

ეგნათა შამუგია

პოლიტიკური ძალაუფლების დეცენტრალიზაცია

**თვითმმართველობის ინსტიტუციური
მოწყობის სტრატეგია**



ეკნათე უაფუგია

კოლიტიკური ქალაუფლების დეცენტრალიზაცია

თვითმმართველობის ინსტიტუციური
მოწყობის სტრატეგია

თბილისი
2024

კონცეფცია შექმნილია საქართველოს უნივერსიტეტთან არსებულ დამოუკიდებელ კვლევით ინსტიტუტ Gnomon Wise-ში. ინსტიტუტის პროექტის - „საქართველოს სახელმწიფოს წინაშე არსებული გამოწვევები და მათზე პასუხი“ - ფარგლებში.

დოკუმენტის ავტორი:

ეგნატე შამუგია - Gnomon Wise-ის მკვლევარი

ნაშრომში გამოთქმული მოსაზრებები ეკუთვნის ავტორსა და კვლევით ინსტიტუტ Gnomon Wise-ს და შესაძლოა, არ ასახავდეს საქართველოს უნივერსიტეტის პოზიციას.



© კვლევითი ინსტიტუტი Gnomon Wise
www.gnomonwise.org

ნაწილი I

საქართველოს დამოუკიდებლობის აღდგენიდან უკვე სამი ათწლეული გავიდა. თუმცა, მმართველობის კუთხით, სათანადო ცვლილებები არ განხორციელებულა. ზოგადად, საქართველოში ინსტიტუციური გარდაქმნის პროცესი დროში გაჭიანურდა და რიგი პრობლემური საკითხებით ხასიათდება. ამავდროულად, თამამად შეიძლება ითქვას, რომ თვითმმართველობა იმ საკითხთა შორისაა, რომლებიც ტრანზიციის ზოგად პროცესს ჩამორჩება.

დამოუკიდებლობის აღდგენიდან დღემდე, თვითმმართველობის რეფორმა რამდენიმე ეტაპს მოიცავს. მათგან თითქმის ყველა ურთიერთსაწინააღმდეგო იყო. შეიძლება ითქვას, რომ, სინამდვილეში, ყველა ეტაპი ანტირეფორმაა, რადგან მათი მიზანი ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოდერნიზება, პოლიტიკური ძალაუფლების რეალური დეცენტრალიზაცია და ინსტიტუციური გარდაქმნა არ ყოფილა. ეს საკითხი განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია პოსტსაბჭოურ ქვეყნებში, რომლებიც დემოკრატიული ინსტიტუტების ჩამოყალიბების გზას ადგანან. საქართველოში ამ მიმართულებით განხორციელებული პოლიტიკა, უფრო მეტად, ხელისუფლებაში მყოფი პოლიტიკური ჯგუფების ძალაუფლების განმტკიცებასა და მის შენარჩუნებაზე ორიენტირებული ქმედებების ერთობლიობა იყო.

აქედან გამომდინარე, სამი ათწლეულის შემდეგაც კი, ამ მიმართულებით ხელშესახები შედეგი არ გაგვაჩნია. რეალურად, პოლიტიკური ძალაუფლება სრულად ცენტრალიზებულია და საზოგადოებრივი საქონლის მიწოდება ამგვარ სისტემაში ხორციელდება. შედეგად, შეგვიძლია ვთქვათ, რომ გვაქვს არა ადგილობრივი თვითმმართველობა, არამედ de facto ადგილობრივი მმართველობა. ამ ორს შორის კი ფუნდამენტური განსხვავებაა.

ადგილობრივი თვითმმართველობა დეცენტრალიზაციის შედეგია, რომელიც პოლიტიკურ, ადმინისტრაციულ და ფისკალურ კომპონენტებს მოიცავს. თავის მხრივ, დეცენტრალიზაციას რამდენიმე მიზანი აქვს. უმთავრესი კი საჯარო პოლიტიკის ეფექტური განხორციელებაა, რაც, თავის მხრივ, ისეთ მნიშვნელოვან ფუნქციებს ასრულებს, როგორებიცაა:

საზოგადოებრივი საქონელი - მოსახლეობას მომსახურებას რაც უფრო ახლოს მდგომი ხელისუფლების ორგანო აწვდის, მით უფრო ეფექტური და ეფექტიანია. აღნიშნული განპირობებულია ადგილობრივი ორგანოების ინფორმაციული უპირატესობითა და მოსახლეობის საჭიროებებისადმი მოქნილობით.

დემოკრატია - დეცენტრალიზებული მმართველობის პირობებში, შესაძლებელია არჩევნების, როგორც „არასრული კონტრაქტის“ პრობლემის შემცირება. თვითმმართველობის ორგანო მოსახლეობასთან ყველაზე ახლოს მდგომია. სწორედ ადგილობრივ დონეზეა უფრო მეტად შესაძლებელი მოქალაქეთა მონაწილეობა (პირდაპირი) მმართველობაში და შესაბამისად, ხელისუფლების ორგანოების კონტროლის მეტი მექანიზმიც არსებობს.

შეზღუდული ხელისუფლება - ინდივიდუალური თავისუფლების შენარჩუნება ძალაუფლების კონცენტრაციის აღმოფხვრას მოითხოვს. ამის მექანიზმი სამართლის უზენაესობა, ძალაუფლების „ჭორიზონტალური“ (საკანონმდებლო, აღმასრულებელი, სასამართლო) დაყოფაა. თუმცა ეს უკანასკნელი შეზღუდული ძალაუფლებისთვის არასაკმარისია, რადგან არსებობს აღსრულების პრობლემა. დეცენტრალიზაცია ძალაუფლების „ვერტიკალური“ განაწილება და ხელისუფლების შებოჭვის თვითაღსრულებადი მექანიზმი.

ბაზრის დაცვა - დეცენტრალიზაცია გულისხმობს ადგილობრივი ხელისუფლების ერთეულებს შორის კონკურენციას. ასეთ პირობებში ხელისუფლების ორგანოებს აქვთ სტიმული, უზრუნველყონ თავიანთი ვალდებულებების სანდოობა. მთავრობის არასწორი ნაბიჯები დაისჯება, სწორი კი დაჯილდოვდება, რაც აუსტილებელია წარმატებული ბაზრისთვის.

პოლიტიკური კლასი - დეცენტრალიზაციის პირობებში, ადგილობრივი პოლიტიკა რეალურად ადგილზე განისაზღვრება, რაც ადგილობრივი პოლიტიკური ლიდერების ჩამოყალიბების, მათი განვითარებისა და რეკრუტირების სათანადო საფუძველს ქმნის. აღნიშნული კი, პოლიტიკური პარტიების/ჯგუფების განვითარებასა და სტაბილურობას უწყობს ხელს.

უპირველესად, რეალური დეცენტრალიზაცია **ადმინისტრაციულ-თარიღობრივი მოწყობის** საკითხებით იწყება. კერძოდ, თუ სად და რა დონეზე ხორციელდება თვითმმართველობა. რა არის თვითმმართველობის ეფექტური და ეფექტიანი განხორციელებისთვის ოპტიმალური მასშტაბი, რომელიც გეოგრაფიულ, დემოგრაფიულ, ეკონომიკურ, ისტორიულ, ეთ-

ნოკულტურულ და სხვა გარემოებებს ითვალისწინებს. აღნიშნულის გათვალისწინება უზრუნველყოფს (ნებისმიერ დონეზე), მექანიკურად გაყოფის ან გაერთიანების შედეგად, თვითმმართველი ერთეულის შექმნის გამორიცხვას.

დეცენტრალიზაციის **პოლიტიკური** ნაწილი გულისხმობს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების განსაზღვრას, ფორმირების (არჩევის) წესის დადგენასა და მათ აღჭურვას სათანადო პოლიტიკური უფლებამოსილებებით. ასევე - მოქალაქეების მიერ ადგილობრივი ორგანოების არჩევას. ეს ნაწილი თავის თავშივე მოიცავს თვითმმართველობის ორგანოებს შორის ურთიერთდამოკიდებულებას, პოლიტიკური ძალაუფლების განაწილების საკითხებს.

დეცენტრალიზაციის მეორე კომპონენტი **ადმინისტრაციულია**, რაც მოიაზრებს ხელისუფლების დონეებს შორის კომპეტენციების გამიჯვნას, პირველ რიგში, ცენტრალური ხელისუფლების მიერ ადგილობრივი თვითმმართველობისთვის კომპეტენციების გადაცემას. ეს კი გულისხმობს როგორც ადგილობრივი ან/და რეგიონული მნიშვნელობის მომსახურების ექსკლუზიურად, დამოუკიდებლად და საკუთარი პასუხისმგებლობით მიწოდებისთვის საჭირო უფლებამოსილებით აღჭურვას, ისე ადგილობრივ ან/და რეგიონულ დონეზე ფუნქციების ეფექტიანი განხორციელებისთვის ორგანიზაციული სტრუქტურის, მომსახურების მიწოდებისა და მასთან დაკავშირებული სხვა საკითხების ინდივიდუალურად (თვითმმართველი ერთეულის დონეზე) და დამოუკიდებლად გადაწყვეტის შესაძლებლობას.

შემდეგი საკითხია, თუ რა რესურსებით ახორციელებს ადგილობრივი ხელისუფლება, უფლებამოსილების ფარგლებში,

საჯარო საქონლის მიწოდებასა და საქმიანობას, რაც **ფისკალურ** დეცენტრალიზაციას გულისხმობს. ეს დეცენტრალიზაციის პროცესის განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი კომპონენტია, რადგან სწორედ ფისკალური დეცენტრალიზაცია უზრუნველყოფს რეალურ დეცენტრალიზაციას და ადგილობრივი ორგანოების მიერ ადგილობრივი საკითხების ადგილობრივი ინტერესების შესაბამისად, დამოუკიდებლად გადაწყვეტის შესაძლებლობებს. ფისკალური დეცენტრალიზაცია არა მარტო თვითმმართველი ერთეულების ხარჯების დაგეგმვაში დამოუკიდებლობასა და შესაბამისი რესურსებით უზრუნველყოფას, არამედ შემოსავლების აკუმულირებას - სრულყოფილი ფისკალური ინსტრუმენტებისა და საგადასახადო ავტონომიის ქონას გულისხმობს. ეს უკანასკნელი სწორედ რომ აუცილებელია, მაგრამ არასაკმარისია ადგილობრივი ეკონომიკური პოლიტიკის გატარებისთვის. ადგილობრივი ორგანოების მიერ საჯარო სერვისის მიწოდება და ეკონომიკური პოლიტიკის გატარება მოითხოვს არა მხოლოდ ფინანსურ რესურსებს, არამედ ქონებასაც. მათ შორის, გულისხმობს როგორც ძირითადი (უფლებამოსილების განხორციელებისთვის - საჯარო მომსახურებისთვის საჭირო), ისე დამატებითი (დანარჩენი, რომელიც არ შედის ძირითადში) ქონების გადაცემას.

ამდენად, ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმა კომპლექსური საკითხია, რომელიც ზემოთ აღნიშნულ ყველა კომპონენტს მოიცავს და თანმიმდევრულ განხორციელებას მოითხოვს. სხვა შემთხვევაში, ეფექტიანი დეცენტრალიზაცია და რეალური თვითმმართველობის მიღწევა ნაკლებად შესაძლებელია.

ნაწილი II

წინამდებარე დოკუმენტის მეორე ნაწილი მოიცავს სტრატეგიულ შედეგებს. კერძოდ, სტრატეგიული მიზნის, რეალური დეცენტრალიზაციის მისაღებად კომპლექსური რეფორმის შედეგებს. დოკუმენტის აღნიშნული ნაწილი ითვალისწინებს ქვეყნის ღიად გაცხადებულ და მოსახლეობის უმრავლესობის მიერ მხარდაჭერილ პოლიტიკურ კურსს - ევროპულ ინტეგრაციას. ითვალისწინებს ევროპული ქარტიის „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ განსაზღვრულ პრინციპებს.¹ ყოველივე შემდეგში თქმული კი გამომდინარეობს იმ საბოლოო მიზნიდან, რომელიც გულისხმობს დემოკრატიულ განვითარებას, მის განმტკიცებას და ორივე - ეფექტიანი და მოქალაქესთან დაახლოებული - მმართველობის უზრუნველყოფას.

ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობა

დღევანდელი მოცემულობით, საქართველოში თვითმმართველობა შუალედურ - მუნიციპალურ დონეზე ხორციელდება, რაც, უმეტესად, ემთხვევა საბჭოთადროინდელი ადმინისტრაციული

1. საქართველოს პარლამენტმა მრავალმხრივი სამართლებრივი დოკუმენტის რატიფიცირება განახორციელა 2004 წელს, რითაც ქარტიით განსაზღვრული პრინციპების აღსრულების ვალდებულება აიღო.

დაყოფით მიღებულ რაიონებს და მოიცავს ორ ერთმანეთისგან განსხვავებულ - ურბანულ და რურარულ - დასახლებებს, რომელთა ზომა, საშუალოდ, 58.3 ათასი მოსახლეა (თბილისის გარეშე - საშუალოდ, 40.1 ათასი მოსახლე). საერთო ჯამში, საქართველოში სულ 69 თვითმმართველი ერთეულია (მათ შორის, საქართველოს ოკუპირებულ ტერიტორიებზე, 2006 წლის არჩევნების შემდეგ არსებული ახალგორის, ერედვის, ქურთის, თიღვისა და აჟარის მუნიციპალიტეტები). ამ ტიპის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობა არ პასუხობს იმ სოციალურ-ეკონომიკურ და პოლიტიკურ საკითხებს, რომლებიც ქვეყნის წინაშე დგას. ამგვარი მოწყობა არ იძლევა სათანადო გარემოს დეცენტრალიზაციისა და შედეგად, რეალური თვითმმართველობისთვის.

გეოგრაფიული, დემოგრაფიული, სოციო-კულტურული გარემოებებისა და მეტ-ნაკლებად ჰომოგენური განვითარებული ქვეყნების გამოცდილებით, საქართველოსთვის სასურველია ორდონიანი თვითმმართველობის სისტემა - რეგიონული და მუნიციპალური. მით უმეტეს, როცა არსებობს ისტორიულად ჩამოყალიბებული რეგიონები, მაგრამ დღეს არანაირი სამართლებრივი სტატუსი არ გააჩნიათ.

მუნიციპალური - თვითმმართველობის პირველი დონე, რომელიც ხორციელდება ქალაქის ან მცირე ქალაქის, დაბისა და სოფლების ან მხოლოდ სოფლების გაერთიანების ფარგლებში.

რეგიონული - თვითმმართველობის მეორე დონე, რომელიც ხორციელდება რამდენიმე მუნიციპალიტეტში და მოიცავს ისტორიულად ჩამოყალიბებულ მხარეებს.

იმისათვის, რომ მმართველობა მოსახლეობას უფრო მეტად დაუახლოვდეს და მასში მონაწილეობის მეტი შესაძლებლობა იყოს, საჯარო მომსახურების ეფექტური და ეფექტიანი მიწოდებისთვის, საჭიროა მუნიციპალურ დონეზე თვითმმართველი ერთეულების რაოდენობის ზრდა. ახალი მუნიციპალიტეტის შექმნა დაფუძნებული უნდა იყოს გეოგრაფიულ, დემოგრაფიულ, ეკონომიკურ და სხვა გარემოებებზე. აღნიშნული ფაქტორების მიხედვით, კრიტერიუმები უნდა აისახოს შესაბამის სამართლებრივ აქტებში, რომლებიც ადგენს მუნიციპალიტეტის დონეზე თვითმმართველი ერთეულის გაყოფის ან გაერთიანების წესებს.

მუნიციპალურ დონეზე თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილება უნდა იყოს ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხები, ხოლო რეგიონულ დონეზე თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილება – ყველა ის საჯარო საკითხი, რომლებიც არსით ინტერმუნიციპალურია და გამოირიცხება ცენტრალური ხელისუფლების განსაკუთრებულ გამგებლობას მიკუთვნებული სფეროებიდან.

პოლიტიკური დეხანსკალიზაცია

ევროპული ქარტია „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ მიუთითებს, რომ „ამ უფლების [თვითმმართველობა] განხორციელება ხდება საბჭოების ან ასამბლეების მიერ, რომლებიც შედგებიან პირდაპირი, თანაბარი და თანასწორი ხმის მიცემის საფუძველზე ფარული კენჭისყრით არჩეული წევრებისაგან და რომლებთანაც შეიძლება არსებობდნენ მათ წინაშე პასუხისმგებელი აღმასრულებელი ორგანოები“.

აღნიშნული მკვეთრად უსვამს ხაზს წარმომადგენლობით ორგანოს, რომლის საშუალებით ხორციელდება ადგილობრივი თვითმმართველობა, ხოლო თუკი არსებობს აღმასრულებელი ორგანო, მაშინ ის სწორედ მის წინაშეა ანგარიშვალდებული. ეს კი ნიშნავს, რომ სწორედ წარმომადგენლობითი ორგანო უნდა იყოს ადგილობრივ დონეზე მმართველობის ძლიერი რგოლი. ეს ორგანო უნდა იყოს ადგილობრივი პოლიტიკის განმსაზღვრელი და აღსრულებაზე ზედამხედველობის სათანადო ბერკეტებით აღჭურვილი.

ამდენად, სტრატეგიული მიზანი - პოლიტიკური დეცენტრალიზაცია - მიღწეულია მაშინ, როცა

მუნიციპალურ დონეზე უზრუნველყოფილია:

- პირდაპირი წესით არჩეული ძლიერი წარმომადგენლობითი ორგანო - მუნიციპალიტეტის საკრებულო;
- მოსახლეობის რაოდენობის მიხედვით განსაზღვრული წევრთა რაოდენობა - პროპორციული და შერეული სისტემით არჩეული წევრები;
- საკრებულოს გაზრდილი როლი - პოლიტიკური ძალაუფლების ზრდა იმისათვის, რომ რეალურად განსაზღვროს ადგილობრივი პოლიტიკა და ზედამხედველობა გაუწიოს მის აღსრულებას.

რეგიონულ დონეზე უზრუნველყოფილია:

- პირდაპირი წესით არჩეული ძლიერი წარმომადგენლობითი ორგანო - რეგიონის ასამბლეა (საბჭო);
- მოსახლეობის რაოდენობის მიხედვით განსაზღვრული

- წევრთა რაოდენობა - პროპორციული პრეფერენციული სისტემით (ღია სიები) არჩეული წევრები;
- რეგიონულ დონეზე თვითმმართველობის საბჭო - მენეჯერის მოდელი, რაც გულისხმობს ასამბლეის მიერ მიღებული გადაწყვეტილების აღსრულებისთვის ბიუროკრატიული აპარატის - რეგიონული მთავრობის - დაკომპლექტებას.

ადმინისტრაციული დეხანსკალიფიკაცია

არსებულ მუნიციპალურ დონეზე ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთარი უფლებამოსილება კანონითაა განსაზღვრული, რომელიც, კონსტიტუციის შესაბამისად, სრული და ექსკლუზიური უნდა იყოს. ამავდროულად, თვითმმართველობისა და ცენტრალური ხელისუფლების უფლებამოსილება გამიჯნულია. მიუხედავად იმისა, რომ ამგვარი კონსტიტუციური მოწესრიგება არსებობს, რეალურად, დღემდე პრობლემად რჩება ცენტრალურსა და ადგილობრივს შორის უფლებამოსილების გამიჯვნა. ასევე, არსებული მდგომარეობა ვერ აკმაყოფილებს ექსკლუზიურობისა და სისრულის კომპონენტს. ამ პირობებში კი ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ, უფლებამოსილების ფარგლებში, გადაწყვეტილების მიღების დამოუკიდებლობა დაბალია და ცენტრალურ ხელისუფლებას მასში ჩარევის ბერკეტები აქვს. მეორე მხრივ, უფლებამოსილების სისრულე ადგილობრივ დონეზე მიღებული გადაწყვეტილების ეფექტიანობის თვალსაზრისითაც მნიშვნელოვანია, რადგან ამა თუ იმ უფლებამოსილების ფარგლებში, გადაწყვეტილების მიღების მეტი

ეფექტიანობა, ხშირ შემთხვევაში, მოითხოვს ამ უფლებამოსილების ყველა კომპონენტის მოცვას.

ფორმალურად, ადგილობრივი ორგანოები შიდა სტრუქტურას საკუთარი სურვილისამებრ, დამოუკიდებლად განსაზღვრავენ და აკომპლექტებენ. ადგილობრივი ორგანოების მიერ ორგანიზაციული სტრუქტურის შექმნაში დამოუკიდებლობა კი მნიშვნელოვანია, რადგან სწორედ ორგანიზაციული მოწყობაა ის აუცილებელი წინაპირობა, რომელიც საჯარო სერვისების ეფექტური და ეფექტიანი მიწოდებისთვის არის საჭირო. თუმცა, რეალურად, ადგილობრივ ორგანოებში ორგანიზაციული მოწყობა, თითქმის ყველგან, იდენტურია და ნაკლებად ითვალისწინებს უფლებამოსილების ეფექტური განხორციელების პრინციპებს. ამის მიზეზი, ერთი მხრივ, თავად ადგილობრივ დონეზე პოლიტიკური ნების საკითხია და მეორე მხრივ, ის საკანონმდებლო მოწესრიგება, რომელიც, ქვეყნის მასშტაბით, ერთიან, უნიფიცირებულ მიდგომას აწესებს და შიდა ორგანიზაციული სტრუქტურის დამოუკიდებლად განსაზღვრის შესაძლებლობას ნაკლებად ტოვებს.

ამდენად, სტრატეგიული მიზანი - ადმინისტრაციული დეცენტრალიზაცია - მიღწეულია მაშინ, როცა

ორივე დონეზე უზრუნველყოფილია შემდგომი პირობები:

- ცენტრალურ, რეგიონულ და მუნიციპალურ დონეზე უფლებამოსილება გამიჯნულია, რაც სუბსიდიარობის პრინციპის სრულყოფილ დაცვას ეფუძნება;
- რეგიონული და მუნიციპალური თვითმმართველი ერთეულების საკუთარი უფლებამოსილებები ექსკლუზიური და სრულია;

- რეგიონულ და მუნიციპალურ ორგანოებს შიდა სტრუქტურის განსაზღვრის სრული დამოუკიდებლობა აქვთ.

უფლებამოსილების განაწილებისას, უპირატესობა ენიჭება მუნიციპალურ დონეს, ხოლო რეგიონულს გადაეცემა მხოლოდ ის უფლებამოსილება, რომელიც, თავისი არსით, ინტერმუნიციპალურია.

უისკალური დანახარაქი

საქართველოში ფისკალური დეცენტრალიზაციის დონე, ხარჯების ნაწილში, უფრო მეტია, ვიდრე შემოსავლების მხარეს. თუკი გავითვალისწინებთ იმ გარემოებას, რომ ქონების გადასახადი და რიგი მოსაკრებლები ადგილობრივი ბიუჯეტის საკუთარი შემოსავალია, მაგრამ მისი განსაზღვრის, დაგეგმვისა და ადმინისტრირების უფლებამოსილებას ადგილობრივი ორგანოები მოკლებული არიან, შეგვიძლია ვთქვათ, რომ ადგილობრივ თვითმმართველობას არანაირი ფისკალური ავტონომია (საშემოსავლო ნაწილი) არ გააჩნია. მეორე მხრივ, თვითმმართველ ერთეულებს de jure ხარჯების დამოუკიდებლად დაგეგმვის უფლებამოსილება აქვთ, მაგრამ de facto მდგომარეობა განსხვავებულია.

2017 წლის მდგომარეობით, 63 მუნიციპალიტეტის (თბილისისა და ოკუპირებული ტერიტორიების მუნიციპალიტეტების გარეშე) შემოსავლების წილი ნაერთი ბიუჯეტის (ყველა დონის) 10.1% იყო. ამ პერიოდში, თვითმმართველი ერთეულების მიერ მიღებული შემოსავლების საშუალოდ 28%, საგადასახადო წყაროებიდან მიღებული სახსრები იყო, რაც მთლიანად გადასახა-

დების საშუალებით აკუმულირებული შემოსავლების 3.2%-ია. თვითმმართველი ერთეულის ძირითადი შემოსავლის წყარო კი სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მიღებული პირობიანი და უპირობო გრანტებია. 2017 წლის მდგომარეობით, თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების ვერტიკალური ფისკალური დისბალანსი, საშუალოდ, 0.65-ია (დიაპაზონი 0 – 1), რასაც ადგილობრივი საბიუჯეტო პროცესის წარმართვაზე უარყოფითი გავლენა აქვს და, მეორე მხრივ, ამ პირობებში, ადგილობრივ ორგანოებს ნაკლებ შესაძლებლობას აძლევს, დამოუკიდებლად, სურვილისამებრ დაგეგმონ გადასახდელები².

ამდენად, სტრატეგიული მიზანი - ფისკალური დეცენტრალიზაცია - მიღწეულია მაშინ, როცა:

ორივე დონეზე უზრუნველყოფილია შემდეგი პირობები:

- თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის ფისკალური ბალანსი;
- ორივე დონის ფინანსური წყაროების თანაბომიერება მათ უფლებამოსილებებთან;
- ფინანსურად სუსტი თვითმმართველი ერთეულებისთვის გათანაბრების სისტემის არსებობა, რომელიც ადგილობრივი შემოსავლების აკუმულირების დემოტივაციას არ იწვევს;
- ხელისუფლების ორივე დონის ფისკალური ავტონომია, რაც არა მხოლოდ ხარჯების დამოუკიდებლად და-

2. 2017 წლის შემდეგ, არ ყოფილა იმგვარი ფისკალური ცვლილება, რომელიც მუნიციპალიტეტის ფისკალურ პოზიციებს შეცვლიდა.

გეგმვას, არამედ გადასახადებისა და მოსაკრებლების განსაზღვრას, დაგეგმვასა და ადმინისტრირებას გულისხმობს;

- თვითმმართველი ერთეულის ქონება, რომელიც არ არის კერძო საკუთრებაში და არ წარმოადგენს ცენტრალური ხელისუფლების ძირითად ქონებას;
- თვითმმართველი ერთეულის მიერ საკუთრებაში არსებული ქონების დამოუკიდებლად განკარგვა;
- მუნიციპალურ და რეგიონულ დონეებს შორის ქონების სამართლიანად გადანაწილება, რაც გულისხმობს, მათი უფლებამოსილების შესაბამისად, ქონების გადაცემასა და გამიჯვნას (დამატებითი ქონების შემთხვევაში, უპირატესობა ენიჭება მუნიციპალიტეტს).

სხვა საკითხები:

ბარანტიები, ჯალაფხელულობა, პირდაპირი მმართველობა

ერთი მხრივ, მნიშვნელოვანია კომპლექსური დეცენტრალიზაცია - პოლიტიკური, ფისკალური და ადმინისტრაციული - დამოუკიდებლობისა და პასუხისმგებლობის მქონე თვითმმართველი ერთეულების არსებობა. მეორე მხრივ, აღსანიშნავია, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობა ხორციელდება და ადგილობრივი ორგანოები მოქმედებენ ქვეყნის ერთიან სამართლებრივ სისტემაში. ამდენად, მნიშვნელოვანია სახელმწიფო ზედამხედველობა (სამართლებრივი), რომლის მიზანი ადგილობრივი ორგანოების საქმიანობის კანონიერების უზრუნველყოფაა. ამ ნაწილში აუცილებელია, რომ თვითმმართველობის ნებისმიერ დონეზე, სამართლებრივი ზედამხედველობის პრინციპები მკა-

ფიო იყოს, ხოლო უშუალოდ ზედამხედველობის პროცესი – არაორაზროვანი, მკაცრად რეგლამენტირებული, რათა მინიმიზებული იყოს ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან რეგიონული თუ მუნიციპალური ორგანოების საქმიანობაში ჩარევის შესაძლებლობა.

ამდენად, თვითმმართველობის დამოუკიდებლობა და სათანადო გარანტიები არსებობს მაშინ, როცა

ორივე დონეზე უზრუნველყოფილია შემდეგი პირობები:

- რეგიონულ და მუნიციპალურ დონეზე თვითმმართველი ერთეულის შექმნა/გაუქმებაზე გადაწყვეტილების პროცესი იწყება ადგილობრივ წარმომადგენლობით ორგანოებთან კონსულტაციით;
- რეგიონულ და მუნიციპალურ დონეზე თვითმმართველი ერთეულის შექმნა/გაუქმებაზე გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ჩართულია ხელისუფლების სხვადასხვა შტო. გადაწყვეტილებას პარლამენტი იღებს კვალიფიცირებული უმრავლესობით;
- ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოს დათხოვნის ან საქმიანობის შეჩერების საფუძველი არსებობს მაშინ, როცა მათი მოქმედებით საფრთხე შეექმნა ქვეყნის სუვერენიტეტს, ტერიტორიულ მთლიანობას, სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა კონსტიტუციური უფლებამოსილებების განხორციელებას;
- რეგიონული და მუნიციპალური თვითმმართველი ერთეულის წარმომადგენლობითი ორგანოს დათხოვნის ან საქმიანობის შეჩერების პროცესში ჩართულია ხელისუფლების სხვადასხვა შტო;

- კანონით მკაფიოდ განსაზღვრულია ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოს ვადამდე უფლებამოსილების შეწყვეტის კრიტერიუმები;
- კანონით განსაზღვრულია პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობის ფარგლები და ვადები, შემოღების პროცესი და პრინციპები.

ამასთან, არა მხოლოდ შექმნა/გაუქმების საკითხზე, არამედ ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოების ყველა სხვა გადაწყვეტილებაზე, რომლებიც ადგილობრივ თვითმმართველობას უკავშირდება, წინ სათანადო წესით გამართული კონსულტაცია უნდა უძღოდეს. წესი უნდა იზიარებდეს იმ პრინციპებს, რომლებიც უზრუნველყოფს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ინტერესების დაცვას და ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოებს არ უტოვებს შესაძლებლობას, თავი აარიდონ თვითმმართველ ერთეულებთან კონსულტაციის გარეშე გადაწყვეტილების მიღებას.