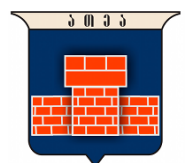




ასოციაციის ხელშეკრულება და ადგილობრივი თვითმმართველობა საქართველოში

თბილისი, 2017 წლის მაისი



სარჩევი

1. შესავალი	1
2. რა არის ასოცირების ხელშეკრულება?	2
3. ასოცირების ხელშეკრულების ეკონომიკური მნიშვნელობა	2
4. ასოცირების ხელშეკრულების პოლიტიკური მნიშვნელობა	3
5. საკანონმდებლო სისტემის ჰარმონიზაცია	4
6. ასოცირების პროცესის შესრულება და მონიტორინგი	5
6.1 ასოცირების დღის წესრიგი და სამოქმედო გეგმა	5
6.2 საქართველოს ევროკავშირში ინტეგრაციის სამთავრობო კომისია	6
6.3 საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების საბჭო	6
6.4 საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების კომიტეტი	6
6.5 საქართველო-ევროკავშირის საპარლამენტო ასოცირების კომიტეტი	7
6.6 სამოქალაქო საზოგადოების პლატფორმა.....	7
7. ევროპის კავშირი და ადგილობრივი თვითმმართველობა	7
8. ასოცირების ხელშეკრულება და ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლებები	9
8.1 დეცენტრალიზაცია და სუბსიდიარობა	10
8.2 მრავალდონიანი პოლიტიკის ფორმირება.....	12
8.3 კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლა	14
8.4 საჯარო მოხელეთა კვალიფიკაცია	17
8.5 გარემოს დაცვა	21
9. დასკვნა	23

მომზადებულია ნორვეგიის ადგილობრივი და რეგიონული მთავრობების ასოციაციისა და საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ეროვნული ასოციაციის ერთობლივი პროექტის ფარგლებში.
დაფინანსებულია ნორვეგიის საგარეო საქმეთა სამინისტროს მიერ.

1. შესავალი

2014 წლის 27 ივნისს ევროკავშირმა და საქართველომ ხელი მოაწერეს შეთანხმებას ასოცირების შესახებ (AA)¹, რომელიც 2016 წლის 1 ივლისიდან შევიდა ძალაში. ამ ხელშეკრულებამ ახალ ეტაპზე გაიყვანა მხარეთა შორის თანამშრომლობა, რომელიც 1992 წელს ევროპის კავშირის მიერ საქართველოს დამოუკიდებლობის აღიარებით დაიწყო.

პირველი უმნიშვნელოვანესი დოკუმენტი, რომელმაც საქართველოსა და ევროპის კავშირის შორის ურთიერთობას სისტემატური ხასიათი მისცა, იყო პარტნიორობისა და თანამშრომლობის ხელშეკრულება (PCA)², რომელიც 1996 წელს ლუქსემბურგში გაფორმდა, ხოლო ძალაში 1999 წლიდან შევიდა.

ხელშეკრულებამ განსაზღვრა მხარეთა თანამშრომლობის პრიორიტეტული სფეროები, მათ შორის: პოლიტიკური დიალოგი; ვაჭრობა, ბიზნესი და ინვესტიციები; სამართლებრივი, ეკონომიკური და კულტურული თანამშრომლობა; დემოკრატია და ადამიანის უფლებები; კრიმინალთან ბრძოლა და არალეგალური ემიგრაციის პრევენცია და კონტროლი და სხვა ინსტიტუციური საკითხები.

მომდევნო წლების განმავლობაში საქართველო ევროპის კავშირის ფინანსური და ტექნიკური დახმარების დახმარების ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ბენეფიციარი გახდა. ამავე პერიოდში მხარეთა შორის გაფორმდა რამდენიმე ხელშეკრულება სექტორული თანამშრომლობის შესახებ.

2003 წლიდან ევროპის კავშირმა მის აღმოსავლეთ და სამხრეთ სამეზობლოში თანამშრომლობის ახალი და უფრო მასშტაბური პროცესი, “ევროპის სამეზობლო პოლიტიკა (ENP)”³ წამოიწყო. პოლიტიკა მიზნად ისახავდა ევროპის კავშირის სამეზობლოს სტაბილიზაციას პარტნიორი ქვეყნების ფინანსური და ინსტიტუციური მდგრადობის ხელშეწყობის გზით. იგი შემდეგ ოთხ ძირითად პრინციპზე აიგო: 1. ეფექტური მმართველობა, დემოკრატია, კანონის უზენაესობა და ადამიანის უფლებები, 2. ეკონომიკური განვითარება სტაბილიზაციისათვის, 3. უსაფრთხოება და 4. მიგრაცია და მობილურობა. სამეზობლო პოლიტიკა მორგებული იყო პარტნიორი ქვეყნების ინტერესებზე და მათი საჭიროებების შესაბამისად ახდენდა მხარდაჭერის ფონდების მოძიებასა და დახმარების გამოყოფას.

საქართველო სამეზობლო პოლიტიკის წევრი 2004 წლიდან გახდა. 2006 წელს გაფორმდა ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის საქართველო-ევროკავშირის სამოქმედო გეგმა, რომელშიც აისახა თანამშრომლობის სტრატეგიული მიმართულებები და გამოიყო 8 პრიორიტეტული სფერო: სამართლოსა და პენიტენციალური სისტემის რეფორმა და დემოკრატიული ინსტიტუტების განვითარება; ბიზნესისა და ინვესტიციების მასტიმულირებელი კლიმატის შექმნა და კორუფციასთან ბრძოლა; ეკონომიკური განვითარება და სიღარიბის აღმოფხვრა; თანამშრომლობა სამართლის, თავისუფლებისა და უსაფრთხოების სფეროებში; რეგიონული თანამშრომლობა; კონფლიქტების მშვიდობიანი მოგვარება; თანამშრომლობა საერთაშორისო პოლიტიკისა და უსაფრთხოების სფეროებში; ტრანსპორტი და ენერჯეტიკა.

2014 წლიდან ევროპის სამეზობლო პოლიტიკა ჩაანაცვლა ევროპის სამეზობლო ინსტრუმენტმა, რომელიც უკვე ყურადღებას აქცევს პარტნიორი ქვეყნების წარმატებებს რეფორმირების პროცესში. მოტივირება და წარმატებული ქვეყნებისთვის მეტი შესაძლებლობების მიცემა (“მეტი მეტისთვის”) ახალი ინსტრუმენტის ძირითადი პრინციპებია.

სწორედ სამეზობლო პოლიტიკის ამოცანების წარმატებულმა შესრულებამ გახადა შესაძლებელი ევროპის კავშირთან საქართველოს ურთიერთობების გაღრმავება და ასოცირების ხელშეკრულების გაფორმება.

1 <https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/2496959>

2 <http://www.eu-nato.gov.ge/eu/agreement>

3 https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/330/european-neighbourhood-policy-enp_en

ევროპის სამეზობლო ინსტრუმენტი დღესაც აგრძელებს ასოცირების დღის წესრიგისა და თანამშრომლობის პრიორიტეტების ტექნიკურ და ფინანსურ დახმარებას, რომელიც ყოველწლიურად 100 მილიონ ევროს აღემატება.

სამეზობლო პოლიტიკის ინსტრუმენტი ასევე დამატებითი სახსრებს იზიდავს საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტებიდან იმისთვის, რომ მოხდეს პარტნიორი ქვეყნების, მათ შორის, საქართველოს საინვესტიციო შესაძლებლობების სუბსიდირება. მაგალითისთვის, ევროპის სტრუქტურული და საინვესტიციო ფონდებიდან 2015-2017 წლების რეგიონული განვითარების პროგრამა დაახლოებით 3.5 მილიარდი ლარით დაფინანსდა.

2. რა არის ასოცირების ხელშეკრულება?

ასოცირების ხელშეკრულება პარტნიორი ქვეყნების ევროპის კავშირის სტანდარტებსა და ნორმებთან დაახლოების მთავარი ინსტრუმენტია. საქართველოსთან დადებული ხელშეკრულება ოთხი დიდი თავისგან შედგება: საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკა; სამართალი და საშინაო საქმეები; ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცე (DCFTA); და მეოთხე თავი, რომელიც აერთიანებს რამდენიმე საკითხს, მათ შორის გარემო, მეცნიერება, განათლება. ტრანსპორტი, სოფლის მეურნეობა და რეგიონული განვითარება.

2014 წელს ასოცირების ხელშეკრულება საქართველოსთან ერთად აღმოსავლეთ პარტნიორობის ორ სხვა წევრ ქვეყანასთან, უკრაინასა და მოლდოვასთან გაფორმდა. ევროპის კავშირის ასოცირების ხელშეკრულება ასევე გაფორმებული აქვს თურქეთთან, სტაბილიზაციისა და ასოცირების ხელშეკრულებები ბალკანეთის ქვეყნებთან და განვითარებისა და ასოცირების ხელშეკრულებები მალრიბის ქვეყნებთან.

საქართველოსა და აღმოსავლეთ პარტნიორობის სხვა ქვეყნებთან გაფორმებულ დოკუმენტს სხვა ხელშეკრულებებისგან გამოარჩევს DCFTA, რომლითაც ისინი ევროპის კავშირის სტანდარტების მიღების ვალდებულებას იღებენ ვაჭრობის, მომხმარებლის დაცვისა და გარემოს რეგულირების სფეროებში.

ასოცირების შეთანხმება საქართველოს და აღმოსავლეთ პარტნიორობის სხვა ქვეყნებს ცალსახად არ სთავაზობს ევროპის კავშირის წევრობას, თუმცა არც გამორიცხავს მას. მაგალითად, დოკუმენტის პრეამბულაში ვკითხულობთ: “მხედველობაში იღებენ რა, რომ წინამდებარე შეთანხმება არ ზღუდავს და ღიას ტოვებს ევროკავშირსა და საქართველოს შორის ურთიერთობების სამომავლო პროგრესული განვითარების გზას...”

აღნიშნული ჩანაწერი განასხვავებს საქართველოსა და აღმოსავლეთ პარტნიორობის სხვა ქვეყნებთან დადებულ შეთანხმებებს დასავლეთ ბალკანეთის ქვეყნებთან ხელმოწერილი დოკუმენტისგან, სადაც ევროპის კავშირის წევრობა მოცემულია ხელშეკრულების ტექტში. თუმცა, იგი უკეთესია, ვიდრე, მაგალითად, შეთანხმება მაროკოსა და ტუნისთან, რომელიც ევროპის კავშირის წევრობას ცალსახად გამორიცხავს.

ასევე, ასოცირება ხანგძლივი, რთული და შრომატევადი პროცესია. მაგალითისთვის, ხორვატიას სტაბილიზაციისა და ასოცირების ხელშეკრულების ხელმოწერიდან მხოლოდ 12 წლისთავზე მიეცა უფლება გამხდარიყო ევროპის კავშირის წევრი. თურქეთთან ასოცირების ხელშეკრულება ჯერ კიდევ 1962 წელს გაფორმდა და პროცესი ჯერაც არ დასრულებულა.

3. ასოცირების ხელშეკრულების ეკონომიკური მნიშვნელობა

ასოცირების შეთანხმება, კონკრეტულად კი შეთანხმება ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცის (DCFTA) შესახებ, საქართველოს ევროპის კავშირთან ეკონომიკური ინტეგრაციის ახალ შესაძლებლობებს ჰქმნის. DCFTA დაფუძნებულია მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაციის პრინციპებზე და გულისხმობს საქონელზე იმპორტის გადასახადის გაუქმებასა და მენარმეების სავაჭრო სერვისებზე შეუზღუდავ დაშვებას. შეთანხმების მიხედვით, საქართველოს კომპანიებს უფლება ენიჭებათ დისკრიმინაციის გარეშე დააფუძნონ ფილიალები

და წარმომადგენლობები ევროპის კავშირის წევრ ქვეყნებში და მიიღონ ისეთივე სერვისები, როგორსაც ადგილობრივი კომპანიები იღებენ.

ქართული პროდუქციას გახსნილი აქვს გზა ერთიან ევროპულ ბაზარზე, რომლის მომხმარებელთა საერთო რაოდენობა 500 მილიონია, და ერთიანი ეკონომიკა 12.9 ტრილიონ ევროს აღემატება⁴ (შედარებისთვის, რუსეთის მიერ შექმნილი საბაჟო კავშირის მოსახლეობა 183 მილიონ მომხმარებელსა და ეკონომიკის საერთო სიდიდე მხოლოდ 2 ტრილიონ ევროს აღწევს⁵).

აქვე აღსანიშნავია, რომ საქართველოსა და ევროპის კავშირის სავაჭრო ურთიერთობები 2005 წლიდან რეგულირდებოდა პრეფერენციების განახლებული გენერალიზებული სისტემის (GSP+) მიხედვით. რომლითაც საქართველოში წარმოებული 7200 დასახელების პროდუქციას ევროპის კავშირის ბაზარზე საბაჟო გადასახადების გარეშე შესვლის შესაძლებლობა მიეცა. GSP+ სქემა 2016 წლის ბოლომდე მოქმედებდა იმისთვის, რომ ადგილობრივი მწარმეებს DCFTA ხელშეკრულებით გათვალისწინებულ მოთხოვნებთან ადაპტაციის დრო ჰქონოდათ.

თუკი სტატისტიკას გადავხედავთ, ვნახავთ, რომ ევროპის კავშირი საქართველოს უმნიშვნელოვანესი სავაჭრო პარტნიორია - 2015 წელს ქვეყნის საგარეო ვაჭრობის 31% მოდიოდა ევროპის კავშირზე, რომელსაც მოჰყვებოდა თურქეთი (დაახლოებით 17%), აზერბაიჯანი (10%) და რუსეთი (7%). ევროპის კავშირის ერთიანი ბაზარი იყო, ასევე, საქართველოს ექსპორტის ძირითადი მიმართულება. მაგალითისთვის, იმავე 2015 წელს ევროპის კავშირი იყო საქართველოში წარმოებული პროდუქციის ყველაზე დიდი იმპორტიორი (29%-ზე მეტი). მას მოჰყვებოდა აზერბაიჯანი (11%), თურქეთი (9%) და რუსეთი (7%)⁶.

დიდა DCFTA-ს მოსალოდნელი ეფექტი საქართველოს ეკონომიკაზე. 2012 წელს ევროპის კავშირის მიერ ჩატარებული კომპლექსური კვლევის⁷ მიხედვით, ხანგძლივადიან პერსპექტივაში სავაჭრო შეთანხმება ქვეყნის მთლიან პროდუქტს 4.3% გაზრდის. ამასთან, 12%-ით გაიზრდება ქვეყნის ექსპორტი, 7.5%-ით - იმპორტი და, შესაბამისად, გაუმჯობესდება სავაჭრო ბალანსი.

ამავე კვლევის მიხედვით, DCFTA-ს ყველაზე დიდი ეფექტი ექნება საქართველოში ქიმიური პროდუქციის, რეზინისა და პლასტმასის წარმოების სექტორებზე, რომელთა ექსპორტის მოცულობა 62%-ითაც კი შეიძლება გაიზარდოს.

პარმონიზაციის პროცესს აუცილებლად მოჰყვება კაპიტალისა და შრომის ძალის გადანაწილება ქვეყანაში დაბალპროდუქტიულიდან უფრო მაღალპროდუქტიულ სექტორებში.

მნიშვნელოვანი იქნება შეთანხმების სოციალური ეფექტიც, რადგან გაიზრდება შემოსავლები და უკეთ იქნება დაცული დასაქმებულთა უფლებები.

4. ასოცირების ხელშეკრულების პოლიტიკური მნიშვნელობა

მნიშვნელოვანია ევროპის კავშირთან ასოცირების შეთანხმების პოლიტიკური ეფექტიც, რამდენადაც ის:

ა. ხელს უწყობს ეფექტური და გამჭვირვალე მმართველობის სისტემის ჩამოყალიბებას - შეთანხმების მთავარ ამოცანათა შორის არის შიდასახელმწიფოებრივი რეფორმების საკითხებზე თანამშრომლობა, ქვეყანაში ეფექტური, პროფესიული და გამჭვირვალე საჯარო მმართველობის ჩამოყალიბება და კორუფციასთან ბრძოლა. ასოცირების შეთანხმების მე-2 კარის მე-4 მუხლი აღნიშნული ამოცანების მიღწევის საფუძვლად "კორუფციის წინააღმდეგ"

4 <http://ec.europa.eu/trade/policy/eu-position-in-world-trade>

5 https://en.wikipedia.org/wiki/Eurasian_Customs_Union

6 http://geostat.ge/?action=page&p_id=133&lang=geo

7 Trade Sustainability Impact Assessment in support of negotiations of a DCFTA between the EU and Georgia and the Republic of Moldova, Rotterdam, 27 October 2012

გაეროს 2003 წლის კონვენციის⁸ ეფექტურ შესრულებას ასახელებს. ამ კონვენციას საქართველო 2008 წელს შეუერთდა.

ბ. იცავს და განავითარებს ადამიანის უფლებებს, დემოკრატიის პრინციპებსა და ძირითად თავისუფლებებს – აღნიშნული პრინციპები შეთანხმების უმთავრეს საფუძველს წარმოადგენს. როგორც დოკუმენტის 1-ლი კარის მე-2 მუხლში არის მოყვანილი: “დემოკრატიული პრინციპების, ადამიანის უფლებათა და ფუნდამენტურ თავისუფლებათა პატივისცემა... წარმოადგენს მხარეთა შიდასახელმწიფოებრივი და საგარეო პოლიტიკის საფუძველს და წინამდებარე შეთანხმების არსებით ელემენტს”.

გ. ხელს უწყობს კანონის უზენაესობასა და სასამართლო რეფორმის განხორციელებას – აღიარებს რა საქართველოს პროგრესს აღნიშნული მიმართულებით, ასოცირების შეთანხმება პროცესების კიდევ უფრო გაღრმავებაზე აკეთებს აქცენტს და აცხადებს, რომ მისი მონაწილე “მხარეები განსაკუთრებულ ყურადღებას გაამახვილებენ კანონის უზენაესობის შემდგომ ხელშეწყობაზე, მათ შორის სასამართლოს დამოუკიდებლობაზე, მართლმსაჯულების ხელმისაწვდომობასა და სამართლიანი სასამართლოს უფლებაზე” და რომ “ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა პატივისცემა საფუძვლად დაედება თავისუფლების, უსაფრთხოებისა და მართლმსაჯულების სფეროში თანამშრომლობას” (კარი III, მუხლი 13).

დ. ქმნის მუდმივი პოლიტიკური დიალოგის შესაძლებლობას – დოკუმენტის 1-ლი მუხლის შესაბამისად, შეთანხმების მიზანია “გაძლიერებული ჩარჩოს შექმნა საერთო ინტერესთა ყველა სფეროში გაღრმავებული პოლიტიკური დიალოგისთვის, რაც საშუალებას მისცემს მხარეებს, განავითარონ მჭიდრო პოლიტიკური ურთიერთობები”. აღნიშნული დიალოგის მხარდასაჭერად იქმნება ერთობლივი სტრუქტურები ასოცირების შეთანხმების შესრულების მონიტორინგისა და მხარეთა ინფორმირება-კონსულტირების მიზნით.

5. საკანონმდებლო სისტემის ჰარმონიზაცია

ხელშეკრულების მიხედვით საქართველომ განსაზღვრულ ვადაში უნდა მოახდინოს ქვეყნის კანონმდებლობის ევროკავშირის კანონმდებლობასთან (*acquis communautaire*) ჰარმონიზაცია/დაახლოება (აპროქსიმაცია).

“*acquis communautaire*” ევროპის კავშირის უმნიშვნელოვანეს სამართლებრივ კონცეფციას წარმოადგენს და აერთიანებს ევროკავშირის საკანონმდებლო ბაზას, საერთაშორისო ხელშეკრულებებს, სტანდარტებს, სასამართლოს გადაწყვეტილებებს და ხელშეკრულებებით განსაზღვრულ ძირითად პრინციპებსა და უფლება-მოვალეობებს, როგორცაა, მაგ. თანასწორობა და არადისკრიმინაცია. მოკლედ, ეს გახლავთ ევროპის კავშირის კანონი.

Acquis გაერთიანებულია 35 თავში (კატეგორიაში) და მოიცავს სტანდარტების მთელ წყებას გადასახადებიდან დაწყებული განათლებისა და კულტურის საკითხების ჩათვლით⁹.

პოლიტიკის დაგეგმვისა და განხორციელების პროცესში ევროპის კავშირი შეიმუშავებს სხვადასხვა მნიშვნელობისა და ეფექტის მქონე სამართლებრივი ინსტრუმენტებს, რომელთა შორისაა:

- რეგულაცია - სამართლებრივი აქტი, რომლის შესრულებაც სავალდებულოა ევროპის კავშირის ყველა წევრისათვის მისი ძალაში შესვლის დღიდან. ამასთან, ევროვნულ დონეზე რაიმე დამატებითი კანონის მიღება არ არის საჭირო.
- დირექტივა - გადაწყვეტილება, მიღებული ევროპის კავშირის დონეზე, რომელიც მიუთითებს წევრ ქვეყანას, თუ რა უნდა გააკეთოს. დირექტივაში განსაზღვრულია შედეგი, რომელიც მიღებული უნდა იყოს და ვადა, რომლის განმავლობაშიც უნდა იყოს

8 https://www.unodc.org/documents/brussels/UN_Convention_Against_Corruption.pdf

9 https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/conditions-membership/chapters-of-the-acquis_en

ეს შედეგი მიღწეული. ამასთან, წევრი ქვეყანა თავად გადაწყვეტს, თუ რა ფორმითა და მეთოდით შეასრულებს დირექტივას.

- რეკომენდაცია სტრუქტურით დირექტივას წააგავს, მაგრამ მას სამართლებრივი ვალდებულება არ მოჰყვება. რეკომენდაცია ხშირად განიხილება როგორც ე.წ. “რბილი კანონმდებლობა”, რომელიც მართალია არასავალდებულო ხასიათისაა, მაგრამ გააჩნია მაღალი “მორალური” ავტორიტეტი, რამდენადაც გამოხატავს ევროპულ მთავრობათა კოლექტიურ პოზიციას.
- გადაწყვეტილება (საბჭოს ან კომისიის) მიიღება ერთ ან რამდენიმე ქვეყანასთან მიმართებაში და მისი შესრულება სავალდებულოა.
- კომუნიკაცია - პოლიტიკის დოკუმენტი, რომლითაც ევროკომისია აფიქსირებს საკუთარ მოსაზრებას გარკვეულ საკითხზე. მას სამართლებრივი ეფექტი არ აქვს.

საქართველოსთან ასოცირების ხელშეკრულების მიხედვით საქართველო იღებს ევროპის კავშირის რეგულაციების, დირექტივების, გადაწყვეტილებისა და რეკომენდაციების ეროვნულ კანონმდებლობაში ასახვის ვალდებულებას. იგი გაფორმებულია განუსაზღვრელი ვადით, თუმცა განერილია ევროკავშირის შესაბამის ნორმატიულ აქტებთან ჰარმონიზების ვადები. ზოგადად ჰარმონიზაციის ბოლო ვადა 2029 წელია, რაც ნიშნავს, რომ ამ დროისათვის ქვეყანამ სამართლებრივი სისტემა უნდა მიეყვანოს შესაბამისობაში ევროპის კავშირის მინიმუმ 350 დირექტივასთან, 159 რეგულაციასთან, 53 გადაწყვეტილებასა და 24 რეკომენდაციასთან. ამასთან, 2016-2020 წლებში, როდესაც იმუშავებს მეცხრე მონვევის საქართველოს პარლამენტი, საქართველომ უნდა მოახდინოს ეროვნული კანონმდებლობის ჰარმონიზება მინიმუმ 255 დირექტივასთან, 63 რეგულაციასთან, 2 გადაწყვეტილებასა და 4 რეკომენდაციასთან¹⁰.

თუკი ასოცირების ხელშეკრულებით გათვალისწინებულ მოთხოვნებს გადავხედავთ, ვნახავთ, რომ მათი გადამწყვეტი უმრავლესობა DCFTA შეთანხმებიდან გამომდინარეობს. მაგალითად, 104 სამართლებრივი აქტი შეესაბამება *acquis* მე-12 თავს “სურსათის უვნებლობა, ვეტერინარული და ფიტოსანიტარული პოლიტიკა”, რომელსაც მოჰყვება 44 სამართლებრივი აქტი *acquis* 27-ე თავიდან “გარემოს დაცვა” და შემდეგ 33 სამართლებრივი აქტი, რომელიც *acquis* მე-15 თავის “ენერგეტიკა” ნაწილია.

6. ასოცირების პროცესის შესრულება და მონიტორინგი

6.1 ასოცირების დღის წესრიგი და სამოქმედო გეგმა

ასოცირების ხელშეკრულების შესრულების მთავარი ინსტრუმენტი ასოცირების დღის წესრიგია, რომელიც მუშავდება ევროკომისიასთან თანამშრომლობით. დღის წესრიგის მთავარი მიზანია განსაზღვროს მიმდინარე ეტაპზე აუცილებელი პრაქტიკული საქმიანობის ჩარჩო, რომელიც უზრუნველყოფს პრიორიტეტული ამოცანების წარმატებით შესრულებას.

2014 წლის 26 ივნისს საქართველომ და ევროკავშირმა მიიღეს ასოცირების დღის წესრიგი. აღნიშნული დოკუმენტში მოცემულია 2014-2016 წლების შეთანხმებული პრიორიტეტები ასოცირების ხელშეკრულების განსახორციელებლად.

ასოცირების შეთანხმებისა და ასოცირების დღის წესრიგის შესრულება ყოველწლიური ეროვნული სამოქმედო გეგმის საფუძველზე ხორციელდება, რომელსაც ამტკიცებს საქართველოს მთავრობა. სამოქმედო გეგმის შესრულების ანგარიშების განხილვა ხდება ასოცირების საბჭოს სხდომებზე (იხ ქვემოთ , გვ. 8).

10 საქართველოს პარლამენტის საჭიროებათა ანალიზი ევროკავშირთან ასოცირების ხელშეკრულების შესრულების პროცესში, გაეროს განვითარების პროგრამა, თბილისი 2017, გვ. 5

დღეისათვის ასოცირების საბჭოს განხილული აქვს 2014, 2015 და 2016 წლების სამოქმედო გეგმების ანგარიშები.

6.2 საქართველოს ევროკავშირში ინტეგრაციის სამთავრობო კომისია

ჯერ კიდევ 2004 წელს, როდესაც საქართველომ წამოიწყო ევროპის კავშირთან მოლაპარაკებები, შეიქმნა საქართველოს ევროკავშირში ინტეგრაციის სამთავრობო კომისია, რომელმაც გააერთიანა ქვეყნის აღმასრულებელი ხელისუფლება. კომისიის ძირითადი ამოცანაა საქართველოს ევროკავშირში ინტეგრაციის პროცესში ქვეყნის სამთავრობო სტრუქტურების კოორდინაციის ხელშეწყობა, ევროკავშირის ფინანსური დახმარების ფარგლებში თანამშრომლობის პრიორიტეტების დაგეგმვა და ევროინტეგრაციის საკითხებზე მოსახლეობის ინფორმირებისათვის ხანგძლივადიანი სტრატეგიული კომუნიკაციის პოლიტიკის შემუშავება.

კომისიას ხელმძღვანელობს საქართველოს პრემიერ მინისტრი. იგი აერთიანებს 20 სამინისტროსა და სახელმწიფო მინისტრის აპარატს. ასევე, კომისიის შემადგენლობაში შედის საქართველოს მთავრობის საპარლამენტო მდივანი. კომისიის თანათავმჯდომარეები არიან ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში საქართველოს სახელმწიფო მინისტრი და საქართველოს საგარეო საქმეთა მინისტრი. კომისიის სამდივნოს ფუნქციას ასრულებს ვროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში საქართველოს სახელმწიფო მინისტრის აპარატის ევროინტეგრაციის საკითხთა კოორდინაციის დეპარტამენტი.

დღეისათვის სამთავრობო კომისიამ ჩაატარა 56 შეხვედრა. 2017 წლის 17 მარტს ნატოსა და ევროკავშირში ინტეგრაციის კოორდინაციის სახელმწიფო კომისიების ერთობლივ სხდომაზე მოიწონეს და მთავრობას დასამტკიცებლად გადაუგზავნეს ევროკავშირსა და ნატოში საქართველოს განწვრიანების კომუნიკაციის 2017-2020 წლების სამთავრობო სტრატეგია¹¹, რომელიც მთავრობამ 13 აპრილს დაამტკიცა.

6.3 საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების საბჭო

თუკი სამთავრობო კომისიის ფორმატი და დებულება ადგილობრივი ინიციატივაა და ქართული მხარის შესაბამისი უწყებების კოორდინირებას ემსახურება, საქართველოსა და ევროპის კავშირის ხელშეკრულების 404-ე მუხლის მიხედვით შექმნილი ასოცირების საბჭო უმაღლესი ოფიციალური ორგანოა, რომელიც ახორციელებს შეთანხმების ზედამხედველობას. მის უფლებამოსილებაში შედის საჭიროების შემთხვევაში ხელშეკრულების გადახედვა და ცვლილებების ინიცირება.

საბჭოს გადაწყვეტილებები სავალდებულოა შესასრულებლად. იგი იკრიბება მინიმუმ წელიწადში ერთხელ. დღეისათვის ჩატარებულია საბჭოს სამი სხდომა ბრიუსელში - 2014 წლის 17 ნოემბერს, 2015 წლის 17 ნოემბერს და 2016 წლის 2 დეკემბერს. ქართულ დელეგაციას ქვეყნის პრემიერ-მინისტრი ხელმძღვანელობდა. ასოცირების საბჭო ამტკიცებს პროტოკოლს, რომელიც არ არის საჯარო დოკუმენტი და მასზე წვდომა შეზღუდულია¹².

6.4 საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების კომიტეტი

ასოცირების ხელშეკრულების 407-ე და 409-ე მუხლები ასევე განსაზღვრავს ასოცირების კომიტეტის (იქმნება მაღალი თანამდებობის საჯარო მოხელეების დონეზე), სპეციალური კომიტეტებისა და ქვე-კომიტეტების შექმნას.

საქართველოს მხრიდან ასოცირების შეთანხმების ფარგლებში შექმნილია 6 დარგობრივი და ეკონომიკური თანამშრომლობის ქვეკომიტეტი, რომელთა კოორდინაციას ახორციელებს ვროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში საქართველოს

11 <https://goo.gl/A2w4b3>

12 შეხვედრების შესახებ ოფიციალური ინფორმაცია შეგიძლიათ იხილოთ შემდეგ ბმულებზე: 2016 - <https://goo.gl/Y1OLhr>, 2015 - <https://goo.gl/8Y3Huk> და 2014 - <https://goo.gl/SyCm39>

სახელმწიფო მინისტრის აპარატი; DCFTA-ს კომპონენტის ვალდებულებების განხორციელებისა და მონიტორინგისთვის შექმნილი 4 ქვეკომიტეტის კოორდინაციას - საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო; და შეთანხმების მე-3 კარით დადგენილი მართლმსაჯულების, თავისუფლებისა და უსაფრთხოების საკითხებზე ქვეკომიტეტის კოორდინაციას - საქართველოს იუსტიციის სამინისტრო.

6.5 საქართველო-ევროკავშირის საპარლამენტო ასოცირების კომიტეტი

ასოცირების ხელშეკრულების 410-ე და 411-ე მუხლები განსაზღვრავენ საქართველოს პარლამენტის როლს ასოცირების ხელშეკრულების შესრულების პროცესში. ხელშეკრულების მიხედვით 2015 წლიდან შექმნილია ევროკავშირ-საქართველოს საპარლამენტო ასოცირების კომიტეტი (PAC). იგი იკრიბება წელიწადში ორჯერ მონაცვლეობით ევროპის პარლამენტში და საქართველოს პარლამენტში.

ამ დრომდე აღნიშნულმა კომიტეტმა გამართა ოთხი სხდომა - 2015 წლის 3 ნოემბერს, 2016 წლის 25-26 აპრილს და 2016 წლის 19-20 დეკემბერს თბილისში და 2017 წლის 15-16 თებერვალს სტრასბურგში.

6.6 სამოქალაქო საზოგადოების პლატფორმა

ასოცირების შეთანხმების შესაბამისად, შეიქმნა ევროკავშირი-საქართველოს სამოქალაქო საზოგადოების პლატფორმა. იგი წარმოადგენს ფორუმს შეხვედრისა და აზრთა გაცვლა-გამოცვლისთვის.

7. ევროპის კავშირი და ადგილობრივი თვითმმართველობა

1993 წელს კოპენჰაგენში მიღებულ ევროპის კავშირის წევრობის კრიტერიუმებს თუ გადავხედავთ, ვნახავთ, რომ ადგილობრივი მმართველობის საკითხები გათვალისწინებული არ არის. ევროპის კავშირი არ განსაზღვრავს, თუ როგორი და რა სიღრმის დეცენტრალიზაცია არის კარგი მისი წევრებისათვის და არ უწევს მონიტორინგს ადგილობრივი მმართველობის რეფორმებს. ევროპის კავშირის წევრობის აუცილებელი მოთხოვნაა, რომ ქვეყანას გააჩნდეს მდგრადი დემოკრატიული მმართველობის ინსტიტუტები, მოქმედი საბაზრო ეკონომიკა და შესაძლებლობა და სურვილი გაიზიაროს და შეასრულოს ევროპის კავშირის სტანდარტები.

რეგიონული და ადგილობრივ ხელისუფლებების მიმართ ევროპის კავშირის მოთხოვნები გამომდინარეობს რეგიონული და გათანაბრების პოლიტიკის ფუნდამენტური პრინციპებიდან (ძირითადი მიმართულებები *aquis communitaire*-ს 22-ე თავში “რეგიონული პოლიტიკა და სტრუქტურული ინსტრუმენტების კოორდინაცია” არის გაერთიანებული), რომლის ამოცანაა ქვეყნებს შორის სოციალური და ეკონომიკური უთანასწორობის შემცირება. გათანაბრების პოლიტიკის ფარგლებში შემუშავებული პროგრამები ითვალისწინებენ წევრი ქვეყნების ტერიტორიულ მონყობას, სოციალური და ეკონომიკური განვითარების საჭიროებებსა და ურბანული და სასოფლო განვითარებისათვის აუცილებელ სასაზღვრო თანამშრომლობას. გათანაბრების კონკრეტული პროგრამები თანხმდება ევროკომისიასთან და მათ ახორციელებენ წევრი ქვეყნები მრავალდონიანი მმართველობის პრაქტიკის მიხედვით.

მრავალდონიანი მმართველობის შესახებ დამატებით უნდა ითქვას, რომ ევროპის კავშირის სადამფუძნებლო დოკუმენტები პოლიტიკის შემუშავებისა და განხორციელების სამ ძირითად პრინციპს ეყრდნობა. ესენია: სუბსიდიარობა – ევროპის კავშირი არ უნდა იყოს პასუხისმგებელი იმ ამოცანების შესრულებაზე, რომელთა განხორციელება უკეთ იქნება შესაძლებელი ეროვნულ, რეგიონულ, ან ადგილობრივ დონეებზე; სიახლოვე – წევრი ქვეყნის მიერ შემუშავებული პოლიტიკა უნდა ხორციელდებოდეს მმართველობის იმ დონეზე, რომელიც ყველაზე ახლოს დგას მოსახლეობასთან; პარტნიორობა – მმართველობის საერთოევროპული, ეროვნული, რეგიონული და ადგილობრივი დონეები უნდა თანამშრომლობდნენ პოლიტიკის ამოცანების განხორციელებაში და, შესაბამისად, გადაწყვეტილების მიღების პროცესიც “მრავალდონიანი” უნდა იყოს.

მრავალდონიანი მმართველობა გულისხმობს იმას, რომ ყველა მონაწილეს, მათ შორის რეგიონულ და ადგილობრივ ხელისუფლებას, გააჩნია შესაბამისი ინსტრუმენტები და კომპეტენცია იმისთვის, რომ შეასრულოს საქმიანობა დათქმულ ვადებში, მიაღწიოს მოთხოვნილ შედეგს და დაიცვას ევროპის კავშირის სამართლებრივი ნორმები (მაგ. საჯარო შესყიდვების, კონკურენციისა და გარემოს დაცვის სფეროებში).

ევროპული ინტეგრაციის პროცესმა მნიშვნელოვანი პოზიტიური ზეგავლენა მოახდინა ადგილობრივ ხელისუფლებების როლსა და შესაძლებლობებზე მთელ ევროპაში. დღეისათვის ევროპის კავშირის 27 ქვეყნის 300 რეგიონი და 91,000 მუნიციპალიტეტი გადამწყვეტ როლს ასრულებენ ისეთ მნიშვნელოვან სექტორებში, როგორც არის განათლება, გარემოს დაცვა, ტრანსპორტი და ეკონომიკური განვითარება. სახელმწიფოს მიერ განწესებული ხარჯების 2/3 სწორედ თვითმმართველობებზე მოდის.

ადგილობრივი ხელისუფლებების როლისა და მნიშვნელობის ზრდამ შესაბამისი ასახვა ჰპოვა ევროპის კავშირის მიერ 2010 წელს მიღებულ ეკონომიკის განვითარების 10-წლიან სტრატეგიაში “ევროპა 2020”¹³, რომელიც განსაკუთრებულ მნიშვნელობას ანიჭებს ადგილობრივ ხელისუფლებების მონაწილეობას რეფორმის ეროვნული პროგრამების შემუშავებასა და განხორციელებაში.

ადგილობრივი ხელისუფლებების კოოპერაციასა და ევროპულ დონეზე წარმომადგენლობას 1994 წლიდან ახორციელებს რეგიონების ევროპული კომიტეტი¹⁴. ევროპული კანონმდებლობა ევროკომისიასა და ევროკავშირის საბჭოს ავალდებულებს, კონსულტაციები გამართონ რეგიონების კომიტეტთან ყველა იმ საკითხზე, რომელსაც მუნიციპალურ დონეზე მნიშვნელოვანი ეფექტი შეიძლება ჰქონდეს. კომიტეტი წელიწადში ექვსჯერ იკრიბება ბრიუსელში და აფიქსირებს მოსაზრებებს, აქვეყნებს ანგარიშებსა და იღებს რეზოლუციებს თვითმმართველობების კომპეტენციებს მიკუთვნებული საკითხების საერთოევროპულ პოლიტიკაში ასახვის შესახებ.

ევროპის კავშირი ბევრად უფრო ჩართულია დეცენტრალიზაციასა და ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარებაში მის აღმოსავლეთ და სამხრეთ სამეზობლოში, რადგან ამ პროცესს განიხილავს როგორც დემოკრატიზაციის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან კომპონენტს.

სამეზობლოსთან თანამშრომლობის მთავარი პრიორიტეტები მოცემულია ევროკომისიის 2013 წლის 15 მაისის კომუნიკაციაში ეკონომიკური და სოციალური კომიტეტისა და რეგიონების კომიტეტებისადმი¹⁵, რომლის მიხედვით, ევროპის კავშირი პარტნიორ ქვეყნებში განსაკუთრებულ ყურადღებას აქცევს შემდეგ საკითხებს: დეცენტრალიზაცია და ადგილობრივი ხელისუფლებებისათვის საკმარისი ფინანსური რესურსებისა და წყაროების გამოყოფა; ადგილობრივი მოხელეების შესაძლებლობათა ზრდა; მდგრადი ურბანიზაცია; ადგილობრივ ხელისუფლებათა ეროვნული ასოციაციების ჩართვა ეროვნული და ადგილობრივი პრიორიტეტების დაგეგმვასა შესრულებაში.

აღნიშნულ პროცესში ევროპის კავშირის ძირითადი პარტნიორია ევროპის საბჭო. 2014 წელს მხარეთა შორის გაფორმდა პროგრამული თანამშრომლობის ჩარჩო ხელშეკრულება, რომელიც მიზნად ისახავს აღმოსავლეთის პარტნიორობის ქვეყნებში რეფორმების ხელშეწყობას იმისთვის, რომ ისინი დაუახლოვდნენ ევროპის საბჭოსა და ევროპის კავშირის სტანდარტებს ადამიანის უფლებების, დემოკრატიისა და კანონის უზენაესობის სფეროებში. ადგილობრივი ხელისუფლებების გაძლიერება ამ ხელშეკრულების მე-5 თავის “დემოკრატიული მმართველობის ხელშეწყობა” ერთ-ერთი კომპონენტია. საქმიანობა პროგრამის ფარგლებში ორ ფაზად 2015-2017 და 2018-2020 ხორციელდება¹⁶.

13 https://ec.europa.eu/info/strategy/european-semester/framework/europe-2020-strategy_en

14 <http://cor.europa.eu/en/Pages/home.aspx>

15 <https://goo.gl/VvzfCF>

16 http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/EAP/Terms-of-Ref_en.pdf

8. ასოცირების ხელშეკრულება და ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლებები

ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლებების კომპეტენციებს მიკუთვნილი საკითხები საქართველოსა და ევროპის კავშირის ასოცირების ხელშეკრულების 373-ე მუხლით არის განსაზღვრული, რომელშიც ვკითხულობთ, რომ “მხარეები დაეხმარებიან და განამტკიცებენ ადგილობრივი ხელისუფლების ჩართულობას რეგიონული პოლიტიკის თანამშრომლობაში, რაც მოიცავს საზღვრისპირა თანამშრომლობას და შესაბამის მართვის სტრუქტურებს, გააღრმავებენ თანამშრომლობას ურთიერთხელსაყრელი საკანონმდებლო ჩარჩოს ჩამოყალიბების გზით, განამტკიცებენ და განავითარებენ ინსტიტუციური შესაძლებლობების ამაღლების საშუალებებს და ხელს შეუწყობენ საზღვრისპირა და რეგიონული ეკონომიკური და ბიზნეს კავშირების გაძლიერებას”.

შესაბამისად, აღნიშნული მოთხოვნა ზემოთ უკვე აღნიშნულ *aquis communautaire* 22-ე თავს “რეგიონული პოლიტიკა და სტრუქტურული ინსტრუმენტების კოორდინაცია” მიეკუთვნება. აქვე უნდა აღვნიშნოთ, რომ საქართველოს საზღვრისპირა თანამშრომლობის პროცესებში ადგილობრივი ხელისუფლებებისა და თემების მონაწილეობა უზრუნველყოფილია “ადმინისტრაციულ ტერიტორიულ ერთეულებს ან ხელისუფლების ორგანოებს შორის ტრანსსასაზღვრო თანამშრომლობის შესახებ სახელმძღვანელო ევროპული კონვენციით¹⁷”, რომელსაც საქართველოს 2006 წელს შეუერთდა.

იმისთვის, რომ თანამშრომლობა რეგიონულ და ადგილობრივ ხელისუფლებებთან ეფექტური იყოს, ასოცირების შეთანხმების იგივე 373-ე მუხლის მე-2 პუნქტი ითხოვს ცენტრალურ და ადგილობრივ საჯარო სამსახურებს შორის ვერტიკალურ და ჰორიზონტალურ ურთიერთქმედებათა მექანიზმების (ანუ მრავალდონიანი მმართველობის) გაუმჯობესებასა და ადგილობრივი თვითმმართველობების შესაძლებლობების განვითარებას.

ის, თუ რა იგულისხმება ამ თავში, დაზუსტებულია ასოცირების დღის წესრიგით, რომლის 2.1 თავში “პოლიტიკური დიალოგი და რეფორმა” ვკითხულობთ, რომ ადგილობრივი დემოკრატიის საფუძველია “დეცენტრალიზაციის სტრატეგიის განხორციელება ევროპის საბჭოს “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ქარტიის” შესაბამისად.”

დამატებით, ეფექტური მრავალდონიანი პოლიტიკის განსახორციელებლად დღის წესრიგი მოითხოვს საჯარო ინსტიტუტებს შორის ეფექტურ კოორდინაციასა და რეგიონული განვითარების პროგრამების, სტრატეგიებისა და სამოქმედო გეგმების სტრატეგიების შესრულებას (თავი 2.6 “თანამშრომლობის სხვა სფეროები”).

ამავე თავში ასევე აქცენტი კეთდება ადგილობრივი მმართველობის ტრენინგებზე, იმისთვის რომ შესაძლებელი გახდეს რეგიონული განვითარების პროგრამების უკეთესი შესრულება და მონიტორინგი.

ასოცირების ხელშეკრულებისა და დღის წესრიგის აღნიშნული მოთხოვნების შესაბამისად, ქვემოთ მოყვანილ თავებში განვიხილავთ დეცენტრალიზაციისა და სუბსიდიარობის, მრავალდონიანი პოლიტიკის ფორმირებისა და თვითმმართველობის მოხელეთა კვალიფიკაციის პრობლემატურ საკითხებს.

ასევე, როგორც წინა თავში აღვნიშნეთ, ევროპის კავშირი ყველა დონის საჯარო უწყებისგან, მათ შორის თვითმმართველობებისგან, ითხოვს ევროკავშირის ძირითადი სამართლებრივი ნორმების დაცვას. შესაბამისად, ქვემოთ მოყვანილ თავებში დამატებით განვიხილავთ ვალდებულებებსა და მიმდინარე რეფორმებს კორუფციასთან ბრძოლის, საჯარო შესყიდვებისა და გარემოს დაცვის სფეროებში.

17 <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/106>

8.1 დეცენტრალიზაცია და სუბსიდიარობა

სუბსიდიარობა, ანუ მმართველობის პრინციპი, რომ ცენტრალური ხელისუფლება უნდა ახორციელებდეს მხოლოდ იმ საქმიანობას, რომელიც ადგილობრივ დონეზე ვერ განხორციელდება, ადგილობრივი თვითმმართველობის ძირითადი პრინციპია.

აღნიშნული პრინციპი გარანტირებულია ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის მიერ, რომელსაც საქართველო 2004 წლიდან შეუერთდა. ამასთან, ქარტია მოითხოვს, რომ ადგილობრივი ხელისუფლებების “ფინანსური წყაროები თანაბომიერნი იყვნენ კონსტიტუციითა და კანონით დადგენილ მათ უფლება-მოვალეობებთან.

ქარტიის პრინციპების მნიშვნელობის ხაზგასასმელად და ევროპის საბჭოს მონიტორინგის კომიტეტის რეკომენდაციის (CG/MON/2015(27)15) შესაბამისად¹⁸, სუბსიდიარობის პრინციპი საქართველოს კონსტიტუციით იქნება გამყარებული - კონსტიტუციის ახალი პროექტის მე-7 მუხლი “ტერიტორიული მოწყობის საფუძვლები” აცხადებს, რომ “უფლებამოსილებათა გამიჯვნა სახელმწიფო ხელისუფლებასა და თვითმმართველ ერთეულებს შორის ეფუძნება სუბსიდიარობის პრინციპს. სახელმწიფო უზრუნველყოფს თვითმმართველი ერთეულის ფინანსური სახსრების შესაბამისობას ორგანული კანონით დადგენილ მის უფლებამოსილებებთან.”

მაგრამ სწორედ ადგილობრივი პოლიტიკის გატარებისათვის აუცილებელი ფინანსური რესურსების ნაკლებობაა დღეს ქვეყანაში დეცენტრალიზაციის პროცესის ერთ-ერთი მთავარი ბარიერი.

2015 წელს ევროპის საბჭოს მიერ საქართველოში, აზერბაიჯანში, სომხეთში, მოლდოვასა და უკრაინაში ჩატარებული მასშტაბური კვლევა¹⁹ მუნიციპალიტეტებში ფინანსური სახსრების ნაკლებობასთან ერთად თვითმმართველობათა მნიშვნელოვან პრობლემად განიხილავს ფინანსთა სამინისტროსა და სახელმწიფო ხაზინის დიდი ღირებულებით მონაწილეობას თვითმმართველობის ხარჯების ფორმირების პროცესში, ასევე ადგილობრივი მოხელეების რაოდენობისა და ანაზღაურების გაცემის პირობების მკაცრ რეგლამენტირებას, რომლებიც შესაძლოა ირიბად ხელს უშლიდნენ თვითმმართველობებს საკუთარი მოვალეობების შესრულებაში.

თვითმმართველობათა ფინანსური შესაძლებლობების გამყარება, მათ შორის საკუთარი საშემოსავლო ბაზის გაჩენა თვითმმართველობათა ფინანსური დამოუკიდებლობის უმთავრესი წინაპირობაა და მოთხოვნილია ევროპის საბჭოს სხვადასხვა რეკომენდაციებით.

თვითმმართველობის ახალი კოდექსის თანახმად, მუნიციპალური ბიუჯეტს დაემატა წილი საშემოსავლო გადასახადიდან. ასევე, სპეციალურ და მიზნობრივ ტრანსფერებთან ერთად მუნიციპალიტეტი დამატებით კაპიტალურ ტრანსფერს მიიღებს კაპიტალური პროექტის განხორციელების მიზნით. ტრანსფერის გაცემის საფუძველი მუნიციპალიტეტის ინიციატივაა.

სახელმწიფო და მუნიციპალურ ბიუჯეტებს შორის საშემოსავლო გადასახადის განაწილების პრინციპი 2015 წლის სექტემბრისთვის უნდა განსაზღვრულიყო, მაგრამ “საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსში ცვლილების შეტანის შესახებ” კანონპროექტი დაგვიანებით წარედგინა საქართველოს პარლამენტს, რომელმაც იგი 2014 წლის დეკემბერს მიიღო და, შესაბამისად, მან ასახვა ვერ ჰპოვა 2015 წლის თვითმმართველობების ბიუჯეტებში. 2016 წლის და 2017 წლის ბიუჯეტების ანალიზი გვიჩვენებს, რომ აღნიშნულ ცვლილებას თვითმმართველი ერთეულებისათვის მნიშვნელოვანი გაუმჯობესება არ მოჰყოლია. გადასახადების ადგილებზე დატოვებასთან ერთად შემცირდა ცენტრალური ბიუჯეტიდან გამოყოფილი გათანაბრებითი ტრანსფერების მოცულობა - საქართველოს ბიუჯეტში გათანაბრებითი ტრანსფერების მოცულობა თითქმის 28%-ით შემცირდა.

18 <https://goo.gl/Ck97fY>

19 <https://goo.gl/RwNmXV>

ფინანსურად თვითკმარი ადგილობრივი მმართველობის მისაღწევად აუცილებელია დეტალური ანალიზი, თუ რა მოცულობის ფინანსებია აუცილებელი ადგილობრივი მომსახურების გასაწევად, როგორია ადგილობრივი სერვისების მიწოდების ხარისხი და ფასი და რა შესაძლებლობები არსებობს ადგილობრივი რესურსების განკარგვისათვის.

დღევანდელი სიტუაცია ნამდვილად არასახარბიელოა. მაგალითად, შეზღუდულია ადგილობრივი ხელისუფლებების როლი მოსახლეობისთვის ძირითადი კომუნალური მომსახურების მიწოდების სფეროში - ელექტრომომარაგება და გაზომომარაგება ადგილობრივი თვითმმართველობის კომპეტენციას სცდება. თვითმმართველობის ახალი კოდექსის მიხედვით წყალმომარაგება მის გამგებლობას განეკუთვნა, მაგრამ ტარიფებსა და მომსახურების წესებს ეროვნული მარეგულირებელი კომისია ადგენს, წყალმომარაგების ინფრასტრუქტურა ან პრივატიზებულია, ან სახელმწიფო შპს "წყალმომარაგების გაერთიანებულ კომპანიას" ეკუთვნის.

ასევე, თვითმმართველობის კოდექსის მიხედვით, ადგილობრივი ტყეების განკარგვა მუნიციპალიტეტების კომპეტენციაა, მაგრამ 2013 წელს დამტკიცებული "საქართველოს ეროვნული სატყეო კონცეფცია" განმარტავს, რომ ტყის გადაცემა მუნიციპალიტეტებისათვის (თბილისის გარდა) არ მომხდარა სუსტი ადგილობრივი თვითმმართველობის გამო და ამ პროცესის წამოწყებას ცენტრალური ხელისუფლება აპირებს მომავალში მხოლოდ მას შემდეგ, რაც განხორციელდება ისეთი პროგრამები "რომლებიც ხელს შეუწყობენ ადგილობრივი თემების მიერ ტყეების კომერციულ გამოყენებას ახალი სამუშაო ადგილებისა და შემოსავლის წყაროების შექმნისა და სიღარიბის დონის შემცირების მიზნით".

განსაკუთრებით პრობლემატურია სასოფლო-სამეურნეო მიწების საკითხი. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ მიწის ბალანსი ქვეყანაში 2004 წლიდან არ დგება და წლიდან წლამდე საქართველოს სტატისტიკის სამსახური მიწის ფონდის განაწილების შესახებ პუბლიკაციაში მიწის მართვის სახელმწიფო დეპარტამენტის 2004 წლის 1 აპრილით დათარიღებულ მონაცემებს ეყრდნობა²⁰, რომლის მიხედვითაც სასოფლო-სამეურნეო სავარგულები 3,025.8 ათასი ჰექტარია (ეს მონაცემი უკვე მოძველებულია, რადგან 2008 წლის რუსეთ-საქართველოს ომის შემდეგ მოხდა ქვეყნის კონტროლის ქვეშ არსებული მიწის ფონდის შემცირება). ამ რაოდენობიდან დაახლოებით 767 ათასი ჰექტარი განკერძოებულია, ხოლო 2,258 ჰექტარზე მეტი სახელმწიფო საკუთრებაში რჩება.

"ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის" 162-ე მუხლის თანახმად, საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს, საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს, საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს და საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს 2017 წლის 1 იანვრამდე უნდა შეემუშავებინათ მუნიციპალიტეტებისთვის სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწების გადაცემის გრაფიკი და წესი. აღნიშნული ვალდებულება არ შესრულებულა²¹. რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს ინფორმაციით ამ ვალდებულებების განხორციელება ადგილობრივ დონეზე დემოკრატიული მმართველობის განვითარების 2017-2020 წლების სტრატეგიასა და სამოქმედო გეგმის ფარგლებში იქნება გათვალისწინებული. სტრატეგიის სამუშაო ჯგუფის ბოლო შეხვედრა 2017 წლის 10 მაისს შედგა²², თუმცა ჯერ კიდევ უცნობია ვალდებულებათა შესრულების კონკრეტული ვადა.

ყველა ზემოთ აღნიშნული პრობლემა გამოხატულებას პოვებს ციფრებში, რომელიც ქვეყანაში ადგილობრივი თვითმმართველობის მძიმე მდგომარეობას ასახავს. ექპერტული შეფასებით

20 მაგ. 2015 წლის მონაცემი http://www.geostat.ge/cms/site_images/files/georgian/agriculture/Garemo_2015.pdf

21 "საქართველოს კანონების გარდამავალი დებულებებით განსაზღვრული დავალებები, რომელთა შესრულების ვადა გავიდა 2016 წლის დეკემბერში" <http://www.parliament.ge/uploads/other/53/53783.pdf>

22 http://www.for.ge/view_news.php?news_id=69027&news_cat=0

2017 წლის ნაერთ ბიუჯეტში მუნიციპალური ბიუჯეტების წილი 14%-ია, ხოლო თბილისის გამოკლებით – მხოლოდ 7%²³.

ასეთ პირობებში პრაქტიკულად მიუღწეველია ადგილობრივი თვითმმართველობების მიერ საკუთარი ფუნქციების ეფექტურად შესრულება. ეს განსაკუთრებით პრობლემატურია რეგიონული განვითარების პროგრამების ფორმირებისა და განხორციელების დღევანდელ სისტემაში, რომელიც, როგორც ამას მომდევნო თავში ვნახავთ, პრაქტიკულად უგულვებელყოფს სუბსიდიარობის, მოსახლეობასთან სიახლოვისა და პარტნიორობის პრინციპებს.

8.2 მრავალდონიანი პოლიტიკის ფორმირება

“საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგია – საქართველო 2020”²⁴ და “ქვეყნის ძირითადი მონაცემები და მიმართულებები (BDD)”²⁵ არის ის ორი ძირითადი დოკუმენტი, რომელშიც მოცემულია ხედვა ეფექტური საჯარო მმართველობისათვის აუცილებელი პოლიტიკისა და პოლიტიკასა და ბიუჯეტს შორის ურთიერთკავშირის შესახებ.

ჯერ კიდევ 2013 წელს ქვეყანაში დაიწყო საჯარო მმართველობის რეფორმა ევროპის კავშირისა და აშშ-ის საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს დახმარებით. აღნიშნულ პროცესში არსებული სიტუაციის ანალიზი განახორციელა და ძირითადი რეკომენდაციები შეიმუშავა ორგანიზაციამ OECD/SIGMA, რომელიც მმართველობის სფეროში წამყვანი საკონსულტაციო ორგანიზაციაა. რეფორმის ფარგლებში შეფასდა საქართველოში პოლიტიკის დაგეგმვის მოქმედი სისტემა, გამოვლინდა არსებული პრობლემები და შემუშავდა “პოლიტიკის დაგეგმვის სისტემის რეფორმის 2015-2017 წლების სტრატეგია”, რომელიც 2015 წლის მაისში იქნა დამტკიცებული²⁶.

სტრატეგიის დოკუმენტის თანახმად, საქართველოში მოქმედი პოლიტიკის დაგეგმვის სისტემა გაუმართავია. კანონმდებლობა არეგულირებს შემდეგი დოკუმენტების შემუშავებას - სამთავრობო პროგრამა, მთავრობის ყოველწლიური სამოქმედო გეგმა, მთავრობის კანონშემოქმედებითი საქმიანობის გეგმა, საერთაშორისო შეთანხმება, ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი და სახელმწიფო ბიუჯეტი. ასევე, პოლიტიკის დაგეგმვის პროცესში ხდება სექტორული სტრატეგიებისა და სამოქმედო გეგმების შემუშავება, მაგრამ კანონმდებლობა არ განმარტავს ნათლად, რა კავშირია დაგეგმვის ამ ინსტრუმენტებს შორის, როგორია მათი იერარქია და ურთიერთმიმართება. არ არსებობს რეგულაცია, რომელიც განსაზღვრავს პოლიტიკის დაგეგმვის სფეროებსა და ეტაპებს.

კანონმდებლობა ასევე არ განსაზღვრავს პოლიტიკის შემუშავების მეთოდოლოგიას, შემუშავებისა და განახლების პერიოდულობას. მიღებული დოკუმენტები არაერთგვაროვანია. სუსტია პოლიტიკის შესრულების მონიტორინგის, ანგარიშგებისა და შეფასების სისტემები და ვერ ფასდება, თუ რა კონკრეტული შედეგები მოჰყვა პოლიტიკის განხორციელებას და რამდენად იქნა მიღწეული პოლიტიკის მიზნები. ასევე, სუსტია აღნიშნულ პროცესებში საზოგადოების ჩართულობა.

აღნიშნული განსაკუთრებით პრობლემატურია ქვეყნის ადგილობრივი მმართველობის განვითარებისთვის. მაგალითად, საქართველოს რეგიონული განვითარების 2010-2017 წლების სახელმწიფო სტრატეგიის მიხედვით, რეგიონის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარებისა და მოსახლეობის ცხოვრების დონის გაუმჯობესების მიღწევის საშუალება რეგიონებს შორის არსებული სოციალურ-ეკონომიკური უთანასწორობის შემცირებაა.

23 უფრო დეტალურად თვითმმართველობების ფინანსურ სიმწირეზე, დ. ზარდიაშვილი “7-პროცენტისანი თვითმმართველობა: ღარიბი ქალაქები და უღატაკის თემები” http://for.ge/view.php?for_id=48806&cat=12

24 <https://goo.gl/Ou8Ccu>

25 <http://www.mof.ge/en/4543>

26 http://gov.ge/files/423_49306_882810_Policy_Planning_Reform_Strategy_PDF.pdf

უთანასწორობის შეფასებისთვის კი აუცილებელია რეგიონებში შემავალი მუნიციპალიტეტის საჭიროებების შესახებ ინფორმაციის ფლობა. მაგრამ იმის გამო, რომ არ ხდება მუნიციპალიტეტების ტერიტორიულ ერთეულებში საჭიროებების ანალიზი, მათი შედარებითი მნიშვნელობის შეფასება და არსებული უთანაბრობის განსაზღვრა, მუნიციპალიტეტების პრიორიტეტების დოკუმენტში არ არის ასახული რეალური პრობლემები და უცნობია განვითარების საჭიროებები.

აღნიშნულის გამო წლიდან წლამდე ხარვეზებით მიმდინარეობდა სოფლის მხარდაჭერის პროგრამა, რომლის ფარგლებშიც თითოეული მუნიციპალიტეტისათვის გამოსაყოფი თანხის გაანგარიშებას საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო არა საჭიროების, არამედ მოსახლეობის რაოდენობაზე დაყრდნობით ახორციელებდა.

დამატებით, არც რეგფონდი და არც ცენტრალური ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ მუნიციპალიტეტებში დაფინანსებული პროექტები არ არის მორგებული ადგილებზე რეალურ საჭიროებებს - 2015-2017 წლების საქართველოს რეგიონული განვითარების პროგრამის კონსოლიდირებული ანგარიშს თუ გადავხედავთ, ვნახავთ, რომ როგორც წინა წლებში, პრიორიტეტებს შორის მთავარი ადგილი ფიზიკური ინფრასტრუქტურის გაუმჯობესებას ეთმობა, მათ შორის ლომის წილი საერთაშორისო და შიდასახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გზების მშენებლობა-რეაბილიტაციისათვის არის გამოყოფილი. პროგრამებში პრაქტიკულად უგულვებელყოფილია სუბსიდიარობის, მოსახლეობასთან სიახლოვისა და პარტნიორობის პრინციპები. ისინი ხორციელდება პირდაპირ ცენტრალური უწყებებისა და საჯარო სამართლის იურიდიული პირების მიერ.

არსებული პრობლემების მოსაგვარებლად, ასოცირების დღის წესრიგი პირდაპირ ითხოვს გამართული რეგიონული და ადგილობრივი პოლიტიკის შესამუშავებლად აუცილებელი ნაბიჯების გადადგმას. 2016 წლის ეროვნული სამოქმედო გეგმის 201.1 თავის მიხედვით, გასულ წელს უნდა დასრულებულიყო “რეგიონული პოლიტიკისა და განვითარების დაგეგმვის შესახებ” საქართველოს კანონის პროექტზე მუშაობა და დოკუმენტი პარლამენტს უნდა გადასცემოდა.

დღეისათვის აღნიშნული დოკუმენტი მთავრობამ განიხილა, მაგრამ პროცედურები ბოლომდე არ არის დასრულებული. არსებული პროექტი ადგილობრივი და რეგიონული პოლიტიკის დაგეგმვისას აუცილებელ პირობად ითხოვს პოლიტიკის შემუშავებასთან დაკავშირებული ფაქტორების (ორგანიზაციული, სოციალურ-ეკონომიკური, გარემოს დაცვის, საგანმანათლებლო და სხვა) ერთობლიობის გაანალიზებას. ითვალისწინებს ცენტრალურ, რეგიონულ და ადგილობრივ დონეებზე განხორციელებული ინიციატივების სინქრონულობას და სხვადასხვა დონის პოლიტიკის დოკუმენტებს შორის იერარქიას. განსაკუთრებულ აქცენტს აკეთებს სუბსიდიარობის პრინციპსა და პარტნიორობაზე ყველა დაინტერესებულ მხარესთან (ინდივიდები, საჯარო უწყებები, მუნიციპალიტეტები, სამოქალაქო საზოგადოება).

კანონპროექტი ადგენს პოლიტიკის დოკუმენტის სახეებს და მათი ხანგრძლივობას. გამოყოფილია ორი ტიპის დოკუმენტი:

1. სტრატეგიული დაგეგმვის დოკუმენტი განსაზღვრავს რეგიონული განვითარების გრძელვადიან მიზნებსა და პრიორიტეტებს. ამ ტიპის დოკუმენტებია რეგიონის განვითარების სტრატეგია და მუნიციპალიტეტის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგია და მუნიციპალიტეტის სივრცით-ტერიტორიული დაგეგმვის დოკუმენტი.
2. პროგრამული დაგეგმვის დოკუმენტი დგება სტრატეგიული დაგეგმვის დოკუმენტის საფუძველზე. ამ ტიპის დოკუმენტია რეგიონის განვითარების სტრატეგიის სამოქმედო გეგმა და მუნიციპალიტეტის პრიორიტეტების დოკუმენტი.

ამასთან, სტრატეგიული დაგეგმვის დოკუმენტი არის გრძელვადიანი (7 წელი), ხოლო პროგრამული დაგეგმვის დოკუმენტი - საშუალოვადიანი (3 ან 4 წელი) დოკუმენტი. ეს

უკანასკნელი დამატებით შეიძლება დაიყოს ერთ ან ორწლიან ოპერატიულ დოკუმენტად - სამოქმედო გეგმად.

კანონპროექტი ასევე განსაზღვრავს რეგიონული პოლიტიკის დაგეგმვის პროცესში სხვადასხვა სტრუქტურების მონაწილეობის წესსა და უფლებამოსილებებს. მათ შორის, საქართველოს მთავრობის, რეგიონული განვითარებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის კომისიის, რეგიონული განვითარების სამთავრობო კომისიის, რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს, სხვა სამინისტროების, სახელმწიფო რწმუნებულის - გუბერნატორის, სამხარეო საკონსულტაციო საბჭოს და თავად მუნიციპალიტეტები.

საინტერესოა, რომ კანონპროექტს შემოაქვს რეგიონის განვითარების სააგენტოს ცნება, რომელთაც ექნებათ მრავალმხრივი საკონსულტაციო ფუნქციები ისინი ჩაატარებენ ადგილობრივი საინვესტიციო შესაძლებლობების პერიოდულ ანალიზს, შეიმუშავებენ პერსპექტიულ საინვესტიციო პროექტებსა და წინადადებებს და საკონსულტაციო მომსახურებას გაუწევენ ადგილობრივ ხელისუფლებებს, მენარმეებსა და ინვესტორებს. აღსანიშნავია, რომ სააგენტოს ფუნქციები ძალზე წააგავს იმ სააგენტოების ფუნქციებს, რომელიც გერმანიის ტექნიკური დახმარების სააგენტოს (GIZ) ადგილობრივი და რეგიონული ეკონომიკური განვითარების პროგრამის ფარგლებში საქართველოს რეგიონულ ხელისუფლებებთან მემორანდუმის საფუძველზე დაარსდა 2012 წელს.

ამას გარდა, თანხა, რომელსაც მუნიციპალიტეტები სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის ფარგლებში ყოველწლიურად იღებდნენ, 2017 წლიდან აღარ გამოიყოფა - საჭიროების შემთხვევაში კონკრეტული რაოდენობის თანხა მუნიციპალიტეტებმა თავად უნდა მოითხოვონ. ამისთვის მათ მოსახლეობის ჩართულობით უნდა შეიმუშავონ და შეარჩიონ მნიშვნელოვანი პროექტები, რომლებსაც პროექტებს რეგიონული ფონდი დააფინანსებს. თუმცა აღსანიშნავია, რომ ამ ფონდის დაფინანსება 2017 წელს 10 მილიონი ლარით ნაკლებია, ვიდრე წინა წელს იყო. ასევე, რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდის რეგიონების სოციალ-ეკონომიკური განვითარების ხელშეწყობის ინსტრუმენტად გარდაქმნა 2018 წლიდან იგეგმება - მას შემდეგ რაც მოხდება საქართველოს დეცენტრალიზაციის სტრატეგიისა და "რეგიონული პოლიტიკის და განვითარების დაგეგმვის" შესახებ კანონპროექტის დამტკიცება.

სფეროში მიმდინარე რეფორმების ფარგლებში მუნიციპალიტეტები საჭიროებენ გადაუდებელ დახმარებას სტრატეგიული და პროგრამული დოკუმენტების შედგენის, მონაწილეობითი დაგეგმვისა და პროექტების მომზადების საკითხებში. დღეისთვის აღნიშნული საქმიანობა ძირითადად საერთაშორისო დონორებისა და არასამთავრობო ორგანიზაციების მიერ ხორციელდება²⁷.

8.3 კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლა

კორუფცია ძირს უთხრის კანონის უზენაესობას და საფრთხის ქვეშ აყენებს საჯარო უწყებების საქმიანობას. მას შედეგად მოჰყვება რესურსების არაეფექტური გამოყენება და საჯარო სერვისების დაბალი ხარისხი. იგი ამცირებს მოქალაქეების ნდობას პოლიტიკური ლიდერებისა და ინსტიტუტების მიმართ. აღნიშნულის საპირისპიროდ, კორუფციის გამოვლინებებთან ბრძოლა ხელს უწყობს განვითარებას, ახალისებს კონკურენციასა და ინვესტიციებს.

ბოლო ათწლეულში საქართველომ მიაღწია მნიშვნელოვან წინსვლას კორუფციასთან ბრძოლის საქმეში. ქვეყანაში განხორციელდა სამართლებრივი სისტემისა და ადმინისტრაციული პრაქტიკის რეფორმირება კორუფციის პრევენციის, შიდა მმართველობის სისტემების მოდერნიზაციისა და კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლაში ინსტიტუტების როლის გასაძლიერებლად. 2008 წლიდან საქართველო შეუერთდა კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის

27 მაგალითისთვის, 2006 წელს ახალგაზრდა ეკონომისტთა ასოციაცია გაეროს განვითარების პროგრამის ფარგლებში 6 რეგიონის 43 მუნიციპალიტეტს საშუალოვადიანი განვითარების დოკუმენტის მომზადებაში დაეხმარა.

ორ უმნიშვნელოვანეს საერთაშორისო ინსტრუმენტს - ევროპის საბჭოს “კორუფციის შესახებ სისხლის სამართლის კონვენციას”²⁸, და გაეროს “კორუფციის წინააღმდეგ” კონვენციას²⁹.

მსოფლიო მართლმსაჯულების პროექტის „კანონის უზენაესობის ინდექსის“ 2016 წლის მონაცემების მიხედვით, საქართველო 113 ქვეყანას შორის 34-ე ადგილზეა და ლიდერია აღმოსავლეთ ევროპის და ცენტრალური აზიის ქვეყნებს შორის³⁰. 2016 წელს საქართველო კორუფციის აღქმის ინდექსის მიხედვით 176 ქვეყნიდან 44 პოზიციას იკავებდა და გავიდა ისეთ ევროპულ ქვეყნებს შორის, როგორც არის ლიტვა, ლატვია და ესპანეთი.

კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის საკითხები ასოცირების ხელშეკრულების უმთავრეს მოთხოვნათა შორის არის. შეთანხმების 1-ლი კარის მე-2 მუხლი, რომელიც შეთანხმების ძირითად პრინციპებს შეეხება, კორუფციას ტრანსნაციონალურ ორგანიზებულ დანაშაულსა და ტერორიზმთან ერთად განიხილავს და აცხადებს, რომ “მხარეები ვალდებულია იღებენ უზრუნველყოფის კანონის უზენაესობა, განახორციელონ კარგი მმართველობა, ებრძოლონ კორუფციას და სხვადასხვა ფორმის ტრანსნაციონალურ ორგანიზებულ დანაშაულსა და ტერორიზმს”. კორუფციის წინააღმდეგ ეფექტიანი ბრძოლის გაგრძელება ასოცირების შეთანხმების მე-4 მუხლის საქართველოს “შიდასახელმწიფოებრივი რეფორმის” ნაწილია. ამავე დოკუმენტის მე-17 მუხლი “ორგანიზებული დანაშაულისა და კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლა” მოითხოვს ბრძოლას აქტიური და პასიური კორუფციის წინააღმდეგ როგორც კერძო, ისე საჯარო სექტორში.

- “აქტიური კორუფცია” ნიშნავს გამიზნულ ქმედებას, რომლითაც პირი პირდაპირ ან შუამავლის მეშვეობით აძლევს ან პირდება ნებისმიერი ტიპის კეთილდღეობას ან უპირატესობას საჯარო მოხელს ან მასთან დაკავშირებულ მესამე მხარეს იმისთვის, რომ საჯარო მოხელემ მის სასარგებლოდ განახორციელოს ოფიციალური ვალდებულებებიდან გამომდინარე საქმიანობა.
- “პასიური კორუფცია” არის საჯარო მოხელის გამიზნული ქმედება, რომელიც პირდაპირ ან შუამავლის საშუალებით ითხოვს ან იღებს ნებისმიერი ტიპის კეთილდღეობას ან უპირატესობას იმისთვის რომ მან განახორციელოს ოფიციალური ვალდებულებებიდან გამომდინარე საქმიანობა ან თავი შეიკავოს მათი განხორციელებისგან.

ასოცირების ხელშეკრულების ხელმოწერის შედეგად საქართველოს მთავრობამ დაამტკიცა 2015-2016 წლების ანტიკორუფციული სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა, რომელიც ითვალისწინებდა კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის 13 პრიორიტეტს. სტრატეგიასა და სამოქმედო გეგმასთან ერთად შეიქმნა ანტიკორუფციული სტრატეგიული დოკუმენტების შესრულების შეფასების მონიტორინგისა და შეფასების მეთოდოლოგია, რომელიც დამტკიცდა 2015 წლის 4 თებერვალს.

2016 წელს დაიწყო ახალი სამოქმედო გეგმის შედგენა დაიწყო და ანტიკორუფციულ სტრატეგიას მე-14 პრიორიტეტი “კორუფციის პრევენციის ხელშეწყობა მუნიციპალიტეტებში” დაემატა. 2017 წლის აპრილში ანტიკორუფციულმა საბჭომ 2017-2018 წლების სამოქმედო გეგმა დაამტკიცა.

ანტიკორუფციული სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის მიხედვით მთავრობამ აიღო ვალდებულება, დამატებითი რეფორმები განახორციელოს კორუფციის მაღალი რისკის შემცველ სხვადასხვა სფეროში. ადგილობრივი თვითმმართველობებთან დაკავშირებულ საქმიანობებს შორის არის: მამხილებლის ინსტიტუტის დაცვის გაძლიერება; საჯარო ინფორმაციის პროაქტიულად გამოქვეყნების ერთიანი პრაქტიკის დანერგვა; ინფორმაციის თავისუფლების მარეგულირებელი სამართლებრივი ნორმების დახვეწა და საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისობაში მოყვანა; მუნიციპალიტეტის სახსრების მართვის ინტეგრირება

28 <https://goo.gl/B78Wna>

29 <https://goo.gl/nQB5EL>

30 <http://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index>

საჯარო ფინანსების მართვის ერთიან ელექტრონულ სისტემაში; მუნიციპალიტეტებში სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს გაძლიერება და სხვა მიმართულებები.

თუმცა, საჯარო მმართველობის სფეროში კორუფციასთან ბრძოლის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი პრიორიტეტი სახელმწიფო შესყიდვების გამჭვირვალე სისტემის ჩამოყალიბებაა, რადგან კორუფციის რისკებს შორის ცოტაა ისეთი მნიშვნელობის, როგორც საჯარო ფინანსების არამართლზომიერად გამოყენება.

აღნიშნული მიმართულება უმნიშვნელოვანესია თავად ევროპის კავშირისათვის. სახელმწიფო შესყიდვების მოცულობა ევროპის კავშირის წევრ ქვეყნებში წლიურად 2 ტრილიონ ევროს უტოლდება. ევროკომისიის 2014 წლის ანტიკორუფციული ანგარიშის მიხედვით, კორუფცია ევროპის გადასახადების გადამხდელებს წლიურად დაახლოებით 120 მილიარდი ევრო უჯდებათ³¹.

შესყიდვების მარეგულირებელ ევროპულ დოკუმენტებს შორისა 2003 წლის ჩარჩო გადაწყვეტილება კერძო სექტორში კორუფციასთან ბრძოლის შესახებ³² რომელიც როგორც აქტიურ, ასევე პასიულ კორუფციას განიხილავს როგორც სისხლის სამართლის დანაშაულს. ასევე, ევროპის ქვეყნებმა 2014 წელს აღებული ვალდებულების მიხედვით, 2016 წლისათვის საკუთარი საკანონმდებლო სისტემა მოიყვანეს ჰარმონიზაციაში შემდეგ სამართლებრივ აქტებთან: დირექტივა 2014/24/EU საჯარო შესყიდვების თაობაზე³³, დირექტივა 2014/25/EU წყლის, ენერჯეტიკის, ტრანსპორტისა და საფოსტო სერვისებში მოქმედი ერთეულებისათვის³⁴ და დირექტივა 2014/23/EU საკონცესიო კონტრაქტების დადების თაობაზე³⁵.

დამატებით, ევროპის კავშირი ახორციელებს მის წევრ ქვეყნებში საჯარო შესყიდვების დეტალურ მონიტორინგს. მიმდინარე მონაცემები ქვეყნდება ერთიან მარტიცაში³⁶, რომელიც აჩვენებს, თუ როგორ ართმევენ თავს სხვადასხვა ქვეყნები შესყიდვების ძირითად კომპონენტებს.

აღსანიშნავია, რომ ახალი ვალდებულებებით ევროკავშირის ყველა წევრისათვის ელექტრონული შესყიდვების სისტემა სავალდებულო 2018 წლისათვის ხდება. ამ თვალსაზრისით საქართველო ბევრ წევრ სახელმწიფოზე უკეთეს პირობებშია, რადგან შესყიდვების სისტემის რადიკალური მოდერნიზების შედეგად 2010 წლის წლიდან ქვეყანა მთლიანად ელექტრონულ შესყიდვებზე გადავიდა.

საქართველოსა და ევროკავშირს შორის ასოცირების შეთანხმების 141-149 მუხლები და დანართი XVI ითვალისწინებენ ქვეყანაში არსებული სისტემის შესაბამისობაში მოყვანას ევროკავშირის შესყიდვების კანონმდებლობასთან. შეთანხმების შესრულების პროცესი დაყოფილია 8 ნელზე განერილ 5 ფაზად.

პირველი ფაზით (პირველი 3 ნელი) გათვალისწინებულ ვალდებულებების³⁷ შესაბამისად, საქართველოს პარლამენტმა 2017 წლის აპრილში მესამე მოსმენით მიიღო შესყიდვების შესახებ კანონში განსახორციელებელი ცვლილებების პაკეტი³⁸, რომელიც სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტომ მოამზადა.

კანონპროექტის მიხედვით, უქმდება გამარტივებული ელექტრონული ტენდერის პროცედურა და რჩება მხოლოდ ელექტრონული ტენდერი, რომლის ვადები იზრდება და დამოკიდებული

31. https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report_en

32. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A32003F0568>

33. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:02014L0024-20160101>

34. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:02014L0025-20160101>

35. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:02014L0023-20160101>

36. http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_per_policy_area/public_procurement/index_en.htm

37. [http://procurement.gov.ge/getattachment/ELibrary/StrategyActionPlan/DCFTA-\(31-03-16\).pdf.aspx](http://procurement.gov.ge/getattachment/ELibrary/StrategyActionPlan/DCFTA-(31-03-16).pdf.aspx)

38. <http://info.parliament.ge/#law-drafting/13265>

იქნება შესყიდვის ღირებულებაზე. ეს განსაკუთრებით პოზიტიური ცვლილებაა, რადგან დღეს, არსებული პროცედურის მიხედვით, პოტენციურ მიმწოდებელს მხოლოდ 3 სამუშაო დღე აქვს სატენდერო განცხადების გასაცნობად და წინადადების წარსადგენად, რაც ვერცერთ საერთაშორისო სტანდარტს ვერ აკმაყოფილებს³⁹.

ასევე, კანონპროექტში გათვალისწინებულია თანასწორი მოპყრობისა და პროპორციულობის პრინციპი, დამატებით, შემსყიდველს მოეთხოვება შესყიდვის ობიექტის ტექნიკური და შესრულების სპეციფიკაციების დაკონკრეტება. აღნიშნული მოთხოვნები პირდაპირაა გათვალისწინებული ასოცირების შეთანხმების ვალდებულებებში. დამატებით, სატენდერო პირობების ცვლილების შემთხვევაში ხელახლა დაიწყება სატენდერო განცხადების გაცნობის ვადის ათვლა.

თუმცა, კანონპროექტში ვერ მოხვდა შეთავაზების არჩევის წესი ფასი-ხარისხის თანაფარდობის საფუძველზე, მიუხედავად იმისა, რომ აღნიშნული საკითხი დიდი ხანია საერთაშორისო ინსტიტუტების, ბიზნეს წრეებისა და ბიზნეს ასოციაციების ერთ-ერთ მნიშვნელოვან რეკომენდაციას წარმოადგენს, დამატებით, იგი ასოცირების ხელშეკრულების შესრულების პირველი ფაზით გათვალისწინებული მოთხოვნაა.

თავად სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოსა და შემსყიდველ ორგანიზაციებს მიაჩნიათ, რომ ამ შემთხვევაში გაიზრდება სუბიექტურობა და კორუფციის მაჩვენებელიც. მათი თქმით, დღეს ბევრ შემსყიდველ კომპანიას არ აქვს იმის საშუალება რომ მოახდინოს ფასისა და ხარისხის შედარებითი ანალიზი და დაბალი ფასი ერთადერთი კრიტერიუმია, რომელიც გამორიცხავს სუბიექტურობასა და კორუფციას.

ასევე, არ დანერგო - დაინერგება პროცედურა ე.წ. „პრეკვალიფიკაციით“, რაც გულისხმობს, რომ შემსყიდველს ექნება შესაძლებლობა წინადადების წარსადგენად მოიწვიოს პრეტენდენტების შეზღუდული რაოდენობა.

აღნიშნული კრიტერიუმების გაუთვალისწინებლობა უარყოფითად მოქმედებს სამუშაოთა შესრულების ხარისხზე, რაც ქვეყანაში ჩატარებული ტენდერებისთვის ფართოდ გავრცელებული პრობლემაა. ფასი/ხარისხის უგულვებელყოფა განსაკუთრებით პრობლემატურია ინტელექტუალური პროდუქციის მონოდების სფეროში. აღნიშნულის კონკრეტულ მაგალითს მომდევნო თავში შევხებით.

8.4 საჯარო მოხელეთა კვალიფიკაცია

როგორც უკვე აღვიშნეთ, ასოცირების ხელშეკრულების მე-2 კარის მე-4 მუხლი ქართული მხარისგან “კორუფციის წინააღმდეგ” გაეროს 2003 წლის კონვენციის ეფექტურ შესრულებას მოითხოვს. კონვენცია, რომელსაც საქართველო 2008 წლიდან შეუერთდა, კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის საქმეში განსაკუთრებულ ყურადღებას აქცევს ეფექტური საჯარო მმართველობის სისტემის ჩამოყალიბებას. კონკრეტულად, საჯარო მოხელეების დაქირავებისა და დანიშნულების სისტემების ეფექტურობას; საჯარო მოხელეების ტრენინგს; თანამდებობის ადეკვატურ ანაზღაურებას და ა.შ.

2013 წლიდან საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციამ მმართველობის რეფორმის ფარგლებში შეიმუშავა დოკუმენტი “საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი 2020”⁴⁰, გზამკვლევი პოლიტიკის ექვს ძირითად მიმართულებაზე აკეთებს აქცენტს: პოლიტიკის განვითარება და თანამშრომლობა, ადამიანური რესურსების მართვა, ანგარიშვალდებულება, მომსახურების მიწოდება, საჯარო ფინანსების მართვა და ადგილობრივი თვითმმართველობა.

39 სახელმწიფო ტენდერების უმეტესობა, 70%-ზე მეტი სწორედ გამარტივებული ელექტრონული პროცედურით ტარდება. შედეგად, დიდია ჩავარდნილი ტენდერების რაოდენობა - მაგალითად, 2015 წელს გამოცხადებული ტენდერების 31% არ შედგა, შეწყდა ან უარყოფითი შედეგით დასრულდა <http://charts.procurement.gov.ge/index.php?page=chart9>

40 http://gov.ge/index.php?lang_id=geo&sec_id=423&info_id=49307

2014 წელს შემუშავდა და დამტკიცდა საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფცია, რომელიც აზუსტებს რეფორმის პრიორიტეტებსა და ძირითად მიმართულებებს.⁴¹ მასში განსაკუთრებული ყურადღება დაეთმო საჯარო სამსახურში მიღებასთან დაკავშირებული ნათელი და მკაფიო რეგულაციების ჩამოყალიბებას, სამართლიანი და გამჭვირვალე ანაზღაურების სისტემის შექმნას, საჯარო მოხელეთა შერჩევის, მათი შეფასებისა და კარიერული წინსვლის ერთიანი წესებისა და საჯარო მოსამსახურეთა დისციპლინური წარმოების წესების დახვეწასა და პროცესის გამჭვირვალობის გაზრდას.

აღნიშნული პრინციპების საფუძველზე შეიქმნა “საჯარო სამსახურის შესახებ” ახალი კანონი, რომლის მიზანია პროფესიული საჯარო სამსახურის შექმნა, რაც გულისხმობს კარიერული სისტემის დანერგვასა და საჯარო მოხელის პროფესიული განვითარებისათვის შესაბამისი გარემოს უზრუნველყოფას. კანონი ითვალისწინებს საჯარო მოხელის შეფასების ერთიანი სისტემის შემუშავებას, მათი მობილობისა და წახალისების წესის განსაზღვრას, პროფესიული განვითარების სტანდარტების დადგენას და სხვ.

აღნიშნული ამოცანების შესრულებაში განსაკუთრებული როლი ენიჭება საჯარო სამსახურის ბიუროს, რომელიც საჯარო მოხელეების ტრენინგისა და სერტიფიცირების მთავარი უწყებაა. 2016 წლის განმავლობაში ბიურომ აქტიური საქმიანობა გასწია ახალი კანონით გათვალისწინებული კანონქვემდებარე აქტების თაობაზე შეხვედრებისათვის. საერთაშორისო დონორების დახმარებით შეხვედრები მოეწყო რეგიონული და ადგილობრივი ხელისუფლებების, სამოქალაქო და საერთაშორისო ორგანიზაციების წარმომადგენლებთან.

მიუხედავად საჯარო სამსახურის ბიუროს აქტიურობისა, საქართველოს მთავრობამ დაარღვია კანონით გათვალისწინებული ვადები. იგი ვალდებული იყო 1 სექტემბრამდე პარლამენტში წარედგინა ორი კანონპროექტი და მიეღო სამი დადგენილება, ხოლო 31 დეკემბრამდე დამატებით - ათი დადგენილება. უფრო მეტიც, გადავადდა საჯარო სამსახურის შესახებ კანონის ძალაში შესვლის დროც და 2017 წლის 1 იანვრის ნაცვლად, იგი ძალაში 2017 წლის 1 ივლისს შევა.

ძირითადი დადგენილებები, რომლებიც საჯარო სამსახურის შესახებ ახალი კანონიდან გამომდინარეობს, მთავრობამ მხოლოდ 2017 წლის აპრილის ბოლო 10 დღეში მიიღო. აუცილებელი კანონქვემდებარე აქტებიდან მთავრობამ 11 დადგენილება მიიღო. მიღებული დადგენილებით განისაზღვრა საჯარო სამსახურის სტრუქტურა და მისი საჭიროებებისათვის აუცილებელი საქმიანობის ნუსხა.

- “პროფესიული საჯარო მოხელისათვის მოხელის კლასების მინიჭების წესისა და პირობების დამტკიცების შესახებ”⁴² დადგენილებით დამტკიცდა პროფესიული საჯარო მოხელისთვის მოხელის 12 კლასი, სადაც პირველი კლასი არის ყველაზე დაბალი, ხოლო მე-12 - ყველაზე მაღალი. ამასთან, საჯარო მოხელეს მინიჭებული მოხელის კლასი უნარჩუნდება მუდმივად.
- “პროფესიული საჯარო მოხელეების თანამდებობათა დასახელებებისა და იერარქიულ რანგებში განაწილების წესის, შესაბამისი იერარქიული რანგისთვის მიკუთვნებული მოხელეთა თანამდებობების იერარქიული ჩამონათვალის განსაზღვრის შესახებ”⁴³ და “პროფესიული საჯარო მოხელის თანამდებობების თითოეული იერარქიული რანგისათვის აუცილებელი სპეციალური მოთხოვნების განსაზღვრის შესახებ”⁴⁴ დადგენილებების შესაბამისად განისაზღვრა საჯარო თანამდებობის შეესაბამისი კარიერული საფეხურები და მოთხოვნები. აღნიშნული აქტის შესაბამისად, მაგალითად პირველი რანგის (მაღალი თანამდებობის) მოხელისათვის მოთხოვნილია შესაბამისი

41

<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2582658>

42 <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3652584>

43 <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3651187>

44 <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3652566>

დარგში მუშაობის არანაკლებ 5 წლისა და ხელმძღვანელ თანამდებობაზე მუშაობის არანაკლებ 2 წლის გამოცდილება. ხოლო ყველაზე დაბალი, მეოთხე რანგის (უმცროსი სპეციალისტის დონე) მოხელეს მხოლოდ საშუალო განათლება მოეთხოვება და საშუალო გამოცდილება აუცილებელი არ არის.

- “საჯარო სამსახურში კონკურსის ჩატარების წესის შესახებ”⁴⁵ დადგენილება განსაზღვრავს სხვადასხვა რანგის საჯარო მომსახურეების სამსახურში აყვანის წესს. მხოლოდ მეოთხე რანგის მოხელის შესარჩევად ტარდება ღია კონკურსი. უფრო მაღალი რანგის თანამშრომლების აყვანა დახურული კონკურსით ხდება. ამ თანამდებობებზე ღია კონკურსი ცხადდება მხოლოდ გამონაკლის შემთხვევებში.
- ახალი კანონის შესაბამისად საშუალო ადგილზე მოხელის შეფასების წესის განსაზღვრას არეგულირებს დადგენილება “პროფესიული საჯარო მოხელის შეფასების წესისა და პირობების დამტკიცების შესახებ”⁴⁶ რომლის მიხედვითაც მოხელეს შეფასება მოხდება წელიწადში ერთხელ მაინც. შეფასებას განახორციელებს მისი უშუალო ხელმძღვანელი ან ადამიანური რესურსების მართვაზე პასუხისმგებელი პირი. შეფასების მეთოდოლოგიასა და კონტროლს განახორციელებს საჯარო სამსახურის ბიურო. თუმცა აღსანიშნავია, რომ აღნიშნული დადგენილება ძალაში მხოლოდ 2018 წლის 1 იანვრიდან შევა.

დღემდე ბოლომდე არ არის დასრულებული საჯარო სამსახურის შესახებ კანონით გათვალისწინებული ყველა სამართლებრივი აქტის მიღების პროცესი. მაგალითად, არ არის მიღებული კანონი “საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ” და, ასევე, დადგენილებები „პროფესიულ საჯარო მოხელეთა სერტიფიცირების ჩატარების წესის, სტანდარტისა და თემატიკის განსაზღვრის შესახებ“ და „პროფესიული საჯარო მოხელის პროფესიული განვითარების საჭიროებების განსაზღვრის წესის, პროფესიული განვითარების სტანდარტისა და წესის დამტკიცების შესახებ“.

მათ განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭებათ ადგილობრივი თვითმმართველობებისთვის, სადაც საკადრო პოლიტიკა ხარვეზიანია და ადამიანური რესურსების განყოფილებები ვერ უზრუნველყოფენ კვალიფიციური საჯარო მოხელეების აყვანასა და მათი პროფესიული უნარ-ჩვევებისა და კვალიფიკაციის ამაღლებაზე ზრუნვას.

როგორც სსიპ “ვანო ხუხუნიძევილის სახელობის ეფექტიანი მმართველობის სისტემის და ტერიტორიული მონაცემების რეფორმის ცენტრის” მიერ 2012-2013 წლებში ადგილობრივი თვითმმართველობის საჯარო მოსამსახურეთა სწავლების საჭიროებების კვლევამ აჩვენა, მუნიციპალიტეტებში დასაქმებული მოსამსახურეების კვალიფიკაციის საერთო დონე მნიშვნელოვნად ჩამორჩებოდა “ობიექტურად აუცილებელ საკვალიფიკაციო მოთხოვნებს”⁴⁷.

აღნიშნული გამოწვევების საპასუხოდ და “ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის” 157-ე მუხლის შესაბამისად საქართველოს რეგიონალური განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრომ შეიმუშავა “ადგილობრივი თვითმმართველობის საჯარო მომსახურეთა უწყვეტი სწავლების კონცეფცია”, რომელიც საქართველოს მთავრობამ 2014 წლის მაისში მოიწონა⁴⁸. კონცეფციის სამოქმედო გეგმამ განსაზღვრა სასწავლო პროგრამების რეგისტრაციისა და სტანდარტების დროში განერილი გეგმა.

2015 წლის ივლისში საქართველოს მთავრობამ მიიღო დადგენილება “ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელეთა უწყვეტი სწავლების სისტემის, მასში ჩართული უწყებების უფლებამოსილებებისა და ამ სისტემის ფუნქციონირების პრინციპებისა და წესის დამტკიცების

45 <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3646700>

46 <https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/3652594>

47 <http://www.economists.ge/storage/uploads/publication/150219040358b0f0.pdf>

48 <https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/2365571>

თაობაზე”⁴⁹, რომლითაც ვანო ხუხუნიძევილის სახელობის ეფექტიანი მმართველობის სისტემის და ტერიტორიული მონყობის რეფორმის ცენტრს დაევალა მოხელეთა სწავლების საჭიროებათა შესახებ ინფორმაციის მოძიება, სასწავლო პროგრამების სტანდარტების შემუშავება და რეესტრის წარმოება.

დადგენილების შესაბამისად, ცენტრმა შექმნა სპეციალური სასწავლო პორტალი, რომელშიც გაერთიანდა სასწავლო პროგრამები 36 კატეგორიის მიხედვით.

დაინტერესებულ მხარეებს საშუალება აქვთ აირჩიონ მოკლევადიანი და გრძელვადიანი ტრენინგები, სემინარები, სწავლება სამუშაო ადგილზე და დისტანციური სწავლება. რეეტრში მოცემულია პროგრამის დასახელება, სასწავლო კურსის ხანგძლივობა და პროგრამის მიმწოდებელის დასახელება. კურსების საჭიროებას, ხარისხსა და მომწოდებლების შესაძლებლობას კონტროლს უწევს 29 ადამიანისაგან შედგენილი ექსპერტთა საბჭო.

იგივე პორტალზე განთავსებულია სწავლების საჭიროებების რეესტრი, რომელიც მუნიციპალიტეტების “ბენჩმარკინგის” საფუძველზე მოხდა.

მთავრობის ამავე დადგენილებით მუნიციპალიტეტებს დაევალოთ წლიური სასწავლო გეგმის შედგენა, რომლებიც გასულ წელს გადაიგზავნა ვანო ხუხუნიძევილის სახელობის ცენტრსა და საჯარო სამსახურის ბიუროში, მოხელეთა სწავლების საჭიროებათა კვლევისა და სისტემატიზაციისათვის.

ამასთან, “ადგილობრივი თვითმართველობის კოდექსით” დაწესდა მუნიციპალური ვალდებულება, ადგილობრივი თვითმართველობის საჯარო მომსახურეთა სწავლება-გადამზადებისთვის მიმართოს შრომის ანაზღაურებისათვის გათვალისწინებული საბიუჯეტო ასიგნების საერთო მოცულობის არანაკლებ 1%.

აღსანიშნავია, რომ გაჭირდა პროვაიდერების რეგისტრაცია და სასწავლო კურსების მიღება. პროცესი 2016 წლის მაისიდან დაიწყო და რეგისტრაციის დასასრული თავდაპირველად ივნისისთვის იგეგმებოდა, მაგრამ ვადები ჯერ ივლისამდე, შემდეგ ნოემბრის ბოლომდე გაგრძელდა. ასევე, ყველა სფეროში ტრენინგების პროგრამები არ არის შემუშავებული. მაგალითისთვის, პროგრამები არ არსებობს სივრცითი მონყობის, მუნიციპალური ინფრასტრუქტურის, მუნიციპალური ტრანსპორტის, გარე ვაჭრობისა და შიდა აუდიტის საკითხებზე. ასევე, კურსების რაოდენობა არათანაბრად არის გადანაწილებული – გაცილებით მეტი კურსი და პროვაიდერია წაროდგენილი უფრო ბოგად საკითხებზე.

პრობლემატურ სფეროებში სასწავლო პროგრამების შემუშავებაში ცენტრს დახმარებას უწევს საერთაშორისო დონორი ორგანიზაციები. მაგალითისთვის, ევროპის კავშირის კვლევითი ინსტრუმენტის პირველი და მეორე ფაზის საგრანტო კონკურსები სწორედ ამ სფეროებში კვლევისა და სასწავლო მასალის შექმნა-დაგროვების მიზნით იყო გამოცხადებული.

კიდევ ერთი პრობლემა მუნიციპალიტეტების მიერ მიწოდებული სერვისების შესყიდვის საკითხია. არსებული პროცედურების მიხედვით, აღნიშნული მომსახურების შესყიდვა მუნიციპალიტეტებმა ტენდერის გზით უნდა განახორციელონ. თუმცა, როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, საჯარო შესყიდვების კანონმდებლობა არ გულისხმობს ფასისა და ხარისხის შედარებითი ანალიზს, რაც ინტელექტუალური პროდუქტების შესყიდვისათვის განსაკუთრებით პრობლემატურია. ასევე არც არსებულ კანონში და არც დაგეგმილ ცვლილებებში გათვალისწინებული არ არის “პრეკვალიფიკაციის” საკითხი, რაც, პრინციპში, სასწავლო პორტალისა და პროგრამების რეესტრის შექმნას აზრს უკარგავს.

თვითმმართველობების წარმომადგენლებისათვის თემატური ტრენინგების ორგანიზება დღემდე საერთაშორისო დონორების დაფინანსებით მიმდინარეობს. მაგალითად, ასოცირების დღის წესრიგის 2016 წლის ეროვნული გეგმის შესრულების ანგარიშის მიხედვით, გაეროს განვითარების პროგრამისა და გერმანიის ტექნიკური დახმარების (GIZ) ხელშეწყობით

49 <https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/2901403>

ჩატარდა ტრენინგები საჯარო მოხელეთა ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების მარეგულირებელი კანონმდებლობის გასაცნობად, ასევე მამხილებელთან დაკავშირებით ცნობიერების ამაღლების კამპანია. ეს ტრენინგები 844 საჯარო მოხელემ გაიარა. ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლებისათვის გაეროს განვითარების პროგრამამ ჩაატარა ტრენინგები ადამიანური რესურსების მართვის, კონკრეტულად, მოხელეთა სამუშაოთა აღწერილობის საკითხებზე. ამ ტრენინგებში 300-ზე მეტი მოხელე მონაწილეობდა.

და ბოლოს, ყველაზე მნიშვნელოვანი პრობლემა მოხელეთა მომზადებისა და სერტიფიცირების სფეროებში სხვადასხვა საჯარო უწყებების კომპეტენციების გაურკვევლობაა. მაგალითად, 2016 წლის თებერვალში საჯარო სამსახურის ბიურომ გააფორმა თანამშრომლობის მემორანდუმი განათლების საერთაშორისო ცენტრთან საჯარო მოხელეების ტრენინგის სისტემის შესაქმნელად. აღნიშნული სისტემა სამ ძირითად მიმართულებას ისახავდა მიზნად: ა) საბაზისო ტრენინგი, ბ) უწყვეტი და სპეციალიზებული განათლება და გ) მაღალი თანამდებობის პირთა ტრენინგი. მაგრამ 2016 წელს ამ თანამშრომლობას რაიმე მნიშვნელოვანი პოზიტიური შედეგი არ მოჰყოლია. თუმცა, რამდენადაც სერტიფიცირების სისტემის ჩამოყალიბების პროცესი არ დასრულებულა ღია რჩება ეფექტიანი მმართველობის სისტემის და ტერიტორიული მონეების რეფორმის ცენტრის მიერ შექმნილი პროდუქტების მომავალი.

8.5 გარემოს დაცვა

გარემოს დაცვის საკითხებს ეთმობა ასოცირების შეთანხმების მე-6 კარის მესამე თავი. მასში მოცემულია ზოგადი დათქმები მხარეთა შორის თანამშრომლობის პრიორიტეტებზე. მათ შორისაა თანამშრომლობა განვითარების პოლიტიკაში გარემოს საკითხების ინტეგრირებისთვის. კერძოდ, შეთანხმების 302-ე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, „თანამშრომლობა მიზნად ისახავს გარემოს დაცვის საკითხების ინტეგრირებას არა მხოლოდ გარემოსდაცვით პოლიტიკაში, არამედ პოლიტიკის სხვა სფეროებშიც“.

2016 წლის ეროვნული სამოქმედო გეგმის (მუხლი 2.6) შესაბამისად შემუშავებული იქნა გარემოს დაცვის მოქმედებათა მესამე ეროვნული პროგრამის 2017-2021 (NEAP-3) გეგმა და, ასევე, „გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსი“, რომელიც საქართველოს პარლამენტმა 2017 წლის 20 აპრილს პირველი მოსმენით მიიღო. კოდექსს შემოაქვს სტრატეგიული გარემოსდაცვითი შეფასების სისტემა, იმისათვის, რომ სხვადასხვა სექტორების, მათ შორის თვითმმართველობების მიერ, დაგეგმარების პროცესი მიმდინარეობდეს გარემოს დაცვის ასპექტების გათვალისწინებით.

თუმცა, გარემოს დაცვის სფეროში ადგილობრივი თვითმმართველობებისათვის განსაკუთრებულად მნიშვნელოვანი და, ამავე დროს, პრობლემატური საკითხი ნარჩენების მართვის პოლიტიკაა.

ევროპული პარლამენტისა და საბჭოს ჩარჩო დირექტივის მიხედვით, ნარჩენების მართვის პოლიტიკის უმთავრესი ამოცანა ადამიანის ჯანმრთელობაზე ნეგატიური ზემოქმედების მინიმიზაცია და რესურსების გაფლანგვის თავიდან აცილება გახლავთ.

აღსანიშნავია, რომ ევროპის კავშირისათვის ნარჩენების პრევენცია უფრო პრიორიტეტული ამოცანაა, ვიდრე მაგალითად ნარჩენების გადამუშავებიდან ენერჯის მიღება, რადგანაც ამ უკანასკნელის გარემოზე ზემოქმედება ნეგატიურია. კიდევ ერთ პრიორიტეტად ნარჩენების ხელახალი გადამუშავებაა დასახელებული, რომელიც ევროპის კავშირის როგორც გადამამუშავებელი (recycling) საზოგადოების პოლიტიკის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი მიმართულებაა.

აღნიშნულ სფეროში ევროპის კავშირის საკანონმდებლო ბაზა ფართო და კომპლექსურია და მოიცავს ნარჩენების ჩარჩო სამართლებრივ ბაზას⁵⁰, ნარჩენების მართვის ოპერაციების

50 <http://ec.europa.eu/environment/waste/legislation/a.htm>

სამართლებრივ ბაზას⁵¹ და ნარჩენების ცალკეულ სახეობებთან დაკავშირებულ სამართლებრივ აქტებს⁵². ასევე, სტანდარტიზებულია წევრი ქვეყნების ანგარიშის ფორმები და კითხვარები⁵³.

ზემოთ აღნიშნული ჩარჩო დირექტივა ევროპის კავშირის წევრ ქვეყნებს ავალდებულებს შეიმუშავონ ნარჩენების მართვის ეროვნული გეგმა. ამასთან, ევროპის კავშირის წევრმა ქვეყნებმა შეიძლება ადგილობრივ და რეგიონულ ხელისუფლებებს მოთხოვონ ცალკეული რეგიონებისა და მუნიციპალიტეტების ნარჩენების მართვის გეგმის შემუშავება.

იმავე დირექტივაში მოყვანილია ძირითადი კომპონენტები, რომელსაც აღნიშნული გეგმები უნდა შეიცავდნენ. ესენია: ნარჩენების ტიპი, რაოდენობა და წყარო შესაბამის ტერიტორიაზე; არსებული შეგროვების, განთავსებისა და გადამუშავების სქემები; შეგროვების ახალი სქემების, არსებული ნაგავსაყრელების დახურვის ან ახალი ნაგავსაყრელების დამატების საჭიროება; საჭიროების შემთხვევაში, ნარჩენების განთავსების ტერიტორიის იდენტიფიკაციისათვის აუცილებელი ინფორმაციის შეგროვება-ანალიზი; ნარჩენების მართვის ზოგადი პოლიტიკა, გადამუშავების ტექნოლოგიები და მეთოდები.

ნარჩენების მართვის გეგმების მიმართ ძირითადი მოთხოვნებია, რომ ისინი ექვს წელში ერთხელ უნდა განახლდნენ, ყველა დაინტერესებულ მხარეს უნდა მიეცეს გეგმების განხილვაში მონაწილეობის უფლება.

იმისთვის, რომ ცენტრალურ, რეგიონულ და ადგილობრივ ხელისუფლებებს დაეხმაროს ნარჩენების მართვის გეგმების მომზადებაში, ევროკომისიამ გამოაქვეყნა პრაქტიკულ-მეთოდოლოგიური სახელმძღვანელო⁵⁴, რომელიც მართალია არასავალდებულოა შესასრულებლად, მაგრამ ხელს უწყობს წევრ ქვეყნებში ერთიანი პრაქტიკის დამკვიდრებას.

საქართველოში ნარჩენების მართვა, უმეტეს შემთხვევაში, მხოლოდ ნარჩენების შეგროვებითა და ნაგავსაყრელზე განთავსებით შემოიფარგლება. ამასთან, უცნობია ზუსტი მონაცემი იმის შესახებ, თუ ქვეყნის დასახლებული ტერიტორიის რამდენი პროცენტი არის უზრუნველყოფილი ნარჩენების გატანის მომსახურებით. ქალაქებში გატანის სისტემა მეტნაკლებად მუშაობს, მაგრამ ძნელია იმის თქმა, არსებული სოფლებიდან რამდენი სარგებლობს ასეთი მომსახურებით. ამათან, თუ არ გვეცოდინება ნარჩენების შემადგენლობა ამა თუ იმ მუნიციპალიტეტსა თუ დასახლებაში, ვერ მოხდება იმის გადანყვეტა, თუ რა სიმძლავრის ნარჩენების გადამამუშავებელი საწარმოების აშენება იქნება ოპტიმალური არსებული ნარჩენების სრულად ასათვისებლად. დღეისათვის არსებული რეგიონული განვითარების პროგრამაში გამოყოფილია 65 მილიონი მყარი ნარჩენების მართვაზე, რომლის ფარგლებშიც შექმნილი 9 ახალი რეგიონული ნაგავსაყრელი 68 მუნიციპალიტეტში მცხოვრებ 2,9 მილიონ მოსახლეს მოემსახურება.

2016 წლის აპრილში საქართველოს მთავრობის დადგენილებით დამტკიცდა ნარჩენების მართვის 2016-2030 წლების ეროვნული სტრატეგია და 2016-2020 წლების ეროვნული სამოქმედო გეგმა. სტრატეგია სფეროში არსებულ მთავარ გამოწვევად ასახელებს იმას, რომ დღეისათვის საქართველოში არ არის ჩამოყალიბებული ნარჩენების მართვის დაგეგმვის სისტემა. მუნიციპალიტეტებს გააჩნიათ დაგეგმვის მწირე შესაძლებლობები არ არ აქვთ მუნიციპალური ნარჩენების მართვის გეგმები.

აღნიშნულ სფეროში საქმიანობის ძირითადი ნაწილი კვლავ საერთაშორისო დონორების დახმარებით მიმდინარეობს. საქართველოს გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროს ინფორმაციით, აშშ საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს დაფინანსებით კავკასიის გარემოსდაცვითი არასამთავრობო ორგანიზაციების ქსელის (CENN) პროექტის ფარგლებში კახეთისა და აჭარის 7 მუნიციპალიტეტსა და თვითმმართველ ქალაქში

51 <http://ec.europa.eu/environment/waste/legislation/b.htm>

52 <http://ec.europa.eu/environment/waste/legislation/c.htm>

53 <http://ec.europa.eu/environment/waste/legislation/d.htm>

54 http://ec.europa.eu/environment/waste/plans/pdf/2012_guidance_note.pdf

შემუშავებულია გეგმების სამუშაო ვერსიები, ხოლო 8 მუნიციპალიტეტსა და თვითმმართველ ქალაქში მიმდინარეობს სამუშაო ვერსიების მომზადება; გერმანიის განვითარების ბანკის (KfW) ფინანსური მხარდაჭერით მიმდინარე პროექტის “ქუთაისის მყარი ნარჩენების ინტეგრირებული მართვა” ფარგლებში იმართება ტრენინგები იმერეთის, რაჭა-ლეჩხუმისა და ქვემო სვანეთის რეგიონების მუნიციპალიტეტებისთვის. გურიის რეგიონში მუნიციპალური გეგმების შემუშავება ხორციელდება საქართველოს მწვანეთა მოძრაობის პროექტის ფარგლებში, რომელიც მიმდინარეობს გაეროს განვითარების პროგრამის (UNDP), სამხრეთ კავკასიაში შვეიცარიის თანამშრომლობის ოფისისა (SCO) და ავსტრიის განვითარების სააგენტოს (ADC) ფინანსური მხარდაჭერით.

ნარჩენების სეპარაციისა და მათი გადამუშავების სისტემების მონესრიგება დღის წესრიგში დააყენებს ნარჩენების საკუთრების საკითხს, რამდენადაც ის შესაძლებელია დამატებით რესურსად და შემოსავლის წყაროდ იქცეს. ამ საკითხის მოსაწესრიგებლად საჭიროა ზრუნვა ნარჩენების საკუთრების თაობაზე. როგორც მსოფლიოს ბევრ ქვეყანაში არის მიღებული, მუნიციპალიტეტის ტერიტორიიდან ან შენობებიდან მუნიციპალიტეტის ან მის მიერ ავტორიზებული მესამე მხარის მიერ აგროვებული ან მუნიციპალურ ნაგავსაყრელზე შემოტანილი ნარჩენები მუნიციპალიტეტის საკუთრებას უნდა წარმოადგენდეს.

9. დასკვნა

ასოცირების შეთანხმებით საქართველომ აიღო ვალდებულება, ქვეყანაში დანერგოს ახალი პოლიტიკური, ეკონომიკური, სოციალური და სამართლებრივი სტანდარტები. ეს გულისხმობს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და კანონის უზენაესობის განმტკიცებას, ადამიანის უფლებებისა და ძირითადი თავისუფლებების პატივისცემას, სასამართლო სისტემის დამოუკიდებლობას. ხელშეკრულება ხელს შეუწყობს ეკონომიკური რეფორმების პროცესს, ეფექტური რეგიონალური პოლიტიკის შემუშავებასა და ევროპის კავშირთან დარგობრივი თანამშრომლობის გაღრმავებას. შეთანხმებით მნიშვნელოვნად გაღრმავდება საქართველო-ევროკავშირის პოლიტიკური დიალოგი, ხოლო მისი შესრულების პროცესში გაიზრდება სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობა.

ამასთან, ამ ახალ შესაძლებლობებთან ერთად ასოცირების პროცესს თან ახლავს გამონწვევებიც, რამდენადაც იგი მოითხოვს ფართომასშტაბიანი რეფორმების გატარებას, საქართველოს სამართლებრივი სისტემის ევროკავშირის კანონმდებლობასთან დაახლოებას და საჯარო უწყებების ინსტიტუციური შესაძლებლობების განვითარებას.

ამ დოკუმენტში მოკლედ იყო მიმოხილული, თუ რა ზეგავლენას მოახდენს ასოცირების შეთანხმებით საქართველოს მიერ ნაკისრი ვალდებულებები ქვეყანაში რეგიონული და ადგილობრივი მმართველობის სისტემაზე და იდენტიფიცირებული იყო რამდენიმე პრობლემატური სფერო, რომელიც განსაკუთრებულ ყურადღებას საჭიროებს.

შეჯამების სახით, შეიძლება ითქვას, რომ ქვეყანაში მიმდინარე რეფორმირების პროცესში გადაუდებელ ამოცანებს წარმოადგენს:

- ადგილობრივი თვითმმართველობების ფინანსური შესაძლებლობების ზრდა. მუნიციპალიტეტებს მათ ტერიტორიებზე არსებული ქონების სრულფასოვანი გამოყენებისა და არსებული საგადასახადო ბაზის გაფართოების შესაძლებლობა უნდა მიეცეთ.
- საჯარო მმართველობის სხვადასხვა დონეებს შორის უფლებამოსილების გამიჯვნის საკითხის გადახედვა. რეგიონული განვითარების პროგრამები სუბსიდიარობის, მოსახლეობასთან სიახლოვისა და ადგილობრივ ხელისუფლებებთან მჭიდრო თანამშრომლობით უნდა იკებოდეს. იქ, სადაც შესაძლებელია, პროგრამების შესრულებაზე ადგილობრივი ხელისუფლება უნდა იყოს პასუხისმგებელი.

- ახალი ამოცანების შესრულება ადგილებზე კვალიფიციური ადამიანური რესურსის მოზიდვასა და ადგილობრივი საჯარო პროფესიული გადამზადებისთვის შესაძლებლობების შექმნას უნდა ითვალისწინებდეს. ამასთან, რეფორმირების პროცესში უნდა მოხდეს იმ რესურსების სრულფასოვანი გამოყენება, რომელიც უკვე შექმნილია, მათ შორის საერთაშორისო თანამშრომლობის ფარგლებში.