

დეცენტრალიზაციის სტრატეგია

განახლებული სტრატეგიული ჩარჩო

შინაარსი

შესავალი	3
ნაწილი I - დეცენტრალიზაციის სტრატეგიის კონტექსტის ანალიზი.....	4
(1) ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების უფლებამოსილებები	4
(2) ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუციური მოწყობა	6
(3) ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსები.....	7
(4) მუნიციპალური ქონება და მისი მართვა.....	11
(5) ეკონომიკა.....	12
(6) მუნიციპალური მომსახურებები	15
(7) საჯარო სამსახური ადგილობრივ თვითმმართველობაში.....	18
(8) ადამიანური რესურსების მართვა და განვითარება	21
(9) ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების საქმიანობის მონიტორინგისა და შეფასების სისტემები.....	23
ნაწილი II – დეცენტრალიზაციის სტრატეგია	25
ა) გრძელვადიანი ხედვა 2025 წლისთვის	25
ბ) სტრატეგიული მიზნები, ამოცანები და განხორციელების მექანიზმები	25
სტრატეგიული მიზანი 1 – თვითმმართველობის როლის გაზრდა საჯარო საქმეების მნიშვნელოვანი ნაწილის მოგვარებაში	25
სტრატეგიული მიზანი 2 - თვითმმართველობის უზრუნველყოფა შესაბამისი მატერიალური და ფინანსური რესურსებით	26
სტრატეგიული მიზანი 3 - სანდო, ანგარიშვალდებული, გამჭვირვალე და შედეგზე ორიენტირებული თვითმმართველობის ჩამოყალიბება	27
გ) სტრატეგიის შესრულების ეტაპები	28
ნაწილი III - წარმატების ინდიკატორები და შეფასების ინსტრუმენტები	29
ნაწილი IV - სტრატეგიის შესრულების მონიტორინგის, შეფასების და განახლების მექანიზმი	30
სამოქმედო გეგმა	31

შესავალი

ნაწილი I - დეცენტრალიზაციის სტრატეგიის კონტექსტის ანალიზი

(1) ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების უფლებამოსილებები

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის თანახმად ადგილობრივი თვითმმართველობა თვითმმართველ ერთეულში რეგისტრირებულ საქართველოს მოქალაქეთა უფლება და შესაძლებლობაა, მათ მიერ არჩეული ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მეშვეობით, საქართველოს კანონმდებლობის საფუძველზე გადაწყვიტონ ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხები. ამასთან, კოდექსი თვითმმართველ ერთეულად მუნიციპალიტეტს განსაზღვრავს, რომელიც დამოუკიდებელი საჯარო სამართლის იურიდიული პირია. ადგილობრივი თვითმმართველობა ხორციელდება თვითმმართველ ქალაქსა და თვითმმართველ თემში.

დღეს მოქმედი კანონმდებლობით მუნიციპალიტეტს გააჩნია საკუთარი (ექსკლუზიური) და დელეგირებული უფლებამოსილებები. მუნიციპალიტეტის საკუთარი უფლებამოსილება, რომელსაც ის დამოუკიდებლად და საკუთარი პასუხისმგებლობით ახორციელებს, კოდექსით არის დადგენილი. ხოლო, მუნიციპალიტეტის დელეგირებული უფლებამოსილება სახელმწიფო/ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლების ორგანოს უფლებამოსილებაა, რომელიც მუნიციპალიტეტს გადაეცა კანონის საფუძველზე ან საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად დადებული ხელშეკრულების საფუძველზე, სათანადო მატერიალური და ფინანსური უზრუნველყოფით. სახელმწიფო ან ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლების ორგანომ მუნიციპალიტეტს შეიძლება გადასცეს სახელმწიფო/ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლების ორგანოს ის უფლებამოსილებები, რომელთა განხორციელებაც ადგილობრივ დონეზე უფრო ეფექტიანია.

მუნიციპალიტეტის საკუთარი უფლებამოსილებებია:

- მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის პროექტის მომზადება, განხილვა და დამტკიცება, დამტკიცებულ ბიუჯეტში ცვლილების შეტანა, ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის მოსმენა და შეფასება; საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად საბიუჯეტო სახსრების განკარგვა, სახაზინო ფინანსური ოპერაციებისა და საბანკო ტრანზაქციების წარმოება;
- მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული ქონების მართვა და განკარგვა კოდექსითა და საქართველოს სხვა საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტებით დადგენილი წესით;
- ადგილობრივი მნიშვნელობის ბუნებრივი რესურსების, მათ შორის, წყლისა და ტყის რესურსების და მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული მიწის რესურსების, მართვა კანონით დადგენილი წესით;
- ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლების შემოღება და გაუქმება კანონით დადგენილი წესით, მათი განაკვეთების დადგენა კანონით გათვალისწინებული ზღვრული ოდენობების ფარგლებში; ადგილობრივი მოსაკრებლების ამოღება;
- მუნიციპალიტეტის სივრცით-ტერიტორიული დაგეგმვა და შესაბამის სფეროში ნორმებისა და წესების განსაზღვრა; ქალაქთმშენებლობითი დოკუმენტაციის, მათ შორის, მიწათსარგებლობის გენერალური გეგმის, განაშენიანების რეგულირების გეგმის, დასახლებათა ტერიტორიების გამოყენებისა და განაშენიანების რეგულირების წესების, დამტკიცება;

- მუნიციპალიტეტის ტერიტორიის კეთილმოწყობა და შესაბამისი საინჟინრო ინფრასტრუქტურის განვითარება; მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე ქუჩების, პარკების, სკვერებისა და სხვა საჯარო ადგილების დასუფთავება, ტერიტორიის გამწვანება, გარე განათების უზრუნველყოფა;
- მუნიციპალური ნარჩენების მართვა;
- წყალმომარაგების (მათ შორის, ტექნიკური წყლით მომარაგების) და წყალარინების უზრუნველყოფა; ადგილობრივი მნიშვნელობის სამელიორაციო სისტემის განვითარება;
- მუნიციპალიტეტის მართვაში არსებული სკოლამდელი და სკოლისგარეშე აღზრდის დაწესებულებების შექმნა და მათი ფუნქციონირების უზრუნველყოფა;
- მუნიციპალიტეტის მართვაში არსებული ადრეული და სკოლამდელი აღზრდისა და განათლების დაწესებულებების შექმნა და მათი ფუნქციონირების უზრუნველყოფა საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით;
- მუნიციპალიტეტის მართვაში არსებული სკოლისგარეშე აღზრდის დაწესებულებების შექმნა და მათი ფუნქციონირების უზრუნველყოფა;
- მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე მდებარე ადრეული და სკოლამდელი აღზრდისა და განათლების დაწესებულებების ავტორიზაციის უზრუნველყოფა საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით¹; (ამოქმედდეს 2017 წლის 1 ოქტომბრიდან)]
- ადგილობრივი მნიშვნელობის საავტომობილო გზების მართვა და ადგილობრივი მნიშვნელობის გზებზე საგზაო მოძრაობის ორგანიზება; ავტოსატრანსპორტო საშუალებების პარკირების ადგილებით უზრუნველყოფა და დგომის/გაჩერების წესების რეგულირება;
- მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციულ საზღვრებში რეგულარული სამგზავრო გადაყვანის ნებართვის გაცემა; მოსახლეობის მუნიციპალური ტრანსპორტით მომსახურების ორგანიზება;
- გარე ვაჭრობის, გამოფენების, ბაზრებისა და ბაზრობების რეგულირება;
- მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე მშენებლობის ნებართვის გაცემა, მშენებლობაზე ზედამხედველობის განხორციელება საქართველოს საკანონმდებლო აქტებით დადგენილი წესითა და დადგენილ ფარგლებში;
- შეკრებებისა და მანიფესტაციების გამართვასთან დაკავშირებული საკითხების რეგულირება კანონით დადგენილი წესით;
- მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციულ საზღვრებში მდებარე გეოგრაფიული ობიექტების, კერძოდ, ისტორიულად ჩამოყალიბებული უბნის, თვითმმართველი ქალაქის ადმინისტრაციული ერთეულის, ამა თუ იმ ზონის, მიკრორაიონის, წყაროს, მოედნის, პროსპექტის (გამზირის), გზატკეცილის, ქუჩის, შესახვევის, ჩიხის, გასასვლელის, სანაპიროს, ესპლანადის, ბულვარის, ხეივნის, სკვერის, ბაღის, პარკის, ტყე-პარკის, ადგილობრივი მნიშვნელობის ტყის, სასაფლაოს, პანთეონის, შენობა-ნაგებობის, სატრანსპორტო სისტემის ობიექტის, სახელდება კანონით დადგენილი წესით;
- გარე რეკლამის განთავსების რეგულირება;
- შინაური ცხოველების ყოლის წესების დადგენა და უპატრონო ცხოველებთან დაკავშირებული საკითხების გადაწყვეტა;

¹ ძალაში შედის 2017 წლის 1 ოქტომბრიდან.

- სასაფლაოების მოწყობა და მოვლა-პატრონობა;
- ადგილობრივი თვითმყოფადობის, შემოქმედებითი საქმიანობისა და კულტურული მემკვიდრეობის დაცვა და განვითარება; ადგილობრივი მნიშვნელობის კულტურის ძეგლთა მოვლა-შენახვა, რეკონსტრუქცია და რეაბილიტაცია; მუნიციპალიტეტის მართვაში არსებული ბიბლიოთეკების, საკლუბო დაწესებულებების, კინოთეატრების, მუზეუმების, თეატრების, საგამოფენო დარბაზებისა და სპორტულ-გამაჯანსაღებელი ობიექტების ფუნქციონირების უზრუნველყოფა და ახალი ობიექტების მშენებლობა;
- ადგილობრივი მნიშვნელობის ობიექტებზე შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებისათვის, ბავშვებისა და მოხუცებისათვის სათანადო ინფრასტრუქტურის განვითარება, მათ შორის, საჯარო თავშეყრის ადგილებისა და მუნიციპალური ტრანსპორტის სათანადოდ ადაპტირებისა და აღჭურვის უზრუნველყოფა;
- უსახლკაროთა თავშესაფრით უზრუნველყოფა და რეგისტრაცია.

ამასთან, მუნიციპალიტეტი უფლებამოსილია საკუთარი ინიციატივით გადაწყვიტოს ნებისმიერი საკითხი, რომლის გადაწყვეტაც საქართველოს კანონმდებლობით არ არის ხელისუფლების სხვა ორგანოს უფლებამოსილება და აკრძალული არ არის კანონით. მუნიციპალიტეტი უფლებამოსილია განახორციელოს ღონისძიებები დასაქმების ხელშეწყობის, სოფლის მეურნეობის (მათ შორის, სასოფლო-სამეურნეო კოოპერაციის) მხარდაჭერის, ტურიზმის განვითარების, სოციალური დახმარების მიზნით, სახელმწიფო პოლიტიკის გამტარებელ ორგანოსთან კოორდინაციით – ჯანმრთელობის დაცვის მიზნით, აგრეთვე ადგილობრივ დონეზე ახალგაზრდული პოლიტიკის განვითარების ხელშეწყობის, მასობრივი სპორტის ხელშეწყობის, გარემოს დაცვის, საზოგადოებრივი განათლების, გენდერული თანასწორობის ხელშეწყობის, ქალთა მიმართ ძალადობის ან/და ოჯახში ძალადობის პრევენციის, ქალთა მიმართ ძალადობის ან/და ოჯახში ძალადობის მსხვერპლთა დაცვისა და დახმარების, ადგილობრივი მნიშვნელობის არქივის წარმოების, ცხოვრების ჯანსაღი წესის დამკვიდრების, ადამიანის ჯანმრთელობისათვის უსაფრთხო გარემოს შექმნის, მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე ინვესტიციების მოზიდვის, ინოვაციური განვითარების მხარდაჭერის და სხვა მიზნებით.

(2) ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუციური მოწყობა

1997 წლიდან მწვავედ დგას ადგილობრივი ხელისუფლების სტრუქტურის საკითხი. ქართული კანონმდებლობა არ მისდევს ევროპული ქარტიის პრინციპს, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობა არის ერთი ხელისუფლება, რომელიც ხორცილდება ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოსა და მის მიმართ ანგარიშვალდებული აღმასრულებელი ორგანოს მეშვეობით. 1997 წლიდან 2006 წლამდე ადგილობრივ წარმომადგენლობით ორგანოს მხოლოდ სიმბოლური ფუნქცია ჰქონდა და მთელი სიმძიმე აწვებოდა პრეზიდენტის მიერ დანიშნულ რაიონის გამგებელს. 2006 წელს მნიშვნელოვნად შეიცვალა სისტემა, კანონმდებლობით გაიზარდა საკრებულოს უფლებამოსილებანი და გამგებელი/მერი უკვე საკრებულოს მიერ ინიშნებოდა. თუმცა, ყველა თვითმმართველობაში ერთი პარტიის უმრავლესობით წარმოდგენის გამო, გამგებლის დანიშვნაში საკრებულოს როლი ფორმალური გახდა. მიუხედავად იმისა, რომ 2010 წლიდან თვითმმართველობის უმაღლეს თანამდებობის პირად საკრებულოს თავმჯდომარე განისაზღვრა (გარდა თბილისისა), კანონმა საკრებულოს თავმჯდომარის მიერ დანიშნულ გამგებელს ბევრი ისეთი პოლიტიკური უფლებამოსილება მიანიჭა, რომლებიც დანიშნული მოხელისათვის შეუსაბამო

იყო, გაართულა გამგებლის/მერის ანგარიშვალდებულების შენარჩუნება საკრებულოს წინაშე და კონფლიქტი წარმოშვა. ევროპის საბჭოს ექსპერტებმა ამ მოდელს სამართლიანად უწოდეს „ორი ნიანგი ერთ აუზში“. 2010 წლიდან თბილისში ამოქმედდა პირდაპირ არჩეული, ფართო უფლებამოსილებების მქონე მერის ინსტიტუტი, რამაც დედაქალაქის ისედაც სუსტი საკრებულო ნომინალურ ორგანოდ აქცია.

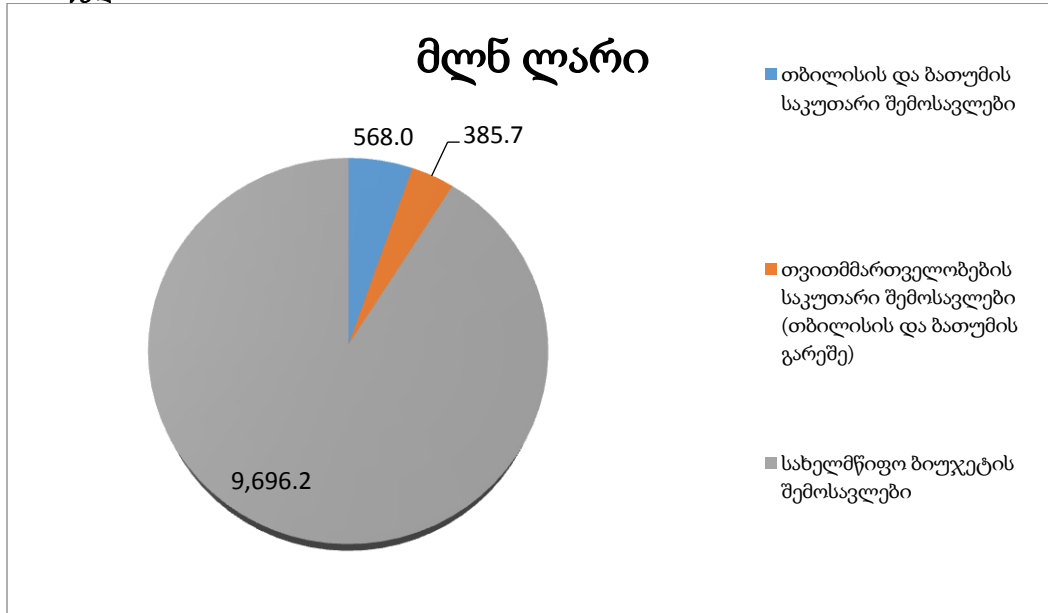
2014 წელს მიღებული თვითმმართველობის კოდექსით საქართველოს ყველა მუნიციპალიტეტში მერი/გამგებელი პირდაპირი წესით აირჩიეს, მაგრამ ეს პოსტი განისაზღვრა მუნიციპალიტეტის არა მარტო უმაღლეს თანამდებობად, არამედ აღმასრულებელ ორგანოდაც. ხელისუფლების ორგანოს ასეთმა პარადოქსულმა განსაზღვრებამ და გამგებლისათვის ერთპიროვნული გადაწყვეტილების მიღების ამგვარი უფლებამოსილების მინიჭებამ საკრებულოს მმართველობითი როლი ფრიად შეასუსტა. დღეს საკრებულო არ არის მუნიციპალური პოლიტიკის განმსაზღვრელი და განვითარების დამგეგმავი ორგანო, იგი გადაიქცა გამგებლის მიერ ინიცირებულ საკითხებზე რეაგირების ინსტრუმენტად.

2006 წლის რეფორმით გაუქმდა თვითმმართველობა ქალაქებში (თბილისისა და 4 ქალაქის გარდა), დაბებში, სოფლებსა და თემებში. ყოფილ თვითმმართველ ერთეულებს მიეცათ მუნიციპალურ საკრებულოში დეპუტატის არჩევის უფლება. მალევე გამოჩნდა, რომ მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციულ ცენტრებში (პატარა ქალაქები), სოფლებსა და თემებში მმართველობითი რგოლის გაუქმებამ პრობლემები შექმნა და 2011 წელს კანონში გაიწერა ტერიტორიული ორგანოს ხელმძღვანელის უფლებამოსილებანი. თუმცა, 2014 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსმა საერთოდ გააუქმა ტერიტორიული ორგანოები და შემოიღო გამგებლის წარმომადგენლის ინსტიტუტი. 2014 წლის შემდგომი პერიოდის ანაღზი გვიჩვენებს, რომ ამ გადაწყვეტილებამ მეტად გაართულა ტერიტორიული მართვა და კავშირი მოსახლეობასთან.

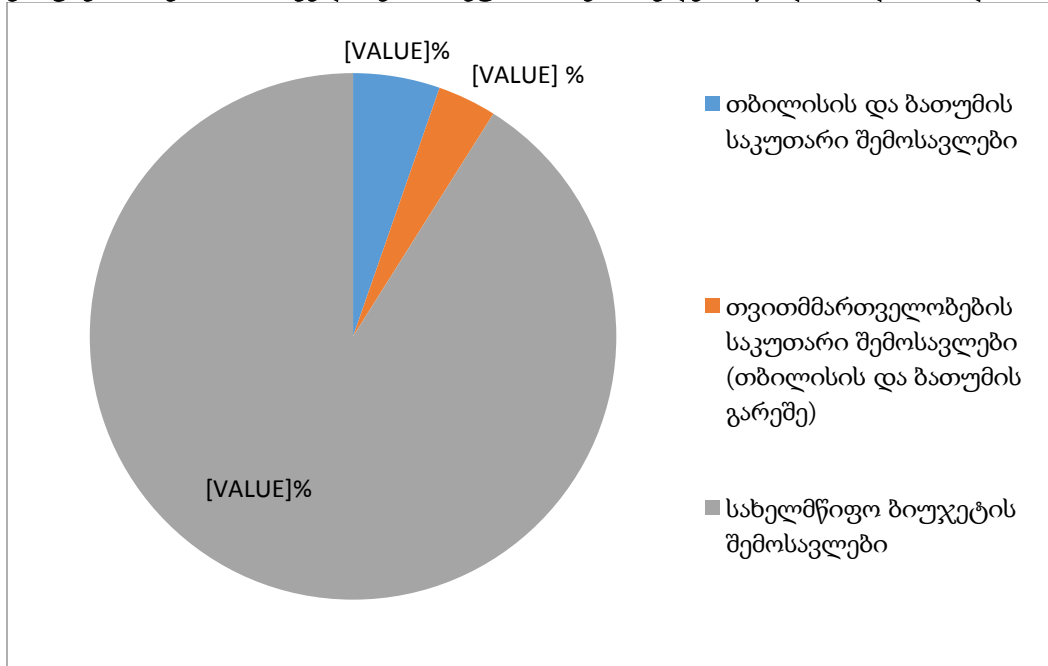
(3) ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსები

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მიღების შემდეგ სავსაშუალოდ შეზღუდული ფისკალური დეცენტრალიზაცია ყველაზე პრობლემურ საკითხად რჩება, რასაც თან ერთვის არასაკმარისი ფინანსური რესურსები, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების მიერ საკუთარი რესურსების გენერირების შეზღუდული შესაძლებლობები და გათანაბრებითი ტრანსფერების სისტემის ხარვეზები (კონკრეტულად, ტრანსფერების მოცულობის სიმცირე ნომინალურ მთლიან შიდა პროდუქტთან შეფარდებით, აგრეთვე, ტრანსფერების განაწილების პროცედურა).

გრაფიკი 1. თვითმმართველობების საკუთარი შემოსავლები სახელმწიფო ბიუჯეტთან მიმართებით, 2017 წელი



გრაფიკი 2. თვითმმართველობების საკუთარი შემოსავლების წილი მთლიან შიდა პროდუქტში



წყარო : საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო

ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებს უფლება აქვთ შემოიღონ ქონებაზე (მათ შორის, მიწაზე) ადგილობრივი გადასახადები საგადასახადო კოდექსით განსაზღვრული ზღვრების ფარგლებში. არსებული შეღავათების გამო ფიზიკური პირების უდიდესი ნაწილი გათავისუფლებულია გადასახადისაგან (2005 წლამდე სასოფლო სამეურნეო მიწის მფლობელი და შემოსავალი რომელიც 40000 ლარზე ნაკლებია). ასევე, ქონების ღირებულების

განსაზღვრის დისკრეცია აქვს გადასახადის გადამხდელს (ფიზიკური პირის შემთხვევაში) და მათ მიერ მითითებული ღირებულება ხშირად შეუსაბამოა ქონების საბაზრო ღირებულებასთან.

ქონების გადასახადის გადამხდელთა ძირითად ნაწილს იურიდიული პირები წარმოადგენენ, თუმცა, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს გადამხდელეთან არანაირი წვდომა არ აქვთ და შესაბამისად, მოკლებულნი არიან შესაძლებლობას გამოავლინონ გადასახადის გადახდისგან თავის ამრიღებლები.

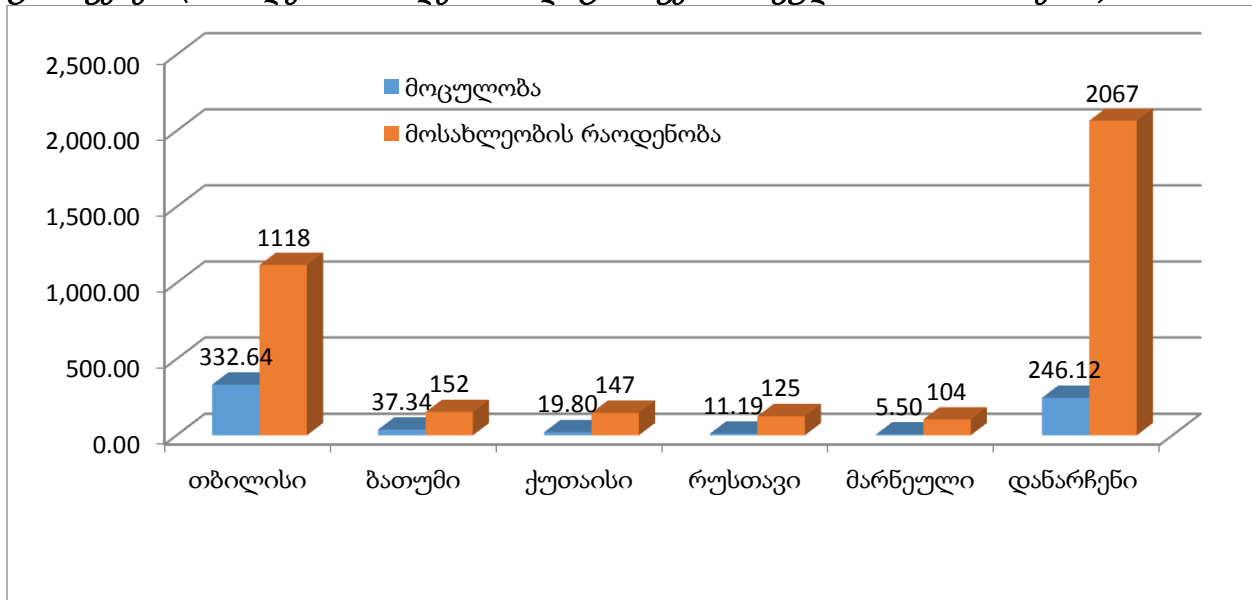
2016 წლის 1 იანვრიდან ადგილობრივი თვითმმართველობების ბიუჯეტში მიემართება მეწარმე ფიზიკური პირების მიერ გადახდილი საშემოსავლო გადასახადი. აღსანიშნავია, რომ უმეტეს მუნიციპალიტეტებში გადასახადის ამ სახიდან შემოსული თანხა მნიშვნელოვნად (30-50 პროცენტით) ჩამოუვარდება ფინანსთა სამინისტროს მიერ დაგეგმილ მაჩვენებელს.

რაც შეეხება არასაგადასახადო შემოსავლებს, ეს კატეგორია მოიცავს საკუთრებიდან მიღებულ შემოსავლებსა და მოსაკრებლებს. ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის შემოსავლის ძირითადი წყარო სათამაშო ბიზნესის მოსაკრებლიდან (ძირითადად მსხვილი ქალაქებისთვის), ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის მოსაკრებლიდან (თვითმმართველობების მცირე რაოდენობის შემთხვევაში), კომერციულ ბანკში განთავსებულ ანგარიშებზე დივიდენდებიდან და ადმინისტრაციული ჯარიმებიდან მიღებული შემოსავლებია.

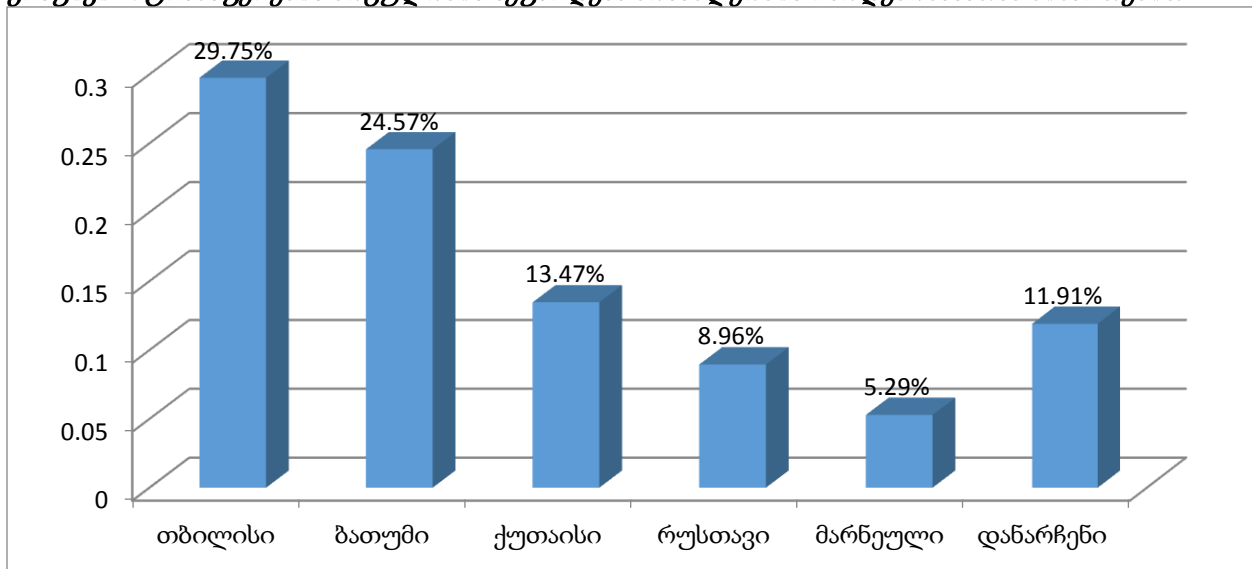
ხაზი უნდა გაესვას, რომ არაურბანული მუნიციპალიტეტების შემთხვევაში არასაგადასახადო შემოსავალი, ასევე, საშემოსავლო გადასახადიდან მიღებული სახსრები მიზერულია.

ფორმულა, რომელიც გამოიყენება ტრანსფერის გაანგარიშების მიზნით, ემსახურება ცალკეული ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის საპროგნოზო შემოსავლებსა და ხარჯებს შორის დეფიციტის შევსებას. ფორმულა ძალზედ მოცულობითი, კომპლექსური და გაუმჭვირვალეა. იგი ფაქტობრივად ორ ნაწილად იყოფა. ერთი განკუთვნილია მუნიციპალიტეტებისათვის, ხოლო მეორე - თვითმმართველი ქალაქებისათვის. გაურკვეველი მიზეზების გამო, სატრანსფერო ფონდის 69% განკუთვნილია თვითმმართველი ქალაქებისათვის, რომლებშიც მოსახლეობის 47% ცხოვრობს, ხოლო 31% - არაურბანული ტიპის იმ მუნიციპალიტეტებისათვის, რომლებშიც მოსახლეობის 53% ცხოვრობს.

გრაფიკი 3: 2017 წელს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გამოყოფილი გათანაბრებითი და მიზნობრივი ტრანსფერები (მოსახლეობის რაოდენობასა და ტრანსფერის მოცულობასთან მიმართებით)



გრაფიკი 4. ტრანსფერების მოცულობის შეფარდება მოსახლეობის რაოდენობასთან მიმართებით



წყარო: ფინანსთა სამინისტრო

ცალკე აღნიშვნის ღირსია მომსახურებათა გაწევიდან მიღებული შემოსავლები, რომელიც არ მიემართება მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტში, არამედ მათდამი დაქვემდებარებულ არაკომერციულ იურიდიულ პირებსა და სამეწარმეო სუბიექტებში. კომუნალურ მომსახურებებზე დაწესებული ტარიფები, როგორც წესი, მიზერულია და ვერ ფარავს სერვისის გაწევის ხარჯებს.

ამჟამად არ არსებობს რაიმე მნიშვნელოვანი სტიმული იმისათვის, რომ ადგილობრივმა თვითმმართველმა ერთეულებმა გაზარდონ საკუთარი შემოსავლები, გამომდინარე იქედან,

რომ ეს ავტომატურად გამოიწვევს გათანაბრებითი ან სხვა ტიპის ტრანსფერის შემცირებას საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მიერ.

(4) მუნიციპალური ქონება და მისი მართვა

მუნიციპალიტეტი მუნიციპალური ქონების გამოყენებით ახორციელებს მუნიციპალური მომსახურებების მიწოდებას, შესაბამისად ერთმანეთთან ორგანულად არის დაკავშირებული მუნიციპალური ქონება და მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილებები. თვითმმართველობის განხორციელების ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი საფუძველი კომპეტენციათა განსახორციელებლად საკმარისი ქონებაზე ხელმისაწვდომობაა.

კანონმდებლობა ერთმანეთისგან მიჯნავს სახელმწიფო და მუნიციპალურ ქონებას. ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ საქართველოს ორგანული კანონი მუნიციპალურ ქონებას ჰყოფს ორ კატეგორიად: ძირითადი (განუსხვისებელი) და დამატებითი ქონება. აქედან დასაბამი ეძლევა ქვემოთ განხილულ პრობლემებს, რომლებიც წარმოიშვება ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებისათვის ქონების გადაცემისა და მათ მიერ ქონების განკარგვის პროცესებში.

მუნიციპალიტეტის მიერ მის ტერიტორიაზე არსებული არსებული არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა თვითმმართველობის კოდექსის თანახმად ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის საკუთრებას წარმოადგენს, თუმცა, მისი რეგისტრაციისთვის მუნიციპალიტეტს რთული პროცედურების გავლა უწევს. კერძოდ, თვითმმართველი ერთეულის აღმასრულებელი ორგანო თვითმმართველი ერთეულის საკუთრებას მიკუთვნებული არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის გამიჯვნისა და არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწაზე საკუთრების უფლების უძრავ ნივთებზე უფლებათა რეესტრში დარეგისტრირების მიზნით, წერილობითი მოთხოვნით მიმართავს სსიპ „სახელმწიფო ქონების ეროვნულ სააგენტოს“, რომელსაც უნდა წარუდგინოს საქართველოს გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის და საქართველოს ენერგეტიკის სამინისტროების თანხმობები. სააგენტო 14 დღეში განიხილავს შემოსულ მოთხოვნებს და გასცემს თანხმობას ან დასაბუთებულ უარს. სააგენტოს მიერ გადაწყვეტილების 14 დღეში მიუღებლობის შემთხვევაში, თანხმობა გაცემულად ჩაითვლება.

მიუხედავად იმისა, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა (კანონით დაშვებული გამონაკლისების გარდა) ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის საკუთრებაა, ეს საკითხი დღესაც არ არის მკაფიოდ გადაწყვეტილი. დღემდე ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებისათვის მიწების გადაცემის პროცესი არ დაწყებულა. სსიპ „სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტო“ დღემდე რჩება არასასოფლო-სამეურნეო მიწის ყველაზე დიდ მესაკუთრედ საქართველოში. მეტიც, მუნიციპალიტეტები, რომლებიც ცდილობენ დაირეგისტრირონ მათ ტერიტორიაზე არსებული დაურეგისტრირებელი არასასოფლო-სამეურნეო მიწის ნაკვეთები, გარკვეულ წინააღმდეგობებს აწყდებიან. კერძოდ, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის საკუთრებად ვერ განიხილება მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე არსებული დაურეგისტრირებელი სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა, რომელზედაც წარდგენილია განცხადება სახელმწიფო საკუთრებად დარეგისტრირების თაობაზე.

როგორც ზემოთ აღნიშნა, ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ საქართველოს ორგანული კანონი მუნიციპალურ ქონებას ორ ძირითად კატეგორიად - ძირითადი (განუსხვისებელი) ქონებად და დამატებითი ქონებად განიხილავს. პარადოქსია, რომ ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულისათვის კოდექსით მიკუთვნებული ქონების გადაცემა ხდება საქართველოს მთავრობის გადაწყვეტილებით, ხოლო დამატებითი ქონება გადაეცემა სსიპ „სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს“ თავმჯდომარის ინდივიდუალურ-სამართლებრივი აქტით.

გამომდინარე აქედან, ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსთან შესაბამისობაში უნდა მოვიდეს ყველა ის სამართლებრივი აქტი, რომელიც წარმოადგენს ზედმეტ ბიუროკრატიულ მექანიზმს და აფერხებს მუნიციპალიტეტის საქმიანობასა და მისი უფლებამოსილების განხორციელებას.

(5) ეკონომიკა

მოქმედი კანონმდებლობიდან გამომდინარე, ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთარი უფლებამოსილება ეკონომიკაში რამდენიმე მიმართულებას მოიცავს:

- ქონების გადასახადისა და მოსაკრებლების შემოღება-გაუქმებას, განაკვეთების დადგენას და მოსაკრებლების ამოღებას (ამასთან, მოსაკრებლებიდან, ეკონომიკის განვითარებისთვის, განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია სათამაშო ბიზნესის მოსაკრებელი);
- გარე ვაჭრობის, გამოფენების, ბაზრებისა და ბაზრობების, გარე რეკლამის განთავსების რეგულირებას; ნებართვის გაცემას მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე მშენებლობისა და რეგულარული სამგზავრო გადაყვანისთვის;
- მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული რესურსების (მათ შორის წყალი, ტყე, მიწა) მართვას.

გარდა აღნიშნულისა, მუნიციპალიტეტი უფლებამოსილია განახორციელოს ღონისძიებები დასაქმების ხელშეწყობის, სოფლის მეურნეობის (მათ შორის, სასოფლო-სამეურნეო კოოპერაციის) მხარდაჭერის, ტურიზმის განვითარების, ინვესტიციების მოზიდვისა და ინოვაციური განვითარების მხარდაჭერის მიზნით, თუ საკითხების გადაწყვეტა საქართველოს კანონმდებლობით ხელისუფლების სხვა ორგანოს უფლებამოსილებას არ განეკუთვნება და შესაბამისი საქმიანობის განხორციელება არ არის აკრძალული კანონით.

რეალურად ყველა მუნიციპალიტეტი იღებს გადაწყვეტილებებს ადგილობრივ გადასახადსა და მოსაკრებლებთან, მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული რესურსების მართვასთან, გარე რეკლამის განთავსებასთან, მშენებლობის ნებართვის გაცემასა და დიდი ტევადობის ტრასპორტით რეგულარული სამგზავრო გადაყვანასთან დაკავშირებით.

დასაქმების, სოფლის მეურნეობის, ტურიზმის, ინვესტიციების მოზიდვისა და ინოვაციური განვითარების სფეროებში გადაწყვეტილებებს სახელმწიფო ხელსიუფლების სტრუქტურები იღებენ და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებიდან მხოლოდ ქალაქ თბილისის მერია და ქალაქ ქუთაისის მუნიციპალიტეტი ახორციელებენ მგავს აქტივობებს. ამ შემთხვევაშიც კი მუნიციპალიტეტები არ იყენებენ ადგილობრივი ეკონომიკის ხელშეწყობ

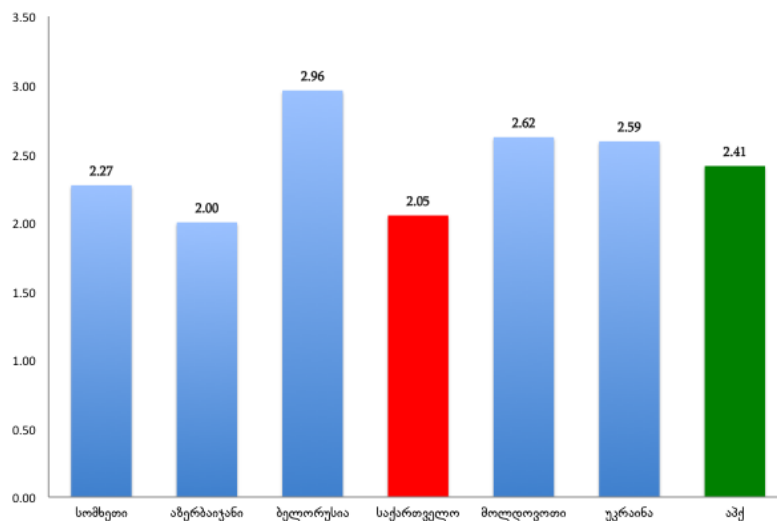
ისეთ ინსტრუმენტებს, როგორცაა ინდუსტრიული პარკები, ბიზნესინკუბატორები და სხვა მსგავსი მექანიზმები, რომელთა გამოყენებაც არ ეკრძალებათ არსებული კანონმდებლობით.

მუნიციპალიტეტებში კერძო სექტორთან პარტნიორობით პროექტების განხორციელების მწირი პრაქტიკაა. ამ სექტორებს შორის თანამშრომლობა ინსტიტუციონალიზებული არ არის და ინფორმაციის გაცვლისა და კონსულტაციების მიღების დონეზეა შეზღუდული.

მუნიციპალიტეტების ეკონომიკური განვითარების გეგმები, როგორც წესი, ზოგადი სოციო-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიებისა და გეგმების ნაწილია. გამონაკლისია თბილისის მუნიციპალიტეტი, რომელსაც გააჩნია ეკონომიკური განვითარების გეგმა. უმეტეს შემთხვევებში დაბალია გეგმების/სტრატეგიების შემუშავებაში ბიზნეს წრეების მონაწილეობა, სტრატეგიული მნიშვნელობის დოკუმენტები ხშირად დამტკიცებული არ არის, ხოლო იმ მუნიციპალიტეტებში, სადაც ასეთი გეგმები დამტკიცებულია, ისინი არ წარმოადგენენ მუნიციპალიტეტის სახელმძღვანელო დოკუმენტს ბიუჯეტის შედგენისა და ღონისძიებების განხორციელების დროს.

ევროკავშირის ინიციატივა მერები ეკონომიკური ზრდისთვის ფარგლებში ჩატარებული კვლევის მიხედვით, საქართველოს მუნიციპალიტეტები, აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნების (აპკ) ადგილობრივი ხელისუფლებებ შორის, თითქმის ყველაზე უარყოფითად აფასებენ თავიანთ შესაძლებლობებს ადგილობრივი ეკონომიკის განვითარებაში (გრაფიკი 5).

გრაფიკი 5. აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნების ადგილობრივი ორგანოების შესაძლებლობები ადგილობრივი ეკონომიკის განვითარებაში

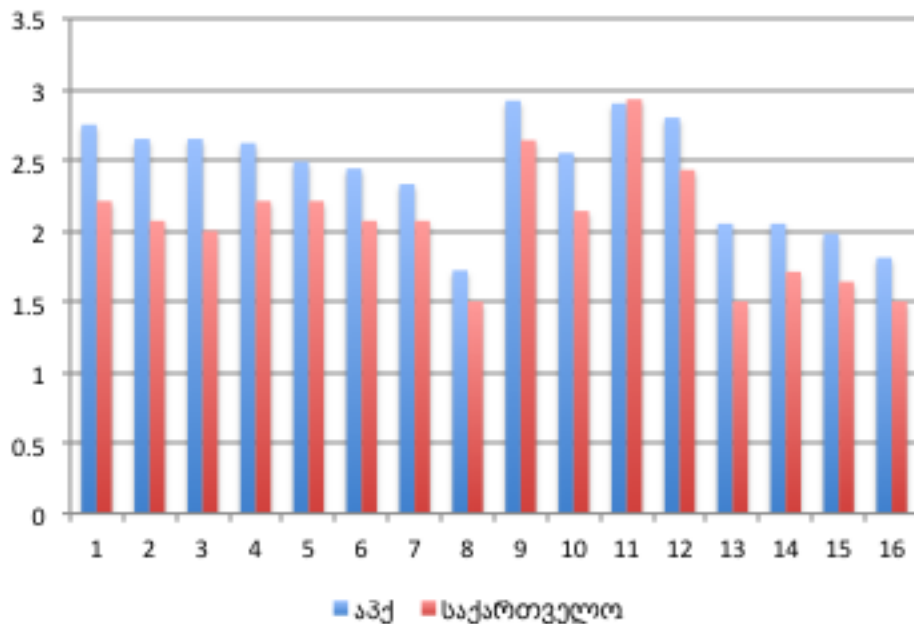


წყარო: Report on the results of the capacity assessment process within the framework of the Mayors for Economic Growth Initiative, October 2017

იმ საკითხებიდან, რომელსაც ევროკავშირის ინიციატივა მერები ეკონომიკური ზრდისთვის მუნიციპალიტეტის კომპეტენციად მიიჩნევს ადგილობრივი ეკონომიკის სფეროში, საქართველოს მუნიციპალიტეტები, თავიანთ შესაძლებლობებს ყველაზე უარყოფითად აფასებენ ისეთ საკითხებში როგორცაა: ფინანსური რესურსებისადმი წვდომა,

მუნიციპალიტეტის პოზიციონირება და მარკეტინგი, ინვესტორებისა და ახალი ბიზნესის ერთი ფანჯრის პრინციპით მომსახურება, სტარტაფების მხარდაჭერა და ინდუსტრიული პარკი (გრაფიკი 6).

გრაფიკი 6. საქართველოს მუნიციპალიტეტების შესაძლებლობები ადგილობრივი ეკონომიკის განვითარების საკითხებში²



წყარო: Report on the results of the capacity assessment process within the framework of the Mayors for Economic Growth Initiative, October 2017

² 1. ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების დაგეგმვის პროცესი მუნიციპალიტეტში; 2. მუნიციპალიტეტის შესაძლებლობები ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების გეგმის შემუშავებასა და განახლებაში; 3. ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების გეგმის ეფექტური განხორციელება; 4. რეგიონალურ და ეროვნულ ხელისუფლებასთან/უწყებებთან თანამშრომლობა ადგილობრივი ეკონომიკურ განვითარებასთან დაკავშირებულ საკითხებზე; 5. ადგილობრივი საჯარო და კერძო სექტორის თანამშრომლობა/პარტნიორობა ჩამოყალიბებულია და მოქმედებს; 6. ბიზნესზე მორგებული და გამჭვირვალე ადმინისტრაციის ინიციატივები; 7. ბიზნესის მხარდამჭერი ინფორმაცია და მომსახურებები; 8. ბიზნესის მხარდამჭერი ადგილობრივი დაფინანსების ლანდშაფტი; 9. მუნიციპალიტეტის შესაძლებლობა მართოს მუნიციპალური აქტივები და ქონება ბიზნესის განვითარებისათვის; 10. დიალოგი და პარტნიორობა დაინტერესებულ ინსტიტუტებს სამუშაო ძალის განვითარებისთვის; 11. დონორებთან/საერთაშორისო ორგანიზაციებთან მუშაობის გამოცდილება; 12. დიალოგი ადგილობრივ ბიზნეს საზოგადოებასთან მათი ბიზნესის შენარჩუნებისა და გაფართოების მიზნით; 13. მუნიციპალიტეტის, როგორც საცხოვრებლად, სამუშაოდ, მოსანახულებლად და საინვესტიციოდ მიმზიდველი ადგილის გარე პოზიციონირება და მარკეტინგი; 14. ახალი ბიზნესების/ინვესტორების ერთი ფანჯრის პრინციპით მომსახურება (თითქმის ყველა ნებართვის მიღება ერთ კონტაქტთან კომუნიკაციით ერთიან კოორდინირებული პროცესში); 15. ბიზნეს ინკუბატორის არსებობა ახლად გახსნილი საწარმოების მხარდასაჭერად მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე; 16. ბიზნეს/ინდუსტრიული პარკის არსებობა მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე.

ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების საკითხებზე მომუშავე საჯარო მოხელეების ცოდნა და უნარები შეზღუდულია. ფაქტობრივად, მუნიციპალიტეტებში არ არსებობს ბიზნესის მხარდაჭერი ინფრასტრუქტურის შექმნისა და მართვის, ბიზნესთან თანამშრომლობის მდგრადი მექანიზმების ინსტიტუციონალიზაციის გამოცდილება. სუსტია კოორდინაცია შესაბამისი მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე ეკონომიკის განვითარების საკითხებზე მომუშავე სახელმწიფო სტრუქტურებთან. ეს ურთიერთობები ძირითადად სახელმწიფო პროექტების შეხებ ინფორმაციის გავრცელებასა და ადგილობრივი ვითარების შესახებ პირველადი მონაცემების მიღებით შემოიფარგლება³.

ადგილობრივი ეკონომიკის განვითარებასთან დაკავშირებით საქართველოში რამდენიმე საერთაშორისო პროექტი მიმდინარეობს, რომელთა შესაძლებლობების გამოყენება და გამოცდილების გაზიარება ყველა მუნიციპალიტეტისათვის საქართველოს რეგიონული განვითარების სამინისტროსა და საქართველოს ადგილობრივ თვითმმართველობათა ეროვნული ასოციაციის მხრიდან დამატებით რესურსებს საჭიროებს.

(6) მუნიციპალური მომსახურებები

მუნიციპალური ნარჩენების მართვის სფეროში მოქალაქეებსა და ორგანიზაციებს მომსახურება მიეწოდებათ მუნიციპალური ან კერძო კომპანიების საშუალებით. ორივე შემთხვევაში ოპერატორის შერჩევა უპირატესად სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ საქართველოს კანონმდებლობის საფუძველზე ხდება (ცალკეულ შემთხვევებში მუნიციპალური არასამეწარმეო იურიდიული პირები და მეწარმეთა შესახებ საქართველოს კანონის მიხედვით მუნიციპალიტეტების მიერ დაფუძნებული კომერციული სუბიექტები უშუალოდ უზრუნველყოფენ დასუფთავებისა და მყარი ნარჩენების მართვის მომსახურებათა განხორციელებას შესაბამის მუნიციპალიტეტებთან დადებული პირდაპირი ხელშეკრულებების საფუძველზე). ნარჩენების შეგროვებისა და გატანის სერვისის ხელმისაწვდომობა 2013-2017 წლებში 59%-დან 79%-მდე გაიზარდა. აღნიშნულ პერიოდში რეალობა მნიშვნელოვნად შეიცვალა სოფლებში, თუმცა, მოსახლეობის 45% კვლავ ვერ სარგებლობს ამ სერვისით. სოფლებში დასუფთავების სერვისით 2017 წელს მოსახლეობის მხოლოდ 12% სარგებლობს⁴. დასუფთავების მომსახურების მოსაკრებელს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეული ადგენს კანონით განსაზღვრული წესით. როგორც წესი, მომსახურებიდან მიღებული შემოსავალი არ არის საკმარისი ტერიტორიის სრულად დასუფთავებისა და ტერიტორიაზე წარმოქმნილი ნარჩენების გატანისათვის. ამდენად, მომსახურების ხარჯებს მუნიციპალიტეტები ადგილობრივი ბიუჯეტიდან ფარავენ. მომსახურე ოპერატორის მიერ კონტრაქტის პირობების შესრულებასა და მუნიციპალიტეტში დასუფთავების წესების დაცვაზე კონტროლს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის შესაბამისი სტრუქტურული ერთეულები უზრუნველყოფენ.

³ Report on the results of the capacity assessment process within the framework of the Mayors for Economic Growth Initiative, October 2017

⁴ საზოგადოებრივი მომსახურებებით საქართველოს მოსახლეობის კმაყოფილების დონის კვლევა. გაეროს განვითარების პროგრამა, მაისი, 2017.

რამდენიმე მუნიციპალიტეტის გარდა, მომხმარებელთა უზრუნველყოფას წყალმომარაგებისა და წყალარინების მომსახურებით, საქართველოს გაერთიანებული წყალმომარაგების კომპანია ახორციელებს. წყალმომარაგებისა და წყალარინების უზრუნველყოფის მომსახურებათა საფასურს საქართველოს ენერჯეტიკისა და წყალმომარაგების მარეგულირებელი ეროვნული კომისია ადგენს. მუნიციპალიტეტები არ მონაწილეობენ მომსახურების ხარისხზე მონიტორინგის გაწევის პროცესშიც. საქართველოს გაერთიანებული წყალმომარაგების კომპანია ვერ ახერხებს მომსახურების საფასურის სრულად ამოღებას მომხმარებლებისგან. იმ შემთხვევაში, როდესაც ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულები დამოუკიდებლად ცდილობენ წყალმომარაგებისა და წყალარინების ქსელის შექმნას ან გაფართოებას, მუნიციპალიტეტებისთვის რთულია ქსელის თავისი ნაწილის საერთო ქსელში ჩართვა. წყალმომარაგებასა და ცენტრალური საკანალიზაციო სისტემის ხელმისაწვდომობის თვალსაზრისით რეალობა არ შეცვლილა 2013-2017 წლებში. მნიშვნელოვნად არ არის შეცვლილი შინამეურნეობების რაოდენობა ბინაში შეყვანილი წყალსადენის სისტემების ოდენობის მიხედვით⁵. ცენტრალური საკანალიზაციო სისტემაზე ურბანული დასახლებების მომხმარებელთა მხოლოდ ნახევარს მიუწვდება ხელი, სასოფლო დასახლებებში ასეთი სერვისი ფაქტიურად არ არის ხელმისაწვდომი⁶.

ისეთი მუნიციპალური მომსახურებები, როგორცაა მუნიციპალიტეტის ტერიტორიის კეთილმოწყობა და შესაბამისი საინჟინრო ინფრასტრუქტურის განვითარება, ტერიტორიის გამწვანება, გარე განათება, უსახლკაროთა რეგისტრაცია და თავშესაფრით უზრუნველყოფა, მუნიციპალიტეტის მართვაში არსებული ადრეული და სკოლამდელი აღზრდისა და განათლების დაწესებულებების შექმნა და მათი ფუნქციონირების უზრუნველყოფა, ავტოსატრანსპორტო საშუალებების პარკირების ადგილებით უზრუნველყოფა და დგომის/გაჩერების წესების რეგულირება, სასაფლაოების მოწყობა და მოვლა-პატრონობა მომსახურებათა ისეთი სახეობებია, რომელთაც მუნიციპალიტეტები სრულად ახორციელებენ არსებული ფინანსური რესურსების ფარგლებში. სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებები ხელმისაწვდომია მოსახლეობის 83%-ისთვის. მოსახლეობის 80%-ისთვის საბავშვო ბაღი მათ დასახლებაში/უბანში ფუნქციონირებს. ბაღები დასახლებიდან/უბნიდან 5კმ-ზე შორს არის მაცხოვრებელთა 8%-სთვის. ამ ტიპის დასახლებებში საბავშვო ბაღების 5კმ-ზე შორს მოსახლეობის 23%-სთვისაა. გასართობ/დასასვენებელი ადგილებიდან მოსახლეობისთვის ყველაზე პოპულარული სპორტული მოედანებია, მაგრამ განსხვავებულია პრიორიტეტულობა. კერძოდ, თუ სოფლად საუკეთესო გასართობ/დასასვენებელ ადგილად მოსახლეობა სპორტულ მოედნებს მიიჩნევს (61%), თბილისსა და სხვა ქალაქებში - საჯარო პარკებს ანიჭებს უპირატესობას (73%-58%)⁷.

საგზაო ინფრასტრუქტურის მშენებლობასა და კაპიტალურ რეაბილიტაციაში სახელმწიფო სტრუქტურებიც მონაწილეობენ ტრანსფერების, სპეციალური ფონდების ან საერთაშორისო ორგანიზაციებიდან მიღებული ფინანსური რესურსების ინვესტირების მეშვეობით.

⁵ საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური
⁶ საზოგადოებრივი მომსახურებებით საქართველოს მოსახლეობის კმაყოფილების დონის კვლევა. გაეროს განვითარების პროგრამა, მაისი, 2017
⁷ საზოგადოებრივი მომსახურებებით საქართველოს მოსახლეობის კმაყოფილების დონის კვლევა. გაეროს განვითარების პროგრამა, მაისი, 2017

ჩამოთვლილი სერვისებისთვის დამახასიათებელია საერთო/მინიმალური სტანდარტებისა და მათი მიწოდების საფასურის კალკულაციისათვის საჭირო მეთოდოლოგიის არ არსებობა. ადგილობრივი მნიშვნელობის საავტომობილო გზების მართვასა და ადგილობრივი მნიშვნელობის გზებზე საგზაო მოძრაობის ორგანიზებას ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულები საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს შესაბამის სტრუქტურებთან ერთად ახორციელებენ. 2013-2016 წლებში საერთო სარგებლობის საავტომობილო გზების სიგრძე 19.4 ათასი კილომეტრიდან 20.7 ათას კილომეტრამდე გაიზარდა⁸. გაეროს განვითარების პროგრამის დაკვეთით ჩატარებული საზოგადოებრივი მომსახურებებით საქართველოს მოსახლეობის კმაყოფილების დონის კვლევის მიხედვით, გამოკითხულთა 89% დადებითად აფასებს უახლოეს ავტომაგისტრალს, ასევე დასახლებასთან მისასვლელ გზებს (77%), თუმცა ასეთივე მაღალ შეფასებას არ აძლევს დასახლების შიგნით გადასადგილებელ გზებს - რესპონდენტთა 44% აცხადებს, რომ დასახლების შიგნით გადასადგილებელი გზები „ცუდია“. კვლევისას გამოკითხულთა უმრავლესობა პოზიტიურად აფასებს როგორც საზოგადოებრივი ტრანსპორტის მოძრაობის სიხშირეს (81%), ასევე ამ ტიპის ტრანსპორტის ფასის ხელმისაწვდომობას (81%). საგზაო ნიშნებთან დაკავშირებით გამოკითხულთა 25% ამბობს, რომ საგზაო ნიშნები საერთოდ არ არის მათ დასახლებაში, 17% კი მათ ნეგატიურად აფასებს. რესპონდენტთა 42% აცხადებს, რომ მათ დასახლებაში შუქნიშნები არაა, 12%-ის შეფასებით კი მათი მდგომარეობა „ცუდია“. რესპონდენტთა 38% ამბობს, რომ ქუჩებს ნუმერაცია არ აქვს, 13%-ის თქმით კი, დანომვრა „ცუდია“. აღსანიშნავია, რომ ქუჩების/დასახლების განათებას კვლევის რესპონდენტების უმრავლესობა პოზიტიურად აფასებს (76%)⁹.

ადგილობრივი მნიშვნელობის სამელიორაციო სისტემის განვითარებას, კერძოდ, მელიორაციის ახალი ქსელების მშენებლობას ძირითადად შესაბამისი სახელმწიფო სტრუქტურები ახორციელებენ. ცენტრალურ საირიგაციო სისტემაზე წვდომა მიწის მესაკუთრეთა მხოლოდ 7%-ს აქვს წვდომა, 26%-ს კი აღნიშნული სერვისი არ სჭირდება. მათი უმრავლესობის თქმით, ვისაც საირიგაციო სისტემაზე ხელი მიუწვდება, ეს სისტემა გამართულია (74%). 72%-სთვის კი საირიგაციო სისტემით სარგებლობის საფასური მისაღებია.

მუნიციპალიტეტების მიერ სოციალური სერვისების მიწოდება მიეკუთვნება იმ უფლებამოსილებებს, რომლებიც საქართველოს კანონმდებლობით არ არის ხელისუფლების სხვა ორგანოს ექსკლუზიური უფლებამოსილება და თვითმმართველ ერთეულებს არ ეკრძალებათ კანონით. სოციალური მომსახურებების ტიპები და მოცულობა განსხვავებულია მუნიციპალიტეტების მიხედვით. აღნიშნული მომსახურებების მოცულობა მნიშვნელოვნად არის დამოკიდებული მუნიციპალიტეტის ფინანსურ შესაძლებლობებზე. მუნიციპალიტეტები მაცხოვრებლებს ძირითად სთავაზობენ ისეთ სოციალურ მომსახურებებს, როგორცაა მიზნობრივი ფინანსური დახმარება მოსახლეობის ცალკეულ ჯგუფებზე სოციალური საჭიროებების დასაკმაყოფილებლად ან სამედიცინო მომსახურებათა მისაღებად. ამბულატორიები უმეტესად დასახლებაში/უბანშია (73%) და მათთან საზოგადოებრივი ტრანსპორტიც, ძირითადად, მიდის (71%). ამბულატორიები,

⁸ საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური

⁹ საზოგადოებრივი მომსახურებებით საქართველოს მოსახლეობის კმაყოფილების დონის კვლევა. გაეროს განვითარების პროგრამა, მაისი, 2017

უმეტესად, უბანში/დასახლებაშია როგორც სოფლებში (74%), ასევე ქალაქებში (70%). საზოგადოებრივი ტრანსპორტის ამბულატორიამდე უმეტესად მიდის ორივე ტიპის დასახლებაში. მაღალმთიან დასახლებებში ამბულატორიები თითქმის თანაბრადაა ხელმისაწვდომი უშუალოდ დასახლებაში/უბანში (42%) და 5კმ-ის მანძილზე (46%). ამბულატორიები უფრო შორ მანძილზეა დასახლებათა 12%-სთვის¹⁰.

ელექტრონული სერვისების შესახებ ინფორმაციას მოსახლეობის 39% ფლობს და მათგან მხოლოდ 18%-ს უსარგებლია ამ სერვისებით; მათი 98% კმაყოფილია აღნიშნული სერვისებით. ინფორმაციას ელექტრონული სერვისების შესახებ სოფელად მხოლოდ 26% ფლობს.

საქართველოს დასახლებებში უსაფრთხოება დაცულია მოსახლეობის 73% აზრით. სოფლად მოსახლეობა ბევრად უფრო დაცულად გრძნობს თავს (91%), ვიდრე თბილისსა (54%) ან სხვა ქალაქებში (77%). სახანძრო (93%) და სამაშველო (85%) სამსახურების სერვისები ხელმისაწვდომია საქართველოს მოსახლეობის უმრავლესობისათვის. სასწრაფო სამედიცინო დახმარების სერვისით მოსარგებლეთა აბსოლუტური უმრავლესობა (93%) კმაყოფილია გაწეული მომსახურებით¹¹.

მუნიციპალური მომსახურებების სფეროში ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულებს შეზღუდული შესაძლებლობები გააჩნიათ სერვისების დაგეგმვისა და განვითარების დოკუმენტების მომზადების მხრივ. ისინი ასევე განიცდიან მომსახურებათა გასაწევად საჭირო ტექნიკისა და მის შესაძენად საჭირო ფინანსების ნაკლებობას.

(7) საჯარო სამსახური ადგილობრივ თვითმმართველობაში

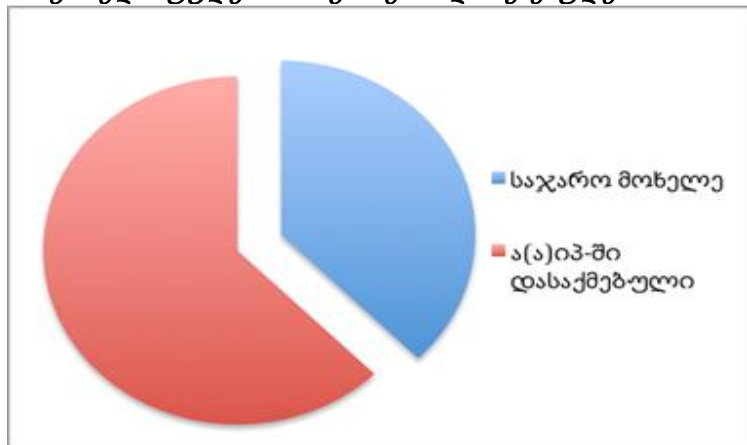
საჯარო სამსახურის დღეს მოქმედი სისტემა სრულად ვერ უზრუნველყოფს საჯარო სამსახურის, როგორც ერთიანი ორგანიზმის, გამართულ და ეფექტიან ფუნქციონირებას. ბოლო წლებში ასევე გამოიკვეთა ხარვეზები საკონკურსო-საატესტაციო კომისიების საქმიანობაში, ჯერ კიდევ არ არის ცხადად გამოკვეთილი საჯარო სამსახურის ბიუროს როლი ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელეების სოციალური განრანტების უზრუნველყოფისა და პროფესიული განვითარების მიმართულებით. საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები ნაკლებად იყენებენ საჯარო მოხელეთა შეფასების სისტემას, რაც წარმოადგენს ფუნდამენტურ საფუძველს სისტემური პრობლემების იდენტიფიცირების, ანალიზისა და რეფორმების დაგეგმვის კუთხით. სწორედ ზემოთ აღნიშნულმა გარემოებებმა დღის წესრიგში დააყენა საჯარო უფლებამოსილების განხორციელების იმგვარი მოდელის დანერგვა, რომელიც ორიენტირებული იქნება კარიერულ წინსვლაზე, პოლიტიკურ ნეიტრალიტეტსა და მიუკერძოებლობაზე, აგრეთვე, ანგარიშვალდებულებასა და ერთიანი საჯარო სამსახურის, როგორც ერთი, მთლიანი სისტემის ჩამოყალიბებაზე. დღისთვის ადგილობრივი ბიუჯეტიდან დაფინანსებული თანამშრომლების დიდი ოდენობა მუშაობს არა საჯარო დაწესებულებებში, არამედ ადგილობრივი თვითმმართველი ორგანოს მიერ დაფუძნებულ არასამეწარმეო,

¹⁰ საზოგადოებრივი მომსახურებებით საქართველოს მოსახლეობის კმაყოფილების დონის კვლევა. გაეროს განვითარების პროგრამა, მაისი, 2017

¹¹ საზოგადოებრივი მომსახურებებით საქართველოს მოსახლეობის კმაყოფილების დონის კვლევა. გაეროს განვითარების პროგრამა, მაისი, 2017

არაკომერციულ ორგანიზაციებში. ეს თანამშრომლები არ განეკუთვნებიან საჯარო მოსამსახურეებს და მათზე არ ვრცელდება საქართველოს კანონის “საჯარო სამსახურის შესახებ” მოთხოვნები. გარდა იმისა, რომ არასამეწარმეო იურიდიულ პირის გამოყენება საჯარო ფუნქციების აღსრულებისთვის ერთობ სადაო მექანიზმია, თავად არასამეწარმეო იურიდიული პირების ინსტრუმენტი არ განაპირობებს ჯეროვან გამჭვირვალებას და იმავდროულად ძალზე მოუქნელი ინსტრუმენტია დასაქმებულთა კვალიფიკაციის ამაღლებისა და მოხელეთა ეფექტიანობის გაზრდისათვის. ის, რომ არასამეწარმეო იურიდიული პირებზე არ ვრცელდება კანონის საჯარო სამსახურის შესახებ მოთხოვნები, საშუალებას აძლევს სისტენას გვერდი აუაროს საკვალიფიკაციო მოთხოვნებს თანამშრომლის სამუშაოზე აყვანის დროს, უფრო მეტიც, ფართოდაა გავრცელებული პრაქტიკა როცა არასამეწარმეო იურიდიულ პირებში ხდება დასაქმება შტატგარეშე თანამდებობებზე, ცხრილი N1 აჩვენებს რომ 2017 1 იანვრის მდგომარეობით ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ დაფუძნებულ არასამეწარმეო იურიდიულ პირებში შტატის გარეშე (მოკლევადიან შრომითი ხელშეკრულებით) 7,193 ადამიანი იყო დასაქმებული.

გრაფიკი 7. ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებში დასაქმებულები



ბოლო წლების განმავლობაში განსაკუთრებით გაიზარდა საზოგადოების მოთხოვნა საჯარო სამსახურში გამჭვირვალობის, ეფექტიანობის და სატაბილურობის უზრუნველყოფაზე, რამაც ძლიერი ბიძგი მისცა რეფორმის განხორციელების და საჯარო სამსახურის ახალი კანონმდებლობის მიღების პროცესს. რეფორმის გატარებას მნიშვნელოვანწილად შეუწყო ხელი საქართველო-ევროკავშირის შორის გაფორმებული ასოცირების შეთანხმების დღის წესრიგით გათვალისწინებულმა იმ საერთაშორისო ვალდებულებებმა, რომლებიც საქართველომ აიღო საჯარო სამსახურის გამჭვირვალე, დამოუკიდებელი და მიუკერძოებელი სისტემის ჩამოყალიბების მიმართულებით.

ცხრილი 1: მუნიციპალურ მოსამსახურეთა რიცხვი 2017 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით

	სულ	მათ შორის	
		კაცი	ქალი
შტატიანი თანამშრომლები*	11,913	6,850	5,063
	სულ	შტატიანი	შტატგარეშე
ა.(ა).ი.პ-ში დასაქმებულები**	19,825	12,632	7,193
სულ	31,738		

2014 წელს

წყარო: *საჯარო სამსახურის ბიურო; **საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო

საქართველოს ხელისუფლებამ დაამტკიცა საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფცია, ამ რეფორმის ცენტრალურ მიზანს წარმოადგენს კარიერულ წინსვლაზე, კეთილსინდისიერებაზე, პოლიტიკურ ნეიტრალიტეტზე, მიუკერძოებლობასა და ანგარიშვალდებულებაზე დაფუძნებული, სტაბილური, ერთიანი საჯარო სამსახურის ჩამოყალიბება და მისი ეფექტიანი ოპერირებისათვის სამართლებრივი საფუძვლების შექმნა. საჯარო სამსახურის რეფორმამ მთელი რიგი განსხვავებული რეგულაციები შემოიტანა პრაქტიკაში, რომლებსაც „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის ძველი რედაქცია არ იცნობდა. 2015 წლის 24 ოქტომბერს საქართველოს პარლამენტის მიერ მიღებული იქნა ახალი კანონი “საჯარო სამსახურის შესახებ”, რომელიც ძალაში 2017 წლის 1 იანვარს შევიდა.

ამ კანონით ერთმანეთისგან გაიმიჯვნა სახელმწიფო სამსახური და საჯარო სამსახური და ჩამოყალიბდა განსხვავებულ ცნებებად. სახელმწიფო სამსახური მოიცავს იმ თანამდებობებზე საქმიანობას, რომლებიც ახორციელებენ საკანონმდებლო, აღმასრულებელ და სასამართლო ხელისუფლებას, სახელმწიფო ზედამხედველობასა და კონტროლს, აგრეთვე, სახელმწიფო თავდაცვას. საჯარო სამსახური კი აერთიანებს სახელმწიფო სამსახურში, მუნიციპალიტეტის ორგანოებსა და საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებში საქმიანობას. ახალი კანონი არეგულირებს ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული პირების საჯარო სამსახურში მიღების წესს, რაც ნოვაციაა ქართული საჯარო მმართველობის სფეროში. კანონმა განსაზღვრა იმ პირთა წრე, რომლებიც საჯარო სამსახურში მიიღებიან (როგორც წესი, კონკურსის გარეშე) ადმინისტრაციული ხელშეკრულების საფუძველზე. არსობრივად შეიცვალა კონკურსის გზით პირის სამსახურში აყვანის წესი, კერძოდ, კანდიდატისათვის სავალდებულო სახე მიიღო თანამდებობის დასაკავებლად სერტიფიცირების გავლამ, რომელიც 6 თვეში ერთხელ ტარდება და რომელსაც 5 წლიანი მოქმედების ვადა აქვს.

ახალმა კანონმა გააუქმა დროებითი მოვალეობის შემსრულებლის ინსტიტუტი, რომელიც წლების მანძილზე რჩებოდა სისტემურ პრობლემად. ახალი რეგულაციით, დროებითი მოვალეობის შემსრულებლის ფუნქცია-მოვალეობები შესაძლოა დაეკისროს სხვა საჯარო მოხელეს ან რეზერვში რიცხულ პირს. ახალი კანონის მიხედვით, საჯარო სამსახური მთლიანად უნდა გადავიდეს ოთხ დონიან შეფასების სისტემაზე, რაც გულისხმობს 12 თვის მანძილზე ერთხელ მაინც ოთხივე რანგის მოხელისა და მათ მიერ განხორციელებული საქმიანობის შეფასებას, რაც რეგულირდება საქართველოს მთავრობის დადგენილებით. ახალი კანონმდებლობის მიხედვით, პირი თანამდებობაზე უნდა დაინიშნოს 12 თვიანი გამოსაცდელი ვადით, რომელიც ცალკეულ გარემოებათა არსებობისას შესაძლებელია გახანგრძლივდეს დამატებით 6 თვით. გამოსაცდელი ვადის განმავლობაში მოხელის უშუალო ხელმძღვანელი ამოწმებს მოხელის პროფესიული შესაძლებლობებისა და პიროვნული თვისებების დაკავებულ თანამდებობასთან შესაბამისობას. ორჯერ უარყოფითად შეფასების საფუძველზე, მოხელე ექვემდებარება სამსახურიდან გათავისუფლებას.

ახალმა კანონმა შეცვალა მოხელის შრომითი გასამრჯელოს ფარგლები, რომელშიც ერთიანდება მხოლოდ თანამდებობრივი სარგო და სახელფასო დანამატი. ამ უკანასკნელის ოდენობა დამოკიდებულია მოხელის რანგის, ზეგანაკვეთური სამუშაოს შესრულების და დამატებითი ფუნქციების დაკისრებაზე. თუმცა ჯერ კიდევ მოსაწესრიგებელია მნიშვნელოვანი განსხვავება სახელფასო განაკვეთები ცალკეული მუნიციპალიტეტების მიხედვით, შესამუშავებელია მწყობრი სახელფასო პოლიტიკა და რაციონალური სახელფასო განაკვეთების სისტემა, რაც უზრუნველყოფს ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ კვალიფიციური მოხელეების სამუშაოზე აყვანის შესაძლებლობას, როგორც ეს მოთხოვნილია ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის მე-6 მუხლში.

განსხვავებული მიდგომა დაინერგა მოხელის პროფესიული განვითარებისათვის, კერძოდ, საჯარო დაწესებულება ვალდებულია, საკუთარი მიზნებიდან გამომდინარე, უზრუნველყოს მოხელის პროფესიული განვითარებისათვის სავალდებულო პროგრამებში მონაწილეობა. საჭიროებები, პრიორიტეტული მიმართულებები და სტანდარტები, რომლებიც ეფუძნება მოხელეთა შეფასების შედეგებს, განისაზღვრება ყოველი წლის დასაწყისში. მოხელეს თავადაც აქვს უფლება, დამატებით, თავადვე განსაზღვროს მისი პროფესიული განვითარებისათვის აუცილებელი სასწავლო პროგრამის საჭიროება და საჯარო დაწესებულებასთან შეთანხმებით მოითხოვოს შესაბამისი შვებულება. ამ მხრივ მნიშვნელოვანია საქართველოს ინფრასტრუქტურის სამინისტროსთან არსებული ეფექტიანი მმართველობის სისტემისა და ტერიტორიული მოწყობის რეფორმის ცენტრის როლი, რომლის მიერ ბოლო წლებში მნიშვნელოვანი ნაბიჯები გადადგა ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელეთა კვალიფიკაციის ამაღლების კურსების აკრედიტაციის და ტრენინგების მიწოდების სისტემატიზაციის კუთხით.

(8) ადამიანური რესურსების მართვა და განვითარება

საჯარო სამსახურის რეფორმით გათვალისწინებული მასშტაბური ცვლილებების გათვალისწინებით კრიტიკულად მნიშვნელოვანი ხდება ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულებში ადამიანური რესურსების მართვის სისტემების სრულყოფა, განსაკუთრებით დეცენტრალიზაციის ამბიციური ამოცანების ფონზე. ადამიანური რესურსების მართვა თითოეულ ორგანიზაციაში ფოკუსირებულია მენეჯერთა და თანამშრომელთა დაქირავებაზე, მართვასა და კვალიფიკაციის განვითარებაზე. ადამიანური რესურსების მენეჯერები ან ადამიანური რესურსების მართვის სამსახურები უზრუნველყოფენ ორგანიზაციაში ადამიანური რესურსების მართვის სათანადო ინსტრუმენტების შექმნას, პერსონალის სწავლებას, მომზადებას, ინფორმირებას და სამართლებრივ კონსულტირებას, რაც ორგანიზაციას ესაჭიროება მის წინაშე არსებული ამოცანების შესასრულებლად.

მიუხედავად იმისა, რომ ბოლო თვეების განმავლობაში რამდენიმე ქართული მუნიციპალიტეტი ჩართული იყო ადამიანური რესურსების განვითარების საპილოტე პროგრამაში, რაც ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულებს შესაბამისი HR სისტემების დახვეწასა და განვითარებაში ეხმარება, ეს კრიტიკული მნიშვნელობის ფუნქცია, ზოგადად საკმაოდ სუსტად არის განვითარებული ადგილობრივ დონეზე, რასაც სხვადასხვა ფაქტორი, მათ შორის, შესაბამისი ცოდნისა და ექსპერტიზის ნაკლებობა განაპირობებს.

ამასთან, საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს განახლებული კანონი სავალდებულოდ ითვალისწინებს ყველა საჯარო დაწესებულებაში ადამიანური რესურსების მართვის ერთეულის შექმნას ან შესაბამისი საქმიანობის განმახორციელებელი მოხელის დანიშვნას. ხოლო, კანონის მიხედვით, საჯარო სამსახურის ბიურო ვალდებულია ითანამშრომლოს საჯარო დაწესებულების ადამიანური რესურსების მართვის ერთეულთან და გაუწიოს მას მეთოდური დახმარება.

თუმცა, დღეისათვის ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულებში ადამიანური რესურსების მართვის ფუნქცია არ არის საკმარისად განვითარებული და არ შეესაბამება საუკეთესო პრაქტიკას. კერძოდ, ეს პრაქტიკა ფაქტობრივად არ სცდება თანამშრომელთა პირადი საქმეების მართვას და თავისი არსით მხოლოდ ადმინისტრაციული ხასიათისაა, მაშინ, როდესაც ორგანიზაციებში, სადაც დანერგილია ეფექტიანი HR სისტემები, ფუნქცია შრომითი ძალის მართვის მრავალფეროვან ასპექტებს მოიცავს, მათ შორის, სამუშაოს/ფუნქციურ ანალიზს, სამუშაო ძალის დაგეგმვას, შერჩევასა და დაქირავებას, რეზერვის დაგეგმვას, ტრენინგსა და პროფესიულ განვითარებას, თანამშრომელთა საქმიანობის შეფასებას, მოტივირებას, კომპენსაციას (ანაზღაურებას) და სამართლებრივ საკითხებზე თანამშრომლების კონსულტირებას. ხშირად, ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულებს შემუშავებული არა აქვთ სამუშაოს აღწერილობები სამტატო განრიგით გათვალისწინებული თითოეული პოზიციისათვის. ორგანიზაციებში ასევე არ არის დანერგილი ადამიანური რესურსების მართვის პროგრამული უზრუნველყოფა.

ისევე, როგორც ბევრი სხვა ქართული ორგანიზაციის შემთხვევაში, ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულებში ადამიანური რესურსების მართვაზე პასუხისმგებელ პირებს HRM სისტემებისა და ინსტრუმენტების შეზღუდული ცოდნა გააჩნიათ და კარგად ვერ ერკვევიან იმ სარგებელში, რაც ამ ინსტრუმენტების ეფექტურმა გამოყენებამ შეიძლება მოიტანოს.

როგორც წესი, ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულებში დანერგილი არ არის შიდა კომუნიკაციისა და ცოდნის გაზიარების, როგორც მართვის ეფექტური ინსტრუმენტების სათანადოდ გამოყენების პრაქტიკა, რაც შესაძლებელს გახდიდა სამსახურებს შორის ინფორმაციის მოძრაობასა და მიმოცვლას საერთო კორპორატიული ამოცანების, მიზნების, მიღწევებისა და გამოწვევების შესახებ. ასევე, დღეისათვის ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულებში დანერგილი არ არის თანამშრომელთა საქმიანობის შეფასების ფორმალური სისტემები, რაც ძირითადად იმით არის გამოწვეული, რომ გასული წლების განმავლობაში ამ საკითხებზე ყურადღება არ მახვილდებოდა და კანონით არ მოითხოვებოდა თანამშრომელთა ინდივიდუალური შეფასება. ამასთან, ამ საკითხებთან დაკავშირებით მუნიციპალიტეტებში ცოდნის ნაკლებობაც აშკარაა.

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულები არ იყენებენ ფორმალიზებულ და მკაფიოდ ფორმულირებულ სისტემებს, რათა დააკავშირონ თანამშრომლებისათვის გადახდილი პრემიები მათ მიერ შესრულებული სამუშაოს ხარისხსა და წინასწარ განსაზღვრული სამიზნე მაჩვენებლების შესრულებასთან. ეს, თავის მხრივ, დასაბამს აძლევს კითხვებს პრემირებასთან დაკავშირებული გადაწყვეტილებების სამართლიანობის შესახებ, გამომდინარე იქედან, რომ

პერსონალისთვის, ასევე, ფართო საზოგადოებისათვის ხშირად უცნობია ის კრიტერიუმები, რომლებზე დაყრდნობითაც ხდება საპრემიო ფონდის განაწილება.

მიუხედავად იმისა, რომ ბოლო წლების განმავლობაში კანონმდებლობით ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულებს ევალებოდათ თანამშრომელთა ხელფასების ფონდის 1 %-ის მიმართვა პერსონალის პროფესიული განვითარებისა და უნარ-ჩვევების ასამაღლებლად, ხშირად ამ მწირი თანხის სრულად ათვისება გარკვეულ პრობლემებთან იყო დაკავშირებული მოთხოვნილი ტრენინგების ან კვალიფიკაციის ამაღლების სხვა ღონისძიებათა მომწოდებელთა სიმწირის ან არარსებობის გამო.

(9) ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების საქმიანობის მონიტორინგისა და შეფასების სისტემები

საქმიანობის მონიტორინგისა და შეფასების სისტემის მთავარი ამოცანა ორგანიზაციული საქმიანობის ეფექტიანობის ამაღლება და სხვადასხვა რგოლების საქმიანობის უკეთ ინტეგრირებაა. მონიტორინგისა და შეფასების სისტემამ შესაძლებლობა უნდა მისცეს ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულებს, შეაფასონ თავისი საქმიანობა, ასევე გააკონტროლონ, აქვთ თუ არა მათ ის შედეგები, რასაც ადგილობრივი თემები, კერძო სექტორი, მომსახურების სხვა მომხმარებლები და მათი საქმიანობით დაინტერესებული მხარეები მოითხოვენ.

საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის არსებულ კონტექსტში, მონიტორინგისა და შეფასების სისტემა და მასში ინტეგრირებული ეფექტიანობის ინდიკატორები დაკავშირებული უნდა იყოს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ძირითად კომპეტენციებთან, მომსახურებებთან, სოციო-ეკონომიკური განვითარების გეგმებით განსაზღვრულ სტრატეგიულ ამოცანებსა და პროგრამიული ბიუჯეტით ჩამოყალიბებულ შედეგებთან. ამასთან, ინდიკატორები უნდა განსაზღვრავდეს საბაზისო და სამიზნე მაჩვენებლებს, რაც უნდა დაეხმაროს გადაწყვეტილებების მიმღებებს როგორც ადგილობრივ, ასევე, ეროვნულ დონეზე პერიოდულად შეაფასონ, შეადარონ და გააანალიზონ თვითმმართველი ერთეულების საქმიანობის ეფექტიანობა და მიიღონ როგორც სტრატეგიულ, საოპერაციო და პროგრამულ პრიორიტეტებთან, ასევე, შესაბამის საჯარო პოლიტიკასთან დაკავშირებული გადაწყვეტილებები.

ადგილობრივი თვითმმართველი ორგანოების ორგანიზაციული საქმიანობის მონიტორინგისა და შეფასების დღეს არსებული მდგომარეობის ანალიზს მივყავართ დასკვნამდე, რომ თვითმმართველ ერთეულებს შემუშავებული არა აქვთ საქმიანობის ძირითადი ინდიკატორები ეფექტიანობის, ეფექტურობისა და მიღწეული შედეგების პერიოდულად შესაფასებლად. უფრო მეტიც, თვითმმართველ ერთეულებში დანერგილი არ არის საქმიანობის მონიტორინგისა და შეფასების სისტემა ან/და მისი შესაბამისი პროგრამული უზრუნველყოფა. ამასთან, ასევე არ არის დანერგილი მართვის საინფორმაციო სისტემები სათანადო პროგრამული და აპარატული უზრუნველყოფით, რაც შესაძლებელს გახდიდა ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების საქმიანობისა და მომსახურებების შესახებ ძირითადი მაჩვენებლების გენერირებას, მიმოცვლას და ეფექტურობისა და ეფექტიანობის შესახებ ავტომატიზირებულ ანგარიშგებას საზოგადოების წინაშე. ამასთან, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ორგანიზაციული საქმიანობის

შეფასებისათვის აუცილებელი მონაცემები ხელმისაწვდომია, თუმცა, ეს ინფორმაცია გაბნეულია სხვადასხვა სამსახურებში და მათი კონსოლიდაცია, ასევე, მონაცემთა მაღალი ხარისხის უზრუნველყოფა სისტემატურად არ ხდება.

რაც ასევე მნიშვნელოვანია, ეროვნულ დონეზე გადაწყვეტილების მიმღები მოკლებულია შესაძლებლობას განახორციელოს სხვადასხვა ადგილობრივი თვითმმართველი ორგანოების საქმიანობისა და ეფექტიანობის შედარებითი ანალიზი და მიიღოს დასაბუთებული გადაწყვეტილებები საჯარო პოლიტიკის სათანადოდ კორექციის ან ცალკეული სფეროების ფინანსური და ტექნიკური მხარდაჭერისათვის.

როგორც წესი, შიდა ორგანიზაციული საქმიანობის მონიტორინგისა და შეფასების მხრივ ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის სტრუქტურულ ერთეულების ან თანამშრომლების ფუნქციები და პასუხისმგებლობები მკაფიოდ ფორმულირებული არ არის. ხშირად, სტრატეგიული და საოპერაციო გეგმების არარსებობა ან და მათი არასათანადოდ ინტეგრაცია ართულებს საერთო ორგანიზაციული სამიზნე მაჩვენებლების დასახვას.

ნაწილი II – დეცენტრალიზაციის სტრატეგია

ა) გრძელვადიანი ხედვა 2025 წლისთვის

2025 (2027) წლისთვის საქართველოში თვითმმართველობა სარგებლობს მოქალაქეთა მაღალი ნდობით ადგილობრივი საჭიროებების მოგვარების და ადგილობრივი განვითარების საკითხებში.

თვითმმართველობა ეფექტურად პასუხობს მოსახლეობის საჭიროებათა ფართო სპექტრს. თვითმმართველობა, ერთი მხრივ, უზრუნველყოფს სერვისების ხელმისაწვდომობას და მაღალ ხარისხს და მეორე მხრივ, აქტიურად ზრუნავს მუნიციპალიტეტების ეკონომიკურ და სოციალურ განვითარებაზე. ამისთვის, მას გადაცემული აქვს ცენტრალური ხელისუფლების ის უფლებამოსილებები, რომელთა განხორციელებაც ადგილზე უფრო ეფექტიანია, ფლობს ამისათვის აუცილებელ ქონებას და უზრუნველყოფილია გაზრდილი ფინანსური სახსრებით. თვითმმართველობები ხარჯავენ მშპ-ის 7-8%-ს (დღევანდელი მდგომარეობით დაახლოებით 4%).

თვითმმართველობის ორგანოები მუშაობენ ეფექტიანად და გამჭვირვალედ, მართვის თანამედროვე სისტემების და პრინციპების გამოყენებით. ისინი უზრუნველყოფენ მოქალაქეთა ჩართულობას გადაწყვეტილების მიღების და აღსრულების პროცესში კარგი მმართველობის და მონაწილეობითი დემოკრატიის პრინციპებზე დაყრდნობით.

ბ) სტრატეგიული მიზნები, ამოცანები და განხორციელების მექანიზმები

სტრატეგიული მიზანი 1 – თვითმმართველობის როლის გაზრდა საჯარო საქმეების მნიშვნელოვანი ნაწილის მოგვარებაში

ამოცანა 1.1: სუბსიდიარობის პრინციპზე დაყრდნობით თვითმმართველობის უფლებამოსილებათა გაზრდა

- თვითმმართველობის ექსკლუზიური, დელეგირებული და ზიარი უფლებამოსილებების გაზრდა.

ამოცანა 1.2: თვითმმართველობის როლის გაზრდა ეკონომიკური და სოციალური განვითარების, გარემოს დაცვისა და საზოგადოებრივი უსაფრთხოების სფეროებში

- კერძო-საჯარო პარტნიორობის მდგრადი მექანიზმების დანერგვა;
- დასახული სტრატეგიული პიორიტეტების შესასრულებლად საკანონმდებლო ბაზის სრულყოფა;
- მუნიციპალურ მომსახურებათა დივერსიფიკაციის ხელშეწყობა.

ამოცანა 1.3: მუნიციპალურ მომსახურებათა დივერსიფიკაციის ხელშეწყობა

- კანონმდებლობაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანა;
- მუნიციპალური მომსახურებების მიწოდების მხრივ არსებული გამოცდილებისა და საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკის გაზიარება.

სტრატეგიული მიზანი 2 - თვითმმართველობის უზრუნველყოფა შესაბამისი მატერიალური და ფინანსური რესურსებით

ამოცანა 2.1: თვითმმართველობის საკუთარი შემოსულობების თანმიმდევრული ზრდის ხელშეწყობა

- სკანონმდებლო მექანიზმების შექმნა, რაც თვითმმართველობას შესაძლებლობას მისცემს გამოიყენოს ქონება საკუთარი შემოსავლების გენერირებისათვის;
- ადგილობრივი მოსაკრებლების სახეების გაზრდა;
- სარგებლობის ლიცენზიის მოსაკრებლების ნაწილის გადაცემა თვითმმართველობისათვის;
- დადგენილი ზღვრის ფარგლებში გრანტების მიღებისა და განკარგვის პროცედურების გამარტივება;
- **Optional:** საშემოსავლო და მოგების გადასახადების გაყოფა (საშუალოვადიან პერსპექტივაში).

ამოცანა 2.2: თვითმმართველობის საქმიანობაში ეფექტიანობისა და მომსახურების მაღალი სტანდარტების უზრუნველსაყოფად სახელმწიფო ბიუჯეტიდან თანხების გადაცემა

- გათანაბრებითი ტრანსფერის ფორმულის გაუმჯობესება;
- ტრანსფერის გაზრდა / მიზნობრივი ტრანსფერის მოცულობის გაზრდა;
- ერთიანი (მინიმალური) სტანდარტით საკუთარი უფლებამოსილებების განსახორციელებლად თვითმმართველობის დაფინანსების მექანიზმების სრულყოფა.

სტრატეგიული მიზანი 3 - სანდო, ანგარიშვალდებული, გამჭვირვალე და შედეგზე ორიენტირებული თვითმმართველობის ჩამოყალიბება

ამოცანა: 3.1 ადგილობრივ დონეზე მართვისა და ხარისხიანი მომსახურების მიწოდების ეფექტიანი და ინოვაციური სისტემების დანერგვა

- თვითმმართველობის ორგანოების მართვის, სამართლებრივი და ადინისტრაციული სისტემების სრულყოფა;
- ადგილობრივ დონეზე საჯარო ფინანსების მართვის სისტემის სრულყოფა;
- თვითმმართველობებში ადამიანური რესურსების განვითარება;
- მუნიციპალური მომსახურებების მიწოდების ერთიანი (მინიმალური) სტანდარტების დადგენა და მუნიციპალური სერვისების ეფექტიანად განხორციელების ხელშეწყობა;
- ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობის განვითარება;
- რეგიონულ და ადგილობრივ დონეზე დაგეგმვის თანმიმდევრული და შედეგზე ორიენტირებული სისტემის დანერგვა;
- საქმიანობის მონიტორინგისა და შეფასების ეფექტიანი სისტემის დანერგვა;
- ინფორმირებული გადაწყვეტილებების მისაღებად დასახლებების მიხედვით სანდო სტატისტიკური, დემოგრაფიული, ეკონომიკური და სოციალური მონაცემების მოგროვება ხელისუფლების მიერ;
- დასახლებების საზღვრების დადგენა.

ამოცანა 3.2: თვითმმართველობის გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების მაღალი სტანდარტის დანერგვა

- ღია მმართველობის პროგრამის ხელშეწყობა საქართველოს ყველა მუნიციპალიტეტში;
- თვითმმართველობების გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების უზრუნველყოფა და შესაბამისი მეთოდური სახელმძღვანელოს შემუშავება;
- თვითმმართველობის გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების მაღალი სტანდარტების დასანერგად საკანონმდებლო ჩარჩოს გადასინჯვა.

ამოცანა 3.3: გადაწყვეტილებების მიღებისა და განხორციელების პროცესში ჩართულობის მაღალი ხარისხის ხელშეწყობა

- გადაწყვეტილების მიღებისა და განხორციელების პროცესში დაინტერესებული მხარეების ჩართულობის მაღალი ხარისხის უზრუნველსაყოფად საკანონმდებლო ბაზის სრულყოფა;
- საუკეთესო გამოცდილების გაზიარება თვითმმართველობებისა და დაინტერესებული მხარეებისათვის.
- დეცენტრალიზაციის სტრატეგიის განხორციელების პროცესში საზოგადოების ჩართულობის უზრუნველსაყოფად საკომუნიკაციო სტრატეგიის შემუშავება და განხორციელება.

გ) სტრატეგიის შესრულების ეტაპები

პირობითად შეიძლება გაიყოს ორ ეტაპად: 2018-2021 და 2022-2025.

აუცილებელია თითოეულ ეტაპზე განსახორციელებელი ღონისძიებების დაზუსტება.

ნაწილი III - წარმატების ინდიკატორები და შეფასების ინსტრუმენტები

უნდა ჩამოყალიბდეს წარმატების რაოდენობრივი და ხარისხობრივი ინდიკატორები თითოეული პროგრამისთვის. ასევე, ჩამოითვალოს რა მექანიზმების (წყაროები, კვლევითი და შეფასებითი ინსტრუმენტები) გამოყენებით დავადგენთ რა დოზით არის მიღწეული შედეგები.

ნაწილი IV - სტრატეგიის შესრულების მონიტორინგის, შეფასების და განახლების მექანიზმი

სამინისტროსთან ერთად უნდა განისაზღვროს:

- ა) სტრატეგიის განხორციელების კოორდინაციაზე პასუხისმგებელი სახელმწიფო ორგანო;
- ბ) ინსტიტუცია, რომელიც განხორციელებს მონიტორინგს და გამოიყენებს იმ ინსტრუმენტებს, რაც ამ ნაწილში იქნება აღწერილი;
- გ) ინსტიტუცია, რომელიც პასუხისმგებელი იქნება სტრატეგიის განხორციელების შეფასებაზე ზემოთმოცემული ინსტრუმენტების გამოყენებით;
- დ) სტრატეგიის პერიოდული განახლებისა და დამტკიცების მექანიზმები.

სამოქმედო გეგმა

სამოქმედო გეგმა (შეიძლება ეწოდოს სახელმწიფო პროგრამა) სტრატეგიის განხორციელების პირველი ეტაპისთვის უნდა შედგეს ყოველ წელზე ინდივიდუალურად, ხოლო შემდეგი ეტაპისთვის თავდაპირველად იქნება კონსოლიდირებული ცხრილი, რომელიც ჩაიშლება წლების მიხედვით სტრატეგიის განხორციელების შუალედური შეფასების შემდეგ.

სამოქმედო გეგმას შეიძლება ჰქონდეს მატრიცის (ცხრილის) სახე.