

**განმარტებითი ბარათი**  
**საქართველოს ორგანული კანონის პროექტზე**  
**საქართველოს ორგანულ კანონში „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ ცვლილების**  
**შეტანის შესახებ“**

**ა) ზოგადი ინფორმაცია კანონპროექტის შესახებ:**

**ა.ა) კანონპროექტის მიღების მიზეზი**

2014 წელს საქართველოში განხორციელდა თვითმმართველობის რეფორმა, რომელიც მიზნად ისახავდა ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებებს შორის უფლებამოსილებათა გამიჯვნას, მუნიციპალიტეტებისათვის რესურსების გაზრდას და თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის პრინციპების გათვალისწინების შედეგად ევროპასთან ინტეგრაციის თვალსაზრისით კიდევ ერთი ნაბიჯის გადადგმას.

რეფორმის ფარგლებში, ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ცვლილებას წარმოადგენდა შვიდი მუნიციპალიტეტის გაყოფა და შედეგად თოთხმეტი ახალი მუნიციპალიტეტის (მათ შორის შვიდი ახალი თვითმმართველი ქალაქის) ჩამოყალიბება. აღნიშნული ცვლილების მიზანი იყო მოქალაქეთა მეტი ჩართულობა ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში და ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების გადაწყვეტაში, ასევე მუნიციპალიტეტების საკუთარი შემოსავლების გაზრდის ხელშეწყობა და მუნიციპალურ სერვისებზე ხელმისაწვდომობის და მათი ხარისხის გაუმჯობესება, თუმცა გამოცდილებამ აჩვენა, რომ ამ შედეგების მიღწევა ვერ მოხერხდა. მუნიციპალიტეტების მექანიკური გაყოფა და უფრო მცირე ზომის ერთეულებად ქცევა არ აღმოჩნდა დასახული ამოცანების განხორციელების ეფექტური მექანიზმი. მუნიციპალიტეტებში არ გაუმჯობესებულა სერვისების ხარისხი და მათზე ხელმისაწვდომობა, რიგ შემთხვევებში კი გაუარესდა კიდევ, რესურსების არაეფექტიანი გაყოფის გამო. ამასთან, როგორც დღემდე ჩატარებული არაერთი კვლევა ადასტურებს, გაყოფილ მუნიციპალიტეტებში მოქალაქეთა ნდობა მუნიციპალიტეტის ორგანოებისადმი და მათი ჩართულობა თვითმმართველობის განხორციელებაში, არსებითად არ შეცვლილა მათი რაოდენობის გაზრდის შედეგად.

დამატებით უნდა აღინიშნოს, რომ მუნიციპალიტეტების გაყოფის შედეგად ერთი მხრივ, არ გაზრდილა მათი საკუთარი შემოსავლები, რადგან გაყოფა არ გამოდგა ეკონომიკური აქტივობის წახალისების საფუძვლად და მეორე მხრივ გაორმაგდა ადმინისტრაციული ხარჯები, ერთის მაგივრად ორი მუნიციპალიტეტის და შესაბამისად მათი ორგანიზაციების შექმნის შედეგად. ამასთან აღსანიშნავია ისიც, რომ კაპიტალური ხარჯების მოცულობა შემცირდა მიმდინარე, მათ შორის, ადმინისტრაციული ხარჯების ზრდის პროპორციულად, რაც თავის მხრივ ნეგატიურად აისახება როგორც თვითონ მუნიციპალიტეტების ასევე მთლიანად ქვეყნის ეკონომიკურ განვითარებაზე.

ზემოაღნიშნულმა გარემოებებმა გამოიწვია გაყოფილი მუნიციპალიტეტების გაერთიანებით, ახალი მუნიციპალიტეტების შექმნის აუცილებლობა.

კიდევ ერთი ცვლილება, რაც გულისხმობს მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელ ორგანოდ და მუნიციპალიტეტის უმაღლეს თანამდებობის პირად გამგებლის/მერის ნაცვლად მერის განსაზღვრას, ხოლო მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანოსადმი დაქვემდებარებულ დაწესებულებად მერიის განსაზღვრას, გამოწვეულია იმ გარემოებით, რომ მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანოს ფუნქციები, კოდექსის თანახმად, მსგავსია, ხოლო ორი ტერმინის არსებობა ქმნის გონივრულ მოლოდინს, რომ არსებითად უნდა განსხვავდებოდეს მათი ფუნქციები. პრაქტიკულად კი გამგებელი და მერი იერარქიულად თანაბარ საფეხურზე მდგომი, მსგავსი უფლებამოსილებათა მქონე თანამდებობის პირები არიან და განსხვავებული ტერმინების არსებობა ართულებს მათი ფუნქციების ჯეროვნად გააზიარებას.

**ა.ბ) კანონპროექტის მიზანი**

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 გამოიჯვანებით.

ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, მიზანშეწონილია გაყოფილი მუნიციპალიტეტების გაერთიანება, იმ პირობის დაცვით, რომ შეერთების შედეგად არ გაუარესდება მუნიციპალიტეტების განვითარებისათვის აუცილებელი ფინანსური მდგომარეობა. ამ ცვლილებების შედეგად შენარჩუნდება კვლავ შეერთებული მუნიციპალიტეტების ფინანსური რესურსები და ამასთან, გაუმჯობესდება სხვა მუნიციპალიტეტების მდგომარეობაც, აქცენტით მზარდი კაპიტალური ხარჯების გაწვევის შესაძლებლობაზე.

ამასთან, უნდა აღინიშნოს, რომ წარმოდგენილი ცვლილება არ უნდა იყოს განხილული როგორც ადგილობრივი თვითმმართველობის დამოუკიდებლობის შესუსტება ან დეცენტრალიზაციის კურსიდან გადახვევა, ვინაიდან დეცენტრალიზაცია გულისხმობს არა ფრაგმენტაციას, არამედ მეტი უფლებამოსილებებისა და რესურსების გადაცემას მუნიციპალიტეტისათვის.

გარდა ტერიტორიული ოპტიმიზაციისა, კანონის პროექტის მიზანია მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანოს და მუნიციპალიტეტის უმაღლესი თანამდებობის პირის საქმიანობის ოპტიმიზაცია და მერის უფლებამოსილებათა ჯეროვანი გააზრების უზრუნველყოფა, რაც მიიღწევა გამგებლის და გამგეობის ცნების ამოღებით და მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანოდ და მუნიციპალიტეტის უმაღლესი თანამდებობის პირად მერის განსაზღვრით.

#### **ა.გ) კანონპროექტის ძირითადი არსი**

კანონის პროექტის თანახმად, ტერმინოლოგიური ცვლილება ხორციელდება კოდექსის მთელ ტექსტში და შესაბამის მუხლებში ჩანაწერი „გამგებელი/მერი“ და „გამგეობა/მერია“ იცვლება ჩანაწერით „მერი“ და „მერია“, რაც უზრუნველყოფს კოდექსის ნორმათა არაერთგვაროვანი განმარტების რისკის თავიდან აცილებას და არსებითად მსგავსი ფუნქციის მქონე ორი თანამდებობის ნაცვლად იარსებებს მხოლოდ მერის თანამდებობა.

გარდა ზემოთაღნიშნულისა, ცვლილება ხორციელდება კოდექსის 151-ე მუხლის პირველ პუნქტში და თვითმმართველი ქალაქების რაოდენობა 12-დან მცირდება 5-მდე. აღნიშნული ცვლილება გახდის ინსტიტუციურ მოწყობას უფრო დემოკრატიულს, ხოლო მუნიციპალიტეტების საქმიანობას უფრო ეფექტიანს. ეფექტიანი ადგილობრივი თვითმმართველობა კი წარმოადგენს ქვეყანაში მონაწილეობითი დემოკრატიის განვითარების საფუძველსა და ქვეყნის მოქალაქეთა კეთილდღეობის ამაღლების მნიშვნელოვან ინსტრუმენტს. ამ თვალსაზრისით განსახორციელებელი ცვლილება არის მნიშვნელოვანი ნაბიჯი, რომელიც შექმნის შემდგომი დემოკრატიზაციისა და დეცენტრალიზაციის მყარ საფუძველს.

აღსანიშნავია ის გარემოება, რომ კოდექსის 164-ე მუხლი ადგენს საქართველოს ოკუპირებულ ტერიტორიებზე ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების წესს და განსაზღვრავს, რომ ახალგორის, ერედვის, ქურთის, თიღვისა და აჟარის მუნიციპალიტეტებში 2006 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოების არჩევნების შედეგად შექმნილი ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები, მათ შორის, გამგეობები და თვითმმართველი ერთეულების ტერიტორიული ორგანოები, უფლებამოსილებას ახორციელებენ აღნიშნულ ტერიტორიებზე საქართველოს

იურისდიქციის აღდგენამდე და საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ჩამოყალიბებამდე. იმის გათვალისწინებით, რომ აღნიშნულ ტერიტორიებზე საქართველოს იურისდიქცია დღემდე არ აღდგენილა, ხოლო 2006 წლის არჩევნებისას, საქართველოს მოქალაქეების მიერ არჩეულ იქნა გამგებელი, განსახორციელებელი ცვლილებები ვერ გავრცელდება ახალგორის, ერედვის, ქურთის, თიღვისა და აჟარის მუნიციპალიტეტებზე, ამიტომ პროექტის მე-3 მუხლით დადგინდა, რომ ამ კანონის მოქმედება არ გავრცელდება საქართველოს ოკუპირებულ ტერიტორიებზე, კერძოდ ახალგორის, ერედვის, ქურთის, თიღვისა და აჟარის მუნიციპალიტეტებზე და ამ ტერიტორიებზე ადგილობრივი თვითმმართველობა განხორციელდება საქართველოს ორგანული კანონის „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ 164-ე მუხლით დადგენილი წესით.

აღსანიშნავია ის გარემოება, რომ კანონის პროექტი განსაზღვრავს ამ კანონის ამოქმედებასთან დაკავშირებულ საქართველოს მთავრობის და მუნიციპალიტეტების ვალდებულებებს და ამ ვალდებულებათა შესრულების ვადად განსაზღვრავს 2017 წლის 1 აგვისტოს.

ამასთან, პროექტით დადგინდება 2017 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მორიგი არჩევნების ჩატარების წესი და განისაზღვრება, რომ 2017 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მორიგი არჩევნები გაიმართება 2017 წლის 1 მაისის მდგომარეობით არსებულ მუნიციპალიტეტებში, გარდა საქართველოს პარლამენტის 2017 წლის დადგენილების საფუძველზე გაუქმებული მუნიციპალიტეტებისა, აგრეთვე საქართველოს პარლამენტის 2017 წლის დადგენილებით შექმნილ ახალ მუნიციპალიტეტებში.

**ბ) კანონპროექტის ფინანსური დასაბუთება:**

**ბ.ა) კანონპროექტის მიღებასთან დაკავშირებით აუცილებელი ხარჯების დაფინანსების წყარო**

კანონპროექტის მიღება არ არის დაკავშირებული ბიუჯეტიდან დამატებითი სახსრების გამოყოფასთან.

**ბ.ბ) კანონპროექტის გავლენა ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილზე**

კანონპროექტის მიღება არ იქონიებს გავლენას ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილზე.

**ბ.გ) კანონპროექტის გავლენა ბიუჯეტის ხარჯვით ნაწილზე**

კანონპროექტის მიღება არ იქონიებს გავლენას ბიუჯეტის ხარჯვით ნაწილზე.

**ბ.დ) სახელმწიფოს ახალი ფინანსური ვალდებულებები**

კანონპროექტის მიღება არ გამოიწვევს სახელმწიფოსათვის ახალი ფინანსური ვალდებულებების წარმოქმნას.

**ბ.ე) კანონპროექტის მოსალოდნელი ფინანსური შედეგები იმ პირობათვის, რომელთა მიმართაც ვრცელდება კანონპროექტის მოქმედება**

კანონპროექტი არ არის დაკავშირებული ფინანსურ შედეგებთან.

**ბ.ვ) კანონპროექტით დადგენილი გადასახადის, მოსაკრებლის ან სხვა სახის გადასახდელის ოდენობა და ოდენობის განსაზღვრის პრინციპი**

კანონპროექტით არ დგინდება რაიმე სახის გადასახადი, მოსაკრებელი ან სხვა სახის გადასახდელი.

**გ) კანონპროექტის მიმართება საერთაშორისო სამართლებრივ სტანდარტებთან:**

**გ.ა) კანონპროექტის მიმართება ევროკავშირის დირექტივებთან**

კანონპროექტი არ ეწინააღმდეგება ევროკავშირის დირექტივებს.

**გ.ბ) კანონპროექტის მიმართება საერთაშორისო ორგანიზაციებში საქართველოს წევრობასთან დაკავშირებულ ვალდებულებებთან**

კანონპროექტი შეესაბამება საქართველოს მიერ საერთაშორისო ორგანიზაციებში წევრობასთან დაკავშირებით აღებული ვალდებულებებს.

**გ.გ) კანონპროექტის მიმართება საქართველოს ორმხრივ და მრავალმხრივ ხელშეკრულებებთან**

კანონპროექტის მიღება არ არღვევს და არ ეწინააღმდეგება საქართველოს მიერ დადებული ორმხრივი და მრავალმხრივი საერთაშორისო ხელშეკრულებებით ნაკისრ ვალდებულებებს.

დ) კანონპროექტის მომზადების პროცესში მიღებული კონსულტაციები:

დ.ა) სახელმწიფო, არასახელმწიფო ან/და საერთაშორისო ორგანიზაცია/ დაწესებულება, ექსპერტები, რომლებმაც მონაწილეობა მიიღეს კანონპროექტის შემუშავებაში, ასეთის არსებობის შემთხვევაში ასეთი არ არსებობს.

დ.ბ) კანონპროექტის შემუშავებაში მონაწილე ორგანიზაციის (დაწესებულების) ან/და ექსპერტის შეფასება კანონპროექტის მიმართ, ასეთის არსებობის შემთხვევაში ასეთი არ არსებობს.

ე) კანონპროექტის ავტორი

საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო.

ვ) კანონპროექტის ინიციატორი

საქართველოს მთავრობა.