემოსულობები და უფლებამოსილებათა განხორციელებისთვის გადასახადების დამოუკიდებლად განსაზღვრის უფლებამოსილება.²

მიუხედავად კანონმდებლობით უზრუნველყოფილი უფლებამოსილებებისა, ფაქტია რომ, საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობები მეტწილად დამოკიდებულნი არიან ცენტრალურ ხელისუფლებაზე და ადგილობრივ დონეზე უჭირთ დამოუკიდებლად მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებების მიღება, რომელიც ხელს შეუწყობს მუნიციპალიტეტის განვითარებას და დემოკრატიულ პრინციპებთან დაახლოებას. როგორც წესი ადგილობრივი ბიუჯეტი მოცავს საკუთარ და არასაკუთარ შემოსულობებს, ვინაიდან საკუთარი შემოსულობები ადგილობრივ დონეზე საკმაოდ მწირია, ადგილობრივი თვითმმართველობები დაფინანსებას იღებენ ქვეყნის ცენტრალური ბიუჯეტიდან, რომელიც მოიცავს გათანაბრებით, მიზნობრივ, კაპიტალურ და სპეციალურ ტრანსფერებს. სწორედ ამიტომ, ვინაიდან ადგილობრივი თვითმმართველობები ძირითად შემოსულობებს ქვეყნის ბიუჯეტიდან იღებენ ისინი დამოკიდებულნი არიან ქვეყნის ცენტრალურ ხელისუფლებაზე და დამოუკიდებლად გადაწყვეტილებების მიღება ნაკლებად შეუძლიათ, ცენტრალურ ხელისუფლებასთან კონსულტაციისა თუ ვალდებულებების თავის ავლის გარეშე. შესაბამისად ეკონომიკურად დამოკიდებული ადგილობრივი ხელისუფლება პოლიტიკურადაც დამოკიდებულია ცენტრალურ ხელისუფლებაზე. მიუხედავად ევროპული ქარტიისა და ასოცირების ხელშეკრულების რატიფიცირებისა, რომლებიც ადგილობრივი თვითმმართველობის დეცენტრალიზაციასა და დამოუკიდებლად განვითარებას ითვალისწინებენ, საქართველოში ნათლად ჩანს, მულიციპალურ დონეზე ცენტრალური ხელისუფლებისადმი დაქვემდებარება.

საერთაშორისო გამოცდილება და ცალკეული სახელმწიფოების მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები, მეტი დეცენტრალიზაცია მინიჭონ

² საქართველოს პარლამენტი. (2014). *საქართველოს ორგანული კანონი, ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი* (დოკუმენტის ნომერი, 1958-III). ქუთაისი. ვებ-გვერდი: <https://matsne.gov.ge>. მოძიებულია. 10.29.2018

ადგილობრივ თვითმმართველობებს, რათა მათ დამოუკიდებლად შეძლონ განვითარება, რაც ხელს შეუწყობს ქვეყნის წინსვლას, ცხადყოფს იმას რომ თვითმმართველობების განვითარება აქტუალურ და პრინციპულ მნიშვნელობას იძენს. შესაბამისად აუცილებელია საქართველომ გაითვალისწინოს საერთაშორისო გამოცდილება და მხოლოდ საკანონმდებლო დონეზე არ შემოიფარგლოს საკითხის მოსაგვარებლად, არამედ მიმართოს ქმედით ზომებს და გარდამავალი ეტაპიტან გადავიდეს ახალ საფეხურზე, რაც ქვეყანას დაეხმარება განვითარებასა და წინსვლაში. ნაშრომის მიზანიც პოლიტიკური და ეკონომიკური ფაქტორების იდენტიფიცირებაა, რომელთა კავშირიც ხელს უშლის დეცენტრალიზაციას და იწვევს ადგილობრივი თვითმმართველობების ეფექტური მუშაობის ჩავარდნას. პრობლემის ანალიზის შედეგად სიახლესთან ერთად ნათლად იქნება ნაჩვენები დეცენტრალიზაციის წარუმატებელი მცდელობის პროცესი საქართველოში.

კვლევის მიზანი: პოლიტიკური და ეკონომიკური ფაქტორების იდენტიფიცირება, რომლებიც განაპირობებენ ადგილობრივი თვითმმართველობების ეფექტური მუშაობის ჩავარდნას.

კვლევის ამოცანები:

- ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის ანალიზის შედეგად თვითმმართველი ორგანოების ეკონომიკური და პოლიტიკური შეფასება და მათი ანალიზი.
- ევროპული ქარტიისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მიღების შედეგად მიღებული შედეგების შესწავლა და შეფასება.
- ძირითადი ფისკალური და პოლიტიკური ბარიერების იდენტიფიცირება, რომლებიც ხელს უშლიან საქართველოში დეცენტრალიზაციისა და დემოკრატიული პროცესების განვითარებას, ადგილობრივი თვითმმართველობების დონეზე.

- ყოფილი პოსტსაბჭოთა ქვეყნების (ლიეტუა, ლატვია, ესტონეთი) თვითმმართველობის პოლიტიკის მიმოხილვა, ევროკავშირში გაწევრიანების შემდეგ და მათი წარმატების გამომწვევი მიზეზების ანალიზი.
- საქართველოში თვითმმართველობის პოლიტიკის განხილვა და მისი წარუმატებლობის გამომწვევი ფაქტორების იდენტიფიცირება და ანალიზი.
- სწორი პოლიტიკის გატარების შედეგად მიღებული შედეგებისა და საკითხების ჩვენება, რომელთა გათვალისწინება დაეხმარება საქართველოს დეცენტრალიზაციისა და დამოუკიდებელი ეკონომიურ-პოლიტიკური საკითხების წარმართვაში.

საკვლევი კითხვა: საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობები რამდენად ეფექტურად ახერხებენ იყვნენ დეცენტრალიზებულნი, როდესაც ისინი პოლიტიკურად და ეკონომიკურად დამოკიდებულნი არიან ცენტრალურ ხელისუფლებაზე?

კვლევის ჰიპოთეზა: ქვეყნის დეცენტრალიზაციის საკითხი დამოკიდებულია, თვითმმართველი ორგანოების პოლიტიკურ და ეკონომიკურ თავისუფლებასთან. შესაბამისად თვითმმართველი ორგანოები, რაც უფრო მეტად იქნებიან ეკონომიკურად დამოკიდებულნი ქვეყნის ცენტრალურ ხელისუფლებაზე, მით მეტად მცირდება იმის შანსები, რომ დეცენტრალიზაცია წარმატებით განხორციელდება და ქვეყანა გადავა დასავლური დემოკრატიის მოდელზე, რომელიც თავის მხრივ გულისხმობს: რომ თვითმმართველობები ფუნქციონირებდნენ დემოკრატიული მეთოდების გათვალისწინებით, საზოგადოების მონაწილეობის გამარტივებით, სერვისების მიწოდების გაუმჯობესებით, ადგილობრივ თემთა გაძლიერებით, მარგინალიზაციის აღმოფხვრითა და განვითარების ზრდის მაღალი ტემპით. ზემოთ აღნიშნულ ფაქტორებს განაპრიობებს ადგილობრივი თვითმმართველობების ეკონომიკური დამოუკიდებლობა, რომელიც თავის მხრივ ხელს უწყობს მათ პოლიტიკურ თავისუფლებას. ორი ურთიერთდამოკიდებული საკითხი ერთად უნდა

განიხილებოდეს, რათა შესაბამისი რეაგირებით მოხდეს მათი იდენტიფიცირება და ამის გათვალისწინებით დამოუკიდებელი დემოკრატიული პროცესების წარმართვა. ამასთან მნიშვნელოვანია საზოგადოების ცნობიერების ამაღლება, რაც ითვალისწინებს ჩართულობის მაღალ დონეს, ვინაიდან სოციალური საკითხი მნიშვნელოვნად განაპირობებს ადგილობრივი მმართველობის წარმატებას, საზოგადოებამ უკეთ იცის, როგორ შეიძლება საკუთარი პრობლემის მოგვარება ვიდრე ცენტრალურმა ხელისუფლებამ, შესაბამისად ხალხის ცნობიერების ამაღლება და მათი ჩართულობა ადგილობრივი თვითმმართველობების ფინანსურ და პოლიტიკურ ცხოვრებაში, უმნიშვნელოვანეს და ძირეულ ცვლილებებს გამოიწვევს დეცენტრალიზაციის საკითხის წარმატების განხორციელებაში. რაც თავისმხრივ გამოიწვევს პოსტ-საბჭოთა გამოცდილების პრაქტიკიდან ამოღებას, სადაც სოციუმი, საზოგადოება გათვალისწინებული არ იყო და გადაწყვეტილებები მიიღებოდა ქვეყნის ცენტრალური ორგანოების მიერ, შედეგად ვიღებდით არაეფექტურ და უმიზნო ხარჯებსა თუ შდეგებს. ყოველივეს გათვალისწინებით აუცილებელია განვიხილოთ ადგილობრივი თვითმმართველობების ეკონომიკური და პოლიტიკური დამოუკიდებლობა, რომელიც უმნიშვნელოვანესია ქვეყნის დეცენტრალიზაციის პოლიტიკის განხორციელებაში.

დამოუკიდებელი ცვლადი: ცენტრალური მთავრობის მიერ დაფინანსებული ადგილობრივი თვითმმართველობები

დამოკიდებული ცვლადი: ეკონომიკურად დამოკიდებული ადგილობრივი თვითმმართველობა პოლიტიკურად დამოკიდებულია ცენტრალურ ხელისუფლებაზე, რაც ხელს უშლის დეცენტრალიზაციის პროცესს.

კვლევის მეთოდოლოგია: იმისთვის, რომ კვლევა წარმატებით განხორციელდეს, იგი მოითხოვს მთელი რიგი განსხვავებული ნაშრომებისა და პუბლოკაციების, გაცნობა-ანალიზს. კვლევის სრულყოფილად ჩამოყალიბებისთვის, მასში გამოყენებულია სხვადასხვა ავტორები, ანალიტიკური სტატიები, ოფიციალური დოკუმენტები და მნიშვნელოვანი სტატისტიკური მონაცემები, საერთაშორისო ორგანიზაციების რეკომენდაციები და მათი ანალიზი. როგორც უკვე აღინიშნა კვლევის რელევანტურობისთვის, მასში გამოყენებულია წყაროების ანალიზი, რომელიც

ეფუძნება ოფიციალურ დოკუმენტებს, მიმოხილვებს, სტატიებს და კვლევის ანგარიშებს. წყაროების მრავალფეროვნებიდან გამომდინარე საკითხი განხილულია მრავალმხრივად. მოცემული წყაროები ეყრდნობა ინტერნეტ ინფორმაციას, აკადემიურ ნაშრომებსა და ბაზებს, რომლებიც ინგლისურ და ქართულ ენებზეა დაწერილი. ბალტიისპირეთის ქვეყნების თვითმმართველობის პოლიტიკური და ეკონომიკური საკითხების განხილვისას გამოყენებულია, ოფიციალური დოკუმენტები, რომლებიც მოძიებულია ინტერნეტის მეშვეობით. ნაშრომში წარმოდგენილია ასევე საკითხზე არსებული თეორიისა და მიდგომების ანალიზი.

საკითხის აქტუალობიდან გამომდინარე კვლევაში უპირატესობა აქვს მინიჭებული კვლევის თვითმმართველობის მეთოდს და მის ერთ-ერთ მექანიზმს შედარების მეთოდს: ნაშრომში ერთმანეთთან შედარებულია შესწავლილი ქვეყნები (ბალტიისპირეთის ქვეყნები და საქართველო).რა განაპირობებს მათ წარმატებასა თუ წარუმატებლობას, თითოეული ქვეყნის მაგალითზე. თითოეულ შემთხვევაში ნაჩვენებია ადგილობრივი თვითმმართველობების ეკონომიკური და პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის წარმატებისა და წარუმატებლობის ფაქტორები.

თეორიული ჩარჩო. ნაშრომის თეორიულ ჩარჩოდ აღებულია Paul Smoke-ის ნაშრომი „Fiscal Decentralization in Developing Countries: A Review of Current Concepts and Practice“. თეორია ეხება ახლად დამოუკიდებლობა მოპოვებული ქვეყნების პოლიტიკურ ანალიზს. სახელმწიფოებს, რომლებიც გამოვიდნენ მეტროპოლიების დაქვემდებარებიდან და გადაწყვიტეს დამოუკიდებლად ეწარმოებინათ ქვეყნის პოლიტიკა, მათ შორის ადგილობრივი თვითმმართველობების დონეზე. თეორია კარგად ასახავს იმ ძირითად გამოწვევებს და დაბრკოლებებს, რომელსაც მესამე სამყაროს ქვეყნები აწყდებიან და სახავს ამოცანებს, რომელთა გათვალისწინების მეშვეობითაც შესაძლებელია სახელმწიფოში ეფექტური მმართველობის ჩამოყალიბება. ვინაიდან საქართველო მიეკუთვნება მესამე სამყაროს ქვეყნებს და გამოირჩევა ცენტრალიზმის მაღალი მაჩვენებლით, ამიტომ შეირჩა კვლევის თეორიულ ჩარჩოდ პოლ სმოუკის ნაშრომი, რომელიც გვთავაზობს ფისკალურ დეცენტრალიზაციაზე გადასვლას, რომლის მეშვეობითაც, შესაძლებელია დეცენტრალიზაციის მაღალი ხარისხის მიღება.

თავი I. ადგილობრივი თვითმმართველობები საქართველოში

1.1 ადგილობრივი თვითმმართველობების რეფორმა 2012-2018 წლებში

2012 წელს ხელისუფლების შეცვლის შემდეგ, ქვეყნის დეცენტრალიზაციის საკითხში, მნიშვნელოვანი ცვლილებები დაიწყო. ახლადმოსულმა ხელისუფლებამ, აღნიშნულ საკითხში რეფორმის ჩატარება გადაწყვიტა. რეფორმის მთავარი მიზანი ევროპული ქარტიის იმპლემენტაცია იყო, რაც ითვალისწინებდა ადგილობრივი თვითმმართველობების დემოკრატიზაციის პროცესებთან კიდევ უფრო დაახლოებას და მოსახლეობისთვის საზოგადო სერვისების მიწოდების გაუმჯობესებას. როგორც აღმოჩნდა აღნიშნული რეფორმა საკმაოდ ამბიციური იყო, რომელსაც თან შემაფერხებელი ფაქტორები ახლდა. ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმა პოლიტიკურ კომპრომისებსა და სხვადასხვა ეროვნული პოლიტიკის გადაკვეთის წერტილებს ემთხვეოდა, განსახილველი იყო საგადასახადო, საფინანსო, ეკონომიკური, სატრანსპორტო, საგანმანათლებლო, ურბანული დაგეგმარების, გარემოს დაცვითი და სხვა მნიშვნელოვანი საკითხები. პროგრამის განხორციელება ხელს უშლიდა მთლიანობის შენარჩუნებას. ამით საკმაოდ რთულ პროცესებს დაედო სათავე, ვინაიდან ახალ სისტემას ძველი სისტემის გამოწვევებისთვის უნდა ეპასუხა და იგი უნდა გაგრძელებულიყო ისე, რომ დროთა განმავლობაში ახალი გამართული სისტემა ჩამოყალიბებულიყო. ქვეყანა გადასულიყო ახალი მმართველობის ტიპზე, რომლის თანახმადაც თვითმმართველობებს უნდა გაზრდოთაღ უფლებამოსილება და კომპეტენციები, შემდეგ ასპექტებში: საკუთრება, ფინანსური რესურსები, პოლიტიკური საკითხები და ა.შ. ფინანსური საკითხები საკმაოდ რთული გადასაჭრელი აღმოჩნდა, ვინაიდან ადგილობრივ თვითმმართველობებს უნდა გადასცემოდათ საკუთარი რესურსები და მათი მართვის უფლება, რომელიც მოიცავდა გადასახადებს, ახალი კომპეტენციების სამართლიან კომპენსაციას, სხვადასხვა საჯარო პირებისთვის საკუთრების განსაზღვრას და ადგილობრივი თვითმმართველობებისთვის საკმარისი მიწისა და სხვა საკუთრების მიცემას. ეს საკმაოდ შრომატევადი და რთულ საქმეა ვინაიდან, ცენტრალური ხელისუფლება მსგავს დათმობაზე საკმაოდ ძნელად და ნაბიჯების ნელი გადადგმით მიდის. ეს ქმნიდა საშიშროებას იმისა, თუ რამდენად სიცოცხლისუნარიანი ეკონომიკური და

პოლიტიკური სისტემა ჩამოყალიბდებოდა ადგილობრივ დონეზე, მცირე დროის პერიოდში, ცენტრალური ხელისუფლებისგან დამოუკიდებლად. ვინაიდან გრანტები მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტში მნიშვნელოვან ნაწილს შეადგენს, საქართველოში ეკონომიკური სიმდიდრე კი გადანაწილებულია გეოგრაფიულად, ამასთან არის გადასახადები, რომელთა გარკვეული ნაწილი ადგილობრივ ბიუჯეტში კონცენტრირდება. ახალი რეფორმით თანხების გადანაწილება გამოთანაბრების პრინციპით საკმაოდ მნიშვნელოვანი საკითხი გახლდათ, ვინაიდან ასეთ პირობებში ქვეყნის ყველა მუნიციპალიტეტში უნდა მომხდარიყო ცხოვრებისა და განვითარების თანაბარი შესაძლებლობების ხელშეწყობა. აღნიშნული პროცესი საკმაოდ რთული განსახორციელებელი აღმოჩნდა, სათანადო ფორმულის მიგნება პრობლემატური გახლდათ, რადგან საკითხი სირთულეს შეიცავდა, როგორც პოლიტიკური ასევე ბიუროკრატიული თვალსაზრისით. დამაბრკოლებელი იყო ასევე მუნიციპალიტეტების კომპეტენციების განსაზღვრის საკითხი.³

საქართველოს მთავრობის დეცენტრალიზაციისა და თვითმმართველობის განვითარების სტრატეგიის ძირითადი პრინციპები შემდეგ საკითხებს მოიცავდა:

- საზოგადოებრივი თვითმმართველობის ფორმირება თითოეულ დასახლებაში.
- მუნიციპალური თვითმმართველობის ტერიტორიული ოპრიმიზაცია და გაძლიერება.
- სამხარეო ხელისუფლებაში თვითმმართველობის ელემენტების დამკვიდრება.
- სახელმწიფო ზედამხედველობის ეფექტური მექანიზმების შექმნა.
- რეფორმების პროცესის სამართლებრივი, ტექნიკური და რესურსული უზრუნველყოფა. ზემოთხსენებული საკითხების გატარება უზრუნველყოფდა სრულყოფილი და ეფექტური თვითმმართველობის განხორციელებას.⁴

³საქართველოს მთავრობის ხედვა „დეცენტრალიზაციისა და თვითმმართველობის განვითარების სტრატეგიის მთავარი პრინციპების შესახებ“ 2013-2014 წლებისთვის. (2013). თბილისი. ვებ-გვერდი: http://www.mrdi.gov.ge/sites/default/files/xedva_2013-2014_clebistvis_0.pdf .მომიებულია. 10.31.2018

⁴საქართველოს მთავრობა. (2013). „დეცენტრალიზაციისა და თვითმმართველობის განვითარების სტრატეგიის მთავარი პრინციპების შესახებ“ 2013-2014 წლებისთვის. თბილისი. ვებ-გვერდი: <http://www.mrdi.gov.ge>. მომიებულია. 10/31.2018

საკითხი ქვეყანაში ადგილობრივი თვითმმართველობების პოლიტიკურ და ფინანსურ პროცესებში ძირეულ ცვლილებებს არ განიხილავდა. მუნიციპალიტეტებისთვის ფინანსური საკითხების განხილვა, ინფრასტრუქტურის სამინისტროსთან შეთანხმებით უნდა მომხდარიყო, საკანონმდებლო ბაზის მიღების შემდეგ კი ადგილობრივ დონეზე ხდებოდა სამართლებრივი და ტექნიკური საკითხების გამიჯვნა. როგორც უკვე აღინიშნა მუნიციპალურ და სამხარეო ბიუჯეტებს კანონმდებლობით გარანტირებული ექნებოდათ საკუთარი შემოსავლები, საგადასახადო შემოსავლები, ქონების მართვა-განკარგვასთან დაკავშირებული შემოსავლები, მოსაკრებლები და სხვა შემოსავლები, თუმცა თვითმმართველობების ბიუჯეტის უმეტეს წილს ცენტრალური ბიუჯეტიდან გამოყოფილი გათანაბრებითი ტრანსფერები შეადგენდა, რაც კიდევ ერთხელ მიუთითებს იმაზე, რომ ადგილობრივი ხელისუფლება ცენტრალურ ხელისუფლებაზე იქნებოდა დამოკიდებული. საგადასახადო შემოსავლების გამიჯვნისას კანონმდებლობით განისაზღვრა ადგილობრივი და ზიარი, საერთო სახელმწიფო გადასახადი. ქონების გადასახადი მიმართული იქნა ადგილობრივი ბიუჯეტის შესავსებად, ხოლო საშემოსავლო გადასახადი ზიარი ტიპის გადასახადად იქნა მიჩენული და წილობრივად გადანაწილდა ბიუჯეტებს შორის.

1.2 ადგილობრივი თვითმმართველობებში როგორც შედეგად მიღებული შემოსულობები

ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტის შემოსულობები, თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტში მობილიზებული ფინანსური რესურსების ერთობლიობაა. ადგილობრივი თვითმმართველობების საბიუჯეტო შემოსულობები შედგება, საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული სხვადასხვა წყაროებიდან მიღებული შემოსავლებისგან. ადგილობრივი შემოსულობები, როგორც აღინიშნა შედგება საკუთარი და არასაკუთარი შემოსულობებისგან. საკუთარ შემოსულობებს განეკუთვნება.

- ადგილობრივი გადასახადები და მოსაკრებლები: აუცილებელი გადასახადელი ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტში, რომელსაც ფიზიკური და იურიდიული პირები იხდიან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს მიერ განსაზღვრული ვადით ან უმისოდ, კანონით გათვალისწინებული საქმიანობის განხორციელების ან/და სარგებლობის უფლების მინიჭებისათვის, აგრეთვე ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს მიერ გარკვეული მომსახურების გაწევისათვის. მოსაკრებლის სახეებს მიეკუთვნება, მშენებლობის მოსაკრებელი, დასუფთავების გადასახადი, სათამაშო ბიზნესის, მოსაკრებელი სპეციალური შეთანხმების გაცემისთვის. კულტურული მემკვიდრეობის სარეაბილიტაციო არეალის ინფრასტრუქტურის მოსაკრებელი⁵.

მსგავსი ტიპის მოსაკრებლები მცირედით ავსებენ ადგილობრივი თვითმმართველობების ბიუჯეტს, ამას ცხადყოფს ქალაქ ქუთაისის მუნიციპალიტეტის 2015 წლის ბიუჯეტის შემოსავლის სტრუქტურა, გადასახადებმა და მოსაკრებლებმა ქალაქის ბიუჯეტის 7% შეადგინა დანარჩენი 93%-ს, კი გრანტები- 79% და სხვა შემოსავლები- 14% შეადგენდა.⁶ მიუხედავად იმისა, რომ მოქმედი

⁵ საქართველოს პარლამენტი. (1998). *საქართველოს კანონი ადგილობრივი მოსაკრებლის შესახებ*. თბილისი. ვებ-გვერდი: <https://matsne.gov.ge>. მოძიებულია. 11.15.2018

⁶ ჩიხლაძე, ნ და რუსაძე, ნ. (2015). ადგილობრივი თვითმმართველობების ეკონომიკური საქმიანობის ძირითადი ასპექტი. ქუთაისი. ვებ-გვერდი :<https://atsu.edu.ge/EJournal/BLSS2015/eJournal/Papers/Economy/ChikhladzeNikoloz.pdf>. მოძიებულია. 11.15.2018

კანონმდებლობის თვალსაზრისით ფინანსური დახმარება ხელს არ უნდა უშლიდეს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს დამოუკიდებლად განახორციელონ პოლიტიკა თავიანთი კომპეტენციის სფეროში, პრაქტიკა სხვაგვარად მოქმედებს, ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტებისთვის დონორი ინფრასტრუქტურული პროექტების განსახორციელებლად განვითარების მიზნით შექმნილია სპეციალური ფონდი, საიდანაც ხდება მინიციპალიტეტში ინფრასტრუქტურული პროექტებისთვის განკუთვნილი თანხების ჩარიცხვა, ეს კი დროში გაწეილი პროცესია, რაც მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტში ცვლილებების შეტანის აუცილებლობას წარმოშობს და ეს ინფრასტრუქტურის სამინისტროსთან შეთანხმების გარეშე არ შეიძლება მოხდეს.

- გათანაბრებითი ტრანსფერი: საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან კანონით განსაზღვრული ფორმით, ფინანსური დახმარების სახით გამოყოფილი სახსრები, ადგილობრივი თვითმმართველობებისთვის, რომელთა გამოყენების მიმართულებებს დამოუკიდებლად განსაზღვრავს ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანო.⁷

გათანაბრებით ტრანსფერს ადგილობრივი თვითმმართველობა ცენტრალური ბიუჯეტიდან იღებს, რათა იგი საკუთარი შეხედულებისამებრ გამოიყენოს. თუმცა, როგორც ჩანს ადგილობრივ დონეზე გადასახადების იმდენად დიდი რაოდენობა მიდის ცენტრალურ ბიუჯეტში, რომ მათი ნაწილის ადგილობრივ ბიუჯეტში აკუმულირებაც კი საკმარისი იქნება მუნიციპალიტეტების პრობლემების მოსაგვარებლად. პრობლემის იდენტიფიცირებისათვის ქალაქ ფოთის მუნიციპალიტეტის მაგალითიც მეტყველებს, ცენტრალურ ბიუჯეტში ქალაქ ფოთიდან შეტანილი გადასახადების წილი 45 მილიონ ლარს შეადგენს, საიდანაც ადგილობრივ ბიუჯეტში მოხლოდ 25%-ი რჩება, დანარჩენი 75%-ი კი ცენტრალურ ბიუჯეტში ირიცხება. გადასახადების ასეთი ჭარბი ცენტრალიზება ადგილობრივი თვითმმართველობების ფიქციურობაზე მიუთითებს. დროთა განმავლობაში, ადგილობრივი თვითმმართველობების დეცენტრალიზაციის რეფორმამ, ძირეული ცვლილებები მოიტანა ადგილობრივ დონეზე ფისკალური პოლიტიკის თვალსაზრისით, რაც ბიუჯეტის დაგეგმარების პროცესებს მნიშვნელოვნად ცვლის

⁷ საქართველოს კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ“. (2006). თბილისი. ვებ-გვერდი: www.nplg.gov.ge. მოძიებულია. 11.15.2018.

და მუნიციპალიტეტებს უმცირებს, გათანაბრებითი ტრანსფერების მოცულობას. 2016 წლიდან ქალაქ ფოთს ცენტრალურ ბიუჯეტში შეაქვს დაახლოებით 45 მილიონი ლარი, ადგილზე კი როგორც უკვე აღინიშნა მხოლოდ 15 მილიონი ლარი რჩება, რომელთა უმეტესი 11 მილიონ ლარზე მეტი ადგილობრივი გადასახადითაა უზრუნველყოფილი, 3 მილიონზე ოდნავ მეტი სხვა შემოსულებით და წილობრივად მხოლოდ 260 ათასი ლარია გამოთანაბრებითი ტრანსფერის სახით. მიუხედავად გამოთანაბრებითი ტრანსფერის ასეთი სიმცირისა, ფოთის მუნიციპალიტეტი დამოკიდებულია ცენტრალურ ხელისუფლებაზე, ვინაიდან ცენტრალური ხელისუფლება უზღუდავს ქალაქს შიდა შემოსულობების წილის მოცულობას და დამოუკიდებლად მოქმედების საშუალებას არ აძლევს. სწორედ ამ პოლიტიკიდან გამომდინარე ქალაქ ფოთში მოუწესრიგებელია ინფრასტრუქტურა, ქუჩები, ქალაქშია არ ფუნქციონირებს გადაუდებელი დახმარების საავადმყოფო, არ გააჩნია საკმარისი რაოდენობის წყლის სატუმბი სადგურები, რის გამოც ქალაქი იტბორება, ასევე არ გააჩნია საკანალიზაციო სისტემა, რაც ზღვისა და მიმდებარე ტერიტორიების დაბინძურებას იწვევს, მოუწესრიგებელია ნაგავსაყრელი, ავარიულ მდგომარეობაში იმყოფება ფოთის წყალგამყოფი ჰიდრო კვანძი, მოუწესრიგებელია პლიაჟი, ხოლო მასობრივი უმუშევრობა და სიდუხჭირის პრობლემა მნიშვნელოვნად აზიანებს ქალაქის განვითარების შესაძლებლობებს. სწორედ ბიუჯეტის მსგავსი დაგეგმარების გამო ვერ ახერხებს ქალაქ ფოთის მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაცია პოლიტიკურად აქტიური საკითხების მოგვარებას და იქმნება გარემო, სადაც არ არსებობს გათანაბრებითი ტრანსფერის გამოყოფის შესაძლებლობა და თავად ადგილობრივ დონეზეც ბიუჯეტის სიმცირის გამო ვერ ხერხდება მსგავსი პრობლემების მოგვარება⁸

⁸ ფოთის სილატაკე – სახელმწიფო პოლიტიკის შედეგი. (2017). თბილისი. ვებ-გვერდი: <https://droa.ge>. მოძიებულია. 11.25.2018.

საქართველოს კანონმდებლობით ასევე გათვალისწინებულია არასაგადასახადო შემოსულობები, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტის არასაკუთარი შემოსულობები, რომელთაც მიეკუთვნება:

- სპეციალური ტრანსფერი: ადგილობრივი თვითმმართველობისთვის სტიქიური მოვლენების შედეგების სალიკვიდაციოდ, კონკრეტული კაპიტალური და სხვა მიმდინარე ხარჯების დასაფინანსებლად საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ან ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტიდან, ფინანსური დახმარების სახით გამოყოფილი სახსრები.⁹
- საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 98 მუხლის პირველი პუნქტით, თვითმმართველ ერთეულს უფლება აქვს საქართველოს მთავრობას/სამინისტროებს ან/და საქართველოს ავტონომიური რესპუბლიკების მთავრობებს/სამინისტროებს მიმართოს ფინანსური დახმარების მოთხოვნით. მიმართვაში კი აუცილებლად უნდა აღინიშნოს სპეციალური ტრანსფერის გამოყოფის მოთხოვნის საფუძველი და ტრანსფერის მოცულობა.¹⁰

პრაქტიკაზე დაკვირვება ცხადყოფს იმას, რომ სპეციალური ტიპის ტრანსფერების მოცულობა, არჩევნების პერიოდის მოახლოებას ემთხვევა, როდესაც დაპირებები უმეტესწილად კომპეტენციის ზღვარს ცდება და ადგილობრივი თვითმმართველობები იძულებულნი არიან, ამომრჩევლის გულის მოსაგებად მიმართონ ამ ხერხს და მოითხოვონ შესაბამისი მოცულობის ფინანსური სახსრები. 2012 წელს ახალმა ხელისუფლებამ 2 მილიონი ლარზე მეტით გაზარდა თვითმმართველი ერთეულების დაფინანსება სპეციალური ტრანსფერის სახით.¹¹ დაახლოებით იგივე პოლიტიკას ატარებს თბილისის მერიაც. 2018 წელს მერიამ სპეციალური ტრანსფერის სახით 43 მილიონი ლარი მიიღო, როდესაც წინა წლებში

⁹ ფონდი ღია საზოგადოება. (2007). *საქართველოს საბიუჯეტო სისტემა*. თბილისი. ვებ-გვერდი: <http://www.nplg.gov.ge>. მოძიებულია. 11.25.2018.

¹⁰ საქართველოს პარლამენტი. (2014). *საქართველოს ორგანული კანონი, საქართველოს ორგანული კანონში „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ ცვლილების შეტანის შესახებ (დოკუმენტის ნომერი, 2936III)*. ქუთაისი. ვებ-გვერდი: <https://matsne.gov.ge>. ბოძიებულია. 11.30.2018

¹¹ თურუაშვილი, გ. (2013). *რეგიონებში განხორციელებული სპეციალური ტრანსფერები წინა საარჩევნო პერიოდში*. თბილისი. ვებ-გვერდი. <https://idfi.ge>. მოძიებულია. 12.09.2018.

მსგავს პრეცედენტს ადგილი არქონდა. ეს კი ხდება მაშინ, როდესაც წესით მსგავსი ტიპის ტრანსფერს ადგილი უნდა ქონდეს, სტიქიური უბედურების, ეკოლოგიური და სხვა სახის კატასტროფისა თუ საომარი მოქმედებების, ეპიდემიისა და სხვა საგანგებო სიტუაციების შედეგების სალიკვიდაციოდ. მსგავსი ტიპის ექსესებს კი თბილისში ბოლო პერიოდში ადგილი არ ქონია. ამ ფენომენის ასახსნელად კი ადგილობრივ ხელისუფლებას განმარტება არ გაუკეთებია და ბუნდოვანებითაა მოცული თუ რაში იხარჯება სპეციალური ტრანსფერის სახით გამოყოფილი სახსრები.¹²

- მიზნობრივი ტრანსფერი: დელეგირებული უფლებამოსილებების განსახორციელებლად ადგილობრივი თვითმმართველობების ბიუჯეტში სახელმწიფო ან/და ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტიდან ფინანსური დახმარების სახით მიღებული სახსრები. ანუ დელეგირებული უფლებამოსილებების დაფინანსებისთვის გადაცემული ხაჯები.¹³
- კაპიტალური ტრანსფერი: კაპიტალური ტრანსფერი გამოიყოფა კაპიტალური პროექტის განსახორციელებლად. კაპიტალური ტრანსფერი არის სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკურ და თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებს შორის გაწეული ფინანსური დახმარება, რომელიც დაკავშირებულია ტრანსფერის მიმღების არაფინანსური აქტივების ზრდასთან. მუნიციპალიტეტმა კაპიტალური ტრანსფერი შესაძლებელია გამოყოს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ იგი ხმარდება ტრანსფერის გამცემი მუნიციპალიტეტის მიზნებს საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრული საკუთარი უფლებამოსილებების ფარგლებში.¹⁴

რეფორმის გატარების შედეგად ადგილობრივმა თვითმმართველობებმა მიიღეს საკუთარი და არასაკუთარი შემოსულობების წყაროები, მიუხედავად მცდელობებისა

¹² საბიუჯეტო „აბრაკადაბრა“ თბილისის ბიუჯეტში და ფინანსთა სამინისტროს ფოკუსები. (2017). თბილისი. ვებ-გვერდი: <https://droa.ge>. მოძიებულია. 12.09.2018

¹³ ფონდი ღია საზოგადოება საქართველო. (2007). საქართველოს საბიუჯეტო სისტემა. თბილისი. ვებ-გვერდი: <http://www.nplg.gov.ge>. მოძიებულია 12.09.2018.

¹⁴ საქართველოს პარლამენტი. (20

14). საქართველოს ორგანული კანონი, საქართველოს ორგანულ კანონში „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ ცვლილების შეტანის შესახებ (დოკუმენტის ნომერი, 293611ს). ქუთაისი. ვებ-გვერდი: <https://matsne.gov.ge>. მოძიებულია. 12.24.2018.

ფისკალური დეცენტრალიზაციის პროცესი ნელი ტემპით მიმდინარეობს და როგორც ნაჩვენებია ჩავარდნის პირასაა, ვინაიდან თვითმმართველობების შემოსავლები დამოკიდებულია ცენტრალური ხელისუფლების გადაწყვეტილებებზე, რაც დროში გაწელილი და მოუქნელია ადგილობრივი თვითმმართველობებისთვის, შესაბამისად მსგავსი ტიპის დამოკიდებულება ხელს უშლის მათი დამოუკიდებელი გადაწყვეტილებების მიღებას და იქმნება ვაკუუმი, სადაც ვერ ხორცილდება ადგილობრივ დონეზე შესაბამისი გადაწყვეტილებების მიღება. ქვემოთ გრაფიკულად მოცემულია თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტის შემოსულობები. თუ საიდან იღებს ადგილობრივი თვითმმართველობები საბიუჯეტო დაფინანსებას, რის გამოც ისინი მოქნილ გადაწყვეტილებებს ვერ იღებენ ეკონომიკურ და პოლიტიკურ საკითხებში.



¹⁵ ადგილობრივი თვითმმართველობების ფინანსები და ქონება. (2016). თბილისი. ვებ-გვერდი. <http://resources.ctf.org.ge>. მოძიებულია. 12.24.2018

1.3 ადგილობრივი თვითმმართველობების პოლიტიკა

საერთაშორისოდ აღიარებული პრინციპები, რომელიც 2009 წელს ადგილობრივი მმართველობის აქტის სახელწოდებითაა მიღებული, ადგილობრივ მთავრობებს აძლევს შესაძლებლობას დამოუკიდებლად მიიღონ მათთვის მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებები, რაც ხელს შეუწყობს მმართველობის ეფექტიან ჩამოყალიბებას. ადგილობრივი თვითმმართველობების აქტის თანახმად, მათ აქვთ გამჭვირვალობისა და პროცესების ეფექტურად წარმართვის ვალდებულება, ასევე ეძლევათ უფლება დამოუკიდებლად მიიღონ გადაწყვეტილებები საზოგადოებრივი ინტერესების საკითხებში, გააუმჯობესონ და მოაწესრიგონ ინფრასტრუქტურა და ეფექტური სერვისების მიწოდება საზოგადოების თითოეული წევრისთვის, დემოკრატიული წარმომადგენლობის, სოციალური ჩართულობისა და კარგი მმართველობის უზრუნველყოფა ადგილობრივ დონეზე. მსგავსი მნიშვნელობის საკითხების გადაწყვეტა საჭიროებს ადგილობრივი მმართველობის ეთიკურ და სამართლებრივ ჩარჩოებში ფუნქციონირებას, რათა აღსრულების პროცესს რაიმე საფრთხე არ შეექმნას. შესაბამისად ადგილობრივ დონეზე, პოლიტიკის თვალსაზრისით მნიშვნელოვანია გატარდეს ისეთი ღონისძიებები, რომელიც დაიცავს ადგილობრივი მცხოვრებლების სამომავლო და მიმდინარე ინტერესებს. უზრუნველყოფს ჩართულობის პროცესს, რომელმაც უნდა გააუმჯობესოს პოლიტიკის წარმოება და გადაწყვეტილებების მიღების პროცესი. პრიორიტეტების გათვალისწინებით მოხდეს ბიუჯეტის დაგეგმარება, ისე რომ მასში საზოგადოების მოთხოვნები იქნეს გათვალისწინებული. აუცილებელია ადგილობრივ დონეზე საზოგადო რესურსების გადანაწილება, ხარჯთსარგებლიანობის, ეფექტურობისა და ეკონომიურობის გათვალისწინებით, რაც საფუძველს უდებს განვითარების განგრძობითობას. ადგილობრივ მმართველობას ეძლევა საშუალება აწარმოოს კომერციული საქმიანობა, რომელიც ადგილობრივ დონეზე მოიტანს ბენეფიტებს და ხელს შეუწყობს ადგილობრივი თვითმმართველობის ეკონომიკურ განვითარებას. დადონ კომერციული ხელშეკრულებები ასოციაციებთან, სახელმწიფოს კანონმდებლობით გათვალისწინებულ საკითხებში. ადგილობრივმა მთავრობამ უნდა მოახდინოს კონკურენციის პრინციპების დაცვა, რომლის მეშვეობითაც ადგილობრივ დონეზე შეიქმნება ბიზნესისათვის ხელსაყრელი გარემო კონკურენტუნარიანობის

გათვალისწინებით, თუმცა ეს არ უნდა მოხდეს ისე, რომ დაზარალებულს საჯარო სექტორი. კონკურენციის პირობებში ადგილობრივ დონეზე კერძო სექტორს ეძლევა ბიზნეს საქმიანობის წარმოების უფლება, რომლისგანაც მიღებული ხარჯებით უნდა შეივსოს ადგილობრივი ბიუჯეტის უმეტესი ნაწილი, მაგალითისთვის ასეთი ტიპის საქმიანობაა გარე პარკირების მოწესრიგება, საბადოებისა და კარიერების, სპორტული ობიექტების, მოწყობის საკითხები. თუმცა პოლიტიკური თვალსაზრისით მნიშვნელოვანია ადგილობრივი გზების მოწყობის საკითხი, რომელიც ადგილობრივ დონეზე უნდა გადაწყდეს და საკითხში ბიზნეს სექტორს გადამწყვეტი უპირატესობა არ ენიჭება. ადგილობრივ დონეზე წყდება გზების კეთილმოწყობის, განვითარებისა და მშენებლობის საკითხები.¹⁶

ადგილობრივმა თვითმმართველობებმა უნდა იმოქმედონ მოქნილად, ისე, რომ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მათზე რაიმე ბიზნეს ინტერესებმა გავლენა არ მოახდინონ. რაიმე ზეგავლენის თავიდან ასაცილებლად, წარმომადგენლებმა უნდა მიმართონ ლოგიკურ შედარებას, თუ რა შედეგის მოტანა შეუძლია კონკრეტული საკითხის გატარებას და ხომ არ ჯობია ალტერნატიული ვარიანტის განხილვა. ასევე უნდა გაითვალისწინონ თუ რამდენად მომგებიანი იქნება მათი რომელიმე გადაწყვეტილების მიღება ეკონომიკურად და თანხების დაზოგვა, სამომავლო პერსპექტივაში ხომ არ გამოიწვევს კიდევ მეტი ხარჯის გაწევას. გადაწყვეტილების მიღების პროცესში არ უნდა მოექცნენ რომელიმე პოლიტიკური ორგანიზაციის გავლენის ქვეშ, თუნაც ეს სახელისუფლებო სათავეში მდგარი ორგანიზაცია იყოს. გადაწყვეტილების მიმღები პირები უნდა გამოვიდნენ საკუთარი ემოციური განცდებისა და გავლენებისგან, რათა მიღებული შედეგი იყოს საერთო კეთილდღეობის და არა რომელიმე ჩინოვნიკის მიზნების მიღწევის საშუალება.¹⁷

პოლიტიკური გადაწყვეტილების მიღება კი საკმაოდ რთული და კომპლექსური საკითხია, რომელიც დეცენტრალიზებული უნდა იყოს, რადგან პოლიტიკის ინიცირება, ფორმულირება და განხორციელება, ინტერესთა კონფლიქტის გამომწვევი

¹⁶ *Local Government Act 2009*. (2018). Queensland. ვებ-გვერდი. <https://www.legislation.qld.gov.au>. მოძიებულია. 12.24.2018

¹⁷ ANGELOPOU, M. (2018). *Local and regional democracy in Georgia*. Greece. ვებ-გვერდი. <http://www.mrdi.gov.ge>. მოძიებულია. 12.24.2018.

შეიძლება აღმოჩნდეს. დეცენტრალიზაცია კი ხელს უწყობს დამოუკიდებელი პროცესების წარმართვას.

ადგილობრივ დონეზე პოლიტიკის წარმოება მოიცავს მმართველობის პრინციპების, გეგმების და სამოქმედო კურსის შემუშავებას. საკანონმდებლო ორგანო, საჯარო პოლიტიკის საწარმოებლად იღებს გადაწყვეტილებებს, რომლის მიღებულ გადაწყვეტილებებს აღმასრულებელი ორგანოები უზრუნველყოფენ. გადაწყვეტილებები შეიძლება იყოს, საზოგადოებრივი ხედვიდან გამომდინარე, ყოვლისმომცველი გეგმა, ბიუჯეტთან და პოლიტიკასთან დაკავშირებული საკითხები, რომლებიც ისახავს კონკრეტულ მიზანს, როგორცაა რაიმეს აკრძალვა ან დაშვება. ვინაიდან საზოგადოების ინტერესები მრავალფეროვანია, ამიტომ პოლიტიკის განხორციელების პროცესი მოითხოვს სიბრძნესა და დიპლომატიას, რათა მეტ-ნაკლებად თითოეული მოქალაქის ინტერესი იქნეს გათვალისწინებული. პოლიტიკის კეთების პროცესში მნიშვნელოვანია ისეთი გადაწყვეტილებების მიღება, რომელიც მთავრობის ხედვაზე მოახდენს გავლენას და როგორც უკვე აღინიშნა მოცემულ პროცესში საკითხები დაბალანსდება და აიწონება საზოგადოებრივი ღირებულებების ზეგავლენით, ისე რომ ეს არ გამოიწვევს ინტერესთა კონფლიქტს და ადამიანის უფლებები დაცული იქნება. აღნიშნული პროცესის დროს ადგილობრივმა ხელისუფლებამ ხელი უნდა შეუწყოს: საზოგადოებრივი ხედვის ჩამოყალიბებას, რომლის თანახმადაც საზოგადოებას უნდა ქონდეს მომავლის განსაზღვრის საერთო ხედვა. საზოგადო მიზნებისა და მისწრაფებების ჩამოყალიბებას, თუ, როგორ გაუმკლავდნენ გამოწვევებს და მართონ კრიზისული სიტუაციები მაღალ დონეზე. ყოვლისმომცველი გეგმის ჩამოყალიბებას, რაც დაეხმარება საზოგადოებას მიიღოს პოლიტიკური ბენეფიტები სამომავლო პერსპექტვაში. ლოკალური სერვისების, ბიუჯეტისა და კაპიტალური ინფრასტრუქტურის დაგეგმარება, რაც გააადვილებს ბიუროკრატისგან მიღებულ დაბრკოლებებს და ადგილობრივ დონეზე გადმოიტანს მეტად მნიშვნელოვან საკითხებს. როდესაც ადგილობრივ დონეზე პოლიტიკა სწორად ხორციელდება ადგილი აქვს: საზოგადო მხარდაჭერას, ადგილობრივ დონეზე მმართველობას მხარს უჭერს სამოქალაქო ჯგუფები გაერთიანებები და ბიზნესის წარმომადგენლებიც კი. პოლიტიკა არის სამართლიანი, მიღებული გადაწყვეტილებები არის სამართლიანი და თანაბრად ნაწილდება ინტერესთა

ჯგუფებზე. გათვალისწინებულია მოქალაქის კონსტიტუციური და ლეგიტიმური უფლებების დაცვა. გადაწყვეტილების მიღება ეფუძნება სოლიდურ ანალიზს, კარგი პოლიტიკის წარმოება ეფუძნება ნათელი მიზნებისა და ამოცანების ჩამოყალიბებას, განიხილება რამდენიმე ალტერნატივა და ფასდება ალტერნატივათა ზემოქმედება კრიტერიუმებთან მიმართებით. ზომავს საზოგადოების გადაწყვეტილების, ღირებულებების და მიზნების პოლიტიკურ შედეგებს. პოლიტიკის გატარება არის რელევანტური, გადაწყვეტილება მიმართულია პრობლემისა თუ საკითხის მოსაგვარებლად, რაც საზოგადოებისთვის მნიშვნელოვანია. პროცესების გატარების დროს მიიღება პოლიტიკა, რომელსაც განახორციელებს ადგილობრივი ხელისუფლება, მიღებულ პოლიტიკას აქვს შესაძლებლობა განხორციელდეს იმპლემენტაციის პროცესში. გატარებული პოლიტიკა შემოწმებადია, ყოველთვის არსებობს რისკი, რომ პროცესების წარმართვის დროს ადგილი ექნება გაუთვალისწინებელ შედეგებს, რომელიც უბრალოდ მიზნის მიღწევის საშუალებად გამოიყენება. ანალიზის დროს მნიშვნელოვანია მივიღოთ გადაწყვეტილება, რომელიც დაგვეხმარება სწორი პოლიტიკის არჩევაში. კარგი მონიტორინგის დროს, შესაძლებელია ადრეულ ეტაპზე იქნას იდენტიფიცირებული საფრთხეები, რომლებიც პოლიტიკის გატარებით იწვევს გაუთვალისწინებელ შედეგებს. გადაწყვეტილებების მიმდებ პირებსეს საშუალებას აძლევს გაზარდონ ეფექტურობა, შეცვალონ პოლიტიკა ან საერთოდ უარი თქვას მათზე.¹⁸

საჯარო პოლიტიკაში, ადგილობრივ დონეზე თვითმმართველობები ბევრად მოქნილ პოლიტიკას აწარმოებენ და ამას ცხადყოფს აქტებითა და დებულებებით მიღებული რეკომენდაციები, რომელთა მიხედვითაც აუცილებელია თვითმმართველობებმა საკუთარი პოლიტიკა თავად აწარმოონ, იქნება ეს პოლიტიკური თუ ეკონომიკური თვალსაზრისით. ვინაიდან დეცენტრალიზაცია ხელს უწყობს თვითმმართველობების განვითარებას და ისინი ნაკლებ დამოკიდებულნი არიან ცენტრზე, შესაბამისად ცენტრალურ ხელისუფლებას ნაკლები გავლენის მოხდენა შეუძლია პროცესებზე და რიგ შემთხვევებში ხდება ბევრად მოქნილი და წარმატებული პოლიტიკის გატარება

¹⁸ *Local Government Policy-Making Process*. (1999). Washington. ვებ-გვერდი. <http://eatbettermovemore.org>.
ბოძიებულია. 12.24.2018

ვიდრე ეს ჩვეულებრივ ცენტრალიზაციის პროცესში მოხდებოდა. მსგავსი ტიპის სახელმწიფოებში მაღალია დემოკრატიზაციის დონე და ადგილი აქვს საზოგადოებრივი ინტერესების დაცვას. თუკი ამ მოცემულობით ვიმსჯელებთ დეცენტრალიზაცია ხელს უწყობს დემოკრატიას და პირიქით ანუ თანამედროვე სახელმწიფოებმა უნდა იზრუნონ ადგილობრივი თვითმმართველობების მეტი თავისუფლებისთვის, უპირველეს ყოვლისა ეკონომიკური და პოლიტიკური თვალსაზრისით, რათა მიაღწიონ თანამედროვე გამოწვევის იმ მაღალ სტანდარტებს, რასაც დემოკრატიულობის განვითარება იწვევს.

1.4 ადგილობრივი თვითმმართველობების პოლიტიკური გადაწყვეტილებების კომპეტენცია

ქართული ოცნების ხელისუფლებაში მოსვლის შემდეგ, როგორც უკვე აღინიშნა დაიწყო ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმა, რაც დეცენტრალიზაციის კიდევ უფრო გაძიერებისკენ იყო მიმართული. რეფორმის ფარგლებში უნდა მომხდარიყო თვითმმართველი ქალაქების რაოდენობის ზრდა, რაც ეფუძნებოდა პოლიტიკას, რომლის თანახმადაც, რაც უფრო მეტი თვითმმართველი ქალაქი იქნება, მით მეტად წარმატებული იქნება ქვეყანა. მთავარი აქცენტი კეთდებოდა მოქალაქეთა უფრო მეტ ჩართულობაზე და მონაწილეობის ხარისხზე, შედეგად უნდა მომხდარიყო ადგილობრივი პრობლემატიკის შესწავლა. მეტი იქნებოდა გამჭვირვალობის ხარისხი და შემცირდებოდა ბიუროკრატია ასევე მისი ხარჯები. დაიწყო ოპტიმიზაციის პროცესის განხორციელება, რაც თავის მხრივ ნიშნავდა მეტი კომპეტენციების განხორციელების შესაძლებლობას, ეკონომიკურ სიძლიერეს, ნაკლებ ბიუროკრატიულ ხარჯებს, მსხვილი ინვესტიციების განხორციელების პოტენციალს. პრინციპის განსახორციელებლად დაიწყო იმ ძირითად ამოცანებზე მუშობა, რომელთაც სუბსიდირების პრინციპი, კომპეტენციების მოცულობა, ხარისხი, ეკონომიკური შესაძლებლობები და რესურსები უნდა დაებალანსებინა. მოცემულობიდან გამომდინარე, მსგავსი ტიპის ღონისძიებებს საფუძველი უნდა დაედო ხელისუფლების გაწონასწორებას ვერტიკალურ დონეზე. სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებმა აიღეს პასუხისმგებლობა, უზრუნველყოთ ადგილობრივი თვითმმართველობების განვითარებისთვის საჭირო, სამართლებრივი, ორგანიზაციული და მატერიალურ-ფინანსური პირობების შექმნა და ხელი შეეწყოს ჩართულობის პროცესისთვის. ამით საფუძველი დაედო თვითმმართველობების განხორციელების ძირითად პრინციპებს, რომელიც ეფუძნებოდა: ჩართულობის მეტ ხარისხს. ადგილობრივი თვითმმართველი ორგანოებისთვის კანონით განსაზღვრულ ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხთა გადაწყვეტას, თვითმმართველი ორგანოების საჯაროობას და მათ დამოუკიდებლობას თავიანთი ფუნქციების განხორციელებაში. წარმომადგენლობითი ორგანოების თანამდებობის პირთა ანგარიშვალდებულება მოსახლეობის წინაშე. თითოეულ მუნიციპალიტეტს ეძლეოდა შესაძლებლობა

ეთანამშრომლა სახელმწიფოსა თუ სხვა მუნციპალიტეტთან, დახმარებისა და თანამშრომლობის თვალსაზრისით, რათა მომხდარიყო საერთო პრობლემის იდენტიფიცირება და გადაჭრის გზების ძიება. უმნიშვნელოვანესი საკითხი, რაც კიდევ ერთხე ხაზგასმით უნდა აღინიშნოს გახლდათ სახელმწიფოსა და ადგილობრივი თვითმმართველობების გამიჯვნა. შეიქმნა გარემო სადაც სახელმწიფოსა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა შორის იწარმოებოდა დავის სასამართლო წესით გადაწყვეტა. თვითმმართველობებს ეძლეოდათ საფინანსო ეკონომიკური დამოუკიდებლობა.¹⁹

აღნიშნული საკითხი ადგილობრივი თვითმმართველობების განვითარებისა და დეცენტრალიზაციის კუთხით მნიშვნელოვნად წინ გადადგმული ნაბიჯი იყო. დაიწყო განვითარების ახალ საფეხურზე გადასვლა, რაც იძლეოდა ვარაუდის საშუალებას, რომ საქართველოში დროის მოკლე მონაკვეთში შესაძლებელი იყო ჩამოყალიბებულიყო დეცენტრალიზაციის ახალი მოდელი, რომელიც დასავლურ მოდელთან ახლოს დადგებოდა. თუმცა, როგორც შემდეგ აღმოჩნდა პროექტზე მუშაობა ნაადრევი და დაჩქარებული იყო. ხელისუფლების წარმომადგენლებმა გადაწყვიტეს, რომ მსგავსი ტიპის რეფორმა, ზედმეტად მეტ ბიუროკრატიულ ხარჯებთან იყო დაკავშირებული. ასევე იქმნებოდა არათანაბარი ტიპის გარემო, სადაც მუნციპალიტეტები არასათანადო კონკურენციის პირობებში იმყოფებოდნენ და ზოგ მუნციპალიტეტს გაცილებით მეტი განვითარების შესაძლებლობა ეძლეოდა ვიდრე სხვა მასზედ მეტად დიდ და მაღალი პოტენციური შესაძლებლობების მქონე მუნციპალიტეტს. შესაბამისად სახელისუფლებო ორგანომ დაიწყო ცვლილებაზე მუშაობა, შედეგად 2017 წლის 15 ივნისს საქართველოს პარლამენტმა მხარი დაუჭირა თვითმმართველი ქალაქების რაოდენობის შემცირებას. ხელისუფლების გეგმის თანახმად 12 თვითმმართველი ქალაქიდან სტატუსი გაუუქმდა 7 მათგანს და მხოლოდ 5 მათგანი სარგებლობს აღნიშნული სტატუსით. ამ ცვლილების თანახმად ერთი თვითმმართველი ერთეული შეუერთდა მუნციპალიტეტს, შეერთების

¹⁹საქართველოს პარლამენტი.(2014). *საქართველოს ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ*. ქუთაისი. ვებ-გვერდი. <http://procurement.gov.ge>. მოძიებულია. 12.26.2018

შედეგად კი მათ საერთო ბიუჯეტი და მმართველობა აქვთ. ეს კი მიმართული იყო იქითკენ, რომ შემცირებულიყო ბიუროკრატიული ხარჯები. ხელისუფლების არგუმენტები თვითმმართველი ქალაქების გაუქმებაზე შემდეგში მდგომარეობდა, რომ მუნიციპალიტეტების გაყოფის შემდეგ არ გაზრდილა მათი საკუთარი შემოსულობები, თუმცა ფაქტები შედეგზე მეტყველებს, რომ მუნიციპალიტეტების გაყოფის შედეგად მათი შემოსულობები და ბიუჯეტი გაცილებით გაიზარდა ვიდრე ეს მანამდე იყო. თვალსაჩინოებისთვის შეგვიძლია ავიღოთ ქალაქ ზუგდიდის მუნიციპალიტეტი, რომლის შემოსულობები რეფორმამდე 5 მილიონ ლარს შეადგენდა,(გათანაბრებითი ტრანსფერი გარეშე), ხოლო ახალი როფორმის გატარების შემდეგ ქალაქ ზუგდიდის და ზუგდიდის მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტმა, გათანაბრებითი ტრანსფერების გარეშე 2015 წელს 7 მილიონ ლარზე მეტი შეადგინა, ბიუჯეტი მზარდი იყო მომდევნო 2016 წელსაც, როდესაც შემოსავალმა 9 მილიონ ლარზე მეტი შეადგინა, ხოლო მომდევნო 2017 წელს შემოსულობებმა 15 მილიონ ლარამდე მიაღწია. შესაბამისად მთავრობის მსჯელობა იმის შესახებ რომ, შემოსულობები რეფორმის გატარების შემდეგ არ მომხდარა მცდარია და ფაქტები რეალურად სხვა რამეზე მეტყველებენ.²⁰

კვლევაში, როგორც უკვე აღინიშნა, მთავრობის ახალი რეფორმის შედეგად, ხელისუფლებას ჰქონდა მოლოდინი იმისა, რომ თვითმმართველი ორგანოები მოახდენდნენ საკუთარ პრობლემებზე კონცენტრირებას და ბიუჯეტს ისე დაგეგმავდნენ, რომ მისი გახარჯვის შედეგად მიიღებდნენ ურბანულ ზრდასა და სპეციფიკური პრობლემების გადაწყვეტის გზებს. თუმცა იმავე ხელისუფლებამ რეფორმის გასვლიდან სამ წელში გადაწყვიტა, რომ მსგავსი ტიპის დაყოფა ხელოვნურია და თვითმმართველი ქალაქები უნდა გაერთიანდნენ მუნიციპალიტეტებთან, რათა მოხდეს მათი პრობლემების არა ცალ-ცალკე განხილვა არამედ ერთიან ჭრილში და ბიუჯეტიც შესაბამისად დაიგეგმოს.

თავის დროზე, როდესაც ხელისუფლება რეფორმის დაწყების ლობისტად მოგვევლინა, მისი წარმომადგენლები აპელირებდნენ იმაზე, რომ შედეგად მივიღებდით ხარჯეფექტიანობის გაუმჯობესებას, სერვისების ხარისხის

²⁰ შამუგია, ე. (2017). *მას შემდეგ, რაც ზუგდიდი თვითმმართველი ქალაქი გახდა, ბიუჯეტის შემოსავლები გაიზარდა*. თბილისი. ვებ-გვერდი. <https://factcheck.ge>. მოძიებულია. 12.26.2018.

გაუჯობებს და ხელმისაწვდომობას, რესურსები გაიყოფოდა ეფექტურად და ჩამოყალიბდებოდა სტრუქტურა, სადაც დემოკრატიზაცია და მოქალაქის ინტერესები უმაღლეს დონეზე იქნებოდა აყვანილი. 2017 წელს კი ხელისუფლების დამოკიდებულება საკითხისადმი რადიკალურად შეიცვალა და ისინი აბსოლტურად საწინააღმდეგო განცხადებებს აკეთებდნენ. მიზანი, რომ თვითმმართველობებში გაზრდილიყო საზოგადოების ნდობის ხარისხი, გატარებულმა რეფორმამ ვერ მოიტანა და შედეგი იგივეა, რაც მანამდე იყო. შესაბამისად სახელმწიფო ხელისუფლების წარმომადგენლებმა უარყვეს მათ მიერ გატარებული რეფორმის ძირითადი ღირებულებები და თავადვე აღიარეს, რომ არ ქონდათ საერთო პოლიტიკური და ეკონომიკური ხედვა, რომელიც თვითმმართველობებს დაეხმარებოდა უკეთესი პოლიტიკის წარმოებაში და მათ გადაიყვანდა დემოკრატიზაციის ახალ გზაზე, გადაწყვეტილებები კი ნაჩქარევად, გაუაზრებლად იქნა მიღებული და შედეგებიც შესაბამისი აღმოჩნდა.²¹

ადგილობრივი თვითმმართველობები ახალი გამოწვევების წინაშე დგანან. იქმნება გარემოება, რომლის მიხედვითაც აუცილებელია გამჭვირვალე და ანგარიშვალდებული თვითმმართველობების ჩამოყალიბება, პროცესებში საზოგადოების მონაწილეობის გაზრდა, რისკების შემცირება, კორუფციის აღმოფხვრა და ახალი ფინანსური ბერკეტების მოძიება. პროცესების რეგულირებისთვის, 2017 წელს საქართველოს ხელისუფლებისა და არასამთავრობო ორგანიზაციების ერთობლივი მუშაობის შედეგად შეიქმნა ადგილობრივი თვითმმართველობის ინდექსი, რომელიც შედგება სამი ძირითადი საკითხისაგან; საჯარო ინფორმაციის პროაქტიული გამოქვეყნება, ელექტრონული მმართველობა, მოქალაქეთა მონაწილეობა და ანგარიშვალდებულება.²² კვლევის შედეგები საკმაოდ მძიმე აღმოჩნდა ადგილობრივი თვითმმართველობებისთვის, ვინაიდან როგორც აღმოჩნდა მუნიციპალიტეტების გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულებების საკითხის, მოუწესრიგებელი და მეორეხარისხოვანია. კრიტერიუმები შეფასდა 100 ბალიანი სისტემით, შესწავლილი მუნიციპალიტეტების საშუალო მაჩვენებელი კი

²²ინფორმაციული თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი.(2017). *ადგილობრივი თვითმმართველობის ინდექსის პირველი ანგარიშის პრეზენტაცია*. თბილისი. ვებ-გვერდი. <https://idfi.ge>. მოძიებულია. 12.27.2018

21%-ს ვერ აცდა, რაც ძალიან დაბალი მაჩვენებელია და კრიტიკას ვერ უძლებს, ვინაიდან გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების საკითხში, მნიშვნელოვანი ცვლილებების განხორციელების აუცილებლობა დგას, რათა აღნიშნულ სფეროებში გადაიდგეს მნიშვნელოვანი ნაბიჯები, მაღალი სტანდარტების დასამკვიდრებლად. ცვლილებების დასამკვიდრებლად კი შეიქმნა ერთიანი ხედვა, რომლის თანახმადაც მნიშვნელოვანი ყურადღება უნდა დაეთმოს საჯარო ინფორმაციის პროაქტიულ გამოქვეყნებას. კვლევის შედეგად, როგორც აღმოჩნდა ადგილობრივი თვითმმართველობები ხშირ შემთხვევაში, საჯარო ინფორმაციის გამოქვეყნების მინიმალურ სტანდარტებსაც კი ვერ აკმაყოფილებენ. მუნიციპალიტეტების 60% ვერ ცდება ინფორმაციის პროაქტიული გამოქვეყნების 20% მაჩვენებელს. ანუ გამოდის, რომ ინფორმაციულობის საჯაროობა იმდენად ნაკლებია, ადგილობრივ თვითმმართველობებში, რომ საზოგადოებამ პრაქტიკულად არ იცის რა საკითხები განიხილება მათ ირგვლივ, როდესაც კანონმდებლობის მეშვეობით, სრული უფლება აქვს იცოდეს თუ რა სახის პროექტები ხორციელდება მუნიციპალიტეტში და ჰქონდეს სრული ინფორმაცია ხარჯთაღრიცხვის შესახებ. ის ინფორმაციაც კი, რომელიც ქვეყნდება თემატურად არ არის კლასიფიცირებული, ეს კი ართულებს ინფორმაციის მოძიებას და დამუშევრას, ვინაიდან მოსახლეობას უჭირს ზუსტი მონაცემების მოძიება და მათი ანალიზი. ყველაზე ცუდი პრაქტიკა, ინფორმაციის საჯაროობაში გვხვდება ადმინისტრაციული ხარჯების შესახებ. რადგან მუნიციპალიტეტები არ ასაჯაროებენ სრულ ხარჯებს და ადმინისტრაციული ხარჯების ჯამური მონაცემები, ხელმისაწვდომია მხოლოდ ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშებში, ეს კი ინფორმაციის პროაქტიული გამოქვეყნების პრონციპებს ვერ პასუხობს. ასევე მოქალაქეთათვის მუნიციპალური სერვისების შესახებ ინფორმაციის მიწოდება საკმაოდ პრობლემატური საკითხია, ვინაიდან ვერცერთი მუნიციპალიტეტი, აღნიშნული საკითხისადმი სრული ინფორმაციის მიწოდებას ვერ ახერხებს, მუნიციპალიტეტში მცხოვრები მოქალაქეებისადმი. პროცესთა ერთობლიობა ხელს უშლის მოქალაქეთა მონაწილეობისა და ანგარიშვალდებულებების განხორციელების საკითხს. კვლევის შედეგად დადგინდა მოცემულობა, რომელმაც აჩვენა, რომ საბიუჯეტო დაგეგმვის პროცესებში, მუნიციპალიტეტების უმრავლესობა არ ითვალისწინებს მოქალაქეთა მონაწილეობის მხარდამჭერ პროგრამებს. პროცესთა ერთობლივი შესწავლის

შედეგად შეიქმნა მოცემულობა, რომ მუნიციპალიტეტების რეგლამენტი და სხდომებზე დასწრების მატერიალურ-ტექნიკური უზრუნველყოფა არ იძლევა შესაძლებლობებს საკრებულოსა და მისი კომისიის სხდომებში მოქალაქეთა ეფექტიანი მონაწილეობისათვის. მთავრობის მიერ გატარებული რეფორმის შედეგად ადგილობრივ დონეზე იგეგმებოდა სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს შექმნა, რომელიც არის გამგებლის/მერის სათათბირო ორგანო, მისი განსახილველი საკითხები შედგება მუნიციპალიტეტის საქმიანობის, პროგრამებისა და სხვა მნიშვნელოვანი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი დოკუმენტებისგან. თუმცა, ეს უკანასკნელი ძირითადად ფორმალურ სახეს ატარებს და მიუხედავად იმისა, რომ საბჭოს შექმნა კანონის აუცილებლობაა, ზოგიერთ მუნიციპალიტეტში ისინი საერთოდ არ შექმნილა, ხოლო სადაც შეიქმნა მეტწილად ის შესაბამის ორგანოს არ წარუდგენს საბჭოს კანონით გათვალისწინებულ დოკუმენტს და არც საბჭო წარადგენს რაიმე სახის ინიციატივებს, ასევე მათი მატერიალურ-ტექნიკური და საინფორმაციო მხარდაჭერაც არ არის უზრუნველყოფილი მუნიციპალური ორგანოს მხრიდან. აღსანიშნია ის ფაქტიც, რომ ახალი კოდექსის შესაბამისად მუნიციპალიტეტის მერს/ გამგებელს უნდა წარედგინა საერთო კრებისთვის სავალდებულოდ განსახილველი საკითხები, თუმცა როგორც პრაქტიკულად ჩანს, ისინი ამას საკუთარი ინიციატივით ნაკლებად აკეთებენ. პრობლემურია ასევე მოქალაქეთა პეტიციების განხილვის საჯაროობის საკითხიც. მოქალაქეებს შესაძლებლობა აქვთ თავისუფლად წარადგინონ პეტიციები, თუმცა, როგორც აღმოჩნდა მათი განხილვის საკითხი ბურუსით არის მოცული. კვლევამ ასევე აჩვენა ისიც, რომ მუნიციპალიტეტებში არ არსებობს საჯარო განხილვებისა და ანგარიშების მოსმენის დამტკიცებული წესი, შესაბამისად აღნიშნულ საკითხებში პრაქტიკაც სუსტია და შემოიფარგლება ფორმალური შეხვედრების გამართვით, რომლებიც რეალურად ვერ ამათლებენ იმ მიზნებს, რისთვისაც ისინი რეალურად იმართება. მუნიციპალიტეტებში ასევე სუსტია მოქალაქეთა მონაწილეობის დამატებითი და ინოვაციური პრაქტიკა. საჯარო ინფორმაციის ვადები და ხარისხი მუნიციპალიტეტების ნაკლებ ორგანიზებულობაზე მეტყველებს. განხორციელებული პროგრამებისა და

პროექტების შესახებ მოსახლეობის ინფორმირებისთვის მუნიციპალიტეტები არ იყენებენ კომუნიკაციის სხვადასხვა ხელმისაწვდომ საშუალებებს.²³

შესაბამისად ადგილობრივ დონეზე იქმნება, გარემო, სადაც რეფორმის განხორციელების შედეგად არაფერი ძირეული ცვლილება არ მომხდარა და სისტემა საჭიროებს ახალ მოდელზე გადასვლას, სადაც დეცენტრალიზაციის მაღალი ხარისხი იქნება და მოსახლეობა ზუსტ და ამომწურავ პასუხებს მიიღებენ ყველა საკითხზე, რაც მათ ეხებათ და რისი განხორციელებისთვისაც მათი ჩართულობა საციცოცხლოდ მნიშვნელოვანია.

²³ ინფორმაციული თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი. (2017). *საქართველოს მუნიციპალიტეტების ერთიანი ეროვნული შეფასება*. თბილისი. ვებ-გვერდი. <https://idfi.ge>. მოძიებულია. 01.12.2019.

თავი II. საერთაშორისო რეკომენდაციების ანალიზი

2.1 ევროსაბჭოს რეკომენდაციები

საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობების დეცენტრალიზაციისა და დემოკრატიზაციის გაუმჯობესების მიზნით, ევროსაბჭო ხელისუფლებას აძლევს შესაბამის რეკომენდაციებს, რათა ადგილობრივ დონეზე გატარდეს ღონისძიებები, რომელიც საქართველოს დაახლოვებს დასავლურ ღირებულებებს და მოახდენს მის ახალ ორბიტაზე გადასვლას. ევროსაბჭოს რეკომენდაციის თანახმად საქართველოს ადგილობრივ თვითმმართველობებში დემოკრატიის მოდერნიზაციისა და დეცენტრალიზაციის განვითარების კუთხით, მნიშვნელოვანია პირდაპირი წესით მოხდეს ადგილობრივ დონეზე მერების არჩევა, რასაც ითვალისწინებს ხელისუფლება და მუნიციპალიტეტებში პირდაპირი წესით არჩეული მერები მართავენ ადგილობრივ თვითმმართველობებს. რეკომენდაციის თანახმად მნიშვნელოვანია ასევე ადგილობრივი თვითმმართველობების ფინანსური დამოუკიდებლობის განვითარება და კონსტიტუციით, საკანონმდებლო დონეზე ამის უზრუნველყოფა.²⁴

ევროსაბჭოს რეკომენდაციის თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველობების პოლიტიკური ბუნება ისე უნდა დაიხვეწოს, რომ მოქალაქეებს შეეძლოთ საზოგადოებრივი მნიშვნელობის საკითხების მართვაში მონაწილეობის მიღება. აქედან გამომდინარე პირდაპირი წესით არჩეულ ხელისუფლებას უფლება უნდა ქონდეს ადგილობრივი თვითმმართველობა მართოს ისე, რომ მმართველობის პროცესში ძალაუფლება შეძლებისდაგვარად გამჭვირვალედ გადანაწილდეს და ხელისუფლებას მიეცეს ადამიანური, სამართლებრივი და ფინანსური რესურსების ისე გადანაწილების უფლება, რომ ფინანსურად შედარებით სუსტი ადგილობრივი ხელისუფლება დაიცვას ფინანსური გათანაბრების ღონისძიების გატარებით.

²⁴ ANGELOPOU, M. (2018). *Local and regional democracy in Georgia*. Greece. ვებ-გვერდი. <http://www.mrdi.gov.ge> მოძიებულია. 01.12.2019

ფინანსურად შედარებით სუსტი ადგილობრივი ხელისუფლების დაცვა, ფინანსური გათანაბრების ღონისძიებების გატარებას მოითხოვს, რომელიც ადგილობრივ და რეგიონალურ ხელისუფლებას ეკონომიკური ავტონომიურობის ხარისხიდან გამომდინარე ცენტრალური მთავრობის გავლენიდან იხსნის და ადგილობრივ დონეზე სტაბილურ გარემოს დაამკვიდრებს. ძალაუფლების გადანაწილებასთან დაკავშირებით, ევროსაბჭო იძლევა რეკომენდაციას, რომლის თანახმადაც ცენტრალურ ხელისუფლებას ავალდებულებს, რომ ადგილობრივ და რეგიონულ დონეზე კანონში ასახონ მათთვის მინიჭებული ძალაუფლების კომპეტენციები. განიხილონ ძალაუფლების ორგანიზების პრინციპი, რომელიც ადგილობრივი ხელისუფლების პრინციპებზე იქნება მორგებული, დაარეგულირებს, რესურსების მიწოდების, ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის და სხვა მნიშვნელოვანი ტიპის საკითხებს. რეკომენდაცია მიზნად ისახვას საქართველოს ეკონომიკური და სოციალური პროგრესის ხელშეწყობას და მეტი ერთიანობის მიღწევას. იმ პრინციპებისა და იდეალების დაცვას, რომელიც აუცილებელია ევროპული ღირებულებების გასატარებლად და ადგილობრივ დონეზე დასამყარებლად.²⁵

ევროსაბჭოს მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაცია ეხება ადგილობრივ საჯარო საქმეებში მოქალაქეთა მონაწილეობის გაძლიერებას. მოქალაქეთა მონაწილეობა დემოკრატიული იდეების მამოძრავებელი პრინციპია, დემოკრატიული ღირებულებების ერთგული, მოქალაქეობრივი უფლებების მცოდნე და პოლიტიკურად აქტიური მოქალაქის ჩართულობა ნებისმიერი დემოკრატიული სისტემის სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანი ელემენტია. ადგილობრივი დემოკრატიის გაძლიერება კი ქვეყნის გაძლიერებისა და სტაბილურობის ერთ-ერთი ძირითადი ქვაკუთხედიანია. მსოფლიოში სწრაფად იცვლება პოლიტიკური, ეკონომიკური და სოციალური გარემო, შესაბამისად იცვლება საზოგადოების მოლოდინებიც, ვინაიდან ცვლილება იწვევს ადგილობრივი მმართველობის პოლიტიკის რეფორმირებას, ეს კი თავის მხრივ მოითხოვს ჩართულობის პირდაპირ, მოქნილ და ოპერატიულ მეთოდებს და მათ განხორციელებას. პრინციპების გათვალისწინებით მოქალაქეთა და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის დიალოგს დემოკრატიისთვის გადამწყვეტი

²⁵ ევროსაბჭოს მინისტრთა კომიტეტი.(1995). *ევროსაბჭოს მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაცია წევრი სახელმწიფოების მიმართ, სუბსიდიარობის პრინციპის განხორციელების თაობაზე*. სტრასბურგი. ვებ-გვერდი. http://www.mrdi.gov.ge/sites/default/files/01_1.pdf. მოძიებულია. 01.12.2019.

მნიშვნელობა აქვს, ვინაიდან იგი ადგილობრივი დემოკრატიული ინსტიტუტების ლეგიტიმაციასა და მათი საქმიანობის ეფექტიანობას ზრდის. ევროსაბჭო იძლევა რეკომენდაციას, სადაც თვითმმართველობების დონეზე შესაძლებელია, ხელისუფლების მონაწილეობით, ჩამოყალიბდეს ადგილობრივ საზოგადოებრივ ცხოვრებაში მოქალაქეთა ჩართულობის წახალისების პოლიტიკა. ევროსაბჭო ადგილობრივ დონეზე ხელისუფლებას ანიჭებს ძალაუფლებას მიიღოს შესაძლების ზომები ჩართულობის სამართლებრივი საფუძვლების გასაუმჯობესებლად. რეკომენდაციის საფუძველზე, ეროვნული კანონმდებლობა და რეგულაციები ადგილობრივ თვითმმართველობას ანიჭებს უფლებამოსილებას სახელმწიფოსგან დამოუკიდებლად აწარმოოს ადგილობრივი გადასახადების, ფინანსური გამოთანაბრების და ადგილობრივი გრანტების საკითხები. შესაბამისი ფორმებით წახალისონ ადგილობრივი ხელისუფლებები და ცენტრალურმა მთავრობამ უზრუნველყოს საზოგადოების წახალისება მოქალაქეთა ჩართულობის პოლიტიკის განხორციელებაში. ამ კუთხით დახვეწონ და გააუმჯობესონ კანონმდებლობა და რეკომენდაციის გათვალისწინებით, უფლებამოსილებების ფარგლებში მიიღონ მოქალაქეთა ჩართულობის წამახალისებელი ზომები. ევროსაბჭო რეკომენდაციის ფარგლებში ქვეყანას ავალდებულებს საკუთარ ენაზე თარგმნოს აღნიშნული რეკომენდაციები და გამოაქვეყნონ ადგილობრივ და რეგიონალურ დონეზე, რათა მოხდეს მათი მიტანა თითოეულ მოქალაქემდე. იგი რეკომენდაციის სახით აყალიბებს ადგილობრივი დემოკრატიული ჩართულობის პოლიტიკის ძირითად პრინციპებს, რომლის თანახმადაც, მოქალაქეებს აზრის გამოხატვის უფლება ენიჭება, ადგილობრივი საზოგადოებისთვის მნიშვნელოვანი საკითხების გაანალიზებაში. მათ ასევე მომავალთან დაკავშირებულ მნიშვნელოვან საკითხებზე ინფორმაციასთან წვდომის საშუალება ეძლევათ. სახელმწიფოს ევალება ჩართულობის წახალისების ახალი გზების ძიება, რომელიც ამაღლებს სამოქალაქო შეგნებასა და ადგილობრივი საზოგადოების მონაწილეობის პროცესს. ადგილობრივ ხელისუფლებასა და მოქალაქეთა შორის კომუნიკაციისთვის განსაკუთრებული მნიშვნელობის მინიჭება და ადგილობრივი ლიდერების წახალისება, ხელი შეუწყონ მოქალაქეთა ჩართულობას და გაითვალისწინონ მათი მოთხოვნები/მოლოდინები, რათა სათანადოდ უპასუხონ მათ მიერ მოთხოვნილ საჭიროებებს. მოქალაქეთა

ჩართულობის საკითხთან დაკავშირებით ჩამოყალიბებული მიდგომის შემოუშვება, წარმომადგენლობითი დემოკრატიის ინსტრუმენტებისა და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, ადგილობრივი საკითხების მართვაში პირდაპირი მონაწილეობის ფორმების გათვალისწინებით. ჩართულობასთან დაკავშირებით, სიტუაციის ძირეული შესწავლით დაწყება, შესაბამისი სტანდარტების დამკვიდრება და თოთოეულ ცვლილებაზე მონიტორინგის სისტემის შემოღება, მოქალაქეთა ჩართულობის საკითხში პოზიტიური თუ ნეგატიური ტენდენციების გამომწვევი მიზეზების გამოსავლენად და შემუშავებული მექანიზმების ეფექტურობის გასაზომად. მოქალაქეთა ჩართულობის საუკეთესო გამოცდილების შესახებ ინფორმაციის ურთიერთგაცვლის შესაძლებლობა, როგორც სახელმწიფოს ისევე მის საზღვრებს გარეთ. ადგილობრივი თვითმმართველობების სახელისუფლებო ორგანოებისადმი ხელშეწყობა, რათა მათ ერთობლივად შეისწავლონ ჩართულობის მეთოდების ეფექტურობა და უზრუნველყონ არსებული შესაძლებლობების შესახებ საზოგადოების ინფორმირება. რეკომენდაციის თანახმად განსაკუთრებული ყურადღება უნდა დაეთმოს იმ მოქალაქეებს, რომელთაც უჭირთ საზოგადოებრივ საქმეებში აქტიური მონაწილეობის მიღება და ისინი აქტიური საზოგადოებრივი ცხოვრების მიღმა რჩებიან.²⁶

ევროსაბჭოს მინისტრთა კომიტეტის წესდების თანახმად, ევროსაბჭოს მიზანია წევრი ქვეყნების ეკონომიკური და სოციალური პროგრესის ხელშეწყობა და მეტი ერთიანობის მიღწევა, იმ იდეებისა და პრინციპების დასაცავად და განსახორციელებლად, რომელიც მათ საერთო მემკვიდრეობას წარმოადგენს, ამ მიზნის მიღწევა კი შესაძლებელია ეკონომიკის, სოციალური და ადმინისტრაციული სფეროების ერთობლივი ძალისხმევითა და თანამშრომლობით. ეს კი ითვალისწინებს ადგილობრივი და რეგიონული თვითმმართველობების ავტონომიას, ფინანსებისა და ბიუჯეტის მართვის საკითხებში, რომელთა გარეშეც ადგილობრივი თვითმმართველობა ვერ განახორციელებს თავის პასუხისმგებლობასა და კომპეტენციის ფარგლებში უფლებამოსილებას, საზოგადოებრივი საქმეების მართვასა და კონტროლში. თვითმმართველობების ბიუჯეტის ხარჯვა უნდა

²⁶ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტი. (2001). *ევროსაბჭოს მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაცია წევრი სახელმწიფოებისადმი, ადგილობრივ საჯარო საქმეებში მოქალაქეთა მონაწილეობის თაობაზე*. სტრასბურგი. ვებ-გვერდი. <http://www.mrdi.gov.ge/sites/default/files/05.pdf>. მოძიებულია. 01.16.2019.

ხდებოდა საჯაროობის პრინციპზე დაყრდნობით და ფინანსური, საბიუჯეტო საკითხები ეფექტურობის გაზრდის მიზნით, მორგებული იყოს ადგილობრივი საზოგადოების მოთხოვნილებებს. შესაბამისად ადგილობრივ დონეზე ფინანსური და საბიუჯეტო მენეჯმენტი უნდა ეფუძნებოდეს შემდეგ პრინციპებს; ეროვნული ეკონომიკური პოლიტიკა აუცილებელია ემყარებოდეს მაკროეკონომიკური მიზნების თავსებადობას. ადგილობრივ დონეზე უნდა მოხდეს ხელისუფლების ფინანსური სტაბილურობის შექმნა და შესაბამისი პოლიტიკის უზრუნველყოფა. მოქალაქეთათვის მიწოდებული მომსახურება უნდა შეესაბამებოდეს გაწეულ ხარჯებს და პროპორციული იყოს მასთან შესაბამისობით. საბიუჯეტო საკითხებში გადაწყვეტილებები მიიღებოდეს ღიაობის პრინციპზე დაყრდნობით და ანგარიშვალდებულების გათვალისწინებით. ევროსაბჭო ავალდებულებს სახელმწიფოს უზრუნველყოს ამ პრინციპების გათვალისწინება სათანადო საშუალებებით, მათ შორის ეს ითვალისწინებს შიდა კანონმდებლობით რეგულირებას, სადაც საჭირო იქნება ადგილობრივ დონეზე ფინანსური და საბიუჯეტო მენეჯმენტის, მარეგულირებელი ჩარჩოების შეცვლით და ადგილობრივი ხელისუფლებისადმი დამოუკიდებელი გადაწყვეტილებების მიღების უფლებების მიცემით, რაც ხელს შეუწყობს, თავად განსაზღვრონ ის საჭიროებები, რომელიც მათთვის საციცოცხლოდ მნიშვნელოვანია და შეიმუშონ ბიუჯეტი, საკუთარი პრიორიტეტების გათვალისწინებით. აუცილებელია თვითმმართველობების ჩართულობა ფინანსური და საბიუჯეტო მენეჯმენტისა და მმართველობის სხვადასხვა დონეებს შორის, ფინანსური ურთიერთობების რეფორმების საკითხების განხილვაში. ვინაიდან პროცესთა ერთობლიობაში მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლებს, უფრო კარგად ესმით აღნიშნული საკითხის მნიშვნელოვანი დეტალები, ვიდრე ცენტრალური ხელისუფლების სხვა ნებისმიერ ორგანოს, რა რიგ გათვითცნობიერებულაც არ უნდა იყოს ცენტრალური ხელისუფლება მოცემულ საკითხებში. შესაბამისად მოცემული რეკომენდაციების ადრესატი ცენტრალური ხელისუფლებაა, ვინაიდან, როგორც წესი იგი არის სამართლებრივი ჩარჩოების შემმუშავებელი და ადგილობრივ თვითმმართველობებს ანიჭებს შესაბამის უფლებამოსლებებს და მათ საქმიანობაზეც იღებს შესაბამის პასუხისმგებლობას. შესაბამისი კომპეტენციების გათვალისწინებით, ადგილობრივი ფინანსების მთლიანი

სისტემა მიზნად უნდა ისახავდეს სათანადო ბალანსის მიღწევას, რომელიც უნდა ეფუძნებოდეს, ერთის მხრივ ფინანსურ ტრანსფერებს, გრანტებს და ეროვნული გადასახადებისგან წილებს და მეორეს მხრივ ადგილობრივ გადასახადებსა და მოსაკრებლებს. მსგავსმა ბალანსმა უნდა უზრუნველყოს ადგილობრივ პრიორიტეტებზე შემოსავლებისა და ხარჯების მორგება, ასევე ადგილობრივი მომსახურების მინიმალურ სტანდარტებამდე დაყვანა, მოცემული ადგილობრივი თუ რეგიონალური შესაძლებლობებისდა მიუხედავად. უფრო ადაბალ დონეზე მდგარი ადგილობრივი თვითმმართველობის შესაბამის დონეზე აყვანა უნდა მაოხერხოს ხელისუფლებამ, ფინანსური რესურსების მობილიზებით, როგორცაა მზარდი ტრანსფერები, დამატებითი ფინანსური რესურსების მოძიებით და სხვა საშუალებების გათვალისწინებით. კანონმდებლობის მეშვეობით უნდა დაწესდეს ადგილობრივი ბიუჯეტის ფორმირების, დამტკიცებისა და განხორციელების, ზედამხედველობისა და დაბალანსებული მენეჯმენტის საკითხები. კანონმდებლობის შესაბამისად ადგილობრივ თვითმმართველობებს დამოუკიდებლად უნდა შეეძლოთ საკუთარი ბიუჯეტის მიღება და საბიუჯეტო ოპერაციებთან დაკავშირებული წესების კონკრეტულ სიტუაციებზე მორგება. თუმცა ყოველივე ეს ექვემდებარება კანონით განსაზღვრულ ნორმებს და სახელმწიფოს კანონმდებლობის ძალით შეუძლია გარკვეული ზომების მიღება, რომელიც ადგილობრივ თვითმმართველობას ფინანსურ ავტონომიას შეუზღუდავს, ტრანსფერების მოცულობის შეზღუდვითა თუ სხვა ფისკალური პოლიტიკის გატარებით. მოცემული საკითხის განხორციელება კანონით განსაზღვრულ ჩარჩოებში უნდა მოხდეს და არ იყოს გადაჭარბებული, ვინაიდან შეიძლება მოხდეს დეცენტრალიზაციის პრინციპების გადაფარვა და საფრთხე დაემუქროს დემოკრატიული პროცესების წარმართვას. ფინანსური კუთხით რაიმე ტიპის შეზღუდვა უნდა ემსახურებოდეს კონკრეტულ მიზანს. ერთის მხრივ ჯანსაღი მაკროეკონომიკური პოლიტიკის უზრუნველყოფის საკითხს, მეორეს მხრივ კი ჯანსაღი და უსაფრთხო მენეჯმენტის უზრუნველყოფასა და ფინანსური პრობლემების დაძლევას, განსაკუთრებული პრობლემების გამოვლენასა და მათ გამკლავებას. საბიუჯეტო შეზღუდვა მოკლევადიანი უნდა იყოს და მიზნის მიღწევის შემდეგ უნდა მოხდეს მისი მოხსნა და ადგილობრივი თვითმმართველობის განთავისუფლება ცენტრალური ხელისუფლების გავლენისგან, რამდენად

კანონიერიც არ უნდა იყოს აღწერილი გავლენა ხელისუფლების მხრიდან. რეკომენდაციის ფარგლებში კიდევ ერთხელ მკაფიოდ ესმევა ხაზი თვითმმართველობის პროცესში ადგილობრივი მოსახლეობის ჩართულობის პრინციპს. ადგილობრივმა თვითმმართველობებმა უნდა წახალისონ მოქალაქეებისა და სოციალური პარტნიორების მონაწილეობა საზოგადოებრივი საქმიანობის მართვაში, მათთან რეგულარული კონსულტაციებითა და საკონსულტაციო საკითხების ფინანსურ ასპექტებზე ობიექტური ინფორმაციის მიწოდებით.²⁷

საქართველოს ხელისუფლებას ადგილობრივი თვითმმართველობების რეფორმირების საკითხში მნიშვნელოვან მხარდაჭერას უცხადებს ევროსაბჭო, რომელიც ორ ათეულ წელზე მეტია ეხმარება, აღნიშნული საკითხის, რეფორმირებისა და მოგვარების საკითხში. მის წარმომადგენლებს მიაჩნიათ, რომ ადგილობრივ დონეზე დემკრატიულობის დანერგვა და დეცენტრალიზაციის მზარდი რაოდენობით განხორციელება, ხელს შეუწყობს საქართველოს ევროპულ სტანდარტებთან დაახლოებას და სახელმწიფოს, როგორც ერთ დიდ დემოკრატიულ, სტრუქტურულ ერთეულად ჩამოყალიბებას. შესაბამისად მოცემული რეკომენდაციები სწორედ ადგილობრივი ხელისუფლების პოლიტიკურ და ეკონომიკურ თავისუფლებაზეა ორიენტირებული, რათა თვითმმართველობებმა დამოუკიდებლად შეძლონ საკუთარი დღისწესრიგის განსაზღვრა და იმ ძირითადი საკითხების იდენტიფიცირება, რაც დამოუკიდებლად განვითარებაში შეუწყობს ხელს. ეს კი დაეხმარება ქვეყანას სისტემური პროცესების განვითარებაში. როგორც უკვე აღინიშნა საქართველოს ხელისუფლება გარკვეული თვალსაზრისით ცდილობდა და ცდილობს დეცენტრალიზაციის პოლიტიკის გაუმჯობესებას, თუმცა ვერ ელევა პროცესის ძირითადი საკითხის ბერკეტებს და არ სურს პოლიტიკური და ეკონომიკური საკითხების დათმობა ადგილობრივი თვითმმართველობებისადმი, შესაბამისად მათი მცდელობა სახელმწიფო გადავიდეს დეცენტრალიზაციის ახალ ორბიტაზე ფუჭი და ამაოა. სრულყოფილი ადგილობრივი თვითმმართველობების ჩამოყალიბება, ზემოთაღნიშნული რეკომენდაციების გათვალისწინებით შეიძლება

²⁷ ევროსაბჭოს მინისტრთა კომიტეტი. (2004). *ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაცია, წევრი ქვეყნების მიმართ, ადგილობრივ და რეგიონულ დონეზე საფინანსო და საბიუჯეტო მართვის თაობაზე*. სტრასბურგი. ვებ-გვერდი. <http://www.mrdi.gov.ge/sites/default/files/08.pdf>. მოძიებულია 01.16.2019.

მოხდეს და მუნიციპალურ დონეზე სახელისუფლებო ორგანოებს მიენიჭოს საკუთარი საბიუჯეტო და პოლიტიკური გადაწყვეტილებების დაგეგმარების უფლება, რაც მოცემულ დონეზე აუცილებლად უნდა მოხდეს ადგილობრივი მოსახლეობის ჩართულობითა და მათი ხედვის გათვალისწინებით. თუმცა პროცესთა მსგავსი წარმართვისთვის, როგორც ჩანს საქართველოს ცენტრალურ ხელისუფლებას საერთო ხედვა არ გააჩნია და მხოლოდ უმნიშვნელო საკითხების გადახედვაში ხედავს ადგილობრივი თვითმმართველობების დემოკრატიზაციის პროცესს. პროცესთა შესაბამისი წარმართვისა და სახელმწიფოს დემოკრატიული პრინციპების დაახლოებისთვის, მნიშვნელოვანია ხელისუფლებამ გაითვალისწინოს ზემოთ აღნიშნული ყველა რეკომენდაცია, მოთხოვნა თუ შენიშვნა და ადგილობრივ თვითმმართველობებს მისცეს უფრო მეტი თავისუფლება პოლიტიკურ და ეკონომიკურ საკითხებში, რათა თავად განსაზღვრონ საკუთარი პრიორიტეტები.

თეორია

კვლევის ფარგლებში მნიშვნელოვანია ისეთი თეორიის გამოყენება, რომელიც საკვლევ საკითხს კიდევ უფრო გაამყარებს და ახსნის პროცეტა ერთობლიობას. იმისათვის, რომ მოცემული კვლევა რელევანტური იყოს, მასში გამოყენებულია Paul Smoke-ნაშრომი „Fiscal Decentralization in Developing Countries : A Review of Current Concepts and Practice“, რომელიც ეხება ფისკალური დეცენტრალიზაციის საკითხს, საქართველოს მსგავსი განვითარებადი ქვეყნების კონტექსტში. ავტორი აყალიბებს იმ ძირითად კრიტერიუმებს, რითიც ხასიათდება ფისკალური დეცენტრალიზაცია და მოცემული თეორია შესაბამისად ხსნის აღნიშნული კვლევის ფუნდამენტალურ საკითხებს და პასუხობ ყველა აქტუალურ კითხვას, რაც კვლევის ფარგლებში თეორიით უნდა იქნას ახსნილი. ნაშრომი გამოიცა 2001 წელს United Nations Research Institute for Social Development-ის მიერ, მასში მოცემულია ყველა ის ძირითადი კომპონენტი, რომელიც საკვლევ კითხიდან და ჰიპოთეზიდან გამომდინარე, ეხმიანება მოცემულ კვლევას, რაც თავის მხრივ ეხება საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობების პოლიტიკურ და ეკონომიკურ საკითხთა შეფასებას, თუ რა უშლის ხელს ადგილობრივ დონეზე დეცენტრალიზაციის პროცესების განხორციელებას და დემოკრატიული პრინციპების დამკვიდრებას. ავტორი თავის ნაშრომში ცალსახად პასუხობს, იმ ძირითად გამოწვევებს, რაც განვითარებადი ქვეყნების პირისპირ დგას და ხელს უშლის დეცენტრალიზაციის პროცესის განვითარებას. შესაბამისად სწორედ ამიტომ შეირჩა, მოცემული ავტორის მიერ ჩამოყალიბებული თეორია, რათა კვლევის პროცესი თვალსაჩინო და რელევანტური ყოფილიყო.

თეორიის ძირითადი ნაწილი ეხება დეცენტრალიზაციის საკითხს, ფისკალური პოლიტიკის ჭრილში. ავტორი ხაზს უსვამს იმ ფაქტს, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობების განვითარებისთვის აუცილებელია ფინანსური დამოუკიდებლობა, ვინაიდან როგორც წესი ასეთი ტიპის რეფორმა ხელს უწყობს ადგილობრივი მთავრობის ფუნქციების გაუმჯობესებას და განვითარების პროცესები დაჩქარებული წესით მიმდინარეობს. ფისკალური დეცენტრალიზაციის საკითხი 1990-იან წლებიდან იღებს სათავეს, ვინაიდან საერთაშორისო საზოგადოება

შეთანხმდა, რომ განვითარების ახალი შესაძლებლობები, სწორედ აღნიშნული საკითხის მოგვარებით შეიძლება. განვითარებადი სახელმწიფოების ძირითადი მიზანი სწორედ საკითხის ორგანიზება გახდათ, თუმცა მნიშვნელოვანი იყო ის თუ, როგორ უნდა მომხდარიყო ფისკალური დეცენტრალიზაციის განხორციელება ადგილობრივ დონეზე. მოცემულ ნაშრომში ნაჩვენებია თუ რა შედეგები მოაქვს ფისკალურ დეცენტრალიზაციას განვითარებადი ქვეყნებისთვის, ანუ ისეთი ქვეყნისთვის, როგორც საქართველოა. მნიშვნელოვანია ის ფაქტორები, თუ რა გამოწვევების წინაშე შეიძლება დადგეს სახელმწიფო, როდესაც განიცდის პოლიტიკური და ეკონომიკური დეცენტრალიზაციის განხორციელების შედეგად მიღებულ ზეწოლას. მიუხედავად იმისა, რომ აღნიშნული რეფორმა განვითარებად ქვეყნებში საკმაოდ დიდი პოპულარობით სარგებლობს და მას მზარდი მხარდაჭერა აქვს, როგორც ადგილობრივ ისე საერთაშორისო დონეზე, ფისკალური რეფორმა ადგილობრივი თვითმმართველობებისთვის საკმაოდ ნელი და რთული განსახორციელებელია, ვინაიდან ახლად დამოუკიდებლობა მოგოპებული ქვეყნები, ჯერ კიდევ ვერ ეგუებიან პროცესთა შესაბამის განვითარებას და განიცდიან წარსული გამოცდილების გავლენას. ეს საქართველოს მაგალითზეც კარგად ჩანს, როდესაც საბჭოთა გამოცდილება გამჯდარია ადგილობრივ დონეზე და ყველა მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილება ცენტრალური ხელისუფლების მიერ უნდა იყოს დაგეგმილი ან მასთან შეთანხმებული, ისე, როგორც ეს ხდებოდა საბჭოთადროინდელ საქართველოში. შესაბამისად მსგავსი ტიპის ქვეყნები დეცენტრალიზაციის მოდელზე გადასვლისას ვერ ანხორციელებენ იმ ძირითადი საკითხების გაანალიზებას, რაც ხელს უწყობს მნიშვნელოვანი ფაქტორების ჩამოყალიბებას, ეფექტურობისა და ეფექტიანი ფისკალური დეცენტრალიზაციის განხორციელებაში. ასეთი ტიპის პოლიტიკის განსაზღვრა კი მნიშვნელოვანია, როდესაც განიხილება უკეთესი საჯარო მმართველობის ჩამოყალიბება, ვინაიდან გამოწვევებზე შესაბამისი რეაგირება და სწორი ანალიზი საშუალებას იძლევა ადგილობრივ დონეზე განვითარდეს პოლიტიკური ისტებლიშმენტი.

ავტორის განმარტებით ფისკალური დეცენტრალიზაციის საკითხი 1990-იანი წლებიდან უკვე აქტიურ ფაზაში შევიდა, ვინაიდან მსოფლიო გადავიდა მმართველობის ახალ სისტემაზე, კოლონიურმა ქვეყნებმა დათმეს მეტროპოლიები,

შესაბამისად მანამდე თუ გადაწყვეტილებები ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესების გაუთვალისწინებლად მიიღებოდა, ახალი მმართველობის პირობებში აუცილებელი იყო კოლონიზატორისგან დამოუკიდებლად მიეღოთ გადაწყვეტილება, ადგილობრივი კულტურისა და საჭიროებების გათვალისწინებით. მოცემულობა ქმნიდა გარემოს, რომელიც მოითხოვდა ადგილობრივ დონეზე ადმინისტრაციული, დემოკრატიული და ეკონომიური განვითარების დამყარებას. განვითარების ახალი მოდელი ითვალისწინებდა ადგილობრივი მმართველობის წახალისებას, ცენტრალური ხელისუფლებისგან დამოუკიდებლად. ვინაიდან, როგორც უკვე აღინიშნა განვითარებად ქვეყნებში არსებობდა წარსული გამოცდილება, კონტროლისა და ეკონომიკური ცენტრალიზაციის საკითხებში, ცენტრზე დამოკიდებულება კი ადგილობრივ დონეზე არანაირ წინსვლას არ იწვევდა და მხოლოდ ცენტრი ხდებოდა ეკონომიკურად ძლიერი. ახალი მოდელით კი ყურადღება ადგილობრივ საკითხებზე მახვილდებოდა. განვითარებადი ქვეყნები გამოწვევების წინაშე საკმაოდ უსუსურად გამოიყურებოდნენ, ვინაიდან პოლიტიკური და ეკონომიკური ცხოვრების ახალ ეტაპზე გადასვლა საფრთხის შემცველად აღიქვს ცენტრალური მთავრობების წარმომადგენლებმა, ისინი მიიჩნევდნენ, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობები დამოკიდებულნი უნდა ყოფილიყვნენ ცენტრალურ ხელისუფლებაზე და მათთვის რესურსების გადაცემა პირდაპირი საფრთხე იქნებოდა ცენტრალური ხელისუფლებისადმი, რადგან იქმნებოდა კონკურენტული გარემო და ცენტრს აღარ შეეძებოდა ადგილობრივ დონეზე გაეკონტროლებინა მისთვის მნიშვნელოვანი პროცესები, როგორცაა საგადასახადო სისტემის, ადგილობრივი რესურსების და სხვა სასიცოცხლო მნიშვნელობის საკითხები. მიუხედავად იმისა, რომ ბევრმა განვითარებადმა ქვეყანამ ფაქტობრივად უარი თქვა დეცენტრალიზაციის პოლიტიკის მსგავს განვითარებაზე, სახელმწიფოთა უმრავლესობა თანხმდება ჭეშმარიტ აზრზე, რომ მსგავსი მოდელი მნიშვნელოვანია საერთაშორისო გამოწვევების გასამკლავებლად, ვინაიდან ისინი მიიჩნევენ, რომ ცენტრალური ხელისუფლების მიერ დაგეგმარებული ეკონომიკა ჩანასახშივე განიცდის კრახს, ხელი შეუწყოს, როგორც ადგილობრივ ისე რეგიონულ განვითარებას. განსაკუთრებით თავი იჩინა პრობლემამ ბოლო რამდენიმე წლის განმავლობაში, როდესაც ცენტრალური დაგეგმარების მქონე ქვეყნები ეკონომიკური

პრობლემების წინაშე დადგნენ, რადგან მათ არ ქონდათ შესაბამის ხედვა, როგორ გამკლავებოდნენ გამოწვევებს, რომლებიც ადგილობრივი დონიდან მომდინარებოდა. ავტორის განმარტებით, კიდევ ერთი მიზეზი იმისა თუ რატომ არის ფიკალური დეცენტრალიზაცია ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების ხელის შემწყობი ფაქტორი შემდეგში მდგომარეობს, რომ საერთაშორისო ასპარეზზე განვითარების ახალმა ეტაპებმა გაზარდა მომსახურეობაზე მიწოდების მოთხოვნა, შესაბამისად ადგილობრივ დონეზე ცენტრალური ხელისუფლება ვერ უზრუნველყოფდა, მოსახლეობისადმი, შესაბამისი სერვისების მიწოდებას და ხარჯები ძალიან დიდიზე იყო გაზრდილი, საჯარო მომსახურეობაზე ჭარბმა მოთხოვნამ გაზარდა ცენტრალური მთავრობის ხარჯები, რაც ან საგარეო ან კიდევ შიდა ვალის აღებით კომპენსირდებოდა. გამოსავალი, მსგავსი, რთული სიტუაციიდან მარტივად საპოვნელი აღმოჩნდა, ადგილობრივ თვითმმართველობებს გადასცემოდა საზოგადოებისთვის მომსახურეობის მიწოდების სერვისები და მათ განესაზღვრათ შესაბამისი ხარჯები, ისე, როგორც ეს ადგილობრივ დონეზე იყო საჭირო. შესაბამისი სერვისების მიწოდებამ, ადგილობრივ დონეზე გამოიწვია საზოგადოების განათლების დონის ამაღლება, უკეთ იმფორმირებულ ხალხს აღარ სურდა ბიუროკრატიული სისტემის არსებობა, რომელსაც ცენტრალური ხელისუფლებისადმი დაქვემდებარება იწვევდა, ხალხს გაუჩნდა სურვილი ახლოს გაცნობოდა ადგილობრივი მმართველობის საკითხს, თავადვე მიეღო მონაწილობა მასში, დაეგეგმა ის საკითხები, რომელიც უშუალოდ მას ეხებოდა და თვლიდა, რომ პრობლემური იყო. ამან გამოიწვია დემოკრატიზაციის ხარისხის გაუმჯობესება და მანამდე ბიუროკრატიული, სამხედრო მმართველობის ქვეშ მყოფი სახელმწიფოები გადავიდნენ პოლიტიკური რეფორმების ახალ მოდელზე, სადაც საზოგადოებას გაცილებით დიდი ყურადღება ეთმობოდა და მოქალაქეს ეძელოდა შესაძლებლობა მნიშვნელოვან პოლიტიკურ პროცესებზე მოეხდინა გავლენა, ეს კი ადგილობრივი თვითმმართველობების დონიდან იწყებოდა, რამაც სათავე დაუდო ბიუროკრატიის ფაქტობრივ აღმოფხვრას. პოლიტიკის ამგვარმა განვითარებამ მოწონება დაიმსახურა საერთაშორისო დონეზე და დონორი ორგანიზაციები, წამყვანი სახელმწიფოები ასევე უმეტესი განვითარებადი ტიპის ქვეყნები მხარს უჭერდნენ ფისკალური დეცენტრალიზაციის საკითხს და მიიჩნევდნენ, რომ ეს პოლიტიკა მნიშვნელოვნად

უწყობს ხელს დემოკრატიის განვითარებას და ადგილობრივი თვითმმართველობების გაძლიერებას. პოლ სმოუკი თეორიაში აყალიბებს ფისკალური დეცენტრალიზაციის ძირითად ასპექტებს, რომელთა მეშვეობითაც მმართველობის სხვადასხვა საფეხურებს შორის ხდება ფუნქციების გადანაწილება, რაც იწვევს საჯარო სექტორის სტაბილურობას, მის გავრცელებას და ლოკალიზაციას.

სტაბილიზაცია: სტაბილიზაციის პროცესი დამოკიდებულია ცენტრალური მთავრობის პოლიტიკაზე, ვინაიდან ის აძლევს ფინანსურ დამოუკიდებლობას ადგილობრივ თვითმმართველობებს. ლოკალურ ეკონომიკას აქვს საშუალება იყოს მოქნილი და საკუთარი შეხედულებისამებრ გაანაწილოს ფინანსები. მას ეძლევა ასევე საშემოსავლო პოლიტიკის განსაზღვრა. თუმცა აღნიშნული პოლიტიკა კანონმდებლობის ფარგლებში უნდა შეთანხმდეს და განსაკუთრებული ყურადღება დაეთმოს მოწყვლად ქვეყნებში, განსაკუთრებით ისეთში, რომლებიც დამოკიდებულნი არიან გარე ფაქტორებზე და მათი გადაწყვეტილება უნდა ეფუძნებოდეს გამოცდილებას და ცენტრალურ ხელისუფლებასთან შეთანხმებულ ნაბიჯებს. ამან არ უნდა გამოიწვიოს ადგილობრივი თვითმმართველობების ფისკალური ქცევის ცენტრალურ გავლენაზე დაქვემდებარება, პირიქით, მათ უნდა მიეცეთ მთავრობისა და ცენტრალური სააგენტოებისგან თავის დახსნის საშუალება. ადგილობრივი მთავრობა არ უნდა იყოს დამოკიდებული მხოლოდ ეკონომიკური აქტივობის გადასახადებით, როგორცაა მიწათმოქმედებისგან, ბიზნესისა და ვაჭრობისგან მიღებული გადასახადი, მეტი სტაბილურობისთვის აუცილებელია ქონებაზე დაფუძნებული ტიპის გადასახადებს იღებდეს, მიწის გადასახადი, სიმდიდრის გადასახადი, წყლისა და ნაგვის გადასახადი, გაცილებით მეტი სარგებლის მომტანია ადგილობრივი თვითმმართველობისთვის და ქმნის გამართულ ეკონომიკურ სტრუქტურას სადაც ადგილობრივი შესაძლებლობები წინა პლანზე იქნება გადმოტანილი და ეკონომიკური სისუსტე არ გამოიწვევს რიგ საკითხებში დაბრკოლებების გამოწვევას.

გავრცელება: ფისკალური დეცენტრალიზაციის თეორია ცენტრალურ მთავრობას საშუალებას აძლევს, რესურსები გაანაწილოს ისე, რომ მოხდეს მდიდარი და ღარიბი თვითმმართველობების გათანაბრება და შედარებით ჩამორჩენილი

მუნიციპალიტეტების განვითარება. რესურსების გადანაწილების შემდეგ, ადგილობრივ მთავრობებს ეძლევათ უფლება დამოუკიდებლად განსაზღვრონ თავიანთი პრიორიტეტები, თუმცა მესამე სამყაროს ქვეყნებში ეს საკმაოდ, რთულ ფენომენად ითვლება, ვინაიდან, როგორც წესი ცენტრალური მთავრობა იტოვებს უფლებამოსილებას ჩაერიოს ადგილობრივ საქმეებში. გავრცელების პროცესი საკმაოდ პრობლემატურია, ვინაიდან ასეთ შემთხვევაში არ იქმნება სათანადო გარემო, რომელშიც მოქალაქეს დამოუკიდებლად შეეძლება ყველა სარგებლის მიღება. მოცემულობიდან გამომდინარე, ფისკალური დეცენტრალიზაციის გავრცელების საკითხში, ადგილობრივი მთავრობებისადმი გადაცემული უფლებამოსილებები განვითარებად ქვეყნებში საკმაოდ სუსტია ადგილობრივი რესურსები კი ლიმიტირებული და ადგილობრივ დონეზე პრიორიტეტების განსაზღვრის, მისი მოგვარების გზები ადმინისტრაციულად ფაქტობრივად დამოკიდებულია ცენტრალურ ხელისუფლებაზე.

ლოკალიზაცია: თეორიის თანახმად დეცენტრალიზაციის განვითარება მნიშვნელოვნად შეცვლის ადგილობრივ დონეზე საჯარო სერვისების მიწოდების საკითხს, ვინაიდან მსგავსი ტიპის სახელმწიფოს თვითმმართველობებში, სერვისები ერთ სივრცეში არ არის თავმოყრილი და დამოკიდებულია ბიუროკრატიულ საკითხებთან. კეთილდღეობის გაზრდა კი დეცენტრალიზაციის გზით მოხდება. მოსახლეობას ექნება საშუალება საზოგადო სიკეთეებისა და შემოსავლების შერწყმის მეშვეობით, ჩამოაყალიბოს მასზე მორგებული სერვისები. ეს კი გამოიწვევს გაბერილი ხარჯების შემცირებას და მიწოდების ეფექტიანობის გაზრდას. დეცენტრალიზებული მთავრობების არსებობა იძლევა ფართო ექსპერიმენტული და ინოვაციური საკითხების არსებობას, ასევე მათ შერწყმას, რაც პოტენციურად, საერთო რესურსების პროდუქტიულობის გაუმჯობესებას განაპირობებს. მსგავსი თანამშრომლობის მეშვეობით ყალიბდება გარემო, სადაც მოქალაქეზე ორიენტირებული სერვისები იქმნება და ამით საზოგადოება კმაყოფილია.

თეორიის გათვალისწინებით დიდი ყურადღება ეთმობა ადგილობრივი შემოსავლების საკითხს, რათა თვითმმართველობა იყოს ნეიტრალური და ცენტრალური გავლენისაგან თავისუფალი. პირველ რიგში ადგილობრივი

გადასახადები უნდა ქმნიდეს ეფექტურ გარემოს და გავლენას ახდენდეს მუნიციპალიტეტების ეკონომიკურ ქცევაზე. თავის მხრივ გადასახადებისგან მიღებული სარგებელი და მუნიციპალური ხარჯები ხელმისაწვდომი და გასაგები უნდა იყოს საზოგადოებისთვის, ვისზეც გათვლილია მომსახურების გაწევა. ადგილობრივი გადასახადების საკითხი უნდა შეესაბამებოდეს ძირითად სამართლებრივ ნორმებს და არ უნდა ცდებოდეს საბაზისო საგადასახადო სტანდარტებს. ერთ-ერთი ფუნდამენტალური საკითხი, რაც თეორიის ფარგლებშია განხილული, გახლავთ ადგილობრივი ადმინისტრაციული ხარჯების შემცირება, არამიზნობრივი ხარჯების თავიდან აცილების გზით. სწორედ ამიტომაც მნიშვნელოვანი, განვითარებადმა ქვეყნებმა აირჩიონ ფისკალური დეცენტრალიზაციის გზა, რადგან მოცემულ შემთხვევაში არასტაბილურ და არაეფექტურ მმართველობას, ფინანსურად მზარდი საკუთარი პრიორიტეტების მქონე ადგილობრივი თვითმმართველობები ანაცვლებს, სადაც ყალიბდება ეკონომიკურად სტაბილური გარემო, პოლიტიკურად გამართული სისტემა, სადაც იქმნება მოქალაქეზე ორიენტირებული და პასუხისმგებლიანი მმართველობა.²⁸

ფისკალური დეცენტრალიზაციის თეორიის ანალიზით, ნათლად ჩანს, რომ საქართველო მიეკუთნება სწორედ იმ ტიპის ქვეყნებს, რომელთათვისაც აუცილებელია ეკონომიკური დამოუკიდებლობის მინიჭება ადგილობრივ დონეზე. საქართველო პოსტ-საბჭოთა სივრცის ქვეყანაა, სადაც ფართოდ აქვს ფესვი გადგმული პოლიტიკურ ცენტრალიზმს. ასევე მნიშვნელოვანია ის ფაქტიც, რომ განვითარების თვალსაზრისით იგი მესამე სამყაროს ქვეყანაა რიცხვს მიეკუთნება, სადაც დღის წესრიგში ჯერ კიდევ მნიშვნელოვან პრობლემად ადგილობრივი თვითმმართველობების დეცენტრალიზაციის საკითხი დგას. შესაბამისად პრობლემატურია ეკონომიკური და პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის საკითხიც, ადგილობრივ დონეზე გადასახადების პოლიტიკა ისევე, როგორც სხვა საკითხები მოუწესრიგებელია და მიუხედავად საკანონმდებლო დონეზე ჩამოყალიბებული წესრიგისა, პრაქტიკულად ადგილობრივი თვითმმართველობები უმეტესწილად

²⁸Smoke, P. (2001). *Fiscal Decentralization in Developing Countries : A Review of Current Concepts and Practice*. New York. ვებ-გვერდი: <https://www.researchgate.net>. მოძიებულია. 01.18.2019

დამოკიდებულნი არიან ცენტრალუს ხელისუფლებაზე. პრობლემურ საკითხად რჩება მოქალაქეთა ჩართულობის, ადგილობრივი ბიუჯეტის დაგეგმვის, ადგილობრივი რესურსების გადანაწილების, სერვისის მიწოდებისა და ინფრასტრუქტურის საკითხები. სწორედ ამ მოცემულობიდან გამომდინარე, თეორია კარგად ხსნის საქართველოში არსებულ ვითარებას და იმ პერსპექტივებს თუ, როგორ შეიძლება ქვეყანამ მიაღწოს დეცენტრალიზაციისა და დემოკრატიზაციის მაღალ სტანდარტებს. ამისათვის კი აუცილებელია მოცემული თეორიის გაანალიზება და მოდელის ადგილობრივ დონეზე გადმოტანა, რაც ადგილობრივ ხელისუფლებას საშუალებას მისცემს, საკუთარი პრიორიტეტები თავად განსაზღვრონ და ეკონომიკური დამოუკიდებლობა მიიპოვონ, ეს მნიშვნელოვნად გააუმჯობესებს მათ მდგომარეობას, რადგან როგორც უკვე აღინიშნა ცენტრალური ხელისუფლებისგან დამოუკიდებლობა მუნიციპალიტეტებს უფრო ფართო გასაქანს აძლევს, თავის მხრივ დეცენტრალიზაცია უნდა ეფუძნებოდეს კანონმდებლობით გათვალისწინებულ ნორმებს და საერთაშორისო რეკომენდაციებს, ვინაიდან მსგავსი ტიპის ქვეყნებისთვის ეკონომიკური დეცენტრალიზაცია გარკვეულწილად საფრთხის შემცველია, რადგან ცენტრალურ ხელისუფლებაზე დამოკიდებულმა ადგილობრივმა მთავრობამ, საწყის ეტაპზე შეიძლება ვერ გააცნობიეროს რამხელა მასშტაბის საკითხთან აქვს საქმე და პრიორიტეტები არასწორად განსაზღვროს, ვერ დაგეგმოს ბიუჯეტი, ვერ უზრუნველყოს საჯარო სერვისების სწორი და გამართული მიწოდება, ხელი შეუშალოს ადგილობრივი წარმოების, ინფრასტრუქტურისა და რესურსების სწორი განაწილების საკითხებს. საფრთხის შემცველია ასევე ადგილობრივ დონეზე საზოგადოებრივი ჩართულობის გამორიცხვა და ადგილობრივი კლანებისა და ბიზნეს ელიტების ჩამოყალიბება, თვითმმართველობის სახელისუფლებო წრეებთან შეთანხმებით, რაც კორუფციის ჩამოყალიბებას უწყობს ხელს. სწორედ ასეთ საკითხებში უნდა ჩაერიოს ცენტრალური ხელისუფლება და განვითარების სწორი რეკომენდაციები და გზები დაანახოს ადგილობრივ თვითმმართველობებს. ამას ითვალისწინებს თეორიული ჩარჩო, როდესაც მთავრობები კრიზისში იმყოფებიან აუცილებელია რეკომენდაციების გათვალისწინება, ისე, რომ მოხდეს პრობლემის სწორად იდენტიფიცირება ადგილობრივების მოთხოვნებისა და საჭიროებების, მათი კულტურული და მსოფმხედველობრივი შეხედულებების გათვალისწინებით, რასაც

შეუძლია საბოლოო ჯამში დეცენტრალიზაციის ჩამოყალიბება. რეფორმის გატარების პროცესში აუცილებელია საერთაშორისო გამოცდილების გათვალისწინება და ის თუ რა შედეგებამდე მივიდნენ სხვა სახელმწიფოები, რომლებმაც ფისკალური დეცენტრალიზაციის რეფორმა გაატარეს. პოლიტიკა არ უნდა იყოს ნაადრევად შემუშავებული და შემდეგ უარყოფილი, როგორც ეს მოხდა 2013-2017 წლებში, როგორც ეს კვლევაშია ნაჩვენები, როდესაც რეფორმის დაწყებისას ცენტრალური ხელისუფლება თვლიდა, რომ მსგავსი ტიპის პოლიტიკა ქვეყანას დააახლოვებდა დასავლურ ღირებულებებთან, მოუტანდა მეტ დემოკრატიულობას და მიიღებდნენ დეცენტრალიზებულ ადგილობრივ თვითმმართველობებს, ხოლო მცირედი დროის გასვლის შემდეგ მთავრობაში გაჩნდა აზრი, რომ ეს გადაწყვეტილება ნაჩქარევად იყო მიღებული და საჭიროებდა გადახედვას. სწორი ანალიზითა და დაგეგმვით კი შესაბამისი შედეგის მიღწევა შესაძლებელია და ამას არაერთი საერთაშორისო მაგალითი მეტყველებს.

თავი III. პოსტ-საბჭოთა ქვეყნების შედარებითი ანალიზი

3.1 ბალტიისპირეთის ქვეყნების დეცენტრალიზაციის პოლიტიკა

ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემის რეფორმირებისა და დეცენტრალიზაციის ხარისხის გაუმჯობესების კარგი მაგალითია ბალტიისპირეთის ქვეყნები. აღნიშნული ქვეყნები საქართველოს მსგავსად საბჭოთა კავშირის გავლენის ქვეშ იმყოფებოდნენ 50 წელზე მეტი ხნის განმავლობაში, შესაბამისად სისტემურ დონეზე საქართველოსა და ბალტიისპირეთის ქვეყნების დეცენტრალიზაციის პოლიტიკა, კომუნისტური რეჟიმის პერიოდში ერთმანეთის მსგავსი იყო. საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდეგ კი აღნიშნულ ქვეყნებში სხვადასხვა პოლიტიკური ცვლილებები გატარდა, საქართველო ადგილობრივი თვითმმართველობების საკითხში ჯერ კიდევ განიცდის წარსული გამოცდილების ზეგავლენას და ვერ ახერხებს დასავლური ღირებულებების დამკვიდრებას ადგილობრივ დონეზე, რაც გამოიწვევს თვითმმართველობების დეცენტრალიზაციის ხარისხის გაუმჯობესებას და დემოკრატიზაციის ახალ საფეხურზე აყვანას. განსხვავებით ბალტიისპირეთის ქვეყნებისა, სადაც საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდეგ ძირეული რეფორმები გატარდა და ჩამოყალიბდა საერთო პოლიტიკური სივრცე, დღეს კი თამამად შეიძლება ითქვას, რომ აღნიშნულ ქვეყნებში პოსტ-საბჭოთა გავლენა აღარ შეინიშნება.

დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ ბალტიისპირეთის ქვეყნებში აქტიურად დაიწყო ადგილობრივი თვითმმართველობების პოლიტიკაზე ზრუნვა. ქვეყნებმა გადაწყვიტეს გაეტარებინათ რეფორმა, რომელიც დასავლეთ ევროპის ქვეყნების გამოცდილებას ეფუძნებოდა. მაგალითად ესტონეთის რესპუბლიკამ კონსტიტუციურად უზრუნველყო ადგილობრივი თვითმმართველობების საკითხი, ქვეყანაში ადგილობრივ დონეზე უნდა მიეღოთ პოლიტიკის დღის წესრიგი, რათა მომხდარიყო პრობლემის იდენტიფიცირება და მისი გადაჭრა, ეს კი ეფუძნებოდა უზენაეს კანონს, რომელიც უზრუნველყოფდა ადგილობრივი თვითმმართველობების დამოუკიდებლობას, გადაწყვეტილებების მიღების საკითხში. ლიეტუაში ადგილობრივ თვითმმართველობებს კონსტიტუციურად მიენიჭათ უფლება საკუთარი კომპეტენციის ფარგლებში მიეღოთ გრანტები და დაეგემათ ბიუჯეტი. მათ ასევე მიენიჭათ უფლება დაედგინათ ადგილობრივი

გადასახადები და შეექმნათ საკუთარი დაბეგვრის სისტემა. პოლიტიკის ასეთმა განსაზღვრამ, შედეგად გამოიწვია ის, რომ სახელმწიფოს ფარგლებში გაიზარდა ადგილობრივი თვითმმართველობების ფუნქცია. რეფორმირების მთავარი მიზეზი კი ის გახლდათ, რომ სახელმწიფოებში გაზრდილიყო დეცენტრალიზაცია და დემოკრატიზაცია, რაც საბოლოო ჯამში იწვევდა ქვეყნების განვითარებას, ვინაიდან ადმინისტრაციულ დონეზე უმჯობესდებოდა სერვისის მიწოდება და საზოგადოებას უფლება ეძლეოდა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მიეღო მონაწილეობა.²⁹

ბალტიისპირეთის ქვეყნების მოდელი ეფუძნებოდა დასავლეთევროპის ქვეყნების გამოცდილებას, რომელიც თავის მხრივ ფისკალურ დეცენტრალიზაციაზე იყო მორგებული. როგორც უკვე აღინიშნა, კომუნიზმის დამარცხების შემდეგ აუცილებელი იყო ცენტრალიზმის გავლენისგან თავის დაღწევა, სისტემის დეცენტრალიზებულელად ჩამოყალიბება და სავაჭრო ეკონომიკაზე გადასვლა, ეს კი ადგილობრივი თვითმმართველობების დემოკრატიზაციის ხარჯზე მიიღწეოდა. ფისკალური დეცენტრალიზაციის მეშვეობით თვითმმართველობებმა შეიძინეს მნიშვნელოვანი ფუნქცია, გადაწყვეტილების მიღების დამოუკიდებლობა, რამაც საფუძველი დაუდო მოქნილობას და გამჭვირვალობას. დასავლეთ ევროპულ ქვეყნებში უკვე კარგად ნაცნობი სიტუაცია იყო ამ მხრივ და სწორედ ამიტომ აირჩიეს მათ ფისკალური დეცენტრალიზაციის პოლიტიკა, რათა ცენტრალური მმართველობიდან დეცენტრალიზებულზე გადასულიყვნენ და თავიდან აეცილებინათ ის შესაძლო კონფლიქტები, რაც შეიძლება მოყოლოდა მმართველობის ასეთ ფორმას. შესაბამისად ბალტიისპირა ქვეყნებმაც, ახლად მიღებული დამოუკიდებლობის შემდეგ, უკვე გამოცდილ და განვლილ გზას მიმართეს. ვინაიდან არსებობდა იმის შესაძლებლობა, რომ ახლად დამოუკიდებლობა მოპოვებულ ქვეყნებს ადგილობრივ დონეზე ვერ განეხორციელებინათ რეფორმა და მომხდარიყო მისი ჩავარდნა. დასავლური გამოცდილების გაზიარებამ ბალტიისპირეთის ქვეყნებს მისცა ახალი შესაძლებლობები, ადგილობრივ დონეზე ფისკალური ავტონომიისა, შესაბამისად, როგორც უკვე აღინიშნა ქვეყნებს მიეცათ

²⁹Kersting, N and Vetter, A. (2003). *Reforming Local Government in Europe, Local government reform in the Baltic countries*. Wiesbaden. ვებ-გვერდი: <https://books.google.com>. მოძიებულია. 01.18.2019

საგადასახადო პოლიტიკის შემუშავების უფლება, ასევე დამოუკიდებლად განეხორციელებინათ ინტერგავერმენტალური საფინანსო ტრანსფერები, საკუთარი შეხედულებისამებრ შეემუშავებინათ სასესხო პოლიტიკა და აეღოთ პასუხისმგებლობა საჯარო სერვისებსა და საქონლის მიწოდებაზე, ეს ყოველივე კი გამოწვეული იყო ფისკალური დეცენტრალიზაციის პოლიტიკის გატარებით. შედეგად ქვეყნებმა მიიღეს ეკონომიკური ეფექტურობა, რადგან ადგილობრივ დონეზე თვითმმართველობები უფრო მოქნილნი გახდნენ ვიდრე ცენტრალური ხელისუფლება, ვინაიდან მათ ეფექტურად მიუწვდებოდათ ხელი ადგილობრივ რესურსებსა და ფინანსურ საკითხებზე. ვერტიკალური მმართველობა შეცვალა ჰორიზონტალურმა, სადაც საზოგადოებას და მის საჭიროებებს გაცილებით მეტი ყურადღება მიექცა ვიდრე ეს მანამდე ხდებოდა.³⁰

რეფორმების შედეგად ბალტიისპირეთის ქვეყნებში გაიზარდა მუნიციპალიტეტების რაოდენობა, კერძოდ ესტონეთში 258-ზე მეტი ახალი ადგილობრივი მმართველობა ჩამოყალიბდა, ლატვიაში მათი რაოდენობა 550-ს აღემატებოდა ხოლო ლიეტუაში 60-ს მიაღწია. სახელმწიფოებში ჩამოყალიბდა გარემოება, სადაც განვითარდა ადგილობრივი პასუხისმგებლობები მთავრობებს შორის, განისაზღვრა ადგილობრივი შემოსავლების წყაროები და საგრანტო სისტემები. ბალტიისპირეთის ქვეყნების დეცენტრალიზაციის პოლიტიკის გაუმჯობესებას ხელი შეუწყო მათი ევროკავშირში გაწევრიანების პროცესმა. ვინაიდან ევროკავშირს აქვს პოლიტიკა, რომლის თანახმადაც წევრმა ქვეყნებმა უნდა იზრუნონ ადგილობრივი თვითმმართველობების განვითარებაზე, ევროკავშირს სპეციალური ფონდიც კი აქვს, რათა მოხდეს თვითმმართველობების ეფექტურობის გაზრდა და მუნიციპალიტეტების განვითარების ზრდა. შესაბამისად ლიეტუას, ლატვიასა და ესტონეთს მოუხდათ იმ ჩარჩო ხელშეკრულებების დღის წესრიგში მიღება, რაც ევროკავშირის წევრობის შემდეგ მათ დაევალოთ, რაც თავის მხრივ ხელს უწყობდა ადგილობრივი თვითმმართველობების ფუნქციების გაუმჯობესებას. ქვეყნებს მოუხდათ ეზრუნათ საზოგადოებაში დემოკრატიული პრინციპების დამკვიდრებაზე, რათა მომხდარიყო დეცენტრალიზაციის უფრო მეტი მხარდაჭერა სოციალურ

³⁰Aristovik, A. (2009). *FISCAL DECENTRALIZATION IN EASTERN EUROPE: TRENDS AND SELECTED ISSUES*. Ljubljana. ვებ-გვერდი: [rtsa.ro/tras/index.php/tras/article/download/69/65](https://www.rtsa.ro/tras/index.php/tras/article/download/69/65). მოძიებულია. 01.20.2019

დონეზე, ხალხის ჩართულობის მეშვეობით. საზოგადოებრივი ჩართულობა პოზიტიურ ცვლილებებს იწვევდა რეფორმის წარმართვაში, მან საფუძველი დაუდო მრავალსაფეხურიან მმართველობას, საზოგადოების სტრუქტურულ დონეზე. ადგილობრივ დონეზე რეფორმამ, გამოიწვია სავაჭრო რეფორმის განხორციელება, რამაც ქვეყნებში ინდუსტრიული სტრუქტურის ჩამოყალიბებას და მოდიფიცირებას შეუწყო ხელი, თავის მხრივ ამ ყოველივემ სამუშაო ადგილების ზრდა და მოსახლეობის შემოსავლის გაუმჯობესება გამოიწვია. ინდისტრიულმა განვითარებამ და უკეთესი საშემოსავლო სამსახურების განვითარებამ, განავითარა ურბანული ზონები, მანამდე კი ადგილობრივი თუ ცენტრალური ბიუჯეტი დამოკიდებული იყო აგრარულ შემოსავლებზე, ვინაიდან სახელმწიფოები უმეტესწილად დამოკიდებულნი იყვნენ სასოფლო-სამეურნეო და მიწათმოქმედების საქმიანობაზე. ამან გაზარდა საბიუჯეტო შემოსავლები საგადასახადო და საშემოსავლო გადასახადების ხარჯზე, რასაც ადგილობრივი მცხოვრებლები იხდიდნენ, ეს კი ხელის შეწყობი ფაქტორი აღმოჩნდა ადგილობრივი მთავრობებისთვის გავლენა მოხდინა საჯარო სერვისების უკეთ მიწოდების გაუმჯობესებაზე. თავის მხრივ მნიშვნელოვნად გაიზარდა ადგილობრივი შემოსავლები და თვითმმართველობების ყოველწლიური მოგება საშუალოდ 20-27%-ს შეადგენდა. გადასახადების შედეგად მიღებული მოგება 13%-დან 24%-ამდე გაიზარდა. მოცემულ ქვეყნებში გრანტებისა და ტრანსფერების სახითაც შეიცვალა მოცემულობა, მაგალითისთვის რეფორმამდე ესტონეთში საშუალოდ მისი მოცულობა 19.9%-ამდე მერყეობდა ხოლო მის შემდგომ 22.9%-ამდე გაიზარდა. ლატვიაში გადასახადებით მიღებულმა შემოსავლებმა ადგილობრივ დონეზე 15.7%-იდან 24.5%-ამდე მიაღწია, ამ მხრივ თითქმის 9%-ამდე გაიზარდა შემოსავლების მოცულობა. მთლიანი შიდა პროდუქტი ერთ სულ მოსახლეზე საკმაოდ გაიზარდა. ადგილობრივი თვითმმართველობების მთლიანი ბიუჯეტის შემოსავლების 52%-ს გადასახადებისგან მიღებული შემოსავლები შეადგენდა, ლატვია ამ მხრივ მოწინავე აღმოჩნდა ევროკავშირის მასშტაბით და ფაქტია, რომ ადგილობრივ მუნიციპალიტეტებს რეფორმის გატარებიდან მცირეოდენ ხანში, საკუთარი ბიუჯეტის უმეტესი ნაწილის შევსება შეეძლოთ. იმისათვის, რომ არ მომხდარიყო მუნიციპალიტეტებს შორის ფინანსურ სფეროში დისბალანსი, მთავრობები ტრანსფერებისა და გრანტების სახით უზრუნველყიფენ პრობლემის

აღმოფხვრას. მეტწილად მსგავსი ტიპის ტრანსფერები გამოიყენება საგანმანათლებლო და სოციალური საკითხების მოსაგვარებლად. ასევე, როგორც უკვე აღინიშნა მთავრობა გამოყოფს თანხას მუნიციპალიტეტების ფინანსური დისბალანსის აღმოსაფხვრელად. მსგავსი ტიპის სოციალურმა და ეკონომიკურმა რესტრუქტურირებამ, სწრაფად გაზარდა ინფრასტრუქტურა, მოწესრიგდა გზები და პორტები, გაუმჯობესდა კულტურული და საცხოვრებელი ადგილების მდგომარეობა.³¹

შესწავლილი ქვეყნებიდან გამომდინარე, შეგვიძლია ვთქვათ, რომ მათ მიერ განვლილი გზა შესაძლებელია გამოიყენოს საქართველომ და გადავიდეს დეცენტრალიზაციის ახალ მოდელზე. ვინაიდან ბალტიისპირეთის ქვეყნები საბჭოთა კავშირის გავლენის ქვეშ იმყოფებდნენ და მათ მალევე შეძლეს ცენტრალიზებული მმართველობისგან თავის დაღწევა, ევროკავშირთან დაახლოებითა და მათი რეკომენდაციების მეშვეობით. ევროკავშირში გაწევრიანებამ კი ხელი შეუწყო და დააჩქარა პროცესების ერთობლიობა და მათი განვითარება, ვინაიდან მოცემულ ქვეყნებს ქონდათ ნათელი მაგალითი იმისა, თუ როგორ შეიძლებოდა მიეღწიათ ფისკალურ დეცენტრალიზაციას, რაც თავის მხრივ ხელს შეუწყობდა ადგილობრივი თვითმმართველობების განვითარებას და დემოკრატიული პროცესების წარმართვას. შესაბამისად საქართველოს კარგად შეუძლია გამოიყენოს უკვე ჩამოყალიბებული და დატესტილი მაგალითი, ბალტიის ქვეყნების წარსულიდან გამომდინარე და გადავიდეს მმართველობის ახალ სტილზე, რაც ხელს შეუწყობს ადგილობრივი თვითმმართველობების დეცენტრალიზაციას და ჩამოყალიბებს საერთო პოლიტიკურ გარემოს, სადაც ევროპული ღირებულებები და დემოკრატიული პროცესები მჭიდროდ მოიკიდებს ფეხს და მოხდება საზოგადოებრივი საჭიროებების მოთხოვნის შესაბამისი დაკმაყოფილება, რაც დეცენტრალიზაციისა და დემოკრატიზაციის ძირითადი ფუნდამენტალური საკიტხია.

³¹Trasberg, V. (2009). *BALTIC LOCAL GOVERNMENTS' FISCAL SITUATION: TWO DECADES OF REFORM*. Journal of Baltic Studies. No. 2. ვებ-გვერდი: <https://www.jstor.org/stable/43212875>. მოძიებულია. 01.20.2019

დასკვნა

საბოლოო ჯამში დასკვნის სახით შესაძლებელია ითქვას, რომ საქართველოში დეცენტრალიზაციის განხორციელებას ხელს უშლის ცენტრალურ ხელისუფლებაზე ადგილობრივი თვითმმართველობების პოლიტიკური და ეკონომიკური დამოკიდებულება. შესაბამისად თამამად შეგვიძლია ვთქვათ, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობები ვერ პასუხობენ თანამედროვე გამოწვევებს. იქმნება გარემო, სადაც ცენტრალური ხელისუფლება არ აპირებს მნიშვნელოვანი ღონისძიებების გატარებას და საბჭოთა გამოცდილების უგულებელყოფას. შესაბამისად კვლევაში იდენტიფიცირებულია პოლიტიკური და ეკონომიკური ფაქტორები, რომლებიც განაპირობებენ ადგილობრივი თვითმმართველობების ეფექტური მუშაობის ჩავარდნას. როგორც უკვე აღინიშნა კვლევის მთავარ არგუმენტად სახელდება ადგილობრივი თვითმმართველობების ცენტრალურ ხელისუფლებაზე დამოკიდებულება, პოლიტიკურ და ეკონომიკურ საკითხებში. შესაბამისად აუცილებელია იმ საერთაშორისო რეკომენდაციებისა და ისტორიული წარსულის გამოყენება, რაც საფუძველს დაუდებს ახალი დღის წესრიგის წარმართვას და საქართველო დაუახლოვდება დასავლურ ღირებულებებს.

კვლევაში გამოყენებული ლიტერატურა, თეორია, ბალტიისპირეთის ქვეყნების ანალიზი, სტატისტიკური მონაცემები, სახელმწიფოს მიერ მიღებული პოლიტიკა ცხადყოფს იმას, რომ აუცილებელია დეცენტრალიზაციის ახალ მოდელზე გადასვლა და ადგილობრივ დონეზე პოლიტიკური და ეკონომიკური დემოკრატიზაციის განხორციელება. წინააღმდეგ შემთხვევაში საქართველო კვლავ დარჩება ცენტრალიზებულ სახელმწიფოდ, სადაც საზოგადოებრივ აზრს არასდროს მიექცევა სათანადო ყურადღება. საერთაშორისო გამოცდილების გაზიარება და სახელმწიფოს ფისკალური დეცენტრალიზაციისკენ სწრაფვა კი მიგვიყვანს იმ უმთავრე მიზნამდე, რასაც დემოკრატიული პრინციპების გათვალისწინებით, ადგილობრივი თვითმმართველობების გამართული მუშაობა ქვია.

გამოყენებული ლიტერატურა

- ევროპული ქარტი ადგილობრივი თვითმმართველობების შესახებ. (1985). სტრასბურგი. ვებ-გვერდი: http://smr.gov.ge/Uploads/evropuli_q_354b65fe.pdf. მოძიებულია. 10.29.2018
- საქართველოს პარლამენტი. (2014). საქართველოს ორგანული კანონი, ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი (დოკუმენტის ნომერი, 1958-IIს). ქუთაისი. ვებ-გვერდი: <https://matsne.gov.ge>. მოძიებულია. 10.29.2018
- საქართველოს მთავრობის ხელვა „დეცენტრალიზაციისა და თვითმმართველობის განვითარების სტრატეგიის მთავარი პრინციპების შესახებ“ 2013-2014 წლებისთვის. (2013). თბილისი. ვებ-გვერდი: http://www.mrdi.gov.ge/sites/default/files/xedva_2013-2014_clebistvis_0.pdf. მოძიებულია. 10.31.2018
- საქართველოს მთავრობა. (2013). „დეცენტრალიზაციისა და თვითმმართველობის განვითარების სტრატეგიის მთავარი პრინციპების შესახებ“ 2013-2014 წლებისთვის. თბილისი. ვებ-გვერდი: <http://www.mrdi.gov.ge>. მოძიებულია. 10/31.2018
- საქართველოს პარლამენტი. (1998). საქართველოს კანონი ადგილობრივი მოსაკრებლის შესახებ. ვებ-გვერდი: <https://matsne.gov.ge>. მოძიებულია. 11.15.2018
- ჩიხლაძე, ნ და რუსაძე, ნ. (2015). ადგილობრივი თვითმმართველობების ეკონომიკური საქმიანობის ძირითადი ასპექტი. ქუთაისი. ვებ-გვერდი: <https://atsu.edu.ge/EJournal/BLSS2015/eJournal/Papers/Economy/ChikhladzeNikoloz.pdf>. მოძიებულია. 11.15.2018
- საქართველოს კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ“. (2006). თბილისი. ვებ-გვერდი: www.nplg.gov.ge. მოძიებულია. 11.15.2018.
- ფოთის სილატაკე – სახელმწიფო პოლიტიკის შედეგი. (2017). თბილისი. ვებ-გვერდი: <https://droa.ge>. მოძიებულია. 11.25.2018
- ფონდი ღია საზოგადოება. (2007). საქართველოს საბიუჯეტო სისტემა. თბილისი. ვებ-გვერდი: <http://www.nplg.gov.ge>. მოძიებულია. 11.25.2018

საქართველოს პარლამენტი. (2014). *საქართველოს ორგანული კანონი, საქართველოს ორგანულ კანონში „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ ცვლილების შეტანის შესახებ* (დოკუმენტის ნომერი, 2936IIს). ქუთაისი. ვებ-გვერდი: <https://matsne.gov.ge>. მოძიებულია. 11.30.2018

თურუაშვილი, გ. (2013). *რეგიონებში განხორციელებული სპეციალური ტრანსფერები წინა საარჩევნო პერიოდში*. თბილისი. ვებ-გვერდი. <https://idfi.ge>. მოძიებულია. 12.09.2018.

საბიუჯეტო „აბრაკადაბრა“ თბილისის ბიუჯეტში და ფინანსთა სამინისტროს ფოკუსები. (2017). თბილისი. ვებ-გვერდი: <https://droa.ge>. მოძიებულია. 12.09.2018

ფონდი ღია საზოგადოება საქართველო. (2007). *საქართველოს საბიუჯეტო სისტემა*. თბილისი. ვებ-გვერდი: <http://www.nplg.gov.ge>. მოძიებულია 12.09.2018

საქართველოს პარლამენტი. (2014). *საქართველოს ორგანული კანონი, საქართველოს ორგანულ კანონში „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ ცვლილების შეტანის შესახებ* (დოკუმენტის ნომერი, 2936IIს). ქუთაისი. ვებ-გვერდი: <https://matsne.gov.ge>. მოძიებულია. 12.24.2018

ადგილობრივი თვითმმართველობების ფინანსები და ქონება. (2016). თბილისი. ვებ-გვერდი: <http://resources.ctf.org.ge>. მოძიებულია. 12.24.2018

Local Government Act 2009. (2018). Queensland. ვებ-გვერდი: <https://www.legislation.qld.gov.au>. მოძიებულია. 12.24.2018

ANGELOPOU, M. (2018). *Local and regional democracy in Georgia*. Greece. ვებ-გვერდი: <http://www.mrdi.gov.ge>. მოძიებულია. 12.24.2018

Local Government Policy-Making Process. (1999). Washington. ვებ-გვერდი: <http://eatbettermovemore.org>. მოძიებულია. 12.24.2018

საქართველოს პარლამენტი.(2014). *საქართველოს ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ*. ქუთაისი. ვებ-გვერდი: <http://procurement.gov.ge>. მოძიებულია. 12.26.2018

შამუგია, ე. (2017). *მას შემდეგ, რაც ზუგდიდი თვითმმართველი ქალაქი გახდა, ბიუჯეტის შემოსავლები გაიზარდა*. თბილისი. ვებ-გვერდი: <https://factcheck.ge>. მოძიებულია. 12.26.2018.

ინფორმაციული თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი.(2017). *ადგილობრივი თვითმმართველობის ინდექსის პირველი ანგარიშის პრეზენტაცია*. თბილისი. ვებ-გვერდი: <https://idfi.ge>. მოძიებულია. 12.27.2018

ინფორმაციული თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი. (2017). *საქართველოს მუნიციპალიტეტების ერთიანი ეროვნული შეფასება*. თბილისი. ვებ-გვერდი: <https://idfi.ge>. მოძიებულია. 01.12.2019

ევროსაბჭოს მინისტრთა კომიტეტი.(1995). *ევროსაბჭოს მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაცია წევრი სახელმწიფოების მიმართ, სუბსიდიარობის პრინციპის განხორციელების თაობაზე*. სტრასბურგი. ვებ-გვერდი: http://www.mrdi.gov.ge/sites/default/files/01_1.pdf. მოძიებულია. 01.12.2019.

ევროსაბჭოს მინისტრთა კომიტეტი. (2001). *ევროსაბჭოს მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაცია წევრი სახელმწიფოებისადმი, ადგილობრივ საჯარო საქმეებში მოქალაქეთა მონაჭილეობის თაობაზე*. სტრასბურგი. ვებ-გვერდი: <http://www.mrdi.gov.ge/sites/default/files/05.pdf>. მოძიებულია. 01.16.2019

ევროსაბჭოს მინისტრთა კომიტეტი. (2004). *ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაცია, წევრი ქვეყნების მიმართ, ადგილობრივ და რეგიონულ დონეზე საფინანსო და საბიუჯეტო მართვის თაობაზე*. სტრასბურგი. ვებ-გვერდი: <http://www.mrdi.gov.ge/sites/default/files/08.pdf>. მოძიებულია 01.16.2019

Smoke, P. (2001). *Fiscal Decentralization in Developing Countries : A Review of Current Concepts and Practice*. New York. ვებ-გვერდი: <https://www.researchgate.net>. მოძიებულია. 01.18.2019

Kersting, N and Vetter, A. (2003). *Reforming Local Government in Europe, Local government reform in the Baltic countries*. Wiesbaden. ვებ-გვერდი: <https://books.google.com>. მოძიებულია. 01.18.2019

Aristovik, A. (2009). *FISCAL DECENTRALIZATION IN EASTERN EUROPE: TRENDS AND SELECTED ISSUES*. Ljubljana. ვებ-გვერდი: rtsa.ro/tras/index.php/tras/article/download/69/65. მოძიებულია. 01.20.2019

Trasberg, V. (2009). *BALTIC LOCAL GOVERNMENTS' FISCAL SITUATION: TWO DECADES OF REFORM*. Journal of Baltic Studies. No. 2. ვებ-გვერდი: <https://www.jstor.org/stable/43212875>. მოძიებულია. 01.20.2019

Ivane Javakhishvili Tbilisi State University

Roman Bagdavadze

Political and Economic Assessment of Local Self-Governments: In
2012-2018, Factors Disrupting Decentralization

Master of Arts (M.A.) program in Public Policy and Administration

Master's thesis is done to obtain a Master's Degree in Public Policy and
Administration

Head of the thesis: Aleqsandre Svanishvili -
Doctor

Nana Macharashvili-Doctor of political science

Tbilisi

2019 year