

ადგილობრივი დემოკრატიის გზამკვლევი საქართველოსთვის

შედგენილია ადგილობრივი
თვითმმართველობის ტრენინგის
სტრატეგიის სამუშაო ჯგუფის მიერ

გამოცემულია საქართველოში ევროპის
საბჭოს საინფორმაციო ბიუროს მიერ, 2004

Council of Europe
European Commission



Conseil de l'Europe
Commission européenne

გამოცემა დაფინანსებულია
საქართველოსათვის ევროპის საბჭოსა და ევროკომისიის
ერთობლივი პროგრამის ფარგლებში

სარჩევი

სარჩევი.....	3
შესავალი	7
კარი I – ადგილობრივი თვითმმართველობის კონცეფცია	12
კარი II – დეცენტრალიზაცია.....	20
კარი III – ადგილობრივი ხელისუფლების ფუნქციები	28
კარი IV – თვითმმართველობის საჯარო მოხელეთა პროფესიული განვითარებისა და თანამდებობრივი წინსვლის გარანტიები	33
კარი V – გამჭვირვალობა და ანგარიშვალდებულება	39
ბოლოთქმა	43
ტერმინთა განმარტება	45

1991 წელს ქართულმა საზოგადოებრიობამ, დამოუკიდებლობის აქტის მიღებით, საჯაროდ გამოხატა დემოკრატიული სახელმწიფოს მშენებლობის სურვილი. 2003 წლის ნოემბერში კიდევ ერთხელ გაცხადდა, რომ ქვეყანას პრიორიტეტები არ შეუცვლია და დემოკრატიის დამკვიდრება კვლავ რჩება ახალი ქართული სახელმწიფოს უმთავრეს ამოცანად. დემოკრატიული სახელმწიფო კი წარმოუდგენელია ძლიერი და ეფექტიანი ადგილობრივი თვითმმართველობის გარეშე. ადგილობრივი თვითმმართველობა უზრუნველყოფს ხალხისა და ხელისუფლების ერთიანობას, მის მიერ განუხლები კარგი მმართველობა ის სარგებელია, რომელიც დემოკრატიას ყოველი მოქალაქისთვის მოაქვს.

1998 წლიდან გარკვეული ნაბიჯები გადაიდგა საქართველოში ადგილობრივი დემოკრატიის დასამკვიდრებლად - ჩატარდა ადგილობრივი არჩევნები, მიღებული იქნა ორგანული კანონი „ადგილობრივი მმართველობისა და თვითმმართველობის შესახებ“. თუმცა სრულფასოვანი თვითმმართველობის დამკვიდრებამდე ჯერ კიდევ გრძელი გზაა გასავლელი. აუცილებელია საკანონმდებლო ბაზის დახვეწა, დეცენტრალიზაციის პროცესის დასრულება, იმ წინააღმდეგობათა გადალახვა, რაც ხელს უშლის ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარებას. ამ მხრივ ერთ-ერთ შემაფერხებელ ფაქტორს წარმოადგენს თვითმმართველობის განვითარების ნათლად ჩამოყალიბებული კონცეფციის უქონლობა. წინამდებარე **გზამკვლევის** ღირსება სწორედ ის გახლავთ, რომ იგი განვითარების ორიენტორებს იძლევა და ხელისუფლებას კონკრეტული გეგმების შემუშავებაში დაეხმარება.

საქართველო ევროპის ნაწილია. ისტორიული განვითარების გარკვეულ პერიოდში ჩვენ მოვწყდით მას, მაგრამ ქართული საზოგადოება ყოველთვის იბრძოდა ამ ერთიანობის აღსადგენად. დღეს გვეძლევა ისტორიული შანსი, დავიწყოთ ევროპულ სამყაროში რეინტეგრაციის პროცესი. სავსებით შესაძლებელია, რომ ეს

პროცესი უნინარესად მმართველობით სფეროში ევროპული სტანდარტებისა და პრინციპების დამკვიდრებით დაიწყო. ამისათვის კი უდიდესი მნიშვნელობა ევროპულ სტრუქტურებთან აქტიურ თანამშრომლობას ენიჭება.

ვუხდით რა გულითად მადლობას ევროპის საბჭოს განუელი დახმარებისთვის, გამოეხატავეთ მზადყოფნას, მომავალშიც ვითანამშრომლოთ მასთან საქართველოში დემოკრატიის დამკვიდრებისთვის.

მალხაზ ბეგიაშვილი

საქართველოს პრეზიდენტის რეგიონალური პოლიტიკისა და მართვის სამსახურის უფროსი

საქართველოს სახელმწიფო კანცელარია
თბილისი, 2003 წლის იანვარი

დემოკრატია სათუთი რამ არის, იგი ქარიან ლამეში ანთებულ ლამპარს ჰგავს, მისი ანთება ძნელია, ჩაქრობა კი ძალზე იოლი. ეს ლამპარი მძლავრად რომ ანთებდეს, ამისათვის არა მარტო ადგილობრივი მმართველობის, არამედ ძლიერი ადგილობრივი თვითმმართველობის არსებობაა აუცილებელი. ეს დემოკრატიის დედაარსი გახლავთ.

საქართველოს მთავრობა მნიშვნელოვან ნაბიჯებს დგამს ქვეყანაში კანონიერებისა და მმართველობის კარგი პრაქტიკის დასამკვიდრებლად. ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებმა უნდა შეძლონ ახალი ფუნქციების განხორციელება, ადგილობრივმა საზოგადოებამ უნდა გაითავისოს დემოკრატიის რეალური მნიშვნელობა და გააკონტროლოს ხელისუფლების ორგანოები. უმნიშვნელოვანესი როლი უნდა შეასრულონ არასამთავრობო ორგანიზაციებმა და სამოქალაქო საზოგადოების თითოეულმა წევრმა.

ეს **გზამკვლევი** სწორედ ამ ადამიანებისთვის დაინერა, ის ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის პრინციპების დამკვიდრების გზებს აჩვენებს და განმარტავს ცენტრალური თუ ადგილობრივი ხელისუფლების უფლებებს, მოვალეობას და პასუხისმგებლობას. **გზამკვლევი** შექმნილია როგორც საგანმანათლებლო და განმარტებითი ნყარო, იგი შეიძლება გამოყენებული იქნეს როგორც სემინარებსა და ოფიციალურ შეხვედრებზე, ასევე ინდივიდუალური გათვითცნობიერებისთვის. ეს **გზამკვლევი** უნდა გავრცელდეს **თემებში**, ადგილობრივი და ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოებში.

ევროპის საბჭო მოხარულია, მხარი დაუჭიროს და დაეხმაროს საქართველოს ხელისუფლებას, რათა დემოკრატიის ლამპარი უფრო მეტად კაშკაშებდეს ამ ქვეყანაში.

ფილიპ ბლერი

დირექტორი, ადგილობრივი და რეგიონალური დემოკრატიისთვის თანამშრომლობის დირექტორატი

ევროპის საბჭო, სტრასბურგი. იანვარი, 2003

შესავალი

წარმოდგენილი პუბლიკაციის მიზანია, გადმოსცეს ადგილობრივი დემოკრატიის ძირითადი პრინციპები და გამოიხატოს ეფექტიანი ადგილობრივი თვითმმართველობის ის გზები, რაც ყველაზე უფრო მეტად შეესაბამება საქართველოს მოქალაქეთა მოთხოვნებს. ამ **გზამკვლევის** დანიშნულებაა:

- ხელი შეუწყოს ურთიერთგაგებას ადგილობრივ ხელისუფლებასა და მოსახლეობას შორის, განმარტოს, თუ რას ნიშნავს ადგილობრივი დემოკრატია;
- წახალისოს თანამშრომლობა ცენტრალურ ხელისუფლებას, თვითმმართველობის ორგანოებსა და სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტებს შორის.

ეს **გზამკვლევი** დაფუძნებულია **ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის** პრინციპებზე. ქარტიას საქართველოს ხელისუფლებამ 2002 წელს მოაწერა ხელი. პირველად ქარტია 1985 წელს იქნა ხელმოწერილი და იგი ადგილობრივი თვითმმართველობის საერთო ევროპულ პრინციპებს ასახავს.

გზამკვლევი განკუთვნილია ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლებისთვის, ვინც აქტიურად არის ჩართული ადგილობრივი დემოკრატიის დამკვიდრების პროცესში. ამ პუბლიკაციის მიზნობრივ ჯგუფში შედიან თვითმმართველობის ლიდერები, საკრებულოს წევრები, საჯარო მოხელეები, ვისზეც დიდად არის დამოკიდებული კარგი მმართველობისა და უკეთესი მომავლის მიღწევა. **გზამკვლევი** ასევე საინტერესო იქნება იმ პირებისათვის, ვისაც ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში აკადემიური თუ პრაქტიკული ინტერესი გააჩნია.

ქვემოთ მოცემულ თავებში განხილულია ადგილობრივი თვითმმართველობის პრინციპები, რომლებიც მხოლოდ მაშინ არის ღირებული, თუ მათ იზიარებს ცენტრალური ხელისუფლება, თვითმმართველობა და მთლიანად საზოგადოება.

რა არის ადგილობრივი თვითმმართველობა?

ადგილობრივი თვითმმართველობა მმართველობით პროცესებში მოსახლეობის უშუალო მონაწილეობის კარგი მექანიზმი და ადგილობრივი დემოკრატიის საფუძველთა საფუძველია. ადგილობრივი არჩევნები იძლევა საშუალებას, რომ მოსახლეობამ არჩეული ხელისუფლების მეშვეობით მართოს ადგილობრივი საქმეები, მოითხოვოს ანგარიშგება განეული საქმიანობის შესახებ. ყოველდღიური შეხვედრები, საზოგადოებრივი აზრის გამოკითხვა, მოქალაქეთა მონაწილეობა სხვადასხვა სახის კომიტეტებსა და კომისიებში ის მექანიზმებია, რაც ადგილობრივი ხელისუფლების ხალხთან სიახლოვეს განაპირობებს.

ადგილობრივი თვითმმართველობა დამყარებულია მოსახლეობის მონაწილეობაზე და იგი ხალხსა და ხელისუფლებას შორის ერთგვარი „ხელშეკრულებაა“, სადაც ორმხრივი უფლებები და მოვალეობებია მოცემული. ამ ხელშეკრულების მიხედვით, ადგილობრივ მოსახლეობას აქვს უფლება:

- მიიღოს კარგი მმართველობა;
- მიიღოს ინფორმაცია საკითხებისა და გადაწყვეტილებების შესახებ;
- მონაწილეობდეს ადგილობრივი პოლიტიკის ფორმირების პროცესში.

ეს ხელშეკრულება განსაზღვრავს მოქალაქეთა პასუხისმგებლობასაც — ითანამშრომლოს ადგილობრივ ხელისუფლებასთან; მიაწოდოს მას საკუთარი აზრი; გადაიხადოს გადასახადები; მხარი დაუჭიროს ადგილობრივ ინიციატივებს და გამოიყენოს საკუთარი საარჩევნო ხმა უკეთესი მომავლისათვის.

თავის მხრივ, ადგილობრივი ხელისუფლება მოვალეა:

- გაუწიოს საზოგადოებას კარგი ხელმძღვანელობა;
- მიაწოდოს ეფექტიანი მომსახურება;
- იყოს გამჭვირვალე და ანგარიშვალდებული.

ხელისუფლებას, ასევე, აქვს უფლება:

- მიიღოს გადაწყვეტილებები იმ ადგილობრივ საკითხებზე, რაც მის უფლებამოსილებაში შედის;
- მათ შორის, ადგილობრივი გადასახადების გაზრდასა და საჯარო სახსრების მართვაზე.

**თვითმმართველობა შესაძლებელია მხოლოდ იქ,
სადაც ხალხი და ხელისუფლება პასუხისმგებლობით
ეკიდებიან საკუთარ მოვალეობებსა და უფლებებს.**

ცენტრალური ხელისუფლების როლი

საქართველოს ცენტრალურ ხელისუფლებას აქვს უფლება და მოვალეობა, დაანესოს ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობის ჩარჩოები, რომლებიც დაფუძნებული უნდა იყოს საქართველოს კონსტიტუციასა და პარლამენტის მიერ მიღებულ კანონებზე.

ცენტრალური ხელისუფლება, ასევე, უზრუნველყოფს ეროვნული ინტერესების დაცვას საჯარო მომსახურების იმ სფეროებში, რომლებიც ადგილობრივი ხელისუფლების კომპეტენციაში შედის. ამ სფეროებში ცენტრალური ხელისუფლების პასუხისმგებლობა ერთიანი სტანდარტების შემოღებით შემოიფარგლება. ასეთი სტანდარტების შემოღება და მათი შესრულების კონტროლი არანაირად არ უნდა ზღუდავდეს ადგილობრივი თვითმმართველობის კანონიერ უფლებებს. ცენტრალურმა ხელისუფლებამ მაქსიმალურად უნდა უზრუნველყოს თვითმმართველობის ორგანოები ამ სტანდარტების მიღწევისათვის საჭირო ფინანსური თუ სხვა სახის რესურსებით.

**თვითმმართველობა ეფექტიანია,
როდესაც ცენტრალური და ადგილობრივი
ხელისუფლება აქტიურად თანამშრომლობენ
მოსახლეობის საკეთილდღეოდ.**

ადგილობრივი არჩევნების მნიშვნელობა

დემოკრატიის მისაღწევად აუცილებელია, რომ ადგილობრივი ხელისუფლების (როგორც წარმომადგენლობითი, ასევე აღმასრულებელი ხელისუფლების) უმაღლესი თანამდებობის პირები ადგილობრივი მოსახლეობის მიერ ირჩეოდნენ პირდაპირი და

ფარული კენჭისყრის საფუძველზე. ქვეყნის საარჩევნო სისტემა უნდა უზრუნველყოფდეს ამომრჩეველთა ნების სრულყოფილად წარმოჩენას და არჩევნების სამართლიანად ჩატარებას.

საქართველოში თვითმმართველობის პირველი არჩევნები 1998 წელს ჩატარდა, რამაც დეცენტრალიზაციის პროცესს დაუდო სათავე. სრულფასოვანი თვითმმართველობა დამკვიდრდა ქალაქებისა და სოფლების დონეზე. პირველ წლებში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები მრავალ წინააღმდეგობას წააწყდნენ. განსაკუთრებით თვალშისაცემი იყო დეცენტრალიზაციის არასრულფასოვნება და რეალური სახელისუფლებო ბერკეტების არარსებობა. მოგვიანებით საქართველოს ხელისუფლებამ ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის კანონში ახალი შესწორებები შეიტანა. გაფართოვდა ადგილობრივი თვითმმართველობის (პატარა ქალაქებისა და სოფლების) კომპეტენციები.

ამ ცვლილებების მიუხედავად, ორი ქალაქი (თბილისი და ფოთი) ცენტრალური ხელისუფლების პირდაპირი გავლენის ქვეშ რჩება. მათი მერები ქვეყნის პრეზიდენტის მიერ ინიშნებიან და არ არიან პირდაპირ ანგარიშვალდებულნი ადგილობრივი მოსახლეობის წინაშე. იგივე ეხება რაიონის აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურებს. მნიშვნელოვნად შეიზღუდა რაიონული რგოლის წარმომადგენლობითობა. აქ გვაქვს ასოცირებული საკრებულო, რომელიც არ ირჩევა, იგი ადგილობრივი თვითმმართველობის მეთაურებისგან კომპლექტდება. შესაბამისად, რაიონულ დონეზე თვითმმართველობა შეზღუდულია.

ადგილობრივი დემოკრატია დიდად არის დამოკიდებული გამართულ საკანონმდებლო ბაზაზე. საქართველოში მისი სრულყოფა ჯერ არ არის დასრულებული. აუცილებელია მთელი რიგი კანონების მიღება, რაც უზრუნველყოფს რესურსებისა და ქონების გადაცემას ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისთვის.

თუმცა, მხოლოდ საკანონმდებლო ცვლილებები არ არის საკმარისი. ეფექტიანი თვითმმართველობა სწორ დამოკიდებულებასა და გამართულ ხელმძღვანელობას საჭიროებს. აუცილებელია ადგილობრივი მოხელეების კომპეტენტურობა და ორგანიზებულობა, ისევე, როგორც ადგილობრივი მოსახლეობის მზადყოფნა, მიიღოს მონაწილეობა ადგილობრივი დემოკრატის დამკვიდრებაში.

ყველამ — ადგილობრივმა მოსახლეობამ,
საკრებულოს წევრებმა, საჯარო მოხელეებმა,
არასამთავრობო ორგანიზაციებმა თუ პარლამენტის
წევრებმა — უნდა გაითავისოს ეფექტიანი
ადგილობრივი თვითმმართველობის
დამკვიდრების საჭიროება.

პარი I – ადგილობრივი თვითმმართველობის კონცეფცია

თვითმმართველობის არსებობა ადგილობრივი დემოკრატიის ფუნდამენტური პრინციპია. იგი გულისხმობს მოქალაქის უფლება-სა და პასუხისმგებლობას, მონაწილეობა მიიღოს იმ საკითხების გადაწყვეტაში, რაც უშუალოდ მას და მის საცხოვრებელ არეალს ეხება. შესაბამისად, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები მაქსიმალურად ახლოს უნდა იდგნენ მოსახლეობასთან და იცავდნენ მის ინტერესებს.

სუბსიდიარობის პრინციპი

სუბსიდიარობის მიხედვით, ძალაუფლება განხორციელებული უნდა იყოს მმართველობის იმ დონეზე, რომელიც ყველაზე უფრო ახლოს არის მოქალაქეებთან. წამგებიანია იმ კომპეტენციათა კონცენტრაცია ცენტრალურ ხელისუფლებაში, რომლებიც ადგილობრივ დონეზე უკეთ აღსრულდება. მეორე მხრივ, თუ გარკვეული უფლებამოსილებანი ცენტრალურ დონეზე უფრო ეფექტიანად ხორციელდება, მაშინ ისინი ცენტრალურ ორგანოებს უნდა ეკუთვნოდეს.

სუბსიდიარობის პრინციპი არის გარანტია, რომ საჯარო პოლიტიკა ხელისუფლების ყველა დონეზე იქნება წარმატებული და მის განხორციელებაში მოსახლეობის დიდი მასები მიიღებენ მონაწილეობას. თუმცა, სუბსიდიარობის იდეას მეორე მხარეც აქვს. ეს არის ადგილობრივი ხელისუფლების შესაძლებლობა — რამდენად ეფექტიანად და წარმატებით შეუძლია მას განახორციელოს საკუთარი კომპეტენციები. კომპეტენციათა სუბსიდიარობა ადგილობრივი თვითმმართველობისგან მოითხოვს:

- კვალიფიციურ მოხელეებს;
- არჩეული საკრებულოს არსებობას;
- ადეკვატურ ფინანსურ უზრუნველყოფას;
- აუცილებელი ინფრასტრუქტურის არსებობას.

**თუ ზემოთ ჩამოთვლილი კომპონენტები
არსებობს, სწორედ ადგილობრივ
დონეზეა შესაძლებელი
სუბსიდიარობის პრინციპის ხორცშესხმა.**

თემის ლიდერობა, საჯარო მომსახურების გატარება და მოქალაქეთა მონაწილეობა

თემს ერთ არეალზე განსახლებული ადამიანებისა და სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტების ერთიანობა ქმნის. ადგილობრივი მოსახლეობის მიერ არჩეული ხელისუფლება მონოდებული უნდა იყოს, უხელმძღვანელოს თემს და მიანოდოს მას მომსახურება მაღალი სტანდარტების შესაბამისად. თემის ლიდერობის უმნიშვნელოვანესი კომპონენტი ადგილობრივ მოსახლეობასთან მუშაობის უნარია. ლიდერს უნდა შესწევდეს ძალა, ჩართოს ხალხი დიალოგში მისი მომავლის, საცხოვრებელი გარემოს და ხელისუფლების შესახებ.

ინსტიტუციებთან მუშაობის უნარი ლიდერობის მნიშვნელოვანი კომპონენტია. კონსულტაციების, ერთობლივი დაგეგმვისა და თანამშრომლობის მეშვეობით უნდა ჩამოყალიბდეს ის პოლიტიკა და პრაქტიკა, რაც ერთობლივი ინტერესების გატარებას უზრუნველყოფს.

აუცილებელია, ადგილობრივმა საზოგადოებამ იცოდეს, თუ რა სახის მომსახურება უნდა მიიღოს ხელისუფლებისგან. თავის მხრივ, ადგილობრივი თვითმმართველობაც უნდა შეეცადოს, რომ ეს მომსახურება მაქსიმალურად შეესაბამებოდეს ადგილობრივ საჭიროებებს.

თვითმმართველობა და სამოქალაქო საზოგადოება მხარდამხარ უნდა მუშაობდნენ ადგილობრივი პრობლემების გამოსავლენად და გადასაჭრელად.

**მოქალაქეთა მონაწილეობა — სამოქალაქო
ორგანიზაციების, სამეზობლო ასოციაციებისა და
ადგილობრივი ბიზნესის მეშვეობით — ადგილობრივი
დემოკრატიის უმთავრესი პრინციპია.**

ადგილობრივი დემოკრატიის განმარტება

დემოკრატიის მრავალგვარი განმარტება არსებობს, მაგრამ იმავდროულად არის ზოგადი შეთანხმება ფუძემდებლურ პრინციპებზე, კერძოდ:

- **დემოკრატია ემყარება მოქალაქეთა არჩევანს**, რაც ნიშნავს ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოების პერიოდული და სამართლიანი არჩევნების ჩატარებას. ადგილობრივ მოსახლეობას უნდა ჰქონდეს თავისუფალი არჩევანის უფლება და ხელისუფლება უნდა იცვლებოდეს სახალხო კენჭისყრით და არა ძალის გამოყენებით.
- დემოკრატიულ მმართველობაში **პოლიტიკურ ოპოზიციასა და უმცირესობას უნდა ჰქონდეთ არა მარტო საკუთარ შეხედულებათა გამოხატვის შესაძლებლობა, არამედ უნდა შეეძლოთ პოლიტიკის მიღების პროცესზე ზეგავლენის მოხდენაც**. ეს უფრო მეტია, ვიდრე უბრალო წარმომადგენლობა საკანონმდებლო ორგანოში. ეს ნიშნავს სერიოზულ დამოკიდებულებას ოპოზიციის მიმართ, მისთვის ჯეროვანი მნიშვნელობის მინიჭებას, მისი გამოცდილების გამოყენებას ორმხრივი ინტერესების დასაცავად.
- **არჩევნების შედეგად შესაძლებელი უნდა იქნეს მმართველი პარტიების და კოალიციების შეცვლა**. მმართველ პარტიას სახელმწიფო ხელისუფლებაზე არანაირი ავტოქტონური უფლება არ გააჩნია. ამომრჩეველს შეუძლია მისცეს ხმა როგორც მმართველ, ასევე ოპოზიციურ პარტიებს.
- **ადგილობრივი დემოკრატია კანონის უზენაესობას ეფუძნება**. ეს გულისხმობს კანონის პატივისცემას. არაკეთილსინდისიერი მოხელეები, რომლებიც უგულბებულყოფენ კანონის მოთხოვნებს, დათხოვნილნი უნდა იქნენ დაკავებული თანამდებობებიდან.

და ბოლოს, ადგილობრივი თვითმმართველობის უმთავრესი მიზანია, გააუმჯობესოს ეკონომიკური და სოციალური პირობები მოსახლეობისთვის. **სუფთა წყალი, ენერგომომარაგება, ჯანსაღი საკვები, ბინა, დასაქმება, განათლება და კეთილდღეობა – ეს არის ადგილობრივი მთავრობის ზრუნვის საგანი და დემოკრატიის კეთილი ნაყოფი.**

მოსახლეობის მონაწილეობა

როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, ადგილობრივი დემოკრატია მოსახლეობას ანიჭებს გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ჩართვის შესაძლებლობას. ხშირ შემთხვევაში, მოსახლეობამ გაცილებით უკეთ იცის საკუთარი პრობლემები და მათი გადაჭრის გზების მოძიებაც თავადვე ხელეწიფება. მაგალითად, ადგილობრივმა ბიზნესმენმა ყველაზე კარგად იცის, რა არის საჭირო ადგილობრივი ბიზნესის განვითარებისთვის.

საკრებულოს წევრები ყოველდღიურად უნდა იყვნენ დაკავებულნი ადგილობრივი მოსახლეობის პრობლემებით.

ადგილობრივი დემოკრატია უფრო მეტია, ვიდრე მხოლოდ ადგილობრივი საკრებულოს არსებობა. ადგილობრივმა ხელისუფლებამ უნდა უზრუნველყოს მოქალაქეთა აქტიური მონაწილეობა. მან უნდა განავითაროს ურთიერთობა საზოგადოების ყველა ინსტიტუტთან და გაუნაწილოს მათ პასუხისმგებლობა.

ამისთვის მხოლოდ საჯარო ინფორმაციის გავრცელება არ არის საკმარისი. ხელი უნდა შეეწყოს ხელისუფლებასა და საზოგადოებას შორის დიალოგის და თანამშრომლობის დაწყებას, რაც არსებული პრობლემების მოგვარებაში დაგვეხმარება.

ძალაუფლების დაყოფის პრინციპი

ადგილობრივი თვითმმართველობა ძალაუფლების დაყოფის პრინციპზეა დაფუძნებული. სახელმწიფო ძალაუფლება განაწილებულია.

ხელისუფლების დაყოფა აუცილებელია, რათა თავიდან ავიცილოთ ძალაუფლების კონცენტრირება ერთი ადამიანის ხელში, რაც უდიდეს საფრთხეს წარმოადგენს დემოკრატიისთვის.

ძალაუფლების გამიჯვნა აუცილებელია ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზეც. აქ ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოები პასუხისმგებელნი არიან ადგილობრივი პოლიტიკისა და კანონმდებლობის ფორმირებაზე, ხოლო აღმასრულებელი ხელისუფლება და საჯარო მოხელეები — პოლიტიკისა და კანონების ცხოვრებაში გატარებაზე. პოლიტიკური პარტიები და არჩეული წარმომადგენლები პატივს უნდა სცემდნენ თვითმმართველობის საჯარო მოხელეთა არაპარტიულობას და უნდა უზრუნველყოფდნენ აღმასრულებელი შტოს მუშაობის სტაბილურობას. მაგალითად, ახლადარჩეულმა მერმა ძველი აპარატი პოლიტიკური მოტივით არ უნდა დაითხოვოს.

ადგილობრივი მოხელეები ხელშეუხებელი უნდა იყვნენ პოლიტიკური პროცესების მიერ, ისინი უნდა ასრულებდნენ თავიანთ პროფესიულ მოვალეობას იმისდა მიუხედავად, რომელმა პოლიტიკურმა ძალამ გაიმარჯვა არჩევნებში.

აუცილებელია ძალაუფლების დაყოფა ხელისუფლების სხვადასხვა დონეებს შორის. კომპეტენცია ცენტრალურ, რეგიონალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის მკაფიოდ და სამართლიანად უნდა იყოს გამიჯნული ქვეყნის კონსტიტუციითა და კანონებით. აუცილებელია, კანონმდებლობით ზუსტად იყოს დადგენილი ცენტრალური ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ძალაუფლების საზღვრები. დემოკრატიული სისტემებისთვის მიუღებელია ფუნქციათა დუბლირება ან ცენტრალური ხელისუფლების დომინირება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებზე.

უფლებამოსილების დელეგირება

ადგილობრივ ხელისუფლებას საკუთარი ფუნქციების შესასრულებლად ორი სახის უფლებამოსილება გააჩნია — საკუთარი და დელეგირებული.

- ადგილობრივი ორგანოები საკუთარ უფლებამოსილებას ახორციელებენ დამოუკიდებლად, საკუთარი პასუხისმგებლობით. დაუშვებელია ცენტრალური ხელისუფლების პირდაპირი ადმინისტრაციული ჩარევა ექსკლუზიურ უფლებამოსილებათა განხორციელებაში;
- დელეგირებული უფლებამოსილებანი გადაეცემა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს. ამ უფლებამოსილებათა გამოყენების ზედამხედველობას ახორციელებს ის ორგანო (ან სახელისუფლებო რგოლი), რომელმაც მოახდინა დელეგირება.

უფლებამოსილებათა დელეგირება არ შეიძლება იყოს იძულებითი. იგი შეთანხმებული უნდა იყოს ორივე მხარეს შორის გაფორმებული ხელშეკრულების სახით და უზრუნველყოფილი შესაბამისი ფინანსური თუ მატერიალური რესურსებით.

**ის, რომ თვითმმართველობის ორგანოები
აღჭურვილნი უნდა იყვნენ სრული,
კანონიერი და ადეკვატური უფლებამოსილებით,
ადგილობრივი დემოკრატიის
საფუძველთა საფუძველია.**

მერი/გამგებლის როლი

მერი/გამგებელი თვითმმართველობის ლიდერია. იგი წარადგენს ადგილობრივ ხელისუფლებას ხალხისა და სხვა ინსტიტუტების წინაშე. ძლიერი თვითმმართველობა და კარგი მენეჯმენტი სწორედ რომ მერით/გამგებლით იწყება. ადგილობრივი აღმასრულებელი ხელისუფლების არჩეული მეთაური მოქალაქეთა წინაშე ანგარიშგებისა და ადგილობრივი ინტერესების დაცვის გარანტიაა.

დელეგირებული კომპეტენციის განხორციელების დროს ადგილობრივი აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაური იმავედროულად ცენტრალური ხელისუფლების მიმართ არის პასუხისმგებელი. მან უნდა უზრუნველყოს მომსახურების განწევა გამოყოფილი ბიუჯეტებისა და სტანდარტების ფარგლებში. თუმცა დელეგირებული უფლებამოსილების გატარების დროს ადგილობრივი აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურის უმთავრესი პრიორიტეტი ადგილობრივი ინტერესების დაცვა უნდა იყოს, რამეთუ სწორედ ამ მოტივით მოხდა კომპეტენციის დელეგირება. მერის არჩევითობა საშუალებას აძლევს ამომრჩეველს, გავლენა იქონიოს საკუთარი სოფლისა თუ ქალაქის ხელისუფლებაზე.

ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოები

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები მხოლოდ ცენტრალური ხელისუფლების პოლიტიკის გამტარებლები არ უნდა იყვნენ. მათ საკუთარი პასუხისმგებლობა, ძალაუფლება და ადგილი აქვთ. ძალაუფლების განსახორციელებლად ისინი საკუთარ სამსახურებს ქმნიან. **ადგილობრივი ხელისუფლება არ შეიძლება იყოს ეფექტიანი ადეკვატური და ეფექტიანი ადგილობრივი სამსახურების არსებობის გარეშე.**

ადგილობრივი ხელისუფლება მუშაობს იმ ტერიტორიულ საზღვრებში, რომლებიც კანონის მიერ არის დადგენილი. ხშირ შემთხვევაში ეფექტიანობის გაზრდის მოტივით რამდენიმე თვითმმართველობის გაერთიანებაც შეიძლება მოხდეს. ასეთი გაერთიანება სასარგებლოა ეკონომიკური და ფინანსური კუთხითაც, თუმცა მსხვილ თვითმმართველ ერთეულებში ძნელია მოსახლეობის მნიშვნელოვანი მონაწილეობის მიღწევა. თანამედროვე პრაქტიკა აჩვენებს, რომ **მცირე ზომის თვითმმართველობები ნაკლებ ეფექტიანნი არიან, მიუხედავად იმისა, რომ ისინი უფრო ახლოს დგანან მოსახლეობასთან.**

სად არის ბალანსი ეფექტიანობასა და მოსახლეობასთან სიახლოვეს შორის? ეს არის კითხვა, რომელსაც პარლამენტმა, მთავრობამ და ადგილობრივმა ხელისუფლებამ ერთად უნდა უპასუხო. თვითმმართველობის ერთეულების საზღვრების შეცვლა მხოლოდ მათი თანხმობით უნდა მოხდეს, მთავარია, არ დაირღვეს ბალანსი ფინანსურ ეფექტიანობასა და წარმომადგენლობითობას შორის.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის მუხლები

მუხლი 2 – ადგილობრივი თვითმმართველობის კონსტიტუციური და სამართლებრივი საფუძველი

ადგილობრივი თვითმმართველობის პრინციპი აღიარებული იქნება შიდა კანონმდებლობით და, შესაძლებლობის შემთხვევაში, კონსტიტუციით.

მუხლი 3 – ადგილობრივი თვითმმართველობის კონცეფცია

1. ადგილობრივი თვითმმართველობა ნიშნავს ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების უფლებასა და შესაძლებლობას, კანონის ფარგლებში მოაწესრიგონ და მართონ საზოგადოებრივი საქმეების მნიშვნელოვანი წილი მათი პასუხისმგებლობით და ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესების შესაბამისად.

2. ამ უფლების განხორციელება ხდება საბჭოების ან ასამბლეების მიერ, რომლებიც შედგებიან პირდაპირი, თანაბარი და საყოველთაო ხმის მიცემის საფუძველზე ფარული კენჭისყრით არჩეული წევრებისაგან და რომლებთანაც შეიძლება არსებობდნენ მათ წინაშე პასუხისმგებელი აღმასრულებელი ორგანოები. ეს დებულება არანაირ ზეგავლენას არ მოახდენს მოქალაქეთა მონაწილეობაზე ასამბლეებში, რეფერენდუმებში და ნებისმიერი სახის პირდაპირ მონაწილეობაზე იქ, სადაც ეს კანონით ნებადართულია.

მუხლი 5 – ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოს ადმინისტრაციული საზღვრების დაცვა

ცვლილებები ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოს ადმინისტრაციულ საზღვრებში არ იქნება შეტანილი შესაბამის ადგილობრივ ორგანოსთან წინასწარი კონსულტაციის გარეშე, შესაძლებლობის შემთხვევაში, რეფერენდუმის ჩატარების საშუალებით იქ, სადაც კანონით ეს ნებადართულია.

პარი II – დეცენტრალიზაცია

სუბსიდირების პრინციპის დამკვიდრება სახელმწიფო ძალაუფლების დეცენტრალიზაციით უნდა მოხდეს. ქართული კანონმდებლობა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს აძლევს უფლებას, შეიმუშაონ, დააფინანსონ და განახორციელონ ადგილობრივი განვითარების პროგრამები, მართონ ადგილობრივი მნიშვნელობის საჯარო საქმეები. ასევე, საქართველოს მთავრობამ ადგილობრივ ორგანოებს გადასცა გარკვეული კომპეტენციები, რომელთა განხორციელებაც ადგილობრივ დონეზეა უპრიანი. მაგრამ ცენტრალურ მთავრობას დასასრულებელი აქვს რესურსებისა და ქონების გადაცემის პროცესი, რაც მნიშვნელოვნად გაზრდის დეცენტრალიზაციის ხარისხსა და თვითმმართველობის ეფექტიანობას.

დეცენტრალიზაციის სირთულეები

დეცენტრალიზაცია რთული პროცესია საქართველოსთვის და მას გარკვეული წინააღმდეგობები ახლავს, კერძოდ:

- მმართველობის ძველი პრაქტიკა და წარსულის ინერცია, რომელიც მენტალობასთან და ძველი ინსტიტუტების დაბალ ეფექტიანობასთან არის დაკავშირებული. შესაბამისად, საჭიროა ინტენსიური რეფორმების გატარება;
- ხელისუფლების სხვადასხვა დონეს შორის კონსტრუქციული ურთიერთობის ნაკლებობა;
- თვითმმართველობას ესაჭიროება მოქმედების თავისუფლება, რაც ნიშნავს ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებას, ცენტრალური ხელისუფლების ნებართვის გარეშე მიიღოს გადაწყვეტილება კონკრეტულ პრობლემებზე;
- აუცილებელია ფისკალური დეცენტრალიზაციის გაღრმავება. ეს მხოლოდ ფინანსების ან რესურსების გადაცემას კი არ უნდა

ნიშნავდეს, არამედ მიზნად ისახავდეს ადგილობრივი ბიუჯეტების, გადასახადების და ფინანსების სფეროში ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილების გაზრდას;

- ასევე აუცილებელია შესაბამისი ქონების სხვა მატერიალური რესურსების გადაცემა ადგილობრივი თვითმმართველობისთვის.

ქართული სახელმწიფო აშკარად საჭიროებს ხელისუფლების სხვადასხვა დონეს შორის ვერტიკალური და ჰორიზონტალური კავშირების არსებობას. აუცილებელია, არსებობდეს ვერტიკალური კოორდინაცია ხელისუფლების სხვადასხვა — ნაციონალურ, რეგიონალურ და ადგილობრივ — დონეებს შორის (მაგალითად, ადგილობრივ დონეზე მშენებლობის ნებართვის გაცემა კოორდინირებული უნდა იქნეს მიწის მართვის ეროვნულ პოლიტიკასთან).

თვითმმართველობის ორგანოებს მთელი ქვეყნის მასშტაბით უნდა ჰქონდეთ ჰორიზონტალური კოორდინაცია, რაც უზრუნველყოფს საერთო სტანდარტების, ურთიერთმხარდაჭერის და საუკეთესო პრაქტიკის გაზიარების შესაძლებლობას. ჰორიზონტალური კოორდინაცია ასევე გამოყენებული უნდა იქნეს ცენტრალურ ხელისუფლებასთან თანამშრომლობაში, რათა უზრუნველყოფილი იქნეს წარმატება.

ჰორიზონტალური კოორდინაციისთვის მნიშვნელოვანია თვითმმართველობათა ეროვნული ასოციაციის არსებობა, რომელიც წარადგენს ადგილობრივ ინტერესებს ეროვნულ დონეზე.

დეცენტრალიზაცია სამ პოლიტიკურ, ადმინისტრაციულ და ფისკალურ კომპონენტს მოიცავს:

პოლიტიკური დეცენტრალიზაცია ნიშნავს ადგილობრივ დონეზე წარმომადგენლობითი ორგანოების არჩევას და ამ წარმომადგენლობითი ორგანოებისთვის, მათი კომპეტენციების ფარგლებში, პოლიტიკურ და საკანონმდებლო გადაწყვეტილებათა მიღების უფლების მინიჭებას.

ადმინისტრაციული დეცენტრალიზაცია ნიშნავს თვითმმართველობის ორგანოებისთვის ფართო უფლებამოსილებათა გადაცემას, მათ შორის, სახელმწიფო საქმეების მართვისა და საჯარო მომსახურების სფეროში.

ფისკალური დეცენტრალიზაცია თვითმმართველობისთვის კომპეტენციათა განსახორციელებლად აუცილებელი ფინანსების (და აქტივების/გადასახადების განკარგვის უფლების) გადაცემას გულისხმობს.

უფლებამოსილებათა განაწილება

ხელისუფლების ორგანოს უფლებამოსილება არის ნებართვა და შესაძლებლობა, შეასრულოს გარკვეული ფუნქცია. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს რამდენიმე უფლებამოსილება გააჩნიათ: ექსკლუზიური, დელეგირებული, ნებაყოფლობითი, ადმინისტრაციული, მომსახურებითი, საინვესტიციო და მარეგულირებელი. საქართველოს კანონი „ადგილობრივი მმართველობისა და თვითმმართველობის შესახებ“ მხოლოდ ორი სახის უფლებამოსილებას (ექსკლუზიურს და დელეგირებულს) აკონკრეტებს, კერძოდ:

ექსკლუზიური კომპეტენციები	
<ul style="list-style-type: none"> • ადგილობრივ ორგანოთა დებულებების მიღება • ადგილობრივი ქონების მართვა • ადგილობრივი ბიუჯეტები და გადასახადები • სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების გეგმების შემუშავება და დამტკიცება • მუნიციპალური სამსახურების მართვა • ადგილობრივი არქივების შენახვა • ადგილობრივი კეთილმოწყობა და გამწვანება, ადგილობრივი ტყის ფონდი • სარიტუალო მომსახურება, სასაფლაოს მოვლა 	<ul style="list-style-type: none"> • ბინათმშენებლობა და განსახლება • საჯარო ინფორმაციის გავრცელება • მუნიციპალური ტრანსპორტი და გზები • ურბანული განვითარება და დაგეგმარება, გენერალური გეგმის შედგენა • ჯანდაცვის, კულტურისა და სოციალური დაცვის მუნიციპალური პროგრამები • საცხოვრებელი, სოციალურ-კულტურული და საყოფაცხოვრებო დანიშნულების დაწესებულებათა ხელშეწყობა • ელექტროენერგიით, გაზითა და წყლით მომარაგება

დელეგირებული კომპეტენციები	
<ul style="list-style-type: none"> • სამოქალაქო რეგისტრაცია • ბუნების დაცვა და სანიტარული სამსახურები 	<ul style="list-style-type: none"> • სახელმწიფო ქონების მართვა • სამხედრო განვების ორგანიზება

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს არ შეუძლიათ, სირთულის მოტივით უარი თქვან ექსკლუზიური კომპეტენციის განხორციელებაზე, რადგან სწორედ მათი ეფექტიანი გატარებით არის შესაძლებელი საზოგადოების ყურადღების მიპყრობა. ამიტომაც, **თუ ადგილობრივ ხელისუფლებას სურს, მოიპოვოს საზოგადოების ნდობა, მან უნდა იზრუნოს საკუთარ კომპეტენციათა სრულად და ეფექტიანად გატარებისთვის.**

თითოეული კომპეტენციის განხორციელება საჭიროებს გამართულ სექტორულ კანონმდებლობას, სადაც თვითმმართველობის კონკრეტული ამოცანები იქნება განსაზღვრული. საქართველოში ჯერ კიდევ არ არსებობს მთელი რიგი უმნიშვნელოვანესი კანონებისა, მათ შორის, კანონი „ადგილობრივი ბიუჯეტების შესახებ“.

მხოლოდ ფართო უფლებამოსილებათა მინიჭება ვერ განაპირობებს თვითმმართველობის ორგანოთა ეფექტიანობას, თუ თვითმმართველობის განკარგულებაში არ არის აუცილებელი ფინანსური რესურსები. საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები ვერ ფლობენ მათი კომპეტენციების გატარებისთვის აუცილებელ სახსრებს. ძირითადი საბიუჯეტო შემოსავლები ჯერ კიდევ ცენტრალური ხელისუფლების ხელშია თავმოყრილი.

ფისკალური დეცენტრალიზაცია

ფისკალური დეცენტრალიზაციის უმთავრესი დანიშნულებაა, უზრუნველყოს თვითმმართველობის ორგანოები თავიანთი კომპეტენციის გატარებისთვის აუცილებელი ფინანსური რესურსებით. ადგილობრივი თვითმმართველობა მაშინ არის ეფექტიანი, როცა იგი უფლებებსა და პასუხისმგებლობასთან ერთად მნიშვნელოვან რესურსებსაც ფლობს.

თვითმმართველობის განვითარებისთვის აუცილებელია, რომ ადგილობრივი ბიუჯეტის მნიშვნელოვანი ნაწილი ადგილობრივი გადასახადებიდან შემოდის. თუ ადგილობრივი გადასახადები არ არის საკმარისი თვითმმართველობის უფლებამოსილებათა განსახორციელებლად, ცენტრალურმა ხელისუფლებამ უნდა გამოიყენოს მიზნობრივი და გამოთანაბრებითი ტრანსფერების (გრანტების) ინსტიტუტი, რათა უზრუნველყოფილი იქნეს ცხოვრების თანაბარი პირობები და საჯარო მომსახურების მაღალი ხარისხი მთელი ქვეყნის მასშტაბით.

გამოთანაბრებითი გრანტების (ტრანსფერების) რაოდენობა სპეციალური ფორმულისა და გამართული კრიტერიუმების გამოყენებით უნდა დგინდებოდეს. თავიდან უნდა იქნეს აცილებული ამ გრანტების რაოდენობისა და ადრესატების განსაზღვრაზე ისეთი ფაქტორების ზემოქმედება, როგორც არის პიროვნული თუ პარტიული გარიგებები, არაფორმალური ურთიერთობანი სახელისუფლებო ძალებს შორის.

ფისკალური დეცენტრალიზაციის უმთავრესი პირობაა, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს ჰქონდეს ადგილობრივი გადასახადის და მოსაკრებლების შემოღების უფლება (როგორც მომსახურებაზე, ასევე სხვადასხვა სახის ნებართვების გაცემაზე). თუმცა ძალზე მაღალი გადასახადები მმართველ პარტიას ამომრჩეველთა ხმების დაკარგვით ემუქრება.

ასევე მნიშვნელოვანია ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების გავლენა ადგილობრივი გადასახადის ამკრეფ სამსახურებზე. გადასახადების ამკრეფი სამსახურების მკვეთრად ცენტრალიზაციის შემთხვევაშიც კი, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს უნდა ჰქონდეთ შესაძლებლობა, აკონტროლონ ადგილობრივი ბიუჯეტის საგადასახადო ნაწილის შევსება და მისი შეუსრულებლობის შემთხვევაში დასვან შესაბამისი სამსახურების პასუხისმგებლობის საკითხი.

ფისკალური დეცენტრალიზაციის განხორციელება საქართველოსთვის მნიშვნელოვანი, მაგრამ რთული ამოცანაა. ჯერ კიდევ არ არის მკაფიოდ განსაზღვრული:

- რა უნდა იყოს ბალანსი ადგილზე მიღებულ შემოსავლებსა და ცენტრალური მთავრობიდან მიღებულ სახსრებს შორის;
- რა მექანიზმების თუ ფორმულის გამოყენებით უნდა განაწილდეს ცენტრალური მთავრობის ტრანსფერები;
- რა მოცულობით უნდა იყოს ადგილობრივი ხელისუფლება პასუხისმგებელი გადასახადების აკრეფაზე.

აუცილებელია ხელისუფლებისა და სამოქალაქო საზოგადოების ძალისხმევა, რათა ამ კითხვებზე დროულად იქნეს გაცემული პასუხი.

ფისკალური დეცენტრალიზაციის მთავარი პრინციპებია:

- სამართლიანობა და თანაბარუფლებიანობა ეროვნული დოვლათის შექმნასა და განაწილებაში;
- ანგარიშგება მოსახლეობის მიმართ, რათა გარანტირებული იქნეს საჯარო ფულის ხარჯვა საზოგადოების ინტერესების შესაბამისად;
- მოქალაქეთა მონაწილეობა საბიუჯეტო პროცესში, რაც საშუალებას აძლევს მოსახლეობას, გაეღწეოს მოახდინოს ადგილობრივი ხელისუფლების გადანყვეტილებებზე;
- ტექნიკური დახმარება ადგილობრივი ხელისუფლებისათვის, რათა მან შეიძინოს ფინანსების მართვის ცოდნა და გამოცდილება;
- საბიუჯეტო დანახარჯების ოპტიმიზაცია ხარისხიანი და იაფი საჯარო მომსახურების მისაღწევად.

ფისკალური დეცენტრალიზაციის პრინციპების მიღწევის გზებია გამართული და სისტემური საკანონმდებლო ბაზის შექმნა, სადაც ნათლად იქნება განსაზღვრული ხელისუფლების თითოეული რგოლის საბიუჯეტო და ფისკალური უფლებამოსილებანი.

ზედამხედველობა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებზე

ცენტრალურ ხელისუფლებას უფლება აქვს, ზედამხედველობა გაუწიოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტებს. დელე-

გირებული კომპეტენციების შემთხვევაში, მიღებული გადაწყვეტილების კანონიერებას და ეფექტიანობას ამოწმებს ის ორგანო, რომელმაც გადასცა უფლებამოსილება.

ექსკლუზიური კომპეტენციების სფეროში მიღებული გადაწყვეტილება შეიძლება გაუქმებული იქნეს სასამართლოს მიერ. საქართველოს კანონმდებლობით რაიონის გამგებელს აქვს თვითმმართველობის გადაწყვეტილების ერთი თვის ვადით შეჩერებისა და სასამართლოსთვის მიმართვის უფლება. ეს ნორმა დიდ გაუგებრობას იწვევს ადგილებზე, რადგან არ არის დახვეწილი შეჩერებული გადაწყვეტილების ამოქმედების წესი, შედეგად ზედამხედველობის ეს ნორმა თვითმმართველობის ორგანოებზე ზემოქმედების საშუალებად შეიძლება იქნეს გამოყენებული.

თუ თვითმმართველობის მიერ მიღებული გადაწყვეტილება კონკრეტული მოქალაქის უფლებას არღვევს, მოქალაქეს შეუძლია მიმართოს სასამართლოს (ან სახალხო დამცველს).

ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის მუხლები

მუხლი 4 – ადგილობრივი თვითმმართველობის კომპეტენციის სფერო

3. როგორც წესი, სახელმწიფო უფლება-მოვალეობების განხორციელება ხდება ხელისუფლების იმ ორგანოს მიერ, რომელიც ყველაზე ახლოს არის მოქალაქეებთან. მოვალეობების გადანაწილება სხვა ორგანოსათვის უნდა მოხდეს შესაბამისი ამოცანების მოცულობისა და ხასიათის, ასევე ეკონომიკისა და ეფექტიანობის მოთხოვნების გათვალისწინებით;
4. ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოებისათვის მინიჭებული უფლებამოსილება, როგორც წესი, იქნება სრული და ექსკლუზიური. იგი არ შეიძლება შეიზღუდოს სხვა ცენტრალური ან რეგიონალური ორგანოს მიერ, კანონით განსაზღვრული შემთხვევების გარდა;
5. ცენტრალური ან რეგიონალური ორგანოების მიერ უფლებამოსილებათა დელეგირების შემთხვევაში, ხელისუფლების

ადგილობრივ ორგანოებს ენიჭებათ, რამდენადაც ეს შესაძლებელია, თავისუფლება, მოახდინონ დელეგირებული უფლებამოსილებების განხორციელება ადგილობრივ პირობებთან მისადაგებით;

6. რამდენადაც ეს შესაძლებელია, ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებს უნდა გაენიოთ კონსულტაციები სათანადო დროს და შესაბამისი გზებით ყველა იმ საკითხის დაგეგმვასა და მათზე გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, რომლებიც მათ პირდაპირ ეხება.

მუხლი 8 – ადმინისტრაციული ზედამხედველობა ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოთა საქმიანობაზე

1. ნებისმიერი ადმინისტრაციული ზედამხედველობა ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებზე შეიძლება განხორციელდეს კონსტიტუციით ან კანონით განსაზღვრული პროცედურების შესაბამისად და მათ მიერ განსაზღვრულ შემთხვევებში;
2. ნებისმიერი ადმინისტრაციული ზედამხედველობა ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების საქმიანობაზე, როგორც წესი, მიზნად უნდა ისახავდეს კანონსა და კონსტიტუციურ პრინციპებთან შესაბამისობის მიღწევას, ამასთან, ადმინისტრაციული ზედამხედველობა შეიძლება განხორციელდეს მაღალი დონის ხელისუფლების ორგანოების მიერ იმ ამოცანების შესრულებასთან დაკავშირებით, რომლებიც მათ დელეგირებული აქვთ ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოებისათვის;
3. ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებზე ადმინისტრაციული ზედამხედველობა განხორციელდება ისეთი გზით, რომ მაკონტროლებელი ხელისუფლების ორგანოს ჩარევა პროპორციაში იყოს იმ ინტერესების მნიშვნელობასთან, რომელთა დაცვაც არის განზრახული.

პარი III – ადგილობრივი ხელისუფლების ფუნქციები

საზოგადოდ, ადგილობრივ ხელისუფლებას სამი ფუნქცია აკისრია:

- საჯარო მომსახურების გატარება ადგილებზე;
- მდგრადი განვითარების ხელშეწყობა;
- სამოქალაქო მშვიდობისა და სტაბილურობის უზრუნველყოფა.

საჯარო მომსახურების გატარება

როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, ადგილობრივი მომსახურების ეფექტიანობა განაპირობებს საზოგადოების მხარდაჭერას ადგილობრივი ხელისუფლებისადმი. საჯარო მომსახურების დროს აუცილებელია, უზრუნველყოფილი იქნეს:

- ადგილობრივი საჭიროებების დაკმაყოფილება;
- მაღალი სტანდარტების მიღწევა;
- თანაბარი ხელმისაწვდომობა;
- დახარჯული სახსრებით გაორმაგებული ეფექტის მიღება.

ყოველივე ეს რთული მისაღწევია. უმთავრესი ამოცანა ადგილობრივი პრობლემების გამოვლენაა, რაც მოსახლეობასთან მჭიდრო თანამშრომლობას საჭიროებს. ადგილობრივ ინსტიტუციებს უნდა ჰქონდეთ მოსახლეობის მოსმენის უნარი და მათი მოთხოვნების გათვალისწინების შესაძლებლობა. ადგილობრივი ხელისუფლების ყველაზე ძნელი ამოცანა მოსახლეობის საჭიროებებსა და არსებულ რესურსებს შორის ოპტიმალური ბალანსის შენარჩუნებაა.

საჯარო მომსახურების გატარება უზრუნველყოფილი უნდა იყოს ძალთა კოორდინაციით, ინფორმაციის გაცვლითა და მოხელეთა ტრენინგით. ზოგიერთი მომსახურება უკეთ შეიძლება იქ-

ნეს მიწოდებული არასამთავრობო და კერძო სექტორებთან პარტნიორობით. ამ თანამშრომლობამ შეიძლება დამატებითი რესურსები მოგვცეს.

საჯარო მომსახურების ყველაზე რთული უბნებია:

- ინფრასტრუქტურის მართვა და განვითარება. მაგალითად, დასუფთავება, წყლის სისტემა, სანიტარული მომსახურება;
- ბინათმშენებლობა (განსაკუთრებით, დაბალშემოსავლიანი ოჯახებისთვის), ასევე, ურბანული და სასოფლო სტრუქტურების განვითარება;
- ჯანდაცვის მუნიციპალური პროგრამები, როცა ხარისხი მინიმალური რესურსებით უნდა იქნეს მიღწეული;
- ადგილობრივი ეკონომიკის განვითარება, დასახლებებში ბიზნესის განვითარებისთვის ხელსაყრელი გარემოს შექმნა, ინვესტიციების მოზიდვა და მოსახლეობის დასაქმება;
- მუნიციპალური ტრანსპორტი და გზები, რაც ხელს შეუწყობს ეკონომიკურ განვითარებას და კავშირებს სხვადასხვა რეგიონებთან;
- ელექტრო და გაზომმარაგება, რათა უზრუნველყოფილი იქნეს მათი ხელმისაწვდომობა შესაბამის ფასად;
- კომუნალური მომსახურების განვითარება.

ადგილობრივი ხელისუფლების ფუნქციების უზრუნველსაყოფად აუცილებელია, ცენტრალურმა ხელისუფლებამ სექტორულ კანონმდებლობაში მკაფიოდ ჩამოაყალიბოს ადგილობრივი ხელისუფლების კონკრეტული ამოცანები თითოეული კომპეტენციის მიხედვით.

მდგრადი განვითარება

ადგილობრივი თვითმმართველობის უმთავრესი ფუნქცია საკუთარი ტერიტორიების მდგრადი განვითარების უზრუნველყოფაა. 1996 წელს გაერთიანებული ერების ორგანიზაციამ მდგრადი განვითარება განსაზღვრა როგორც „მომავალი თაობების განვითარებისა და სიცოცხლისთვის აუცილებელი ბუნებრივი სისტემების დაცვა“. თავისთავად ცხადია, რომ მხოლოდ ეკონომიკის განვითარება არ განაპირობებს ადამიანთა საზოგადოების მდგრად განვითარებას, ცხოვრების ხარისხს და რესურსებზე თანასწორ ხელმისაწვდომობას.

ადგილობრივი ხელისუფლების გადაწყვეტილებები უნდა ემსახურებოდეს გრძელვადიან განვითარებას. მაგალითად, განათლების სექტორის გაძლიერებით და ინფრასტრუქტურის განვითარების პროექტებით შეიძლება ბიზნესის ხელშეწყობი გარემოს შექმნა. მდგრადი განვითარება იძლევა ჩარჩოებს, რომლებშიც თემებმა შეიძლება საკუთარი რესურსები ეფექტიანად გამოიყენონ, შექმნან ქმედითუნარიანი ინფრასტრუქტურა, დაიცვან და განავითარონ ცხოვრების დონე. მდგრადი განვითარება არის გარანტია იმგვარი ჯანმრთელი გარემოს არსებობისა, რომელიც უნდა ემსახუროს როგორც ჩვენს, ასევე მომდევნო თაობებს.

მდგრადი განვითარებისთვის აუცილებელია არსებული სოციალური და ეკონომიკური ინსტიტუტების მოდერნიზება და სისტემური ცვლილების მიღწევა. კერძოდ, საჭიროა:

- მინის მართვის ეფექტიანი სისტემა, რომელიც უზრუნველყოფს ბუნების დაცვას ბიზნესის და მშენებლობის პროგრამების განხორციელების დროს;
- ენერჯისა და მასალების ეფექტიანი გამოყენება, რაც გულისხმობს უნარჩენო წარმოების ციკლების დაფუძნებას და არაგანახლებადი ენერჯების წილის სისტემატურ შემცირებას განახლებადი ენერჯების გაზრდის ხარჯზე;
- ბუნებრივი სისტემების — მინათმოქმედების, ტყისა და წყლის რესურსების — გამოყენება ისე, რომ ისინი მომავალშიც ემსახურონ ჯანსაღი და პროდუქტიული გარემოს არსებობას;
- ისეთი სტრატეგიის შემუშავება, რაც ამცირებს ბუნებრივი რესურსების გამოყენებას და ნეგატიურ გავლენას ბუნებაზე;
- ბუნებრივი კატასტროფების პრევენცია რესურსების კონსერვაციას, რაც მიღწეული უნდა იქნეს ადგილობრივ თემებთან მჭიდრო თანამშრომლობით;
- ბუნებრივ რესურსებზე მიჯაჭვულობის შემცირება ალტერნატიული რესურსების ძიების ხარჯზე.

სამოქალაქო მშვიდობისა და სტაბილურობის უზრუნველყოფა

საქართველო მრავალეროვანი ქვეყანაა, ზოგიერთ რეგიონში ეთნიკური უმცირესობები მოსახლეობის უმრავლესობას წარმოადგენენ. აქ მოსახლეობა ცუდად ფლობს ქართულ ენას და მცირე-

დი ინფორმაცია გააჩნია თავის უფლებებსა და მოვალეობებზე, რაც სამოქალაქო დაპირისპირების მიზეზი შეიძლება გახდეს. ამ მხრივ საქართველოს უკვე აქვს ნეგატიური გამოცდილება.

ეთნიკური კონფლიქტი სხვადასხვა ადგილობრივი პრობლემით შეიძლება იყოს განპირობებული - დანაყებული სატრანსპორტო პოლიტიკით, დამთავრებული მშობლიური ენის საკითხითა თუ დასაქმებით. შესაბამისად, ადგილობრივი ხელისუფლების როლი უმნიშვნელოვანესია კონფლიქტების გადალახვაში. **თვითმმართველობა სახესხვაობის მართვის მოქნილი მექანიზმია.**

ისტორია გვასწავლის, რომ ინტეგრაცია და სამოქალაქო მშვიდობა დამყარებულია:

- სხვათა ეთნიკური თვითიდენტიფიკაციის პატივისცემაზე;
- ჯგუფური და ინდივიდუალური უფლებების დაცვაზე;
- და ძალაუფლების დეცენტრალიზაციაზე, რაც ხელს უწყობს გარიგებებს და მრავალმხრივი ინტერესების დაცვას ადგილობრივ დონეზე.

კონფლიქტოლოგები დიდ მნიშვნელობას ანიჭებენ კონსენსუსის მიღწევასა და მოლაპარაკებების უნარ-ჩვევების არსებობას თვითმმართველობის ორგანოებში. კომპეტენტური და ეფექტიანი ხელისუფლება სამოქალაქო მშვიდობისა და სტაბილურობის უმთავრესი გარანტია.

სამოქალაქო სტაბილურობის მისაღწევად აუცილებელია:

- ეთნიკური უმცირესობების შესაძლებლობათა გაზრდა, რაც გულისხმობს სამოქალაქო განათლებას, ადგილობრივი გადანაწევტილების მიღებაში მონაწილეობას და ადგილობრივ ხელისუფლებაზე ეთნიკური უმცირესობების მხრიდან კონტროლის გაზრდას;
- კულტურულ ავტონომიას, რაც გულისხმობს ეთნიკურ უმცირესობათა უფლებას, განავითარონ საკუთარი კულტურა და მიიღონ განათლება მშობლიურ ენაზე (როგორც ეს აღიარებულია ევროპის საბჭოს კონვენციაში „ეთნიკურ უმცირესობათა

დაცვის შესახებ” და „ევროპულ ქარტიის რეგიონალურ და ეთნიკურ უმცირესობათა ენების შესახებ“). ცალკეულ შემთხვევებში ეს შეიძლება მოიცავდეს ტერიტორიულ ავტონომიას, რაც არ უნდა ეწინააღმდეგებოდეს ეროვნული სახელმწიფოს ტერიტორიულ მთლიანობასა და სუვერენიტეტს;

- ჯგუფებისა და პიროვნებების დაცვა, რაც გულისხმობს ეროვნულ დოვლათზე, საჯარო მომსახურებაზე, სამართალსა და დასაქმებაზე თანაბარ ხელმისაწვდომობას;
- ინტეგრაციული მიდგომები, რაც ითვალისწინებს ეთნიკური ჯგუფების მონაწილეობას ერთიანი სახელმწიფოს მშენებლობაში. ეს ნიშნავს მრავალეთნიკური კოალიციების (მათ შორის, პოლიტიკურის) მხარდაჭერას და მათი გავლენის ზრდას;
- ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებმა უნდა შეიძინონ მრავალეთნიკური გარემოს მართვის უნარ-ჩვევები, რათა შეძლონ ეროვნული ინტერესების გატარება თავიანთ ტერიტორიებზე.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის მუხლები

მუხლი 4 – ადგილობრივი თვითმმართველობის კომპეტენციის სფერო

1. ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების ძირითადი უფლებამოსილებანი და პასუხისმგებლობა განისაზღვრება კონსტიტუციით ან კანონით. ამასთან, ეს დებულება ხელს არ შეუშლის კანონის შესაბამისად ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოებისათვის დამატებითი უფლებამოსილებებისა და მოვალეობების მინიჭებას საგანგებო მიზნებით;
2. 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.

პარი IV – თვითმმართველობის საჯარო მოხელეთა პროფესიული ბანკითარებისა და თანამდებობრივი წინსვლის გარანტიები

ქართული კანონმდებლობა სახელმწიფო სამსახურში დასაქმებულთა ორ კატეგორიას გამოყოფს — პოლიტიკური თანამდებობის პირებს და საჯარო მოხელეებს, კერძოდ:

- **პოლიტიკური თანამდებობის პირები** - პრეზიდენტი, პარლამენტის თავმჯდომარე, მინისტრები, პარლამენტის წევრები, ავტონომიური რესპუბლიკების ხელმძღვანელები, არჩეული მერები და საკრებულოს წევრები;
- **საჯარო მოხელეები** - ვინც ამზადებს და ახორციელებს პოლიტიკური თანამდებობის პირთა მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებებს და პასუხისმგებელია საჯარო მომსახურების გატარებაზე.

საჯარო მოხელეთა როლი უმნიშვნელოვანესია სახელისუფლებო სისტემაში. სწორედ მათ კომპეტენტურობაზე დამოკიდებული პოლიტიკურ გადაწყვეტილებათა ცხოვრებაში გატარება.

საჯარო მოხელეები ორ ჯგუფად იყოფიან: **ა) სახელმწიფო მოხელეები** — ვინც დაკავებულია ცენტრალური მთავრობის უწყებებში და ავტონომიური რესპუბლიკის საჯარო ინსტიტუტებში, და **ბ) ადგილობრივი თვითმმართველობის საჯარო მოხელეები** — ადამიანები, ვინც ადგილობრივ ხელისუფლებაში მუშაობს.

ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელეები ემსახურებიან ადგილობრივი საკრებულოს წევრებს, მართავენ ადგილობრივ სამსახურებს და ადგილობრივი ინტერესების შესაბამისად წყვე-

ტენ პრობლემებს. ადგილობრივი თვითმმართველობის ეფექტიანობა დიდად არის დამოკიდებული ამ მოხელეთა პროფესიონალიზმზე.

საჯარო სამსახურის ძირითადი პრინციპებია:

- **ეროვნული ინტერესების ერთგულება**, რაც გულისხმობს სახელმწიფო ინტერესების უზენაესობას პირად ინტერესებზე;
- **კონსტიტუციისა და კანონების პატივისცემა**. ეს ნიშნავს, რომ საჯარო მოხელეები უნდა მოქმედებდნენ მხოლოდ თავიანთი კომპეტენციის ფარგლებში და ამკვიდრებდნენ კანონის უზენაესობას ყოველდღიურ საქმიანობაში;
- **ადამიანის უფლებებისა და სამოქალაქო თავისუფლების დაცვა**. ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლები პატივს უნდა სცემდნენ და იცავდნენ ადამიანის უფლებებს. საჯარო ინფორმაცია და მომსახურება უნდა მიენოდოს ყველას, ეთნიკური, პოლიტიკური და რელიგიური დისკრიმინაციის გარეშე;
- **საჯარო მომსახურების ხარისხის უზრუნველყოფა**. საჯარო მოხელემ უნდა უზრუნველყოს მოსახლეობის ინტერესების დაცვა საჯარო მომსახურების განვითარების დროს;
- **გამჭვირვალობა**. საჯარო სამსახური უნდა ემყარებოდეს საჯაროობის პრინციპებს, რაც გულისხმობს სრული და ადეკვატური საჯარო ინფორმაციის გავრცელებას და მოსახლეობის მონაწილეობას სახელისუფლებო პროცედურებში;
- **საჯარო სამსახურის არაპარტიულობა**. საჯარო მოხელე ვალდებულია, განიოს მომსახურება, მიუხედავად იმისა, თუ რომელი პარტია დგას ხელისუფლების სათავეში;
- **საჯარო სამსახურის პროფესიონალიზაცია**. საჯარო მოსამსახურის დანიშნულების და წახალისების მთავარი გარანტი პროფესიონალიზმია. იგი ემყარება მოხელეთა შესაბამის უნარ-ჩვევებს, გამოცდილებასა და კომპეტენტურობას. **კომპეტენტურობა ნიშნავს მოხელის შესაძლებლობას, გამოიყენოს საკუთარი უნარი და გამოცდილება სამსახურებრივი მოვალეობის შესასრულებლად**. თვითმმართველობის მოხელეთა კომპეტენტურობისა და გამოცდილების შესამოწმებლად გათვალისწინებულია ატესტაციის მექანიზმი.

მოხელეთა პროფესიონალიზმი უნდა იყოს მათი თანამდებობრივი დანიშნულების ერთადერთი გარანტი, ვინაიდან მხოლოდ კომპეტენტურ მოხელეს შეუძლია კანონით დაკისრებული უფლება-მოვალეობების წარმატებით შესრულება.

საჯარო მოხელის სტატუსი

ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელის სამუშაო პირობები და სტატუსი ერთნაირი უნდა იყოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ყველა ორგანოში. ეს ხელს შეუწყობს საჯარო მოხელეთა კადრების სტაბილურობას. საქართველოში საჯარო სამსახური ერთიანია, რაც გულისხმობს მოხელეთა კვალიფიკაციის და პროფესიული განვითარების, მათი თანამდებობრივი წინსვლის თანაბარ შესაძლებლობებს. ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელის შრომის ანაზღაურება უნდა იყოს ადეკვატური და უკავშირდებოდეს მის მიერ შესრულებული სამუშაოს მოცულობას. მოხელეების შრომა უნდა ანაზღაურდეს სახელმწიფო სახსრებიდან, ისინი არ უნდა იყვნენ დაკავებულნი კერძო ბიზნესში და არ უნდა იღებდნენ ხელფასს სხვა წყაროებიდან. საჯარო მოხელეს აქვს შვებულების, პენსიის და სხვა შეღავათების მიღების უფლება. ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელეთა სამართლებრივი სტატუსი განსაზღვრულია საქართველოს კანონით „საჯარო სამსახურის შესახებ“. იგივე კანონი განსაზღვრავს მათ სოციალურ გარანტიებსაც.

საჯარო მოხელეებს ცხადად უნდა ესმოდეთ საკუთარი უფლება-მოვალეობები და გააჩნდეთ შესაბამისი ცოდნა და გამოცდილება, რაც აუცილებელია საჯარო სამსახურის პრინციპების დაცვისა და წარმატებული საქმიანობისათვის.

საჯარო მოხელეებს უნდა ჰქონდეთ შესაძლებლობა, აიმაღლონ კვალიფიკაცია როგორც საკუთარი ორგანიზაციების გარეთ, ასევე სამსახურიდან მოუწყვეტლად. აუცილებელია თვითმმართველობის მოხელეთა კვალიფიკაციის ამაღლების და დასაქმების საერთო, ეროვნული სტანდარტების არსებობა. ეს სტანდარტები უნდა ესადაგებოდეს როგორც სახელმწიფო, ასევე პიროვნების ინტერესებს და ითვალისწინებდეს სამუშაოზე აყვანის და დანიშნულების პროცედურებს.

მოხელეთა პროფესიული მომზადების ეროვნული სტრატეგია

ცენტრალური მთავრობის პასუხისმგებლობის სფეროს განეკუთვნება თვითმმართველობის საჯარო მოხელეთათვის პროფესიული განვითარების პერსპექტივების შექმნა. ცენტრალურმა ხელისუფლებამ უნდა შემოიღოს ერთიანი მოთხოვნები საჯარო მოხელეთა მიმართ, რათა უზრუნველყოს მათი პროფესიული დონის ამაღლება, ასევე, შეიმუშაოს სპეციალური სანქციები მოხელეთა კვალიფიკაციის შეუსაბამობის შემთხვევაში.

სანქციების დანესებასთან ერთად, ცენტრალურმა ხელისუფლებამ უნდა უზრუნველყოს კვალიფიკაციის ამაღლების ეფექტიანი და ხელმისაწვდომი სისტემის არსებობა. ცენტრალური ხელისუფლების პრეროგატივაა, განსაზღვროს უნარ-ჩვევების ის მინიმუმი, რაც აუცილებელია თვითმმართველობის მოხელისთვის, და უზრუნველყოს ამ მინიმუმის მინოდება თითოეული მოხელისთვის.

ზემოთ აღნიშნულთან ერთად, აუცილებელია ისეთი ინსტიტუტის არსებობა, რომელიც ხელს შეუწყობს მოხელეთა კვალიფიკაციის ამაღლების ერთიანი სტანდარტების დანერგვას, მოახდენს კვალიფიკაციის ამაღლების პროგრამების კოორდინაციას, წაახალისებს თანამშრომლობას სახელმწიფო და არასახელმწიფო სექტორს შორის. ეროვნულ დონეზე უნდა შემუშავდეს მოხელეთა კვალიფიკაციის ამაღლების ეროვნული სტრატეგია, რომელიც ადგილობრივი თვითმმართველობის ეროვნულ ასოციაციასთან და სამოქალაქო საზოგადოების სხვა ინსტიტუტებთან მჭიდრო თანამშრომლობით განხორციელდება.

თვითმმართველობის ასოციაციებისა და არასამთავრობო ორგანიზაციების მონაწილეობა კვალიფიკაციის ამაღლების ეროვნულ

ნული სტრატეგიის განხორციელებაში მნიშვნელოვნად გაზრდის ამ ღონისძიებათა ეფექტიანობას და გამჭვირვალობას, უზრუნველყოფს ფართო საზოგადოებრივ მხარდაჭერას.

**ადგილობრივი თვითმმართველობის
ეროვნულმა ასოციაციამ მნიშვნელოვანი
როლი უნდა ითამაშოს მოხელეთა
გადამზადების სტანდარტების
დანესებაში და აკონტროლოს ამ
გადამზადების ხარისხი.**

განსაკუთრებული ყურადღება სჭირდებათ თვითმმართველობის ორგანოთა უმაღლეს პირებს (მერი/გამგებელი). მათ კომპლექსური ფუნქციები აკისრიათ, რაც შესაბამის ცოდნასა და გამოცდილებას საჭიროებს. მერი/გამგებელი დიდი მნიშვნელობის თანამდებობაა ადგილობრივ თვითმმართველობაში და მის პროფესიონალიზმზე დიდად არის დამოკიდებული ადგილობრივი დემოკრატიის არსებობა.

**ადგილობრივი თვითმმართველობის
ევროპული ქარტიის მუხლები**

**მუხლი 6 – შესაბამისი ადმინისტრაციული სტრუქტურები
და ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოთა
ამოცანების წყარო**

2. თვითმმართველობის ადგილობრივი ორგანოების მოხელეთა სამსახურის პირობები უნდა იძლეოდეს იმის საშუალებას, რომ მოხდეს მაღალკვალიფიციური პერსონალის დაქირავება დამსახურებისა და კომპეტენტურობის საფუძველზე; ამ მხრივ უზრუნველყოფილი იქნება პროფესიული მომზადების ადეკვატური საშუალებები, ანაზღაურება და სამსახურებრივი დანინაურების საშუალებები.

მუხლი 7 – პირობები, რომელთა მიხედვითაც ხდება უფლებამოსილებათა განხორციელება ადგილობრივ დონეზე

1. ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებში არჩეული წარმომადგენლების სამსახურის პირობებით უზრუნველყოფილი იქნება მათი ფუნქციების თავისუფალი განხორციელება;
2. ამ პირობებით უზრუნველყოფილი იქნება სამსახურებრივი მოვალეობების განხორციელების დროს განეული ხარჯების შესაბამისი ფინანსური კომპენსაცია, ისევე, როგორც, სათანადო შემთხვევებში, კომპენსაცია სახსრების დაკარგვის შემთხვევაში ან შესრულებული სამუშაოს ანაზღაურება და შესაბამისი სოციალური დაცვა;
3. ნებისმიერი ფუნქცია ან საქმიანობა, რომელიც განიხილება როგორც შეუთავსებელი ადგილობრივ არჩევით თანამდებობასთან, განისაზღვრება კანონით ან ძირითადი სამართლებრივი პრინციპებით.

პარი V – გამჭვირვალობა და ანგარიშვალდებულება

გამჭვირვალობა

ადგილობრივი ხელისუფლების გამჭვირვალობა დემოკრატიის უმთავრესი მოთხოვნაა. ეს გულისხმობს, რომ:

- გადანყვეტილებები, რომლებიც ეხება ადგილობრივ მოსახლეობას, მასთან შეთანხმებით და ღიად უნდა იყოს მიღებული;
- მმართველობითი პროცედურები უნდა იყოს გასაგები, გეგმები გამოქვეყნებული, ყოველდღიური საქმიანობა – კონტროლირებადი და აფიშირებული;
- საზოგადოებისთვის ცნობილი უნდა იყოს ადგილობრივი ხელისუფლების შემოსავლის წყაროები, ხარჯების ადრესატები. ფულადი ანგარიშები ღია უნდა იყოს საზოგადოების მხრიდან მონიტორინგისთვის.

ადგილობრივი მთავრობის პროგრამები ადგილობრივი გადასახადებით შექმნილი ბიუჯეტიდან ფინანსდება, შესაბამისად, ყოველ მოქალაქეს აქვს უფლება, მოითხოვოს ინფორმაცია იმასთან დაკავშირებით, თუ როგორ დაიხარჯა მის მიერ ადგილობრივ ბიუჯეტში ჩადებული ფული.

ხელისუფლების გამჭვირვალობა მეტია, ვიდრე ინფორმაციის გავრცელება. ადგილობრივ მოსახლეობას უნდა ჰქონდეს შესაძ-

ლებლობა, დაესწროს კოლეგიალური ორგანოს სხდომებს, მიიღოს ინფორმაცია სხვადასხვა სამთავრობო კომისიებისა თუ ჯგუფების მუშაობის შესახებ. საზოგადოება წინასწარ უნდა იყოს ინფორმირებული მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებების შესახებ და უნდა შეძლოს ამ გადაწყვეტილებათა პროექტების წინასწარი განხილვა.

ადგილობრივი მოხელეების ერთ-ერთი ფუნქციაა ურთიერთობა მასმედიასთან. რადიო, ტელევიზია და გაზეთი მოსახლეობასთან კომუნიკაციის კარგი საშუალებაა. პრესკონფერენციები და მასობრივი ინფორმაციის საშუალებებში წარმართული კამპანიები ხაზს უსვამენ მიღწევებს და ზრდიან საზოგადოებრივ მხარდაჭერას. იმავდროულად, მედია ყველაზე ადრე ააშკარავებს შეცდომებსა და არაეფექტიან საქმიანობას. ადგილობრივი ხელისუფლების ინსტიტუციური ურთიერთობა მედიასთან დემოკრატიული მმართველობის წინაპირობაა.

ადგილობრივი ხელისუფლების გამჭვირვალობის მექანიზმები განსაზღვრულია საქართველოს ადმინისტრაციული კოდექსით. ეს კოდექსი თითოეულ მოქალაქეს ანიჭებს საჯარო ინფორმაციის მიღების უფლებას.

სამოქალაქო ნდობის ამაღლება

ადგილობრივი მოსახლეობა უნდა ენდობოდეს საკუთარ ხელისუფლებას, ხოლო ნდობა განაპირობებს არჩევნებში მოქალაქეთა მონაწილეობის მაღალ მაჩვენებელს. შესაბამისად, მნიშვნელოვანია ნდობა როგორც არჩეული, ასევე დანიშნული ხელისუფლების მიმართ.

ადგილობრივი საკრებულოს წევრები და თვითმმართველობის მოხელეები ყოველდღიურად უნდა ახდენდნენ მაღალი მოქალაქეობრივი თვითშეგნების დემონსტრირებას.

მაღალი თანამდებობის პირები განაპირობებენ კლიმატს ადგილობრივ ხელისუფლებაში. ისინი არიან ლიდერები და მისაბაძი უნდა იყვნენ სხვა ადგილობრივი მოხელეებისთვის, რაც გულისხმობს, რომ მათ:

- თავიდან უნდა აიცილონ ინტერესთა კონფლიქტი და ღიად განაცხადონ მისი არსებობის შემთხვევაში;
- უარი უნდა თქვან ისეთ შემოთავაზებებზე, რაც შეუთავსებელია მათ წარმომადგენლობით ფუნქციასთან;
- უნდა წარმოადგინონ ქონებრივი დეკლარაცია;
- თავი უნდა აარიდონ ძალაუფლების გამოყენებას პირადი ან ნათესავთა ინტერესების სასარგებლოდ;
- უარი უნდა თქვან საჩუქრებზე და უკანონო გარიგებებზე;
- დეკლარირება უნდა გაუკეთონ ყველა საჩუქარს, რომელიც მიიღეს ხელისუფლებაში ყოფნის დროს;
- თანამშრომელთა სამუშაოზე აყვანა უნდა განახორციელონ მხოლოდ მათი პროფესიული შესაბამისობის მიხედვით;
- პატივი უნდა სცენ საკრებულოს წევრების პრეროგატივასა და ძალაუფლებას;
- უნდა იხელმძღვანელონ საჯაროობის პრინციპით და უპასუხონ მასმედიისა და საზოგადოების შეკითხვებს.

ანგარიშვალდებულება

ხელისუფლების ანგარიშვალდებულება დემოკრატიის ნიშანია. ადგილობრივმა ხელისუფლებამ უნდა გამოაქვეყნოს ინფორმაცია განუთლი სამუშაოებისა და დახარჯული თანხების შესახებ.

საქართველოს კანონმდებლობა მოითხოვს, რომ ადგილობრივმა ხელისუფლებამ ჩააბაროს ანგარიში ადგილობრივი ბიუჯეტების შესრულების შესახებ. წლიური ანგარიშების გამოქვეყნება ადგილობრივი ხელისუფლების პროფესიონალიზმსა და ანგარიშვალდებულებაზე მიუთითებს.

**ხელისუფლების მაღალი ანგარიშვალდებულება
არჩევნების დროს თითოეული მოქალაქის სწორ
არჩევანს განაპირობებს.**

ადგილობრივი ხელისუფლების ანგარიშვალდებულება განასხვავებს დემოკრატიულ და ტოტალიტარულ სისტემებს. არადემოკრატიულ ქვეყნებში მოხელეები უწინარესად ზემდგომი ორგანოების წინაშე არიან ანგარიშვალდებულნი, დემოკრატიულ სისტემებში კი ხელისუფლება ხალხს აბარებს ანგარიშს.

ადგილობრივი თვითმმართველობა ხორციელდება ხალხისთვის და ხალხის მიერ. შესაბამისად, ადგილობრივი ხელისუფლება სრულად უნდა იყოს აღჭურვილი საჯარო საქმეების მართვისთვის აუცილებელი უფლებამოსილებით, რესურსებით და უნარით.

პოლოტიკა

ადგილობრივი დემოკრატია ერთჯერადი მოვლენა არ არის. იგი ხანგრძლივი და კომპლექსური პროცესია. საქართველომ მნიშვნელოვანი ნაბიჯები გადადგა ადგილობრივი თვითმმართველობის დამკვიდრების გზაზე; ჩატარდა ადგილობრივი არჩევნები, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს გადაეცათ მნიშვნელოვანი კომპეტენციები. მიუხედავად ამისა, სახეზეა ხელისშემშლელი ფაქტორები, რომლებიც ნეგატიურ ზემოქმედებას ახდენს დეცენტრალიზაციის ხარისხზე, კერძოდ:

- ჯერ კიდევ არ არის მიღებული მრავალი საჭირო კანონი, მაგალითად, კანონი „ადგილობრივი ბიუჯეტების შესახებ“, რაც მნიშვნელოვნად აფერხებს თვითმმართველობის კომპეტენციების სრულფასოვნად გატარებას;
- შეზღუდულია ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსური ბაზა, ქვეყანაში ჯერ კიდევ არ განხორციელებულა ფისკალური დეცენტრალიზაცია და ადგილობრივ თვითმმართველობათა უმრავლესობას საკუთარი ბიუჯეტები მხოლოდ ნომინალურად თუ გააჩნია;
- გაურკვეველია ტერიტორიულ-ადმინისტრაციული მოწყობის საკითხი. დღეისათვის აშკარად შეიმჩნევა ფუნქციონირება და კონფლიქტი რაიონულ რგოლსა და თვითმმართველობას შორის.
- კვლავ მაღალია თვითმმართველობის უფლებამოსილებაში ცენტრალური ხელისუფლების პირდაპირი ადმინისტრაციული ჩარევის ხარისხი, რაც უნინარესად საბიუჯეტო-საფინანსო სფეროში ვლინდება;
- დაბალია მოხელეთა პროფესიონალიზმი. მართვის არსებული პრაქტიკის ცვლილების გარეშე შეუძლებელია საუბარი ადგილობრივი დემოკრატიის არსებობაზე.

დასკვნის სახით უნდა აღინიშნოს, რომ დეცენტრალიზაციის პროცესი საქართველოში გარდამტეხ ეტაპზე იმყოფება. შესაბამისად, დიდი მნიშვნელობა ენიჭება მიზანმიმართული და მწყობრი პოლიტიკის შემუშავებას. ამ გზამკვლევის მიზანიც ის გახლავთ, რომ დაეხმაროს გადაწყვეტილების მიმღებ პირებს განვითარების სწორი ორიენტირების შერჩევაში.

ტერმინთა განმარტება

ადგილობრივი თვითმმართველობა – ადგილობრივი მოსახლეობის კონსტიტუციური უფლება, მართოს ადგილობრივი მნიშვნელობის საჯარო საქმეები საკუთარი წარმომადგენლების მეშვეობით (*ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტია*).

ანგარიშვალდებულება – ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ მოსახლეობისთვის განხორციელებული საქმიანობის შესახებ სრული ინფორმაციის მიწოდება. ეს არის გზა, რომლითაც მოსახლეობა მთავრობის საქმიანობას აფასებს (*Democracy at the local level. T.D Sisk. IDEA.2001*).

დეცენტრალიზაცია – მმართველობის ისეთი მოდელი, სადაც კომპეტენციები და ფუნქციები ცენტრალური ხელისუფლებიდან ადგილობრივი ხელისუფლების დონეებზეა გადაცემული (*Democracy at the local level. T.D Sisk. IDEA.2001*).

დეკონცენტრაცია – ცენტრალური მთავრობის უწყებებს ადგილებზე აქვთ ტერიტორიული ერთეულები, რომელთა მეშვეობით განაგებენ ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხებს (*Democracy at the local level. T.D Sisk. IDEA.2001*).

დელეგირებული ძალაუფლება – ფუნქციები და კომპეტენციები, რომლებიც ცენტრალურმა ხელისუფლებამ გადასცა ქვედა რგოლებს.

დემოკრატია – მმართველობის სისტემა, რომელიც დაფუძნებულია არჩევნებზე, ხალხის ნებასა და მართვის განხორციელებაზე არჩეული წარმომადგენლების მეშვეობით. არჩევნები, პოლიტიკური უფლებები და მოსახლეობის მონაწილეობა დემოკრატიის უმთავრესი კომპონენტებია (*Democracy at the local level. T.D Sisk. IDEA.2001*).

ექსკლუზიური უფლებამოსილებანი – ადგილობრივი თვითმმართველობის კომპეტენციები, რომლებსაც ადგილობრივი თვითმმართველობა დამოუკიდებლად და საკუთარი პასუხისმგებლობით ახორციელებს (*Local Governments in the new Europe. R.J. Bennett. Belhaven press. 1999*).

ფისკალური დეცენტრალიზაცია – ხელისუფლების დონეებს შორის სახელმწიფო ხარჯების მართვის უფლებათა განაწილება, მათ შორის, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისთვის საკუთარი ბიუჯეტების განკარგვისა და გადასახადების შემოღების უფლებათა მინიჭება (*Public Finance. NISPAcee. 2000*).

გამჭვირვალობა – მდგომარეობა, როდესაც საზოგადოებას შეუძლია თვალი ადევნოს ხელისუფლებაში მიმდინარე პრობლემებს და გაეცნოს ხელისუფლების საქმიანობის დეტალებს (*Democracy at the local level. T.D Sisk. IDEA. 2001*).

ინსტიტუცია – დემოკრატიულ სისტემებში ინსტიტუცია იხმარება არა მარტო ინსტიტუტის ან ორგანიზაციის აღსანიშნავად, არამედ იმავდროულად მოიცავს ამ ინსტიტუტების ფუნქციონირების წესებსა და პროცედურებს.

ინტეგრაცია – სოციალური, ეკონომიკური და პოლიტიკური პროცესი, რომლის მიზანია ცალკეულ ჯგუფთა თვითიდენტიფიკაციის ერთიან საზოგადოებრივ და კულტურულ ჩარჩოებში მოქცევა (*Democracy at the local level. T.D Sisk. IDEA. 2001*).

ლეგიტიმურობა – განსაზღვრავს ხელისუფლების (ან რეჟიმის) ძალაუფლებას და გავლენას, მისადმი დამოკიდებულებას და პატივისცემას. ლეგიტიმურობა დამოკიდებულია არა მარტო ხელისუფლების მოპოვების გზის კანონიერებაზე, არამედ იმაზეც, თუ რამდენად მისაღებია ეს ხელისუფლება საზოგადოებისთვის (*Democracy at the local level. T.D Sisk. IDEA. 2001*).

მოქალაქეთა მონაწილეობა – ადგილობრივი მოსახლეობის შესაძლებლობა, შექმნას სამოქალაქო ორგანიზაციები და მონაწილეობა მიიღოს იმ პრობლემების გადაჭრაში, რაც მას აწუხებს (*Democracy at the local level. T.D Sisk. IDEA. 2001*).

საჯარო (სახელმწიფო) დანახარჯები – ფული, რომელიც სხვადასხვა დონის ბიუჯეტებიდან ჩაიდება ეროვნულ ეკონომიკაში (*Public Finance. NISPAcee. 2000*).

- საჯარო მომსახურება** – მომსახურება და პროდუქტი, რომლის აუცილებლობა განპირობებულია საზოგადოების საჭიროებებით და რომლის მიწოდებაც ხელენიფება მხოლოდ სახელმწიფოს.
- სუბსიდიარულობა** – პრინციპი, რომლის მიხედვით გადაწყვეტილებები მიღებული უნდა იქნეს იმ დონეზე, რომელიც ახლოს არის ხალხთან და, იმავდროულად, რომელ დონეზეც ამ გადაწყვეტილების მიღება ყველაზე ეფექტიანია (Democracy at the local level. T.D Sisk. IDEA.2001).
- თემი** – ერთ ტერიტორიაზე განსახლებული იმგვარი ადამიანების ერთობა, რომელთაც საერთო ინტერესები და იდენტიფიკაცია გააჩნიათ (Local Governments in the new Europe. R.J. Bennett. Belhaven press.1999).
- ტექნიკური დახმარება** – სანვრთნელი და საკონსულტაციო დახმარება, რომლის მიზანია, აამაღლოს დახმარების ობიექტის ეფექტიანობა და საქმიანობის ხარისხი (Democracy at the local level. T.D Sisk. IDEA.2001).
- ტრენინგი სამუშაო ადგილზე** – მოხელეთა კვალიფიკაციის ამაღლების ისეთი ფორმა, როცა მოხელეები სამუშაოსაგან მოუწყვეტლად იმაღლებენ კვალიფიკაციას.
- ზედამხედველობა** – ცენტრალური (და/ან რეგიონალური) ხელისუფლების უფლება, კონტროლი გაუწიოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ დელეგირებული კომპეტენციების განხორციელებას (Democracy at the local level. T.D Sisk. IDEA.2001).

ტირაჟი 5000

დიზაინი და დაკაბადონება: შპს „პეტიტი“
თბილისი, 2004 წელი