



**საქართველოში  
ადგილობრივი  
დემოკრატიის  
განვითარების  
წლიური ანგარიში  
(2016-2017 წლები)**



საქართველოში ადგილობრივი დემოკრატიის  
განვითარების წლიური ანგარიში  
(2016-2017 წლები)



**საქართველოში ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარების წლიური ანგარიში**  
(2016-2017 წლები)

მასალა მომზადებულია 2018 წელს მონაწილეობითი დემოკრატიის პროგრამის შიდა პროექტის „ადგილობრივი დემოკრატიის წლიური ანგარიში“ ფარგლებში.

**ავტორები:**

დავით ლოსაბერიძე

ირაკლი კახიძე

ანა ქათამიძე

# სურჩევი

1. შესავალი .....	8
2. საკანონმდებლო სიახლეები .....	11
3. ტერიტორიული ორგანიზება .....	15
3.1. მუნიციპალური მონყობა .....	15
3.2. რეგიონული მონყობის საკითხი.....	19
4. მუნიციპალიტეტის ორგანოთა სისტემა.....	22
4.1. მუნიციპალიტეტის ორგანოთა ფორმირება.....	22
4.2. მუნიციპალიტეტის ინსტიტუციური მონყობის ახალი მოდელი.....	22
4.3. მუნიციპალიტეტში დასაქმებულ საჯარო მოსამსახურეთა პროფესიული განვითარება .....	24
5. მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილებები .....	25
6. ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსები .....	29
6.1. შემოსულობები .....	29
6.2. გადასახდელები .....	31
6.3. თვითმმართველობის ქონება.....	33
7. სახელმწიფო ზედამხედველობა .....	34
8. საზოგადოების მონაწილეობა.....	35

# რეზიუმე

2013 წელს საქართველოში დაწყებული თვითმმართველობის რეფორმა სახელმწიფოებრიობის აღდგენის (1991 წელი) შემდეგ პირველი არ არის. ყველა წინამორბედ რეფორმას, მიუხედავად განსხვავებებისა, აერთიანებდა ის, რომ ისინი არასრული და ურთიერთნინააღდეგობრივი იყვნენ, ამასთან ცალკეულ წარმატებებს ხშირად სტაგნაცია ან უკანდახევის პერიოდი მოსდევდა.<sup>1</sup>

ამჟამადაც ანალოგიური სურათი იკვეთება. 2013-2015 წლებში განხორციელდა რიგი ცვლილება თვითმმართველობების ტერიტორიული ორგანიზების (ახალი ერთეულების შექმნა), სტრუქტურის ცვლის (მერებისა და გამგებლების პირდაპირი არჩევითობა), ფისკალური დეცენტრალიზაციის (გადასახადების ნაწილის ადგილზე გადაცემა) და მოქალაქეთა ჩართულობის ხარისხის ზრდის მიმართულებით. 2015 წლის ბოლოდან კი უკუპროცესი აღინიშნება – ცენტრი ცდილობს კვლავ გააძლიეროს კონტროლი ადგილობრივ დონეზე (სახანძრო უსაფრთხოების უფლებამოსილების ცენტრალიზაცია (2015), „სოფლის მხარდაჭერის სახელმწიფო პროგრამის“ გაუქმება (2016), ცენტრის მიერ ადგილებზე კონტროლის მექანიზმების გაძლიერება – კადრების შერჩევისას კონტროლის გაძლიერება წინასაარჩევნო პერიოდში (2016), თვითმმართველი ქალაქების გაუქმება (2017), ადგილობრივი მნიშვნელობის პროგრამების განსახორციელებლად საჭირო რესურსების ცენტრალიზება). უკან დახევა ნათლად ჩანს 2014-2015 და 2016-2017 წლებში მიმდინარე პროცესების ურთიერთშედეგებისას:

- **კანონმდებლობა და რეგულირება** – აღარ განიხილება თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის ყველა მუხლთან მიერთების საკითხი. ჯერ კიდევ ვერ მოხერხდა დეცენტრალიზაციისა და რეგიონული განვითარების ხედვების განსახილველად წარმოდგენა;
- **ტერიტორიული ორგანიზება** – 2017 წელს კვლავ მოხდა თვითმმართველი ქალაქების ოდენობის შემცირება. კვლავ გაურკვეველია ხელისუფლების დამოკიდებულება რეგიონებში სამხარეო დონეზე იურიდიული პირის სტატუსის მქონე სტრუქტურების შექმნასთან დაკავშირებით;
- **უფლებამოსილებები** – ორგანული კანონით თვითმმართველობებისათვის გადაცემული უფლებამოსილებების რეალიზების პროცესი დროში ინელდება: პარლამენტში შესაბამისი კანონპროექტების განხილვის პროცესი შეჩერდა;
- **თვითმმართველობის სტრუქტურები** – აღარაფერი ისმის მუნიციპალურ სამსახურთა ოპტიმიზაციაზე. უფრო მეტიც – წინასაარჩევნო პერიოდებში ხელისუფლება აუქმებს რიგ შეზუღვას სამოხელეო შტატების ზრდაზე;
- **ფინანსები** – საშემოსავლო გადასახადის ნაწილის ადგილზე დატოვების საკომპენსაციოდ ცენტრალურმა ხელისუფლებამ იმავე პროპორციით შეამცირა გათანაბრებითი ტრანსფერი.

2017 წლიდან ხელისუფლებაში აცხადებენ, რომ წინა წლების ყველა რეფორმა მცდარი გზით ან არასრულად მიდიოდა და რომ ახლა იგეგმება რეალური დეცენტრალიზაცია. 2018 წელს პარლამენტი და მთავრობა ერთობლივად აკეთებენ განცხადებას, რომ:

<sup>1</sup> იხ. საქართველოში ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარების ანგარიში (1991-2012 წლები), სამოქალაქო კულტურის საერთაშორისო ცენტრი, 2015, [https://www.osgf.ge/files/2015/Publication/adgilobrivi\\_demokratiis\\_ganvitarebis\\_angarishi\\_1991-2014\\_\\_bolo.pdf](https://www.osgf.ge/files/2015/Publication/adgilobrivi_demokratiis_ganvitarebis_angarishi_1991-2014__bolo.pdf)

- გაიზრდება თვითმმართველობებისათვის უფლებების დელეგირების დონე (მაშინ როცა თვითმმართველობის ევროპული ქარტია ექსკლუზიური უფლებების არსებობას მიიჩნევს რეალურ თვითმმართველობად);
- თვითმმართველობების ბიუჯეტი მშპ-ს მინიმუმ 7% იქნება (მაგრამ ჯერ არ ჩანს, რა უფლებამოსილებებისათვის გადაეცემათ მათ ეს რესურსი);
- მოხდება ადგილობრივი უნარებისა და მოქალაქეთა ჩართულობის ზრდა (ჯერჯერობით არ მომხდარა მექანიზმების დაკონკრეტება).

კონკრეტული ქმედებების გეგმის წარმოდგენას ხელისუფლება 2018 წლის შუახანებისთვის აპირებს, თუმცა უკვე დაანონსდა, რომ რეალური ცვლილებების განხორციელება საშუალო და გრძელვადიან პერსპექტივაში – 2025 წლისათვის – დაიწყება.

# 1. შესავალი

2012 წლის საპარლამენტო არჩევნებზე კოალიცია „ქართული ოცნების“ წინასაარჩევნო პროგრამა ითვალისწინებდა რიგ ქმედებებს რეალური დეცენტრალიზაციის მიმართულებით, კერძოდ: მეტნაკლებად თვითკმარი თემების შექმნას; სამხარეო თვითმმართველობის ჩამოყალიბების პროცესის დაწყებას; მერების/გამგებლების პირდაპირი წესით არჩევას; თვითმმართველობებისათვის უფლებამოსილებების, ფინანსების და საკუთრების გადაცემას; თვითმმართველობების საბიუჯეტო შემოსავლების რამდენჯერმე გაზრდას; დასახლებებისათვის იურიდიული პირის სტატუსის განსაზღვრას; საზოგადოებრივი მომსახურების მოქალაქეებთან მაქსიმალურ დაახლოებას; მოხელეთა სწავლების გამართული სისტემის ჩამოყალიბებას; მაღალმთიანი ზონის განვითარების ფინანსურ სტიმულირებას.

2013 წლის 1 მარტის №223 განკარგულებით საქართველოს მთავრობამ მოიწონა „საქართველოს მთავრობის დეცენტრალიზაციისა და თვითმმართველობის განვითარების სტრატეგიის ძირითადი პრინციპები 2013-2014 წლებისთვის“, რომლის საფუძველზეც შემუშავებული ორგანული კანონი – „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ – 2014 წლის 5 თებერვალს იქნა მიღებული. ამ პროცესში კანონპროექტიდან ამოღებულ იქნა რიგი წინასაარჩევნო დაპირებები, თუმცა ხელისუფლების მიერ კანონის მიღება რეფორმის პირველ ეტაპად იქნა დასახელებული, რომელსაც შემდგომ პროცესის გაღრმავება უნდა მოჰყოლოდა.

ძირითადი საკანონმდებლო ჩარჩოს განსაზღვრის შემდეგ, 2014-2015 წლებში, თვითმმართველობის სისტემაში განხორციელდა რიგი ცვლილება:

**ტერიტორიული რეორგანიზება.** რამდენიმე მუნიციპალიტეტის გაყოფის შედეგად გაიზარდა თვითმმართველი ქალაქების რაოდენობა (2014 წლის 4 აპრილი).

- თავდაპირველ ეტაპზე განსაზღვრული იყო თვითმმართველი ქალაქის სტატუსის მინიჭება 15.000 მცხოვრებზე მეტი ქალაქებისათვის (13 ქალაქი). საბოლოოდ გადაწყდა, რომ აღნიშნულ სტატუსს მიიღებდა მხოლოდ ის ქალაქები, სადაც სახელმწიფო რწმუნებულის-გუბერნატორის ადმინისტრაციები იყო განთავსებული (7 ქალაქი).
- საწყის ეტაპზე იმ თვითმმართველობათა ტერიტორიაზე, რომელთა ცენტრებმაც სტატუსი მიიღო, უნდა ჩამოყალიბებულიყო რამდენიმე (2-დან 6-მდე) ახალი მუნიციპალიტეტი, ახალი – პერსპექტიული მიზიდულობის ურბანული ცენტრებით. მაგრამ, მიუხედავად სამოქალაქო საზოგადოების და ექსპერტული წრეების პროტესტისა, საბოლოოდ გადაწყდა შექმნილიყო თითო ე.წ. სათემო მუნიციპალიტეტი, რომელთა ადმინისტრაციის განთავსებაც ყოფილ ცენტრებში მოხდა.<sup>2</sup>

ხელისუფლების წარმომადგენლები აცხადებდნენ, რომ ე.წ. ჰომოგენური თემების ჩამოყალიბება 2014 წლის მუნიციპალური არჩევნების შემდეგ, 2016 წლის ოქტომბრამდე, განხორციელდებოდა. ეს ვალდებულება ორგანული კანონის (“თვითმმართველობის კოდექსი”) გარდამავალ დებულებებშიც იყო გაწერილი.

**თვითმმართველობის ორგანოების სტრუქტურის ცვლა.** შემოღებულ იქნა მუნიციპალიტეტთა აღმასრულებელი ორგანოს (მერი, გამგებელი) პირდაპირი არჩევითობა. 2014 წელს, პირველად 1919 წლის შემდეგ, თვითმმართველობათა ხელმძღვანელები პირდაპირი წესით აირჩიეს.

2 აღსანიშნავია, რომ ზოგი მუნიციპალიტეტების საკრებულომ (მაგ. ახალციხის მუნიციპალიტეტი), პროცესის საწყის ეტაპზე, ასევე დაუჭირა მხარი მცირე მუნიციპალიტეტების შექმნას.



**უფლებამოსილებები.** რეფორმის საწყის ეტაპზე თვითმმართველობის კომპეტენციების ზრდასთან დაკავშირებით გამოიკვეთა ორი ხედვა: მნიშვნელოვნად გაზრდილიყო უფლებამოსილებათა ჩამონათვალი ან აქცენტი გაკეთებულიყო შესაბამისი რესურსების გადაცემის გზით უკვე არსებული კომპეტენციების სრულად განხორციელებაზე.

არჩევანი გაკეთდა მეორე ხედვის სასარგებლოდ. შესაბამისად გადაწყდა, რომ უფლებამოსილებების გადაცემა ეტაპობრივად განხორციელდებოდა. „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსმა“ მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილებათა არსებულ ჩამონათვალს რამდენიმე კომპეტენცია დაუმატა (იხ. მე-5 ქვეთავი).

გარდა აღნიშნულისა, საქართველოს მთავრობამ, ორგანული კანონით, აიღო ვალდებულება 2015 წლის 1 იანვრამდე მოემზადებინა უფლებამოსილებათა გამიჯვნის საკანონმდებლო ცვლილებები (კანონმდებლობის ორგანულ კანონთან ჰარმონიზაცია). 2016 წლის აპრილში, მართალია დაგვიანებით, მაგრამ პარლამენტში განსახილველად მაინც შევიდა 174 კანონში ცვლილებების პაკეტი.

**ფინანსური საკითხები.** გაიზარდა ადგილობრივი თვითმმართველობების საკუთარი საგადასახადო შემოსულობები. 2015 წელს საშემოსავლო გადასახადი იქცა ზიარ გადასახადად – მოხდა მისი ნაწილის (2016 წელს – დაახლ. 245 მლნ. ლარი) თვითმმართველობებისათვის გადაცემა. თუმცა, აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ თითქმის იგივე ოდენობით (დაახლ. 235 მლნ. ლარი) შემცირდა გამოთანაბრებითი ტრანსფერის მოცულობა. შედეგად, ჯამურად ადგილობრივი თვითმმართველობების საკუთარი შემოსავლები მნიშვნელოვნად არ გაზრდილა.

სამწუხაროდ, ჯერ კიდევ 2014 წლის 12 დეკემბერს შეიცვალა „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ 154-ე მუხლი, რომლითაც უნდა დადგენილიყო მუნიციპალიტეტებისათვის გამოსაყოფი გათანაბრებითი ტრანსფერის მთლიანი ფონდის პროცენტული მიმართება ნომინალურ მთლიან შიდა პროდუქტთან და გათანაბრებითი ტრანსფერის განაწილების ახალი წესი – ეს ვალდებულება კანონიდან ამოღებულ იქნა.

გარდა აღნიშნულისა, ადგილობრივი თვითმმართველობების ეკონომიკური საფუძვლების გაძლიერების მიზნით, ორგანული კანონის თანახმად, საქართველოს მთავრობას უნდა მოემზადებინა:

- 2016 წლის 1 იანვრამდე – კანონპროექტი ადგილობრივი მნიშვნელობის ბუნებრივი რესურსების განსაზღვრის მიზნით;
- 2017 წლის 1 იანვრამდე – მუნიციპალიტეტებისთვის სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწების გადაცემის ვადების ამსახველი გრაფიკი და წესი.

**სახელმწიფო ზედამხედველობა.** ორგანული კანონით განისაზღვრა თვითმმართველობის საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის ფორმები. კანონმა ძირითადად გაიმეორა „ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ“ კანონის (2007) დებულებები და „განმინდა“ იმ არაადეკვატური ნორმებისაგან, რომლებიც მასში შევიდა 2008 წლის შემდეგ.

ამავე დროს იყო სიახლეც: თუ ადრე თვითმმართველობების საქმიანობის ზედამხედველობას (როგორც სამართლებრივს, ასევე დარგობრივს) რეგიონებში სახელმწიფოს რწმუნებულები / გუბერნატორები (ხოლო ქ. თბილისსა და აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში – პრემიერ-მინისტრი) ახორციელებდნენ,

ახალმა კანონმა სამართლებრივი ზედამხედველობა – პრემიერ-მინისტრის, ხოლო დარგობრივი ზედამხედველობა – შესაბამისი დარგობრივი სამინისტროს პრეროგატივად გამოაცხადა.

**საჯარო სამსახურის ეფექტურობის ზრდა.** საჯარო მოხელეთა კვალიფიკაციის ამაღლების მიზნით ორგანული კანონით განისაზღვრა, რომ მუნიციპალიტეტებს, მოხელეთა პროფესიული განვითარებისათვის უნდა დაეხარჯათ შრომის ანაზღაურებისათვის გათვალისწინებული საბიუჯეტო ასიგნებების საერთო მოცულობის არანაკლებ 1 პროცენტისა. აღნიშნული ვალდებულების ეფექტიანი დანერგვის მიზნით საქართველოს მთავრობამ:

- 2014 წლის 29 მაისს №959 განკარგულებით მოინონა „ადგილობრივი თვითმმართველობის საჯარო მოსამსახურეთა უწყვეტი სწავლების კონცეფცია“ და „ადგილობრივი თვითმმართველობის საჯარო მოსამსახურეთა უწყვეტი სწავლების კონცეფციის განხორციელების სამოქმედო გეგმა“;
- 2015 წლის 7 ივლისს №319 დადგენილებით დაამტკიცა „ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელეთა უწყვეტი სწავლების სისტემა, მასში ჩართული უწყებების უფლებამოსილებები და ამ სისტემის ფუნქციონირების პრინციპები და წესი“.

**მოქალაქეთა მონაწილეობა.** 2015 წლის 22 ივლისს „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ XI თავში შევიდა ცვლილება, რომლითაც დაზუსტდა თვითმმართველობის განხორციელების პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობისა და მონაწილეობის არსებული (პეტიცია, საკრებულოს საქმიანობაში მონაწილეობა, ანგარიშების მოსმენა) და განისაზღვრა დამატებითი (დასახლების საერთო კრება, სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო) მექანიზმები.

2015-2016 წლების მანძილზე, კანონის მიხედვით, თვითმმართველობებმა მიიღეს შესაბამისი მარეგულირებელი სამართლებრივი აქტები და დაიწყეს მათი იმპლემენტაციის პროცესი.

**სხვა სიახლეები.** მიმდინარეობდა მუშაობა საკანონმდებლო ბაზის და არსებული სტრუქტურის დახვეწის მიზნით საქართველოს მთავრობამ გამოსატანად მზადყოფნა, 2017 წლის ბოლომდე შეესრულებინა ევროსაბჭოს ადგილობრივ და რეგიონალურ ხელისუფლებათა კონგრესის მონიტორინგის კომიტეტის 2015 წლის 15 აპრილის პოსტ-მონიტორინგის შემდგომი დოკუმენტის რეკომენდაციები:

- კონსტიტუციაში აესახა სუბსიდიარობის პრინციპი;
- გაეგრძელებინა მუშაობა თვითმმართველობების ფინანსური ავტონომიის გასაზრდელად (საკუთარი შემოსავლების ზრდა, ფინანსური გათანაბრების ზრდა და განაწილების წესის დახვეწა, მუნიციპალური „ნიშნულების“ – ბენჩმარკინგის – შემოღება);
- დაემკვიდრებინა თვითმმართველობებთან დაკავშირებულ საკითხებზე გადაწყვეტილების მიღების პროცესში თავად თვითმმართველობების ჩართულობის პრაქტიკა;
- შეერთებოდა „ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის“ იმ მუხლების ნაწილს, რომელთა რატიფიცირებაც საქართველოს არ მოუხდენია 2004 წელს.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> კონგრესის რეკომენდაცია (CG/MON/2015(27)15) გულისხმობდა რატიფიცირებული ყოფილიყო მუხლი 4, პუნქტი 6 და მუხლი 9, პუნქტი 6 (ეს მუხლები განსაზღვრავდა ხელისუფლების ვალდებულებას, ადგილობრივ თვითმმართველობასთან დაკავშირებული ცვლილებები ამ უკანასკნელთან კონსულტაციის საფუძველზე მიეღო). საქართველოს მთავრობა უფრო შორს წავიდა – რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრომ დაიწყო მუშაობა ქარტიის ყველა დარჩენილ მუხლებთან მიერთების მიმართულებით.

## 2. საკანონმდებლო სიახლეები

2016-17 წლებში ადგილობრივი თვითმმართველობის მარეგულირებელ ნორმატიულ აქტებში ცვლილება სამი მიმართულებით განხორციელდა: კონსტიტუციაში, ორგანულ კანონში – „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ და სხვა საკანონმდებლო აქტებში.

**საქართველოს კონსტიტუციის ახალი რედაქცია.** 2017 წლის 13 ოქტომბერს საქართველოს პარლამენტმა „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონი მიიღო. ცვლილებების ძირითადი ნაწილი ძალაში 2018 წელს, მომდევნო არჩევნებში არჩეული საქართველოს პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადებისთანავე შევა. ამ ცვლილებებიდან, უპირველეს ყოვლისა, აღსანიშნავია:

- პირველი თავის მე-7 მუხლის მე-4 პუნქტი, რომელიც ქვეყანაში ადგილობრივი თვითმმართველობის მნიშვნელოვან გარანტიებს განამტკიცებს:
- ადგილობრივი თვითმმართველობა აღიარებულია საქართველოს მოქალაქეების საყოველთაო უფლებად, რაც სახელმწიფო ხელისუფლებას ავალდებულებს ამ უფლების რეალიზაციის უზრუნველსაყოფად თვითმმართველი ერთეულები შექმნას;
- გაჩნდა სახელმწიფო ხელისუფლებასა და ადგილობრივი თვითმმართველობას შორის უფლებამოსილებათა გამიჯვნის ახალი კონსტიტუციური პრინციპი – სუბსიდიარობის პრინციპი, რაც სახელმწიფო ხელისუფლებასა და ადგილობრივ თვითმმართველობას შორის უფლებამოსილებათა გადანაწილებისას თვითმმართველობის სასარგებლოდ მოქმედი პრეზუმფციაა;
- დგინდება თვითმმართველი ერთეულის შესაბამისი ფინანსური სახსრებით უზრუნველყოფის თაობაზე სახელმწიფო ხელისუფლების მკაფიო ვალდებულება, რაც მისასაღმებელია, მაგრამ სასურველი იყო თვითმმართველ ერთეულს უშუალოდ ამ მუხლზე დაყრდნობით საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოსთვის მიმართვის შესაძლებლობაც ჰქონოდა.
- ადგილობრივი თვითმმართველობის თავი არსებითად გადაისინჯა – ადგილობრივმა თვითმმართველობამ სამი ახალი კონსტიტუციური გარანტია მოიპოვა:
- აღიარებულ იქნა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზაციული დამოუკიდებლობა, მათ შორის, საკადრო გადანყვეტილებების დამოუკიდებლად მიღების უფლება;
- განისაზღვრა თვითმმართველი ერთეულის სხვა თვითმმართველ ერთეულებთან თანამშრომლობის უფლება, აგრეთვე თვითმმართველი ერთეულების გაერთიანებებში განევრიანების უფლება;
- სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებს დაეკისრათ ვალდებულება ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხებზე გადანყვეტილების მიღება თვითმმართველ ერთეულებთან კონსულტაციის საფუძველზე განახორციელონ.
- არსებითად ფართოვდება სახელმწიფო ზედამხედველობის ფარგლები. თუ კონსტიტუციის მოქმედი რედაქცია ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთარი უფლებამოსილების სფეროში მხოლოდ ნორმატიული აქტების კანონიერებაზე ზედამხედველობით შემოიფარგლებოდა,

ახალი რედაქცია ასეთ შეზღუდვას აღარ ითვალისწინებს. ახალ რეალობაში სახელმწიფო ზედამხედველობა ადგილობრივი თვითმმართველობის სხვა სამართლებრივ აქტებზე, მოქმედებაზე და უმოქმედობაზეც შეიძლება გავრცელდეს. ამავე დროს კონსტიტუცია გამოკვეთილად არ აკონკრეტებს მუნიციპალიტეტის ორგანოების უფლებამოსილებათა შეწყვეტისა და შეჩერების საკითხს:

- საკრებულოს დათხოვნის / უფლებამოსილების შეჩერების შემთხვევაში, ღიად რჩება ტერიტორიული ერთეულის აღმასრულებელი ორგანოს ბედი;
- დათხოვნის და უფლებამოსილების შეჩერების საფუძვლები ინტერპრეტაციის შესაძლებლობას ტოვებს (კერძოდ, დათხოვნის შესაძლო საფუძვლად შესაძლოა გამოყენებულ იქნეს საფრთხის შექმნა სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა კონსტიტუციური უფლებამოსილებების განხორციელებისათვის);
- კონსტიტუციურ საფუძველს კვლავ მოკლებულია პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობისა და მუნიციპალიტეტის ორგანოების უფლებამოსილების შეწყვეტის საკითხები, რომლებიც მხოლოდ ორგანული კანონის დონეზეა მოწესრიგებული.
- ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსური ავტონომია:
  - ახალი რედაქცია ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსური ავტონომიის უზრუნველყოფის მიზნით კვლავ ძალიან მწირ გარანტიებს გვთავაზობს. ფინანსური ავტონომიის სამი კომპონენტისთვის (საშემოსავლო ავტონომია, ხარჯვითი ავტონომია და საბიუჯეტო ავტონომია) კონსტიტუცია ადეკვატურ გარანტიებს არ ითვალისწინებს;
  - თვითმმართველი ერთეულის საბიუჯეტო ავტონომიისა და ხარჯვითი ავტონომიის შესახებ პირდაპირ მითითება კონსტიტუციაში არ გვაქვს. რაც შეეხება საშემოსავლო ავტონომიას, აქ უნდა აღინიშნოს საქართველოს კონსტიტუციის ახალი რედაქციის ზემოთ განხილული მე-7 მუხლის მე-4 პუნქტი. თუმცა ამ შემთხვევაშიც, კანონმდებელი ძალიან ფრთხილ მიდგომას გვთავაზობს.
- კვლავ არ არის ნათლად გამოკვეთილი აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ურთიერთობის რიგი საკითხი (აღსანიშნავია, რომ კითხვაზე პასუხს არც აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის შესახებ 2017 წლის კონსტიტუციური კანონი იძლევა):
  - 75-ე მუხლის პუნქტი 1 – სახელმწიფო ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებების გამიჯვნის აუცილებლობაზე მითითებისას ყურადღების გარეშე რჩება ავტონომიური რესპუბლიკისა და თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებების გამიჯვნის აუცილებლობის საკითხი;
  - ბუნდოვანია ადგილობრივ თვითმმართველობასა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკას შორის უფლებამოსილებათა გადანაწილების პრინციპი, როცა უფლებამოსილება არც სახელმწიფო ხელისუფლების ან/და ავტონომიური რესპუბლიკის განსაკუთრებული გამგებლობის სფეროს მიეკუთვნება და არც თვითმმართველი ერთეულის ექსკლუზიური უფლებამოსილებაა.<sup>4</sup>

4 შეადარეთ „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“ 2017 წლის 13 ოქტომბრის საქართველოს კონსტიტუციური კანონის 75-ე მუხლის პირველი და „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის შესახებ“ კონსტიტუციური კანონის მე-2 მუხლის მე-4 პუნქტი.

- სუბსიდიარობის პრინციპი ავტონომიურ რესპუბლიკასა და ადგილობრივ თვითმმართველობას შორის უფლებამოსილებათა გამიჯვნის სფეროზე არ ვრცელდება;
- სახელმწიფო ზედამხედველობის კონსტიტუციური რეგლამენტაციისას კვლავ გაურკვეველი რჩება, თუ ვინ ზედამხედველობს ადგილობრივ თვითმმართველობას ავტონომიური რესპუბლიკის ტერიტორიაზე ავტონომიური რესპუბლიკის კანონმდებლობის დაცვის ნაწილში.

**„ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსში“ განხორციელებული ცვლილებები.** კოდექსის მიღების (2014 წლის 5 თებერვალი) შემდეგ, 2017 წლის ბოლომდე მასში 31 შესწორება შევიდა. მათი უმრავლესობა ტექნიკური ხასიათის იყო, თუმცა რამდენიმე მნიშვნელოვანი შინაარსობრივი ცვლილებაც განხორციელდა, კერძოდ:

- 2014 წლის 28 დეკემბრის ცვლილებები ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში დასაქმებული საჯარო მოსამსახურეების რაოდენობის დამდგენ ფორმულას შეეხო – მუნიციპალიტეტებში საჯარო მოსამსახურეთა ზღვრული ოდენობა გაიზარდა;
- 2015 წლის 7 ივლისის ცვლილებით ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტს ქონების განკარგვის სფეროში გაფართოებული უფლებები მიენიჭა. განსაკუთრებით აღსანიშნავი იყო აუქციონის გარეშე პირდაპირი წესით მუნიციპალიტეტის ქონების განკარგვის უფლებამოსილება;
- 2015 წლის 22 ივლისის ცვლილებით ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობაში მოქალაქეთა მონაწილეობის თავი არსებითად გადაისინჯა (იხ. ქვეთავი 1);
- 2017 წლის 1 ივნისის ცვლილებით, მუნიციპალიტეტის მერის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის შემთხვევაში, თუ მერის პირველი მოადგილე ან მერის მოადგილე თანამდებობაზე დანიშნული არ არის, გამგებლის/მერის მოვალეობას მუნიციპალიტეტის საკრებულოს თავმჯდომარე ასრულებს;
- 2017 წლის 7 დეკემბრის ცვლილების თანახმად, მუნიციპალიტეტისთვის დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელებაზე დარგობრივი ზედამხედველობის ორგანო, სამინისტროს გარდა, სპეციალური დანიშნულების სახელმწიფო დაწესებულებაც შეიძლება გახდეს;
- 2017 წლის 15 დეკემბერს განხორციელებული ცვლილებით, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს თანამდებობის პირთა ნუსხას მუნიციპალიტეტის საკრებულოს ფრაქციის თავმჯდომარის მოადგილე დაემატა. ცვლილებების შესაბამისად, ცალკეულ შემთხვევაში მუნიციპალიტეტის საკრებულოს ფრაქციის თავმჯდომარეს შესაძლებელია რამდენიმე მოადგილედ ჰყავდეს.

**სხვა საკანონმდებლო აქტებში განხორციელებული ცვლილებები და სიახლეები.** 2015-2017 წლებში ადგილობრივი თვითმმართველობისთვის მნიშვნელოვანი რამდენიმე სხვა საკანონმდებლო ცვლილებაც განხორციელდა. აქედან აღსანიშნავია:

- 2015 წელს „მაღალმთიანი რეგიონების განვითარების შესახებ“ საქართველოს ახალი კანონის მიღება. კანონით მაღალმთიან დასახლებებში მცხოვრები საქართველოს მოქალაქეებისთვის სოციალური შეღავათები დადგინდა. აგრეთვე, შემოღებულ იქნა საგადასახადო შეღავათები;
- 2015 წ. მიღებული იქნა „საჯარო სამსახურის შესახებ“ ახალი კანონი. კანონით დადგინდა როგორც სახელმწიფო, ასევე ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელეთა საქმიანობის სამართლებრივი საფუძვლები (ძალაში შევიდა 2017 წ. 1 ივლისიდან).



- 2016 წელს ძალაში შევიდა ცვლილებები საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსში. ცვლილებით მენარმე ფიზიკურ პირთა საშემოსავლო გადასახადიდან მიღებული სახსრები მუნიციპალიტეტებს გადაეცა;
- 2017 წლის 22 დეკემბერს ახალი კანონით – „საჯარო დანებსებულებაში შრომის ანაზღაურების წესი“ ქალაქ თბილისს, სხვა მუნიციპალიტეტებთან შედარებით, თანამდებობრივი სარგოს უფრო მაღალი ზღვრული ოდენობები დაუდგინდა. ამასთან, სხვა მუნიციპალიტეტების თანამდებობის პირებისთვის შრომის ანაზღაურების ერთნაირი ზღვრული ოდენობები განისაზღვრა. მაგალითად, ყაზბეგის მუნიციპალიტეტის მერს (3.800 რეგისტრირებული მოსახლეობით) და ქალაქ ქუთაისის მუნიციპალიტეტის მერს (147.500 რეგისტრირებული მოსახლეობით) თანამდებობრივი სარგოს ზედა ზღვრის ერთი და იგივე კოეფიციენტი აქვთ;
- მთავრობის მიერ დამტკიცებულ იქნა საქართველოს ცხრა რეგიონის 2014-2021 წწ. განვითარების სტრატეგიები. სტრატეგიების მომზადებაში აქტიური მონაწილეობა კოდექსით განსაზღვრულმა სამხარეო საკონსულტაციო საბჭოებმა მიიღეს.

საქართველოს კანონმდებლობის ერთ-ერთ ყველაზე დიდ პრობლემად კვლავ რჩება კოდექსთან და საქართველოს კონსტიტუციასთან საქართველოს საკანონმდებლო აქტების შესაბამისობის საკითხი. აქედან პრობლემების სამი ჯგუფი შეიძლება გამოიყოს: ტერმინოლოგიურ-ტექნიკური სამართლებრივი პრობლემები; სახელმწიფო ხელისუფლების, ავტონომიური რესპუბლიკისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებათა გამიჯვნის საკითხები; დელეგირებულ უფლებამოსილებათა იდენტიფიკაცია და კანონმდებლობით დადგენილი წესით მუნიციპალიტეტისათვის გადაცემის საკითხი.

როგორც ზემოთ აღინიშნა, 2016 წლის აპრილში პარლამენტში შევიდა შესაბამისი საკანონმდებლო პაკეტი, რომელიც 174 საკანონმდებლო აქტს აერთიანებდა. საქართველოს პარლამენტმა 2016 წელს საგაზაფხულო სესიაზე წარმოდგენილი ცვლილებები პირველი მოსმენით მიიღო, თუმცა შემდეგ საკანონმდებლო პაკეტის განხილვა შეჩერდა და დღეისათვის არც განხილვის პერსპექტივა ჩანს.

გარდა ზემოჩამოთვლილი ცვლილებებისა, როგორც წინა ქვეთავში აღინიშნა, დღის წესრიგში იდგა ევროსაბჭოს რეკომენდაციების შესრულების საკითხი, რისი ვალდებულებაც საქართველომ აიღო. რეკომენდაციების შესრულების ბოლო ვადად 2017 წელი იყო განსაზღვრული. საქართველოს ხელისუფლებამ აღნიშნული ოთხი ვალდებულებიდან სრულად შეასრულა პირველი, მეორე – ნაწილობრივ, არსებითი ცვლილება არ ჩანს მესამე რეკომენდაციის შესრულების მიმართულებით, ხოლო მეოთხე რეკომენდაციის შესრულების საკითხი ჯერჯერობით არც განიხილება.

# 3. ტერიტორიული ორგანიზება

## 3.1. მუნიციპალური მოწყობა

ორგანული კანონის თანახმად, საქართველოს რეგიონული განვითარების სამთავრობო კომისიას 2017 წლის ადგილობრივ არჩევნებამდე არაუგვიანეს ერთი წლით ადრე, თვითმმართველობებთან და სხვა დაინტერესებულ მხარეებთან კონსულტაციების შემდეგ, საქართველოს მთავრობისათვის უნდა წარედგინა მუნიციპალიტეტების ტერიტორიული ოპტიმიზაციის წინადადებები.

სამწუხაროდ, არც 2014, არც 2015 და არც 2016 წლის განმავლობაში ამ საკითხთან დაკავშირებით რაიმე ქმედითი ნაბიჯი (თუნდაც ფორმალური – თემის კომისიაზე განხილვის სახით) არ გადადგმულა. უფრო მეტიც, 2016 წლის ოქტომბრის საპარლამენტო არჩევნებისა და მთავრობის ახალი შემადგენლობის დამტკიცების შემდეგ, როგორც აღმასრულებელი, ისე საპარლამენტო ხელისუფლების რიგი წარმომადგენლების მხრიდან გაჟღერდა განცხადებები, რომ ახალი თვითმმართველი ქალაქების შექმნამ ვერ გაამართლა. უმთავრეს არგუმენტს წარმოადგენდა ის, რომ პოზიტიური ცვლილებები ამ პროცესს არ მოჰყოლია, სანაცვლოდ გაიზარდა ადმინისტრირების ხარჯი (ყოველწლურად დაახ. 30 მლნ. ლარით), რამაც ბიუჯეტების პროგრამული ნაწილის შემცირება და ცენტრიდან დამატებითი ტრანსფერების გამოყოფის აუცილებლობა გამოიწვია.

ასეთი განცხადებები განსაკუთრებით გახშირდა 2017 წლის გაზაფხულზე, რასაც სამოქალაქო საზოგადოების პროტესტი მოჰყვა. 29 მარტს 120 არასამთავრობო, სათემო და მედია ორგანიზაციამ შესაბამისი განცხადებით მიმართა საქართველოს პრემიერ-მინისტრს და პარლამენტის თავმჯდომარეს და მოითხოვეს არგუმენტირებული დასაბუთება. საპასუხოდ ხელისუფლების მხრიდან მათ მიიღეს დაპირება, რომ რეგიონული განვითარების კომისია მოსახლეობასთან კონსულტაციას ყველა შესაბამის მუნიციპალიტეტში გამართავდა. სამწუხაროდ, ეს დაპირება არ შესრულდა.

2017 წლის 11 მაისს საქართველოს რეგიონული განვითარების სამთავრობო კომისიამ გამართა სხდომა, რომელზეც ალტერნატივების გარეშე გადაწყდა შვიდი თვითმმართველი ქალაქისათვის სტატუსის ჩამორთმევის საკითხი, რაც შესაბამის შვიდი ქალაქის და შვიდი სათემო მუნიციპალიტეტის საკრებულოებს კონსულტირებისათვის გადაეგზავნათ.

ხმაურიანი განხილვების შემდეგ, 14-ვე საკრებულომ ამ გადაწყვეტილებას მხარი დაუჭირა. აღსანიშნავია, რომ რამდენიმე საკრებულოს ეს საკითხი ადრეც ჰქონდათ განხილული და კვლავ გაერთიანების იდეამ მხარდაჭერა ვერ პოვა. სამოქალაქო საზოგადოებამ დააფიქსირა როგორც საკრებულოს წევრებზე ცენტრალური ხელისუფლების მხიდან არაფორმალური ზეწოლის (რასაც არც ამ საკრებულოების რიგი წევრები არ უარყოფდნენ პირად საუბრებში), ისე ორგანული კანონით განსაზღვრული პროცედურების დარღვევის ფაქტები და სასამართლოშიც გაასაჩივრა.

საქართველოს მთავრობამ, 2017 წლის 1 ივნისის №1060 განკარგულების შესაბამისად, პარლამენტს განსახილველად წარუდგინა საკანონმდებლო პაკეტი 14 მუნიციპალიტეტის 7 (ამბროლაური, ახალციხე, გორი, ზუგდიდი, თელავი, მცხეთა, ოზურგეთი) მუნიციპალიტეტად გაერთიანების შესახებ, რაც პარლამენტმა 2017 წლის 15 ივნისის დადგენილებით დაამტკიცა.

აღსანიშნავია, რომ გარდა საკითხის შესახებ კომპლექსური კვლევის არარსებობისა, საზოგადოებრივი აზრიც თვითმმართველი ერთეულების ოდენობის შემცირებასთან დაკავშირებით

უარყოფითი იყო. 2017 წლის 18 ივნისი – 9 ივლისის პერიოდში ჩატარებული საზოგადოებრივი აზრის კვლევის შედეგად გაირკვა, რომ ასეთი გაერთიანება მიუღებელი იყო მოქალაქეთა 59%-სთვის და მხოლოდ 16 % უჭერდა მხარს ცვლილებას. კიდევ უფრო მცირე ნაწილი (11%) მიიჩნევდა, რომ ამ გადაწყვეტილებას პოზიტიური შედეგი მოჰყვებოდა.

გაითვალისწინა რა არსებული მდგომარეობა, 2017 წლის 20 ივლისს საქართველოს პრეზიდენტმა ვეტო დაადო „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსსა“ და „საარჩევნო კოდექსში“ ცვლილებების კანონპროექტებს, ვინაიდან მიიჩნია, რომ „პროცესის უკან შეტრიალება არის აბსოლუტურად არამოტივირებული და მიუღებელი. როდესაც შვიდ ქალაქს ერთმევა თვითმმართველობის სტატუსი, ეს აკნინებს თვითმმართველობის გაღრმავებას და გაძლიერებას ქვეყანაში“.<sup>5</sup>

26 ივლისს პარლამენტმა, რომელმაც არ გაიზიარა პრეზიდენტის მოსაზრებები, ვეტო დაძლია.

კიდევ ერთი გარემოება, რაც ხელისუფლებაში ამ მხრივ, მიზანმიმართული, მიკერძოებული ქმედების არსებობაზე მეტყველებს, არის არა მხოლოდ სამოქალაქო საზოგადოების, არამედ მმართველი პარტიის ადგილობრივი წარმომადგენლების მიერ წამოყენებული განსხვავებული ხედვების იგნორირება. აღნიშნულის მაგალითად გამოდგება 2016 წელს ქიათურის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს გადაწყვეტილება, რომელმაც რეგიონული განვითარების კომისიის წინაშე დააყენა ქიათურის თვითმმართველ ქალაქად გამოყოფის საკითხი. მთავრობის მიერ ეს საკითხი რეაგირების გარეშე დარჩა იმ არგუმენტით, რომ ახალი მუნიციპალიტეტის შექმნის შემთხვევაში ადგილი ექნებოდა ადმინისტრაციული ხარჯების ზრდას.

ადგილობრივი ბიუჯეტების ანალიზი, რომელიც 2017 წლის ბოლოს ჩატარდა, აჩვენებს, რამდენად სწორი იყო როგორც ხელისუფლების, ისე ალტერნატიული არგუმენტები. კვლევის პროცესში შედარებულ იქნა როგორც შვიდი გაყოფილი მუნიციპალიტეტის, ისე ამ მუნიციპალიტეტთა მსგავსი მაჩვენებლების მქონე შვიდი მუნიციპალიტეტის (საკონტროლო ჯგუფი) ბიუჯეტების ხარჯვის პროცესი, როგორც 2015-2016 წლებში, ისე გამსხვილების შემდეგ (2017). გამოყენებულ იქნა მხოლოდ ოფიციალური (ფინანსთა სამინისტრო, საქსტატი, შესაბამისი მუნიციპალიტეტები) მონაცემები.<sup>6</sup> შედეგად:

## **1. არ დადასტურდა ხელისუფლების არგუმენტი გაყოფილ ერთეულებში ადმინისტრაციული ხარჯების გაორკეცებასთან დაკავშირებით**

2015 წელს, 2013 წელთან შედარებით, ადმინისტრაციული ხარჯები გაუყოფელ (საკონტროლო) ჯგუფში ისევე გაიზარდა, როგორც გაყოფილებში (სულ მოსახლეზე გაყოფილებში ხარჯი ოდნავ ნაკლებიც კია – 1,3 ლარით). ამავე დროს სუბსიდიების ოდენობა გაყოფილებში **53%-ით**, გაუყოფლებში – **64%-ით**, ხოლო სულ საქართველოში – 67%-ით გაიზარდა.

რაც შეეხება გაერთიანების შემდგომ დაზოგილ ხარჯს, თვითმმართველი ქალაქების სტატუსის გაუქმების შემდეგ მან საქართველოს მასშტაბით სულ მხოლოდ **2,6 მლნ. ლარი** შეადგინა და არა **30 მლნ.**, ან **8-9 მლნ. ლარი**, როგორც გამსხვილების მომხრენი ამტკიცებდნენ. ამავე დროს, 2018

5 <http://www.livepress.ge/ka/akhali-ambebi/article/20068.html>

6 2014 – 2017 წლებში მუნიციპალიტეტების ტერიტორიული ცვლილებების შედეგები, კვლევის ანგარიში, სამოქალაქო კულტურის საერთაშორისო ცენტრი, 2017, <http://www.ivote.ge/images/doc/wignebi/2014-2017%20wlebsi%20ter%20cvl%20shedegebi.pdf>



წელს ეს თანხები მიემართა არა კაპიტალურ პროექტებზე, არამედ ისეთ მუხლებზე, როგორცაა „სუბსიდიები“ და „საქონელი და მომსახურება“.

ხელისუფლება აცხადებდა, რომ მუნიციპალიტეტების გაყოფის შედეგად წარმოშობილი ე.წ. „დუბლირებული“ სამსახურების კვლავ გაერთიანებით მოხდებოდა ადმინისტრაციული ხარჯების შემცირება. რეალურად სახეზეა საპირისპირო სურათი: 2018 წლის ბიუჯეტების ანალიზისას ირკვევა, რომ კვლავ გაერთიანებულ ერთეულებში მუნიციპალურ სანარმოებზე გასაცემი სუბსიდიების ოდენობა **14.72%**-ით გაიზარდა, ხოლო საკონტროლო ჯგუფში – მხოლოდ **10,20%**-ით.

## **2. არ დასტურდება ხელისუფლების არგუმენტი, რომ გაყოფილ მუნიციპალიტეტებში კაპიტალური ხარჯების მოცულობა უფრო შემცირდა ადმინისტრაციული ხარჯების ზრდის გამო**

2015-2016 წლებში საერთო დანიშნულების სახელმწიფო მომსახურების წილი საკონტროლო ჯგუფში 4,6%-ით მეტი იყო გაყოფილებთან შედარებით.

2018 წელს კვლავ გაერთიანებულ ერთეულებში კაპიტალური ხარჯები, გაზრდის ნაცვლად, მცირდება **16,93%**-ით, ხოლო საკონტროლო ჯგუფში – მხოლოდ **11.78%**-ით. აღნიშნული კიდევ ერთხელ ადასტურებს, რომ **ადმინისტრაციული ხარჯების შემცირება თვითმმართველი ერთეულების გაერთიანებით კი არა, საჯარო სამსახურის ეფექტურობის ზრდითა და ე.წ. „გაბერილი“ შტატების შემცირებით უნდა მოხდეს.**

## **3. არ დასტურდება ხელისუფლების არგუმენტი, რომ გაყოფილ მუნიციპალიტეტებში სერვისების ხარისხი გაუარესდა**

გაყოფილ მუნიციპალიტეტებში 2015-2016 წლებში მომსახურების ნაწილში (მაგალითად, დასუფთავება) როგორც მუნიციპალური ნარჩენების მართვის დონე, ისე მოსაკრებლის ამოღების მაჩვენებლები უფრო მაღალი იყო, ვიდრე საკონტროლო ჯგუფში: 2012-2013 წლებთან შედარებით, 2015-2016 წლებში გაყოფილებში დასუფთავების მოსაკრებელი **70,8%**-ით, ხოლო ჯარიმებიდან შემოსავალი – **68,3%**-ით გაიზარდა, გაუყოფლებში ამ მაჩვენებელმა, შესაბამისად, მხოლოდ **12,1%** და **49,0%** შეადგინა.

თანხების ხარჯვის ეფექტურობაც გაყოფილ ერთეულებში უფრო მაღალი იყო (მაგალითად, სკოლამდელ აღზრდაზე გაყოფილები უფრო ნაკლებ თანხებს ხარჯავდნენ, მაგრამ ბენეფიციართა ადგილების ოდენობა დღეისათვის 8%-ით მეტია, ვიდრე საკონტროლო თემებში). ზოგ სფეროში კი ერთნაირი სიტუაცია დაფიქსირდა (ადგილობრივი გზები). საზოგადოებრივი მომსახურების არცერთ სფეროში გაყოფილ მუნიციპალიტეტებს საკონტროლო ჯგუფზე უარესი მაჩვენებელი არ გააჩნიათ.

გაყოფილ მუნიციპალიტეტებში ბიუჯეტების პრიორიტეტები უფრო მეტად იყო მორგებული მოქალაქეთა საჭიროებებზე. ქალაქებსა და სასოფლო თემების თვითმმართველობები რეალურად არსებული პრობლემების გადაჭრას უფრო მეტ ყურადღებას უთმობდნენ: ქალაქებში პრიორიტეტს ურბანული ინფრასტრუქტურა (სპორტი და კულტურა, გარე განათება, ჩამდინარე წყლების და ნარჩენების მართვა, ტრანსპორტისა და შიდა გზების განვითარება) წარმოადგენდა, ხოლო რურალურ თემებში უფრო სოციალურ დაცვაზე (ამასთან ადგილობრივი ნიუანსების გათვალისწინებით) და სოფლის მეურნეობის განვითარების მხარდაჭერაზე გააკეთეს აქცენტი.

#### **4. არ დასტურდება ხელისუფლების არგუმენტი რომ გაყოფილ მუნიციპალიტეტებში ბიუჯეტების ზრდა მხოლოდ სხვა მუნიციპალიტეტების ხარჯზე, გამოთანაბრებითი ტრანსფერის ზრდის შედეგად მოხდა**

გამოთანაბრების ტრანსფერის ფორმულიდან გამომდინარე, გაყოფილებში 2015-2016 წლებში ტრანსფერი 1,5-ჯერ, ხოლო გაუყოფლებში – 1,4-ჯერ გაიზარდა. ამასთანავე, ეს განსხვავებაც საკონტროლო მუნიციპალიტეტებში ფინანსური აქტივების კლების შედეგად წარმოიშვა, რის გარეშეც განსხვავება მხოლოდ **3%-ზე ნაკლებს** შეადგენს.

გარდა ამისა, ადგილობრივი ბიუჯეტების ზრდა გამოწვეული იყო არა მხოლოდ ტრანსფერების, არამედ ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლების უკეთესი ადმინისტრირებით. მარტო 2016 წელს საკუთარმა საგადასახადო შემოსავლებმა გაყოფილ მუნიციპალიტეტებში **133%**-ით იმატა და სულზე **95,6 ლარი** შეადგინა, გაუყოფლებში ეს მაჩვენებელი, შესაბამისად **122%**-ს (ერთ სულზე მხოლოდ **73,2 ლარს**) შეადგენს. ჯამში გაყოფილ მუნიციპალიტეტებში ადგილობრივი გადასახადების წილი შემოსულობებში 3,4%-ით გაიზარდა. მაგალითისათვის, თუ 2013 წელს გორის ერთიანი მუნიციპალიტეტის ადგილობრივი შემოსავლები (გამოთანაბრების ტრანსფერის გარეშე) **5.868,7 ათ. ლარს** შეადგენდა, 2016 წელს ქალაქ გორის ანალოგიურმა მაჩვენებელმა 6.546,9 ათ., ხოლო თემის მაჩვენებელმა 2.840,6 ათ. ლარი შეადგინა, რაც ჯამურად **9.387,5 ათ. ლარია**.

2018 წელს, კვლავ გაერთიანებულ მუნიციპალიტეტებში გათანაბრებითი და მიზნობრივი ტრანსფერების ოდენობამ, 2017 წელთან შედარებით, **2,91%**-ით, ხოლო საკონტროლო ჯგუფში – **1,96%**-ით მოიმატა. **არ გამართლდა ხელისუფლების ვარაუდი რომ კვლავ გაერთიანებულ მუნიციპალიტეტებს ტრანსფერების სახით გადაცემული ბევრად ნაკლები დოტაცია დასჭირდებოდათ.** ამასთანავე, დაგეგმილი საკუთარი საგადასახადო შემოსავლები გაერთიანებულ ჯგუფში 2018 წელს 1,92%-ით ნაკლებია, ვიდრე 2017 წელს.

#### **5. არ დასტურდება ხელისუფლების არგუმენტი რომ გაყოფილ მუნიციპალიტეტებში სამოქალაქო ჩართულობის ხარისხი არ გაზრდილა**

როგორც კვლევები აჩვენებს, გაყოფილ მუნიციპალიტეტებში პეტიციების და მონაწილეობის ახალი ფორმების დანერგვის დონე შედარებით უფრო მაღალი იყო როგორც საკონტროლო ჯგუფთან, ისე ქვეყნის საერთო მაჩვენებელთან შედარებით.<sup>7</sup>

ადგილობრივი ხელისუფლების მოქალაქეებისგან კვლავ დაშორების შედეგად იკლო ამ უკანასკნელთა საარჩევნო აქტივობაც. თუ 2014 წლის მუნიციპალურ არჩევნებში გაყოფილ ერთეულებში აქტივობა 44,6%-ს შეადგენდა და ქვეყნის **საერთო მაჩვენებელს (43,3%) აღემატებოდა**, გამსხვილების შემდეგ, 2017 წლის არჩევნებში გაერთიანებული თვითმმართველობების აქტივობის მაჩვენებელმა 47,7% შეადგინა, რაც **საერთოეროვნულ მაჩვენებელზე (51,6%) ნაკლებია**. ოფიციალური სტატისტიკის მიხედვით, ეს მონაცემი სასოფლო დასახლებებში კიდევ უფრო გაუარესდა (2014 წელს – საერთო-ეროვნულ მაჩვენებელზე **4,4%-ით მეტი**, 2017 წელს – **6,8%-ით ნაკლები**).

<sup>7</sup> ადგილობრივი თვითმმართველობის ინდექსი, <http://www.lsgindex.org/>

## 6. დაბოლოს, არ გამართლდა ხელისუფლების ვარაუდი რომ მუნიციპალიტეტების გაერთიანების შედეგად დაახლოებით ორჯერ შემცირდებოდა ბიუროკრატიული აპარატის ოდენობა

სტატისტიკურად დასტურდება 2014 წლიდან მოყოლებული საჯარო მოხელეთა ოდენობის ზრდა. ამასთან უნდა აღინიშნოს, რომ ხელისუფლების მტკიცების მიუხედავად, ოფიციალური სტატისტიკის თანახმად, გაყოფილ მუნიციპალიტეტებში ეს ზრდა უფრო ნაკლები იყო, ვიდრე საკონტროლო ჯგუფში და მთლიანად ქვეყნის მასშტაბით.

2018 წელს, გაერთიანების შემდეგ, საკვლევ ჯგუფში თვითმმართველობის ორგანოებში დასაქმებულთა ოდენობა **17%**-ით შემცირდა, ხოლო საკონტროლო ჯგუფში – **19%**-ით. აღნიშნული მიუთითებს იმაზე, რომ **გაზრდილი შტატების შემცირება გაერთიანების გარეშეც იყო შესაძლებელი.**

დასკვნის სახით უნდა ითქვას, რომ თვითმმართველი ქალაქების რიცხვის შემცირებას არ მოუტანია ეფექტური შედეგი. პირიქით, გაერთიანების შემდეგ გაიზარდა ადმინისტრირების ხარჯები.

დღეისათვის გაერთიანების მომხრენი უკვე აღარ საუბრობენ ეკონომიკურ ეფექტზე. ხელისუფლების წარმომადგენლები (როგორც პარლამენტში, ისე მთავრობაში) ახლა აცხადებენ, რომ 7 ქალაქისათვის თვითმმართველი სტატუსის მინიჭებით სხვა დიდი ქალაქების ინტერესების იგნორირება მოხდა. თუმცა, ნაცვლად სხვა ქალაქებისთვის ანალოგიური უფლების მინიჭებისა, გადაწყდა უკვე არსებული ქალაქებისათვის სტატუსის ჩამორთმევა.

ერთადერთი მიზეზი, რაც თვითმმართველი ქალაქების კვლავ გაუქმებას შეიძლება მოეძებნოს, არის 2014 წლამდე არსებული status quo-ს აღდგენის სურვილი, რათა არ იქნეს დაშვებული რაიმე სახის პრეცედენტი. მაგალითად, არ ჩანს არგუმენტი, რატომ უნდა ჰქონდეს თვითმმართველი ქალაქის სტატუსი ქალაქ ფოთს და არ ჰქონდეს მასზე მოსახლეობით მეტ ზუგდიდსა და გორს.

ანალოგიური პოლიტიკა საქართველოსთვის უცხო არ არის. 2005 წლიდან მოყოლებული, წინა ხელისუფლებაც ცდილობდა უცვლელად დაეტოვებინა არსებული მუნიციპალური მოწყობა (მაგ. უარი 2009 წელს ქალაქ ჯვარისათვის და მიმდებარე სოფლების მოსახლეობის სურვილზე, შეექმნათ ცალკე მუნიციპალიტეტი და ა.შ.).

## 3.2. რეგიონული მოწყობის საკითხი

საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობა არ ითვალისწინებს რეგიონების არსებობას. მართალია არსებობს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში ცენტრალური ხელისუფლების წარმომადგენლის – სახელმწიფო რწმუნებულის/გუბერნატორის თანამდებობა, მაგრამ არ არსებობს თავად რეგიონი/მხარე. მხარეს არ გააჩნია იურიდიული პირის სტატუსი, საკუთარი უფლებამოსილებები და შემოსავლები და არ ჰყავს არჩეული წარმომადგენლობითი ორგანოები.

საქართველოს მხარეები ერთმანეთისაგან განსხვავდება განვითარების დონითა და დინამიკით. სახეზეა აშკარა და მზარდი დისბალანსი ქვეყნის სხვადასხვა რეგიონებს შორის. მშპ-ს თითქმის ნახევარი (48%) საქართველოს დედაქალაქში იქმნება და მაჩვენებელი განუხრელად იზრდება (მაგალითისათვის, 2016 წლისათვის ქვეყანაში შემოსული პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების

(1,5 მლრდ. დოლარზე მეტი) თითქმის 3/4 თბილისზე მოდის), ხოლო სხვა რეგიონების წილი მცირეა და სულ უფრო მცირდება (იმერეთის წილი 1975-2013 წწ. შემცირდა 15,2%-დან 11%-მდე, კახეთის – 10%-დან 6%-მდე და ა.შ.). რეგიონებში, განსაკუთრებით რურალურ (სასოფლო) ზონებში, ცხოვრების ხარისხი ბევრად დაბალია, ვიდრე ურბანულ (საქალაქო) ზონებში და განსაკუთრებით დედაქალაქში. ეს ტენდენცია ქვეყნის თანაბარზომიერ განვითარებას არ უწყობს ხელს.<sup>8</sup>

დამოუკიდებლობის აღდგენის (1991 წელი) შემდეგ, ქვეყანაში მიმდინარეობს კამათი რეგიონების საჭიროებასთან დაკავშირებით. რეგიონული მოწყობის მომხრეები რეგიონალიზმს არსებული სოციალური, ეკონომიკური თუ პოლიტიკური პრობლემების გადაწყვეტის საშუალებად მიიჩნევენ, მონიშნავენ მდგომარეობები კი, ამ პროცესში პოლიტიკური დესტაბილიზაციის საფრთხეს ხედავენ. მიმდინარე ეტაპზე ამ საკითხმა კვლავ შეიძინა აქტუალობა, რასაც რიგი საშინაო თუ საგარეო ფაქტორები განაპირობებს:

**საშინაო ფაქტორი** – საქართველოს ხელისუფლება ცდილობს რეგიონების განვითარების დონეებში განსხვავებების აღმოფხვრას. ისეთი საერთო-ეროვნული პროგრამები, როგორცაა:

- საქართველოს სოფლის განვითარების სტრატეგია (2017-2020),
- საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგია – საქართველო 2020 (2013- 2020),
- ქვეყნის ძირითადი მონაცემები და მიმართულებები 2014-2017 წლებისათვის და ა.შ.

რეგიონების საჭიროებებს შორის განსხვავებას და, შესაბამისად, ერთმანეთისაგან განსხვავებული მიდგომების არსებობას ითვალისწინებს.

**საგარეო ფაქტორი** – ევროპულ თანამეგობრობასთან დაახლოების პროცესი ასევე მოიაზრებს რეგიონებზე მეტი აქცენტების გაკეთების აუცილებლობას.<sup>9</sup>

საქართველოსა და ევროკავშირს შორის 2014 წელს გაფორმებული ასოცირების ხელშეკრულების XXI თავის 372 და 373 მუხლები ითვალისწინებს რეგიონთა შორის უთანასწორობის აღმოფხვრის ხელშეწყობას მრავალდონიანი მმართველობითი სისტემების შექმნის გზით (NUTS და LAU სტანდარტების შესაბამისად). პირველ ეტაპზე განსაზღვრულია, სუბსიდიარობის და მონაწილეობის პრინციპების საფუძველზე, შეიქმნას რეგიონების განვითარების ხედვები და ჩამოყალიბდეს მართვის ეფექტიანი სტრუქტურები. აღსანიშნავია, რომ ამ მიზნით, გარდა ტექნიკური დახმარებისა, ევროკავშირს გააჩნია ფინანსური მხარდაჭერის ინსტრუმენტებიც.

ზემოსხენებული ორი ფაქტორის გათვალისწინებით, ბოლო წლების განმავლობაში საქართველოს ხელისუფლებამ შეიმუშავა საქართველოს რეგიონული განვითარების 2010-2017 წწ. სახელმწიფო სტრატეგია, რეგიონების განვითარების სტრატეგიები (2016-2021წ.წ.) და რეგიონული განვითარების პროგრამები (2010-2014 და 2015-2017 წლებისათვის). სამწუხაროდ, დღემდე

8 ანგარიში საქართველოში რეგიონული უთანასწორობის შესახებ, [http://www.regpol.ge/images/Documents/Report\\_6272013.pdf](http://www.regpol.ge/images/Documents/Report_6272013.pdf); Socio-economic and Territorial Disparities in Georgia, „Support to Regional Development Policy Implementation II“, 2017, [http://www.regpol.ge/images/Socio-economic%20and%20territorial%20disparities\\_Georgia\\_Report\\_final%2012.12.2017.compressed.pdf](http://www.regpol.ge/images/Socio-economic%20and%20territorial%20disparities_Georgia_Report_final%2012.12.2017.compressed.pdf)

9 ევროკავშირის წევრი ქვეყნების რეგიონებს შორის არსებული უთანასწორობის აღმოფხვრა ევროკავშირის საშინაო პოლიტიკის ერთ-ერთი უმთავრესი მიზანია, რომელზედაც ევროკავშირი თავისი ბიუჯეტის 30-40%-ს (წელიწადში საშუალოდ 100-150 მლრდ. ევროს) ხარჯავს (გამოთანაბრების / „კოჰეზიის“ და სხვა ანალოგიური ფონდები, და პროგრამები).

არ არის ნათელი, მომზადდება თუ არა სახელმწიფო სტრატეგია 2018 წლიდან. რაც შეეხება პროგრამას, 2017 წელს დაიწყო შემდეგი ეტაპის სამუშაო დოკუმენტის – „2018-2020 წლების საქართველოს რეგიონული განვითარების პროგრამის“ მომზადება.

პროგრამის პროექტში რეალისტურადაა შეფასებული არსებული გამოწვევები, ხაზგასმულია ადგილობრივ დონეზე ენდოგენური განვითარებისა (იგულისხმება მოქალაქეებთან დაახლოების მიზნით ჰომოგენური თვითმმართველობის სისტემის ჩამოყალიბება) და რეგიონულ დონეზე გარკვეული ინსტრუმენტების შექმნის (NUTS სტანდარტებთან შესაბამისობაში მოყვანა) აუცილებლობა. პროგრამის განხორციელებისათვის, საწყის ეტაპზე შერჩეულია 4 საპილოტე რეგიონი (სამცხე-ჯავახეთი, იმერეთი, სამეგრელო-ზემო სვანეთი, კახეთი). განვითარების ზონების განსაზღვრის მიზნით გამოკვეთილია რიგი სხვა კრიტერიუმებიც.

ამავე დროს პრობლემას წარმოადგენს:

- რეგიონის დონეზე შესაბამისი ინსტიტუციების არარსებობა,
- რეგიონული განვითარების გრძელვადიანი ხედვების არარსებობა,
- კონკრეტული საჭიროებების ზუსტი დეფინიცია (მაგალითისათვის, საქართველოს მთავრობა რეგიონების სივრცით განვითარებაში მხოლოდ მსხვილ ინფრასტრუქტურულ პროექტებს მოიაზრებს),
- ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემასთან რეგიონული განვითარების კომპონენტთა შესაბამისობის განუსაზღვრელობა.

დაგეგმილია, რომ 2018 წლის გაზაფხულზე პროგრამა წარუდგინონ ყველა დაინტერესებულ მხარეს. თუ მისი დამტკიცება 2018 წლის გაზაფხულზევე მოხერხდა, საქართველოს მიეცემა შესაძლებლობა 2019 წლიდან უკვე გამოიყენოს ევროკავშირის ტექნიკური და ფინანსური დახმარების რამდენიმე შესაბამისი ინსტრუმენტი (რომელიც, პირველ ეტაპზე, 60-90 მლნ. ევროს შეადგენს).

ამჟამად გაურკვეველია, როდის იქნება მიღებული ეს პროგრამა და, რაც მთავარია, რამდენად შენარჩუნდება საბოლოო ვერსიაში უკვე ასახული ხედვები.



# 4. მუნიციპალიტეტის ორგანოთა სისტემა

## 4.1. მუნიციპალიტეტის ორგანოთა ფორმირება

2017 წლამდე, „საქართველოს საარჩევნო კოდექსის“ თანახმად, თვითმმართველი თემის საკრებულო შედგებოდა პროპორციული საარჩევნო სისტემით არჩეული 15 წევრისა და თვითმმართველი თემის შემადგენლობაში არსებული ყველა თემიდან და ქალაქიდან მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემით არჩეული თითო წევრისაგან.

პრობლემას წარმოადგენს ის, რომ სხვადასხვა მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე არსებული თემები და ქალაქები, რეგისტრირებულ ამომრჩეველთა რაოდენობის მიხედვით, მნიშვნელოვნად განსხვავდება (მაგალითად, დუშეთის მუნიციპალიტეტში დაბა ჟინვალი 1.095 ამომრჩევლით და სოფელი ქაისხევი 82 ამომრჩევლით საკრებულოში თითო მაჟორიტარ საკრებულოს წევრს ირჩევენ). საარჩევნო კოდექსის ეს ნორმა ეწინააღმდეგება კონსტიტუციის მე-14 მუხლით დაცულ კანონის წინაშე თანასწორობის პრინციპს (დისკრიმინაციის დაუშვებლობა ამომრჩეველთა საცხოვრებელი ადგილიდან გამომდინარე) და 28-ე მუხლის პირველი პუნქტით დაცულ თანაბარ საარჩევნო უფლებას (კერძოდ, ხმათა თანაბარწონადობა).<sup>10</sup>

2017 წელს საარჩევნო კოდექსში განხორციელებული ცვლილებებით კანონმდებელი აღნიშნული პრობლემის დაბალანსებას შეეცადა. კერძოდ, გაიზარდა თვითმმართველი თემის ადმინისტრაციული ცენტრიდან (ჩვეულებრივ, ყველაზე მეტი რაოდენობის მოსახლეობის მქონე დასახლება) საარჩევნო საკრებულოს წევრების რაოდენობა. თუმცა, ამით მდგომარეობა არსებითად არ შეცვლილა.

## 4.2. მუნიციპალიტეტის ინსტიტუციური მოწყობის ახალი მოდელი

2014 წელს კოდექსით შეიცვალა მუნიციპალიტეტების ინსტიტუციური მოწყობის სისტემა. ცვლილებებით მუნიციპალიტეტში ფუნქციონირებს ორი მაღალი ლეგიტიმაციის მქონე ორგანო. მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანო – მერი, რომელიც მოსახლეობის მიერ პირდაპირი წესით აირჩევა და წარმომადგენლობითი ორგანო – საკრებულო.

ინსტიტუციური მოწყობის ასეთი მოდელის პირობებში, წარმომადგენლობით და აღმასრულებელ ორგანოებს შორის კონფლიქტის თავიდან ასაცილებლად, აუცილებელია უფლებამოსილებათა მკვეთრი გამიჯვნა და ურთიერთკონტროლის დაბალანსებული მექანიზმების არსებობა.<sup>11</sup>

10 აღსანიშნავია, რომ ვენეციის კომისიის რეკომენდაციის შესაბამისად („საარჩევნო ნორმათა კარგი პრაქტიკის კოდექსი“) საარჩევნო ოლქები უნდა განისაზღვროს ისე, რომ შესაბამისი მანდატები ამომრჩევლების რაოდენობის პროპორციულად გადანაწილდეს. დადგენილი ნორმიდან დასაშვები გადახრა არ უნდა აღემატებოდეს 10%-ს, გარდა განსაკუთრებული შემთხვევებისა (კომპაქტურად დასახლებული ეთნიკური უმცირესობის დაცვა, მეჩხრად დასახლებული ადმინისტრაციული ერთეული). ასეთ შემთხვევაში, გადახრა არ უნდა იყოს 15%-ზე მეტი. შენიშვნის სახით: საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2015 წლის 28 მაისის №1/3/547 გადაწყვეტილებით, არაკონსტიტუციურად იქნა ცნობილი საქართველოს საარჩევნო კოდექსის ის ნორმები, რომლებიც ანალოგიურად არღვევდნენ კანონის წინაშე თანასწორობის პრინციპს და ხმათა თანაბარწონადობას პარლამენტის მაჟორიტარ წევრთა საარჩევნო ოლქებთან დაკავშირებით.

11 Congress of Local and Regional Authorities, Recommendation 151 (2004), on the advantages and disadvantages of a directly elected local executive in the light of the principles of the European Charter of Local Self-Government, <https://rm.coe.int/16807198d7>

მერის პირდაპირი წესით არჩევის შემთხვევაში, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს უნდა ჰქონდეს აღმასრულებელი ორგანოს ეფექტიანი კონტროლის მექანიზმი, განსაკუთრებით ისეთ საკითხებში, როგორცაა ბიუჯეტი და გადასახადები. ამასთან, კანონმდებლობით მინიმუმამდე უნდა იქნეს დაყვანილი წარმომადგენლობით და აღმასრულებელ ორგანოთა შორის კონფლიქტური სიტუაციების წარმოშობის შესაძლებლობა.<sup>12</sup>

კოდექსით მუნიციპალიტეტის საკრებულოს აღმასრულებელ ორგანოზე ზეგავლენის რიგი მექანიზმები გააჩნია: ნორმატიული აქტების გამოცემის უფლება; ბიუჯეტის დამტკიცება; სივრცით-ტერიტორიული დაგეგმვის დოკუმენტების დამტკიცება; მერის/მერიის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების გასაჩივრების უფლება; თანამდებობის პირთა და სხვა საჯარო მოსამსახურეთა თანამდებობრივი სარგოების დამტკიცება; მერის ვადამდე დათხოვნა; ადგილობრივი გადასახადების და მოსაკრებლების თაობაზე გადაწყვეტილებების მიღება; საპრივატიზაციო ქონების ნუსხისა და პრივატიზების გეგმის დამტკიცება; მერის ანგარიშების მოსმენა და მისდამი შეკითხვით მიმართვის უფლება.<sup>13</sup> ამასთან, საკრებულო უფლებამოსილია მერის მიერ წარმოდგენილ ბიუჯეტში ცვლილებები შეიტანოს და მერის არდათანხმების შემთხვევაში, 3/5 უმრავლესობით, დაამტკიცოს მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის საკუთარი ვარიანტი.

მნიშვნელოვანი ექსკლუზიური უფლებები გააჩნია მერსაც: შეადგინოს და საკრებულოში წარადგინოს ბიუჯეტის პროექტი; წარადგინოს მუნიციპალიტეტის მოსამსახურეთა თანამდებობრივი სარგოების განმსაზრელი სამართლებრივი აქტი; დანიშნოს და გაათავისუფლოს მერის მოადგილეები და მერიის სხვა საჯარო მოსამსახურეები; განახორციელოს მუნიციპალიტეტის მართვა საქართველოს კანონმდებლობისა და საკრებულოს დადგენილებების შესაბამისად. ამასთან, მერს არ აქვს საკრებულოს დათხოვნის უფლება. საკრებულოსთან ბიუჯეტის თაობაზე შეთანხმების მიუღწევლობა მუნიციპალიტეტის ორივე ორგანოს რიგგარეშე არჩევნებს იწვევს.

დღეისათვის ხელისუფლებაში და რიგ საექსპერტო წრეებში, არსებული გამოწვევების დარეგულირების მიზნით, ორი მოსაზრება განიხილება:

- მერიის თანამდებობის პირთა დანიშვნაში საკრებულოს ჩართვა, რათა უზრუნველყოფილ იქნეს საკრებულოს პოზიციის გაძლიერება;
- მერიაში კოლეგიური აღმასრულებელი ორგანოს შემოღება, რათა შეიზღუდოს მერის მიერ ერთპიროვნულად გადაწყვეტილების მიღების შესაძლებლობა.

მოდელის ოპტიმიზაციის პროცესში მიზანშეწონილია გათვალისწინებულ იქნეს შემდეგი საფრთხეები და გამოწვევები: *პირველი* – არსებული მოდელის პირობებში მერიის თანამდებობის პირთა დანიშვნა-განთავისუფლების საკითხში საკრებულოს ჩართვა საკრებულოსა და მერს შორის კონფლიქტის წარმოშობის საფრთხეს ზრდის; *მეორე* – ზოგადად, კოლეგიური ორგანოს არსებობა პასუხისმგებელი პირის პერსონიფიცირების შესაძლებლობას ასუსტებს. ამიტომ არსებობს რისკი, რომ, მოქმედი მოდელის პირობებში, კოლეგიური წესით გადაწყვეტილების მიღების ფორმა სამართლებრივად საეჭვო გადაწყვეტილებების მიღებისას პასუხისმგებლობის გაზიარება-გაფანტვის მიზნით იქნება გამოყენებული, რაც „უპასუხისმგებლო“ მართვის სისტემის ჩამოყალიბების საფრთხეს შეიცავს.

12 Congress of Local and Regional Authorities, Recommendation 113 (2002), on relations between the public, the local assembly and the executive in local democracy (the institutional framework of local democracy), <https://rm.coe.int/16807191c1>

13 აღსანიშნავია, რომ საკრებულოს ჩამოთვლილი უფლებამოსილებები ემთხვევა კონგრესის რეკომენდაციებს, იხ. Congress of Local and Regional Authorities, Recommendation 113 (2002), on relations between the public, the local assembly and the executive in local democracy (the institutional framework of local democracy), <https://rm.coe.int/16807191c1>

შესაბამისად, შერჩეულ უნდა იქნეს ისეთი მექანიზმი, რომელიც თავიდან აიცილებს მერსა და საკრებულოს შორის კონფლიქტის წარმოშობის საფრთხესაც და მერის საკადრო პოლიტიკაზე გარკვეულ კონტროლსაც დაანებს. ამასთან, ცვლილებების შედეგად არ უნდა დაიკარგოს ამ მოდელის ძირითადი უპირატესობები, რომლებიც ხაზგასმულია კონგრესის რეკომენდაციებში: პოლიტიკურად პასუხისმგებელი პირის ადვილად იდენტიფიცირების შესაძლებლობა; საკრებულოსა და მერის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის გამიჯვნა; აღმასრულებელი ორგანოს სტაბილურობა; მოქნილი გადაწყვეტილების მიღების პროცესი და ა.შ.<sup>14</sup> ერთ-ერთ ალტერნატივად შეიძლება განხილული იყოს მერის მოადგილეების საკრებულოს თანხმობით დანიშნვის პროცედურა (ქალაქ თბილისში არსებული მექანიზმი), რაც ამავე დროს გაზრდის მერის მოადგილის ლეგიტიმაციის უკიდურესად დაბალ ხარისხს.

მეორე სადავო საკითხს წარმოადგენს საკრებულოს მიერ უნდობლობის გამოცხადებით პირდაპირი წესით არჩეული მერის გადაყენების პროცედურა. 2018 წელს კოდექსის შესაბამისი ნორმა საკონსტიტუციო სასამართლოშიც იქნა გასაჩივრებული.

საყურადღებოა, რომ ადგილობრივ და რეგიონულ ხელისუფლებათა კონგრესის 2002 წლის №151 რეკომენდაციის თანახმად, პოლიტიკური კრიზისის შემთხვევაში, მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობით ორგანოს მის წინაშე ანგარიშვალდებული აღმასრულებელი ორგანოს ვადამდე დათხოვნის უფლება უნდა ჰქონდეს, მაგრამ „იქ, სადაც საჯარო ხელისუფლების სათავეში მყოფი პირი მოსახლეობის მიერ პირდაპირი წესით აირჩევა, ნებისმიერი თანამდებობიდან განთავისუფლების შემთხვევა ხალხის დამტკიცებას უნდა საჭიროებდეს, ხოლო პროცედურა (იმ საკითხების და ვადების ზუსტად განსაზღვრა, რამაც შეიძლება ეს პროცესი გამოიწვიოს და პროცედურისთვის კვალიფიციური უმრავლესობის არსებობა) ნათელი უნდა იყოს.“<sup>15</sup>

„ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით“ გათვალისწინებულია საბიუჯეტო კრიზისი – ბიუჯეტის დაუმტკიცებლობა ორივე ორგანოს უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტით სრულდება. პროცედურა არც ერთ მხარეს არ ანიჭებს უპირატესობას, რაც ორგანოებს შორის კომპრომისისთვის მეტ სტიმულს ქმნის.

## 4.3. მუნიციპალიტეტში დასაქმებულ საჯარო მოსამსახურეთა პროფესიული განვითარება

2017 წელს ძალაში შევიდა „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს ახალი კანონი. კანონი მუნიციპალიტეტში დასაქმებულ საჯარო მოხელეთა პროფესიული განვითარების მიმართ რაიმე სპეციალურ რეგულაციას არ ითვალისწინებს და მთავრობის ზემოთ აღნიშნული 2015 წლის 7 ივლისის №319 დადგენილება დღეს ძალადაკარგულად ითვლება.

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს ახალი კანონი მუნიციპალიტეტისა და სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოების წინაშე არსებულ გამოწვევებს და საჭიროებებს ერთ სიბრტყეში განიხილავს და მათ შორის დიფერენციაციას არ ახდენს. ეს მაშინ, როცა ადგილობრივ დონეზე კვალიფიციური კადრების ნაკლებობის განსაკუთრებულ სიმწვავეს ყველა აღიარებს.

14 Congress of Local and Regional Authorities, Recommendation 151 (2004), on the advantages and disadvantages of a directly elected local executive in the light of the principles of the European Charter of Local Self-Government, <https://rm.coe.int/16807198d7>

15 Congress of Local and Regional Authorities, Recommendation 113 (2002), on relations between the public, the local assembly and the executive in local democracy (the institutional framework of local democracy), <https://rm.coe.int/16807191c1>



# 5. მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილება

ვინაიდან თვითმმართველობის ერთ-ერთ უმთავრეს ფუნქციას საზოგადოებრივი მომსახურების მიწოდება წარმოადგენს, უფლებამოსილებათა განხილვისათვის მოკლედ უნდა მიმოვიხილოთ ამ მიმართულებით საქართველოში არსებული მდგომარეობა.

**სკოლამდელი აღზრდა.** სკოლამდელი აღზრდის დანებსებულებები ხელმისაწვდომია მოსახლეობის 83%-თვის. ბოლო წლებში შეინიშნება ამ მომსახურების გაუმჯობესება, რაც თვითმმართველობების დაფინანსებით ხორციელდება. თუ 2014 წლისათვის მუნიციპალური საბავშვო ბაღების დაფინანსებაზე ადგილობრივი ბიუჯეტების 5-7% იხარჯებოდა, დღეისათვის ეს თანხა 14%-ს შეადგენს.

**წყალმომარაგება.** 2017 წელს წყალმომარაგების ცენტრალიზებული სისტემა ხელმისაწვდომი იყო ქვეყნის მოსახლეობის 72%-თვის (2013 წელს – 68%-თვის). საქართველოს ქალაქებსა და დაბებში, ასევე ქალაქების მიმდებარე რამდენიმე ათეულ სოფელში ამ მომსახურებას საქართველოს გაერთიანებული წყალმომარაგების კომპანია, ხოლო სასოფლო დასახლებებში – მუნიციპალიტეტები ახორციელებენ. ამ მიზნით თვითმმართველობების ბიუჯეტების 5-6% იხარჯება. ამავე დროს მუნიციპალიტეტები ვერ ერევიან სახელმწიფო კომპანიის მომსახურების ხარისხის მონიტორინგის პროცესში. პრობლემას ასევე წარმოადგენს თვითმმართველობების მიერ შექმნილი ქსელების კომპანიის მფლობელობაში არსებულ სისტემაში ჩართვის სირთულე.

**ადგილობრივი გზები.** 2016 წლისათვის საერთო სარგებლობის გზების სიგრძე 20,7 ათ. კმ.-ს შეადგენდა. ადგილობრივი გზების შესახებ ზუსტი სტატისტიკა არ არსებობს – ცენტრალური ხელისუფლება და მუნიციპალიტეტები ერთმანეთისაგან განსხვავებულ მონაცემებს ფლობენ. ადგილობრივი გზების მომსახურება თვითმმართველობების უფლებამოსილებაა. საერთო სარგებლობის გზებისგან განსხვავებით, ადგილობრივი გზების საერთო მდგომარეობა არასახარბიელოა. მათი რეაბილიტაცია ძირითადად სახელმწიფო ბიუჯეტიდან თვითმმართველობებისათვის გადაცემული კაპიტალური ტრანსფერებით (რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდი; 2017 წლამდე – „სოფლის მხარდაჭერის სახელმწიფო პროგრამა“) ფინანსდება (2014 წელი – დაახლ. 350 მლნ. ლარი; 2017 წელი – 260 მლნ. ლარი).

**მუნიციპალური ნარჩენების მართვა.** დასუფთავებისა და მყარი ნარჩენების გატანის სერვისით მოსახლეობის უზრუნველყოფის მაჩვენებელი 2013-2017 წლებში 59%-დან 79%-მდე გაიზარდა. 2014 წლიდან შეინიშნება მდგომარეობის გაუმჯობესება სოფლებში, თუმცა 2017 წლის მონაცემებით, ამ სახის დასახლებებში მოსახლეობის 88% ჯერ კიდევ ვერ სარგებლობს ამ სერვისით.

სხვა მომსახურებიდან აღსანიშნავია: **სოციალური დახმარება და ჯანდაცვა**, ამ მიმართულებით თვითმმართველობის ბიუჯეტების 5-7%-ს ხარჯავენ (რასაც ემატება დელეგირებულ უფლებამოსილების – საზოგადოებრივი ჯანდაცვის ხარჯებიც – ბიუჯეტების 1-2%); **კულტურის ობიექტები** (ბიბლიოთეკები და ა.შ.), რომელთა თვითმმართველობებისათვის გადაცემის პროცესი 2007 წლიდან დაიწყო, მაგრამ მათი უდიდესი ნაწილი სავალალო მდგომარეობის და მცირე დაფინანსების (გადასახდლების მხოლოდ 3-5%) გამო მალე დაიხურა და **ნებართვები** (ადმინისტრაციული მომსახურება), რომელთა უმეტესობაც, 2005 წლიდან მოყოლებული, ცენტრალიზებულ იქნა (დღეისათვის ამ სფეროში თვითმმართველობებს მხოლოდ მშენებლობისა და სამგზავრო გადაყვანის ნებართვების გაცემის უფლება გააჩნიათ).

ჩამოთვლილი მომსახურებების განხორციელება თვითმმართველობის კომპეტენციას წარმოადგენს. ამავე დროს დღეისათვის რეგიონებში რიგი მომსახურების მიწოდება ცენტრალური ხელისუფლების მიერ, ცალკეული პროგრამების გზით, ცენტრალური ბიუჯეტის სახსრებით ხორციელდება. მათ შორის, დაფინანსების ყველაზე მნიშვნელოვან წყაროს კაპიტალური ტრანსფერის სახით მიღებული რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდი (რგპფ) წარმოადგენს, რომლის გავლითაც 2013-2017 წლებში 900 მილიონზე მეტი ლარის (2013 წელს – 227 მლნ., 2014 წელს – 140 მლნ., 2015 წელს – 175 მლნ., 2016 წელს – 175 მლნ., 2017 წელს – 190 მლნ. ლარი) ღირებულების პროექტები დაფინანსდა.

თუმცა, ფონდის საქმიანობას გარკვეული ხარვეზებიც ახასიათებს: პრიორიტეტების განსაზღვრისა და პროექტების შერჩევის პროცესი გამოირჩევა საზოგადოებისა და თვითმმართველობების ჩართულობის დაბალი ხარისხით, რასაც სახელმწიფო აუდიტის 2016 წლის №53/36 ანგარიში ადასტურებს;<sup>16</sup> არ არსებობს პროექტების შედეგების ნათელი და გაზომვადი კრიტერიუმები და ინდიკატორები; ამასთანავე, ფონდის სახსრების გამოყენება შეუძლია არა მხოლოდ მუნიციპალიტეტებს, არამედ სამინისტროებსაც – რეგიონებში საკუთარი პროგრამების დასაფინანსებლად (რაც, ბუნებრივია, ამცირებს თვითმმართველობებისათვის გადასაცემი რესურსების მოცულობას).

გარდა რგპფ-სა, რეგიონებში რიგი პროგრამები ხორციელდება მუნიციპალური განვითარების ფონდისა (2013-2017 წლებში ყოველწლიურად მისი მოცულობა დაახლ. 200-250 მლნ. ლარს შეადგენდა) და რიგი სახელმწიფო პროგრამების მიერ (მაღალმთიანი დასახლებების განვითარების ფონდი – 2015 წლიდან მაღალმთიანი დასახლების მქონე მუნიციპალიტეტები ინფრასტრუქტურის დასაფინანსებლად ყოველწლიურად იღებენ 10 მილიონ ლარს).

დღეისათვის სახეზეა ადგილობრივი თვითმმართველობების დისკრეციის დაბალი დონე, რასაც ერთხმად ასახავს როგორც ქართული და საერთაშორისო შეფასებები, ისე თავად ხელისუფლების მიერ მომზადებული ანგარიშები. მიუხედავად იმისა, რომ 2013 წელს დაწყებული დეცენტრალიზაციის მორიგი რეფორმის ერთ-ერთ უმთავრეს მიზანს სწორედ თვითმმართველობებისათვის უფლებამოსილებებისა და მათი განხორციელებისათვის საჭირო რესურსების გადაცემა წარმოადგენდა.

როგორც ზემოთ აღინიშნა, 2014 წელს, „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით“ ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებათა ჩამონათვალი მნიშვნელოვნად არ გაზრდილა, თუმცა ჩამონათვალს დაემატა:

- მოსახლეობის წყალმომარაგებით უზრუნველყოფა;
- ადგილობრივი მნიშვნელობის სამელიორაციო სისტემის განვითარება;
- ადგილობრივი თვითმყოფადობის და კულტურული მემკვიდრეობის დაცვა/განვითარება;
- ადგილობრივი მნიშვნელობის კულტურის ძეგლთა მოვლა-შენახვა;
- ადგილობრივი მნიშვნელობის ობიექტებზე შშმ პირებისათვის, ბავშვებისა და მოხუცებისათვის სათანადო ინფრასტრუქტურის განვითარება;

<sup>16</sup> რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდის ფარგლებში დაფინანსებული პროექტების მართვა, სახელმწიფო აუდიტის ანგარიში, 2016, №53/36, [https://sao.ge/files/auditi/auditis-angarishebi/2016/tb-52\\_36-natsvlisvili.pdf](https://sao.ge/files/auditi/auditis-angarishebi/2016/tb-52_36-natsvlisvili.pdf)

- უსახლკაროთა თავშესაფრით უზრუნველყოფა და რეგისტრაცია;
- შინაურ/უპატრონო ცხოველებთან დაკავშირებული საკითხების რეგულირება.<sup>17</sup>

დღეისათვის, ცენტრალური ხელისუფლების ნაწილში სკეპტიციზმის არსებობის ფონზე, პოზიტიურ მოვლენად უნდა ჩაითვალოს საქართველოს მთავრობიდან, კერძოდ, განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროდან ნამოსული ინიციატივა, რომ საჯარო სკოლების ადმინისტრირება (მშენებლობა, რემონტი, აღჭურვა, მოსწავლეთა ტრანსპორტირება) ადგილობრივ თვითმმართველობებზე უნდა იყოს დელეგირებული. თუმცა მეტი კონკრეტიკა და, მით უმეტეს, ნორმატიული ბაზის შემუშავების პროცესი დღეისათვის არ შეინიშნება.

2016 წლის გაზაფხულზე, შვიდი თვითმმართველი ქალაქის გაუქმების პროცესში, საქართველოს ხელისუფლებამ დააანონსა დეცენტრალიზაციის ახალი პროცესის დაწყების სურვილი. მოგვიანებით გაკეთდა განცხადებები, რომ ახალი ხედვისა და სტრატეგიის პრეზენტაცია 2017 წლის ბოლომდე მოხდებოდა, რაც არ განხორციელებულა.

2018 წლის 5 მარტს საქართველოს პარლამენტში პრემიერ-მინისტრმა და პარლამენტის თავმჯდომარემ განაცხადეს, რომ სტრატეგია 2018 წლის ზაფხულში იქნებოდა წარმოდგენილი, ხოლო წლის ბოლომდე მიღებული.

ამჟამად, ძნელი სათქმელია, კონკრეტულად რა ცვლილებები იქნება შემოთავაზებული, მაგრამ რამდენიმე თეზისი, რომლებიც 5 მარტის შეხვედრაზე გაჟღერდა, გარკვეული დასკვნის საფუძველს იძლევა. კერძოდ:

- აქცენტი კეთდება მეტი უფლებამოსილებების დელეგირებაზე, თუმცა არ არის დაზუსტებული, კონკრეტულად რა სფეროებს შეეხება ეს დელეგირება (აღსანიშნავია, რომ საუბარია დელეგირებაზე და არა ექსკლუზიურ უფლებად გადაცემაზე, რაც თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის თანახმად, თვითმმართველობის ხელშეუვალი უფლებაა);
- აღინიშნა, რომ ადგილობრივი ბიუჯეტების მოცულობა მშპ-ს არანაკლებ 7%-ს უნდა შეადგენდეს (მინიმალური მაჩვენებელი, ევროპული ქვეყნების პრაქტიკის შესაბამისად);
- და რაც ყველაზე მნიშვნელოვანია, რეფორმირების პროცესის პირველი ეტაპის დასრულების ვადად 2025 წელი განისაზღვრა, რაც რეფორმის დროში განვლვისა ან/და შეჩერების საფრთხეს აჩენს.

ამავე დროს აღსანიშნავია, რომ საქართველოს, ევროკავშირთან ასოცირების ხელშეკრულების ხელმოწერის შემდეგ, გაუჩნდა რიგი ახალი შესაძლებლობები, გამოიყენოს ევროკავშირის დახმარების ისეთი ინსტრუმენტები, როგორებიცაა:

- **ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობა**, რაც თვითმმართველ ერთეულებში ბიუროკრატიის ზრდის ალტერნატივად შეიძლება იქნეს მოაზრებული და რომლის პრეცედენტებიც საქართველოში თანდათან ჩნდება. 2015 წლის ივლისში ორგანული კანონით მუნიციპალიტეტებს ერთობლივი საწარმოების შექმნის უფლება მიენიჭათ.

<sup>17</sup> თუმცა, აღსანიშნავია, რომ ამავე პერიოდში მუნიციპალიტეტებს ჩამოერთვათ სახანძრო უსაფრთხოების და სამაშველო უზრუნველყოფისა და 2012 წელს დელეგირებული სოფლის მეურნეობის საინფორმაციო-საკონსულტაციო ცენტრების საქმიანობის უზრუნველყოფის უფლებამოსილებები.

ამჟამად, თვითმმართველი ერთეულები უკვე თავადაც გვევლინებიან ასეთი თანამშრომლობის ინიციატორებად. მაგალითად: ქალაქმა ზუგდიდმა და ზუგდიდის თემმა 2014 წელს გაყოფის შემდეგ შეინარჩუნეს ნარჩენების მართვის ერთობლივი სანარმო; ზოგიერთ რეგიონში მოქმედებს თვითმმართველობათა მიერ დაარსებული რეგიონული განვითარების სააგენტოები (მცხეთა-მთიანეთის რგს, 2016); მაღალმთიანი აჭარის სამმა მუნიციპალიტეტმა 2017 წელს შექმნა ერთობლივი „მუნიციპალური სერვისების განვითარების ცენტრი“ და უკვე შეძლო ევროკავშირიდან პირველი დაფინანსების მიღება მყარი ნარჩენების მომსახურების გაუმჯობესების მიზნით და ა.შ.

- **ენერგოეფექტურობა.** 2010-2017 წლებში საქართველოს 18 მუნიციპალიტეტი – მ.შ. ცხრა თვითმმართველი ქალაქი (რომელთაგან ოთხი 2017 წელს გაუქმდა) და ორი რეგიონალური ადმინისტრაცია (მცხეთა-მთიანეთი – 2015 წ. და გურია – 2017 წ.) შეუერთდა „მერების შეთანხმებას ენერგეტიკისა და კლიმატისთვის“ ევროპული ინიციატივის შესახებ. მათგან 11-მა მუნიციპალიტეტმა უკვე შეიმუშავა და ევროკომისიას წარუდგინა ე.წ. „მდგრადი ენერგეტიკის სამოქმედო გეგმა“.<sup>18</sup>

---

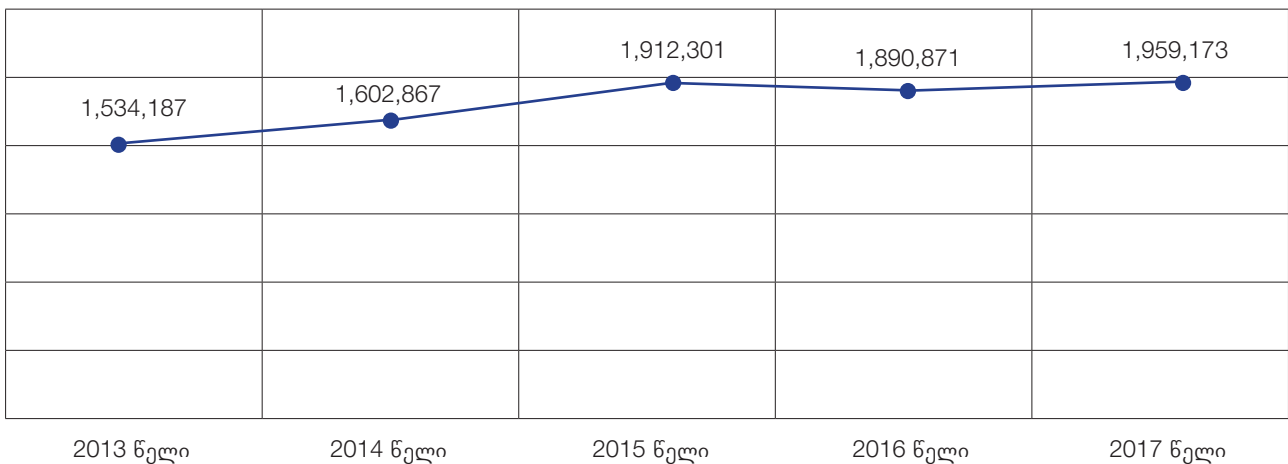
18 [http://www.covenantofmayors.eu/about/signatories\\_en.html?city\\_id=1537](http://www.covenantofmayors.eu/about/signatories_en.html?city_id=1537)

# 6. ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსები

## 6.1. შემოსულობები

მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის შემოსულობები 2013 წლიდან გარკვეული ზრდის ტენდენციით ხასიათდება (იხ. დიაგრამა №1), რაც ნამდვილად დადებითი ფაქტია. თუმცა აღსანიშნავია, რომ ბიუჯეტების შემოსულობების დიდი ნაწილის ფორმირება კვლავ ცენტრალური ხელისუფლებიდან მიღებული ტრანსფერების ხარჯზე ხდება. 2013-2017 წლებში ცენტრალური ბიუჯეტიდან მიღებული გრანტების წილი მთლიანი შემოსულობების 49,7-47,7%-ს შეადგენს.

**დიაგრამა №1. მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტის შემოსულობები 2013-2017წწ. (მლნ. ლარი)**



წყარო: ფინანსთა სამინისტრო

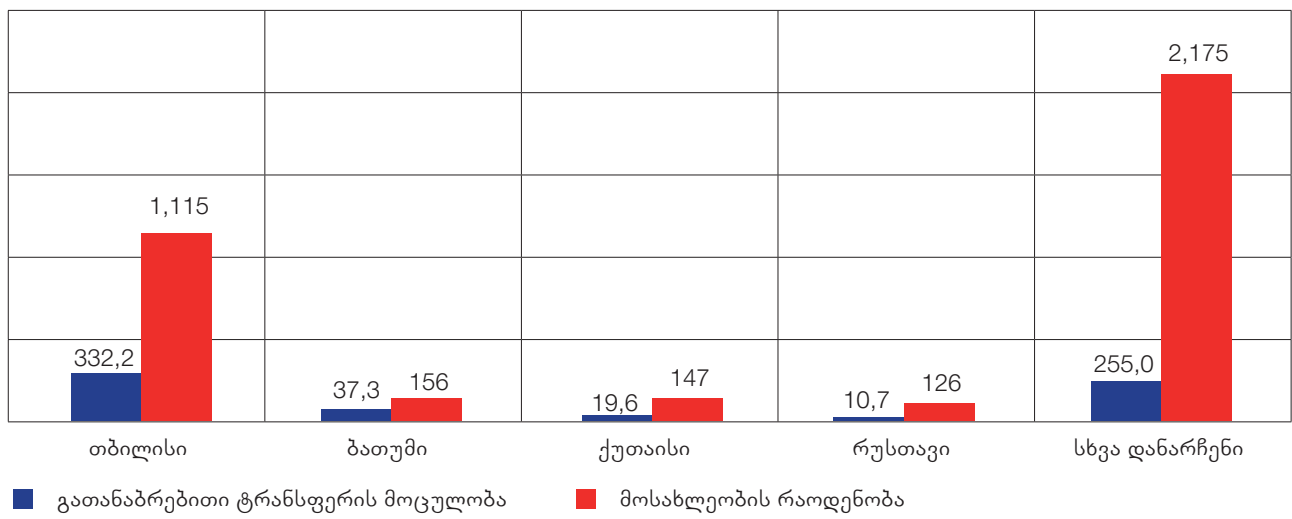
საგადასახადო შემოსავლების სახით 2017 წელს მუნიციპალიტეტებმა 559,5 მილიონი ლარი მიიღეს, რაც 2015 წელთან შედარებით 269 მილიონი ლარით მეტია. აღნიშნული ზრდა გამოწვეულია საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსში შეტანილი ცვლილებების ამოქმედებით. კერძოდ, 2016 წლის 1 იანვრიდან ადგილობრივი თვითმმართველობების ბიუჯეტში მიემართება: საშემოსავლო გადასახადი მენარმე ფიზიკურ პირთა საქმიანობით მიღებული შემოსავლებიდან; არარეზიდენტი პირების საშემოსავლო გადასახადი (ქონების რეალიზაციიდან მიღებული შემოსავლებიდან); საშემოსავლო გადასახადი ფიზიკური პირის მიერ მატერიალური აქტივების რეალიზაციით მიღებული ნამეტიდან; საშემოსავლო გადასახადი ფიზიკური პირისათვის ქონების ჩუქებიდან; საშემოსავლო გადასახადი ფიზიკური პირის მიერ ქონების მემკვიდრეობით მიღებიდან და საშემოსავლო გადასახადი ფიზიკური პირის მიერ ქონების იჯარით გაცემის შედეგად მიღებული შემოსავლებიდან. საშემოსავლო გადასახადის ზემოაღნიშნული ცალკეული კომპონენტებიდან მუნიციპალიტეტებმა საერთო ჯამში 2016 წელს მიიღეს 245,4 მილიონი ლარი, ხოლო 2017 წელს მისი მოცულობა შემცირდა და 162,3 მილიონი ლარი შეადგინა. აქვე აღსანიშნავია, რომ აღნიშნული გადასახადის მუნიციპალიტეტებისათვის გადაცემის კვალობაზე შემცირდა ცენტრალური ბიუჯეტიდან გადაცემული გათანაბრებითი ტრანსფერის მოცულობა. თუ 2015 წელს ეს მაჩვენებელი შეადგენდა 834,2 მილიონ ლარს, 2016 წელს 234,9 მილიონი ლარით, ხოლო 2017 წელს, 179,5 მილიონი ლარით ნაკლები იყო 2015 წელთან შედარებით.



გათანაბრებითი ტრანსფერის გაანგარიშების დღეისათვის არსებული ფორმულა ემსახურება ცალკეული ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის საპროგნოზო შემოსავლებსა და ხარჯებს შორის დეფიციტის შევსებას. შესაბამისად, მუნიციპალიტეტის საკუთარი შემოსავლების ზრდა ბუნებრივად იწვევს ტრანსფერის მოცულობის შემცირებას. როგორც წინა ქვეთავებში აღინიშნა, არსებული ხარვეზის აღმოსაფხვრელად ორგანულ კანონში შესაბამისი (154-ე მუხლი) რეგულაცია იყო შესული, რომელიც მალევე იქნა გაუქმებული.

სატრანსფერო პოლიტიკის ხარვეზზე მიუთითებს ასევე ის ფაქტი, რომ ტრანსფერების 61% განკუთვნილია მსხვილი თვითმმართველი ქალაქებისათვის, რომლებშიც მოსახლეობის 42% ცხოვრობს, ხოლო 39% – სხვა თვითმმართველი ქალაქებისა და არაურბანული ტიპის იმ მუნიციპალიტეტებისათვის, რომლებშიც მოსახლეობის 58% ცხოვრობს (იხ. დიაგრამა №2). ასევე, „მაღალმთიანი რეგიონების განვითარების შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად, მუნიციპალიტეტებისათვის დამატებითი დელეგირებული უფლებამოსილების გადაცემის მიუხედავად, 2015-2017 წლებში ფაქტობრივად არ შეცვლილა მიზნობრივი ტრანსფერის მოცულობაც. 2015 წელს იგი შეადგენდა 11,4 მილიონ ლარს, 2016 წელს – 11,6 მილიონ ლარს, ხოლო 2017 წელს – 11,7 მილიონ ლარს.

**დიაგრამა №2. 2017 წელს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გამოყოფილი გათანაბრებითი ტრანსფერი (მოსახლეობის რაოდენობასა (ათ.მცხ.) და ტრანსფერის მოცულობასთან (მლნ. ლარი) მიმართებით)**



წყარო: ფინანსთა სამინისტრო

რაც შეეხება კაპიტალურ ტრანსფერს, მისი ოდენობა 2015-2017 წლებში კლების ტენდენციით ხასიათდება. 2015 წელს კაპიტალური ტრანსფერი შეადგენდა 271,9 მილიონ ლარს, 2016 წელს – 240,6 მილიონ ლარს, ხოლო 2017 წელს – 212,5 მილიონ ლარს. აღნიშნული ტრანსფერები ინფრასტრუქტურული პროექტების განსახორციელებლად მუნიციპალიტეტებს გადაეცემათ რგაფ-დან და მაღალმთიანი დასახლებების განვითარების ფონდიდან.

ქვეყანაში არსებული სატრანსფერო პოლიტიკის შეფასებისას უნდა ითქვას, რომ ამჟამად არ არსებობს რაიმე მნიშვნელოვანი სტიმული იმისათვის, რომ ადგილობრივმა თვითმმართველმა ერთეულებმა გაზარდონ საკუთარი შემოსავლები იქიდან გამომდინარე, რომ ეს ავტომატურად გამოიწვევს გათანაბრებითი ან სხვა ტიპის ტრანსფერის შემცირებას საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მიერ.

მუნიციპალიტეტების საგადასახადო შემოსავლებზე საუბრისას, მნიშვნელოვანია აღინიშნოს ქონების გადასახადი, რომლის მობილიზებაც ადგილობრივ ბიუჯეტში ბოლო წლების განმავლობაში იზრდება. 2017 წელს ამ კუთხით მობილიზებულ იქნა 397,2 მილიონი ლარი, რაც 2016 წელთან შედარებით 33,8 მილიონი ლარით მეტია, ხოლო 2015 წელთან შედარებით – 107,6 მილიონი ლარით მეტი. მიუხედავად ამ პოზიტიური ტენდენციისა, მუნიციპალიტეტის საგადასახადო შემოსავლების კიდევ უფრო გაზრდის პოტენციალი არსებობს, რაც ვერ ხერხდება არსებული შეღავათებისა (მაგალითად, 2005 წლამდე სასოფლო-სამეურნეო მიწის მფლობელი და 40.000 ლარზე ნაკლები შემოსავლის მქონე ფიზიკური პირები გათავისუფლებულნი არიან ქონების გადასახადის გადახდის ვალდებულებისაგან) და ნორმატიული ბაზის დაუხვეწაობის გამო (მაგალითად, ქონების ღირებულების განსაზღვრის დისკრეცია აქვს გადასახადის გადამხდელ ფიზიკურ პირს, ხოლო თვითმმართველობის ორგანოებს არ გააჩნიათ ინფორმაცია იურიდიული და ფიზიკური პირების მიერ გადახდილი ქონებისა და საშემოსავლო გადასახადების შესახებ).<sup>19</sup>

რაც შეეხება არასაგადასახადო შემოსავლებს (ძირითადად მოიცავს საკუთრებიდან მიღებულ შემოსავლებსა და მოსაკრებლებს), მათმა წილმა ადგილობრივი ბიუჯეტების შემოსავლებში 2015 წელს შეადგინა 17%, 2016 წელს – 15%, ხოლო 2017 წელს – 19%. ხაზი უნდა გაესვას, რომ სათემო მუნიციპალიტეტების შემთხვევაში, როგორც საგადასახადო, ისე არასაგადასახადო შემოსავლების სახით მიღებული სახსრები მიზერულია და ძირითადად მსხვილ თვითმმართველ ქალაქებზე მოდის.

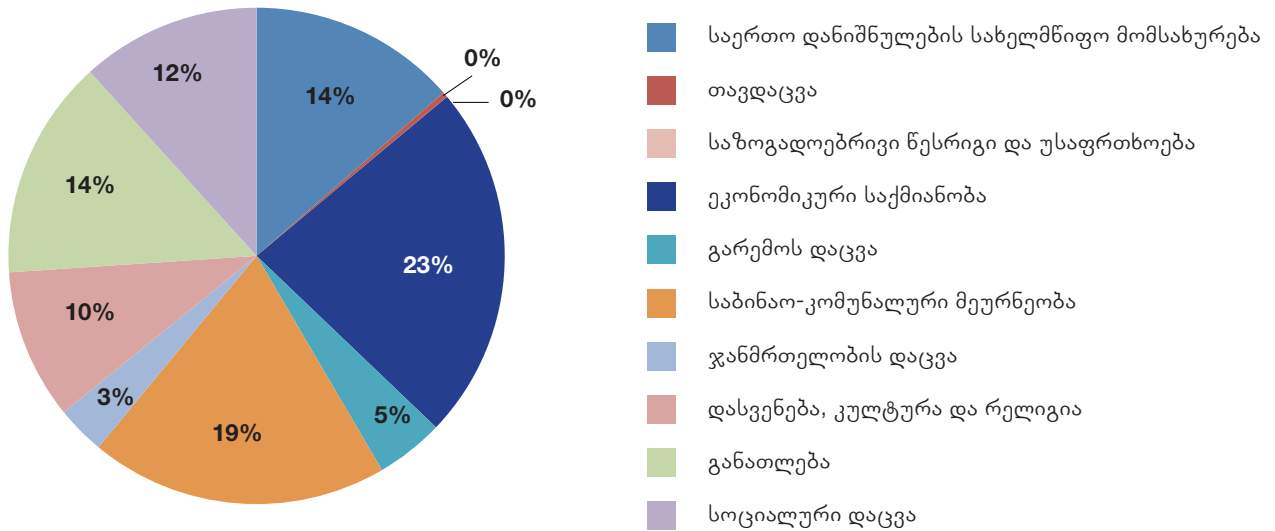
საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემის ერთ-ერთ ყველაზე მნიშვნელოვან საკითხად კვლავ ფისკალური დეცენტრალიზაცია რჩება. 2015-2017 წლების მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის შემოსულობების შეფარდება სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობებთან მიმართებით შემცირდა. კერძოდ, 2015 წელს აღნიშნული მაჩვენებელი შეადგენდა 23,4%-ს, 2016 წელს – 22%-ს, ხოლო 2017 წელს – 20,1%-ს. კვლავ მცირეა მუნიციპალიტეტების (თბილისის გარდა) ბიუჯეტის შემოსულობების წილი მთლიან შიდა პროდუქტთან მიმართებაში. აღნიშნული მაჩვენებელი 2015 წელს – 3,16% იყო, 2016 წელს – 3,21%, 2017 წელს – 3,06%. ამ ორი მაჩვენებლის გათვალისწინებით შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ ფისკალური დეცენტრალიზაციის დონე საქართველოში არ გაუმჯობესებულა.

## 6.2. გადსახადელები

2017 წელს მუნიციპალიტეტების საბიუჯეტო გადასახდელების საერთო მოცულობამ 1.813 მილიონი ლარი შეადგინა, რაც 2016 წელთან შედარებით 24 მილიონით ნაკლებია, ხოლო 2015 წელთან შედარებით კი – 66 მილიონით ნაკლები. ადგილობრივი ბიუჯეტების ხარჯების კატეგორიაში ყველაზე დიდი წილი ბოლო წლების განმავლობაში და 2017 წელსაც ეკონომიკური საქმიანობის (23%), საბინაო-კომუნალური მეურნეობის (19%), განათლების (14%) და საერთო დანიშნულების მომსახურებაზე (14%) მოდიოდა. შეიძლება ითქვას, რომ აღნიშნული სფეროების დაფინანსება ბოლო წლების უცვლელი პრიორიტეტია.

<sup>19</sup> მაგალითისათვის, იმის გამო, რომ ყულევის ტერმინალმა საკუთარი ქონების ღირებულება მნიშვნელოვნად ნაკლებად შეაფასა, შემცირდა ქონების გადასახადი და ხობის მუნიციპალიტეტი (სადაც ეს ტერმინალია განთავსებული), რომელიც მანამდე გათანაბრებით ტრანსფერს არ იღებდა, 2015 წლიდან გახდა აღნიშნული ტრანსფერის მიმღები.

**დიაგრამა №3. მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტების 2017 წლის გადასახდელების სტრუქტურა ფუნქციონალურ ჭრილში**



2017 წელს საერთო დანიშნულების სახელმწიფო მომსახურების მუხლი, რომელიც განსაზღვრავს თვითმმართველობის ორგანოების ადმინისტრაციულ და შესაბამისი აპარატის შენახვისა და ფუნქციონირების ხარჯებს, 245,9 მილიონი ლარით დაფინანსდა, რაც წინა წლის ანალოგიურ მაჩვენებელთან შედარებით 23 მილიონი ლარით ნაკლებია, ხოლო 2015 წელთან შედარებით კი, მხოლოდ 4,3 მილიონით ნაკლები. აღსანიშნავია, რომ ეს მაჩვენებელი შედარებით მაღალია პატარა მუნიციპალიტეტებში. ხელისუფლების დაპირების მიუხედავად, რომ მოახდენდა მუნიციპალიტეტებში ადმინისტრაციული ხარჯების მნიშვნელოვან ოპტიმიზაციას, ამ კუთხით ხელშეახები ცვლილებები ვერ განხორციელდა.

კიდევ ერთ ფაქტორს წარმოადგენს მუნიციპალური დაწესებულებების (შპს-ები და, განსაკუთრებით, აიპ-ები) თანამშრომელთა დიდი ოდენობა. ეს იურიდიული პირები ყალიბდებიან სხვადასხვა მოსაზრებით საჯარო სამსახურიდან წასული მოხელეების თუ ხელისუფლებასთან დაახლოებული პირებისა და ინტერესთა ჯგუფების „თავშესაფრად“. 2017 წლის 1 იანვრისათვის თვითმმართველობებში (თბილისის გარდა) დასაქმებულთა ოდენობა 11.913 პირს, ხოლო აიპ-ებში დასაქმებულთა – 19.825 პირს შეადგენდა, რაც ჯამში 31.738 პირს შეადგენს.

საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსით გათვალისწინებული ნორმის თანახმად, მართალია 2012 წლიდან ადგილობრივი ბიუჯეტების დაგეგმვა პროგრამული სახით უნდა ხდებოდეს, მაგრამ დღემდე მუნიციპალიტეტების პროგრამულ ბიუჯეტებში სუსტადაა წარმოდგენილი (ხშირ შემთხვევაში საერთოდ არცაა განსაზღვრული) მიზნები, ამოცანები და მოსალოდნელი შედეგების ინდიკატორები, რომლებზე დაყრდნობითაც უნდა ახდენდეს ადგილობრივი ხელისუფლება ფინანსური რესურსების განაწილებას.<sup>20</sup> მეორე მხრივ, აღნიშნული პრობლემა ხელს უშლის სრულყოფილი ფინანსური ანგარიშგების სისტემის გაუმჯობესებას, საბიუჯეტო პროცესში გამჭვირვალობისა და მოქალაქეთა ჩართულობის უზრუნველყოფას.

<sup>20</sup> მიუხედავად იმისა, რომ არსებობს ფინანსთა მინისტრის 2012 წლის 11 ივლისის ბრძანებულებით დამტკიცებული „ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის პროგრამული ფორმატით შედგენის მეთოდოლოგია“ (დანართი №4)



## 6.3. თვითმმართველობის ქონება

სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს ინფორმაციით, მუნიციპალიტეტების საკუთრებაში გადაცემული უძრავი ქონების რაოდენობა 2016 წელს შეადგენდა 1.335 ერთეულს, ხოლო 2017 წელს – 1.038 ერთეულს. ზოგადად, ადგილობრივი თვითმმართველობებისათვის გადაცემული ქონების სრულყოფილად შეფასება დიდ სირთულეებთან არის დაკავშირებული, ვინაიდან არ ხდება მათი რეალური საბალანსო ღირებულების დადგენა. შესაბამისად, აღნიშნულ ინფორმაციას არ ფლობს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო, რომელიც უშუალოდ პასუხისმგებელია თვითმმართველობებისათვის ქონების გადაცემის პროცესზე.

მიუხედავად ზემოაღნიშნული, თითქოს თვალშისაცემი, ციფრებისა და მრავალწლიანი მცდელობისა, ცენტრალურ ხელისუფლებას დღემდე არ განუხორციელებია მიწის, წყლის, ტყისა და ბუნებრივი რესურსების საკუთრების სრულყოფილი დეცენტრალიზაცია. უფრო მეტიც, საქართველოს ხელისუფლებამ დღემდე ვერ შეასრულა საქართველოს ორგანული კანონით – „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ – აღებული ვალდებულება, 2016 წლის 1 იანვრამდე მოემზადებინა კანონპროექტი ადგილობრივი მნიშვნელობის ბუნებრივი რესურსების, მათ შორის წყლისა და მიწის რესურსების განსაზღვრის მიზნით.

მართალია, მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე არსებული არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა, „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ თანახმად, თვითმმართველი ერთეულის საკუთრებას წარმოადგენს, მაგრამ მისი რეგისტრაციისთვის მუნიციპალიტეტს რთული პროცედურების გავლა უწევს და ეს საკითხი დღესაც არ არის მკაფიოდ გადაწყვეტილი.

დღემდე ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებისათვის სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწების გადაცემის პროცესი არ დაწყებულა. საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო კვლავ რჩება სასოფლო-სამეურნეო მიწის ყველაზე დიდ მესაკუთრედ საქართველოში.

ყოველივე ზემოაღნიშნული მიუთითებს, რომ საქართველოში თვითმმართველი ერთეულების ფაქტობრივი საფინანსო-ეკონომიკური ავტონომიურობის ხარისხი ჯერ კიდევ დაბალია, რაც დღის წესრიგში აყენებს ადგილობრივი თვითმმართველობის ეკონომიკური საფუძვლების დახვეწისკენ მიმართული თანმიმდევრული პოლიტიკის გატარების აუცილებლობას.

## 7. სახელმწიფო ზედამხედველობა

კოდექსის მიღების შედეგად შეიცვალა მუნიციპალიტეტის ორგანოების საქმიანობის სამართლებრივი ზედამხედველობის განმახორციელებელი სუბიექტი, კერძოდ, სახელმწიფო რწმუნებული-გუბერნატორი და საქართველოს იუსტიციის სამინისტრო საქართველოს პრემიერ-მინისტრით იქნა ჩანაცვლებული. სამართლებრივი ზედამხედველობის განმახორციელებელი ორი ორგანოს ერთით შეცვლა თანხვედრაშია ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობის ზედამხედველობის შესახებ 1998 წლის №12 რეკომენდაციასთან.<sup>21</sup> თუმცა, პრემიერ-მინისტრის მიერ სამართლებრივი ზედამხედველობის ფუნქციის აღსრულების მიმართ გარკვეული კითხვები არსებობს: ევროსაბჭოს წევრ არც ერთ ქვეყანაში სამართლებრივი ზედამხედველობის ფუნქცია უშუალოდ პრემიერ-მინისტრს არ გააჩნია. როგორც წესი, ამ ფუნქციით აღჭურვილია ის დარგობრივი სამინისტრო, რომელიც აღმასრულებელ ხელისუფლებაში ადგილობრივი თვითმმართველობის პოლიტიკას კურირებს, ვინაიდან ორგანოს, რომელიც პასუხისმგებელია შესაბამისი პოლიტიკის განსაზღვრაზე, გააჩნია შესაბამისი კომპეტენცია. საქართველოში მოქმედი სისტემა აღმასრულებელ ხელისუფლებაში ფუნქციათა გარკვეულ დუბლირებას იწვევს, რაც შეიძლება ერთიანი პოლიტიკის წარმოებისათვის ხელისშემშლელ ფაქტორად იქცეს.

გარკვეულ ტექნიკურ სირთულეებს უკავშირდება პრემიერ-მინისტრის მიერ უფლებამოსილების აღსრულების ფორმალური ნაწილიც. კოდექსი პრემიერ-მინისტრის მიერ სამართლებრივი ზედამხედველობის ფუნქციის დელეგირების შესაძლებლობას არ ითვალისწინებს. ამდენად, ფორმალურად, სამართლებრივი ზედამხედველობის განხორციელებისას მომზადებული სამართლებრივი დასკვნები პრემიერ-მინისტრის ხელმოწერას საჭიროებს, რაც პრაქტიკული თვალსაზრისით რთული შესასრულებელია. დღეს არსებული პრაქტიკით, სამართლებრივ დასკვნებს საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციაში არსებული შესაბამისი სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელი აწერს ხელს.

სამართლებრივი ზედამხედველობის არსებული სისტემის ოპტიმიზაციის მიზნით ხელისუფლებაში განიხილება მოსაზრება აღნიშნული ფუნქციის კვლავ სახელმწიფო რწმუნებულ-გუბერნატორთან დაბრუნების შესახებ. თუმცა, ამ შემთხვევაში გასათვალისწინებელია, რომ:

- საქართველო ტერიტორიულად პატარა ქვეყანაა. ქვეყანაში კანონის შეფარდების ერთიანი პრაქტიკის დანერგვის უზრუნველსაყოფად აუცილებელი არ არის და, უფრო მეტიც, ნაკლებად ეფექტიანიც კი შეიძლება იყოს სამართლებრივი ზედამხედველობის 9 თანამდებობის პირის მიერ საკუთარ სამოქმედო ტერიტორიებზე ცალ-ცალკე განხორციელება;
- გასათვალისწინებელია გუბერნატორების მხრიდან მუნიციპალიტეტების საქმიანობაზე არაფორმალური კონტროლის განხორციელების ისტორიული გამოცდილებაც. ახალმა უფლებამოსილებამ ეს ტენდენცია შეიძლება კიდევ უფრო გააძლიეროს;
- სახელმწიფო რწმუნებულის / გუბერნატორის მიერ აღნიშნული ფუნქციის შესრულება რამდენჯერმე გაზრდის შესაბამის ადმინისტრაციულ ხარჯებს;
- აღმასრულებელ ხელისუფლებაში კვლავ შენარჩუნდება პრემიერ-მინისტრის ადმინისტრაციასა და შესაბამის დარგობრივ სამინისტროს შორის „კონკურენციის“ წარმოშობის საფრთხე, რამაც ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში ერთიანი და ეფექტიანი სახელმწიფო პოლიტიკის წარმოებას შეიძლება ხელი შეუშალოს.

<sup>21</sup> Recommendation No. (98)12, 18 September 1998 of the committee of Ministers to member states on supervision of local authorities' action, <https://rm.coe.int/09000016804f8499>

## 8. საზოგადოების მონაწილეობა

მას შემდეგ, რაც 2015 წლის ივლისში „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსმა“ თვითმმართველობის განხორციელების პროცესში მოქალაქეთა მონაწილეობის ახალი მექანიზმები განსაზღვრა, თვითმმართველობებმა დაიწყეს შესაბამისი ნორმატიული დოკუმენტების ჩამოყალიბება. მართალია, კანონი ითვალისწინებდა ორთვიან ვადას ამ ცვლილებების განსახორციელებლად, მაგრამ, როგორც მოსალოდნელი იყო, პროცესი გაჭიანურდა. მუნიციპალიტეტების ორგანოებს შესაბამის რეგლამენტებში ცვლილებების შესატანად თითქმის წელიწადი დასჭირდათ. გაჭიანურდა საზოგადოების ინფორმირების პროცესიც.

ზემოთქმულიდან გამომდინარე, 2015 წლის მეორე ნახევარში მოქალაქეთა მიერ კანონით მინიჭებული უფლებების გამოყენების შემთხვევები მცირე იყო. 2016 წლის დასაწყისიდან პროცესი დაჩქარდა, რასაც ხელი რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროში სახელმძღვანელო ინსტრუქციების შემუშავებამ შეუწყო.

მოქალაქეთა ინფორმირების პროცესში თანდათან აქტიურად ჩაერთო სამოქალაქო სექტორიც. გარდა ამისა, რიგი თვითმმართველობების ხელმძღვანელები თავად გახდნენ აღნიშნული მექანიზმების გამოყენების ინიციატორები. ეს განსაკუთრებით შეეხება მოქალაქეთა მონაწილეობის ისეთ ფორმებს, როგორცაა დასახლების საერთო კრებები და სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოები.

მუშაობის პროცესში გამოიკვეთა მთელი რიგი ხარვეზები. მუნიციპალიტეტების საჯარო მოხელეებს ხშირად არ გააჩნდათ საკმარისი კვალიფიკაცია, მოეხდინათ კანონით განსაზღვრული აქტივობების ორგანიზება. ხშირად თვითმმართველობებში არც კი იცოდნენ, თუ როგორი უნდა ყოფილიყო საჭირო დოკუმენტაციის (განცხადების ფორმები და ა.შ.) ფორმატი და მათი მომზადების პროცედურები. აღსანიშნავია, რომ ამ მხრივ სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები უფრო მომზადებული აღმოჩნდნენ.

მიუხედავად სირთულეებისა და სანყის ეტაპზე საზოგადოებაში არსებული საკმაოდ ძლიერი ნიჰილიზმისა, 2016 წლის მეორე ნახევრიდან დაიწყო დასახლების საერთო კრებების სწრაფი ფორმირების პროცესი. რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს მონაცემების თანახმად, 2017 წლის 1 იანვრისათვის:

- დასახლების საერთო კრებები მოწვეულ იქნა 415 სოფელში (ქვეყნის სასოფლო დასახლებების 11,78%-ში), მათ შორის დაახლოებით კრებების მეათედზე აირჩიეს სოფლის რჩეული;
- მხოლოდ 2016 წლის მანძილზე თვითმმართველობის ორგანოებისადმი მოქალაქეთა პეტიციების ოდენობამ 55 შეადგინა, რაც გასული ათწლეულის მანძილზე წარმოდგენილ პეტიციათა ჯამს აღემატება;
- სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო შეიქმნა საქართველოს ყველა მუნიციპალიტეტში და დედაქალაქის ყველა რაიონში.

აქტივობის ხარისხი ყველა მუნიციპალიტეტში ერთნაირი არ ყოფილა. კრებების ჩატარების სიხშირით განსაკუთრებით გამოირჩეოდნენ აბაშის, ვანის, თიანეთის, ქედის, ქობულეთის, ჩოხატაურის, ცაგერის და ხულოს თვითმმართველობების დასახლებები, ხოლო პეტიციების

ოდენობით – ქალაქები ბათუმი და ოზურგეთი, ასევე აბაშის, ახალციხის, ახმეტის, დუშეთის, ზუგდიდის, მარტვილის, ქობულეთის, შუახევის, ჩხორონყუს, ხელვაჩაურისა და ხულოს თემები.

სამწუხაროდ, 2017 წლის მანძილზე სამოქალაქო ჩართულობის შესახებ ზუსტი სტატისტიკური ინფორმაცია არ არსებობს. ზოგადად შეიძლება ითქვას, რომ პროცესი კიდევ უფრო მეტი ინტენსივობით გაგრძელდა.

როგორც ემპირიული დაკვირვება გვაჩვენებს, ამ აქტივობის ნაწილი მხოლოდ ფორმალურ ხასიათს ატარებდა, მაგრამ ამავე დროს გაჩნდა მოქალაქეთა რეალური აქტივობის მაგალითებიც. თუ საწყის ეტაპზე ზოგ დასახლებაში (მაგ. მაღალმთიან აჭარაში) დასახლებების საერთო კრებების ჩატარების ინიციატორად თვითმმართველობის ორგანოები ან სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები გვევლინებიან, შემდეგ უკვე ადგილზე იქმნება სამოქალაქო აქტივისტთა ჯგუფები, რომლებიც დამოუკიდებლად, გარედან დახმარების გარეშე ახდენენ კრებების ორგანიზებას და ხშირად წარმატებით ლობირებენ დასახლების ინტერესებს თვითმმართველობის ორგანოთა წინაშე.

მეორე ტენდენცია, რომელიც პროცესმა გამოკვეთა, არის მოქალაქეთა აქტივობის კორელაცია დასახლების ზომასთან. დასახლების კრებები უფრო აქტიურად მიმდინარეობს მცირე სოფლებში, სადაც მცირე ოდენობის მოქალაქეთა შეკრება შედარებით იოლია, და სადაც ადრე თვითმმართველობები (ამომრჩეველთა მცირე ოდენობიდან გამომდინარე) დიდ აქტივობას არ იჩენდნენ და მრავალი პრობლემა (გზა, წყალმომარაგება და ა.შ.) მწვავედ იდგა.

მესამე, რიგი თვითმმართველობების ხელმძღვანელებმა კარგად გამოიყენეს კანონმდებლობით მინიჭებული უფლებები და საკუთარი ინიციატივით დაიწყეს მოქალაქეთა მონაწილეობის დამატებითი მექანიზმების დანერგვა. მაგალითისათვის გამოდგება მარნეულის მუნიციპალიტეტი, სადაც 2015-2017 წლებში დაინერგა საზოგადოებრივი ბიუჯეტის პროგრამა (ე.წ. „ბრაზილიური“, ან „სოპოტის“ მოდელი); რიგი მუნიციპალიტეტები (გორი, ზუგდიდი, ლაგოდეხი და ა.შ.), რომლებშიც ამოქმედდა ელექტრონული პეტიციების სისტემა; გორის მუნიციპალიტეტი, სადაც თვითმმართველობამ, საკუთარი ინიციატივით, გააფართოვა პროაქტიურად გამოსაქვეყნებელი დოკუმენტაციის ჩამონათვალი და ა.შ.

ნეგატიური ასპექტიდან აღსანიშნავია დასახლების საერთო კრებებისა და სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოების დისკრეციის არარსებობა. ვინაიდან მონაწილეობის ფორმები მხოლოდ საკონსულტაციო ხასიათისაა, რიგ შემთხვევაში, რეალური შედეგების ვერმიღების პირობებში, აქტივობის ხარისხი მალე შენედა. აღსანიშნავია, რომ გარდა რეალური უფლების არარსებობისა, არსებობს ტექნიკური პრობლემაც კრებების ორგანიზების პროცესში – საერთო კრება უფლებამოსილია, თუ მას ესწრება დასახლებაში რეგისტრირებულ ამომრჩეველთა 20%, პრაქტიკაში ამ ოდენობის დამსწრეთა შეკრება საშუალო და დიდ დასახლებებში ხშირად არარეალისტურია.

ამჟამად ძნელია გაკეთდეს პროგნოზი, თუ როგორ წარიმართება პროცესი. „სოფლის დახმარების სახელმწიფო პროგრამის“ გაუქმებამ სოფლებს წაართვა ის ერთადერთი საშუალება, რომლის დახმარებითაც, თუნდაც იშვიათად, მაგრამ მაინც ახერხებდნენ არსებული პრობლემების რეალურ გადაწყვეტას. საქართველოს ხელისუფლება აანონსებს, რომ მოქალაქეთა ჩართულობის გაძლიერებისა და ადგილობრივი ინიციატივების წახალისების მიზნით მოხდება თვითმმართველობის ტერიტორიულ ერთეულებში მერის წარმომადგენლების უფლებების გაფართოება და სოფლებში კრებებისათვის სტატუსის შეცვლა, მაგრამ რა ფორმით განხორციელდება ეს ცვლილება და განხორციელდება თუ არა საერთოდ, ჯერჯერობით ნათელი არ არის.



