MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS
OF DENMARK

UNDP
Empowered lives.
Resilient nations.

რეკომენდაციები დეცენტრალიზაციის სტრატეგიასთან დაკავშირებით

პოლიტიკის დოკუმენტი

წინამდებარე პოლიტიკის დოკუმენტში წარმოდგენილია ის ძირითადი პრინციპები, რომლებსაც უნდა ეფუძნებოდეს დეცენტრალიზაციის სტრატეგია, ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებების, მისი ფინანსური და მატერიალური რესურსების განკარგვისა და ანგარიშვალდებული, გამჭვირვალე და ეფექტიანი მმართველობის სისტემის ჩამოყალიბების მიმართულებით.

დოკუმენტი შემუშავებულია გაეროს განვითარების პროგრამის (UNDP) მიერ, პროექტის: „დეცენტრალიზაციისა და კარგი მმართველობის ხელშეწყობა ადგილობრივ დონეზე“ ფარგლებში, რომელიც ხორციელდება დანიისა და საქართველოს მთავრობების მხარდაჭერით.

დეცენტრალიზაციისა და კარგი მმართველობის ხელშეწყობა ადგილობრივ დონეზე
საქართველოში

საქართველო

იანვარი, 2019

დეცენტრალიზაციის მნიშვნელობა და კონტექსტი

გასული წლების განმავლობაში, საქართველოს ხელისუფლებამ მნიშვნელოვანი ნაბიჯები გადადგა ადგილობრივი თვითმმართველობის გაძლიერების მიზნით. მათ შორის, აღსანიშნავია ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მიღება, მოქალაქეთა ჩართულობის გზებისა და მექანიზმების დახვეწა, ადგილობრივი თვითმმართველობის საკონსტიტუციო გარანტიების შექმნა, მერების/გამგებლების პირდაპირი წესით არჩევის შემოღება და ა.შ.

თუმცა, მიღწევებთან ერთად, კვლავ სახეზეა მნიშვნელოვანი გამოწვევები, რომლებსაც შემდგომი რეაგირება ესაჭიროება. მათ შორისაა თანმიმდევრული, გრძელვადიან ხედვაზე დაფუძნებული მიდგომების გაღრმავება, საჯარო საკითხების მნიშვნელოვანი ნაწილის გადაწყვეტაში ადგილობრივი ხელისუფლების უფლებამოსილებების გაფართოება, თვითმმართველი ერთეულებისთვის სათანადო ფინანსური და მატერიალური რესურსების უზრუნველყოფა, გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის გაზრდა, ადგილობრივ მოხელეთა კვალიფიკაციას შემდგომ ამაღლებაზე ორიენტაცია და კარგი მმართველობის პრინციპების სათანადო დანერგვა.

არსებული გამოწვევების საპასუხოდ, 2018 წელს, საქართველოს ხელისუფლებამ წამოიწყო ამბიციური რეფორმა, რომელიც მიზნად ისახავს დეცენტრალიზაციის ხარისხის მნიშვნელოვან გაუმჯობესებას. რეფორმა მხარდაჭერილია საერთაშორისო და ადგილობრივი ორგანიზაციების, მათ შორის, გაეროს განვითარების პროგრამის (UNDP) და დანიის მთავრობის მიერ. რეფორმის ფარგლებში, რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს ხელმძღვანელობით, მუშავდება დეცენტრალიზაციის სტრატეგია, რომელიც განსაზღვრავს ხელისუფლების გრძელვადიან ხედვას თვითმმართველობასთან მიმართებით, და სამოქმედო გეგმა, სადაც გაწერილი იქნება მომდევნო წლებში განსახორციელებელი კონკრეტული აქტივობები. აღსანიშნავი და მისასალმებელია, რომ სტრატეგიის შემუშავება მიმდინარეობს დაინტერესებული მხარეების (სამოქალაქო საზოგადოების, მედიის, აკადემიური წრეების წარმომადგენლების) აქტიური ჩართულობით, რაც უზრუნველყოფს პროცესის გამჭვირვალეობასა და თანამონაწილეობის მაღალ ხარისხს.

დეცენტრალიზაციის რეფორმის მხარდაჭერის მიზნით, გაეროს განვითარების პროგრამამ, პროექტის, „დეცენტრალიზაციისა და კარგი მმართველობის ხელშეწყობა ადგილობრივ დონეზე საქართველოში“ ფარგლებში, რომლებიც ხორციელდება დანიისა და საქართველოს მთავრობების ხელშეწყობით, შეიმუშავა სარეკომენდაციო პოლიტიკის დოკუმენტი, სადაც წარმოდგენილია ის ძირითადი პრინციპები, რომლებიც, სასურველია, საფუძვლად დაედოს დეცენტრალიზაციის სტრატეგიას, რათა უზრუნველყოფილი იქნას ძლიერი, დამოუკიდებელი და ქმედითი თვითმმართველობის ჩამოყალიბება. ეს კი, თავის მხრივ, წარმოადგენს ქვეყნის დემოკრატიული, სოციალური და ეკონომიკური განვითარების ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანეს წინაპირობას.

დეცენტრალიზაციის რეფორმის ძირითადი პრინციპები

საქართველოში დეცენტრალიზაციისა და ადგილობრივი თვითმმართველობების წინაშე არსებული გამოწვევების საპასუხოდ, დეცენტრალიზაციის სტრატეგია უნდა ითვალისწინებდეს კონკრეტულ ნაბიჯებს, რაც უზრუნველყოფს თვითმმართველი ერთეულების უფლებამოსილებების გაზრდას, განსაზღვრავს ფინანსური და მატერიალური რესურსების გადაცემის გზებსა და ვადებს და ხელს შეუწყობს კარგი მმართველობის პრინციპების დანერგვას.

ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებები

დეცენტრალიზაციის სტრატეგია უნდა მოიცავდეს ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებების თანმიმდევრულ და ეტაპობრივ ზრდას იმ სფეროებში, რომელთა განხორციელებაც ადგილობრივ დონეზე უფრო ეფექტიანი შეიძლება იყოს. მათ შორის, დეცენტრალიზაციის სტრატეგია უნდა ითვალისწინებდეს:

- მუნიციპალიტეტების კომპეტენციების გაზრდას, მათთვის იმ უფლებამოსილებების გადაცემის გზით, რომელთა განხორციელებაც ადგილობრივ დონეზე უფრო ეფექტიანი იქნება. შედეგად, სტრატეგია თვითმმართველობის ორგანოებს უზრუნველყოფდა ადგილობრივი მოსახლეობის პირობების გაუმჯობესებისა და ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარებისთვის საჭირო რესურსებით;
- კანონმდებლობის გადახედვას ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ორგანული კანონის მოთხოვნებთან ჰარმონიზების მიზნით;
- თვითმმართველი ერთეულის უზრუნველყოფას უფლებამოსილებების შესაბამისი მრავალფეროვანი და სტაბილური შემოსავლების წყაროებით;
- თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებას მუნიციპალიტეტის განვითარების დაგეგმვის სფეროში. სტრატეგია ასევე უნდა განსაზღვრავდეს სათანადო საკანონმდებლო საფუძვლებს, პროცედურებსა და დაგეგმვის პროცესის ადგილობრივ ბიუჯეტთან კავშირს;
- თვითმმართველი ერთეულისთვის გადაწყვეტილების მიღების ფართო დისკრეციისა და მეტი თავისუფლების მინიჭებას;
- თვითმმართველი ერთეულის საკუთარი უფლებამოსილებების განხორციელების მინიმალური სტანდარტის დადგენას;
- ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობის განვითარებისა და მუნიციპალიტეტთა ერთობლივი საქმიანობის წახალისებას.

ფინანსური და მატერიალური რესურსები

დეცენტრალიზაციის სტრატეგია უნდა მოიცავდეს იმ ნაბიჯებს, რომელიც თვითმმართველი ერთეულების უფლებამოსილებებისა და მათი ფინანსური რესურსების თანაბარზომიერებას განაპირობებს.
ამ მიზნით, სტრატეგია უნდა ითვალისწინებდეს:

- უფლებამოსილების განსახორციელებელი მინიმალური სტანდარტების განსაზღვრას;
- ფინანსური სირთულეების მქონე მუნიციპალიტეტების გათანაბრების გზების შემუშავებას;
- ადგილობრივ ბიუჯეტში საკუთარი შემოსულობების თანმიმდევრულ ზრდას, მუნიციპალიტეტების საკუთარი ფინანსური რესურსების სტაბილურობასა და ფინანსური წყაროების მრავალფეროვნებას;

- თვითმმართველი ერთეულების მიერ გრანტის და სესხის მიღების და გაცემის პროცედურების გამარტივებას;
- კანონით დადგენილი საკუთარი შემოსავლების დაწესების, ადმინისტრირებისა და სატარიფო პოლიტიკის განსაზღვრის ავტონომიას;
- თვითმმართველობის საერთო შემოსავლების მინიმალური ზღვრის დადგენას - არანაკლებ მშპ-ს 7%.

დეცენტრალიზაციის სტრატეგია უნდა მოიცავდეს თვითმმართველი ერთეულების უზრუნველყოფას მატერიალური რესურსებით, მათ შორის, სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული ქონების (მიწის, ბუნებრივი რესურსების და ა.შ.) გადაცემისა და ქონების მუნიციპალიზაციის გზით. ამ მიზნის მისაღწევად, სტრატეგიაში უნდა შედიოდეს:

- მუნიციპალიტეტების ტერიტორიებზე არსებული საჯარო ქონების ინვენტარიზაციის უფლების ადგილობრივ თვითმმართველობაზე დელეგირება და დაურეგისტრირებელი სახელმწიფო ქონების სარგებლობისა და მართვის უფლებით რეგისტრირების შესაძლებლობა;
- თვითმმართველი ერთეულისთვის სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული ქონების გადაცემის პროცედურების გამარტივება;
- სახელმწიფო და ადგილობრივი მნიშვნელობის ბუნებრივი რესურსების გამიჯვნა და მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილების განსაზღვრა ადგილობრივი მნიშვნელობის ბუნებრივი რესურსების მართვაში;
- სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული კომუნალური ინფრასტრუქტურის ობიექტების მუნიციპალურ საკუთრებაში გადაცემის ფორმების და ვადების დადგენა.

გაზრდილი უფლებამოსილებებისა და რესურსების პარალელურად, დეცენტრალიზაციის სტრატეგია უნდა ფარავდეს ისეთ მნიშვნელოვან საკითხს, როგორიცაა თვითმმართველი ერთეულის მიერ ადგილობრივ განვითარების დაგეგმვა და კოორდინაციის სისტემის შექმნა. შესაბამისად, დეცენტრალიზაციის სტრატეგია უნდა ითვალისწინებდეს:

- განვითარების დაგეგმვის დოკუმენტების სახეებისა და იერარქიის კანონით განსაზღვრასა და შესაბამისი სტანდარტებისა და მეთოდოლოგიური სახელმძღვანელოების შემუშავებას;
- სტატისტიკური მონაცემების, ინდიკატორების, კრიტერიუმებისა და დაგეგმვისთვის აუცილებელი მონაცემთა ბაზის სისტემური წარმოების სტანდარტების დადგენას;
- მუნიციპალური ბიუჯეტის სტრატეგიული და პროგრამული დაგეგმვის დოკუმენტებთან შესაბამისობას;
- ეროვნული, რეგიონული და ადგილობრივი განვითარების სტრატეგიებისა და პროგრამების ჰარმონიზებას;
- „პოლიტიკა-პროგრამა-ბიუჯეტი“ დაგეგმვის ერთიანი ავტომატიზებული ელექტრონული სისტემის სტანდარტის დანერგვას.

სანდო, ანგარიშვალდებული, გამჭვირვალე და შედეგზე ორიენტირებული თვითმმართველობის ჩამოყალიბება

დეცენტრალიზაციის სტრატეგია უნდა ითვალისწინებდეს ადგილობრივი ხელისუფლების ინსტიტუციური გაძლიერებისკენ გადასადგმელ ნაბიჯებს. მათ შორის, სტრატეგია უნდა მოიცავდეს:

- ადგილობრივი განვითარების პოლიტიკის შემუშავებასა და საბიუჯეტო საკითხებში საკრებულოს წამყვანი როლის უზრუნველყოფასა და პოლიტიკური და ადმინისტრაციული უფლებამოსილებების გამიჯვნას;
- საარჩევნო კოდექსის ცვლილების შედეგად მაჟორიტარული ოლქების ზომის შეცვლას;
- ერთპიროვნული აღმასრულებელი ორგანოს საკრებულოს მიერ მანდატირებული კოლეგიური ორგანოთი ჩანაცვლებას;
- სასოფლო თუ საქალაქო თემის თვითორგანიზების ინსტიტუციური საფუძველის შექმნას;
- დასახლების სტატუსისა და კატეგორიების განსაზღვრას მათი ფუნქციების მიხედვით;
- მუნიციპალიტეტის და მუნიციპალიტეტში შემავალი დასახლებების ადმინისტრაციული საზღვრების დადგენას;
- თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაში კარგი მმართველობის პრინციპების განმტკიცებას, მათ შორის, მოსახლეობის ჩართულობისა და საჯარო და კერძო სექტორების თანამშრომლობის მდგრადი მექანიზმების შემუშავების გზით;
- მონაწილეობითი დემოკრატიის ფორმების გაძლიერებას, მათ შორის, ქალების, ახალგაზრდების, უმცირესობების, მოწყვლადი სოციალური ჯგუფების აქტიური მონაწილეობის უზრუნველყოფას და მათი ინტერესების გათვალისწინებას ადგილობრივი პოლიტიკის დაგეგმვის პროცესში;
- ორგანიზაციული მართვისა და საქმიანობის თანამედროვე სისტემების დანერგვას;
- რეგიონულ და ადგილობრივ დონეზე დაგეგმვის თანმიმდევრული და გამჭვირვალე სისტემის შექმნას;
- ნაბიჯებს მომსახურების ხარისხისა და ეფექტურობის გაუმჯობესების მიმართულებით;
- გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების გაძლიერების ღონისძიებებს, მათ შორის, ინოვაციური პროექტების განხორციელების, კორუფციის რისკების პრევენციისა და ადგილობრივ დონეზე კეთილსინდისიერების უზრუნველყოფის ქმედითი სისტემების დანერგვის გზით.

სტრატეგიის კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი შემადგენელი ნაწილია ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის ეფექტიანი მექანიზმის ამოქმედება. შესაბამისად, დოკუმენტი უნდა უზრუნველყოფდეს მექანიზმის ოპერატიულობასა და ეფექტიანობას და ეფუძნებოდეს თანაზომიერების პრინციპს.