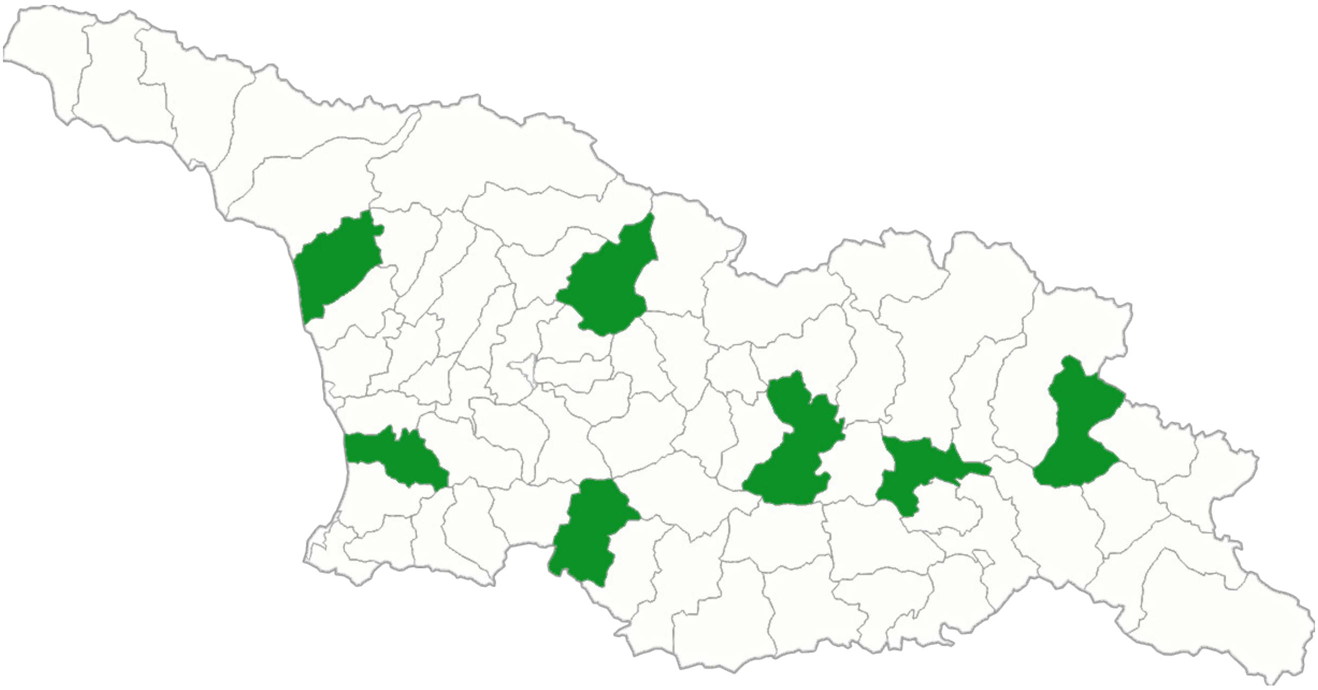
2014 – 2017 წლებში მუნიციპალიტეტების ტერიტორიული ცვლილებების შედეგები

კვლევის ანგარიში



სამოქალაქო კულტურის საერთაშორისო ცენტრი
2017

სარჩევი

1. წინაისტორია 2
1.1. შვიდი ახალი თვითმმართველი ქალაქის შექმნა 2014 წელს 2
1.2. ახალი თვითმმართველი ქალაქების სტატუსის გაუქმება 2017 წელს 5
2. კვლევის მიზანი და მეთოდოლოგია........ 8
3. ხელისუფლების არგუმენტები VS კვლევის შედეგები 13
4. მუნიციპალიტეტის გაყოფის ფისკალური შედეგები........ 17
3.1 შემოსულობები 17
3.2. გადასახდელები 23
4. მუნიციპალიტეტების მიერ გაწეული ძირითადი მომსახურებები 30
4.1 ნარჩენების მართვა 30
4.2 სკოლამდელი აღზრდა 33
4.3 ადგილობრივი გზები........ 35
4.4 დასვენების, სპორტისა და კულტურის სფეროები 37
4.5 სოციალური დაცვა 38
5. მოქალაქეთა მონაწილეობა ადგილობრივ თვითმმართველობაში........ 42
6. მუნიციპალიტეტების გაერთიანების ფისკალური შედეგები 47
7. შეჯამება........ 49
დანართი 1. საკონტროლო ჯგუფის შერჩევისთვის გამოყენებული მაჩვენებლები 54
დანართი 2. ტრანსფერები 2012-2013 და 2015-2016 წლებში, ათასი ლარი........ 56
დანართი 3. საკვლევი და საკონტროლო ჯგუფების მუნიციპალიტყეტების 2017-2018 წლების საბიუჯეტო გეგმის მიხედვით შემოსულობებისა და გადასახდელების შედარება(ათასი ლარი)........ 60

პუბლიკაციაში წარმოდგენილია სამოქალაქო კულტურის საერთშორისო ცენტრის კვლევის ანგარიში, რომლის მიზანი იყო 2014 წელს განხორციელებული ცვლილებებით შექმნილი ახალი მუნიციპალიტეტების საქმიანობის ეფექტიანობის შეფასება.

პუბლიკაცია გამოცემულია ფონდ ”ღია საზოგადოება - საქართველოს” ფინანსური მხარდაჭერით. ავტორის/ავტორების მიერ გამოთქმული მოსაზრება შესაძლოა არ გამოხატავდეს ფონდის პოზიციას. შესაბამისად, ფონდი არ არის პასუხისმგებელი მასალის შინაარსზე.

©სამოქალაქო კულტურის საერთაშორისო ცენტრი
თბილისი, ბაქოს ქ.20ა
ტელ: 2940296
e-mail: office@iccc.org.ge;
www.iccc.org.ge; www.lsg.ge

1. წინაისტორია

1.1. შვიდი ახალი თვითმმართველი ქალაქის შექმნა 2014 წელს [1]

საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფა რაიონებად 1930-იან წლებში დაიწყო და 1970-იან წლებში საბოლოოდ ჩამოყალიბდა იმ სახით, რომლითაც, მცირე ცვლილებებით, დღემდე შემორჩა (დღევანდელი მუნიციპალიტეტების სახით). დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდეგ საქართველოში შეიცვალა პოლიტიკური და ეკონომიკური წყობა, მაგრამ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფის გადახედვა არ მომხდარა იმ მიზნით, რომ მუნიციპალური მოწყობა უკეთესად მორგებოდა ახალ რეალობას, ხელი შეწყობოდა დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და თავისუფალი ეკონომიკის განვითარებას.

1998-2005 წლებში ადგილობრივი თვითმმართველობა ხორციელდებოდა საბჭოთა პერიოდში არსებული საქალაქო/სადაბო/სათემო/სასოფლო საბჭოების დონეზე (1000 მეტი ერთეული), ხოლო რაიონებში ადგილობრივი ხელისუფლება ცენტრალური ხელისუფლების პრეროგატივა იყო. 2006 წელს, წვრილი თვითმმართველი ერთეულების გაუქმების საბაბით საქალაქო/სადაბო/სათემო/სასოფლო თვითმმართველი ერთეულები გაუქმდა და თვითმმართველ ერთეულებად გამოცხადდა ყოფილი რაიონები, რომელთაც მუნიციპალიტეტები ეწოდათ, თვითმმართველი ქალაქის სტატუსი კი თბილისს და 4 მსხვილ ქალაქს ბათუმს, ფოთს, ქუთაისსა და რუსთავს მიენიჭა. ამ რეფორმით ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლება წაერთვა ბევრ საშუალო და მცირე ქალაქს, რომლებიც ინკორპორირებული აღმოჩნდნენ ერთ მუნიციპალიტეტში სასოფლო დასახლებებთან ერთად.

2013 წლის 1 მარტის, საქართველოს მთავრობის #233 დადგენილებით მოწონებული სტრატეგიის მიხედვით, ტერიტორიული ოპტიმიზაცია ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმირების ერთ-ერთ უმთავრეს მიმართულებად იქნა გამოცხადებული. "დასახლებები ან დასახლებათა ერთობლიობები ჩამოყალიბდება როგორც თვითმმართველი ერთეულები - თვითმმართველი ქალაქები და თვითმმართველი თემები, მთავრობის მიერ დადგენილი ჩარჩო-კრიტერიუმების და პრინციპების საფუძველზე, განხორციელდება ადგილობრივი სპეციფიკის გათვალისწინებით თვითმმართველი ერთეულების ფორმირება, დამტკიცდება თვითმმართველი ერთეულების ნუსხა და საზღვრები", - ნათქვამი იყო სტრატეგიულ დოკუმენტში.[2] 2013 წლის სექტემბერში საქართველოს მთავრობისათვის წარდგენილი "ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის" კანონპროექტის ავტორთა მიერ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ცვლილებების ეტაპები შემდეგნაირად მოიაზრებოდა: თვითმმართველ ქალაქებად უნდა გამოყოფილიყო 10.000-ზე მეტი მოსახლეობის მქონე ქალაქები, ხოლო დანარჩენ ტერიტორიაზე უნდა შექმნილიყო რამდენიმე თვითკმარი სათემო მუნიციპალიტეტი. 2013 წლის 31 ოქტომბერს მთავრობის მიერ მოწონებულ კანონპროექტში ეს ციფრი 15.000 მოსახლემდე გაიზარდა: "თვითმმართველი ქალაქი არის დასახლება, რომლის ტერიტორიაზეც რეგისტრირებულია არანაკლებ 15.000 მოსახლე, გააჩნია ურბანული მიზიდულობისა და განვითარების პოტენციალი და მინიჭებული აქვს თვითმმართველი ქალაქის სტატუსი", მაგრამ პარლამენტში პირველი მოსმენის შემდეგ ეს კრიტერიუმი ამოიღეს[3] და თვითმმართველი ქალაქების შექმნა ცენტრალური ხელისუფლების კომპეტენციაში კანონით განსაზღვრული რაიმე კრიტერიუმების გარეშე იქნა მოქცეული.

---

[1] ადგილობრივი თვითმმართველობა საქართველოში 1991-2014, სამოქალაქო კულტურის საერთაშორისო ცენტრი, 2015 გვ.153-156

[2] საქართველოს მთავრობის განკარგულება №223 01.03.2013 "საქართველოს მთავრობის დეცენტრალიზაციისა და თვითმმართველობის განვითარების სტრატეგიის ძირითადი პრინციპები 2013-2014 წლებისთვის" https://matsne.gov.ge/index.php?option=com_ldmssearch&view=docView&id=2209502&lang=ge

[3] საქართველოს ორგანული კანონის პროექტი "ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი" http://static.mrdi.gov.ge/529dc3c10cf276b73b39d85f.pdf; საქართველოს ორგანული კანონის პროექტი "ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი" (მიღებულია პირველი მოსმენით) http://static.mrdi.gov.ge/52d6a65a0cf2dc82a765ffa8.pdf

2014 წლამდე საქართველოში ხუთი თვითმმართველი ქალაქი იყო (თბილისი, რუსთავი, ქუთაისი, ფოთი და ბათუმი). 2014 წლის 5 თებერვალს მიღებული ახალი ორგანული კანონით - ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით გაიზარდა მათი რაოდენობა და ასეთი სტატუსი მიიღო კიდევ შვიდმა ქალაქმა (თელავი, მცხეთა, გორი, ახალციხე, ამბროლაური, ოზურგეთი და ზუგდიდი). ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული რეფორმის მეორე ეტაპი კოდექსის "გარდამავალ დებულებებში" მოცემულ ვალდებულებათა შესრულება უნდა ყოფილიყო, რომელთა შორის უმნიშვნელოვანესი ადგილი ეჭირა თვითმმართველი ქალაქების გამოყოფის შედეგად დარჩენილ ტერიტორიებზე ახალი თვითმმართველი თემების ფორმირებას, რასაც სამომავლო ფართომასშტაბიანი ტერიტორიული რეფორმისთვის პილოტირების როლი უნდა შეესრულებინა.

2014 წლის 13 მარტს, საქართველოს რეგიონული განვითარების სამთავრობო კომისიამ პრესით გაავრცელა განცხადება, რომლის თანახმადაც კომისია "მოსახლეობას სთავაზობს თვითმმართველი ქალაქების გამოყოფის შედეგად დარჩენილ ტერიტორიაზე არსებულ დასახლებათაგან თითო თვითმმართველი თემის შექმნის შესაძლებლობის განხილვას, ადმინისტრაციული ცენტრებით თვითმმართველ ქალაქებში".[4] 16 მარტს არასამთავრობო ორგანიზაციებმა ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ოპტიმიზაციის ამგვარი მიდგომა გააკრიტიკეს, მთავრობისადმი მათ მიმართვაში ნათქვამი იყო, რომ ხელისუფლების მიერ შეთავაზებული მოდელი:

- "ვერ შექმნის თვითმმართველობის ისეთ სისტემას, რომელიც მოსახლეობას დააახლოვებდა თვითმმართველობასთან და მისცემდა საშუალებას, მონაწილეობა მიეღო ადგილობრივ გადაწვეტილებათა მიღების პროცესში;
- ვერ შექმნის საჭირო პირობებს ადგილობრივ ინტერესებზე ორიენტირებული თვითმმართველობის შექმნისთვის;
- ვერ შექმნის ახალ კულტურულ, ეკონომიკურ და სოციალურ მიზიდულობის ცენტრებს გეოგრაფიულად და ინფრასტრუქტურულად ურთიერთდაკავშირებულ ტერიტორიებზე;
- ვერ შექმნის საჭირო პირობებს სოფლის განვითარებისა და ადგილობრივი ლიდერებისა და კვალიფიციურ საჯარო მოხელეთა ზრდისთვის".[5]

მომდევნო დღეს არასამთავრობო ორგანიზაციებმა რეგიონული განვითარების სამთავრობო კომისიის წევრებთან და მუნიციპალიტეტების მაჟორიტარ დეპუტატებთან ერთად თვითმმართველობის რეფორმაზე იმსჯელეს. შეხვედრაში 60-მდე არასამთავრობო ორგანიზაცია მონაწილეობდა. არასამთავრობო სექტორმა თვითმმართველი ქალაქების გამოყოფის შემდეგ დარჩენილი ტერიტორიების ოპტიმიზაციის ის ვერსია წარმოადგინა, რომელიც რეგიონალური განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს საზოგადოებრივ მრჩეველთა საბჭოს ექსპერტთა ჯგუფის მიერ იყო შემუშავებული და მოუწოდა ხელისუფლებას, განეხილა ეს გეგმა.[6] არასამთავრობო ორგანიზაციებმა მოითხოვეს ადგილებზე, ტერიტორიული მოწყობის განხილვების პროცესში უზრუნველყოფილიყო სამოქალაქო სექტორის და მოსახლეობის მაქსიმალური ჩართულობა, რაზეც რეგიონული განვითარების კომისიის თავმჯდომარისაგან მიიღეს დაპირება, რომ მოსახლეობასთან შეხვედრებს ყველა მუნიციპალიტეტში თავად კომისია გამართავდა, თუმცა ეს დაპირება არ შესრულდა.

არასამთავრობო ორგანიზაციებმა ამ მუნიციპალიტეტების ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის საკუთარი გეგმა წარუდგინეს, როგორც რეგიონული განვითარების სამთავრობო კომისიას, ასევე შვიდივე მუნიციპალიტეტის საკრებულოს და მოსახლეობას. აღსანიშნავია, რომ გორისა და ახალციხის მუნიციპალიტეტების საკრებულოებმა ეს გეგმა გაიზიარეს და მოიწონეს

---

[4] გაზეთი "რეზონანსი" 13 მარტი 2014 წ. #065(7707), გვ.4

[5] სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენელთა მიმართვა საქართველოს მთავრობას, საქართველოს რეგიონული განვითარების სამთავრობო კომისიის 13 მარტის განცხადების თაობაზე http://droa.ge/?menuid=9&lang=1&id=195

[6] წინადადებები თელავის, მცხეთის, გორის, ახალციხის, ზუგდიდის, ამბროლაურის, ოზურგეთისა და წალენჯიხის მუნიციპალიტეტების ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ოპტიმიზაციის შესახებ, თბილისი, 2013. http://www.scribd.com/doc/213356389/ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული-ოპტიმიზაციის-წინადადებები

თვითმმართველი ქალაქების გამოყოფის შემდეგ დარჩენილ ტერიტორიებზე არა ერთი, არამედ რამდენიმე მუნიციპალიტეტის ჩამოყალიბების იდეა.[7] მიუხედავად ამისა, საქართველოს მთავრობამ არ გაითვალისწინა არც სამოქალაქო სექტორის და არც ამ ორი მუნიციპალიტეტის საკრებულოს აზრი და 31 მარტს მიიღო განკარგულება, პარლამენტისთვის შეეთავაზებინა თვითმმართველი ქალაქების გამოყოფის შემდეგ დარჩენილ ტერიტორიებზე თითო მუნიციპალიტეტის ჩამოყალიბება. იგივე შინაარსის დადგენილება მიიღო პარლამენტმა 2014 წლის 4 აპრილს.[8]

აქვე უნდა აღინიშნოს, თუ რა იყო 2013-2014 წელს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ რეფორმის დაწყების ამოსავალი პრინციპი: *„ადგილობრივი თვითმმართველობის ტერიტორიული საფუძვლის განსაზღვრისას ამოსავალი პრინციპი უნდა იყოს მუნიციპალიტეტის მოსახლეობისათვის მისი ადმინისტრაციული ცენტრის მაქსიმალური გეოგრაფიულ-სატრანსპორტო მისაწვდომობა და თვითმმართველობის ეკონომიკური სტაბილურობისათვის საკმარისი ისეთი ოპტიმალური ზომა (მოსახლეობის რაოდენობის ფარგლები), რომელიც გადაწყვეტილებათა მიღების პროცესში მოქალაქეთა მონაწილეობას უწყობს ხელს“.*[9]

ამდენად, 2014 წელს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული რეფორმა შემოიფარგლა მხოლოდ შვიდი ახალი თვითმმართველი ქალაქის შექმნით და არ გაგრძელდა იმ მიმართულებით, რომ თვითმმართველი ქალაქების გამოყოფის შემდეგ დარჩენილ ტერიტორიებზე რამდენიმე ახალი სათემო მუნიციპალიტეტი შექმნილიყო. შედეგად, მივიღეთ საბჭოთა კავშირის პერიოდში არსებული პრაქტიკის (ქალაქი გორი და გორის რაიონი, ქალაქი ზუგდიდი და ზუგდიდის რაიონი და მისთ.) ანალოგიური სურათი: ერთსა და იმავე ქალაქში ამოქმედდა საქალაქო და სასოფლო მუნიციპალიტეტების მმართველი ორგანოები.

2014 წელს 7 თვითმმართველი ქალაქის გამოყოფა ხელისუფლების მიერ რეფორმის პირველ ეტაპად სახელდებოდა, ხოლო მისი მეორე მნიშვნელოვანი ეტაპი კოდექსის „გარდამავალ დებულებში“ მოცემულ ვალდებულებათა შესრულება უნდა ყოფილიყო, რომელიც გულისხმობდა 2017 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მორიგ არჩევნებამდე არაუგვიანეს 1 წლისა, დანარჩენი მუნიციპალიტეტების ტერიტორიულ ოპტიმიზაციასთან დაკავშირებით საქართველოს მთავრობისთვის მათი გაყოფის შესახებ წინადადებების წარდგენას. ორგანული კანონის ეს მოთხოვნა არათუ შეუსრულებელი დარჩა, არამედ 2017 წელს ხელისუფლებამ ახალ თვითმმართველ ქალაქებს სტატუსი გაუუქმა და დააბრუნა 2014 წლამდე არსებული მდგომარეობა.

აღსანიშნავია, რომ 2016 წელს ჭიათურის მუნიციპალიტეტის საკრებულომ ჩაატარა საჯარო განხილვები, საკითხი განიხილა საკრებულოს სხდომაზე[10] და რეგიონული განვითარების კომისიის წინაშე დააყენა ჭიათურის თვითმმართველ ქალაქად გამოყოფის საკითხი, რაც მთავრობამ უყურადღებოდ დატოვა, უმთავრესად, ფინანსთა სამინისტროს მიერ წამოყენებული არგუმენტის გამო, რომ 2014 წელს გაყოფილი მუნიციპალიტეტების ანალოგიურად, გაიზრდებოდა ადმინისტრაციული ხარჯები.

[7] გორის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2014 წლის 27 მარტის განკარგულება № 43 "გორის მუნიციპალიტეტის ტერიტორიული ოპტიმიზაციის თაობაზე"; ახალციხის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 28.03.2014 #3 სხდომის ოქმი

[8] "მუნიციპალიტეტების გაყოფისა და თვითმმართველი თემების - მუნიციპალიტეტების შექმნის შესახებ" საქართველოს მთავრობის განკარგულება №515 (31.03. 2014) და საქართველოს პარლამენტის N2205-IIს დადგენილება (4.04.2014) https://matsne.gov.ge/index.php?option=com_ldmssearch&view=docView&id=2314070&lang=g; https://matsne.gov.ge/index.php?option=com_ldmssearch&view=docView&id=2310718&lang=ge

[9] ლ.ვარდოსანიძე, კ.კანდელაკი, ნ.ნადირაძე, ლ.სოფრომაძე, მ.ჩიტაძე. ტერიტორიული ოპტიმიზაცია - ურბანული და სასოფლო განვითარება, გორის საინფორმაციო ცენტრი,რეგიონული განვითარების პროგრამა (GARF-RD), პოლიტიკის დოკუმენტები, 2015

[10] ჭიათურის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს სხომის ოქმი N15, 5 აგვისტო, 2016 წელი

1.2. ახალი თვითმმართველი ქალაქების სტატუსის გაუქმება 2017 წელს

შვიდი ქალაქისთვის თვითმმართველის სტატუსის გაუქმების შესახებ ინიციატივა 2017 წლის მარტში გაჟღერდა.[11] 29 მარტს თვითმმართველი ქალაქების შესაძლო გაუქმებაზე 120-მა არასამთავრობო, სათემო და მედია ორგანიზაციამ საქართველოს პრემიერ-მინისტრს და პარლამენტის თავმჯდომარეს განცხადებით მიმართა: *"თვითმმართველი ქალაქების რაოდენობის შემცირება ცალსახად უკან გადადგმული ნაბიჯი იქნება როგორც თვითმმართველობის რეფორმის, ისე, ზოგადად, ქვეყნის განვითარებისთვის. რაც მთავარია, ეს ნაბიჯი დააშორებს მოსახლეობასა და ხელისუფლებას, შეაჩერებს მიმდინარე პროექტებს და შეამცირებს ადგილობრივი დემოკრატიის სტანდარტს... თვითმმართველი ქალაქების განვითარება - ეს არის თანამედროვე სამყაროს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების ძირითადი ტენდენცია. საქართველოსთვის თვითმმართველი ქალაქების ჩამოყალიბების ხელშეწყობა კი, არა მარტო სახელმწიფოს ურბანული, სოციალური და ეკონომიკური განვითარების მნიშვნელოვანი წინაპირობაა, არამედ ერთ-ერთი აუცილებელი შემადგენელია ქვეყნის მართვის ევროპულ მოდელზე გადასასვლელად. ამავდროულად, თვითმმართველი ქალაქების გაუქმება და მათი კვლავ სათემო მუნიციპალიტეტებთან გაერთიანება შეაფერხებს როგორც ქალაქის, ისე სოფლის განვითარებასაც. გარდა ამისა, ქალაქი, რომელსაც არ ჰყავს მოსახლეობის მიერ არჩეული და მის წინაშე ანგარიშვალდებული ადგილობრივი ხელისუფლება, არ აქვს საკუთარი შემოსავლები, ქონება და ბიუჯეტი, კარგავს განვითარების სამომავლო პერსპექტივებსაც"*, - აღნიშნული იყო მიმართვაში.

საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრომ საპასუხო ოფიციალურ განცხადებაში მოიყვანა ის არგუმენტები, რომელთა საფუძველზე იგეგმებოდა 3 წლის წინ გაყოფილი მუნიციპალიტეტების ხელახლა გაერთიანება:

„ცვლილებებს უნდა მოეტანა შემდეგი დადებითი რეზულტატები:

1. მოქალაქეთა მეტი ჩართულობა თვითმმართველობაში და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში; 2. მუნიციპალურ სერვისებზე ხელმისაწვდომობის გაზრდა და მათი ხარისხის გაუმჯობესება; 3. მუნიციპალიტეტების საკუთარი შემოსავლების გაზრდა. გამოცდილებამ აჩვენა, რომ ამ შედეგების მიღწევა სამწუხაროდ ვერ მოხერხდა, მუნიციპალიტეტების მექანიკური გაყოფა და უფრო მცირე ზომის ერთეულებად ქცევა არ არის ამ ამოცანების განხორციელების ეფექტური მექანიზმი. რეალურად ჩვენ ვხედავთ რომ:

- *სერვისების ხარისხი და მათზე ხელმისაწვდომობა არ გაუმჯობესებულა, რიგ შემთხვევებში კი გაუარესდა კიდეც, რესურსების არაეფექტიანი გაყოფის გამო.*
- *გაყოფილ მუნიციპალიტეტებში მოქალაქეთა ნდობა თვითმმართველობისადმი და მათი ჩართულობა თვითმმართველობის განხორციელებაში, არსებითად არ შეცვლილა.*
- *მუნიციპალიტეტების გაყოფის შედეგად არ გაზრდილა მათი საკუთარი შემოსავლები, რადგან გაყოფა არ გამოდგა ეკონომიკური აქტივობის წახალისების საფუძვლად.*

ამასთან მუნიციპალიტეტების გაყოფამ და ბიუჯეტის ამგვარმა ზრდამ წარმოშვა რიგი პრობლემებისა:

- *მინიმუმ გაორმაგდა ადმინისტრაციული ხარჯები, ერთის მაგივრად ორი თვითმმართველი ერთეულის და შესაბამისად მათი ორგანიზაციების შექმნის შედეგად.*
- *კაპიტალური ხარჯების მოცულობა შემცირდა მიმდინარე, მათ შორის, ადმინისტრაციული ხარჯების ზრდის პროპორციულად, რაც თავის მხრივ ნეგატიურად აისახება როგორც თვითონ მუნიციპალიტეტების, ასევე მთლიანად ქვეყნის ეკონომიკურ განვითარებაზე.*
- *გაუარესდა ხარჯვის ეფექტიანობა. რამდენადაც მუნიციპალიტეტების ქალაქად და სოფლებად დაყოფა ხელოვნურია და მათი ეკონომიკური და სოციალური მდგომარეობა მჭიდროდაა დაკავშირებული. შესაბამისად, განვითარებაზე მიმართული ხარჯვა უნდა ეფუძნებოდეს მთლიანად მუნიციპალიტეტის პრობლემების გადაჭრის და განვითარების*

---

[11] https://www.youtube.com/watch?v=YftrTPYykHc

კომპლექსურ, ერთიან ხედვას. სოფლების პრობლემატიკის გადაჭრაც (თუ მათი ინტერესები არ არის საკმარისად გათვალისწინებული) უნდა მოხდეს ამ მიდგომით და არა „ქალაქის" და „სოფლის" ბიუჯეტის ხელოვნური გამიჯვნით".

მუნიციპალიტეტების გაერთიანების საკითხზე საქართველოს რეგიონული განვითარების სამთავრობო კომისიის სხდომა 2017 წლის 11 მაისს გაიმართა. კომისიის თავმჯდომარემ წევრებს წარუდგინა მუნიციპალიტეტების გაერთიანების საჭიროების ზემოთმოყვანილი დასაბუთება. საკითხთან დაკავშირებით კომისიის არცერთ წევრს შენიშვნა ან წინადადება არ ჰქონია, შესაბამისად, გადაწყვეტილება ერთხმად იქნა მიღებული და 14 მუნიციპალიტეტის საკრებულოებს კონსულტაციებისთვის გადაეგზავნა მუნიციპალიტეტების შესაძლო გაერთიანების შექმნის წინადადებები.[12] ხმაურიანი განხილვების შემდეგ, თოთხმეტივე საკრებულომ ქალაქისა და თემის მუნიციპალიტეტების გაერთიანების თაობაზე სამინისტროს ინიციატივას მხარი დაუჭირა.

არასამთავრობო სექტორის შეფასებით, ხელისუფლებამ მუნიციპალიტეტების გაერთიანების პროცესი წარმართა ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით განსაზღვრული პროცედურების დარღვევით, კერძოდ, მოსახლეობასთან კონსულტაციებისა და მისი აზრის გათვალისწინების გარეშე, რის გამოც სხვადასხვა ეტაპზე სასამართლოებში სარჩელები იქნა შეტანილი.[13,14]

საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 1 ივნისის №1060 განკარგულებით მთავრობამ პარლამენტს განსახილველად წარუდგინა 14 მუნიციპალიტეტის 7 მუნიციპალიტეტად გაერთიანების შესახებ საკანონმდებლო პაკეტი. ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსში ცვლილებების შეტანის შესახებ კანონპროექტის განმარტებითი ბარათის მიხედვით, *„კანონის პროექტის მიზანია მუნიციპალიტეტების ტერიტორიული ოპტიმიზაცია, რაც გულისხმობს არსებული მუნიციპალიტეტების გაერთიანებას. შედეგად, შეიქმნება ახალი მუნიციპალიტეტები და ნაცვლად არსებული 12 თვითმმართველი ქალაქისა, დარჩება 5 თვითმმართველი ქალაქი. განსახორციელებელი ცვლილება მიზნად ისახავს მუნიციპალიტეტების განვითარების ერთიანი ხედვით, ეფექტიანი მართვის ხელშეწყობას და ადმინისტრაციული ხარჯების შემცირების გზით, კაპიტალური ხარჯების მოცულობის გაზრდას, რაც დადებითად აისახება მოსახლეობის სოციალურ და ეკონომიკურ მდგომარეობაზე. ამასთან, კანონის პროექტის მიღება გააუმჯობესებს ხარჯვის ეფექტიანობას. იმის გათვალისწინებით, რომ მუნიციპალიტეტების ქალაქად და სოფლებად დაყოფა ხელოვნურია და მათი ეკონომიკური და სოციალური მდგომარეობა მჭიდროდაა დაკავშირებული, განვითარებაზე მიმართული ხარჯვა უნდა ეფუძნებოდეს მთლიანად მუნიციპალიტეტის პრობლემების გადაჭრის და განვითარების კომპლექსურ, ერთიან ხედვას. სოფლების პრობლემატიკის გადაჭრაც უნდა მოხდეს ამ მიდგომით და არა „ქალაქის" და „სოფლის" ბიუჯეტის ხელოვნური გამიჯვნით".*

2017 წლის 15 ივნისს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო დადგენილება[15], რომლითაც 2017 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მორიგი არჩევნების დანიშვნის დღიდან შეიქმნა გაერთიანებული გორის, ამბროლაურის, მცხეთის, ოზურგეთის, თელავის, ახალციხისა და ზუგდიდის მუნიციპალიტეტები.

---

[12] http://www.timer.ge/14-municipaliteti-gaerthiandeba-ra-tseria-saministros-mier-sakrebuloebisthvis-gagzavnil-dokumentshi/

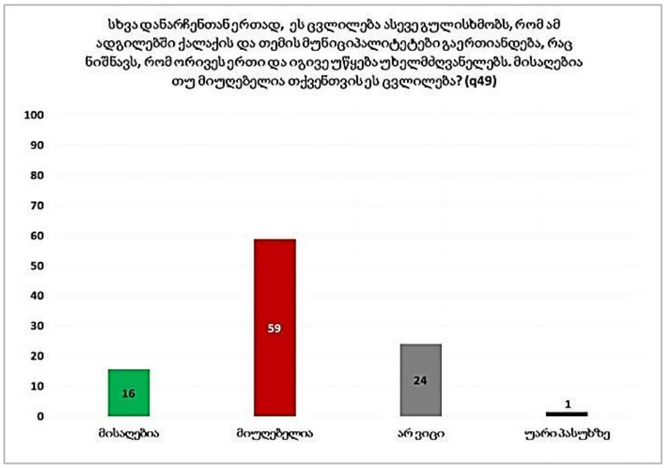
[13] ირმა პავლიაშვილი, „რეფორმა თვითმმართველობის სახელით, თვითმმართველობის წინააღმდეგ", საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, თბილისი, 2017

[14] ლელა ხატრიძე, თვითმმართველობის ნაჩქარევი რეფორმა და არსებული გამოწვევები, სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოება ISFED, დეკემბერი, 2017

[15] საქართველოს პარლამენტის დადგენილება „გორის, ამბროლაურის, მცხეთის, ოზურგეთის, თელავის, ახალციხისა და ზუგდიდის მუნიციპალიტეტების შექმნის შესახებ" 987-IIს 15/06/2017 https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3705170

ხელისუფლების მიერ გადაწყვეტილების მიღების პროცესის არასაჯაროობა არასამთავრობო ორგანიზაციებმა გააპროტესტეს: *"საზოგადოებრივი ორგანიზაციებისა და ადგილობრივი მოსახლეობის მოთხოვნის მიუხედავად, რომ „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ 10.2 მუხლის შესაბამისად, საკითხის საჯარო განხილვა მომხდარიყო, ხელისუფლებამ უარი თქვა ამ განხილვებზე, პროცესი, პრაქტიკულად, დახურულ კარს მიღმა წარიმართა და გადაწყვეტილება ფორსირებულად იქნა მიღებული. ყოველივე ამით კი დაირღვა „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ მოთხოვნა მოსახლეობასთან საჯარო კონსულტაციების გამართვის თაობაზე.“* არასამთავრობო სექტორმა დადგენილების ძალადაკარგულად გამოცხადების თაობაზე საჩივრით მიმართა სასამართლოს და, ასევე, პრეზიდენტს, რომ მას არ მოეწერა ხელი კანონპროექტს თვითმმართველი ქალაქების გაუქმებაზე.

20 ივლისს საქართველოს პრეზიდენტმა ვეტო დაადო „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსსა" და „საარჩევნო კოდექსში“ ცვლილებების კანონპროექტებს და განაცხადა: *„პროცესის უკან შეტრიალება არის აბსოლუტურად არამოტივირებული და მიუღებელია. როდესაც შვიდ ქალაქს ერთმევა თვითმმართველობის სტატუსი ეს აკნინებს თვითმმართველობის გაღრმავებას და გაძლიერებას ქვეყანაში“.*[16] 26 ივლისს რიგგარეშე სესიაზე საქართველოს პარლამენტმა არ გაიზიარა პრეზიდენტის შენიშვნები და ვეტო დაძლია.



2017 წლის 26 ივლისს გამოქვეყნდა 18 ივნისი - 9 ივლისის პერიოდში ჩატარებული საზოგადოებრივი აზრის კვლევა, რომელიც ეროვნულ დემოკრატიული ინსტიტუტის (NDI) დაკვეთით, CRRC-საქართველომ დიდი ბრიტანეთის მთავრობის, UK aid-ის დაფინანსებით ჩაატარა. საქართველოს მასშტაბით, პირისპირ ინტერვიუს სახით, წარმომადგენლობითი შერჩევით 2 261 პირი გამოიკითხა, ხოლო საშუალო ცდომილების ზღვარი +/-2.2%-ს შეადგენდა. კვლევამ აჩვენა თვითმმართველი ქალაქებისა და თემების გაერთიანების საკითხისადმი მოსახლეობის ნეგატიური დამოკიდებულება: გამოკითხულთა 59%–სთვის 7 ქალაქისა და 7 სათემო მუნიციპალიტეტის გაერთიანება მიუღებელი აღმოჩნდა, მხოლოდ 16 % უჭერდა მხარს ამ სიახლეს. მოსახლეობის 45%-ის აზრით, ამ ცვლილებებს ნეგატიური გავლენა ექნება საქართველოზე, 11%-ის აზრით კი გავლენა პოზიტიური იქნება.[17]

ამდენად, 2017 წელს მუნიციპალიტეტების ხელახლა გაერთიანების გადაწყვეტილების მიღება ფორსირებულ რეჟიმში მოხდა, იმ პირობებში, როცა არ ჩატარებულა ობიექტური და კომპლექსური კვლევა 2014 წელს მუნიციპალიტეტების გაყოფის ეფექტიანობის შეფასების მიზნით, რომლის საფუძველზეც, მტკიცებულებებზე დაყრდნობით შესაძლებელი იქნებოდა მსჯელობა განხორციელებული ცვლილებების მიზანშეწონილობაზე.

[16] http://www.livepress.ge/ka/akhali-ambebi/article/20068.html
[17] http://www.epn.ge/?id=49593

2. კვლევის მიზანი და მეთოდოლოგია

2014 წელს შვიდი ახალი თვითმმართველი ქალაქის გამოყოფა და სამი წლის განმავლობაში ცალკე მუნიციპალიტეტების სახით მათი ფუნქციონირება მეტნაკლებად იძლევა შესაძლებლობას, შესწავლილ იქნეს მათი მუშაობის ეფექტიანობა და შედარებულ იქნას იმავე დროის შუალედში მოქმედ სხვა მუნიციპალიტეტებისას, გადამოწმდეს ის განსხვავებული მოსაზრებები და მოლოდინები, რომლებიც არსებობს საკითხზე მომუშავე ექსპერტთა წრეებში, ასევე, ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული რეფორმისათვის მომზადდეს არა თეორიულ გაანგარიშებებზე, არამედ პრაქტიკული გამოცდილების შესწავლის საფუძველზე დამყარებული დასკვნები და რეკომენდაციები.

წინამდებარე კვლევის ძირითად მიზნად დასახულ იქნა იმის შეფასება, თუ რა შედეგები მოჰყვა 2014 წელს ახალი მუნიციპალიტეტების შექმნას, როგორ იმუშავეს ახალი თვითმმართველი ერთეულების ორგანოებმა, როგორ განკარგეს საკუთარი საბიუჯეტო სახსრები და რა ძვრები მოხდა მოქალაქეთა მუნიციპალური სერვისებით უზრუნველყოფის კუთხით.

კვლევის ფარგლებში სამოქალაქო კულტურის საერთაშორისო ცენტრი შეეცადა, ობიექტური პასუხი გაეცა კითხვაზე: **რომელი მუნიციპალიტეტები იყო უფრო ეფექტური საკუთარი უფლებამოსილებების განხორციელების პროცესში - 2014 წელს გაყოფილი, თუ მსგავსი რესურსების მქონე მუნიციპალიტეტები, რომელთა შემადგენლობიდან არ მომხდარა მუნიციპალური ცენტრის თვითმმართველ ქალაქად გამოყოფა?**

ამისათვის ორგანიზაციამ, შეზღუდული ინფორმაციული უზრუნველყოფის გათვალისწინებით, გამოიყენა **შედარებითი ანალიზის მეთოდი,** რომლითაც „გაყოფილი" მუნიციპალიტეტების ჯგუფი შედარდა მსგავსი პარამეტრების მქონე „გაუყოფელი" მუნიციპალიტეტების ჯგუფს.

ვინაიდან კვლევის მიზანი ახალი მუნიციპალიტეტების ფუნქციონირების ეფექტიანობის შეფასება იყო, მნიშვნელოვანი იყო საკითხი, თუ რასთან უნდა მომხდარიყო 2014 წელს შექმნილი 14 მუნიციპალიტეტის მუშაობის შედეგების შედარება. 2013-2015 წლებში ხელისუფლების მხრიდან რეალურად გადაიდგა რამდენიმე ნაბიჯი დეცენტრალიზაციის მიმართულებით, და შესაბამისად, ადგილობრივ დონეზე საკუთარი ფუნქციების შესრულების საგრძნობლად მეტი საშუალება გაჩნდა, ვიდრე მანამდე არსებობდა. ადგილობრივ საკითხებზე გადაწყვეტილების მიღებისას ავტონომიურობის ხარისხის საგრძნობი ცვლილების გამო, აღნიშნული 14 მუნიციპალიტეტის მუშაობის ხარისხის მხოლოდ მათსავე ტერიტორიაზე, 2014 წლამდე არსებულ 7 მუნიციპალიტეტთან შედარება არ მოგვცემდა ობიექტურ სურათს. ამასთანავე, ღიად დარჩებოდა მნიშვნელოვანი კითხვა: ახალი მუნიციპალიტეტების მიერ მიღწეული შედეგები ტერიტორიული ოპტიმიზაციისა და თანმდევი ცვლილებების შედეგია, თუ ქვეყნის მასშტაბით დეცენტრალიზაციის მიმართულებით გადადგმული ნაბიჯებისა? შესაბამისად, მუნიციპალი-ტეტების მუშაობის შედარება უნდა მომხდარიყო ერთსა და იმავე დროის შუალედში და არა ტერიტორიულ ცვლილებებამდე არსებულ მდგომარეობასთან.

საქართველოში მხოლოდ 7 ათეული მუნიციპალიტეტია, რომლებიც, სხვადასხვა პარამეტრებით, ერთმანეთისგან ძლიერ განსხვავებულია.[18] ამიტომ, შედარებითი ანალიზისათვის შეუძლებელია გამოყენებულ იქნას ერთი „გაყოფილი" მუნიციპალიტეტის მუშაობის შედარება სხვა რომელიმე მუნიციპალიტეტთან, მაგალითად, ისეთი დიდი თვითმმართველი

[18] იხ. დანართი 1, გვ. 55

ერთეულებისათვის, როგორიცაა ზუგდიდისა და გორის მუმუნიციპალიტეტები, რომლებსაც მოსახლეობის რაოდენობითა და სხვა პარამეტრებით დიდი ქალაქები თუ შეედრება, მსგავსი „მეწყვილის" შერჩევა პრაქტიკულად შეუძლებელია.

ამასთანავე, 2014 წელს თვითმმართველი ქალაქების გამოყოფა მოხდა ძირითადად მსხვილი მუნიციპალიტეტებიდან, რომლებშიც მდებარეობს მსხვილი ურბანული/რეგიონული ცენტრები. გაყოფილი მუნიციპალიტეტები არ იყვნენ საშუალოსტატისტიკური ერთეულები; ანუ „საშუალო ზომის" მუნიციპალიტეტები, ამიტომ არამართებული იქნებოდა მათი მაჩვენებლების შედარება საქართველოს ყველა მუნიციპალიტეტის ჯამურ საშუალო მაჩვენებლებთან (ანალიზისათვის საჭირო ცალკეული შემთხვევების გარდა).

ამიტომ, ახალი მუნიციპალიტეტების შექმნით გამოწვეული ცვლილებების შედარებითი ანალიზისთვის შემდეგი გზაავირჩიეთ: მათი მუშაობის ხარისხის აგრეგირებული, ანუ შეჯამებული მაჩვენებლების შედარება სხვა, „გაუყოფელი" მუნიციპალიტეტების ჯგუფის ასევე აგრეგირებულ, პარამეტრებთან. შესადარებელ ობიექტად შერჩეულ იქნა სხვადასხვა პარამეტრების მიხედვით მსგავსი ნიშანთვისებების მქონე, იმავე რაოდენობის მუნიციპალიტეტების ჯგუფი და ანალიზი ამ ორი ჯგუფის - გაყოფილი (საკვლევი) და გაუყოფელი (საკონტროლო) მუნიციპალიტეტების მუშაობის შედეგების ამსახველი სხვადასხვა პარამეტრების შედარების საფუძველზე ჩატარდა.

ამდენად, კვლევის ფარგლებში მოხდა საკვლევი 14 მუნიციპალიტეტის მონაცემების გაყოფამდე არსებული შვიდი მუნიციპალიტეტის დონეზე აგრეგირება, ანუ, შეჯამება. შემდეგ მოხდა **მუნიციპალიტეტების საკონტროლო ჯგუფის შერჩევა:** ცალკეული პარამეტრების მიხედვით „გამსხვილებული" ერთეულების მსგავსი ისეთი შვიდი თვითმმართველი ერთეულის მონაცემების გაანალიზება, რომელთა ტერიტორიული მოწყობა ბოლო პერიოდში არ შეცვლილა (არ გაყოფილა).

კვლევისათვის საანალიზოდ ავიღეთ მუნიციპალიტეტების შემდეგი ორი ჯგუფი (მათგან პირველი ერთობლიობა „გაყოფილი" მუნიციპალიტეტების წყვილების მონაცემების დაჯამებით არის მიღებული):

საკვლევი მუნიციპალიტეტების ჯგუფი	საკონტროლო მუნიციპალიტეტების ჯგუფი
ამბროლაური ახალციხე მცხეთა თელავი ოზურგეთი ზუგდიდი გორი	ცაგერი ჭიათურა ქარელი ყვარელი ქობულეთი ზესტაფონი ხაშური

საკონტროლო ჯგუფის მუნიციპალიტეტების შერჩევის კრიტერიუმებად აღებულ იქნა საკვლევ ჯგუფთან მათი მსგავსება შემდეგი პარამეტრების მიხედვით (იხ. დანართი 1):

1) **მუნიციპალური ცენტრების მოსახლეობის თანაფარდობა მთლიან მოსახლეობასთან,** რამდენადაც ქალაქის ტიპის დასახლებებისა და უპირატესად სასოფლო ტერიტორიების საჭიროებების განსხვავებული სპეციფიურობა დიდწილად გავლენას ახდენს საჯარო ფინანსური ნაკადების მიმართულებებზე, რაც 2014 წელს ქალაქების ცალკე მუნიციპალიტეტებად გამოყოფის ერთ-ერთი არგუმენტი იყო. საკვლევ ჯგუფში ეს მაჩვენებელი შეადგენს 33.5%-ს, ხოლო საკონტროლო ჯგუფში 30.0%-ს.

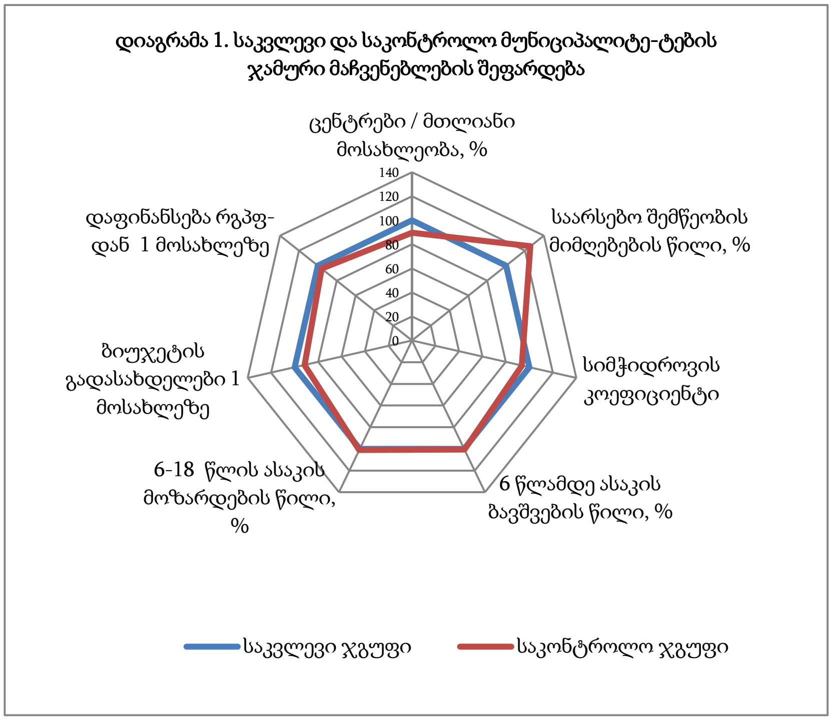
2) **ტერიტორიაზე განსახლების საშუალო სიმჭიდროვე** (მოსახლეობის საერთო რაოდენობის შეფარდება ფართობთან), რაც გავლენას ახდენს რესურსების გეოგრაფიული ფაქტორებით განპირობებულ გადანაწილებასა და მართვის ეფექტურობაზე. საკვლევ ჯგუფში ის შეადგენს 69.54-ს 1 კვ.კმ-ზე, ხოლო საკონტროლო ჯგუფში 65.15-ს.

3) **6 წლამდე ბავშვების წილი მოსახლეობაში**, რამდენადაც ადრეული და სკოლამდელი აღზრდისა და განათლების დაწესებულებების შექმნა და მათი ფუნქციონირების უზრუნველყოფა წარმოადგენს მუნიციპალიტეტების საკუთარ უფლებამოსილებას, რომელზეც მნიშვნელოვანი საბიუჯეტო რესურსის მიმართვა ხდება, მისი აუცილებლობიდან გამომდინარე. საკვლევ ჯგუფში ის შეადგენს 7.9%-ს, ხოლო საკონტროლო ჯგუფში 8,0%-ს.

4) **6-დან 18 წლამდე მოზარდების წილი მოსახლეობაში,** რომელიც მნიშვნელოვნად განსაზღვრავს მუნიციპალიტეტების ასევე საკუთარი უფლებამოსილების - სკოლისგარეშე აღზრდის დაწესებულებების შექმნისა და მათი ფუნქციონირების განხორციელებაზე საბიუჯეტო რესურსის მიმართვას. საკვლევ ჯგუფში ის შეადგენს 24.5%-ს, ხოლო საკონტროლო ჯგუფში 24.7%-ს.

5) **საარსებო შემწეობის მიმღებთა წილი მოსახლეობაში,** რაც გავლენას ახდენს მუნიციპალიტეტების სოციალური პროგრამების პაკეტის მოცულობაზე. საკვლევ ჯგუფში ის შეადგენს მოსახლეობის 14.0%-ს, ხოლო საკონტროლო ჯგუფში 17.6%-ს.

6) **ერთ სულ მოსახლეზე გადაანგარიშებული საბიუჯეტო რესურსი**, რამდენადაც ის აჩვენებს მოსახლეობის რაოდენობასთან მიმართებაში მუნიციპალიტეტების საფინანსო-ეკონომიკური რესურსებით უზრუნველყოფის დონეს. 2012-13 წლებში ის პრაქტიკულად ერთნაირი იყო და საკვლევ ჯგუფში მხოლოდ 2.2 პროცენტით იყო მეტი. ამდენად, თვითმმართველი ქალაქების გამოყოფამდე 1 სულ მოსახლეზე საბიუჯეტო რესურსის თვალსაზრისით საკონტოლო და საკვლევი ჯგუფის მუნიციპალიტეტებს ერთნაირი სასტარტო პირობები ჰქონდათ. 2015-16 წლებში ეს სხვაობა 9.5 %-მდე გაიზარდა: საკვლევ ჯგუფში ეს მაჩვენებელი ერთ სულ მოსახლეზე 427.1 ლარს შეადგინს, ხოლო საკონტროლო ჯგუფში - 390.9 ლარს.



7) **რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან დაფინანსება, გადაანგარიშებული 1 სულ მოსახლეზე,** რომელიც მუნიციპალური ბიუჯეტების ცენტრალურიდან შევსების მნიშვნელოვანი წყაროა და გავლენას ახდენს კაპიტალური ინვესტიციების განხორციელებაზე. საკვლევ ჯგუფში 2016 წელს ეს მაჩვენებელი ერთ სულ მოსახლეზე 87.7 ლარს შეადგენს, ხოლო საკონტროლო ჯგუფში - 84.0 ლარს.

მუნიციპალიტეტების საკონტროლო ჯგუფის

შერჩევისას ყურადღება მიექცა იმას, რომ აღებული პარამეტრებით აღნიშნულ ერთობლიობათა ჯამური მაჩვენებლები ერთმანეთან მაქსიმალურად მიახლოებული ყოფილიყო, რამაც კვლევისას მათი მუშაობის სხვადასხვა მაჩვენებლების ობიექტური შედარების საშუალება მოგვცა.

როგორც დიაგრამიდან ჩანს, მხოლოდ მოსახლეობაში საარსებო შემწეობის მიმღებთა წილი იძლევა საგრძნობ ფარდობით სხვაობას საკვლევი და საკონტროლო მუნიციპალიტეტების ერთობლიობების შესარჩევი პარამეტრების ურთიერთშედარებისას. როგორც ეს ზემოთ იქნა აღნიშნული, ეს სხვაობა 3.6 პროცენტულ პუნქტს არ აღემატება.

გარდა ზემოაღნიშნული პარამეტრების მიხედვით მსგავსებისა, მუნიციპლიტეტების საკონტროლო ჯგუფის შერჩევისას გათვალიწინებულ იქნა აგეთვე მათ შორის ეკონომიკური, გეოგრაფიული და დემოგრაფიული თავისებურების მსგავსების არსებობაც. ყურადღება მიექცა, მაგალითად, სოფლის მეურნეობის სექტორს, მაღალმთიანობის ხარისხს და სხვა ფაქტორების მიხედვით მსგავსებებს.

რაც ძალიან მნიშვნელოვანია, ასეთმა მიდგომამ საშუალება მოგვცა, კვლევის შედეგებში უზრუნველყოფილიყო ცალკეული მუნიციპალიტეტების თავისებურებების და მართვის სუბიექტური ფაქტორების მაქსიმალურად ნიველირება. ასეთი თავისებურებები შეიძლება იყოს: კონკრეტული გამგებლის/მერის კვალიფიკაცია და პირადი უნარები; სახელმწიფო ბიუჯეტიდან რომელიმე მიმართულების ერთჯერადი, მსხვილი დაფინანსება; რომელიმე მუნიციპალიტეტიდან მოწოდებული ინფორმაციის ნაკლებსანდოობა და სხვა. ჯამურ მაჩვენებლებში ასეთი ფაქტორები, როგორც წესი, თავს აღარ იჩენს და მუნიციპალიტეტების ჯგუფების მონაცემთა შედარება გვაჩვენებს სხვაობებს, რომლებიც სისტემური ფაქტორით, ანუ ადმინისტრაციული ცენტრის (ქალაქის) ცალკე გამოყოფით და მუნიციპალიტეტების ხელისუფლების მოწყობის ცვლილებით არის გამოწვეული.

მუნიციპალური სერვისების ხარისხის და სოციალური მომსახურების შედარებითი ანალიზისთვის გამოყენებულ იქნა საკვლევი 14 მუნიციპალიტეტის და საკონტროლო 7 მუნიციპალიტეტის 2015-16 წლების მონაცემები, რომლებიც, ძირითადად გამგეობებისა და მერიების მხრიდან მოწოდებულ ინფორმაციას ეყრდნობა. ფინანსური და ადმინიტრაციული ეფექტიანობის ანალიზისთვის 2012-2013 და 2015-2016 წლების საბიუჯეტო და პერსონალის შესახებ მონაცემები იქნა გამოყენებული.

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ საანალიზოდ არ იქნა აღებული 2014 წლის მონაცემები, რამდენადაც ახალმა მუნიციპალიტეტებმა მუშაობა დაიწყეს 2014 წლის 15 ივნისის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების არჩევნების შედეგების ოფიციალურად გამოცხადების შემდეგ, ანუ მათი ბიუჯეტების გამიჯვნა მოხდა საბიუჯეტო წლის შუაში[19]. ამ ფაქტორის გამო მუნიციპალიტეტების გაყოფის ეფექტების საკვლევად ამ წლის პირველი ნახევრისა და მეორე ნახევრის მონაცემების შედარებაზე უფრო რელევანტური იყო 2012-2013 და 2015-2016 წლების საშუალოწლიური მაჩვენებლების, ცალკეულ შემთხვევებში კი - 2015 წლის მაჩვენებლების შედარება 2013 წელთან.

მუნიციპალური მომსახურება მრავალ სფეროს მოიცავს, ამიტომაც, ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების მუშაობის ხარისხი ბევრი სხვადასხვა მაჩვენებლით უნდა დახასიათდეს. მაშინ როდესაც ზოგიერთი სერვისისათვის მუნიციპალიტეტის მოსახლეობის სიდიდე/ზომა შეიძლება ჩაითვალოს მნიშვნელოვან ელემენტად მიწოდებული სერვისის ხარჯთეფექტურობის ასახსნელად, სხვა სერვისისათვის სხვა ცვლადები (მაგალითად, მოსახლეობის

[19] საქართველოს მთავრობის დადგენილება №384 11.06.2014 "საქართველოს ორგანული კანონის "ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის" 152-ე მუხლის საფუძველზე შექმნილი ახალი მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტების შედგენის, საბიუჯეტო შემოსულობებისა და გადასახდელების, 2014 წლის ბოლომდე პერიოდისთვის, გადანაწილების დროებითი წესის დამტკიცების შესახებ" https://matsne.gov.ge/index.php?option=com_ldmssearch&view=docView&id=2370947&lang=ge

სიმჭიდროვე, ალტიმეტრული ფაქტორები, მოსახლეობის ასაკის სტრუქტურა) უფრო მეტად რელევანტურია.[20] შესაბამისად, ეს კომპლექსური საკითხი სხვადასხვა პარამეტრების ხარისხობრივ და რაოდენობრივ ანალიზს საჭიროებს. მეორეს მხრივ, სახეზეა სხვა ინფორმაციის და სტატისტიკური მონაცემების შეზღუდული ხელმისაწვდომობა და დაბალი ხარისხი.

ამ გარემოებების გათვალისწინებით, წინამდებარე კვლევის ფარგლებში, ეფექტიანობასთან დაკავშირებული საკითხების ფართო წრიდან რამდენიმე მიმართულებაზე კონცენტრირება და შეზღუდული რაოდენობის მუნიციპალური სერვისების განხილვა გადაწყდა. აღნიშნული სფეროები ისე შეირჩა, რომ შეძლებისდაგვარად სრულფასოვნად დაგვეხასიათებინა მუნიციპალიტეტების ორგანოების მუშაობის ხარისხი. შეფასებისთვის გამოყენებული საკითხების წრე, პირობითად, შემდეგ ჯგუფებად იყოფა:

- მუნიციპალიტეტის ფინანსური და ადმინისტრაციული ეფექტიანობა
- კომუნალური სერვისებით მოსახლეობის უზრუნველყოფა
- სოციალური სერვისებით უზრუნველყოფა
- ადგილობრივ თვითმმართველობაში მოქალაქეთა მონაწილეობა

ამ ოთხი ჯგუფის საკითხების შეფასებისთვის საჭირო სხვადასხვა მაჩვენებლების შესასწავლად, განხორციელდა რაოდენობრივი მონაცემების მოგროვება, სისტემატიზაცია, მონაცემთა ბაზების ფორმირება და შესაბამისი გაანგარიშებები. ამასთანავე, კვლევის ფარგლებში, რაოდენობრივი ანალიზისთვის, განხორციელდა ინფორმაციის ღია წყაროებიდან მოძიებაც.

ინფორმაცია მოპოვებულ იქნა 21 მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანოებიდან, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურიდან, სამი სამინისტროდან და სტატისტიკის ეროვნული სამსახურიდან, ასევე სხვადასხვა ღია წყაროდან. ამასთანავე, გაანალიზდა და კვლევაში აისახა მუნიციპალიტეტების საბიუჯეტო შემოსავლების და ხარჯების სტატისტიკა.

გარდა ზემოაღნიშნულისა, კვლევისათვის საინტერესო იყო მუნიციპალიტეტის გაყოფამდე და გაყოფის შემდეგ მოსახლეობის მუნიციპალიტეტების ორგანოების მუშაობითა და მათ მიერ ადგილობრივი სერვისებს მიწოდებით კმაყოფილების შედარება, რისთვისაც საკვლევი თვითმმართველი ერთეულების მოსახლეობის კმაყოფილების დონე შედარდა მუნიციპალიტეტების საკონტროლო ჯგუფის ანალოგიურ მაჩვენებლებს. შესაბამისი ინფორმაცია მოგვაწოდა ორგანიზაციამ ACT, რომელმაც გაეროს განვითარების პროგრამის UNDP დაკვეთით 2013, 2015 და 2017 წლებში ჩაატარა „საზოგადოებრივი მომსახურებებით საქართველოს მოსახლეობის კმაყოფილების დონის კვლევის" სამი ტალღა. ადგილობრივი ხელისუფლების კომპეტენციაში შემავალი საჯარო მომსახურებებით მოსახლეობის კმაყოფილების დონის შედარებითი ანალიზისთვის გამოყენებულ იქნა იმ კონკრეტული მომსახურებების მიხედვით (ნარჩენების გატანა, საგზაო ინფრასტრუქტურა) მოსახლეობის სუბიექტური შეფასებები, რომელთა თაობაზე კვლევებით მიღებული მონაცემები, საკვლევი და საკონტროლო მუნიციპალიტეტებიდან შერჩევაში მოხვედრილი რესპონდენტების რაოდენობის სტატისტიკური შეფასების სანდოობის თვალსაზრისით, დამაკმაყოფილებელი იყო.

მოპოვებული ინფორმაციიდან ანგარიშში გამოყენებულ იქნა მხოლოდ იმ მაჩვენებლების შედარებით მიღებული დასკვნები, რომლებიც სარწმუნოდ და ურთიერთშესადარისად იქნა მიჩნეული.

[20] The size of municipalities, efficiency and citizen participation, Local and Regional Authorities in Europe No. 56, 1998

3. ხელისუფლების არგუმენტები VS კვლევის შედეგები

ქვემოთ მოყვანილ ცხრილში მოცემულია კვლევის შედეგად მიღებული დასკვნების შედარება ხელისუფლების მიერ 2014 წელს განხორციელებული ცვლილებების კრიტიკულ შეფასებებთან, რაც საფუძვლად დაედო 2017 წელს ამ ცვლილებების უკუპროცესის განხორციელებას.

ხელისუფლების მოსაზრებები/არგუმენტები	კვლევის შედეგები/დასკვნები
2017 წელს ხელისუფლებამ განაცხადა, რომ მუნიციპალიტეტების გაყოფის შედეგად არ გაზრდილა მათი საკუთარი შემოსავლები.	ადგილობრივი გადასახადების, ცალკეული მოსაკრებლებისა და სხვა შემოსავლების მობილიზების თვალსაზრისით, გაყოფილი მუნიციპალიტეტების ჯგუფმა მეტი ეფექტურობა აჩვენა, საკონტროლო ჯგუფთან შედარებით,[21] მაგალითად: • საკვლევი ჯგუფის მუნიციპალიტეტებში საგადასახადო შემოსავლებმა 2016 წელს უფრო მეტად მოიმატა (133%-ით), საკონტროლო ჯგუფთან შედარებით (122%-ით) და 1 სულ მოსახლეზე 95.6 ლარი შეადგინა, როცა საკვლევ ჯგუფში ამ მაჩვენებელმა მხოლოდ 73.2 ლარს მიაღწია. • 2015-16 წლებში, 2012-13 წლებთან შედარებით, გაყოფილ მუნიციპალიტეტებში 70.8%-ით გაიზარდა დასახლებული ტერიტორიის დასუფთავების მოსაკრებლის ამოღება, ხოლო გაუყოფელში - 12.1%-ით. • იმავე პერიოდში შემოსავლები ჯარიმებიდან გაყოფილ მუნიციპალიტეტებში 68.3%-ით, ხოლო გაუყოფელ მუნიციპალიტეტებში - 49%-ით გაიზარდა. • 2015-16 წლებში, 2012-13 წლებთან შედარებით, გაყოფილი მუნიციპალიტეტების ჯამურ შემოსულობებში გადასახადების წილი გაიზარდა 3.4 პროცენტული პუნქტით.
მუნიციპალიტეტების გაყოფის შედეგად ქალაქისა და სათემო მუნიციპალიტეტების ჯამური ბიუჯეტი მეტია, ვიდრე მანამდე არსებული ერთიანი მუნიციპალი-ტეტის ბიუჯეტი. ხელისუფლების აზრით, ეს განსხვავება მიღწეულ იქნა არა საკუთარი შემოსავლების ზრდის, არამედ სახელმწიფო ბიუჯეტიდან დამატებითი ტრანსფერების გამოყო-ფის ხარჯზე (სახელმწიფო ბიუჯეტი-დან გაღებული იქნა დამატებითი ხარჯები).	გაყოფილი მუნიციპალიტეტეის საბიუჯეტო შემოსულობები ჯამურად გაიზარდა 1.5-ჯერ, თითქმის ასევე - 1.4-ჯერ გაიზარდა საკონტროლო ჯგუფის მუნიციპალიტეტების შემოსულობები. 2015-16 წლებში მუნიციპალიტეტების საკვლევი ჯგუფისთვის გადაცემული ტრანსფერების ზრდა 56%-ით მეტია საკონტროლოსთვის გადაცემულზე, რაც ძირითადად გათანაბრებითი ტრანსფერის ფორმულაში მონაცემების ცვლილებამ განაპირობა. კვლევამ აჩვენა, რომ საკონტროლო ჯგუფის შემოსულობების ზრდის ასეთივე მნიშვნელოვანი ფაქტორი 2015-16 წლებში ფინანსური აქტივების კლება იყო. ორივე ჯგუფის მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტების სტრუქტურა და ცენტრალური ბიუჯეტიდან მიღებულ ტრანსფერებზე მათი დამოკიდებულების ხარისხი ერთნაირი იქნებოდა, საკონტროლო ჯგუფის მუნიციპალიტეტებს რომ არ გაეხარჯათ საკუთარი ფინანსური აქტივები: ბიუჯეტებში გრანტების წილებს შორის სხვაობა ასეთ შემთხვევაში 3 პროცენტულ პუნქტს არ გადააჭარბებდა.[22]

[21] იხ. გვ. 20-21: შემოსულობები
[22] იხ. გვ. 18-22: შემოსულობები

ხელისუფლების მტკიცებით, მუნიციპალიტეტების გაყოფის შედეგად მინიმუმ გაორმაგდა ადმინისტრაციული ხარჯები, ერთის მაგივრად ორი თვითმმართველი ერთეულის და შესაბამისად მათი ორგანიზაციების შექმნის შედეგად.	არ დასტურდება მუნიციპალიტეტების გაყოფის შედეგად ადმინისტრაციული ხარჯების გაორმაგება: 2015 წელს, 2013 წელთან შედარებით, საკონტროლო ჯგუფში ისინი გაიზარდა 66%-ით, მ.შ. საკრებულოსა და გამგეობის შრომის ანაზღაურების ხარჯები - 60%-ით.[23] მნიშვნელოვანია, რომ 1 სულ მოსახლეზე გადაანგარიშებით, 2016 წელს შესწავლილი მუნიციპალიტეტების ორივე ჯგუფმა თითქმის ერთნაირი ხარჯი გასწია ადმინისტრაციული აპარატის შენახვაზე (გაყოფილი მუნიციპალიტეტების ჯგუფში ეს მაჩვენებელი 1.3 ლარით ნაკლებია).[24] არ დასტურდება გაყოფის გამო მუნიციპალური ორგანიზაციების შენახვაზე გაწეული ხარჯების გაორმაგება: 2015-16 წლებში, 2012-13 წლებთან შედარებით, გაყოფილ მუნიციპალიტეტებში სუბსიდიების ოდენობა გაიზარდა 53%-ით მაშინ, როცა საკონტროლო მუნიციპალიტეტების ჯგუფში ამ მატებამ 64%, ხოლო ქვეყნის სხვა მუნიციპალიტეტებში (საკვლევის გარდა) 67% შეადგინა.[25]
ხელისუფლების მტკიცებით, მუნიციპალიტეტების გაყოფის ფაქტორის გავლენით კაპიტალური ხარჯების მოცულობა შემცირდა მიმდინარე, მათ შორის, ადმინის-ტრაციული ხარჯების ზრდის პროპორციულად, რაც თავის მხრივ ნეგატიურად აისახება როგორც თვითონ მუნიციპალიტეტების, ასევე მთლიანად ქვეყნის ეკონომიკურ განვითარებაზე.	დასტურდება ადმინისტრაციული ხარჯების ზრდის კვალობაზე კაპიტალური ხარჯების მოცულობის შემცირება: • 2015-16 წლების გადასახდელებში არაფინანსური აქტივების ზრდის წილი (რომელშიც ძირითადად აისახება კაპიტალური ხარჯები), გაყოფილი მუნიციპლიტეტების საბიუჯეტო გადასახდელებში 35.5%-ს შეადგენს, ხოლო საკონტროლო ჯგუფში 42.3%-ს, სხვაობა 6.8 პროცენტული პუნქტია.[26] • იმავდროულად, საერთო დანიშნულების სახელმწიფო მომსახურების მუხლის წილი (რომელშიც ექცევა მუნიციპალური ორგანოების ადმინისტრაციული ხარჯები) 4,6 პროცენტული პუნქტით მეტია გაყოფილი მუნიციპალიტეტების ჯგუფში, მუნიციპალიტეტების საკონტროლო ჯგუფთან შედარებით.[27]
2017 წელს ხელისუფლებამ განა-ცხადა, რომ გაყოფა არ გამოდგა ეკონომიკური აქტივობის წახალი-სების ფაქტორად. ადმინისტრაციულ-ტერიტორიუ-ლი რეფორმის დაწყებისას იყო მოლოდინი, რომ ახალი მუნიციპა-ლური ცენტრების შექმნით გაუ-მჯობესდებოდა მათი გეოგრაფიულ-სატრანსპორტო მისაწვდომობა და ისინი შეასრულებდნენ ეკონომი-კური, კულტურული და სოციალური მიზიდულობის ცენტრების როლს მიმდებარე დასახლებებისათვის.	2014 წელს არ ჩატარდა თვითმმართველი ქალაქების გამოყოფის შემდეგ დარჩენილი ტერიტორიების საპილოტო ოპტიმიზაცია, არ შეიქმნა ახალი მუნიციპალური ცენტრები, ერთსა და იმავე ქალაქში ამოქმედდა საქალაქო და სათემო მუნიციპალიტეტების მმართველი ორგანოები. შესაბამისად, არ განვითარდა ახალი მიზიდულობის ცენტრები, რომლებიც გარკვეულწილად ხელს შეუწყობდნენ ეკონომიკური აქტივობის წახალისებას. უნდა აღინიშნოს, რომ სათემო მუნიციპალიტეტის ორგანოების სხვა მუნიციპალიტეტში განთავსების პრეცენდენტი მანამდეც იყო და ამჟამადაც არის, ხელვაჩაურის მუნიციპალური ორგანოების ქ.ბათუმში მდებარეობის სახით.

[23] იხ. გვ. 24: გადასახდელები
[24] იხ. გვ. 25-26: გადასახდელები
[25] იხ. გვ. 26: გადასახდელები
[26] იხ. გვ. 24: გადასახდელები
[27] იხ. გვ. 28: გადასახდელები

2014 წელს თვითმმართველი ქალაქების გამოყოფასთან დაკავში-რებით იყო მოლოდინი, რომ მათი მართვის ორგანოები კონცენტრირე-ბული იქნებიან საკუთარი პრობლე-მების მოგვარებაზე და თავის ბიუჯეტს იმ მიმართულებებით გახარჯავენ, რომელიც მნიშვნელო-ვანია ურბანული ზრდისა და ქალაქის სპეციფიური პრობლემების გადასა-წყვეტად. 2017 წელს ხელისუფლებამ განაცხადა, რომ მუნიციპალიტე-ტების ქალაქად და სოფლებად დაყოფა ხელოვნურია, შესაბამისად, განვითარებაზე მიმართული ხარჯვა უნდა ეფუძნებოდეს მთლიანად მუნიციპალიტეტის პრობლემების გადაჭრის და განვითარების კომპლე-ქსურ, ერთიან ხედვას. სოფლების პრობლემატიკის გადაჭრაც უნდა მოხდეს ამ მიდგომით და არა „ქალაქის“ და „სოფლის“ ბიუჯეტის ხელოვნური გამიჯვნით.	გამართლდა მოსაზრება იმის თაობაზე, რომ ურბანული და რურალური ზონების მოსახლეობის საჭიროებების განსხვავებულობა აისახებოდა ბიუჯეტების ხარჯვითი ნაწილის სტრუქტურაზე იმგვარად, რომ ქალაქები და თემები, განცალკევებულად არსებობის პირობებში, დაფინანსების განსხვავებულ საბიუჯეტო პრიორიტეტებს აირჩევდნენ. • თვითმმართველმა ქალაქებმა, თვითმმართველ თემებთან შედარებით, 2015-16 წლებში საკუთარი ბიუჯეტებიდან მეტი სახსრები მიმართეს სპორტისა და კულტურის, გარე განათების, ჩამდინარე წყლების მართვის, ნარჩენების მართვის, ტრანსპორტისა და გზების განვითარების დაფინანსებაზე. • თვითმმართველმა თემებმა, თვითმმართველ ქალაქებთან შედარებით, 2015-16 წლებში მეტი საბიუჯეტო სახსრები მიმართეს მუნიციპალური ორგანოების, კომუნალური მეურნეობისა (წყალმომარაგება, გარე განათება) და ბინათმშენებლობის, სოციალური დაცვის პროგრამებისა და სოფლის მეურნეობის განვითარების დაფინანსებაზე.[28] • კვლევამ ასევე აჩვენა, რომ გაყოფილ მუნიციპალიტეტებში სოციალური პროგრამების დიფერენცირების მეტი შესაძლებლობა და ქალაქი-სოფლის ადგილობრივი თავისებურებების მეტად გათვალისწინების საშუალება გაჩნდა.[29]
ხელისუფლების მტკიცებით, მუნიციპალიტეტების გაყოფის გაუარესდა ხარჯვის ეფექტიანობა, სერვისების ხარისხი და მათზე ხელმისაწვდომობა არ გაუმჯობე-სებულა, რიგ შემთხვევებში კი გაუარესდა კიდეც, რესურსების არაეფექტიანი გაყოფის გამო.	არ დასტურდება მუნიციპალიტეტების გაყოფის შედეგად სერვისების ხარისხისა და ხარჯვის ეფექტიანობის გაუარესება: • 2015-16 წლებში გაყოფილი მუნიციპალიტეტების მუშაობა, გაუყოფელი მუნიციპალიტეტების ჯგუფთან შედარებით, ხასიათდებოდა როგორც დასუფთავებისა და ნარჩენების გატანაზე სერვისის მიწოდების ზრდის უკეთესი დინამიკით, ასევე ამ მიზნით გამოყოფილი საბიუჯეტო სახსრების ხარჯვის ეფექტიანობითა და, ხარჯებთან შედარებით, დასუფთავების მოსაკრებლის ამოღების ბალანსის გაუმჯობესებით.[30] • მიუხედავად იმისა, რომ 2015-16 წლებში გაყოფილი მუნიციპალიტეტები საბიუჯეტო გადასახდელების ნაკლებ წილს ხარჯავდნენ სკოლამდელი აღზრდის სფეროს დაფინანსებაზე, მათთან რამდენადმე (8 პროცენტული პუნქტით) უკეთესია 0-დან 6 წლამდე ბავშვთა კონტინგენტის სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებებში ადგილებით უზრუნველყოფის მაჩვენებელი და ნაკლებია სფეროში დასაქმებულთა ფარდობითი საშტატო რაოდენობა.[31] • ადგილობრივი გზების მშენებლობა-რეაბილიტაციის მიმართულებით მუშაობაში ორივე ჯგუფის მუნიციპალიტეტებმა 2015-16 წლებში დაახლოებით ერთნაირი ეფექტურობა აჩვენეს.[32]

[28] იხ. გვ. 28-29: გადასახდელები
[29] იხ. გვ. 39-43: სოციალური დაცვა
[30] იხ. გვ. 32-33: ნარჩენების მართვა
[31] იხ. გვ. 34-35: სკოლამდელი აღზრდა
[32] იხ. გვ. 36: ადგილობრივი გზები

რეფორმა გულისხმობდა დიდი მუნიციპალიტეტების შემცირებას შედარებით ოპტიმალური ზომამდე, რაც გადაწყვეტილებათა მიღების პროცესში მოქალაქეთა მონაწილეობას შეუწყობდა ხელს. 2017 წელს ხელისუფლებამ განაცხადა, რომ გაყოფილ მუნიციპალიტეტებში მოქალაქეთა ნდობა თვითმმართველობისადმი და მათი ჩართულობა თვითმმართველობის განხორციელებაში არსებითად არ შეცვლილა.	კვლევამ აჩვენა, რომ საკვლევ ჯგუფში, პეტიციების სახით გამოვლენილი მოქალაქეთა აქტივობის, ადგილობრივი ხელისუფლების ანგარიშვალდებულების შესრულებისა და მოქალაქეთა მონაწილეობის ახალი ფორმების დანერგვის დონე შედარებით უფრო მაღალია. აგრეთვე, საკვლევი ჯგუფის მუნიციპალიტეტების საშუალო მაჩვენებელი ადგილობრივი თვითმმართველობის ინდექსში მაღალია როგორც ქვეყნის საშუალო მაჩვენებელთან, ასევე საკონტროლო ჯგუფის მაჩვენებლებთან შედარებით.[33] აღსანიშნავია, რომ ხანმოკლე, 3-წლიან პერიოდში მოქალაქეთა თვითმმართველობისადმი ნდობისა და მათი ჩართულობის მკვეთრი ზრდის მოლოდინი არც არსებობდა.

[33] იხ. გვ. 43-47: მოქალაქეთა მონაწილეობა ადგილობრივ თვითმმართველობაში

4. მუნიციპალიტეტის გაყოფის ფისკალური შედეგები

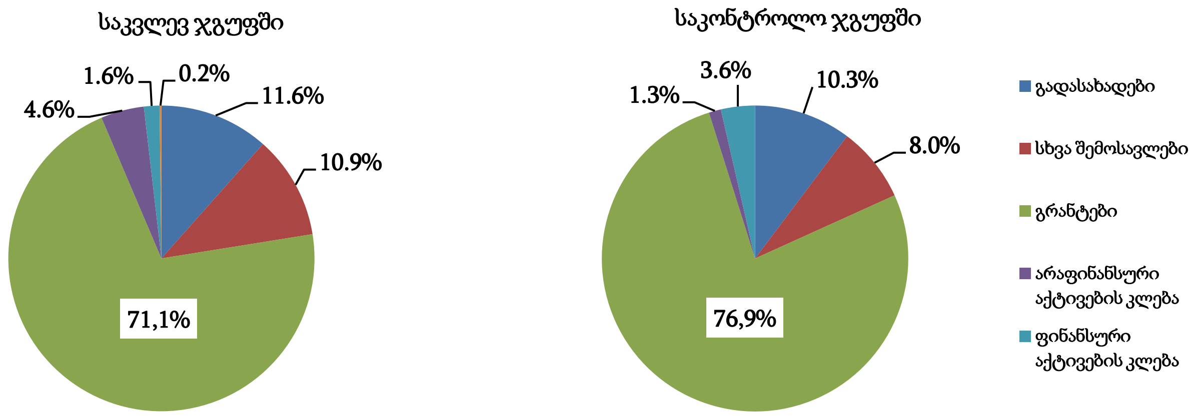
3.1 შემოსულობები

საკვლევი ჯგუფის მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტების შემოსულობებმა 2012-13 წლებში ჯამურად 261,593 ათასი ლარი შეადგინა, ხოლო საშუალოდ, ერთ სულ მოსახლეზე[34] გადაანგარიშებით - 285.5 ლარი. იგივე მაჩვენებლები საკონტროლო ჯგუფის მუნიციპალიტეტებისთვის 171,237 ათას და 279.4 ლარს შეადგენდა. ამდენად, მუნიციპალიტეტების გაყოფამდე საკონტროლო და საკვლევ ჯგუფებში საბიუჯეტო შემოსულობები, ერთ სულ მოსახლეზე გადაანგარიშებით, პრაქტიკულად ერთნაირი იყო.

მუნიციპალიტეტების გაყოფის შემდეგ, 2015-16 წლებში საკვლევი ჯგუფის საბიუჯეტო შემოსულობები 1.5-ჯერ გაიზარდა და ჯამურად 391.3 მილიონ ლარს მიაღწია, რამაც, საშუალოდ წელიწადში ერთ სულ მოსახლეზე გადაანგარიშებით, 427.1 ლარი შეადგინა. თითქმის ასეთივე ტემპით - 1.4-ჯერ გაიზარდა საკონტროლო ჯგუფის მუნიციპალიტეტების შემოსულობები და ჯამურად 239.5 მილიონ ლარს მიაღწია, რამაც, ერთ სულ მოსახლეზე გადაანგარიშებით, წელიწადში 390.9 ლარი შეადგინა.

ფინანსური ეფექტიანობის შეფასებისთვის მნიშვნელოვანია მუნიციპალიტეტების შემოსულობების წყაროების გაანალიზება.

დიაგრამა 2. შემოსულობების სტრუქტურა 2012-13 წლებში



როგორც დიაგრამებიდან ჩანს, 2012-13 წლების პერიოდში საკონტროლო და საკვლევ ჯგუფებში თითქმის იდენტური იყო შემოსულობების სტრუქტურა,[35] რომელშიც უდიდესი წილი ცენტრალური ხელისუფლებიდან მიღებულ გრანტებს ეკავა. საგრანტო შემოსულობები, სახელმწიფო და ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტებიდან მიღებულ ფინანსური სახსრებისაგან - გათანაბრებითი, მიზნობრივი და სპეციალური ტრანსფერებისაგან შედგება.

საკონტროლოსთან შედარებით, საკვლევი ჯგუფის საბიუჯეტო შემოსულობების 2015-16 წლებში ზრდა უმთავრესად განაპირობა ცენტრალური ბიუჯეტიდან მიღებულმა ტრანსფერებმა,

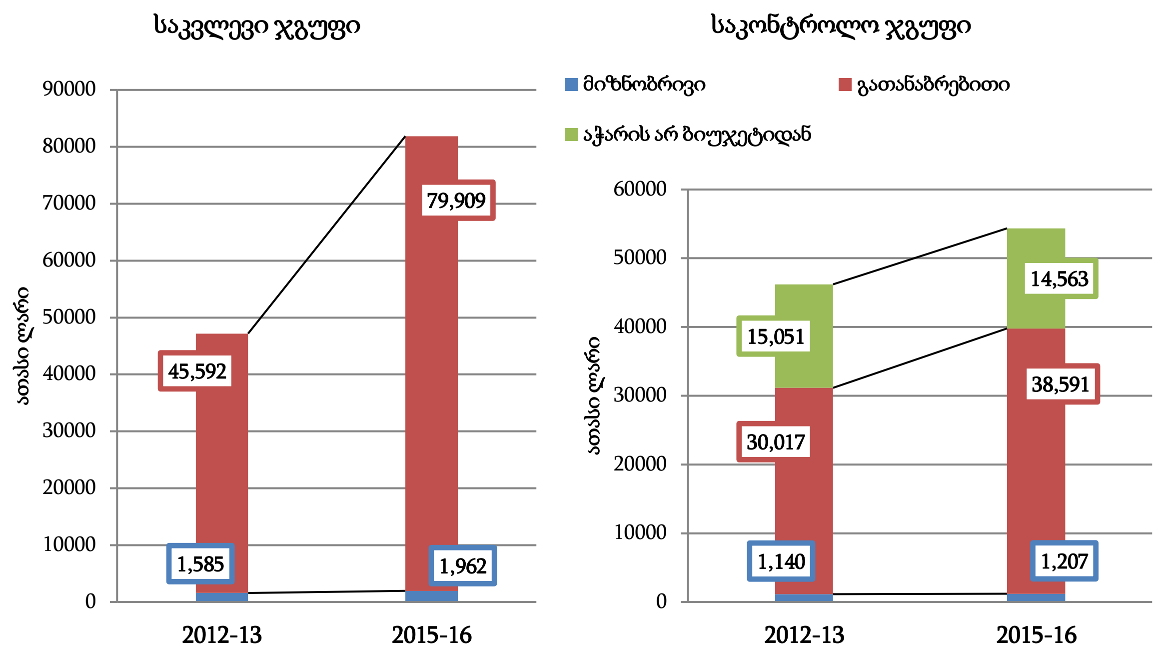
---

[34] მოსახლეობის რაოდენობის მონაცემები აღებულია 2014 წლის საყოველთაო აღწერის ოფიციალური შედეგებით.

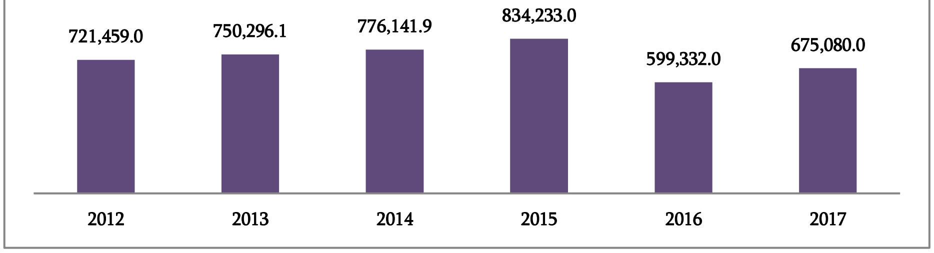
[35] საკვლევი და საკონტროლო ჯგუფების შემოსულობების სტრუქტურისა და ერთ სულ მოსახლეზე გადაანგარიშებით ოდენობის სიახლოვე, ასევე „სასტარტო" ფინანსური პირობების ერთგვაროვნება, ფინანსური ეფექტურობის შედარებითი ანალიზისათვის საკონტროლო ჯგუფის სწორად შერჩევაზე მიუთითებს.

რომლის მოცულობაც ძირითადად დამოკიდებულია სახელმწიფო ბიუჯეტის გათანაბრებითი ტრანსფერის გაანგარიშების ფორმულაზე.

დიაგრამა 3. ტრანსფერების საშუალო წლიური მოცულობა საკვლევ და საკონტროლო ჯგუფებში, ათასი ლარი



სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მუნიციპალიტეტების საკვლევი ჯგუფისთვის 2015-16 წლების პერიოდში გადაცემული ტრანსფერების მოცულობა, 2012-13 წლებთან შედარებით, წელიწადში საშუალოდ 34.7 მლნ. ლარით გაიზარდა (ანუ, 74%-ით, მ.შ. გათანაბრებითი ტრანსფერი - 75%-ით, ხოლო მიზნობრივი ტრანსფერი - 24%-ით). აღსანიშნავია, რომ გათანაბრებითი ტრანსფერის გადანაწილების ფორმულაში ახალი მუნიციპალიტეტების პარამეტრების შეყვანის გამო სხვა მუნიციპალიტეტებისათვის გადასაცემი ამ ტრანსფერის მოცულობის შემცირება არ მომხდარა (იხ.დანართი 2): 2014 წელთან შედარებით, 2015 წელს სახელმწიფო ბიუჯეტი გაიზარდა 734 მლნ. ლარით, ანუ 8 %-ით, შესაბამისად, 58.1 მლნ. ლარით (7.5%-ით) გაიზარდა გათანაბრებითი ტრანსფერისთვის სახელმწიფო ბიუჯეტით განსაზღვრული თანხაც, რის შედეგადაც მოხდა გრანტების ოდენობის მატება ქვეყნის ყველა მუნიციპალიტეტის შემოსულობებში (ცალკეული გამონაკლისების გარდა). თუმცა, მუნიციპალიტეტების საკვლევ და საკონტროლო ჯგუფებს შორის არის 56%-იანი სხვაობა გათანაბრებითი ტრანსფერების მოცულობის ზრდის ტემპებში (საკვლევი ჯგუფის სასარგებლოდ), რაც ტრანსფერის გადანაწილების მოქმედ ფორმულაში მონაცემების ცვლილებამ განაპირობა.

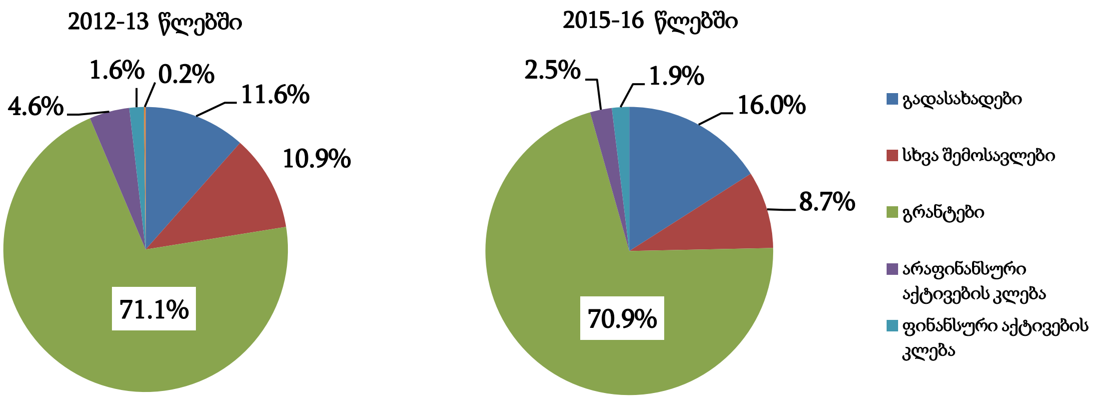


დიაგრამა 4. გათანაბრებითი ტრანსფერის მოცულობის დინამიკა სახელმწიფო ბიუჯეტში, ათასი ლარი

სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გადაცემული გათანაბრებითი ტრანსფერის მაღალ ნაზრდს, სხვა პარამეტრების უცვლელობის შემთხვევაში, საკვლევი ჯგუფის შემოსულობებში გრანტების წილის

ზრდა უნდა გამოეწვია. 2012-13 წლებისა და 2015-16 წლების ჯამური ბიუჯეტების შედარებისას თვალშისაცემია, რომ მუნიციპალიტეტების გაყოფის შედეგად მათი შემოსულობების სტრუქტურა თითქმის არ შეცვლილა, რაც გამოწვეულია იმით, რომ პროპორციულად გაიზარდა სხვა ტიპის საბიუჯეტო შემოსულობებიც, როგორიცაა გადასახადები და სხვა შემოსავლები (მუხლში „სხვა შემოსავლები" აისახება მოსაკრებლებიდან, ჯარიმებიდან და სხვა არასაგადასახადო შემოსავლებიდან მუნიციპალურ ბიუჯეტში შემოსული თანხები).

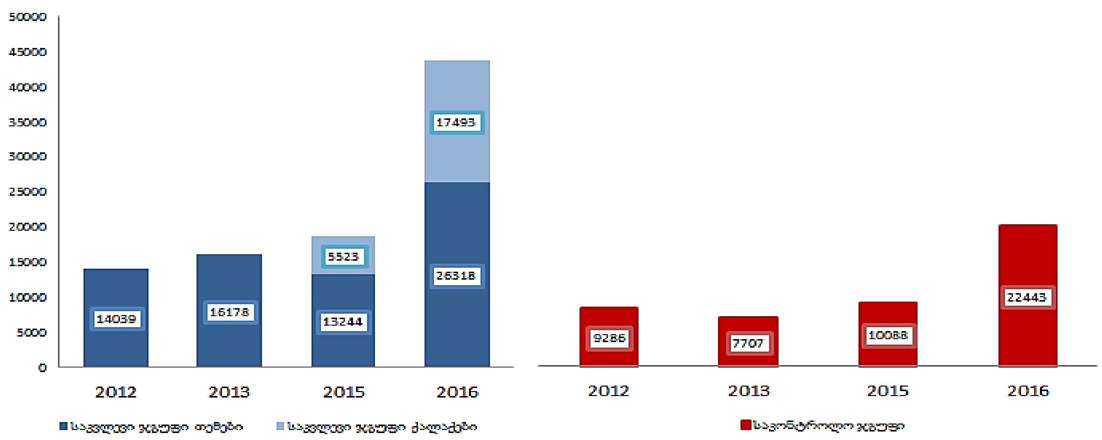
დიაგრამა 5. საბიუჯეტო შემოსულობები საკვლევ ჯგუფში გაყოფამდე და გაყოფის შემდეგ



2016 წლამდე ადგილობრივი ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსულობებს მხოლოდ ქონების გადასახადი წარმოადგენდა. საშემოსავლო გადასახადის ცალკეული სახეების ადგილობრივ ბიუჯეტებში მიმართვამ ქვეყნის მასშტაბით რამდენადმე შეცვალა მუნიციპალიტეტების საბიუჯეტო შემოსულობების სტრუქტურა: თუ 2015 წელს გადასახადების წილი მუნიციპალიტეტების შემოსულობებში ქვეყნის მასშტაბით 12.2%-ს შეადგენდა, 2016 წელს ის გაორმაგდა და 24.3% შეადგინა. საშუალოდ, 2015-16 წლებში მუნიციპალურ ბიუჯეტებში გადასახადებმა შემოსულობების 18.4 პროცენტი შეადგინა, რაც 2012-13 წლების ანალოგიურ მაჩვენებელზე (12.7%) 1.4-ჯერ მეტია.

ქვემოთ მოყვანილი დიაგრამიდან ჩანს, რომ საკვლევი ჯგუფის მუნიციპალიტეტებში საგადასახადო შემოსავლებმა, 2015 წელთან შედარებით, 2016 წელს უფრო მკვეთრად მოიმატა (133%-ით), საკონტროლო ჯგუფთან შედარებით (122%), და 1 სულ მოსახლეზე 95.6 ლარი შეადგინა, როცა საკვლევ ჯგუფში ამ მაჩვენებელმა მხოლოდ 73.2 ლარს მიაღწია.

დიაგრამა 6. საგადასახადო შემოსავლების დინამიკა მუნიციპალურ საბიუჯეტო შემოსულობებში (ათასი ლარი)

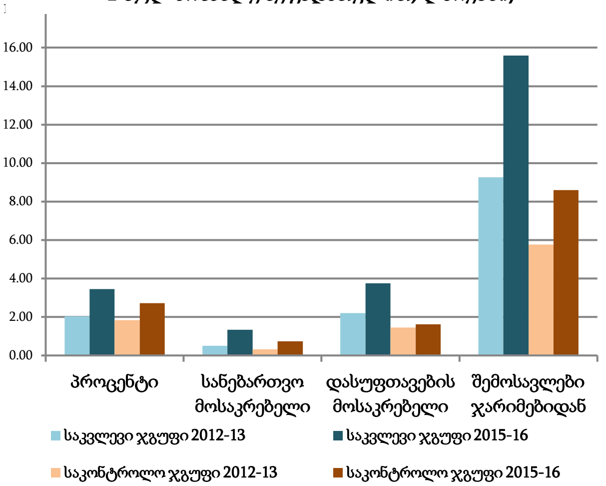


აღსანიშნავია, რომ საკვლევი ჯგუფის თვითმმართველ ქალაქებში, 2015 წელთან შედარებით, 2016 წელს საგადასახადო შემოსავლებმა გაცილებით მეტად მოიმატა (217 %-ით), ვიდრე თვითმმართველ თემებში (99 %-ით), ერთ სულ მოსახლეზე გადაანგარიშებით 2016 წელს ბიუჯეტში შემოსული გადასახადები ასევე ქალაქებში იყო მეტი (114.0 ლ), ვიდრე თემებში (86.3 ლ), რაც ქალაქებში ეკონომიკის უკეთ განვითარებით უნდა იყოს განპირობებული.

შედეგად, 2012-2013 წლებთან შედარებით, 2015-16 წლებისთვის საკვლევი ჯგუფის მუნიციპალიტეტების ჯამურ შემოსულობებში გადასახადების წილი გაიზარდა 11.6%-დან 16.0%-მდე, ხოლო საკონტროლო ჯგუფის მუნიციპალიტეტების შემოსულობებში გადასახადების წილმა, 2012-13 წლებთან შედარებით, მხოლოდ 3.3 პროცენტული პუნქტით მოიმატა. თუმცა, წინა პერიოდთან შედარებით, საკვლევი მუნიციპალიტეტების ჯამურ შემოსულობებში მცირედ, 22.5%-დან 24.7%-მდე მოიმატა გადასახადებისა და სხვა შემოსავლების ერთობლივმა წილმა, როცა 18.2%-დან 23.8%-მდე მოიმატა ამ მაჩვენებელმა საკონტროლო ჯგუფის მუნიციპალიტეტების შემოსავლების სტრუქტურაში.

მუნიციპალიტეტების ფინანსური მდგრადობის შესაფასებლად მნიშვნელოვანია, დეტალურად იქნას შესწავლილი საბიუჯეტო შემოსავლების წყაროები.

დიაგრამა 7. ზოგიერთი შემოსავლის დინამიკა მუნიციპალურ საბიუჯეტო შემოსულობებში (წელიწადში, 1 სულ მოსახლეზე გადათვლით, ლარებში)



2012-13 წლებსა და 2015-16 წლებს შორის მუნიციპალურ ბიუჯეტებში სხვა შემოსავლების ზოგიერთი სახის შედარებამ აჩვენა, რომ წელიწადში 1 სულ მოსახლეზე გადათვლით:

- საკვლევი ჯგუფის მუნიციპალი-ტეტებში 2015-16 წლებში მნიშვნელოვნად, 70.8%-ით გაიზარდა დასახლებული ტერიტორიის დასუფთავების მოსაკრებლის ამოღება, ხოლო საკონტროლო ჯგუფში - მხოლოდ 12.1%-ით. ამასთანავე, ამ მოსაკრებლის სახით საკვლევი ჯგუფის მუნიციპალიტეტებში 2015-16 წლებში ბიუჯეტებში 1 სულ მოსახლეზე გაანგარიშებით წელიწადში საშუალოდ 3.75 ლარი შედიოდა, ხოლო საკონტროლო ჯგუფში - 1.62 ლარი.
- ასევე მკვეთრად, 68.3%-ით გაიზარდა შემოსავლები ჯარიმებიდან და 2015-16 წლებში წელიწადში საშუალოდ 1 სულ მოსახლეზე 15.6 ლარი შეადგინა, საკონტროლო ჯგუფში კი ეს მაჩვენებელი 49%-ით გაიზარდა და წელიწადში 1 სულ მოსახლეზე 8.6 ლარი იყო.

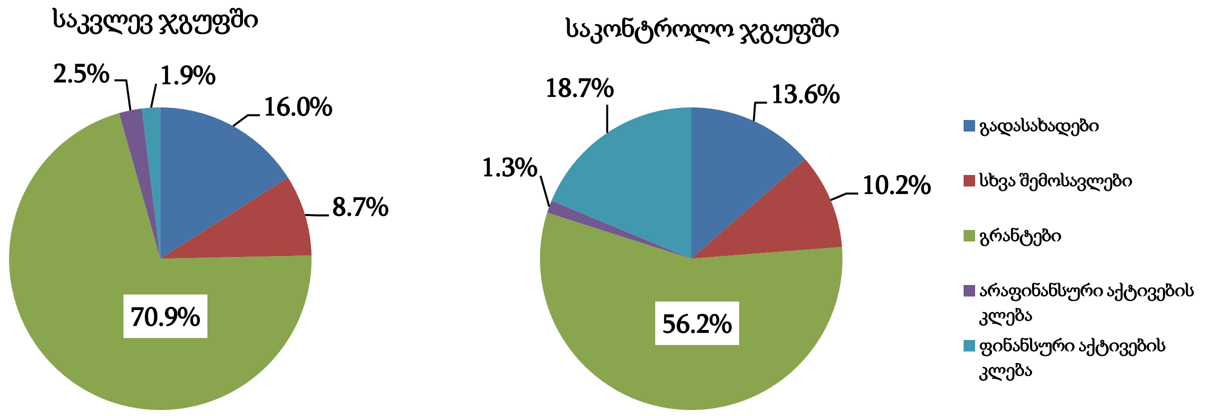
ქვემოთ მოყვანილი ცხრილიდან ჩანს, 2015-16 წლებში რომ ზოგიერთი სახის შემოსავლის (დასუფთავების მოსაკრებელი, პროცენტი, ჯარიმები) მობილიზება, წელიწადში 1 სულ მოსახლეზე გადათვლით, საკონტროლო ჯგუფის თვითმმართველი ქალაქებში გაცილებით უკეთ ხდებოდა, ვიდრე თვითმმართველ თემებში, გარდა სანებართვო მოსაკრებლისა.

2015-16	პროცენტი		სანებართვო მოსაკრებელი		დასუფთავების მოსაკრებელი		ჯარიმები	
	სულ	1 მოსახლეზე	სულ	1 მოსახლეზე	სულ	1 მოსახლეზე	სულ	1 მოსახლეზე
ქალაქებში	**1,375,151**	**4.5**	**319,573**	**1.0**	**2,620,218**	**8.5**	**6,317,814**	**20.6**
თემებში	**1,780,994**	**2.9**	**908,963**	**1.5**	**813,541**	**1.3**	**7,964,176**	**13.1**

ზოგიერთი საბიუჯეტო შემოსავლის ჯამური მოცულობა საკვლევი ჯგუფის თვითმმართველ ქალაქებსა და თვითმმართველი თემებში 2015-16 წლებში და 1 სულ მოსახლეზე გადათვლით საშუალოწლიური მაჩვენებელი, ლარებში

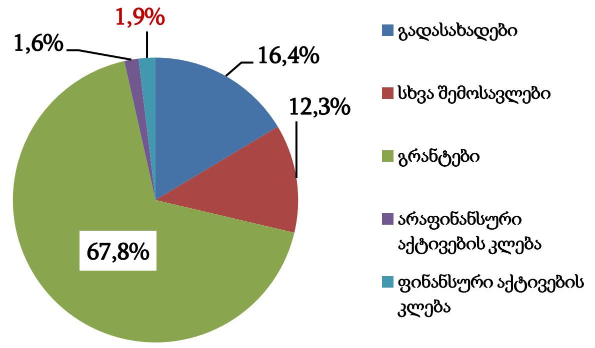
მთლიანობაში, საკუთარი შემოსავლების მობილიზების თვალსაზრისით, როგორებიცაა ადგილობრივი გადასახადები და მოსაკრებლები, გაყოფილი მუნიციპალიტეტების ჯგუფმა მეტი ეფექტურობა აჩვენა, გაუყოფელთან შედარებით.

დიაგრამა 8. საბიუჯეტო შემოსულობების სტრუქტურა 2015-16 წლებში



2015-16 წლებში საკვლევი და საკონტროლო მუნიციპალიტეტების ჯამური ბიუჯეტების სტრუქტურის შედარებისას თვალშისაცემია, რომ ცენტრალური ბიუჯეტიდან გრანტების წილი გაყოფილი მუნიციპალიტეტების ჯამურ საბიუჯეტო შემოსულობებში (70.9%) მაღალია როგორც საკონტროლო ჯგუფის მუნიციპალიტეტების (56.2%), ისე ქვეყნის მასშტაბით სხვა მუნიციპალიტეტების (თბილისის გარდა) შემოსულობებში გრანტების წილთან (59.4%) შედარებით, ხოლო საკონტროლო ჯგუფის მუნიციპალი-ტეტების ჯამური შემოსულობების სტრუქ-ტურაში მაღალია (18.7%) ფინანსური აქტივების[36] კლების წილი. რამდენადაც ეს უკანასკნელი მნიშვნელოვან (16.8 პროცენტული პუნქტით) სხვაობას იძლევა, საკვლევ მუნიციპალიტეტების ჯგუფთან შედარებით, საინტერესოა, როგორი იქნებოდა საკონტროლო ჯგუფის ჯამური ბიუჯეტების სტრუქტურა, რომ არ მომხდარიყო მათი შევსება ფინანსური აქტივების კლების ხარჯზე? ამ კითხვაზე პასუხის გასაცემად მოვახდინეთ მოდელირება თეორიული შემთხვევისთვის, როცა ფინანსური აქტივების კლება საკონტროლო მუნიციპალიტეტებში ისეთივე იქნებოდა, რაც საკვლევ ჯგუფში, ხოლო ყველა სხვა შემოსულობის ოდენობა იგივე, რაც რეალობაში იყო.

დიაგრამა 9. საკონტროლო ჯგუფის მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტების შემოსულობების მოდელირება ფინანსური აქტივების კლების წილის თანაბრობის შემთხვევისთვის



როგორც მოდელირების შედეგად მიღებული დიაგრამიდან ჩანს, 2015-16 წლებში საკონტროლო ჯგუფის მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტების სტრუქტურა და ცენტრალური ბიუჯეტიდან მიღებულ ტრანსფერებზე მათი დამოკიდებულების ხარისხი თითქმის ისეთივე იქნებოდა, როგორც საკვლევ ჯგუფში, მათ რომ არ გაეხარჯათ საკუთარი ფინანსური აქტივები ბიუჯეტების შესავსებად: გრანტების წილებს შორის სხვაობა ასეთ შემთხვევაში მხოლოდ 3 პროცენტულ პუნქტს შეადგენს.

[36] ფინანსური აქტივები მოიცავს დეპოზიტებსა და ანაბრებს ბანკებში, ჩეკებს, ფასიან ქაღალდებს, აქციებსა და წილებს საწარმოებში და მისთ.

შეჯამების სახით შეიძლება ითქვას, რომ 2012-13 წლების პერიოდში საკონტროლო და საკვლევ ჯგუფებში საბიუჯეტო შემოსულობების სტრუქტურა თითქმის იდენტური იყო და მასში უდიდესი წილი ცენტრალური ხელისუფლებიდან მიღებულ გრანტებს ეკავა. მუნიციპალიტეტების გაყოფის შემდეგ, 2015-16 წლებში საკვლევი და საკონტროლო ჯგუფების საბიუჯეტო შემოსულობები თითქმის ერთნაირი ტემპით გაიზარდა (საკვლევში - 1.5-ჯერ გაიზარდა, ხოლო საკონტროლოში - 1.4-ჯერ). საკონტროლო ჯგუფთან შედარებით, საკვლევი ჯგუფის მუნიციპალიტეტების საბიუჯეტო შემოსულობების ზრდაში მნიშვნელოვანი წვლილი შეიტანა გათანაბრებითი ტრანსფერის ზრდამ, თუმცა ამ ტრანსფერის გადანაწილების ფორმულაში მონაცემების ცვლილების გამო სხვა მუნიციპალიტეტებისათვის გადასაცემი თანხების მოცულობის შემცირება არ მომხდარა.

გათანაბრებითი ტრანსფერის ჯამური მოცულობის გაზრდამ არ გამოიწვია გრანტების წილის გაზრდა საკვლევი ჯგუფის შემოსულობებში, რამდენადაც თითქმის პროპორციულად გაიზარდა სხვა ტიპის საბიუჯეტო შემოსულობებიც, როგორიცაა გადასახადები და სხვა შემოსავლები. შედეგად, საკვლევი ჯგუფის მუნიციპალიტეტების გაყოფის შემდეგ მათი შემოსულობების სტრუქტურა თითქმის არ შეცვლილა. ისეთი საკუთარი შემოსავლების მობილიზების თვალსაზრისით, როგორებიცაა ადგილობრივი გადასახადები და მოსაკრებლები, გაყოფილი მუნიციპალიტეტების ჯგუფმა მეტი ეფექტურობა აჩვენა, საკონტროლოსთან შედარებით.

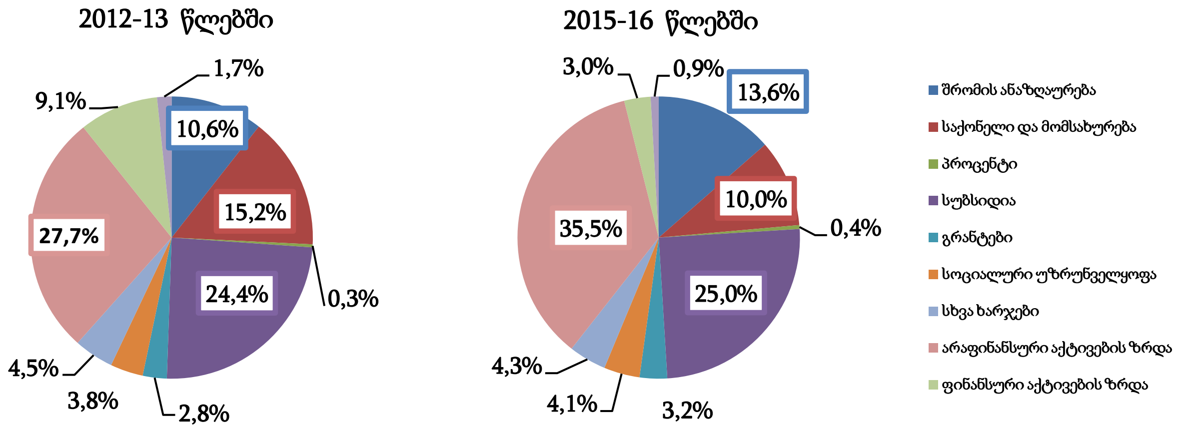
საკონტროლო ჯგუფის მუნიციპალიტეტების შემოსულობების სტრუქტურაში, საკვლევ ჯგუფთან შედარებით, მკვეთრად მაღალია ფინანსური აქტივების კლების წილი. საკონტროლო ჯგუფის მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტების შესავსებად ფინანსური აქტივები რომ არ გახარჯულიყო, 2015-16 წლებში ორივე ჯგუფის მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტების სტრუქტურა და ცენტრალური ბიუჯეტიდან მიღებულ ტრანსფერებზე მათი დამოკიდებულების ხარისხი თითქმის ერთნაირი იქნებოდა.

3.2. გადასახდელები

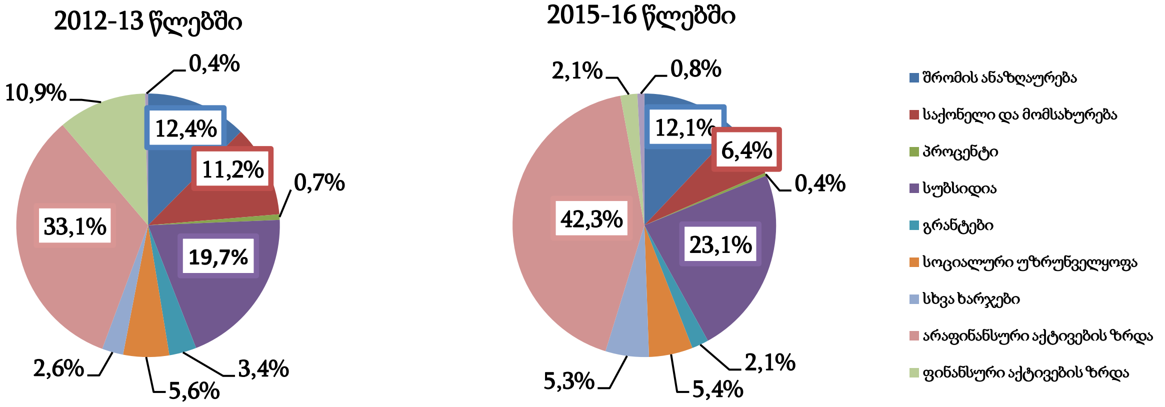
საკვლევი და საკონტროლო ჯგუფების მუნიციპალური ბიუჯეტების გადასახდელების სტრუქტურის შედარებითი ანალიზი აჩვენებს, რომ საკვლევი ჯგუფის მუნიციპალიტეტების გაყოფის შედეგად მათ ძირითად პარამეტრებს შორის გაყოფამდე არსებული სხვაობა მნიშვნელოვნად არ შეცვლილა და ცვლილების დინამიკაც, თითქმის ყველა პარამეტრში, მსგავსი იყო. მაგალითად, 2012-13 წლებში საკონტროლო ჯგუფის გადასახდელებში არაფინასური აქტივების ზრდის წილი აღემატებოდა საკვლევი ჯგუფისას 5.4 პროცენტული პუნქტით, 2015-16 წლებში ამ სხვაობამ მცირედ, 6.8 პროცენტულ პუნქტამდე მოიმატა; ასევე, 2012-13 წლებში საკვლევი ჯგუფის მუნიციპალიტეტების მიერ გაცემული სუბსიდიები და გრანტები 4.1 პროცენტული პუნქტით აღემატებოდა საკონტროლო ჯგუფისას, ეს სხვაობა 2015-16 წლებში შემცირდა და მხოლოდ 2.9 პროცენტული პუნქტი შეადგინა. საგულისხმოა, რომ სუბსიდიების კატეგორია (რომელიც, ძირითადად, მუნიციპალიტეტის იურიდიული პირების დაფინანსებისაგან შედგება) საკონტროლო მუნიციპალიტეტებში 3.4 პროცენტული პუნქტით გაიზარდა, როცა საკვლევ ერთობლიობაში ეს ზრდა უმნიშვნელო იყო (0.6 პროცენტული პუნქტი).

პარამეტრით „საქონელი და მომსახურება“ საკვლევი ჯგუფის მუნიციპალიტეტების მიერ გაწეული ხარჯები 2012-13 წლებში 3.9 პროცენტული პუნქტით მეტი იყო საკონტროლო მუნიციპალიტეტების იმავე მაჩვენებელთან შედარებით. ეს სხვაობა ამავე დონეზე შენარჩუნდა 2015-16 წლებშიც (3.6 პროცენტული პუნქტი შეადგინა).

დიაგრამა 10. საბიუჯეტო გადასახდელები საკვლევ ჯგუფში (გაყოფამდე და გაყოფის შემდეგ)



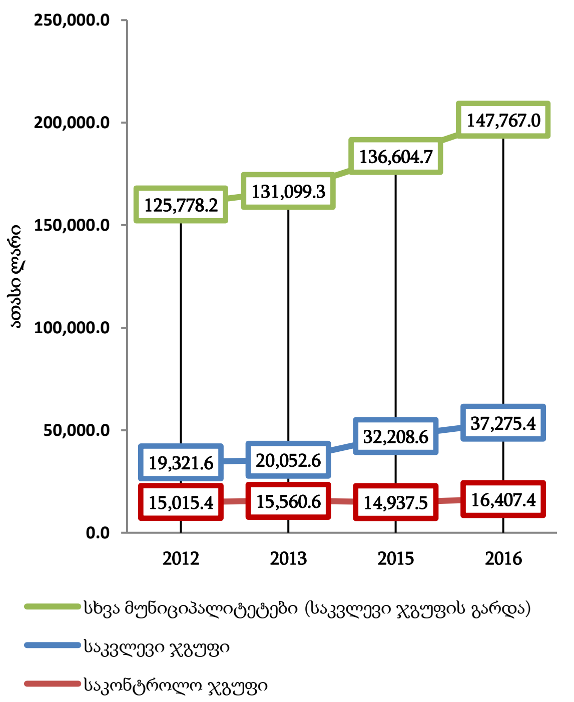
დიაგრამა 11. საბიუჯეტო გადასახდელები საკონტროლო ჯგუფში (გაყოფამდე და გაყოფის შემდეგ)



2012-13 წლებში საკვლევი და საკონტროლო ჯგუფების მუნიციპალიტეტების ჯამურ საბიუჯეტო გადასახდელებში თითქმის თანაბარი იყო ფინანსური აქტივების ზრდის წილი (შესაბამისად, 9.1% და 10.9%). 2015-16 წლების პერიოდში ეს მაჩვენელი მკვეთრად არის შემცირებული და როგორც საკვლევი, ისე საკონტროლო ჯგუფების გადასახდელების სტრუქტურაში და მას უმნიშვნელო ადგილი უკავია (შესაბამისად, 3.0% და 2.1%).

საკვლევი და საკონტროლო ჯგუფების ბიუჯეტების გადასახდელებში შრომის ანაზღაურების წილებს შორის სხვაობა როგორც 2012-13 წლებში, ისე 2015-16 წლებში უმნიშვნელო იყო (1.8-1.5 პროცენტული პუნქტი), თუმცა, დინამიკა იყო განსხვავებული: საკვლევ ჯგუფში 3.0 პროცენტული პუნქტით მოიმატა, ხოლო საკონტროლოში 0.3 პროცენტული პუნქტით შემცირდა. გაყოფილი მუნიციპალიტეტების შეჯამებულ ბიუჯეტებში შრომის ანაზღაურების წილის ასე მცირედ მომატება, ისევე, როგორც საკონტროლო ჯგუფში უმნიშვნელოდ შემცირება განპირობებული უნდა იყოს 2014 წელს მიღებული ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 156-ე მუხლით შემოღებული „ადგილობრივი თვითმმართველობის საჯარო მოსამსახურეთა საშტატო რაოდენობის განსაზღვრისა და მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრთა ხარჯების ანაზღაურების დროებითი წესებით", რისი მიზანიც მუნიციპალიტეტებში გამგეობის/მერიის და საკრებულოს აპარატის საჯარო მოსამსახურეთა რაოდენობისა და შრომის ანაზღაურების ხარჯების უკონტროლო ზრდის თავიდან აცილება იყო. საჯარო მოსამსახურეთა ზღვრული რაოდენობის სპეციალური ფორმულით გაანგარიშების გარდა, შემოღებულ იქნა შეზღუდვა შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირთა რაოდენობაზეც, და დადგინდა, რომ გამგეობის/მერიის და საკრებულოს აპარატის საჯარო მოსამსახურეთა შრომის ანაზღაურების ხარჯები არ უნდა აღემატებოდეს მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტით გათვალისწინებული ხარჯების 25 პროცენტს.

დიაგრამა 12. აღმასრულებელი და წარმომადგენლობითი ორგანოების საქმიანობის უზრუნველყოფის ხარჯების დინამიკა



ამდენად, ბიუჯეტების გადასახდელებში შრომის ანაზღაურება ის პარამეტრია, რომელზეც იმოქმედა მუნიციპალიტეტების გაყოფამ. საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მონაცემებით, „2014 წელს თელავის, ზუგდიდის, გორის, ოზურგეთის, ახალციხის, მცხეთისა და ამბროლაურის მუნიციპალიტეტების თვითმმართველ ქალაქებად და თემებად გაყოფამ საგრძნობლად გაზარდა როგორც მიმდინარე, ასევე ბიუროკრატიული ხარჯები", კერძოდ, 2015 წელს ფაქტიურად გაწეული ხარჯების 2013 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელთან შედარებით, ხარჯებმა 66%-ით, მათ შორის, საკრებულოსა და გამგეობის შრომის ანაზღაურების ხარჯებმა 60%-ით მოიმატა (სხვაობა 8,9 მლნ. ლარი)[37].

მუნიციპალიტეტების აღმასრულებელი და წარმომადგენლობითი ორგანოების საქმიანობის უზრუნველყოფისთვის (ფუნქციონალური კოდი 7.1.1.1) ფაქტიურად გაწეული ხარჯების დინამიკა 2012, 2013, 2015 და 2016 წლებში წარმოდგენილია მე-12 დიაგრამაზე, საიდანაც ჩანს, რომ საკვლევ ჯგუფში 2013-2015 წლებს შორის ხარჯების სხვაობა 12.2 მლნ. ლარს შეადგენს.

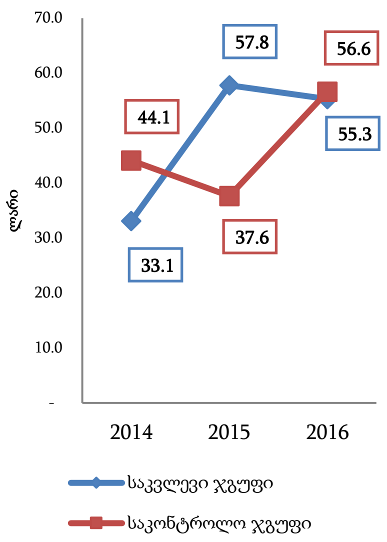
---

[37] საქართველოს ფინანსთა მინისტრის მოადგილის წერილი N04-03/106377 17.10.2016

როგორც დიაგრამიდან ჩანს, ადმინისტრაციული ხარჯების ზრდის ტენდენცია ზემოაღნიშნულმა შეზღუდვებმა ვერ შეაჩერა: „გაყოფილი“ მუნიციპალიტეტების გარდა ყველა სხვა მუნიციპალიტეტში, ქვეყნის მასშტაბით ჯამურად, 2015 წელს, 2013 წელთან შედარებით, 5.5 მლნ. ლარით მეტი გაიხარჯა, ხოლო 2016 წელს, წინა წელთან შედარებით, 11,2 მლნ. ლარით მეტი. თანამდებობრივი სარგოების ოდენობის მომატების გარდა, ზრდის დინამიკის შენარჩუნებისათვის ხელი უნდა შეეწყო ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით საჯარო მოსამსახურეთა ოდენობის დადგენილი შეზღუდვის შერბილებას 2014 წლის დეკემბერში[38]. თუ თავდაპირველი ფორმულით საჯარო მოსამსახურეთა ოდენობა მუნიციპალიტეტებში (თანამდებობის პირების გარდა) ქვეყნის მასშტაბით 8,092 ერთეულს არ გადააჭარბებდა, კოდექსის მიღებიდან 10 თვეში შეტანილი ცვლილებით ეს ზღვარი 10,413 ერთეულამდე გაიზარდა, რამაც, სავარაუდოდ, სტიმული მისცა 2014 წლის ბოლოსთვის კანონის შესაბამისად შემცირებული შტატების რაოდენობის ხელახალ მატებას 2015-16 წლებში.

საკონტროლო ჯგუფის მუნიციპალიტეტებისთვის, მათი გაყოფის გამო, საკანონმდებლო შეზღუდვა მთლიანობაში უფრო „რბილი“ აღმოჩნდა, რამდენადაც, საჯარო სამსახურში დასაქმებულთა ზღვრული რაოდენობის გამოსაანგარიშებელ ფორმულაში მოხელეთა ე.წ. „საბაზო“ რაოდენობად თითოეულ მუნიციპალიტეტზე 30 საშტატო ერთეულია გათვალისწინებული,[39] რაც 7 მუნიციპალიტეტის ორად გაყოფის შედეგად 210-ით მეტი საჯარო მოსამსახურის დასაქმების საშუალებას იძლევა იმ ვითარებასთან შედარებით, მუნიციპალიტეტების გაყოფა რომ არ მომხდარიყო. ამ გარემოებამ მართლაც შეუწყო ხელი გაყოფილ მუნიციპალიტეტებში მეტი საჯარო მოხელის დასაქმებას: საკვლევ ჯგუფში, ჯამურად, გაყოფამდე 2,288 შტატიანი და შტატგარეშე თანამშრომელი იყო, 2015 წელს - 2,314, ხოლო 2016 წელს ეს რაოდენობა შემცირდა 2,087-მდე. 2016 წელს ყოველ 1000 მოსახლეზე ადგილობრივ ადმინისტრაციულ სტრუქტურებში დასაქმებული 4.6 თანამშრომელი მოდიოდა. საკონტროლო ჯგუფში 2014 წელს 1,738 შტატიანი და შტატგარეშე თანამშრომელი იყო, 2015 წელს დაიკლო 1,249-მდე, ხოლო 2016 წელს რაოდენობამ კიდევ უფრო შემცირდა (1,230-მდე) და ყოველ 1000 მოსახლეზე ადმინისტრაციულ სტრუქტურებში დასაქმებული იყო 4 თანამშრომელი.

დიაგრამა 13.
შრომის ანაზღაურების ხარჯი
1 მოსახლეზე



განსხვავებული დინამიკა აქვს შრომის ანაზღაურების ხარჯებს ერთ მოსახლეზე გაანგარიშებით ბოლო 3 წლის განმავლობაში: საკვლევ ჯგუფში ის მოხელეთა რაოდენობის ცვლილების ანალოგიურია (იზრდება), ხოლო საკონტროლოში მკვეთრად მატულობს 2016 წელს. ეს დაკავშირებულია ამ პერიოდში მუნიციპალიტეტების საკონტროლო ჯგუფში ადმინისტრაციული პერსონალის შრომის ანაზღაურების საშუალო ხარჯის ზრდასთან, რომელმაც, ერთ თანამშრომელზე გადაანგარიშებით, 2016 წელს საკვლევი ჯგუფის მაჩვენებელს 1,969 ლარით გაუსწრო.

ზემოაღნიშნული ფაქტორების გამო, **ადმინისტრირებაზე გაწეული ხარჯების თვალსაზრისით, როგორც გაყოფილი, ისე გაუყოფელი მუნიციპალიტეტების ჯგუფების ეფექტურობა დაახლოებით ერთნაირია: 2016 წლისთვის ერთ სულ მოსახლეზე გადაანგარიშებით, ისინი თითქმის ერთნაირ ხარჯს სწევენ ადმინისტრაციული აპარატის შენახვაზე (გაყოფილი მუნიციპალიტეტების ჯგუფი - 1.3 ლარით ნაკლებს)**.

ბუნებრივია, მხოლოდ ამ მაჩვენებელზე დაყრდნობით

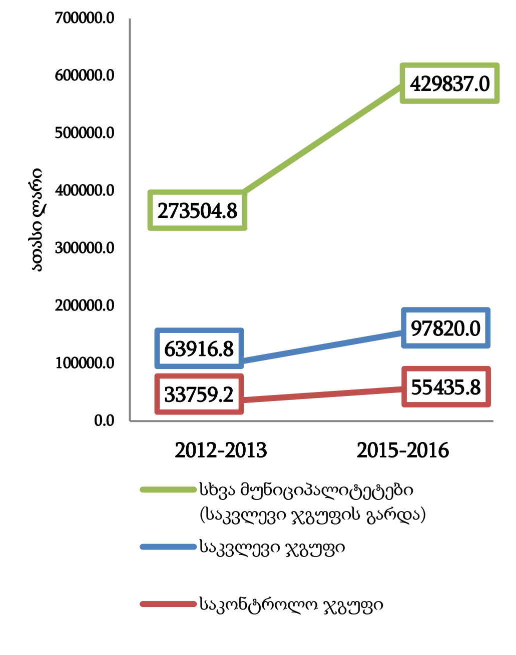
---

[38] საქართველოს 2014 წლის 28 ნოემბრის ორგანული კანონი №2820 - ვებგვერდი, 03.12.2014წ.

[39] ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, მუხლი 156, პუნქტი 1.

ობიექტურად ვერ შედარდება საკვლევი და საკონტროლო ჯგუფების მუნიციპალიტეტებში ადმინისტრირების ხარჯთეფექტურობა, რადგან მართვის ფუნქციებს ცალკეულ დარგებში ახორციელებენ მუნიციპალიტეტების მიერ არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირებისა და შეზღუდული პასუხისმგებლობების საზოგადოების იურიდიული ფორმით დაფუძნებული ორგანიზაციები, რომლებიც, ფაქტობრივად, ასევე მუნიციპალურ სამსახურებს წარმოადგენენ, თუმცა მათ თანამშრომლებს საჯარო მოსამსახურის სტატუსი არ აქვთ. ამ ორგანიზაციების ფუნქციონირება, ძირითადად, მუნიციპალური ბიუჯეტიდან გაცემული სუბსიდიებით ხორციელდება, რომელსაც, როგორც წესი, პირდაპირი ფინანსური უკუგება არ აქვს.

დიაგრამა 14. სუბსიდიებზე გაწეული ხარჯების დინამიკა



საკვლევი ჯგუფის ბიუჯეტებში სუბსიდიების მოცულობის ზრდა ნაკლებია როგორც საკონტროლო მუნიციპალიტეტების ჯგუფთან, ასევე ქვეყნის სხვა მუნიციპალიტეტების მიერ გაცემული სუბსიდიების მატების ტემპთან შედარებით: 2015-16 წლებში, 2012-13 წლების პერიოდთან შედარებით, საკვლევ ჯგუფში სუბსიდიების ოდენობა გაიზარდა მხოლოდ 53%-ით მაშინ, როცა საკონტროლო ჯგუფში ამ მატებამ 64%, ხოლო ქვეყნის სხვა (საკვლევის გარდა) მუნიციპალიტეტებში 67% შეადგინა (იხ. მე-9 დიაგრამა). საკვლევი და საკონტროლო მუნიციპალიტეტების ჯგუფების ჯამური ბიუჯეტების სტრუქტურის შედარება ასევე აჩვენებს (იხ. დიაგრამები 10 და 11), რომ იმავე პერიოდებში **საკვლევ ჯგუფში სუბსიდიების წილმა უმნიშვნელოდ მოიმატა, ხოლო საკონტროლო ჯგუფში - გაცილებით მეტად.**

მთლიანობაში, **საბიუჯეტო ხარჯებში სუბსიდიების წილისა და ოდენობის ზრდა მუნიციპალიტეტების გაყოფასთან მიზეზ-შედეგობრივ კავშირს არ ავლენს**: 2014 წელს საკონტროლო ჯგუფის მუნიციპალიტეტების გაყოფას მოჰყვა საბიუჯეტო სუბსიდიებზე დამოკიდებული მუნიციპალური ორგანიზაციისა და საწარმოების რაოდენობის ზრდა, შედეგად, ჯამში უნდა გაზრდილიყო მათი ადმინისტრაციული ხარჯები და, შესაბამისად, სუბსიდიების მოცულობისა და ბიუჯეტებში მათი წილის ზრდის ტემპიც გაცილებით დიდი უნდა ყოფილიყო, „გაუყოფელ“ მუნიციპალიტეტებთან შედარებით. რეალური სურათი კი საპირისპირო აღმოჩნდა.

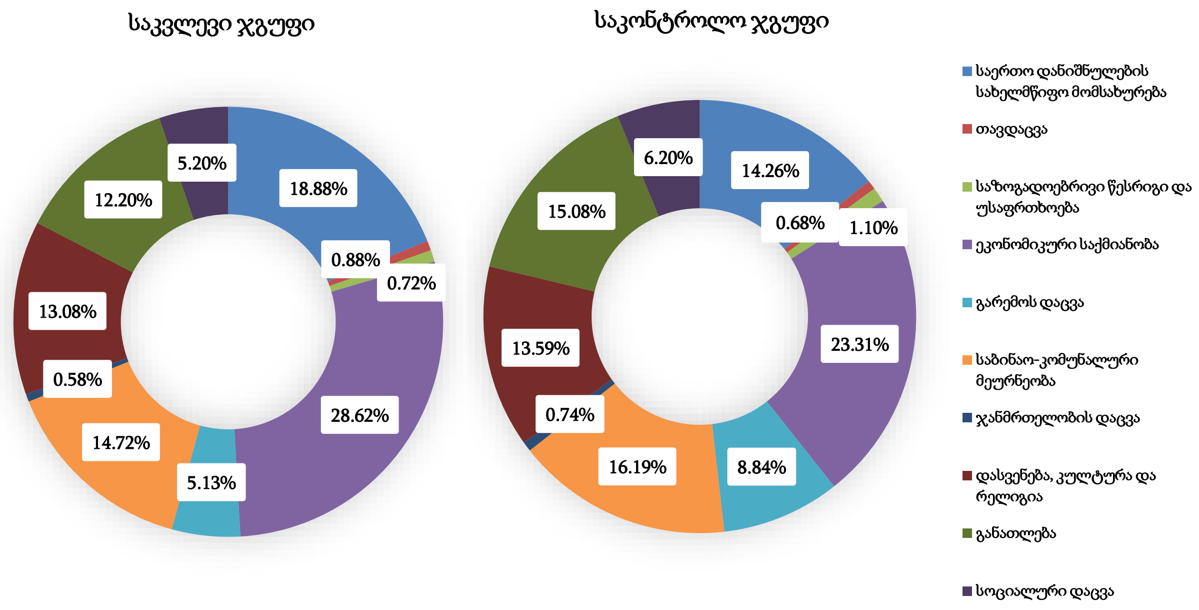
რაც შეეხება 2015-16 წლებში საკონტროლო და საკვლევი ჯგუფების გადასახდელების სტრუქტურას საბიუჯეტო ხარჯების ფუნქციონალური კლასიფიკაციის მიხედვით, საგრძნობი სხვაობა მათ შორის აღინიშნება მხოლოდ საერთო დანიშნულების სახელმწიფო მომსახურებისა[40] და ეკონომიკური საქმიანობის[41] მუხლებში, რომლებიც, შესაბამისად, 4,62 და 5,31 პროცენტული პუნქტებით მეტ წილს იკავებენ საკვლევი ჯგუფის მუნიციპალიტეტების გადასახდელებში, საკონტროლოსთან შედარებით.

დიაგრამა 15. საბიუჯეტო გადასახდელების სტრუქტურა ფუნქციონალური კლასიფიკაციით 2015-16 წლებში

---

[40] ფუნქციონალური კლასიფიკაციით 7.1 მუხლი „საერთო დანიშნულების სახელმწიფო მომსახურება“ მოიცავს შემდეგ სფეროებს: აღმასრულებელი და წარმომადგენლობითი ორგანოების საქმიანობის უზრუნველყოფა, ფინანსური და ფისკალური საქმიანობა, ვალთან დაკავშირებული ოპერაციები და სხვ.

[41] ფუნქციონალური კლასიფიკაციით 7.4 მუხლი „ეკონომიკური საქმიანობა“ მოიცავს შემდეგ სფეროებს: სოფლის მეურნეობა, სათბობი და ენერგეტიკა, საავტომობილო ტრანსპორტი და გზები და სხვ.



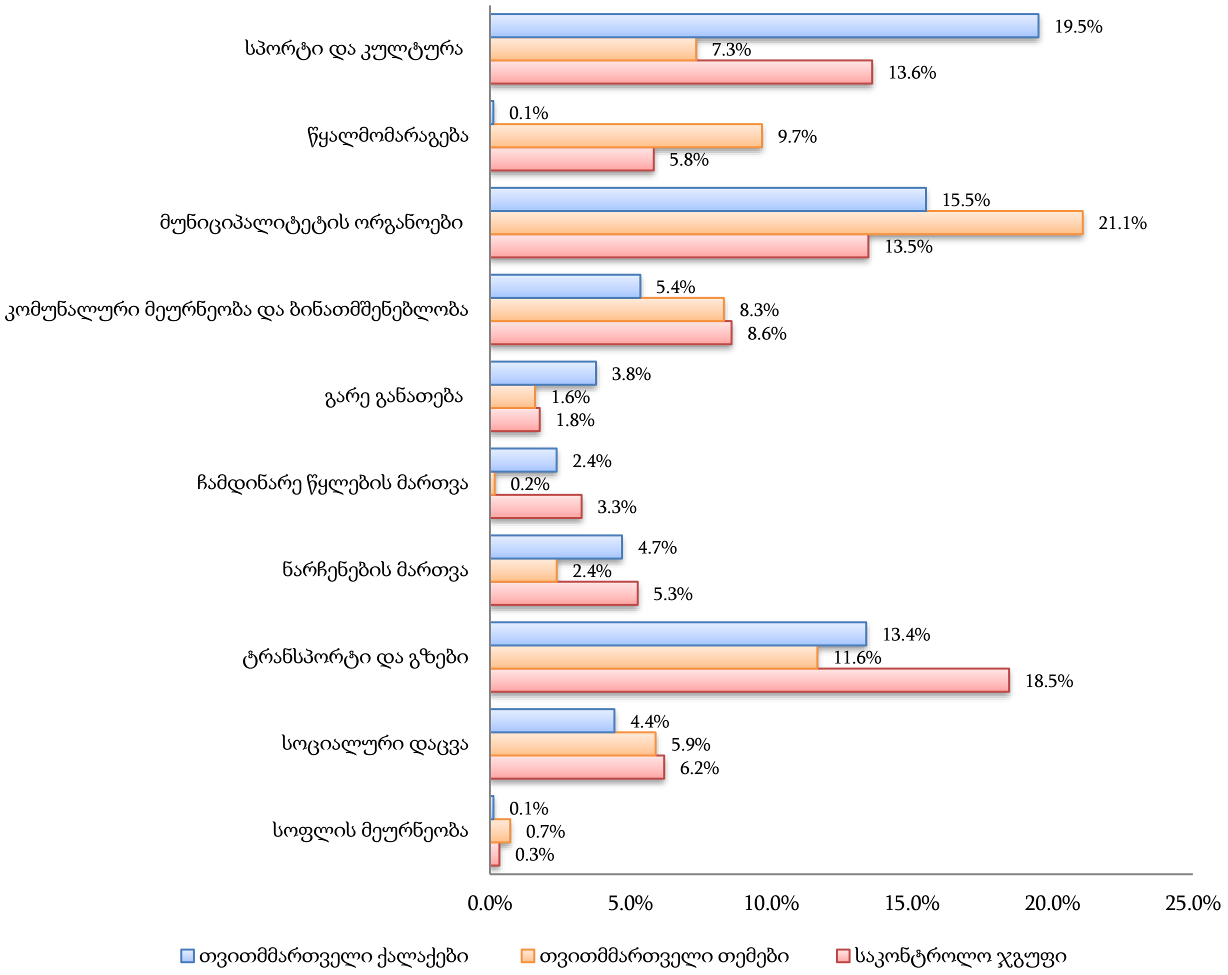
ექსპერტული მოსაზრებებით, ერთ თვითმმართველ ერთეულში ბევრი სოფლისა და ერთი ქალაქის გაერთიანება პირველ რიგში ქალაქების განვითარებას უშლის ხელს. ქალაქი, რომელიც სათემო მუნიციპალიტეტის ცენტრია, წარმოადგენს ახლომდებარე სოფლებისთვის ადმინისტრაციულ და კულტურულ ცენტრს, ვაჭრობისა და მომსახურების მიწოდების ძირითად სივრცეს, მაგრამ ქალაქსა და სოფელს სხვადასხვა ამოცანები უდგათ წინ. სოფლისთვის სოფლის მეურნეობა და მასთან დაკავშირებული მომსახურება (გზა, დაზღვევა, სესხები, შხამქიმიკატები და ა.შ.) არის პრიორიტეტული, ქალაქისთვის კი შიდასაქალაქო ინფრასტრუქტურა, განაშენიანების და მიწათსარგებლობის რეგულირების გეგმების მიღება, ტრანსპორტის რეგულირება, გამწვანება, მყარი ნარჩენების მართვა, სანიაღვრე და საკანალიზაციო სისტემების მართვა და სხვა ურბანული საკითხებია მნიშვნელოვანი.

აქედან გამომდინარე, იყო მოლოდინი, რომ თვითმმართველი ქალაქების ხელისუფლება შეძლებდა მეტი ყურადღება მიექცია ქალაქებისთვის მნიშვნელოვანი ისეთი საჯარო პრობლემების გადაჭრისთვის, რომლებიც ადგილობრივი თვითმმართველობის კომპეტენციაშია, მაგრამ არსებული, მეტწილად სასოფლო მუნიციპალიტეტებისთვის არ წარმოადგენს პრიორიტეტებს და, შესაბამისად, იშვიათად ხვდება ადგილობრივი პოლიტიკის დღის წესრიგში. 2014 წელს თვითმმართველი ქალაქების გამოყოფასთან დაკავშირებით იყო მოლოდინი, რომ „თვითმმართველი ქალაქის მართვის ორგანოები კონცენტრირებული იქნებიან საკუთარი პრობლემების მოგვარებაზე და თავის ბიუჯეტს იმ მიმართულებებით გახარჯავენ, რომელიც მნიშვნელოვანია ურბანული ზრდისა და ქალაქის სპეციფიური პრობლემების გადასაწყვეტად“. [42]

აღნიშნული მოსაზრების რელევანტურობის შესამოწმებლად შედარებულ იქნა 2015-16 წლებში საკვლევი ჯგუფის თვითმმართველი ქალაქებისა და თვითმმართველი თემების საბიუჯეტო გადასახდელებში ცალკეული დარგების დაფინანსების წილობრივი მოცულობები.

[42] დ.ლოსაბერიძე, კ.კანდელაკი, მ.აბულაძე, ო.კონჯარია „ადგილობრივი თვითმმართველობა“, დამხმარე სახელმძღვანელო სტუდენტებისათვის, მწვანე კავკასია, 2016, გვ.41

დიაგრამა 16. ზოგიერთი სფეროს დაფინანსების წილი მუნიციპალიტეტების საკვლევი ჯგუფის თვითმმართველი ქალაქებისა და თვითმმართველ თემების საბიუჯეტო გადასახდელებში (2015-16 წ.წ.)



ყველაზე დიდი განსხვავება თვითმმართველ ქალაქებსა და თვითმმართველ თემებს შორის, საბიუჯეტო ხარჯების ფუნქციონალური კლასიფიკაციის მიხედვით, შემდეგ მუხლებში აღმოჩნდა:

- დასვენება, კულტურა და რელიგია [43] -12.18 პროცენტული პუნქტით მეტ წილს იკავებს თვითმმართველი ქალაქების გადასახდელებში;
- საბინაო-კომუნალური მეურნეობა [44] - 10.35 პროცენტული პუნქტით მეტი წილი აქვს თვითმმართველ თემებში;
- საერთო დანიშნულების სახელმწიფო მომსახურება - 5.58 პროცენტული პუნქტით მეტი წილი აქვს თვითმმართველ თემებში.

მე-16 დიაგრამაზე დეტალურადაა წარმოდგენილი სფეროები, რომელთა დაფინანსებაშიც აღმოჩნდა სხვაობა თვითმმართველი ქალაქებისა და თვითმმართველი თემების ბიუჯეტებში და შედარებულია საკონტროლო ჯგუფის მუნიციპალიტეტებში იმავე სფეროებზე გაწეული ხარჯების წილთან საბიუჯეტო გადასახდელებში. დიაგრამაზე მოყვანილი სფეროების გარდა, სხვა სფეროების

[43] ფუნქციონალური კლასიფიკაციით 7.8 მუხლი „ეკონომიკური საქმიანობა“ მოიცავს შემდეგ სფეროებს: მომსახურება დასვენებისა და სპორტის სფეროში, მომსახურება კულტურის სფეროში, ტელე-რადიო მაუწყებლობა და საგამომცემლო საქმიანობა, რელიგიური და სხვა სახის საზოგადოებრივი საქმიანობა და სხვ.
[44] ფუნქციონალური კლასიფიკაციით 7.6 მუხლი „საბინაო-კომუნალური მეურნეობა“ მოიცავს შემდეგ სფეროებს: ბინათმშენებლობა, კომუნალური მეურნეობის განვითარება, წყალმომარაგება, გარე განათება და სხვ.

დაფინანსებაში ქალაქსა და თემს შორის სხვაობა უმნიშვნელო იყო და ისინი მთლიან გადასახდელებში თითქმის ერთნაირ წილს იკავებდნენ. აღნიშნული დიაგრამიდან ჩანს შემდეგი:

1) საკონტროლო ჯგუფის თვითმმართველმა ქალაქებმა, იმავე ჯგუფის თვითმმართველ თემებთან შედარებით, 2015-16 წლებში საკუთარი ბიუჯეტებიდან მეტი სახსრები მიმართეს სპორტისა და კულტურის, გარე განათების, ჩამდინარე წყლების მართვის, ნარჩენების მართვის, ტრანსპორტისა და გზების განვითარების დაფინანსებაზე.
2) საკონტროლო ჯგუფის თვითმმართველმა თემებმა, იმავე ჯგუფის თვითმმართველ ქალაქებთან შედარებით, 2015-16 წლებში მეტი საბიუჯეტო სახსრები მიმართეს წყალმომარაგების, მუნიციპალური ორგანოების, კომუნალური მეურნეობისა (წყალმომარაგება, გარე განათება) და ბინათმშენებლობის, სოციალური დაცვის პროგრამებისა და სოფლის მეურნეობის განვითარების დაფინანსებაზე.

ამდენად, **სწორი აღმოჩნდა ექსპერტების მოსაზრება იმის თაობაზე, რომ ურბანული და რურალური ზონების მოსახლეობის საჭიროებების განსხვავებულობა აისახებოდა ბიუჯეტების ხარჯვითი ნაწილის სტრუქტურაზე იმგვარად, რომ ქალაქები და თემები, განცალკევებულად არსებობის პირობებში, დაფინანსების განსხვავებულ საბიუჯეტო პრიორიტეტებს აირჩევდნენ.**

4. მუნიციპალიტეტების მიერ გაწეული ძირითადი მომსახურებები

4.1 ნარჩენების მართვა

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მე-16 მუხლის 1-ლი პუნქტის „ზ“ ქვეპუნქტით, მუნიციპალური ნარჩენების მართვა მუნიციპალიტეტის საკუთარი უფლებამოსილებაა. მოსახლეობისა და კომერციული ობიექტებისათვის ამ სერვისის მიწოდება მუნიციპალიტეტების მიერ დაფუძნებული იურიდიული პირების მეშვეობით ხდება, რომლებიც ადგილობრივი ბიუჯეტებიდან იღებენ დაფინანსებას (საბიუჯეტო ფუნქციონალური კლასიფიკაციის 7.5.1 მუხლი „ნარჩენების შეგროვება, გადამუშავება და განადგურება“).

2014 წელს 7 მუნიციპალიტეტის გაყოფისას, უმრავლეს შემთხვევაში მოხდა ცალკე იურიდიული პირების დაფუძნება თვითმმართველ ქალაქსა და თვითმმართველ თემში, თუმცა ზუგდიდის თვითმმართველ ქალაქად და თვითმმართველ თემად დაყოფის შემდეგ ორივე მუნიციპალიტეტმა, ადმინისტრაციული ხარჯების ოპტიმიზაციისა და მატერიალურ-ტექნიკური რესურსების კონსოლიდაციის მიზნით დააფუძნა ერთობლივი, საწარმო ა(ა)იპ „ზუგდიდდასუფთავების ცენტრი“, რომელიც ნარჩენების შეგროვებითა და გატანით უზრუნველყოფს ქალაქის მოსახლეობის 100%-ს და თემის ტერიტორიის დიდი ნაწილს.[45] ეს იყო ინტერმუნიციპალური საწარმოს დაფუძნებისა და ფუნქციონირების კარგი პრაქტიკის ერთ-ერთი პირველი მაგალითი ქვეყანაში, რამაც აჩვენა, რომ მუნიციპალიტეტების გაყოფისას მათ მიერ დაფუძნებული იურიდიული პირების გაორმაგებისა და „დუბლირების“ აუცილებლობა არ არსებობს.

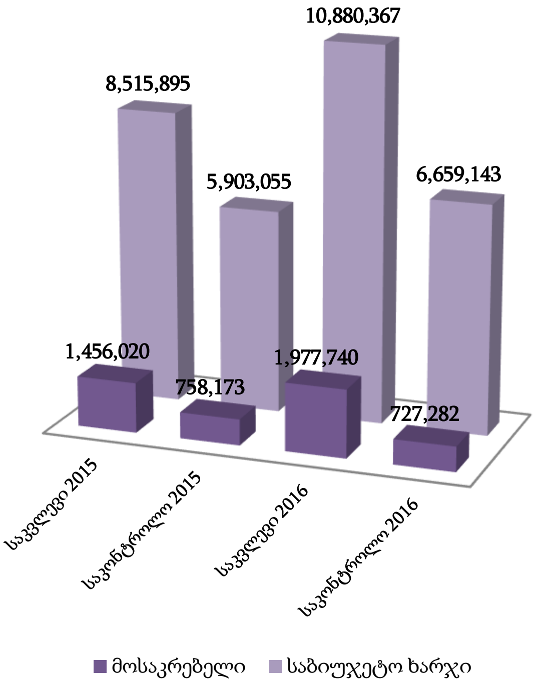
ამასთანავე, ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მე-16 მუხლის 1-ლი პუნქტის „დ“ ქვეპუნქტით, ასევე მუნიციპალიტეტის საკუთარი უფლებამოსილებაა ადგილობრივი მოსაკრებლების შემოღება და გაუქმება კანონით დადგენილი წესით, მათი განაკვეთების დადგენა კანონით გათვალისწინებული ზღვრული ოდენობების ფარგლებში და ადგილობრივი მოსაკრებლების ამოღება. „ადგილობრივი მოსაკრებლების შესახებ“ საქართველოს კანონის [46] მე-12[1] მუხლის შესაბამისად, დასახლებული ტერიტორიის დასუფთავებისათვის მოსაკრებლის ოდენობა არ უნდა აღემატებოდეს ამ მომსახურების ორგანიზებისა და ადმინისტრირებისათვის საჭირო ხარჯებს, თუმცა, კანონი იქვე ადგენს მოსაკრებლის ზღვრულ განაკვეთებს: ის არ უნდა აღემატებოდეს ერთ სულ მოსახლეზე 3 ლარს თვეში, ხოლო იურიდიული პირის, ორგანიზაციისა და დაწესებულებისათვის – 25 ლარს ერთ კუბურ მეტრ ნარჩენებზე. ამასთან, ოჯახის წევრთა რაოდენობის მიუხედავად, სულადობის მაქსიმალური ზღვრული ოდენობა განისაზღვრება 4 სულით.

„ადგილობრივი მოსაკრებლების შესახებ“ კანონით, ადგილობრივი მოსაკრებლების შემოღების, გაუქმებისა და მათზე შეღავათების დაწესების უფლება აქვთ ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობით ორგანოებს – საკრებულოებს, რომლებსაც გამოცემული აქვთ შესაბამისი ნორმატიული აქტები. თუმცა, რიგ შემთხვევებში, იქიდან გამომდინარე, რომ მუნიციპალიტეტები ნარჩენების შეგროვება-გატანის სერვისის მიწოდებას ჯერჯერობით ვერ უზრუნველყოფენ მთელ ტერიტორიაზე, დასახლებული ტერიტორიის დასუფთავებისათვის მოსაკრებლის თაობაზე საკრებულოს დადგენილებების მოქმედება რიგ შემთხვევებში შეზღუდულია და ვრცელდება მხოლოდ იმ დასახლებებზე, საიდანაც ხდება ნარჩენების რეგულარული გატანა. საკონტროლო ჯგუფის ზოგიერთ მუნიციპალიტეტში (ამბროლაურისა და თელავის თვითმმართველი თემები) ამ მიზეზით თითქმის არ ხდებოდა დასუფთავების მოსაკრებლის ამოღება.

---

[45] ქ.ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის ხედვისა და საშუალოვადიანი პრიორიტეტების დოკუმენტი, 2016
[46] საქართველოს კანონი „ადგილობრივი მოსაკრებლების შესახებ“ №1401–IIს 29/05/1998
https://matsne.gov.ge/ka/document/view/93778

დიაგრამა 17. ნარჩენების მართვაზე გაღებული საბიუჯეტო ხარჯებისა და დასუფთავების მოსაკრებლის ამოღების დინამიკა 2015-16 წლებში



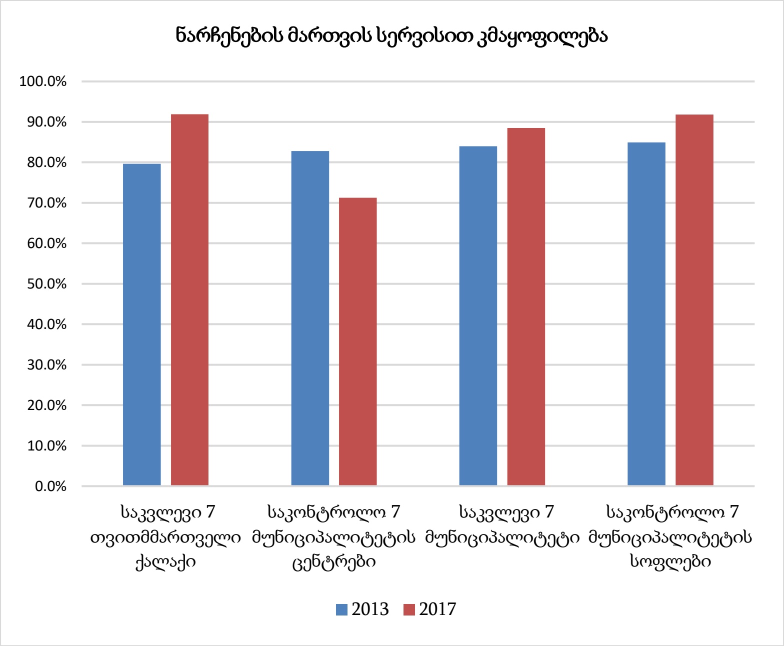
ამდენად, ამ მომსახურების მიწოდების არეალის გაფართოება და მუნიციპალიტეტის მთელი ტერიტორიის მოცვა, ისევე როგორც მისი ხარჯთეფექტურობის უზრუნველყოფა, ნარჩენების მართვაზე გაწეული საბიუჯეტო ხარჯებისა და დასუფთავების მოსაკრებლის ამოღებას შორის დისბალანსის შემცირება სადღეისოდ მუნიციპალიტეტების ერთ-ერთი აქტუალური ამოცანაა.

2015-16 წლებში როგორც საკვლევი, ისე საკონტროლო ჯგუფის მუნიციპალიტეტები ამ ამოცანების დაძლევას ცდილობდნენ, თუმცა თვითმმართველმა ქალაქებმა ამ სფეროსთვის მეტი სახსრები გამოყვეს - საკუთარი ბიუჯეტების გადასახდელების 4,7%, ხოლო თვითმმართველმა თემებმა - 2,4%.

მიუხედავად იმისა, რომ ნარჩენების მართვაზე საკონტროლო ჯგუფის მუნიციპალიტეტებმა, საკვლევ ჯგუფთან შედარებით, საკუთარი საბიუჯეტო სახსრებიდან მეტი წილი გამოყვეს (გადასახდელების 5,3%, საკვლევი ჯგუფის 3,5%-თან შედარებით), „გაყოფილმა" მუნიციპალიტეტებმა სერვისის მიწოდების განვითარების უკეთესი შედეგები აჩვენეს, კერძოდ, 2015-16 წლებში:

- საკვლევი მუნიციპალიტეტების ტერიტორიაზე განთავსდა 34,2%-ით მეტი კონტეინერი, ხოლო საკონტროლო ჯგუფში - 11,9%-ით მეტი; ყოველ 1000 მოსახლეზე კონტეინერების რაოდენობა საკვლევ მუნიციპალიტეტებში გაიზარდა 7,7-დან 10,3-მდე, ხოლო საკონტროლო ჯგუფში 6,6-დან მხოლოდ 7,4-მდე;
- ერთ სულ მოსახლეზე გადაანგარიშებით გატანილი ნარჩენების მოცულობა მოცულობა ორივე ჯგუფში ერთნაირი იყო და 0,64 $მ^3$-ს შეადგენდა, თუმცა ნაგავსაყრელებზე გატანილი ნარჩენების მოცულობა 2015-16 წლებში საკვლევ ჯგუფში გაიზარდა 32,5%-ით, ხოლო საკონტროლო ჯგუფში - 10,7%-ით, იმ პირობებში, როცა ნარჩენების მართვაზე გამოყოფილი საბიუჯეტო სახსრების ზრდამ, შესაბამისად, 27,8% და 12,8% შეადგინა.
- საკვლევ მუნიციპალიტეტებში რამდენადმე გაუმჯობესდა დასუფთავების მოსაკრებლის ამოღების შეფარდება ნარჩენების მართვაზე გაწეულ საბიუჯეტო ხარჯებთან: ხარჯების 17,1%-დან 2015 წელს 18,2%-მდე 2016 წელს, ხოლო საკონტროლო მუნიციპალიტეტებში ეს მაჩვენებელი გაუარესდა და ხარჯების 12,8%-დან 10,9%-მდე დაეცა;
- 2016 წლის მონაცემებით, სახელფასო ფონდი საკვლევ მუნიციპალიტეტებში ნარჩენების მართვაზე გამოყოფილი საბიუჯეტო სახსრების 32,3%-ს შეადგენდა, ხოლო საკონტროლო მუნიციპალიტეტებში - 34,9%-ს.

ამდენად, 2015-16 წლებში საკვლევი ჯგუფის მუნიციპალიტეტების მუშაობა, საკონტროლო ჯგუფთან შედარებით, ხასიათდებოდა როგორც სერვისის მიწოდების ზრდის უკეთესი დინამიკით, ასევე ნარჩენების გატანაზე გამოყოფილი საბიუჯეტო სახსრების ხარჯვის ეფექტიანობითა და, ხარჯებთან შედარებით, დასუფთავების მოსაკრებლის ამოღების ბალანსის გაუმჯობესებით.



ACT-ს მიერ ჩატარებული საზოგადოებრივი აზრის კვლევეის მონაცემებით, 2013 წელთან შედარებით, 2017 წელს ამ მომსახურებას დამაკმაყოფილებ-ლად მიიჩნევდა საკვლევი ჯგუფის ქალაქებში მცხოვრებთა 12.3%-ით მეტი, ხოლო საკონტროლო ჯგუ-ფის მუნიციპალურ ცენტრებში მცხოვრებთა კმაყოფილება, პირი-ქით, 11.6%-ით შემცირდა.

2013-17 წლების პერიოდში ამ სერვისის მიწოდებით კმაყოფი-ლება გაიზარდა როგორც საკვლევი ჯგუფის თვითმმართველ თემებში, ასევე საკონტროლო ჯგუფის რურალურ დასახლებებში, შესაბა-მისად, 4.5% და 6.8%-ით.

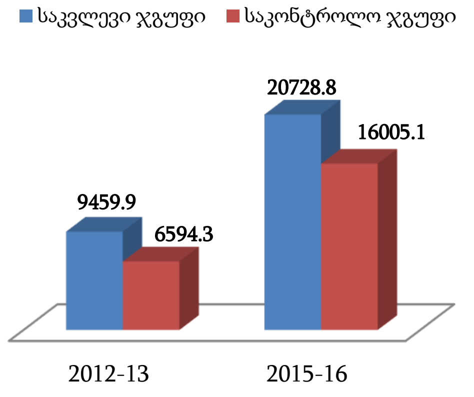
ამდენად, საზოგადოებრივი აზრის კვლევამ აჩვენა, რომ ნარჩენების მართვის სერვისით კმაყოფილება საკვლევ ჯგუფში გაიზარდა როგორც ქალაქად, ისე სოფლად, ხოლო საკონტროლო ჯგუფში სოფლად კმაყოფილებამ იმატა, მაგრამ მუნიციპალიტეტების ადმინისტრაციულ ცენტრებში - მკვეთრად შემცირდა.

4.2 სკოლამდელი აღზრდა

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მე-16 მუხლის 1-ლი პუნქტის „ი“ ქვეპუნქტით, მუნიციპალიტეტის მართვაში არსებული ადრეული და სკოლამდელი აღზრდისა და განათლების დაწესებულებების შექმნა და მათი ფუნქციონირების უზრუნველყოფა მუნიციპალიტეტის საკუთარი უფლებამოსილებაა. ამ სერვისის ბენეფიციარები არიან 0-დან 6 წლამდე ასაკის ბავშვები და მომსახურების მიწოდება მუნიციპალიტეტების მიერ დაფუძნებული იურიდიული პირების მეშვეობით ხდება, რომლებიც ადგილობრივი ბიუჯეტებიდან იღებენ დაფინანსებას (საბიუჯეტო ფუნქციონალური კლასიფიკაციის 7.9.1 მუხლი „სკოლამდელი აღზრდა“).

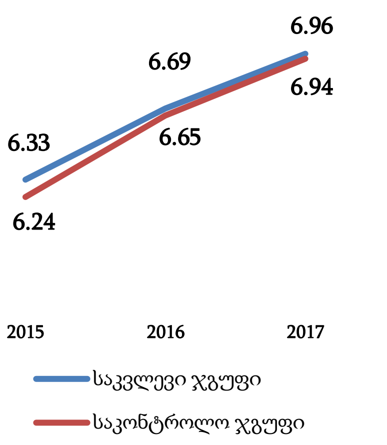
მოსახლეობაში სკოლამდელი ასაკის ბავშვთა წილით მუნიციპალიტეტების საკვლევი და საკონტროლო ჯგუფები თითქმის არ განსხვავდება: საკვლევ მუნიციპალიტეტებში 0-დან 6 წლამდე ასაკის ბავშვები მთლიანი მოსახლეობის 7.90%, ხოლო საკონტროლო მუნიციციპალიტეტებში - 7.95 %. დაახლოებით იგივე წილი ეკავა 2012-13 წლებში სკოლამდელი აღზრდის სფეროს დაფინანსებაზე გახარჯულ თანხებს ადგილობრივი ბიუჯეტებში, ჯამურად: 7.23% საკვლევ ჯგუფში და 7.7% საკონტროლო ჯგუფში. 2015-16 წლებში სკოლამდელ აღზრდაზე მუნიციპალიტეტების ორივე ჯგუფმა, მათ მოსახლეობაში ბავშვთა წილთან შედარებით გაცილებით მეტი თანხები გამოყვეს: საკონტროლო ჯგუფის ჯამურ ბიუჯეტებში ამ სფეროს დაფინანსებამ გადასახდელების 10.59%-ს, ხოლო საკვლევ ჯგუფში - 13.36%-ს მიაღწია, რაც იმაზე მიანიშნებს, რომ მუნიციპალური ორგანოებისათვის ეს სფერო უფრო პრიორიტეტული გახდა, წინა წლებთან შედარებით.

დიაგრამა 18. სკოლამდელი აღზრდის საშუალოწლიური დაფინანსება, ათასი ლარი



მუნიციპალიტეტების საკვლევ ჯგუფში სკოლამდელი აღზრდის დაფინანსება 2015-16 წლებში, 2012-13 წლებთან შედარებით, გაიზარდა 119%-ით, ხოლო საკონტროლო ჯგუფის მუნიციპალიტეტებში გაცილებით მეტად - 142%-ით. 0-დან 6 წლამდე ყოველ 1000 ბავშვზე გადაანგარიშებით, საკონტროლო ჯგუფის მუნიციპალიტეტებში სკოლამდელი აღზრდის დაფინანსება მეტი იყო როგორც 2012-13 წლებში (270,67 ლარი, საკვლევ ჯგუფში 261,34 ლართან შედარებით), ასევე 2015-16 წლების პერიოდში (656,94 ლარი საკონტროლო ჯგუფში და 572,67 ლარი საკვლევ ჯგუფში).

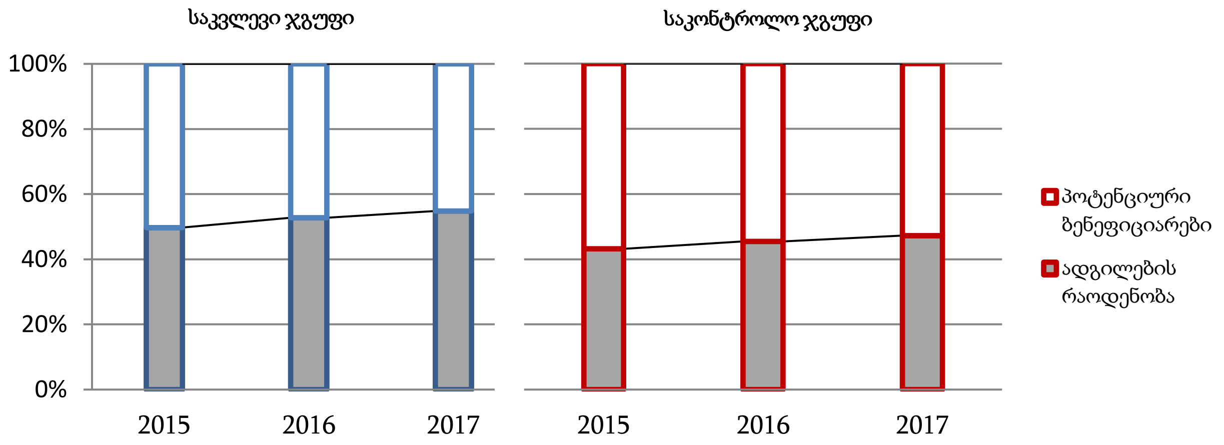
დიაგრამა 19. სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებების რაოდენობა 1000 ბავშვზე



საკვლევი და საკონტროლო ჯგუფების მუნიციპალიტეტებში სკოლამდელი აღზრდის სფეროს ძირითადი ჯამური მაჩვენებლების შედარებამ ორწლიან ინტერვალში (2015 წლის დასაწყისიდან 2017 წლის დასაწყისის ჩათვლით) აჩვენა, რომ 0-დან 6 წლამდე ყოველ 1000 ბავშვზე ორივე ჯგუფში სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებების დაახლოებით ერთნაირი რაოდენობაა და ახალი ბაგა-ბაღების მშენებლობის ტემპიც თითქმის ერთნაირია.

სკოლამდელი აღზრდის განათლებით უზრუნველყოფა მუნიციპალიტეტის ერთ-ერთი ძირითადი სერვისია და მის ყველაზე მნიშვნელოვან პარამეტრად შეიძლება მივიჩნიოთ ის, თუ რამდენ აღსაზრდელზეა ადგილები არსებულ საბავშვო ბაგა-ბაღებში, მოსახლეობაში 0-დან 6 წლამდე ასაკის ბავშვთა მთლიან კონტინგენტთან შედარებით. როგორც დიაგრამიდან ჩანს, 2015 წლის დასაწყისიდან 2017 წლის დასაწყიდსამდე საკვლევ ჯგუფში ბავშვთა მთლიანი კონტინგენტის სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებებში ადგილით უზრუნველყოფის შესაძლებლობა 50%-დან 55%-მდე გაიზარდა, ხოლო საკონტროლო ჯგუფში - 43%-დან 47%-მდე.

დიაგრამა 20. სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებებში ადგილების რაოდენობა 0-დან 6 წლამდე ბავშვთა კონტინგენტზე



რაც შეეხება სკოლამდელი აღზრდის სფეროში დასაქმებულთა რაოდენობას, საბავშვო ბაგა-ბაღებში ყოველ 100 ადგილზე საკვლევ და საკონტროლო მუნიციპალიტეტებში 2016 წლის დასაწყისისათვის გათვალისწინებული იყო 20,4 საშტატო ერთეული, მაგრამ 2017 წლის დასაწყისისათვის ეს მდგომარეობა კარდინალურად შეიცვალა - საკვლევ მუნიციპალიტეტებში ის შემცირდა 18.71 საშტატო ერთეულამდე, ხოლო საკონტროლო მუნიციპალიტეტებში გაიზარდა 21.40 ერთეულამდე.

მოყვანილი მონაცემების შედარებითი ანალიზი გვაჩვენებს, რომ სკოლამდელი აღზრდის სერვისის მიწოდების ხარჯთეფექტურობის თვალსაზრისით საკონტროლო და საკვლევ ჯგუფებს შორის მცირე სხვაობა აღინიშნება: იმ პირობებში, როცა **საკონტროლო ჯგუფის მუნიციპალიტეტები ბიუჯეტების გადასახდელების ნაკლებ წილს ხარჯავდნენ სფეროს დაფინანსებაზე, მათთან რამდენადმე (8 პროცენტული პუნქტით) უკეთესია 0-დან 6 წლამდე ბავშვთა კონტინგენტის სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებებში ადგილებით უზრუნველყოფა და ნაკლებია სფეროში დასაქმებულთა ფარდობითი საშტატო რაოდენობა, რაც 2014 წელს გაყოფილი მუნიციპალიტეტების მიერ ამ სერვისის შედარებით ეფექტურად მიწოდებასთან არის დაკავშირებული და არ შეესაბამება მოსაზრებას, რომ მუნიციპალიტეტების გაყოფამ შეამცირა სკოლამდელი აღზრდის მართვის ხარჯთეფექტურობა, ამ სფეროში მოქმედი ა(ა)იპ-ების „დუბლირების“ გამო.**

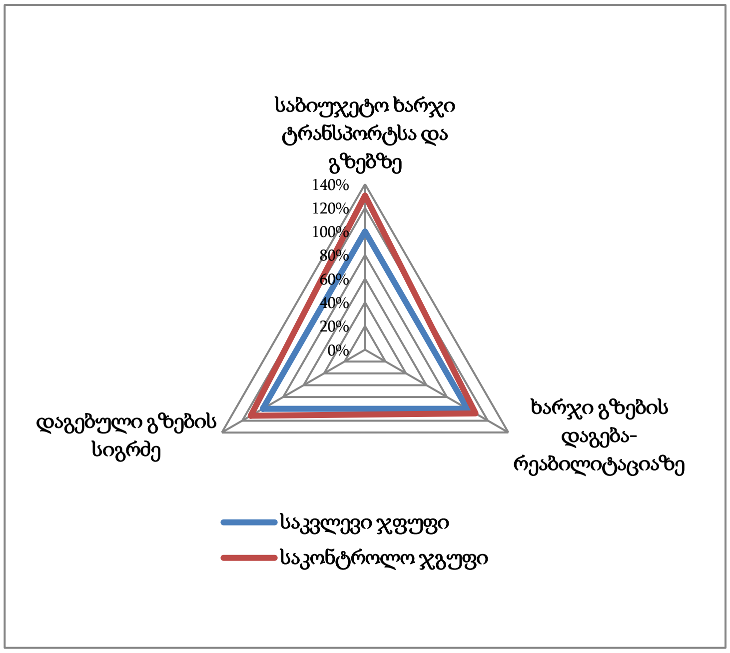
4.3 ადგილობრივი გზები

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მე-16 მუხლის 1-ლი პუნქტის „კ“ ქვეპუნქტით, ადგილობრივი მნიშვნელობის საავტომობილო გზების მართვა და ადგილობრივი მნიშვნელობის გზებზე საგზაო მოძრაობის ორგანიზება მუნიციპალიტეტის საკუთარი უფლებამოსილებაა.

ადგილობრივი ბიუჯეტების მუხლით „7.4.5.1 საავტომობილო ტრანსპორტი და გზები“ 2015-16 წლებში მუნიციპალიტეტების საკვლევ ჯგუფში 46 853.6 ათასი ლარი გაიხარჯა, რაც ბიუჯეტების გადასახდელების 12.5%-ს შეადგენს, ხოლო საკონტროლო ჯგუფის მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტებში ამ მუხლით 42 543.0 ათასი ლარი გახარჯეს, თუმცა ამ მუხლის წილი გადასახდელებში გაცილებით მეტი იყო და 18.5% ეკავა. საკვლევი ჯგუფის მუნიციპალიტეტებში, ამ მუხლით დახარჯული სახსრების 1000 სულ მოსახლეზე გაანგარიშებით 102 ლარი დაიხარჯა, ხოლო საკონტროლო ჯგუფში კი 30%-ით მეტი - 133 ლარი.

საავტომობილო ტრანსპორტისა და გზების განვითარებაზე ბიუჯეტიდან გამოყოფილი სახსრებიდან ასფალტო-ბეტონის საფარის მქონე გზების დაგება-რეაბილიტაციისთვის კაპიტალურ ხარჯებზე საკვლევი ჯგუფის მუნიციპალიტეტებმა 54% (25 292,7 ათასი ლარი), ხოლო საკონტროლო ჯგუფის მუნიციპალიტეტებმა გაცილებით ნაკლები - 43% (18 251, 4 ათასი ლარი) მიმართეს. 1000 სულ მოსახლეზე გაანგარიშებით, საკვლევ ჯგუფში გზების დაგება-რეაბილიტაციის კაპიტალურ ხარჯებზე 55,2 ლარი დაიხარჯა, ხოლო საკონტროლო ჯგუფში კი 8%-ით მეტი - 59,6 ლარი.

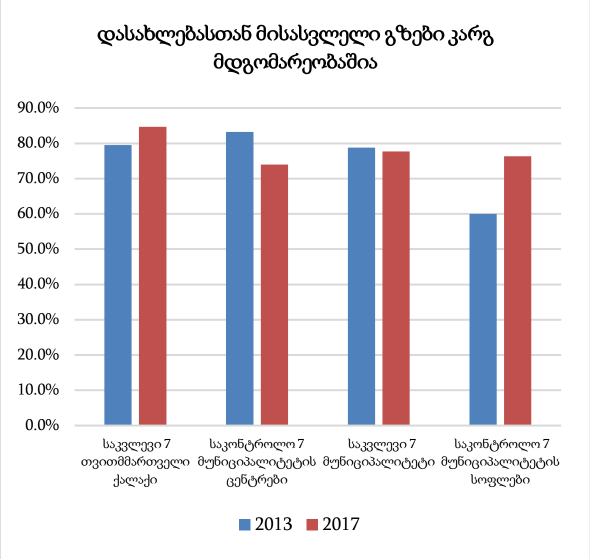
დიაგრამა 21. ადგილობრივი გზების მშენებლობა-რეაბილიტაცია, 2015-16

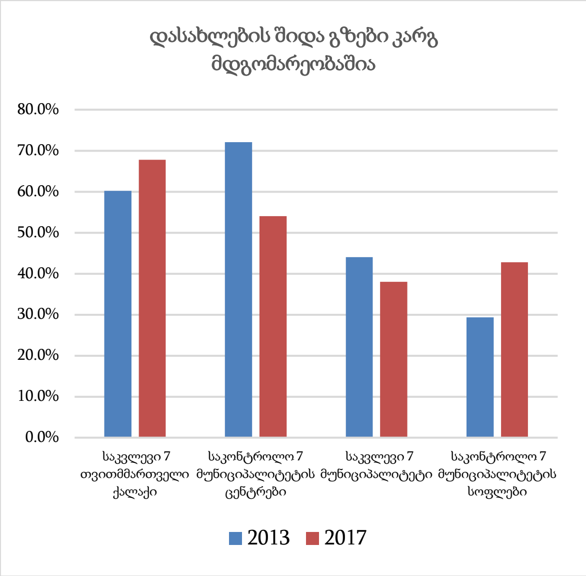


2015-16 წლებში საკვლევი ჯგუფის მუნიციპალიტეტებში დაიგო და რეაბილიტირდა 155,1 კმ სიგრძის (ხოლო საკონტროლო ჯგუფში - 117,4 კმ ასფალტო-ბეტონის საფარის მქონე ადგილობრივი მნიშვნელობის გზა. 1000 სულ მოსახლეზე გაანგარიშებით, საკვლევ ჯგუფში დაიგო და რეაბილიტირდა 0,34 კმ გზა 1000 სულ მოსახლეზე, ხოლო საკონტროლო ჯგუფში კი 12%-ით მეტი - 0,38 კმ 1000 სულ მოსახლეზე.

ამდენად, ადგილობრივი გზების მშენებლობა-რეაბილიტაციის მიმართულებით მუშაობაში ორივე ჯგუფის მუნიციპალიტეტებმა 2015-16 წლებში დაახლოებით ერთნაირი ეფექტურობა აჩვენეს.

ACT-ს მიერ ჩატარებული საზოგადოებრივი აზრის კვლევის მონაცემებით, 2013 წელთან შედარებით, 2017 წელს დასახლების შიდა გზების მდგომარეობას „კარგად“ აფასებდა საკვლევი ჯგუფის ქალაქებში მცხოვრებთა 7.6%-ით მეტი, ხოლო საკონტროლო ჯგუფის მუნიციპალურ ცენტრებში მცხოვრებთა რაოდენობა, ვინც ასეთ შეფასებას აძლევდა, პირიქით, 18.1%-ით შემცირდა. შედარებით ნაკლებად შემცირდა დასახლების შიდა გზების მდგომარეობის „კარგად“ შემფასებელთა რაოდენობა 2013-17 წლების პერიოდში საკვლევი ჯგუფის თვითმმართველ თემებში (6%-ით), ხოლო საკონტროლო ჯგუფის რურალურ დასახლებებში, პირიქით, გაიზარდა 13.4%-ით.





კვლევის შედეგების მიხედვით, 2013-17 წლების პერიოდში ანალოგიური დინამიკა აქვს დასახლებასთან მისასვლელი შიდამუნიციპალური გზების მდგომარეობის შეფასებას: 2013 წელთან შედარებით, 2017 წელს დასახლების შიდა გზების მდგომარეობას „კარგად“ აფასებდა საკვლევი ჯგუფის ქალაქებში მცხოვრებთა 5.2%-ით მეტი, ხოლო საკონტროლო ჯგუფის მუნიციპალურ ცენტრებში მცხოვრებთა რაოდენობა, ვინც ასეთ შეფასებას აძლევდა, პირიქით, 9.3%-ით შემცირდა. თითქმის არ შეცვლილა დასახლების შიდა გზების მდგომარეობის „კარგად“ შემფასებელთა რაოდენობა 2013-17 წლების პერიოდში საკვლევი ჯგუფის თვითმმართველ თემებში (სხვაობა -1%), ხოლო საკონტროლო ჯგუფის რურალურ დასახლებებში, პირიქით, გაიზარდა 16.3%-ით.

ამდენად, საზოგადოებრივი აზრის კვლევამ აჩვენა, რომ შიდა გზების მდგომარეობით კმაყოფილება საკვლევ ჯგუფში გაიზარდა თვითმმართველ ქალაქებში, თვითმმართველ თემებში კი კლების ტენდენცია

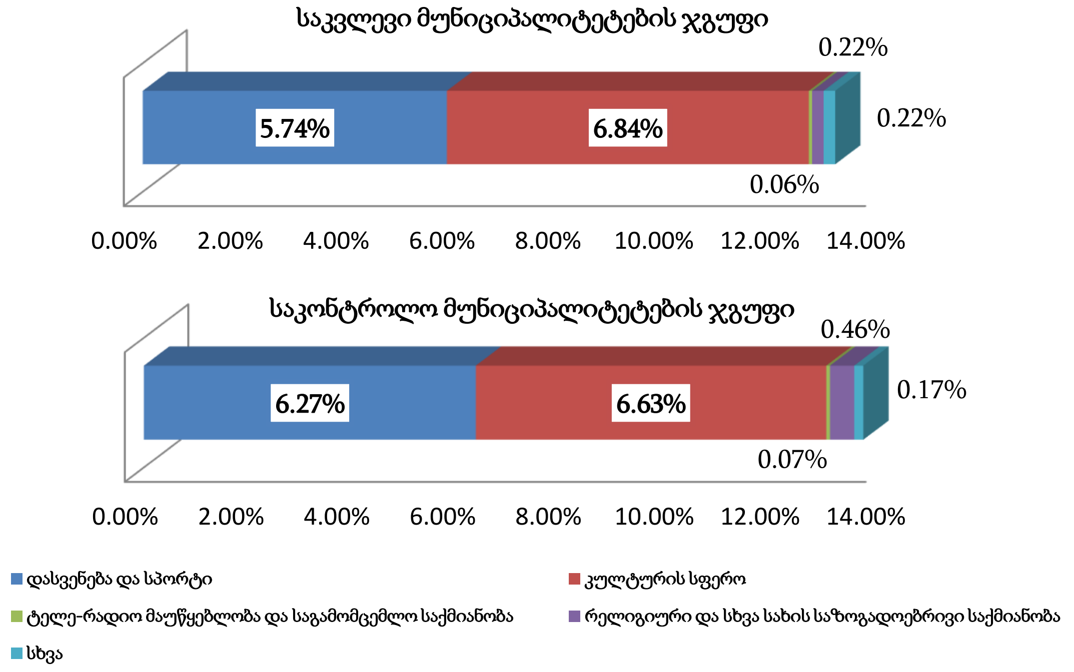
ა, ხოლო საკონტროლო ჯგუფში სოფლად კმაყოფილებამ იმატა, მაგრამ მუნივიპალიტეტების ადმინისტრაციულ ცენტრებში - მკვეთრად შემცირდა.

4.4 დასვენების, სპორტისა და კულტურის სფეროები

ადგილობრივი ბიუჯეტების მუხლით „დასვენება, კულტურა და რელიგია“ მუნიციპალიტეტების საკვლევ ჯგუფში დაფინანსება 2015-16 წლებში, 2012-13 წლებთან შედარებით, გაიზარდა 40.6%-ით, ხოლო საკონტროლო ჯგუფის მუნიციპალიტეტებში გაცილებით მეტად - 57.8%-ით. მუნიციპალური ბიუჯეტების მთლიან გადასახდელებში ამ მუხლის დაფინანსების წილი საკვლევ ჯგუფში 1.1 პროცენტული პუნქტით შემცირდა, ხოლო საკონტროლო ჯგუფში 0.85 პროცენტული პუნქტით გაიზარდა.

დასვენებისა და სპორტის სფეროს დაფინანსება ერთ სულ მოსახლეზე გადაანგარიშებით, საკონტროლო ჯგუფის მუნიციპალიტეტებში, საკვლევ ჯგუფთან შედარებით, მეტი იყო 2012-13 წლებში (33.4 ლარი, საკვლევ ჯგუფში 24.9 ლართან შედარებით), ხოლო 2015-16 წლებში საკონტროლო და საკვლევი ჯგუფის მუნიციპალიტეტების ეს მაჩვენებლები თითქმის თანაბარი გახდა (47.1 ლარი საკონტროლო ჯგუფში და 47.6 ლარი საკვლევ ჯგუფში).

რაც შეეხება კულტურის სფეროს დაფინანსებას ერთ სულ მოსახლეზე გადაანგარიშებით: საკონტროლო ჯგუფის მუნიციპალიტეტებში, საკვლევ ჯგუფთან შედარებით, ის მეტი იყო როგორც 2012-13 წლებში (41.5 ლარი, საკვლევ ჯგუფში 38.1 ლართან შედარებით), ხოლო 2015-16 წლებში ეს სხვაობა კიდევ უფრო გაიზარდა (56.1 ლარი საკონტროლო ჯგუფში და 50.3 ლარი საკვლევ ჯგუფში).



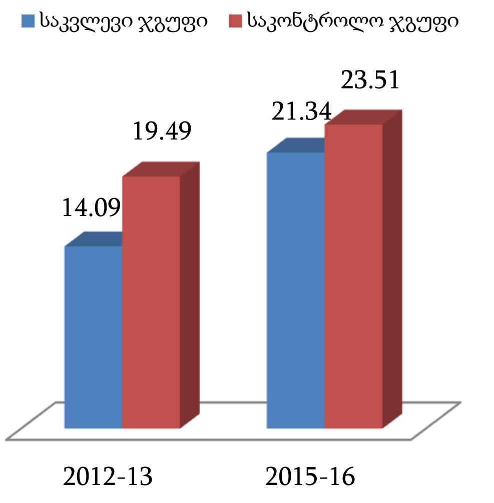
დიაგრამა 22. საბიუჯეტო მუხლის „დასვენება, კულტურა და რელიგია“ სტრუქტურა, 2015-16 წლებში

საბიუჯეტო დაფინანსების ეს მუხლი მოიცავს ასევე ტელე-რადიო მაუწყებლობასა და საგამომცემლო საქმიანობაზე, რელიგიური და სხვა სახის საზოგადოებრივი საქმიანობაზე და დასვენების, კულტურისა და რელიგიის სფეროში სხვა არაკლასიფიცირებულ საქმიანობებზე გაწეულ ხარჯებს. როგორც საკვლევი, ისე საკონტროლო მუნიციპალიტეტების საბიუჯეტო გადასახდელებში მათი წილები 0.5%-ს არ აღემატება და უმნიშვნელოდ მოიმატა 2015-16 წლებში, 2012-13 წლებთან შედარებით.

4.5 სოციალური დაცვა

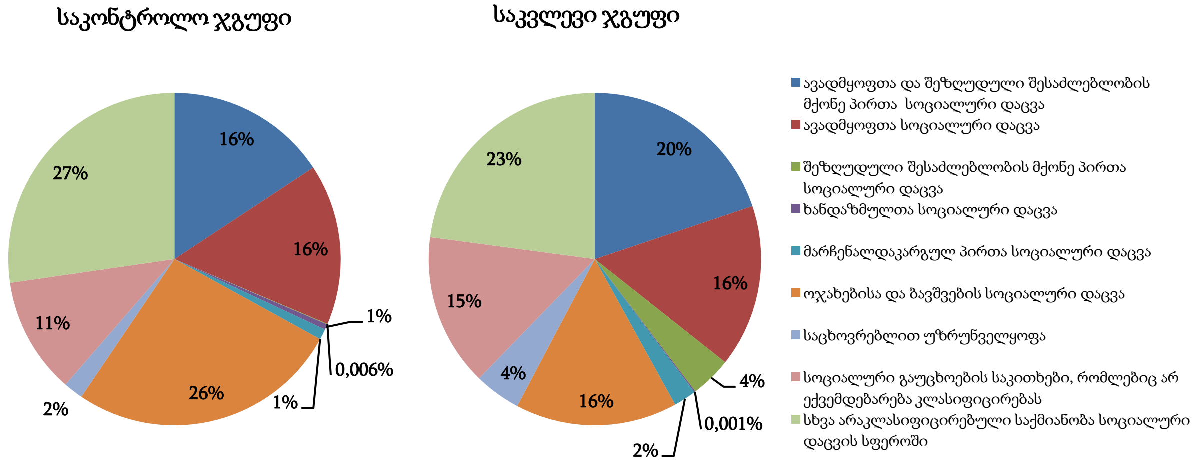
სოციალური სფეროს საშუალოწლიური დაფინანსება ადგილობრივი ბიუჯეტებიდან საკვლევი მუნიციპალიტეტების ჯგუფში 2015-16 წლებში გაიზარდა 51%-ით, ხოლო საკონტროლო ჯგუფის მუნიციპალიტეტებში - მხოლოდ 21%-ით.

დიაგრამა 23. სოციალური სფეროს საშუალოწლიური დაფინანსება, ყოველ 1000 მოსახლეზე, ლარი



საკვლევ და საკონტროლო მუნიციპალი-ტეტებში სოციალური ფონი მსგავსია: საკონტროლო ჯგუფში, საკვლევთან შედარებით, მოსახლეობაში საარსებო შემწეობის მიმღებთა წილი 3.6 პროცენტული პუნქტით მეტია. მიუხედავად ამისა, 2012-13 წლებში საკონტროლო ჯგუფის მუნიციპალიტეტებს არაპროპორციულად მეტი თანხის გაღება უწევდათ ბიუჯეტებიდან, მაგრამ 2015-16 წლების პერიოდში ორივე ჯგუფის მუნიციპალიტეტების მიერ სოციალურ პროგრამებზე დახარჯული თანხები, ყოველ 1000 მოსახლეზე გაანგარიშებით, მათ მოსახლეობაში საარსებო ჯგუფის მიმღებთა წილის პროპორციული გახდა.

ფუნქციონალური საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მუხლში „სოციალური დაცვა" ასახული ხარჯების სტრუქტურა მთლიანობაში, დაფინანსების პრიორიტეტების მიხედვით, საკვლევ და საკონტროლო ჯგუფებში მსგავსია:



დიაგრამა 24. სოციალური დაცვისათვის გაღებული საბიუჯეტო ხარჯების მიმართულებები

სოციალური პროგრამების ნორმატიული ბაზა შექმნილია მუნიციპალიტეტის საკრებულოების ერთი ან რამდენიმე დადგენილებით, რომლებიც, უმეტეს შემთხვევაში, ყოველწლიურ განახლებასა და ცვალებადობას განიცდიან, ან შეადგენს მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტების ნაწილს, ცალკე პოგრამებისა და ქვეპროგრამების სახით. ადგილობრივ ბიუჯეტებში გვხვდება 30-ზე მეტი დასახელების სხვადასხვა სოციალური პროგრამა, რომელთა შინაარსის, ბენეფიციართა კატეგორიების და დივერსიფიცირების ხარისხის მიხედვით, ძლიერი ცვალებადობა და მკვეთრად გამოხატული ადგილობრივი სპეციფიკა ახასიათებს როგორც საკვლევი, ისე

საკონტროლო ჯგუფის მუნიციპალიტეტებს. კვლევისას ერთმანეთთან შედარდა 2014 წელს გაყოფილი მუნიციპალიტეტების მიერ განხორციელებული პროგრამები.

საკვლევი ჯგუფის მუნიციპალიტეტების სოციალურმა პროგრამებმა, თვითმმართველი ქალაქისა და თვითმმართველი თემად გაყოფის შემდგომ პერიოდში, შეინარჩუნა ერთმანეთთან სტრუქტურული და შინაარსობრივი მსგავსება, მაგრამ თანდათან სულ უფრო განსხვავებული გახდა და მათში ქალაქისა და თემის სოციალურ მდგომარეობაში არსებული თავისებურებები აისახა.

მაგალითად, ქალაქ გორისა და გორის მუნიციპალიტეტები[47,48] ეხმარებიან დედ-მამით ობოლ, მარჩენალდაკარგულ, მრავალშვილიან (18 წლამდე 4 და მეტი შვილი) და 0-დან 65 000-ის ჩათვლით სარეიტინგო ქულის მქონე სოციალურად დაუცველ სტუდენტებს აკრედიტებულ უმაღლესი სასწავლებლებში სწავლის საფასურის 500 ლარიანი თანადაფინანსებით. როგორც ბენეფიციართა განსაზღვრის კრიტერიუმებით, ისე დახმარების სახითა და ოდენობით, პროგრამები იდენტურია. ამ ორი საკვლევი მუნიციპალიტეტის სხვა პროგრამებში უკვე შეინიშნება სხვაობები, გამოწვეული ბენეფიციართა ბაზისა და ბიუჯეტების სპეციფიკით: დედ-მამით ობოლი ბავშვების დახმარება ხდება ერთჯერადად თვითმმართველ თემში 1000 ლარით, ქალაქში - 800 ლარით, ხოლო სტაციონარული მკურნალობის თანადაფინანსებისათვის ლიმიტი თემში 500 ლარია, ქალაქში კი 800 ლარი; ასევე ერთნაირია ბენეფიციართა კატეგორიები და დახმარების გაცემის წესი მიცვალებულთა სარიტუალო მომსახურების პროგრამაში, მაგრამ თანხა თვითმმართველ თემში 300 ლარითაა განსაზღვრული, ქალაქში კი 250 ლარით.

მუნიციპალიტეტებს შორის განსხვავებები გაჩნდა ცერებრალური დამბლით, დაუნის სინდრომით, აუტიზმითა და სქოლიოზით დაავადებული ბავშვების სამკურნალო-სარეაბილიტაციო დახმარების პროგრამებში, სადაც თვითმმართველი თემი ეხმარება II-III ხარისხის სქოლიოზით დაავადებულ 0-დან 18 წლამდე ბავშვებს, რომელთაც გააჩნიათ 0-დან 80000-ის ჩათვლით სარეიტინგო ქულა, ხოლო ქალაქში მცხოვრებთათვის ეს კრიტერიუმი უფრო რბილია და მაქსიმალური ქულა 100.000-ის ჩათვლითაა განსაზღვრული. ორივე მუნიციპალიტეტი ზემოთჩამოთვლილი ნოზოლოგიებით დაავადებულ ბავშვებს მკურნალობისათვის ერთჯერად დახმარებას უწევს 500 ლარამდე თანადაფინანსებით, მაგრამ განსხვავებაა ცერებრალური დამბლით, დაუნის სინდრომით და აუტიზმით დაავადებულ 0-დან 18 წლამდე ბავშვებისათვის ერთჯერადი სოციალური დახმარების ოდენობაში: თვითმმართველ თემში ის 500 ლარითაა განსაზღვრული, ქალაქში - 400 ლარით. სამაგიეროდ, თვითმმართველი ქალაქი ყველა ზემოთჩამოთვლილი კატეგორიის ბავშვებს სთავაზობს ერთთვიან საცურაო-გამაჯანსაღებელი კურსს ა(ა)იპ – „ქალაქ გორის მუნიციპალიტეტის მერიის საცურაო აუზზე" და, დამატებით, ცერებრალური დამბლით, დაუნის სინდრომით და აუტიზმით დაავადებულ 18 წელზე ასაკს ზემოთ პაციენტებს ერთჯერად დახმარებას უწევს 250 ლარის ოდენობით.

იქ, სადაც ქალაქი, რურალურ დასახლებებთან ერთად, ინკორპორირებულია ერთი მუნიციპალიტეტის შემადგენლობაში, სოციალური პროგრამების შედგენისას ქალაქად და სოფლად მცხოვრები ბენეფიციარებისთვის უნიფიცირებული მიდგომაა მაშინ, როცა ქალაქების ცალკე გამოყოფით შესაძლებელი გახდა მათი უფრო ზუსტი „მორგება" ურბანულ და სასოფლო დასახლებებში მცხოვრებ ბენეფიციართა განსხვავებულ პირობებზე, მაგალითად:

- უსახლკარო ოჯახების დახმარების პროგრამებით, ზოგიერთმა თვითმმართველმა თემში უმჯობესი აღმოჩნდა საცხოვრებელი ფართით ასეთი კატეგორიის ბენეფიციარების უზრუნველყოფა, მაგალითად, ოზურგეთის მუნიციპალიტეტის სოფ.მერიაში რეაბილიტირდა მრავალბინიანი საცხოვრებელი კორპუსი და 2015 წ. დეკემბერში დაკმაყოფილდა 90 ოჯახი (სტიქიის შედეგად

[47] ქალაქ გორის მუნიციპალიტეტის 2016 წლის ადგილობრივი ბიუჯეტიდან სოციალური დახმარების გაცემის წესის დამტკიცების შესახებ, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილება N1 04/01/2016

[48] გორის მუნიციპალიტეტის 2016 წლის ადგილობრივი ბიუჯეტიდან სოციალური დახმარების გაცემისწესის დამტკიცების შესახებ, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილება N1 08/01/2016

დაზარალებული, მძიმე საცხოვრებელ პირობებში მყოფი და უსახლკაროთა კატეგორია)[49], ზუგდიდის მუნიციპალიტეტი, ქირისათვის 100 ლარიანი ყოველთვიური დახმარების გარდა, უსახლკარო და მძიმე საცხოვრებელი პირობების მქონე მოსახლეობისათვის მცირე ფართიანი საცხოვრებელი სახლების მშენებლობას (შესყიდვას) ითვალისწინებს[50]. თვითმმართველი ქალაქებში, სადაც, სოფლებისგან განსხვავებით, ადვილია საქირავებელი ფართის მოძებნა, ბენეფიციარების ბინის ქირით უზრუნველყოფას ანიჭებენ უპირატესობას. იქ, სადაც თვითმმართველი თემებიც ამგვარად ეხმარებიან უსახლკაროებს, თავი იჩინა ფართის დაქირავების ფასს შორის სხვაობამ ქალაქსა და სოფელს შორის, მაგ., ამბროლაურის მუნიციპალიტეტში ქირის თანხა ყოველთვიურად 100 ლარით[51], ხოლო ქალაქ ამბროლაურში 200 ლარითა[52] არის განსაზღვრული.

- სოციალურ პროგრამებში ყველა მუნიციპალიტეტს აქვს გათვალისწინებული ომის ვეტერანთა, დევნილთა და მემკვიდრის გარეშე დარჩენილი მარტოხელა მოქალაქეების დაკრძალვის ხარჯები, მაგრამ ერთ შემთხვევაზე გამოყოფილი თანხა განსხვავებული ოდენობითაა განსაზღვრული. 2014 წელს გაყოფილ ზოგიერთი მუნიციპალიტეტის შესაბამის ქვეპროგრამაში (გორი[45,46], ახალციხე[53,54], თელავი[55,56], ამბროლაური[49,50]) მოხდა ქალაქისა და თემის ადგილობრივი სპეციფიკის გამო სარიტუალო მომსახურების ფასებში სხვაობის ასახვა.
- ადგილობრივი თავისებურებების გათვალისწინებით, ქალაქსა და სოფელს შორის ფასთა სხვაობა, აგრეთვე, მოქმედებს სტიქიით შედეგად დაზარალებულთათვის საცხოვრებელი სახლების რეაბილიტაციის/ფართის შეძენის ერთჯერადი ფინანსური დახმარების მოცულობაზე (გორი[1,2], ამბროლაური[49,50], ახალციხე[51,52]).
- 2015 წელს ა/ო „სამოქალაქო აქტივობების ცენტრმა" კახეთის რეგიონში შემავალ მუნიციპალიტეტებში არსებული უფასო სასადილოების საქმიანობის მონიტორინგი განახორციელა. ანგარიშის მიხედვით, უფასო სასადილო არ ფუნქციონირებს მხოლოდ თვითმმართველი თემის - თელავის მუნიციპალიტეტში[57]. კახეთის ანალოგიურად, სხვა რეგიონებშიც 2014 წელს გაყოფილი მუნიციპალიტეტებიდან მზრუნველობამოკ-ლებულთა ერთჯერადი უფასო კვებით უზრუნველყოფის პროგრამები, უფასო სასადილოების სახით, არის თვითმმართველ ქალაქებში, და არ არის შესაბამის თვითმმართველ თემში (ოზურგეთი[58,59], ამბროლაური[49,50], ზუგდიდი[48,60]). ეს გარემოება გამოწვეულია ქალაქის პირობებში ბენეფიციართა კომპაქტურად დასახლებით, რომლებიც ახერხებენ უფასო სასადილოში ყოველდღიურად მისვლას, ამიტომ ეს ფორმა ფუნქციონირებს თვითმმართველ ქალაქებში და იმ მუნიციპალურ ცენტრებში, სადაც ქალაქი ინკორპორირებულია მუნიციპალიტეტში. თვითმმართველ თემში სხვადასხვა სოფლებიდან ბენეფიციართა ყოველდღიური მგზავრობა ერთ რომელიმე დასახლებაში მდებარე სასადილოში

---

[49] ოზურგეთის მუნიციპალიტეტის ხედვისა და საშუალოვადიანი პრიორიტეტების დოკუმენტი, 2016

[50] ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის 2016 წლის ბიუჯეტის დამტკიცების შესახებ, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილება N47 29/12/2015

[51] ამბროლაურის მუნიციპალიტეტის 2016 წლის ბიუჯეტის დამტკიცების შესახებ, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილება N 38 25/12/2015

[52] ქალაქ ამბროლაურის მუნიციპალიტეტის სოციალური დაცვის პროგრამა და ბენეფიტის გაცემის წესი, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილება N 50 25/12/2015

[53] ქალაქ ახალციხის მუნიციპალიტეტის 2017 წლის ბიუჯეტიდან სოციალური დახმარების გაცემის წესის დამტკიცემის შესახებ, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილება N 5 16/02/2017

[54] ახალციხის მუნიციპალიტეტის 2017 წლის ბიუჯეტიდან სოციალური დახმარების გაცემის წესის დამტკიცების შესახებ, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილება N 2 02/02/2017, მუხლი 20

[55] ქალაქ თელავის მუნიციპალიტეტის 2016 წლის პროგრამული ბიუჯეტის დამტკიცების შესახებ, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილება N52 28/12/2015

[56] თვითმმართველი თემი თელავის მუნიციპალიტეტის 2016 წლის ბიუჯეტის დამტკიცების შესახებ მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილება N64 25/12/2015

[57] http://ick.ge/rubrics/society/24622-i.html

[58] ქალაქ ოზურგეთის მუნიციპალიტეტის 2016 წლის ბიუჯეტიდან სოციალური დახმარების გაცემის წესის დამტკიცების შესახებ, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილება N2, 01/02/2016

[59] ოზურგეთის მუნიციპალიტეტის 2016 წლის ბიუჯეტის დამტკიცების შესახებ, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილება N43, 25/12/2015

[60] ქალაქ ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის 2016 წლის ბიუჯეტიდან სოციალური დახმარების პროგრამისა და გაცემის წესის დამტკიცების შესახებ, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილება N2 08/01/2016

პრაქტიკულად აზრს კარგავს, ამიტომ 2014 წელს გაყოფილი მუნიციპალიტეტებიდან თვითმმართველ თემებში ასეთი პროგრამები აღარ გვხვდება, ან მას ჩაენაცვლა სასურსათო პაკეტით დახმარება. (ქ.ახალციხის მუნიციპალიტეტში - ა(ა)იპ „ქალაქ ახალციხის სათნოების სახლის" უფასო სასადილო[51], ახალციხის მუნიციპალიტეტში - ყოველკვარტალური 70-ლარიანი სასურსათო პაკეტი [52]).

ამდენად, გაყოფილ მუნიციპალიტეტებში სოციალური პროგრამების დიფერენცირების მეტი შესაძლებლობა და ქალაქი-სოფლის ადგილობრივი თავისებურებების მეტად გათვალისწინების საშუალება გაჩნდა.

5. მოქალაქეთა მონაწილეობა ადგილობრივ თვითმმართველობაში

ადგილობრივი დემოკრატიის სრულყოფილად განხორციელებისათვის ერთ-ერთი ძირითადი ამოცანაა ადგილობრივი თვითმმართველობის გადაწყვეტილებათა მიღების პროცესში საზოგადოების ყველა ფენისა და ჯგუფის წარმომადგენლობის უზრუნველყოფა. ეს იმისთვის არის საჭირო, რომ მოსახლეობის საჭიროებების გათვალისწინებით, მაქსიმალურად სწორად იქნეს შერჩეული საბიუჯეტო პრიორიტეტები და საზოგადოებრივი სიკეთეები შეძლებისდაგვარად თანაბრად მიეწოდოს ყველა მოქალაქეს. მუნიციპალიტეტის მართვაში მოსახლეობის მონაწილეობის ძირითადი ფორმა მის ორგანოებში პირდაპირი, საყოველთაო, და თანასწორი საარჩევნო უფლების საფუძველზე, ფარული კენჭისყრით საკუთარი წარმომადგენლების პერიოდული არჩევაა.[61]

ადგილობრივ თვითმმართველობაში მოქალაქეთა მონაწილეობის ერთ-ერთი ობიექტური რაოდენობრივი მაჩვენებელია შესაბამის **არჩევნებში ამომრჩეველთა აქტივობა,** რომელიც, ცხადია, სხვადასხვა წლებში განსხვავებულია და დამოკიდებულია კონკრეტული წინასაარჩევნო სიტუაციის ზოგად ფონზე, რომელიც ახდენს დიდ გავლენას ამომრჩევლის ქცევაზე. აქედან გამომდინარე, საკვლევ მუნიციპალიტეტებში მხოლოდ ბოლო არჩევნებს შორის ამომრჩეველთა აქტივობის ციფრების შედარება არაინფორმატიულია იმ ფაქტორის განსაზღვრისათვის, თუ როგორ იმოქმედა მუნიციპალიტეტების 2014 წელს გაყოფამ და შემდეგ, 2017 წელს შეერთებამ მოსახლეობის აქტივობაზე. ამიტომ, ამომრჩეველთა აქტივობაზე წინასაარჩევნო სიტუაციის დაძაბულობის ზოგადი ფონის ფაქტორის გამოსარიცხად შედარებულ იქნა სხვაობა საკვლევი ჯგუფის მუნიციპალიტეტებში მცხოვრები ამომრჩევლების აქტივობასა და ქვეყნის მასშტაბით ამ მაჩვენებელს შორის 2014 და 2017 წლების არჩევნებში.

საკონტროლო ჯგუფის მუნიციპალიტეტებში 2014 წელს იყო 439,392 ამომრჩეველი, მათგან 15 ივნისის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების არჩევნებში მონაწილეობა მიიღო 195,829 ამომრჩეველმა (44.6%). ცენტრალური საარჩევნო კომისიის (ცესკო) მონაცემებით, 2014 წლის არჩევნებში ამომრჩეველთა აქტივობა ქვეყნის მასშტაბით 43.31% იყო.[62] ამ მაჩვენებელთან შედარებით 4.8 პროცენტული პუნქტით ნაკლები იყო ამომრჩეველთა აქტივობა ახლადშექმნილ თვითმმართველ ქალაქებში, თვითმმართველ თემებში კი 4.4 პროცენტული პუნქტით მეტი.

2017 წელს ხელახლა გაერთიანებული მუნიციპალიტეტებში იყო 438,437 ამომრჩეველი, მათგან 2017 წლის 21 ოქტომბრის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების არჩევნებში მონაწილეობა მიიღო 200,408 ამომრჩეველმა (45.7%). ცესკოს მონაცემებით, ამომრჩეველთა აქტივობამ ქვეყნის მასშტაბით 51.63% შეადგინა.[63] ამ მაჩვენებელთან შედარებით ნაკლები აქტივობა გამოავლინეს მუნიციპალურ ცენტრებში მცხოვრებმა ამომრჩევლებმაც (12.8 პროცენტული პუნქტით) და მუნიციპალიტეტების დანარჩენ დასახლებებში მცხოვრებმა ამომრჩევლებმაც (2.4 პროცენტული პუნქტით).

ამდენად, **2014 წელს გაყოფილ მუნიციპალიტეტებში ამომრჩეველთა აქტივობა მცირედ (1.3 პროცენტული პუნქტით) აღემატებოდა ქვეყნის მაჩვენებელს, ხოლო 2017 წელს გაერთიანებულ მუნიციპალიტეტებში 5.9 პროცენტული პუნქტით ნაკლები იყო.** აქტივობის კლებამ მთლიანობაში 7.2 პროცენტული პუნქტი შეადგინა, მ.შ. მუნიციპალურ ცენტრებში 8.0 პროცენტული პუნქტი და დანარჩენ დასახლებებში კი 6.8 პროცენტული პუნქტი.

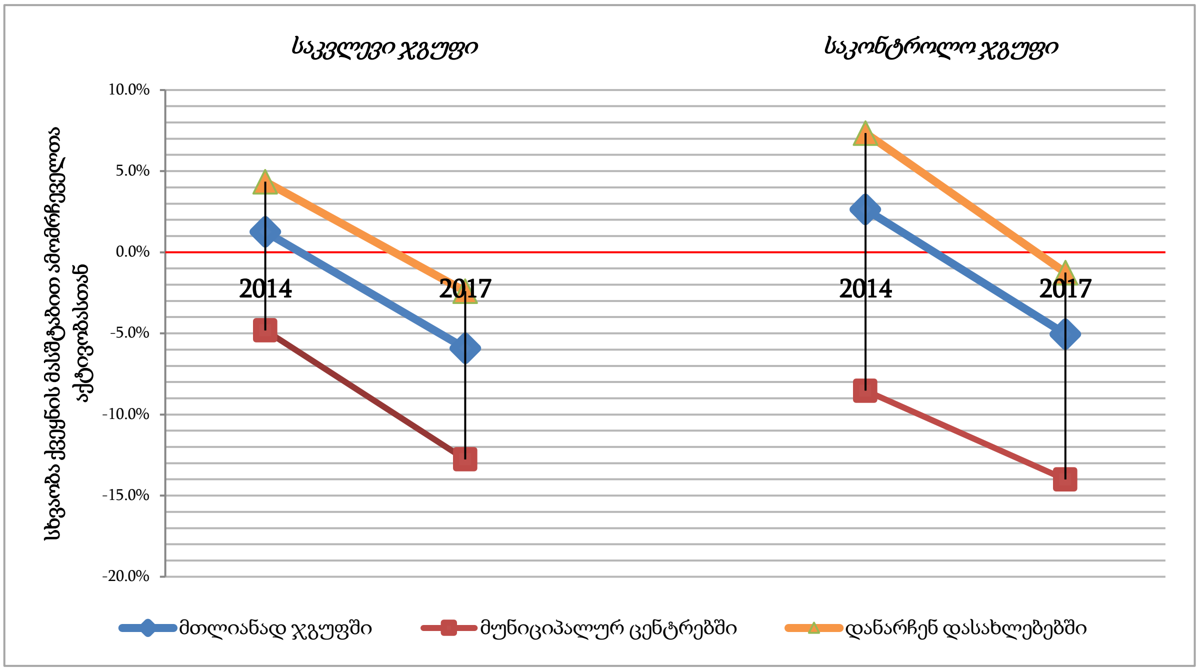
---

[61] დ.ლოსაბერიძე, კ.კანდელაკი, მ.აბულაძე, ო.კონჯარია „ადგილობრივი თვითმმართველობა", დამხმარე სახელმძღვანელო სტუდენტებისათვის, მწვანე კავკასია, 2016, გვ.125-126

[62] http://cesko.ge/res/old/other/28/28554.pdf

[63] http://cesko.ge/res/docs/monacileqalebi.pdf

დიაგრამა 24. ამომრჩეველთა აქტივობის დონე ქვეყნის საშუალო მაჩვენებელთან შედარებით



ანალოგიური ტენდენცია აღინიშნებოდა საკონტროლო ჯგუფის მუნიციპალიტეტების ამომრჩეველთა აქტივობაში, სადაც 2017 წელს, 2014 წლის არჩევნებში ქვეყნის საშუალო მაჩვენებელთან შედარებით კლება აღინიშნა მთლიანობაში 7.6 პროცენტული პუნქტით, მ.შ. მუნიციპალურ ცენტრებში 5.5 პროცენტული პუნქტით და დანარჩენ დასახლებებში კი 8.6 პროცენტული პუნქტით.

საჯარო მონაწილეობა ვერ შეფასდება მხოლოდ არჩევნებში მონაწილეობით, ვინაიდან მხოლოდ კარგად ინფორმირებულ მოქალაქეებს, რომლებსაც გააჩნიათ გადაწყვეტილების მიღების პროცედურებში ყველა ეტაპზე ჩართვის შესაძლებლობა, შეუძლიათ მოქალაქეთა საზოგადოებრივი აზრით მანიპულირების საფრთხის თავიდან აცილება.[64] რამდენადაც სახელმწიფოში ადგილობრივი თვითმმართველობის დამკვიდრების ერთ-ერთი ძირითადი ამოცანა არის სახელისუფლებო უფლებამოსილებების განხორციელების დაახლოება ინდივიდთან და, როგორც შედეგი, ადგილობრივი ინიციატივის ორგანული შერწყმა საჯარო ინტერესებთან, ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა სრულყოფილად მონაწილეობა მხოლოდ მოსახლეობის არჩევნებში აქტივობით შეუძლებელია და ძალზე აქტუალურია მუნიციპალური ორგანოების მუშაობაში, მათ მიერ გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში დაინტერესებული მოქალაქეებისა და საზოგადოებრივი ჯგუფების ინტენსიური ჩართულობის დამატებითი მექანიზმების საკანონმდებლო უზრუნველყოფა.[65]

2015 წელს საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრომ არასამთავრობო სექტორთან მჭიდრო თანამშრომლობით, შეიმუშავა ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობაში მოქალაქეთა მონაწილეობის გაძლიერებისათვის, რომელიც საქართველოს პარლამენტმა 2015 წლის 22 ივლისს მიიღო. ამ კანონით საფუძვლიანად შეიცვალა ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის XI თავი, რომელიც ეხება თვითმმართველობაში

---

[64] The size of municipalities, efficiency and citizen participation, Local and Regional Authorities in Europe No. 56, 1998

[65] დ.ლოსაბერიძე, კ.კანდელაკი, მ.აბულაძე, ო.კონჯარია „ადგილობრივი თვითმმართველობა“, დამხმარე სახელმძღვანელო სტუდენტებისათვის, მწვანე კავკასია, 2016, გვ.131

მოქალაქეთა მონაწილეობას.[66] ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის კანონით განსაზღვრული ფორმები გახდა: დასახლების საერთო კრება, პეტიცია, სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო და მუნიციპალიტეტის გამგებლის/მერის და მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრის მიერ გაწეული მუშაობის შესახებ ანგარიშების მოსმენა, რომელთა იმპლემენტაცია რეალობაში რიგ სირთულეებს წააწყდა.[67]

2015 წელს ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 85^2, 85^3, 85^4 და 85^5 მუხლებით განისაზღვრა **დასახლების საერთო კრების** უფლებამოსილებები, მისი მოწვევისა და საქმიანობის წესები. საკანონმდებლო ცვლილებების ამოქმედების შემდეგ მუნიციპალიტეტების საკრებულოებს უნდა უზრუნველეყოთ დასახლების საერთო კრების ტიპური დებულების დამტკიცება 6 თვის ვადაში (04.02.2016-მდე). *საერთო კრების ტიპიური დებულება კანონით განსაზღვრულ ვადაში დაამტკიცეს საკვლევი ჯგუფის 14-დან 12 მუნიციპალიტეტის საკრებულომ (86%) და საკონტროლო ჯგუფის 7-დან 6 მუნიციპალიტეტის საკრებულომ (86%).* საკრებულოების მიერ შესაბამისი ნორმატიული ბაზის შექმნის შემდეგ შესაძლებელი გახდა დასახლების საერთო კრებების მოწვევის პროცესის დაწყება, რაც სხვადასხვა სახის სირთულეებთან აღმოჩნდა დაკავშირებული. დასახლებებში საერთო კრებების ჩამოყალიბების პროცესი 2016 წელს დაიწყო საკონტროლო ჯგუფის 14-დან 2 მუნიციპალიტეტში (14%) და საკონტროლო ჯგუფის 7-დან 3 მუნიციპალიტეტში (21%).

„ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ორგანული კანონით, 2010-15 წლებში მოქალაქეებს **პეტიციით** მხოლოდ ნორმატიული აქტის პროექტის წარდგენა შეეძლოთ. საკრებულოს რეგლამენტებში გაწერილ პროცედურულ სირთულეებთან ერთად, ეს გარემოება მოქალაქეთა მიერ მონაწილეობის ამ მექანიზმის პრაქტიკაში გამოუყენებლობის მიზეზი იყო. 2015 წელს კოდექსის 86-ე მუხლში ცვლილებების შეტანილი შემდეგ, პეტიციის სახით შეიძლება წარდგენილ იქნეს პრაქტიკულად ნებისმიერი საკითხი, რომელიც აწუხებს მოსახლეობას. მოქალაქეთა მიერ კოდექსის 86 მუხლით მინიჭებული უფლების გამოყენება 2016 წლის განმავლობაში გამოიხატა *საკვლევი ჯგუფის 4 მუნიციპალიტეტის საკრებულოებისადმი (29%, ქ.ოზურგეთი და ოზურგეთის თემი, ზუგდიდის თემი და ახალციხის თემი) 14 პეტიციის, ხოლო საკონტროლო ჯგუფის 1 მუნიციპალიტეტის (14%, ქობულეთი) საკრებულოსადმი 4 პეტიციის წარდგენაში.*

სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო არის მუნიციპალიტეტის გამგებლის/მერის სათათბირო ორგანო და მის შემადგენლობაში შედიან მეწარმე იურიდიული პირების, არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და მუნიციპალიტეტის მოსახლეობის წარმომადგენლები. 2015 წლიდან ასეთი საბჭოების შექმნა სავალდებულო გახდა ყველა მუნიციპალიტეტისთვის, მანამდე კოდექსი მუნიციპალიტეტის ხელმძღვანელებს მსგავსი სათათბირო ორგანოების შექმნის უფლებას აძლევდა, მაგრამ მოქალაქეთა მონაწილეობის ამ ფორმის გამოყენება სავალდებულო არ იყო. კოდექსის 86^1 მუხლის შესაბამისად, 2017 წლის დასაწყისისათვის *სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოები შექმნილი იყო საკვლევი ჯგუფის 14-დან 11 მუნიციპალიტეტში (79%) და საკონტროლო ჯგუფის 7-დან 6 მუნიციპალიტეტში (86%).*

კოდექსის 88-ე მუხლი არჩეულ პირებს - მუნიციპალიტეტის გამგებელს/მერს და მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრებს ავალდებულებს, წელიწადში ერთხელ მაინც, არაუგვიანეს 1 ნოემბრისა, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილებით განსაზღვრული წესით მოაწყონ მუნიციპალიტეტის ამომრჩევლებთან **საჯარო შეხვედრაზე გაწეული მუშაობის შესახებ ანგარიშის წარდგენა**, მისი განხილვისას კი უპასუხონ მუნიციპალიტეტის ამომრჩეველთა მიერ დასმულ შეკითხვებს. „საკანონმდებლო მაცნეს“ ვებ-გვერდზე გამოქვეყნებულია *საკვლევი ჯგუფის*

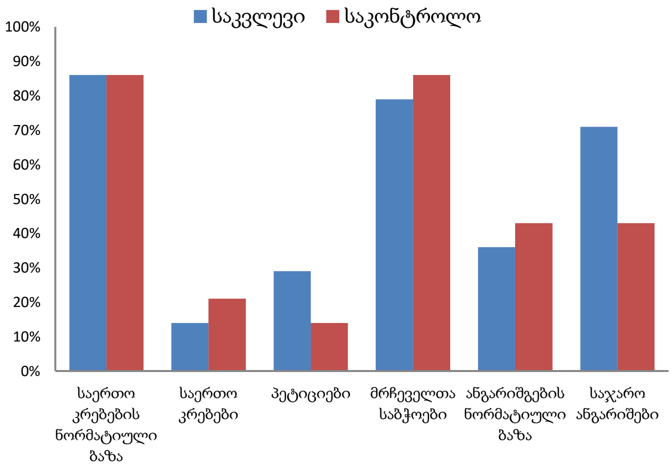
---

[66] საქართველოს ორგანული კანონი საქართველოს ორგანულ კანონში „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ ცვლილების შეტანის შესახებ, ქუთაისი,22.07.2015,N4087-რს

[67] კონსტანტინე კანდელაკი, კარგი მმართველობის პრინციპების დანერგვა და მოქალაქეთა ჩართულობის უზრუნველყოფა, UNDP-სთვის მომზადებული ანგარიში, 2016

14-დან 5 (36%) [68, 69, 70, 71, 72] *და საკონტროლო ჯგუფის 7-დან 3 (43%)* [73, 74, 75]*მუნიციპალიტეტის საკრებულოს მიერ მიღებული დადგენილება*, რომლითაც დამტკიცებულია საკრებულოს წევრებისა და მერების/გემგებლების ამომრჩევლებისთვის ანგარიშის წარდგენისა და ამომრჩევლებთან საჯარო შეხვედრების გამართვის წესი. 2016 წელს, კოდექსის შესაბამისად, ამომრჩევლებთან *არჩეული პირების საჯარო ანგარიშების წარდგენა მოხდა საკვლევი ჯგუფის 14-დან 10 მუნიციპალიტეტში (71%) და საკონტროლო ჯგუფის 7-დან 3 მუნიციპალიტეტში (43%).*

დიაგრამა 25. მოქალაქეთა ჩართულობის კანონით განსაზღვრული ფორმების გამოყენება მუნიციპალიტეტებში



მოქალაქეთა მონაწილეობის დამატებითი ფორმების გამოყენების მხრივ შესწავლილ მუნიციპალიტეტებში გამორჩეულია ქალაქ გორის მუნიციპალიტეტი, რომლის 2017 წლის ბიუჯეტი მოქალაქეთა აქტიური ჩართულობით, **„სამოქალაქო ბიუჯეტის“** გამოყენებით შედგა და ეს ქალაქი ერთ-ერთია იმ რამედნიმე მუნიციპალიტეტს შორის, რომლებმაც თანამონაწილეობითი ბიუჯეტირების პრაქტიკა შემოიღეს. გარდა ამისა, ქალაქ გორის მუნიციპალიტეტის საკრებულომ საკუთარ რეგლამენტში შეიტანა ნორმები, რომელთა საფუძველზეც **საკრებულოსადმი ელექტრონული სახით პეტიციის წარდგენა ქვეყანაში პირველად დაინერგა.**[76] ოზურგეთის მუნიციპალიტეტში დაინერგა მოქალაქეთა მონაწილეობის ისეთი დამატებითი ფორმები, როგორიცაა ოზურგეთის მუნიციპალიტეტის **საკრებულოს სხდომების ონლაინ რეჟიმში ტრანსლირება** (პროექტი: „მართე სახლიდან“), **საკრებულოს ღია კარის სხდომა** და **სმს-შეტყობინებები.**[77]

ფონდ „ღია საზოგადოება - საქართველოს“ მიერ დაფინანსებულ პროექტის "ღია და ანგარიშვალდებული თვითმმართველობებისათვის - მუნიციპალიტეტების გამჭირვალობისა და მოქალაქეთა მონაწილეობის ეროვნული შეფასება" ფარგლებში, რომელიც განახორციელეს ინფორმაციის თავისუფლების ინსტიტუტმა IDFI, ტრენინგის და კონსულტაციის ცენტრმა CTC და მმართველობითი სისტემების განვითარების ცენტრმა MSDC, ჩატარდა სიღრმისეული კვლევა უკანასკნელ წლებში ყველა მუნიციპალიტეტის გამჭირვალობისა და მოქალაქეთა ჩართულობის მექანიზმების გამოყენების პრაქტიკის შესაფასებლად. 100 პარამეტრით მიხედვით განხორციელებული ანალიზის შედეგად განისაზღვრა ადგილობრივი თვითმმართველობის ინდექსში მათ მიერ დაკავებული პოზიცია. გამოქვეყნებული ანგარიშის მიხედვით,[78] ეს ინდექსი

---

[68] https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2990385
[69] https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3034403
[70] https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3146555
[71] https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3044923
[72] https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3024207
[73] https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2974644
[74] https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3005369
[75] https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3066908

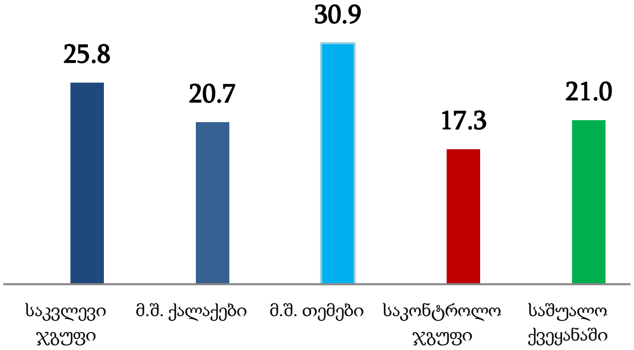
[76] ქალაქ გორის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილება №23 ,,ქალაქ გორის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს რეგლამენტის დამტკიცების შესახებ“ ქალაქ გორის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2014 წლის 2 აგვისტოს №1 დადგენილებაში ცვლილების შეტანის თაობაზე, 2017 წლის 5 მაისი. რეგლამენტის მუხლი 94[1] პეტიციის წარდგენა ელექტრონული ფორმით.

[77] თვითმმართველ ერთეულებში პრიორიტეტების განსაზღვრისა და პროექტების შერჩევის პროცესის ეფექტიანობის აუდიტის 2016 წლის ანგარიში, 19.10.2016, N 53/36, გვ.15

[78] ადგილობრივი თვითმმართველობის ინდექსი. საქართველოს მუნიციპალიტეტების ერთიანი ეროვნული შეფასება, 2017

საშუალოდ 21%-ს შეადგენს. საკვლევი ჯგუფის მუნიციპალიტეტების საშუალო მაჩვენებელი უფრო მაღალი აღმოჩნდა - 25,8%, როგორც ქვეყანაში საშუალო მაჩვენებელთან, ასევე საკონტროლო ჯგუფის საშუალო მაჩვენებელთან შედარებით (17,3%). ამ შეფასების მიხედვით, ქვეყნის საშუალო მაჩვენებელზე დაბალი შედეგი საკვლევი ჯგუფიდან მხოლოდ 4-მა მუნიციპალიტეტმა აჩვენა (ქ.მცხეთა და მცხეთის მუნიციპალიტეტი, ქ.ახალციხე და ქ.ამბროლაური), ხოლო საკონტროლო ჯგუფიდან მხოლოდ ხაშურისა და ჭიათურის მუნიციპალიტეტებს აქვთ საშუალოზე მაღალი მაჩვენებელი.

დიაგრამა 26. საკვლევი და საკონტროლო ჯგუფების მაჩვენებლები ადგილობრივი თვითმმართველობის ინდექსის მიხედვით, %



როგორც 26-ე დიაგრამიდან ჩანს, ადგილობრივი თვითმმართველობის ინდექსში საკონტროლო ჯგუფის მუნიციპალიტეტების მაღალი ჯამური საშუალო მაჩვენებელი არა თვითმმართველი ქალაქების, არამედ თვითმმართველი თემების ორგანოების შედარებით მაღალი გამჭვირვალობისა და მოქალაქეთა მონაწილეობის მონაცემებით არის განპირობებული. აქედან შეიძლება დავასკვნათ, რომ **საკუთარი ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების არსებობამ, მიუხედავად იმისა, რომ ისინი განთავსებული იყვნენ ქალაქის ტერიტორიაზე, მნიშვნელოვნად წაახალისა დემოკრატიული პროცესები და მოქალაქეთა აქტივობა „სასოფლო“ მუნიციპალიტეტებში.**

ამდენად, საკონტროლო ჯგუფთან შედარებით, მუნიციპალიტეტების **საკვლევ ჯგუფში, პეტიციების სახით გამოვლენილი მოქალაქეთა აქტივობის, ადგილობრივი ხელისუფლების ანგარიშვალდებულების შესრულებისა და მოქალაქეთა მონაწილეობის ახალი ფორმების დანერგვის დონე შედარებით უფრო მაღალია, აგრეთვე, საკვლევი ჯგუფის მუნიციპალიტეტების საშუალო მაჩვენებელი ადგილობრივი თვითმმართველობის ინდექსში მაღალია როგორც ქვეყნის საშუალო მაჩვენებელთან, ასევე საკონტროლო ჯგუფის მაჩვენებლებთან შედარებით.**

6. მუნიციპალიტეტების გაერთიანების ფისკალური შედეგები

2018 წლის დასაწყისისათვის როგორც საკვლევი ჯგუფის, უკვე გაერთიანებულმა მუნიციპალიტეტების, ასევე საკონტროლო ჯგუფის მუნიციპალიტეტების საკრებლოებმა დაამტკიცეს ადგილობრივი ბიუჯეტები, რამაც 2017 წელს განხორციელებული ტერიტორიული ცვლილებების ფისკალურ ეფექტებზე დაკვირვების საშუალება მოგვცა. „გაერთიანებული" 7 მუნიციპალიტეტის 2018 წლის ბიუჯეტების გეგმების ძირითადი პარამეტრები შედარდა გაერთიანებამდე არსებული 14 მუნიციპალიტეტის საკრებულოების მიერ 2017 წლის დასაწყისისათვის დამტკიცებული საბიუჯეტო პარამეტრების დაჯამებულ ოდენობებს, ანალოგიურად იქნა გამოანგარიშებული ძირითადი საბიუჯეტო პარამეტრების ჯამური ცვლილებები მუნიციპალიტეტების საკონტროლო ჯგუფისათვის.

შედარებამ აჩვენა, რომ 2018 წელს, 2017 წელთან შედარებით ადგილობრივი ბიუჯეტების ჯამური შემოსულობები პრაქტიკულად არ შეცვლილა მუნიციპალიტეტების არც საკვლევ (გაიზარდა მხოლოდ 0.09%-ით) და არც საკონტროლო ჯგუფში (გაიზარდა 2.52%-ით).

საკვლევი ჯგუფის ბიუჯეტების შემოსულობებში 2018 წელს, წინა წელთან შედარებით, შემოსავლები იზრდება 2,345,800 ლარით, თუმცა, იმავდროულად მცირდება არაფინანსური აქტივების კლება 2,268,400 ლარით. საკუთრივ შემოსავლების ზრდა, ძირითადად, განპირობებულია გათანაბრებითი და მიზნობრივი ტრანსფერების თითქმის იგივე ოდენობით მატებით - 2,138,000 ლარით.

როგორც აღმოჩნდა, ხელისუფლების ის არგუმენტი, რომ გაერთიანებულ მუნიციპალიტეტებს ცენტრალური ხელისუფლებიდან ნაკლები ფინანსური დახმარება დასჭირდებოდათ გათანაბრებითი და მიზნობრივი ტრანსფერების სახით, ისინი მეტი საგადასახადო შემოსავლების მობილიზებას შეძლებდნენ და, შესაბამისად, ნაკლებად დამოკიდებულები აღმოჩნდებოდნენ ცენტრზე, 2018 წლისთვის დაგეგმილი ადგილობრივი ბიუჯეტების შემოსავლების წყაროებში ამ მუხლების ცვლილებიდან არ ჩანს, კერძოდ:

- გათანაბრებითი და მიზნობრივი ტრანსფერების ოდენობამ, 2017 წელთან შედარებით, მუნიციპალიტეტების საკვლევ ჯგუფში მოიმატა 2.91%-ით, ხოლო საკონტროლო ჯგუფში - 1,96%-ით;
- 2018 წელს საკვლევი ჯგუფის ბიუჯეტების საგადასახადო შემოსავლების ზრდა დაგეგმილი არ არის, პირიქით, წინა წელთან შედარებით, 1.92%-ით ნაკლებია დაგეგმილი, ხოლო საკონტროლო ჯგუფში მათი ამოღების მოლოდინი კიდევ უფრო მნიშვნელოვნად - 11.03%-ითაა შემცირებული.

2018 წელს საგადასახადო შემოსავლების შემცირების დაკომპენსირება ნავარაუდევია „სხვა შემოსავლებით" (რომლებიც საკვლევ ჯგუფში შედარებით მცირედ - 6.69%-ით, ხოლო საკონტროლო ჯგუფში მნიშვნელოვნად - 37.36%-ით მატულობს), ხოლო საკონტროლო ჯგუფის მუნიციპალიტეტებში, ასევე, არაფინანსური აქტივების კლებითაც, სადაც მათი თითქმის გაორმაგებაა ნავარაუდევი - ზრდა წინა წელთან შედარებით 96,25%-ია დაგეგმილი.

2017 წელს მუნიციპალიტეტების გაერთიანების ერთ-ერთი მოტივად ადმინისტრაციულ-ბიუროკრატიულ აპარატში მომუშავეთა რიცხოვნების მკვეთრად შემცირება სახელდებოდა. **საკვლევი და საკონტროლო ჯგუფების მუნიციპალიტეტებში მომუშავეთა რაოდენობის დინამიკის შედარება არ აჩვენებს განხორციელებული შემცირების კავშირს უშუალოდ მუნიციპალიტეტების გაერთიანების ფაქტორთან**: წინა წელთან შედარებით, 2018 წელს საკვლევ მუნიციპალიტეტებში

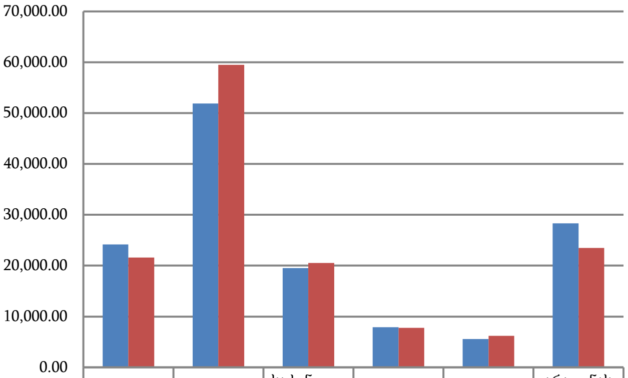
მომუშავეთა რაოდენობა მცირდება 17 %-ით, ხოლო საკონტროლო ჯგუფში კიდევ უფრო მეტად - 19%-ით. განსხვავება იმაშია, რომ საკვლევ ჯგუფში ეს შემცირება ძირითადად საკრებულოების და მათი აპარატების ხარჯზე მოხდა, ხოლო საკონტროლო ჯგუფში - უფრო მეტად მერიების ხარჯზე. **როგორც ვხედავთ, მუნიციპალიტეტების გაერთიანების გარეშე იყო შესაძლებელი ადმინისტრაციულ-ბიუროკრატიული აპარატის შემცირების ისეთივე დონის მიღწევა, როგორც ეს მოხდა საკონტროლო ჯგუფის მუნიციპალიტეტებში.**

აღნიშნული შემცირებების შედეგად, გაერთიანებული მინიციპალიტეტები, წინა წელთან შედარებით, შრომის ანაზღაურებაზე დახარჯავენ 10.73%-ით ნაკლებს (საკონტროლო ჯგუფში ეს მაჩვენებელი -4.89%-ია), ანუ **მუნიციპალიტეტების გაერთიანების შედეგად შრომის ანაზღაურების ხარჯების ეკონომიამ რეალურად მხოლოდ 2,594,860 ლარი შეადგინა**.

მუნიციპალიტეტების გაერთიანების ერთ-ერთი არგუმენტი იყო გაყოფის შედეგად „დუბლირებული“ მუნიციპალური სამსახურების შერწყმით მათი ადმინისტრაციული ხარჯების შემცირება, რაც უნდა ასახულიყო საკვლევი ჯგუფის 2018 წლის ადგილობრივი ბიუჯეტების გადასახდელებში სუბსიდიების მოცულობაზე. აღმოჩნდა, რომ მუნიციპალურ საწარმოებზე გასაცემი სუბსიდიების ოდენობა საკვლევ ჯგუფში 14.72%-ით იზრდება, ხოლო საკონტროლო ჯგუფში 10.20%-ით, რაც კვლავ აჩენს იმის ეჭვს, რომ ხომ არ ხდება, 2014 წლის მსგავსად, მერია-საკრებულოების აპარატებში შემცირებული კადრების „გადასაქმება“ მუნიციპალურ ააიპ-ებსა და შპს-ებში?

2017 წელს მუნიციპალიტეტების გაერთიანების ერთ-ერთი არგუმენტი ადმინისტრაციული ხარჯების შემცირების შედეგად გამოთავისუფლებული სახსრების კაპიტალურ პროექტებზე მიმართვის დაპირება იყო. ეს უნდა ასახულიყო კიდეც შემდეგი წლის ბიუჯეტების მუხლში „არაფინანსური აქტივების ზრდა“, თუმცა, 2018 წელს საკონტროლო ჯგუფში ეს მუხლი, 2017 წელთან შედარებით, მცირდება 11.78%-ით, ხოლო საკვლევ ჯგუფში - კიდევ უფრო მეტად - 16.93%-ით, ანუ **გაერთიანებულ მინიციპალიტეტებში კაპიტალურ პროექტების განხორციელებაზე (მუნიციპალიტეტის საკუთარი შემოსულობებიდან) 4,791,070 ლარით ნაკლები დაიხარჯება, ვიდრე წინა წელს.**

დიაგრამა 27. საკვლევი ჯგუფის საბიუჯეტო ხარჯების ცვლილება 2017-2018 წლებში, ათასი ლარი



	შრომის ანაზღაურება	სუბსიდიები	საქონელი და მომსახურება	სოც. უზრუნველყოფა	სხვა	არაფინანსური აქტივების ზრდა
2017	24,175.56	51,870.80	19,530.45	7,865.81	5,550.70	28,294.47
2018	21,580.70	59,506.40	20,505.30	7,752.90	6,177.98	23,503.40

როგორც დიაგრამიდან ჩანს, მუნიციპალიტეტების გაერთიანებით შრომის ანაზღაურებაში მიღწეული თითქმის 2,6 მლნ-იანი ეკონომიის შედეგად თანხები მიმართული იქნა არა კაპიტალურ პროექტებზე, არამედ 2018 წელს შემდეგი საბიუჯეტო მუხლების ზრდაზე: „სუბსიდიები“, „საქონელი და მომსახურება“ და „სხვა ხარჯები“.

საკვლევი და საკონტროლო ჯგუფის მუნიციპალიტეტების 2018 წლის ბიუჯეტების პროექტების ძირითადი პარამეტრების შედარებამ 2017 წელთან აჩვენა, **რომ მუნიციპალიტეტების გაერთიანებით გამოწვეული დადებითი ფისკალური ცვლილებების მოლოდინები არ გამართლდა.**

7. შეჯამება

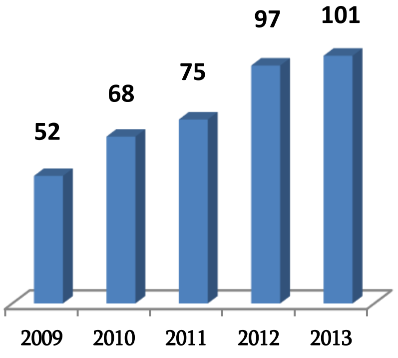
ჩატარებული კვლევის შედეგად, რომელიც გარკვეულწილად შეზღუდული იყო მუნიციპალიტეტების მიერ მიწოდებული ინფორმაციის სრულყოფილების თვალსაზრისით, აღმოჩნდა, რომ ხარჯთეფექტურობის და სხვა შესწავლილი პარამეტრების მიხედვით გაყოფილი მუნიციპალიტეტების ჯგუფი არ ჩამორჩება საკონტროლო მუნიციპალიტეტებისას, ზოგიერთი პარამეტრით კი შედარებით უკეთესი შედეგები აჩვენეს. მაგალითად, 1 სულ მოსახლეზე გადაანგარიშებით, 2016 წელს შესწავლილი მუნიციპალიტეტების ორივე ჯგუფმა თითქმის ერთნაირი ხარჯი გასწია ადმინისტრაციული აპარატის შენახვაზე და საკვლევი მუნიციპალიტეტების ჯგუფში ეს მაჩვენებელი 1.3 ლარით ნაკლებიც კი არის. აგრეთვე, მათ მიერ მოსახლეობისათვის მიწოდებული ძირითადი სერვისების მაჩვენებლები მუნიციპალიტეტების ამ ჯგუფში შედარებით უკეთესია.

კვლევამ ასევე აჩვენა, რომ გაყოფილ ურბანული და რურალური ზონების მოსახლეობის საჭიროებების განსხვავებულობა აისახებოდა ბიუჯეტების ხარჯვითი ნაწილის სტრუქტურაზე იმგვარად, რომ ქალაქები და თემები, განცალკევებულად არსებობის პირობებში, დაფინანსების განსხვავებულ საბიუჯეტო პრიორიტეტებს ირჩევდნენ, ასევე, სოციალური პროგრამების დიფერენცირების მეტი შესაძლებლობა და ქალაქი-სოფლის ადგილობრივი თავისებურებების მეტად გათვალისწინების საშუალება გაჩნდა.

საინტერესო იყო მუნიციპალიტეტების ზომების შემცირების ფაქტორის გავლენა ადგილობრივი დემოკრატიისა და მუნიციპალური ორგანოების გამჭვირველობის ხარისხზე. თვითმმართველი ქალაქისა და თვითმმართველი თემის ცალ-ცალკე არსებობის ხანმოკლე, 3-წლიან პერიოდშიც კი, ნათლად გამოჩნდა, რომ საკუთარი ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების არსებობამ, ქალაქის ტერიტორიაზე მათი განთავსების მიუხედავად, მნიშვნელოვნად წაახალისა დემოკრატიული პროცესები და მოქალაქეთა აქტივობა გაყოფის შემდეგ შექმნილ თვითმმართველ თემებში.

2017 წელს 7 თვითმმართველი ქალაქისათვის სტატუსის გაუქმებითა და თვითმმართველ თემთან გაერთიანებით, ადმინისტრაციული ხარჯების შემცირება დაახლოებით იმდენით მაინც უნდა მოხდარიყო, რამდენითაც გაიზარდა 2014 წელს მათი გაყოფის გამო (8-9 მლნ ლარით), მაგრამ, როგორც გაერთიანებული მუნიციპალიტეტების 2018 წლის ბიუჯეტებიდან ჩანს, ეს **ეკონომია 2,6 მლნ ლარზე მეტი არ აღმოჩნდა და ის გაკეთდა უმთავრესად მუნიციპალიტეტების წარმომადგენლობით ორგანოების - საკრებულოების შენახვის ხარჯების შეკვეცით.** რთული სათქმელია, **რამდენად არის ეს ეკონომია გამსხვილების ერთ-ერთი ნეგატიური შედეგის ადექვატური, როცა მუნიციპალიტეტების საკრებულოების მოსახლეობის წარმომადგენლობითობის ხარისხის მცირდება,** საკანონმდებლო ცვლილებებით ქალაქებისთვის მაჟორიტარი დეპუტატების დამატების მიუხედავად, კერძოდ: გაყოფილი სახით არსებობისას მუნიციპალიტეტების საკონტროლო ჯგუფში საკრებულოს 1 წევრს ირჩევდა 1250 ამომრჩეველი, გაერთიანების შემდეგ კი საკრებულოს ერთმა წევრმა უნდა წარმოადგინოს 1636 ამომრჩევლის ინტერესები, რაც, ცხადია, გააუარესებს არჩეული პირების საკუთარი ამომრჩეველთან კომუნიკაციის ხარისხს. იგივე შეიძლება ითქვას მერების მიერ მოსახლეობასთან უშუალო კომუნიკაციის შესაძლებლობებზე.

მუნიციპალიტეტების გაერთიანების შედეგად ხარჯთეფექტურობისა და სერვისების მიწოდების გაუმჯობესების სტერეოტიპული შეხდულება ახალი არ არის. 2006 წელს 1000-ზე მეტი თვითმმართველი ერთეულის გაუქმებისა და ყოფილი რაიონების მუნიციპალიტეტებად გარდაქმნით ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების „გამსხვილების" ერთ-ერთი არგუმენტი ადგილობრივი ბიუროკრატიის შენახვაზე გასაწევი ხარჯების შემცირება იყო. რეალურად, ამ პერიოდიდან განუხრელად მატულობდა მუნიციპალიტეტების საჯარო მოხელეთა და მის კუთვნილ საწარმო-ორგანიზაციებში დასაქმებულთა რიცხვი, რაც არჩევნების პერიოდულობასთან კორელირებდა: მუნიციპალიტეტები არა იმდენად პროფესიონალი კადრების, რამდენადაც მმართველი პარტიის წინასაარჩევნო აგიტაციაში ჩაბმული პირების დასაქმების ადგილად გადაიქცნენ. ამის ხარჯზე 2009-2013 წლებში მუნიციპალიტეტების მოხელეთა სახელფასო დანახარჯები გაორმაგდა და 52 მლნ.ლარიდან 101 მლნ. ლარს მიაღწია, ხოლო ზოგიერთ მუნიციპალიტეტში მხოლოდ მუნიციპალურ ორგანოებში დასაქმებულთა სახელფასო ხარჯმა საერთო ხარჯების 50-60%-იც კი შეადგინა.



დიაგრამა 29. მუნიციპალიტეტებში სახელფასო ფონდის ზრდა 2009-2013 წლებში, მლნ.ლარი

ამ პირობებში ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით 2014 წელს დადგინდა დროებითი შეზღუდვები სახელფასო ფონდისა და საშტატო რიცხოვნებისათვის, კერძოდ, „გამგეობის/მერიის და საკრებულოს აპარატის საჯარო მოსამსახურეთა შრომის ანაზღაურების ხარჯები არ უნდა აღემატებოდეს მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტით გათვალისწინებული ხარჯების 25 პროცენტს", ხოლო სპეციალური ფორმულით მოხელეთა და ხელშეკრულებით მომუშავე თანამშრომელთა საშტატო რიცხოვნობა დამოკიდებული გახდა მუნიციპალიტეტში ამომრჩეველთა რაოდენობაზე. კოდექსის 156-ე მუხლის 2014 წლის 5 თებერვალს მიღებული რედაქციით, მუნიციპალიტეტებში საჯარო მოხელეთა ზღვრული ოდენობა მთლიანობაში 8092-ს ვერ გადააჭარბებდა. იმავე წლის დეკემბერში კოდექსში შეტანილმა ცვლილებებმა ეს შეზღუდვა შეარბილა და მუნიციპალურ ორგანოებში დასაქმებულ მოსამსახურეთა ოდენობის ზღვარმა (თანამდებობის პირების გარდა) 10413-მდე აიწია, თუმცა რეალურად 2015 წლის აპრილის მონაცემებით საჯარო მოხელეთა რეალური რაოდენობა ყველა მუნიციპალიტეტში ჯამურად 8787-ს შეადგენდა, ხოლო თანამდებობის პირთა რაოდენობა საკრებულოებში 898, ხოლო მერია/გამგეობებში - 854 იყო. თანამდებობის პირთა რაოდენობაზე შეზღუდვა ასევე კოდექსის იმ ნორმებითაა განპირობებული, რომელიც საკრებულოში კომისიების რაოდენობისა (5-მდე) და მერიაში თანამდებობის პირთა (13-მდე) ზღვარს აწესებს.

2014-15 წლებში თითქმის ყველა მუნიციპალიტეტში შეინიშნებოდა მუნიციპალიტეტების მიერ დაფუძნებულ ორგანიზაციებსა და საწარმოებში იმ საჯარო მოხელეების დასაქმების ტენდენცია, ვინც ვერ გაიარა იმ პერიოდში სავალდებულოდ გამოცხადებული შესარჩევი კონკურსები და ატესტაციები. ეს ტენდენცია საკვლევ მუნიციპალიტეტებში არ აღინიშნებოდა, სავარაუდოდ იმის გამოც, რომ ერთის ნაცვლად ორი ახალი მუნიციპალიტეტის შექმნის შედეგად აქ მეტი საჯარო მოხელის ადგილი გაჩნდა და, შესაბამისად, მათ რაოდენობაზე საკანონმდებლო შეზღუდვამ გაცილებით ნაკლებად იმოქმედა.

2015 წელს მუნიციპალიტეტების (თბილისის გარდა) მიერ დაფუძნებულ იურიდიულ პირთა ოდენობა 1000-ზე მეტს შეადგენდა. ორგანიზაციული ფორმის მიხედვით, მათ ძირითად ნაწილს (821) ააიპ-ები შეადგენდა, 220 კი შპს-ის სახით დაფუძნებული საწარმო იყო. სფეროების მიხედვით, სკოლამდელი და სკოლის-გარეშე სფეროში არსებული საწარმოები მთლიანი რაოდენობის 31%-ს შეადგენდა, კულტურის სფეროს საწარმოები - 30%, კომუნალური მომსახურების - 16%, ხოლო სოციალური და ჯანდაცვის სფეროებში - 13% მოქმედებდა. მათი

საქმიანობისათვის 2015 წელს მუნიციპალური ბიუჯეტებიდან დაიხარჯა 260.5 მლნ. ლარი. ამ საწარმოებში დასაქმებულთა საერთო ოდენობა 46,500 შეადგენდა, რომელთა შრომის ანაზღაურებაზე მუნიციპალური ბიუჯეტების 59.6% (156 მლნ. ლარი) იხარჯებოდა.

როგორც კვლევამ გვიჩვენა, მუნიციპალიტეტების მიერ დაფუძნებულ იურიდიულ პირთა რაოდენობის, მათში დასაქმებულ პირთა და სუბსიდირების ოდენობის ზრდის ტენდენცია შემდგომ წლებშიც გაგრძელდა. 2014 წელს გაყოფის შედეგად მუნიციპალიტეტების საკვლევ ჯგუფში მათი ოდენობის ზრდასთან შედარებით, ეს მაჩვენებლები მეტია სხვა მუნიციპალიტეტებში (როგორც საკონტროლო ჯგუფში, ისე მთლიანად ქვეყანაში). ამ ორგანიზაცია-საწარმოების სუბსიდიების ზრდა 2017 წელს გაერთიანებულ მუნიციპალიტეტებში ისეთივეა, როგორიც საკონტროლო ჯგუფში. ეს იმას ნიშნავს, რომ **მუნიციპალური ორგანიზაციებისა და საწარმოების რიცხვის, მასში დასაქმებულთა რაოდენობებისა და მათ შენახვაზე ბიუჯეტიდან გაღებული სახსრების ოდენობის ზრდა არა მუნიციპალიტეტების გაყოფით, არამედ სხვა ფაქტორებით არის გამოწვეული.**

2016 წლის დასასრულს ხელისუფლებამ, კოდექსის 106[1] მუხლის პირველი პუნქტის ცვლილებით, შემოიღო შეზღუდვა და დააწესა, რომ მუნიციპალიტეტს უფლება აქვს, მხოლოდ საკუთარი უფლებამოსილებების ფარგლებში დააფუძნოს სააქციო საზოგადოება, შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოება, არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირი და ამ ნორმის შესასრულებლად შესაბამისი ღონისძიებების ვადა მუნიციპალიტეტებს 2018 წლის 1 იანვრამდე განუსაზღვრა (153-ე მუხლის მე-7 პუნქტი).[79] ამ საკანონმდებლო ნორმიდან გამომდინარე გაუგებარია, რა ბედი ელის დელეგირებული უფლებამოსილებების ფარგლებში შექმნილ ორგანიზაციებს, მაგალითად, ყველა მუნიციპალიტეტში ა(ა)იპ-ების სახით არსებულ საზოგადოებრივი ჯანმრთელობისა და უსაფრთხო გარემოს ცენტრებს. გარდა ამისა, ბევრ მუნიციპალიტეტში ხშირია პრაქტიკა, როდესაც ერთი და იგივე მიმართულებაზე ერთდროულად მუშაობს როგორც მერიის სტრუქტურაში მყოფი სამსახური, ასევე ა(ა)იპ ან შპს, და მათ მიერ განხორციელებული ფუნქციები მუნიციპალიტეტის საკუთარ უფლებამოსილებებს განეკუთვნება.

გაყოფილ მუნიციპალიტეტებში ახალი საწარმო-ორგანიზაციების წარმოქმნის ალტერნატივად შეიძლება მოაზრებულ იქნას ინტერმუნიციპალური საწარმოების შექმნა, რომლის გამოცდილება საქართველოში 2014 წელს არ არსებობდა და დღემდე მუნიციპალური სერვისების მიწოდების (მაგ., წყალმომარაგების, სახანძრო-სამაშველო სამსახურის) სფეროში არსებული პრობლემების გადაჭრას ცენტრალურ ხელისუფლებაში მყოფი ყველა პოლიტიკური ძალა მაქსიმალური ცენტრალიზაციის გზით ცდილობს. მართალია, კანომდებლობაში არსებობდა ზოგადი ჩანაწერები საერთო საქმიანობის განხორციელებაზე თვითმმართველობების უფლების შესახებ, მაგრამ ინტერმუნიციპალური საწარმოებისა და ორგანიზაციების მარეგულირებელი ნორმები არ იყო. 2015 წლის ივლისში ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსში შევიდა ცვლილებები და დამატებები,[80] რითაც შეიქმნა მუნიციპალიტეტების მიერ ერთობლივი საწარმოების შექმნისა და ფუნქციონირებისათვის საჭირო ნორმატიული ბაზა.

მიუხედავად იმისა, რომ ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობის მექანიზმები საქართველოში ახლა ჩნდება, ზოგიერთი უფლებამოსილების უფრო ხარჯთეფექტური განხორციელებისათვის ამგვარი საერთო მუნიციპალური საწარმოების აუცილებლობა ბევრ მუნიციპალიტეტში გაცნობიერებული და აქტუალურია, მაგალითად:

- შიდა ქართლისა და კახეთის მუნიციპალიტეტები 2013 წელს დააყენეს საკითხი, რომ უპატრონო ცხოველთა თავშესაფრებისა და ცოფის პრევენციის ერთობლივი საწარმოს შექმნა უფრო ხარჯთეფექტური იქნება;

---

[79] საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს ორგანულ კანონში „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი" ცვლილების შეტანის შესახებ" N100-Iს, 16 დეკემბერი 2016 წ.

[80] საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს ორგანულ კანონში „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი" ცვლილების შეტანის შესახებ" N4087-რს, 22 ივლისი 2015 წ.

- ქალაქმა ზუგდიდმა და ზუგდიდის თემმა 2014 წელს გაყოფის შემდეგ შეინარჩუნეს ნარჩენების მართვის ერთობლივი საწარმო ააიპ „ზუგდიდდასუფთავება“;
- ზოგიერთ რეგიონში არსებობს მუნიციპალიტეტების მიერ ერთობლივად დაფუძნებული რეგიონული განვითარების სააგენტოები, რომელთაგან ბოლო პერიოდში (2016 წელს) „მცხეთა-მთიანეთის რეგიონული განვითარების სააგენტო“ შეიქმნა.

ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობის მდიდარი ევროპული გამოცდილების გაზიარების შემთხვევაში, **მუნიციპალიტეტების მიერ ცალკეული სერვისების მიწოდებისთვის ერთობლივი საწარმოების შექმნა არის ის გზა, რომელიც საშუალებას იძლევა მოხდეს რესურსების გაერთიანება, მათი უფრო ეფექტურად ხარჯვისათვის. ამ დროს არ ხდება ადმინისტრირებაზე გასაწევი ხარჯების ზრდა**, თუ ეს სუბიექტური ფაქტორებით არ იქნა განპირობებული.

როგორც განვლილი წლების პრაქტიკამ აჩვენა, ხელისუფლების სურვილი, მუნიციპალიტეტების მიერ მოსახლეობისათვის სერვისების მიწოდების ხარჯთეფექტურობის ზრდის მიზნით საკანონმდებლო შეზღუდვების გზით შეამციროს ადმინისტრაციული ხარჯები საჯარო მოხელეებსა და მუნიციპალიტეტების მიერ დაფუძნებულ იურიდიულ პირებში, მიუღწეველი ხდება **სისტემური პრობლემის** არსებობის გამო. იმ პირობებში, როდესაც მოქალაქეთათვის მომსახურების მისაწოდებლად შემორჩენილია ძველი ადმინისტრაციულ-ბიუროკრატიული ვერტიკალი და სახელმწიფო/მუნიციპალური საწარმო-ორგანიზაციები, არ არსებობს მათ მიერ გახარჯულ საბიუჯეტო სახსრებზე ეფექტური საზოგადოებრივი კონტროლისა და პოლიტიკური პასუხისმგებლობის მექანიზმები, ამ **სერვისების აუთსორსინგზე გატანისა და მკვეთრი დეცენტრალიზაციის გარეშე** ამ მიზნის მიღწევა შეუძლებელია, რადგან ამას თავად სისტემის ბუნება ეწინააღმდეგება. ამიტომ ხელისუფლების ის ძირითადი არგუმენტი, რომ 14 მუნიციპალიტეტის გაერთიანებით მიიღწევა ადმინისტრაციული ხარჯების მნიშვნელოვანი შემცირება და ამის ხარჯზე კაპიტალური ხარჯების გაზრდა, არსებული მმართველობის სისტემის პირობებში ეფემერულია.

ასეთი პროგნოზის გაკეთების საფუძველს იძლევა საქართველოს პარლამენტის მიერ მიღებული კანონი “ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსში ცვლილებების შესახებ”, რომელიც გულისხმობს კოდექსის 32-ე და 38-ე მუხლების ცვლილებას საკრებულოს თანამდებობის პირების ჩამონათვალის გაზდის მიზნით, კერძოდ, მათ ჩამონათვალს დაემატა ახალი თანამდებობა - ფრაქციის თავმჯდომარის მოადგილე. კანონპროექტის განმარტებითი ბარათის თანახმად, ცვლილების მიზეზს წარმოადგენს ფრაქციის მუშაობის შეფერხების ობიექტური რისკი, რადგან ფრაქციის თავმჯდომარე ერთპიროვნულად წარმართავს ფრაქციის საქმიანობას და რადგან მას მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციულ ერთეულებში მოსახლეობასთან შეხვედრების გამართვა უწევს, ამ დროს შეიძლება შეფერხდეს ფრაქციის მუშაობა. თუმცა, ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით განსაზღვრულია საკრებულოს ფრაქციის შექმნის წესი, ხოლო ფრაქციის წესდებით განისაზღვრება მისი შიდაორგანიზაციული საქმიანობა, რითაც, თავად ამავე ფრაქციას, საკუთარი წესდებით, საკუთარი შეხედულებისამებრ შეუძლია გადაანაწილოს ფუნქციები ფრაქციის წევრებს შორის, ან, ფრაქციის თავმჯდომარის არყოფნის შემთხვევაში, განსაზღვროს მისი უფლებამოსილების განმახორციელებელი წევრი. შესაბამისად, ფრაქციის მუშაობის შეფერხების საშიშროება არ დგას.

თუმცა, ფრაქციის შექმნისთვის კანონით გათვალისწინებული პირობების გათვალისწინებით და წევრების რაოდენობით, “ქართული ოცნების” სიით გასულ საკრებულოს წევრებს შეუძლიათ რამდენიმე ფრაქცია შექმნან, რაც ფრაქციის თავმჯდომარის მოადგილეების შრომის ანაზღაურების ხარჯებს მინიმუმ გააორმაგებს და ჯამში, 64 მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციული ხარჯები, შესაძლოა, 4-5 მლნ ლარით გაიზარდოს. შეიძლება ითქვას, რომ ხელისუფლების ეს ინიციატივა, არა მარტო შრომის ანაზღაურების ხარჯების ზრდას იწვევს,

არამედ, ახალისებს ერთგვარი ფორმალური ხასიათის ფრაქციების შექმნას, რაც საკრებულოს მუშაობის ეფექტურობაზე ვერ აისახება.[81]

ამდენად, მიუხედავად იმისა, რომ 2014 წელს, მუნიციპალიტეტების ოპტიმალურად დაყოფისა და თვითმმართველი ქალაქების რიცხვის ზრდის ნაცვლად, მივიღეთ მხოლოდ რამდენიმე რეგიონული ცენტრისთვის თვითმმართველი ქალაქის სტატუსის მინიჭება, ამ ცვლილებებმა გარკვეული დადებითი შედეგები მაინც მოიტანა. შესაძლოა, თვითმმართველი თემების ადექვატური ოპტიმიზაციით ამ საპილოტე ცვლილებების ლოგიკურ დასასრულემდე მიყვანას, უფრო მკაფიოდ ეჩვენებინა ხელისუფლების მოსახლეობასთან დაახლოების გავლენა მუნიციპალიტეტების მუშაობის ეფექტიანობაზე.

გაყოფილი მუნიციპალიტეტების 2017 წელს ხელახლა გაერთიანების პირველივე შედეგები გვიჩვენებს ხელისუფლების მიერ გაცხადებულ მიზნებსა და მიღებულ რეალობას შორის აცდენას და, ვფიქრობთ, ამ უკუპროცესის განხორციელება ვერ გამართლდება ადმინისტრაციული ხარჯების უმნიშვნელო შემცირებით.

[81] ეგნატე შამუგია, თვითმმართველობის კოდექსში დაგეგმილი ცვლილებები, რომელიც ბიუროკრატიის ხარჯებს გაზრდის, 15.12.2017 http://factcheck.ge/article/thvithmmarthvelobis-kodeqsshi-mosalodneli-tsvlilebebi-romelits-biurokratiis-kharjebs-gazrdis/

დანართი 1. საკონტროლო ჯგუფის შერჩევისთვის გამოყენებული მაჩვენებლები

თვითმმართველი ერთეული	*მოსახლეობა (ათასი კაცი)*	*ადმინ. ცენტრის მოსახლეობა (ათასი კაცი)*	*შეფარდება ცენტრი/ მთლიანი მოსახლეობა, %*	*სიმჭიდროვის კოეფიციენტი*	*6 წლამდე ასაკის ბავშვები, %*	*6-18 წლის მოზარდები, %*	*საარსებო შემწეობის მიმღებები, %*	*ბიუჯეტი 1 მოსახლეზე, ლარი*	რგპფ-დან დაფინანსება, 2016, ათასი ლარი
აბაშის მუნიციპალიტეტი	22,3	4,9	22,1	0,069	6,5	4,8	13,5	401	2 316
ადიგენის მუნიციპალიტეტი	16,5	0,8	4,8	0,021	8,4	4,6	14,0	422	2 036
ქ.ამბროლაური + ამბროლაურის მუნიციპალიტეტი	11,2	2,0	18,3	0,010	4,6	2,0	35,4	1 097	4 351
ასპინძის მუნიციპალიტეტი	10,4	2,8	26,9	0,013	8,7	2,9	15,4	608	1 997
ახალქალაქის მუნიციპალიტეტი	45,1	8,3	18,4	0,036	8,7	13,4	3,4	263	2 718
ქ.ახალციხე + ახალციხის მუნიციპალიტეტი	38,9	17,9	46,0	0,040	8,4	9,2	6,5	482	4 715
ახმეტის მუნიციპალიტეტი	31,5	7,1	22,6	0,014	8,6	8,4	27,0	341	2 277
ბაღდათის მუნიციპალიტეტი	21,6	3,7	17,2	0,026	7,3	5,1	12,3	359	2 259
ბოლნისის მუნიციპალიტეტი	53,6	9,0	16,7	0,067	8,3	17,2	9,8	378	2 742
ბორჯომის მუნიციპალიტეტი	25,2	10,5	41,8	0,021	7,3	6,1	11,7	673	2 820
გარდაბნის მუნიციპალიტეტი	81,9	10,8	13,1	0,051	9,3	25,1	9,1	268	3 900
ქ.გორი + გორის მუნიციპალიტეტი	125,7	48,1	38,3	0,092	8,4	28,6	17,1	292	6 720
გურჯაანის მუნიციპალიტეტი	54,3	8,0	14,8	0,064	7,1	12,4	19,4	289	4 236
დედოფლისწყაროს მუნიციპალიტეტი	21,2	5,9	28,0	0,008	7,2	5,7	18,2	387	2 130
დმანისის მუნიციპალიტეტი	19,1	2,7	13,9	0,016	8,5	5,9	21,5	396	1 765
დუშეთის მუნიციპალიტეტი	25,7	6,2	24,0	0,009	6,7	6,1	29,9	501	2 507
ვანის მუნიციპალიტეტი	24,5	3,7	15,3	0,044	6,7	6,0	19,8	479	2 539
ზესტაფონის მუნიციპალიტეტი	57,6	20,8	36,1	0,136	7,7	13,5	12,5	281	3 868
ქ.ზუგდიდი+ზუგდიდის მუნიციპალიტეტი	105,5	43,0	40,8	0,152	7,5	32,2	13,0	446	6 407
თეთრიწყაროს მუნიციპალიტეტი	21,1	3,1	14,6	0,018	7,9	4,6	25,3	446	1 597
ქ.თელავი+თელავის მუნიციპალიტეტი	58,4	19,6	33,6	0,053	7,9	13,2	12,9	380	6 217
თერჯოლის მუნიციპალიტეტი	35,6	4,6	13,1	0,100	7,1	8,0	5,5	364	3 074
თიანეთის მუნიციპალიტეტი	9,5	2,5	26,2	0,010	6,5	2,4	21,0	702	2 134
კასპის მუნიციპალიტეტი	43,8	13,4	30,7	0,054	7,2	9,9	17,1	315	3 775
ლაგოდეხის მუნიციპალიტეტი	41,7	5,9	14,2	0,047	8,1	10,4	21,1	310	3 200
ლანჩხუთის მუნიციპალიტეტი	31,5	6,4	20,3	0,059	7,0	7,2	17,6	571	3 522
ლენტეხის მუნიციპალიტეტი	4,4	0,9	21,6	0,003	6,2	1,7	48,8	1 224	1 512
მარნეულის მუნიციპალიტეტი	104,3	20,2	19,4	0,112	9,5	28,7	7,9	228	4 275
მარტვილის მუნიციპალიტეტი	33,5	4,4	13,2	0,038	6,7	7,8	21,2	323	3 093
მესტიის მუნიციპალიტეტი	9,3	2,0	21,2	0,003	9,5	3,0	45,5	1 354	2 010
ქ.მცხეთა+მცხეთის მუნიციპალიტეტი	55,7	7,9	14,3	0,087	8,6	12,8	10,9	364	5 104
ნინოწმინდის მუნიციპალიტეტი	24,5	5,1	21,0	0,018	9,2	7,8	4,1	322	1 615
ქ.ოზურგეთი+ოზურგეთის მუნიციპალიტეტი	62,9	14,8	23,5	0,093	7,3	14,2	11,8	490	4 893
ონის მუნიციპალიტეტი	6,1	2,7	43,3	0,005	4,7	1,3	39,3	896	1 639
საგარეჯოს მუნიციპალიტეტი	51,8	10,9	21,0	0,033	9,1	12,3	12,3	213	3 491
სამტრედიის მუნიციპალიტეტი	48,6	25,3	52,1	0,133	7,5	10,5	9,7	284	2 568
საჩხერის მუნიციპალიტეტი	37,8	6,1	16,3	0,039	7,9	8,7	15,8	408	3 000

სენაკის მუნიციპალიტეტი	39,7	21,6	54,5	0,076	7,0	9,2	12,2	288	2 963
სიღნაღის მუნიციპალიტეტი	29,9	1,5	5,0	0,024	6,3	7,2	15,9	285	2 539
ტყიბულის მუნიციპალიტეტი	20,8	9,8	46,9	0,044	6,6	5,3	14,0	398	2 342
ქ. ბათუმი	152,8	152,8	100,0	2,351	9,4	24,0	6,2	833	
ქ. რუსთავი	125,1	125,1	100,0	2,064	9,9	25,2	6,9	337	9 620
ქ. ფოთი	41,5	41,5	100,0	0,630	7,9	8,7	5,2	515	5 028
ქ. ქუთაისი	147,6	147,6	100,0	2,563	9,4	34,9	5,2	435	13 350
ქარელის მუნიციპალიტეტი	41,3	6,7	16,1	0,060	8,3	10,2	21,7	366	3 896
ქედის მუნიციპალიტეტი	16,8	1,5	9,0	0,037	8,0	4,5	28,1	536	
ქობულეთის მუნიციპალიტეტი	74,8	16,5	22,1	0,105	8,9	19,0	12,0	423	
ყაზბეგის მუნიციპალიტეტი	3,8	1,3	34,9	0,004	7,1	0,9	24,8	1 630	1 579
ყვარლის მუნიციპალიტეტი	29,8	7,7	25,9	0,030	7,3	7,2	13,8	390	2 341
შუახევის მუნიციპალიტეტი	15,0	0,8	5,3	0,026	7,4	5,3	24,9	546	
ჩოხატაურის მუნიციპალიტეტი	19,0	1,8	9,6	0,023	6,7	4,2	25,1	633	2 631
ჩხოროწყუს მუნიციპალიტეტი	22,3	3,1	14,1	0,036	7,3	5,4	14,0	407	2 107
ცაგერის მუნიციპალიტეტი	10,4	1,3	12,7	0,014	4,8	2,4	39,3	880	2 514
წალენჯიხის მუნიციპალიტეტი	26,2	3,8	14,7	0,040	7,1	7,6	19,0	423	2 389
წალკის მუნიციპალიტეტი	18,8	2,3	12,3	0,018	8,6	3,8	13,2	383	1 649
წყალტუბოს მუნიციპალიტეტი	56,9	11,3	19,8	0,081	7,4	13,0	11,6	265	3 123
ჭიათურის მუნიციპალიტეტი	39,9	12,8	32,1	0,074	7,4	10,8	27,1	438	3 655
ხარაგაულის მუნიციპალიტეტი	19,5	2,0	10,1	0,021	6,5	4,8	31,4	493	2 365
ხაშურის მუნიციპალიტეტი	52,6	26,1	49,7	0,090	8,0	12,4	18,2	286	3 221
ხელვაჩაურის მუნიციპალიტეტი	51,2	1,1	2,1	0,137	9,1	20,9	10,0	359	
ხობის მუნიციპალიტეტი	30,5	4,2	13,9	0,045	7,3	7,4	9,4	362	2 423
ხონის მუნიციპალიტეტი	23,6	9,0	38,1	0,055	7,2	5,7	22,4	382	2 150
ხულოს მუნიციპალიტეტი	23,3	1,0	4,3	0,033	8,4	8,4	28,9	520	

დანართი 2. ტრანსფერები 2012-2013 და 2015-2016 წლებში, ათასი ლარი

მუნიციპალიტეტი	2012				2013			
	სულ ტრანსფერები	გათანაბრებითი ტრანსფერი	მიზნობრივი ტრანსფერი	სპეციალური ტრანსფერი ა/რ ბიუჯეტიდან	სულ ტრანსფერები	გათანაბრებითი ტრანსფერი	მიზნობრივი ტრანსფერი	სპეციალური ტრანსფერი ა/რ ბიუჯეტიდან
ქ.თბილისის	445000,00	418444,90	1730,00	24825,10	448016,00	447616,00	400,00	
ქ.ბათუმის	105000,00	40975,50		7804,50	44494,80	44494,80		7889,20
ქობულეთი	6224,50	6224,50		15545,20	5784,90	5784,90		14556,40
ხელვაჩაურის	4454,60	4454,60		2241,10	4632,10	4832,10		5060,40
ქედის	2827,80	2827,80		2299,00	2823,40	2823,40		2586,70
შუახევის	3461,60	3461,60		1633,20	3417,20	3417,20		1031,20
ხულოს	4741,60	4741,60		1669,80	4932,00	4932,00		922,00
ახმეტის	3372,20	3262,20	110,00		3511,20	3391,20	120,00	
გურჯაანის	5350,80	5200,80	150,00		5700,80	5550,80	150,00	
დედოფლისწყაროს	2077,40	1917,40	160,00		1450,50	1285,50	165,00	
თელავის	4325,70	4135,70	190,00		5349,90	5154,90	195,00	
ლაგოდეხის	4841,00	4646,00	195,00		4831,20	4631,20	200,00	
საგარეჯოს	2905,70	2705,70	200,00		2860,70	2660,70	200,00	
სიღნაღის	3337,00	3197,00	140,00		2767,50	2627,50	140,00	
ყვარლის	3434,60	3319,60	115,00		3376,60	3256,60	120,00	
ქ. ქუთაისის	24,236,9	24,021,9	215,00		27406,70	27186,70	220,00	
ჭიათურის	6095,60	5865,60	230,00		5407,70	5177,70	230,00	
ტყიბულის	2139,10	2004,10	135,00		1791,20	1656,20	135,00	
წყალტუბოს	5217,80	5067,80	150,00		5627,50	5477,50	150,00	
ბაღდათის	3143,60	3018,60	125,00		3507,10	3382,10	125,00	
ვანის	4474,80	4334,80	140,00		4504,50	4359,50	145,00	
ზესტაფონის	4411,10	4181,10	230,00		3663,20	3423,20	240,00	
თერჯოლის	4699,50	4559,50	140,00		5212,70	5087,70	145,00	
სამტრედიის	4390,10	4212,10	178,00		4565,00	4385,00	180,00	
საჩხერის	5297,70	5107,70	190,00		5259,90	5089,90	190,00	
ხარაგაულის	3687,20	3557,20	130,00		3689,70	3559,70	130,00	
ხონის	4677,60	4529,60	148,00		4801,40	4651,40	150,00	
ქ.ფოთის	1635,60	1380,60	255,00		1790,60	1530,60	260,00	
ზუგდიდის	16681,40	16401,40	280,00		15182,00	14902,00	280,00	
აბაშის	4105,10	3965,10	140,00		4054,90	3914,90	140,00	
მარტვილის	4312,80	4160,80	152,00		4234,10	4079,10	155,00	

მესტიის	2088,50	1968,50	120,00		1898,90	1778,90	120,00	
სენაკის	3244,40	3059,40	185,00		3993,80	3808,80	185,00	
ჩხოროწყუს	3213,00	3060,00	153,00		3485,10	3330,10	155,00	
წალენჯიხის	1169,20	999,20	170,00		2251,40	2081,40	170,00	
ხობის	203,00	-	203,00		205,00	0,00	205,00	
გორის	11004,80	10739,80	265,00		12166,90	11901,90	265,00	
კასპის	5670,90	5465,90	205,00		2917,30	2747,30	170,00	
ქარელის	2748,80	2578,80	170,00		5280,40	5075,40	205,00	
ხაშურის	4684,50	4464,50	220,00		4585,80	4365,80	220,00	
ქ.რუსთავის	15,164,9	14,664,9	500,00		14363,60	13863,60	500,00	
ბოლნისის	305,00	-	305,00		305,00	0,00	305,00	
გარდაბნის	4345,10	4085,10	260,00		1718,90	1458,90	260,00	
დმანისის	1875,50	1765,50	110,00		110,00	0,00	110,00	
თეთრი წყაროს	3569,00	3359,00	210,00		3322,80	3112,80	210,00	
მარნეულის	7647,30	7402,30	245,00		6147,90	5897,90	250,00	
წალკის	2063,90	1958,90	105,00		1664,90	1559,90	105,00	
ლანჩხუთის	4561,60	4341,60	220,00		4584,50	4364,50	220,00	
ოზურგეთის	7332,40	7110,40	222,00		7282,50	7057,50	225,00	
ჩოხატაურის	2470,40	2295,40	175,00		2650,10	2475,10	175,00	
ადიგენის	180,00	-	180,00		2146,10	2016,10	130,00	
ასპინძის	2545,70	2415,70	130,00		1484,40	1364,40	120,00	
ახალქალაქის	1427,90	1307,90	120,00		5093,70	4878,70	215,00	
ახალციხის	4853,80	4641,80	212,00		3818,10	3613,10	205,00	
ბორჯომის	4690,80	4485,80	205,00		180,00	0,00	180,00	
ნინოწმინდის	2801,30	2639,30	162,00		2258,50	2093,50	165,00	
დუშეთის	1906,70	1801,70	105,00		2199,30	2094,30	105,00	
თიანეთის	1933,00	1803,00	130,00		2118,40	1988,40	130,00	
მცხეთის	1134,20	834,20	300,00		300,00	0,00	300,00	
ყაზბეგის	848,70	768,70	80,00		748,20	668,20	80,00	
ამბროლაურის	2364,30	2249,30	115,00		2556,90	2441,90	115,00	
ლენტეხის	1955,60	1855,60	100,00		2068,20	1968,20	100,00	
ონის	2134,40	2039,40	95,00		2162,20	2062,20	100,00	
ცაგერის	3109,30	2959,30	150,00		3507,70	3357,70	150,00	

	2015				2016			
თვითმმართველი ერთეული	სულ ტრანსფერი	გათანაბრებითი ტრანსფერი	მიზნობრივი ტრანსფერი	სპეციალური ტრანსფერი ა/რ ბიუჯეტიდან	სულ ტრანსფერი	გათანაბრებითი ტრანსფერი	მიზნობრივი ტრანსფერი	სპეციალური ტრანსფერი ა/რ ბიუჯეტიდან
თბილისი	412682,20	412282,20	400,00		242582,20	242182,20	400,00	
ბათუმი	52542,30	52542,30		8758,40	33642,30	33642,30	0,00	16000,00
ქობულეთი	7198,70	7198,70		10953,30	5868,40	5868,40	0,00	18172,60
ხელვაჩაურის	9226,90	9226,90		1454,40	7776,50	7776,50	0,00	3000,00
ქედის	3661,00	3661,00		2445,60	3835,50	3835,50	0,00	4153,20
შუახევის	4232,70	4232,70		1468,50	4207,20	4207,20	0,00	2000,00
ხულოს	6323,50	6323,50		1300,00	5986,00	5986,00	0,00	3000,00
ახმეტის	5223,90	5093,90	130,00		5335,10	5205,10	130,00	
გურჯაანის	7145,40	6985,40	160,00		5930,40	5770,40	160,00	
დედოფლისწყაროს	1925,50	1740,50	185,00		1762,20	1577,20	185,00	
ქალაქ თელავის	7223,70	7061,70	162,00		6442,40	6280,40	162,00	
თელავის	4118,80	3994,80	124,00		3720,00	3590,00	130,00	
ლაგოდეხის	5786,10	5576,10	210,00		5411,80	5191,80	220,00	
საგარეჯოს	3812,00	3602,00	210,00		3270,50	3060,50	210,00	
სიღნაღის	3158,00	3013,00	145,00		2961,80	2816,80	145,00	
ყვარლის	3873,30	3738,30	135,00		3193,80	3058,80	135,00	
ქალაქ ქუთაისის	32118,00	31898,00	220,00		21498,00	21278,00	220,00	
ჭიათურის	7549,80	7317,80	232,00		6807,30	6575,30	232,00	
ტყიბულის	3007,50	2867,50	140,00		2877,80	2727,80	150,00	
წყალტუბოს	6543,80	6387,80	156,00		5966,00	5796,00	170,00	
ბაღდათის	3811,20	3683,20	128,00		3347,70	3219,70	128,00	
ვანის	5727,20	5577,20	150,00		5398,70	5248,70	150,00	
ზესტაფონის	6789,50	6549,50	240,00		5470,80	5230,80	240,00	
თერჯოლის	6686,20	6534,20	152,00		6271,10	6111,10	160,00	
სამტრედიის	6385,10	6196,10	189,00		5588,60	5399,60	189,00	
საჩხერის	6644,40	6454,40	190,00		6149,40	5959,40	190,00	
ხარაგაულის	4444,10	4306,10	138,00		4192,10	4054,10	138,00	
ხონის	5648,30	5490,30	158,00		5479,20	5319,20	160,00	
ქალაქ ფოთის	4376,80	4116,80	260,00		260,00	0,00	260,00	
ქალაქ ზუგდიდის	11824,90	11729,90	95,00		11132,20	11005,20	127,00	
ზუგდიდის	11685,50	11455,50	230,00		11752,20	11522,20	230,00	
აბაშის	5134,70	4987,70	147,00		4909,00	4762,00	147,00	
მარტვილის	5485,50	5322,50	163,00		5227,50	5064,50	163,00	
მესტიის	3222,30	3097,30	125,00		2947,80	2822,80	125,00	
სენაკის	5097,80	4902,80	195,00		4208,70	4013,70	195,00	
ჩხოროწყუს	4426,20	4264,20	162,00		4057,80	3885,80	172,00	
წალენჯიხის	4646,70	4468,70	178,00		4579,30	4401,30	178,00	
ხობის	1771,80	1551,80	220,00		2347,70	2127,70	220,00	
ქალაქ გორის	10156,70	9946,70	210,00		9521,00	9311,00	210,00	
გორის	9650,10	9544,10	106,00		10311,60	10205,60	106,00	
კასპის	4585,00	4408,00	177,00		3791,90	3614,90	177,00	

ქარელის	6390,00	6177,00	213,00		6052,50	5839,50	213,00	
ხაშურის	6475,70	6246,70	229,00		5215,70	4986,70	229,00	
ქალაქ რუსთავის	16633,80	16133,80	500,00		11593,80	11093,80	500,00	
ბოლნისის	305,00	0,00	305,00		305,00	0,00	305,00	
გარდაბნის	4001,40	3741,40	260,00		2389,50	2129,50	260,00	
დმანისის	1770,30	1655,30	115,00		2029,90	1914,90	115,00	
თეთრი წყაროს	4225,00	4008,00	217,00		4018,90	3801,90	217,00	
მარნეულის	9164,50	8914,50	250,00		4862,50	4612,50	250,00	
წალკის	2093,20	1984,20	109,00		2663,00	2554,00	109,00	
ლანჩხუთის	6101,10	5881,10	220,00		5516,10	5296,10	220,00	
ქალაქ ოზურგეთის	6338,10	6252,10	86,00		5206,40	5120,40	86,00	
ოზურგეთის	5445,50	5271,50	174,00		5657,60	5483,60	174,00	
ჩოხატაურის	3313,40	3130,40	183,00		2890,40	2707,40	183,00	
ადიგენის	3097,90	2960,90	137,00		3043,40	2906,40	137,00	
ასპინძის	2242,40	2116,40	126,00		2144,30	2018,30	126,00	
ახალქალაქის	6547,70	6332,70	215,00		5996,90	5781,90	215,00	
ქალაქ ახალციხის	5470,20	5303,20	167,00		4518,60	4351,60	167,00	
ახალციხის	3132,60	3033,60	99,00		3375,50	3265,50	110,00	
ბორჯომის	190,00	0,00	190,00		190,00	0,00	190,00	
ნინოწმინდის	3348,40	3183,40	165,00		2898,10	2733,10	165,00	
დუშეთის	3755,00	3645,00	110,00		3313,40	3203,40	110,00	
თიანეთის	3037,50	2901,50	136,00		3190,00	3054,00	136,00	
ქალაქ მცხეთის	1779,20	1737,20	42,00		1758,60	1663,60	95,00	
მცხეთის	280,00	0,00	280,00		280,00	0,00	280,00	
ყაზბეგის	803,10	718,10	85,00		632,10	547,10	85,00	
ქალაქ ამბროლაურის	3660,30	3579,30	81,00		3983,90	3902,90	81,00	
ამბროლაურის	2688,00	2633,00	55,00		2627,40	2572,40	55,00	
ლენტეხის	2743,60	2638,60	105,00		2756,50	2651,50	105,00	
ონის	2852,80	2749,80	103,00		2885,10	2782,10	103,00	
ცაგერის	4239,80	4081,80	158,00		4470,90	4312,90	158,00	

დანართი 3. საკვლევი და საკონტროლო ჯგუფების მუნიციპალიტყეტების 2017-2018 წლების საბიუჯეტო გეგმის მიხედვით შემოსულობებისა და გადასახდელების შედარება(ათასი ლარი).

შემოსულობები/	შემოსულობა	არაფინანსური აქტივების კლება	შემოსავლები	გადასახადები	ტრანსფერები (გათანაბრებითი, მიზნობრივი)	სხვა
ზუგდიდი თემის და ქალაქის ჯამური მაჩვენებელი 2017 წელი	37,042.20	4,106.00	32,936.20	9,180.00	19,164.90	4,591 .30
ზუგდიდის გაერთიანებული მუნიციპალიტეტი 2018 წელი	36,500.00	3,300.00	33,200.00	8,800.00	19,537.90	4,862 .10
სხვაობა	-542.20	-806.00	263.80	-380.00	373.00	270.8 0
გორი თემის და ქალაქის ჯამური მაჩვენებელი 2017 წელი	31,026.80	580.00	30,446.80	6,150.00	21,018.80	3,278 .00
გორის გაერთიანებული მუნიციპალიტეტი 2018 წელი	31,480.00	530.00	30,950.00	6,700.00	21,011.80	3,238 .20
სხვაობა	453.20	-50.00	503.20	550.00	-7.00	- 39.80
ახალციხე თემის და ქალაქის ჯამური მაჩვენებელი 2017 წელი	14,174.00	78.00	14,096.00	7,980.00	4,808.00	1,308 .00
ახალციხის გაერთიანებული მუნიციპალიტეტი 2018 წელი	14,300.00	70.00	14,230.00	6,950.00	5,831.00	1,449 .00
სხვაობა	126.00	-8.00	134.00	-1,030.00	1,023.00	141.0 0
ოზურგეთი თემის და ქალაქის ჯამური მაჩვენებელი 2017 წელი	18,465.30	1,000.00	17,465.30	5,630.00	9,561.00	2,274 .30

ოზურგეთის გაერთიანებული მუნიციპალიტეტი 2018 წელი	18,619.00	250.00	18,369.00	6,350.00	9,554.00	2,465.00
სხვაობა	153.70	-750.00	903.70	720.00	-7.00	190.70
ამბროლაური თემის და ქალაქის ჯამური მაჩვენებელი 2017 წელი	8,505.90	388.40	8,172.50	650.00	6,771.50	751.00
ამბროლაურის გაერთიანებული მუნიციპალიტეტი 2018 წელი	7,915.00	50.00	7,865.00	475.00	6,941.50	448.50
სხვაობა	-590.90	-338.40	-307.50	-175.00	170.00	-302.50
მცხეთა თემის და ქალაქის ჯამური მაჩვენებელი 2017 წელი	14,764.00	500.00	14,264.00	9,300.00	2,930.00	2,034.00
მცხეთის გაერთიანებული მუნიციპალიტეტი 2018 წელი	14,300.00	280.00	14,020.00	9,350.00	2,923.00	1,747.00
სხვაობა	-464.00	-220.00	-244.00	50.00	-7.00	-287.00
თელავი თემის და ქალაქის ჯამური მაჩვენებელი 2017 წელი	17,745.20	596.00	17,149.20	6,100.00	9,252.70	1,796.50
თელავის გაერთიანებული მუნიციპალიტეტი 2018 წელი	18,741.80	500.00	18,241.80	5,500.00	9,845.70	2,896.10
სხვაობა	996.60	-96.00	1,092.60	-600.00	593.00	1,099.60
ცაგერი 2017	4,887.70	25.00	4,862.70	520.00	4,234.30	108.40
ცაგერი 2018	5,300.40	30.00	5,270.40	410.00	4,750.40	110.00
სხვაობა	412.70	5.00	407.70	-110.00	516.10	1.60
ჭიათურა 2017	10,346.30	35.00	10,311.30	3,270.00	5,457.30	1,584.00
ჭიათურა 2018	13,202.00	23.60	13,178.40	3,080.00	5,647.30	4,451.10

სხვაობა	2,855.70	-11.40	2,867.10	-190.00	190.00	2,867.10
ქობულეთი 2017	32,605.50	0.00	32,605.50	5,050.00	25,634.30	1,921.20
ქობულეთი 2018	27,681.38	0.00	27,681.38	4,000.00	21,690.00	1,991.38
სხვაობა	-4,924.12	0.00	-4,924.12	-1,050.00	-3,944.30	70.18
ქარელის 2017	8,270.00	0.00	8,270.00	1,250.00	5,959.80	1,060.20
ქარელი 2018	9,356.00	0.00	9,356.00	1,230.00	7,026.10	1,099.90
სხვაობა	1,086.00	0.00	1,086.00	-20.00	1,066.30	39.70
ზესტაფონი 2017	12,014.50	50.00	11,964.50	5,300.00	5,463.60	1,200.90
ზესტაფონი 2018	12,394.40	50.00	12,344.40	4,900.00	6,269.80	1,174.60
სხვაობა	379.90	0.00	379.90	-400.00	806.20	-26.30
ყვარელი 2017	6,179.40	200.00	5,979.40	3,000.00	2,546.20	433.20
ყვარელი 2018	7,065.60	552.90	6,512.70	2,850.00	3,062.00	600.70
სხვაობა	886.20	352.90	533.30	-150.00	515.80	167.50
ხაშური 2017	10,550.00	50.00	10,500.00	3,100.00	5,443.10	1,956.90
ხაშური2018	11,990.80	50.00	11,940.80	2,650.00	7,365.80	1,925.00
სხვაობა	1,440.80	0.00	1,440.80	-450.00	1,922.70	-31.90

გადასახდელები/მუნიციპალიტეტები	შრომის ანაზღაურება	სუბსიდიები	საქონელი და მომსახურება	სოც.უზრუნველყოფა	სხვა	არაფინანსური აქტივების ზრდა
ზუგდიდი თემის და ქალაქის ჯამური მაჩვენებელი 2017 წელი	6,548.40	13,001.30	3,949.30	2,595.00	1,523.00	6,822.20
ზუგდიდის გაერთიანებული მუნიციპალიტეტი 2018 წელი	6,018.60	16,460.00	3,196.90	2,230.00	2,472.50	5,093.50
სხვაობა	-529.80	3,458.70	-752.40	-365.00	949.50	-1,728.70
გორი თემის და ქალაქის ჯამური მაჩვენებელი 2017 წელი	4,098.50	13,181.90	3,114.80	1,519.30	2,194.60	6,738.70
გორის გაერთიანებული მუნიციპალიტეტი 2018 წელი	3,235.00	13,653.60	4,114.40	1,586.00	1,549.00	7,028.70
სხვაობა	-863.50	471.70	999.60	66.70	-645.60	290.00
ახალციხე თემის და ქალაქის ჯამური მაჩვენებელი 2017 წელი	2,449.70	3,835.30	3,202.40	704.50	277.30	3,639.60
ახალციხის გაერთიანებული მუნიციპალიტეტი 2018 წელი	1,863.70	4,095.50	3,764.30	656.40	495.00	3,315.10
სხვაობა	-586.00	260.20	561.90	-48.10	217.70	-324.50
ოზურგეთი თემის და ქალაქის ჯამური მაჩვენებელი 2017 წელი	3,077.70	8,065.70	2,107.10	950.70	562.20	3,106.40
ოზურგეთის გაერთიანებული მუნიციპალიტეტი 2018 წელი	3,167.80	8,666.90	1,773.20	888.90	760.00	3,352.20
სხვაობა	90.10	601.20	-333.90	-61.80	197.80	245.80

ამბროლაური თემის და ქალაქის ჯამური მაჩვენებელი 2017 წელი	2,113.40	2,692.10	1,112.40	611.10	226.40	1,705.50
ამბროლაურის გაერთიანებული მუნიციპალიტეტი 2018 წელი	1,760.80	2,809.60	796.20	535.00	97.80	1,813.00
სხვაობა	-352.60	117.50	-316.20	-76.10	-128.60	107.50
მცხეთა თემის და ქალაქის ჯამური მაჩვენებელი 2017 წელი	3,035.50	5,557.90	2,236.10	549.70	379.40	2,517.10
მცხეთის გაერთიანებული მუნიციპალიტეტი 2018 წელი	2,726.30	6,578.50	2,802.90	570.50	177.00	767.00
სხვაობა	-309.20	1,020.60	566.80	20.80	-202.40	-1,750.10
თელავი თემის და ქალაქის ჯამური მაჩვენებელი 2017 წელი	2,852.36	5,536.60	3,808.35	935.51	387.80	3,764.97
თელავის გაერთიანებული მუნიციპალიტეტი 2018 წელი	2,808.50	7,242.30	4,057.40	1,286.10	626.68	2,133.90
სხვაობა	-43.86	1,705.70	249.05	350.59	238.88	-1,631.07
ცაგერი 2017	1,517.40	2,083.90	630.70	262.00	41.90	345.80
ცაგერი 2018	1,476.40	2,293.50	769.50	280.00	40.00	435.00
სხვაობა	-41.00	209.60	138.80	18.00	-1.90	89.20
ჭიათურა 2017	1,944.00	5,581.00	683.80	921.50	321.00	895.00
ჭიათურა 2018	1,980.20	6,229.00	1,050.84	880.50	510.60	2,468.30
სხვაობა	36.20	648.00	367.04	-41.00	189.60	1,573.30
ქობულეთი 2017	6,061.91	230.60	3,502.02	664.36	263.22	20,781.58
ქობულეთი 2018	5,900.16	292.25	4,412.46	704.60	198.32	15,296.46
სხვაობა	-161.75	61.65	910.43	40.24	-64.90	-5,485.12
ქარელის 2017	1,835.40	3,589.60	525.30	655.50	240.00	1,424.20
ქარელი 2018	1,748.20	3,615.20	815.70	664.20	247.90	2,264.78
სხვაობა	-87.20	25.60	290.40	8.70	7.90	840.58
ზესტაფონი 2017	2,274.80	5,036.50	753.80	1,288.00	61.70	2,429.20
ზესტაფონი 2018	1,837.40	5,052.70	1,548.70	1,470.00	234.20	1,562.20

სხვაობა	-437.40	16.20	794.90	182.00	172.50	-867.00
ყვარელი 2017	1,310.10	2,912.50	1,195.90	304.00	16.00	440.90
ყვარელი 2018	1,185.20	3,887.70	1,351.80	374.00	84.00	182.90
სხვაობა	-124.90	975.20	155.90	70.00	68.00	-258.00
ხაშური 2017	1,735.30	4,704.60	750.30	795.00	476.60	2,086.60
ხაშური2018	1,735.30	5,231.40	970.20	757.90	423.20	2,848.20
სხვაობა	0.00	526.80	219.90	-37.10	-53.40	761.60

	შემოსულობა	არაფინანსური აქტივების კლება	შემოსავლები	გადასახადები	ტრანსფერები(გათანაბრებითი, მიზნობრივი)	სხვა
საკონტროლო ჯგუფის 2017 წლის საერთო ჯამი	84,853.40	360.00	84,493.40	21,490.00	54,738.60	8,264.80
საკონტროლო ჯგუფის 2018 წლის საერთო ჯამი	86,990.58	706.50	86,284.08	19,120.00	55,811.40	11,352.68
სახვაობა	2,137.18	346.50	1,790.68	-2,370.00	1,072.80	3,087.88
სხვაობა პროცენტებში	2.52%	96.25%	2.12%	-11.03%	1.96%	37.36%
საკვლევი ჯგუფის 2017 წლის საერთო ჯამი	141,723.40	7,248.40	134,530.00	44,990.00	73,506.90	16,033.10
საკვლევი ჯგუფის 2018 წლის საერთო ჯამი	141,855.80	4,980.00	136,875.80	44,125.00	75,644.90	17,105.90
სხვაობა	132.40	-2,268.40	2,345.80	-865.00	2,138.00	1,072.80
სხვაობა პროცენტებში	0.09%	-31.30%	1.74%	-1.92%	2.91%	6.69%

	შრომის ანაზღაურება	სუბსიდია	საქონელი და მომსახურება	სოც.უზრუნველყოფა	სხვა	არაფინანსური აქტივების ზრდა
საკონტროლო ჯგუფის 2017 წლის საერთო ჯამი	16678.914	24138.7	8041.823	4890.36	1420.423	28403.28
საკონტროლო ჯგუფის 2018 წლის საერთო ჯამი	15862.86	26601.75	10919.19	5131.2	1738.22	25057.836
სახვაობა	-816.054	2463.05	2877.367	240.84	317.797	-3345.444
სხვაობა პროცენტებში	-4.89%	10.20%	35.78%	4.92%	22.37%	-11.78%
საკვლევი ჯგუფის 2017 წლის საერთო ჯამი	24175.56	51870.8	19530.45	7865.81	5550.7	28294.47
საკვლევი ჯგუფის 2018 წლის საერთო ჯამი	21580.7	59506.4	20505.3	7752.9	6177.98	23503.4
სხვაობა	-2594.86	7635.6	974.85	-112.91	627.28	-4791.07
სხვაობა პროცენტებში	-10.73%	14.72%	4.99%	-1.44%	11.30%	-16.93%