

საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ეროვნული ასოციაცია

**გრძელვადიანი სტრატეგია დეცენტრალიზაციისა და ადგილობრივი
თვითმმართველობის განვითარებისათვის
2017-2029**

ძირითადი ორიენტირები

1. წინასიტყვაობა

ეროვნული სახელმწიფოს მშენებლობა თანამედროვე საქართველოს უმთავრესი გამოწვევაა. ქართველი ერის ისტორიამ არაერთი მაგალითი იცის, როცა დამპყრობელთაგან იავარქმნილ ქვეყანას კვლავ მოუპოვებია ეროვნული თვითმყოფადობა და მკვიდრად უშენებია საკუთარი სახელმწიფოებრიობა, როგორც ენის, მამულისა და რწმენის დაცვის უმტკიცესი მიჯნა და საფარი. სწორედ ერთიანი ეროვნული სახელმწიფოს უწყვეტი და მრავალგზის შენების უნარია ქართველი ერის ძალა, რომელმაც განაპირობა მისი გადარჩენა და განვითარება ურთულეს რეგიონსა და პირობებში.

საქართველოს ისტორიული გამოცდილება მოწმობს, რომ ერთიანი ქართული სახელმწიფოს მშენებლობა ყოველთვის ქვემოდან იწყებოდა, როცა ძლიერი ტერიტორიული ერთეულები ქმნიდნენ ძლიერსავე კავშირს და ქართულ სახელმწიფოებრიობას მთელ ქართველურ არეალზე განავრცობდნენ. თანამედროვე ისტორია სხვაგვარად წარიმართა: საბჭოთა კავშირის რღვევის შედეგად, საქართველომ მემკვიდრეობით მიიღო არა მხოლოდ ცენტრალური, არამედ ცენტრალიზებული სახელისუფლებო სისტემა, რომელმაც, ჩამოიცილა რა კომუნისტური იდეოლოგია, წარმატებით შეინარჩუნა ადმინისტრაციული ვერტიკალი. ამ სისტემისათვის უცხოა ძალაუფლების დაყოფისა და განაწილების პრინციპი. შესაბამისად, შინაგანი ბუნებით იგი ვერ ეგუება სახელმწიფოს ქვემოდან ზემოთ შენების გამოცდილებას, ძლიერ ადგილობრივ თვითმმართველობასა და ტერიტორიული (არავერტიკალური) მართვის მოდელს. ამიტომ თანამედროვე ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემა საერთაშორისო ბენოლის შედეგი უფრო გახლავთ, ვიდრე ქართული სახელმწიფოს განვითარების პროდუქტი.

1997 წელს გამოქვეყნდა „მუნიციპალური განვითარების სახელმწიფო პროგრამა“, რომელიც ღიად აცხადებდა დეცენტრალიზაციის პირველი ეტაპის დაწყებას საქართველოში, თუმცა ეს „დეცენტრალიზაცია“ გამოიხატა მხოლოდ საკრებულოთა არჩევნების ჩატარებით რაიონებში, ქალაქებსა და სოფლებში, რაც საქართველოს ევროპის საბჭოში მიღების წინაპირობა გახდა. მართალია, 2001 წელს ორგანულ კანონში შეტანილი ცვლილებებით თვითმმართველობა გავრცელდა იმ ქალაქებზეც, რომლებიც არ შედიოდა რაიონის შემადგენლობაში (გარდა თბილისისა და ფოთისა) და 40-ზე მეტ ქალაქში მოსახლეობამ პირდაპირი კენჭისყრით აირჩია მერი და გამგებელი, მაგრამ, ამავედროულად, რაიონულ დონეზე პირდაპირი წესით არჩეული საკრებულო შეიცვალა ასოცირებული წესით დაკომპლექტებული საკრებულოთი, შეიზღუდა მისი უფლებამოსილებები და გაძლიერდა ადმინისტრაციული ვერტიკალი, რაც ევროპის საბჭოს მკაცრი კრიტიკის საგნად იქცა. 2005 წელს სახელმწიფო კომისიამ წარმოადგინა ახალი სტრატეგია, რომლის შესაბამისად მიღებულია ახალი ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“, ასევე, კანონები ადგილობრივი ბიუჯეტის, ქონების და სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ. ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის უფლებამოსილებათა გამიჯვნის მოტივით, გაუქმდა ადგილობრივი სახელმწიფო მმართველობა რაიონულ დონეზე, იმავედროულად, ათასზე მეტი თვითმმართველი ერთეულიც, და მათ ნაცვლად ჩამოყალიბდა თვითმმართველობები ყოფილი რაიონის დონეზე. 2006 წლის ადგილობრივი არჩევნების შემდეგ, სამინისტროების მოთხოვნით, ათეულობით ცვლილება შევიდა ორგანულ კანონში ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ და საშემოსავლო და მოგების გადასახადი სრულად წარიმართა ცენტრალურ ბიუჯეტში, რამაც მნიშვნელოვნად შეამცირა ადგილობრივი თვითმმართველობის დამოუკიდებლობა. 2010 წელს თბილისის მერის პირდაპირი არჩევის და კონსტიტუციაში ადგილობრივ თვითმმართველობაზე სპეციალური თავის შეტანის პარალელურად, მოხდა ისეთი უფლებამოსილებების ცენტრალიზაცია, როგორცაა სასმელი წყლის მიწოდებისა და კანალიზაციის სისტემის მართვა, ასევე, მყარი ნარჩენების გადამუშავება, რამაც კიდევ უფრო დაასუსტა ადგილობრივი ხელისუფლება.

2012 წელს ახალმა ხელისუფლებამ ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმა უმთავრეს პრიორიტეტად გამოაცხადა და დაამტკიცა „2013-2014 წლების საქართველოს მთავრობის დეცენტრალიზაციის სტრატეგიის ძირითადი პრინციპები“. ამ სტრატეგიის საფუძველზე მიღებულია საქართველოს ორგანული კანონი - „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, შემოიღეს მერის/გამგებლის პირდაპირი არჩევნები და დამატებით 7 ქალაქს მიენიჭა თვითმმართველი ერთეულის სტატუსი. ამ ცვლილებათა მიუხედავად, თვითმმართველი ერთეულებისათვის არ გადაუციათ რაიმე მნიშვნელოვანი უფლებამოსილება, ფინანსები და ქონება. მხოლოდ 7 ქალაქის ხელოვნურად გამოყოფა მუნიციპალიტეტის ტერიტორიიდან და მერის/გამგებლის არჩევითობა საკმარისი არ აღმოჩნდა მნიშვნელოვანი ნაბიჯების გადასადგმელად დეცენტრალიზაციის მიმართულებით.

ეს გამოცდილება ცხადყოფს, რომ განხორციელებული რეფორმები საარჩევნო ციკლს უფრო ემსახურებოდა, ვიდრე მართვის ცენტრალიზებული სისტემის რეფორმირების ამოცანას. სტრატეგიის დოკუმენტები გათვლილი გახლდათ, მაქსიმუმ, სამ-ოთხ წელზე (1997-2000 წლების მუნიციპალური განვითარების სახელმწიფო პროგრამა, 2000-2004 წლების მუნიციპალური განვითარების II ეტაპის სახელმწიფო პროგრამა, სახელმწიფო კომისიის მიერ მოწონებული 2006-2009 წლების მუნიციპალური განვითარების კონცეფცია, 2013-2014 წლების დეცენტრალიზაციის სტრატეგიის ძირითადი პრინციპები). ეს დოკუმენტები არ მოიცავდა გრძელვადიან ხედვას; მათ არც ფართო პოლიტიკური მხარდაჭერა ჰქონია. შესაბამისად, თანამედროვე საქართველოში ყოველთვის იდგა თვითმმართველობის რეფორმის მემკვიდრეობითობისა და განგრძობადობის პრობლემა.

დეცენტრალიზაცია გულისხმობს შემდეგი ოთხი წინაპირობის სრულყოფილად არსებობას, საკუთარი უფლებამოსლების ფარგლებში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს უნდა შეეძლოთ:

- ა) საჯარო საქმეების მნიშვნელოვანი ნილის დამოუკიდებლად განკარგვა;
- ბ) ადგილობრივი ადმინისტრაციის დამოუკიდებლად შექმნა;
- გ) უფლებამოსილების თანაბარზომიერი ადგილობრივი ბიუჯეტის დამოუკიდებლად ფორმირება და განკარგვა;
- დ) საკუთარ ტერიტორიაზე (და არამართ) განთავსებული ქონებისა და ბუნებრივი რესურსების მნიშვნელოვანი ნაწილის ფლობა და დამოუკიდებლად განკარგვა.

დღეს არც ერთი ეს წინაპირობა არ სრულდება ბოლომდე. საქართველოში ძლიერი ადგილობრივი თვითმმართველობის დასაფუძნებლად საჭიროა გრძელვადიანი, სისტემური და ფართო საზოგადოებრივ თანხმობაზე დამყარებული სახელმწიფო პოლიტიკის ჩამოყალიბება.

ასეთი პოლიტიკა საკონსტიტუციო ღირებულებებსა და პრინციპებს უნდა დაეფუძნოს. მისასაღებელია, რომ სუბსიდიარობისა და უფლებამოსილებებთან რესურსების შესაბამისობის პრინციპები, კონსტიტუციის ახალი რედაქციით (პროექტით), საკონსტიტუციო ნორმის რანგშია აყვანილი; ეს პოლიტიკა სრულად უნდა შეესაბამებოდეს ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპულ ქარტიასაც, რომელიც საქართველოს მიერ რატიფიცირებულია 2004 წელს.

წარმოდგენილი დოკუმენტის მიზანია პოლიტიკის საჭირო ორიენტირების ჩამოყალიბება, გამომდინარე საქართველოს კონსტიტუციისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის ფუძემდებლური პრინციპებიდან. ისინი საშუალებას მოგვცემს, ადგილობრივი თვითმმართველობის მომავალი სამი საარჩევნო ციკლის განმავლობაში პოტსაბჭოთა ადმინისტრაციული ვერტიკალი გარდავქმნათ ტერიტორიული მართვის იმგვარ მოდელად, რომელიც ეყრდნობა ქართული სახელმწიფოს ისტორიულ საფუძვლებს და, ამავდროულად, სრულად შეესაბამება თანამედროვე ევროპულ მოდელს.

2. ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემის სისუსტეები

2.1. მოქალაქეთა თვითორგანიზების საკითხი

ნებისმიერი პოსტკოლონიალური საზოგადოების მსგავსად, ქართული საზოგადოებაც ფრაგმენტულობითა და დაბალი სოციალური კაპიტალით გამოირჩევა. მიუხედავად იმისა, რომ 2006 წლამდე თვითმმართველობა სასოფლო და საქალაქო დონეზე ხორციელდებოდა, მოქალაქეთა თვითორგანიზება და ჩართულობა მაინც დაბალი იყო. 2006 წლის ორგანულ კანონში ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ მოქალაქეთა მონაწილეობაზე შეტანილია სპეციალური თავი, 2014 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი კი უფრო შორს წავიდა და შემოიღო მათი ინსტიტუციური მონაწილეობის დამატებითი მექანიზმებიც, როგორცაა სოფლის კრება და მრჩეველთა საბჭო. განვლილმა პერიოდმა აჩვენა, რომ საზოგადოება ამ მექანიზმებს (მათ შორის, პეტიციის უფლებას, რომელიც 2010 წლიდან არსებობს) ძალზე იშვიათად იყენებს და ისინი ფორმალურად არსებობს. მოსახლეობის ინერტულობა კიდევ უფრო გაიზარდა ე.წ. „სოფლის დახმარების პროგრამის“ შეჩერების შემდეგ. მოქალაქეებმა ვერ აღიარეს ადგილობრივი თვითმმართველობა, როგორც ადგილობრივი საქმეების მათ მიერვე მოგვარების ინსტრუმენტი.

2.2 ადგილობრივი ხელისუფლების უფლებამოსილების საკითხი

1997 წლიდან დღემდე ადგილობრივი თვითმმართველობის საკანონმდებლო ბაზის ანალიზი ცხადყოფს, რომ აღნიშნული თვითმმართველობის უფლებამოსილებანი არასდროს ყოფილა სრული და ექსკლუზიური. 2006 წლამდე ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებათა უფლებამოსილებები ძალზე ბუდოვნად იყო გამიჯნული. 2006 წლის ორგანულმა კანონმა ფორმალურად გააცალკევა უფლებამოსილებები ცენტრალურ ხელისუფლებასა და თვითმმართველობას შორის, მაგრამ სექტორულ კანონთა შეუსაბამობამ ორგანულ კანონთან მნიშვნელოვნად შეზღუდა ადგილობრივი ხელისუფლების დისკრეცია საკუთარ უფლებამოსილებათა განხორციელებაში. 2014 წლის თვითმმართველობის კოდექსმა - მიუხედავად იმისა, რომ მისი მიზანი ადგილობრივი თვითმმართველობის საკანონმდებლო ბაზის სისტემატაზაცია იყო - ვერ მოახერხა ამ ამოცანის გადაჭრა და დღესაც შეუსრულებელია შესაბამისი ევროპული ქარტიის მოთხოვნა თვითმმართველობის უფლებამოსილებათა სისრულისა და ექსკლუზიურობის თაობაზე.

ასევე პრობლემურია თვითმმართველობის მიერ ისეთი საბაზისო მმართველობითი ფუნქციების შესრულება, როგორცაა შესყიდვები და გადახდები. ძალზე ხშირად ცენტრალიზებული შესყიდვების სისტემა ვერ უზრუნველყოფს სამუშაოთა დროულ და ხარისხიან წარმოებას.

2.3. ადგილობრივი ხელისუფლების სტრუქტურის საკითხი

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 აწევბოდა 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 დამგვემავი 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.

2.4 თვითმმართველობის სამართლებრივი დაცვის საკითხი

2010 წლიდან საქართველოს კონსტიტუციაში შეტანილია თვითმმართველობის უფლება, საკუთარი ინტერესები საკონსტიტუციო სასამართლოში დაიცვას; მას ასევე შეუძლია საერთო სასამართლოების გამოყენება საკუთარი უფლებების დასაცავად ზედამხედველობის პროცესში. თუმცა, პარტიული კონტროლის, ასევე, მმართველობის ყველა დონეზე ერთი სახელისუფლებო პარტიის პირობებში მხოლოდ ორი შემთხვევა დაფიქსირდა (2009 და 2010 წლებში), როცა თვითმმართველობამ სასამართლოში უჩივლა ცენტრალურ ხელისუფლებას.

2.5. თვითმმართველობის ქონების საკითხი

2005 წელს მიღებულია საქართველოს კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ“ (მოგვიანებით ეს კანონის გაუქმდა და შესაბამისი ნორმები განისაზღვრა ორგანულ კანონში ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ). თუმცა, ამით თვითმმართველობის ქონების საკითხი არ მოგვარებულა და მუნიციპალიტეტებს ქონების მხოლოდ მცირე ნაწილი გადაეცათ. 2014 წელს თვითმმართველობის კოდექსში შეტანილი „დასწრებით დარეგისტრირების“ კურობული ნორმა (იხ. ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 107-ე მუხლის მე-4 ნაწილი) არ იძლევა საშუალებას, რომ თვითმმართველობამ, მთავრობის წინასწარი თანხმობის გარეშე, თავის საკუთრებად დაარეგისტრიროს უძრავი ქონება, ხოლო რიგ შემთხვევებში - „დასწრების“ პრინციპიდან გამომდინარე - თვითმმართველობის მიერ მოთხოვნილი უძრავი ქონება სახელმწიფო საკუთრებად რეგისტრირდება. სამართლებრივი ხარვეზები, როდესაც მოქმედი კანონმდებლობით მკაფიოდ არ წესრიგდება მიწის, ადგილობრივი ტყის, წყლისა და ბუნებრივი რესურსის ადგილობრივი თვითმმართველობისათვის გადაცემა, აფერხებს ამ პროცესს და დღესაც თვითმმართველობები საჯარო ქონების მხოლოდ უმნიშვნელო

ნაწილს ფლობენ.

2.6. თვითმმართველობის ფინანსების საკითხი

2000 წლის საბიუჯეტო კოდექსით გაიმიჯნა შემოსავლები ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის. 2005 წელს მიღებულია ადგილობრივი ბიუჯეტის კანონი და გათანაბრების ფორმულა, თუმცა, 2006 წელს თვითმმართველობის შემოსავლებიდან ამოირიცხა მოგების, ხოლო 2007 წელს - საშემოსავლო გადასახადი, რის გამოც ყველა თვითმმართველობა, თბილისის ჩათვლით, ცენტრალურ ბიუჯეტზე დამოკიდებული გახდა. 2009 წელს მიღებული გადანყვეტილებით, შეიქმნა რეგიონებში განსახორციელებელ პროექტთა ფონდი, რომელსაც, მუნიციპალური განვითარების ფონდთან ერთად, ინფრასტრუქტურა უნდა განევითარებინა მუნიციპალიტეტებში. 2014 წლიდან საპროექტო პროცედურები დადგინდა ამ ფონდის გასანაწილებლად. 2016 წლიდან საშემოსავლო გადასახადი ცალკეულ სახეობათა მიხედვით (და არა მთლიანი საშემოსავლო გადასახადი პროპორციის მიხედვით, როგორც მოთხოვნილია თვითმმართველობის კოდექსის მიერ (მუხლი 154, პუნქტი 2)), ადგილობრივ ბიუჯეტებს გადაეცათ; იმავდროულად, უფრო მეტი მოცულობით, შემცირდა გათანაბრების ტრანსფერი. შესაბამისად, ადგილობრივი ხელისუფლების დამოკიდებულება ცენტრალურ ბიუჯეტზე კვლავ დიდია; ცენტრალური ბიუჯეტიდან მიღებული სახსრების წილი ადგილობრივ ბიუჯეტებში საშუალოდ 75%-ს აღწევს, ხოლო მთლიან სახელმწიფო ხარჯებში ადგილობრივი თვითმმართველობის წილი (თბილისის გამოკლებით) 7%-ს არ აღემატება, რაც ყველაზე დაბალია ევროპის საბჭოს წევრ ქვეყნებს შორის.

2.7 კომუნალური მომსახურების საკითხი

1997 წელს მიღებულია საქართველოს კანონი „კომუნალური მეურნეობის შესახებ“, რომლის ძალითაც კომუნალური სფერო მთლიანდ მიეკუთვნა ადგილობრივ მმართველობას (დიდი ქალაქი და რაიონი), თუმცა ბევრი მათგანი ვერ ახერხებდა ამ მომსახურების მინოდებას. 2005 წლიდან ყველა ძირითადი კომუნალური მომსახურება ადგილობრივი თვითმმართველობის კომპეტენციას აღარ განეკუთვნება და მუნიციპალიტეტთა უმეტესობაში ხორციელდება ცენტრალურ ხელისუფლებას დაქვემდებარებული სამეურნეო სტრუქტურების მიერ (მაგ.: სახელმწიფო შპს „საქართველოს წყალმომარაგების გაერთიანებული კომპანია“), ხოლო მარეგულირებელი უფლებამოსილება და მომსახურების ტარიფების დადგენა არა მხოლოდ ელექტროენერჯისა და გაზომომარაგების, არამედ წყალმომარაგების სფეროშიც სემეკ-ის გამგებლობაშია. მიუხედავად იმისა, რომ „თვითმმართველობის კოდექსით“ წყალმომარაგება ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებაა (იხ. კოდექსის მე-16 მუხლის მე-2 ნაწილი, „თ“ ქვეპუნქტი), ეს სურათი 2014 წლის შემდეგაც არ შეცვლილა. დღეს ადგილობრივ თვითმმართველობას სრულად მხოლოდ ტერიტორიის დასუფთავების მომსახურება თუ ეკუთვნის. ამდენად, უმეტესწილად დარღვეულია ადგილობრივი თვითმმართველობის კანონით განსაზღვრული საკუთარ უფლებამოსილებათა ექსკლუზიურობისა და სისრულის პრინციპი, აღიარებული შესაბამისი ევროპული ქარტიის მიერ;

2.8 ხელისუფლების დონეებს შორის კოორდინაციისა და ზედამხედველობის საკითხი

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებზე სახელმწიფო ზედამხედველობის კანონი მიღებულია 2007 წელს. ზედამხედველობა ხორციელდებოდა სახელმწიფო რწმუნებულის, გუბერნატორის მეშვეობით, ხოლო თბილისსა და აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში - საქართველოს პრემიერ-მინისტრის მიერ. 2014 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსმა ზედამხედველობა პრემიერ-მინისტრის დონეზე აიყვანა, რამაც ეს პროცესი რეალურად მოშალა.

რაც შეეხება კოორდინაციას, ეს საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს საშუალებით ხორციელდება, თუმცა, ადგილობრივი ხელისუფლების ფინანსური და პოლიტიკური სისუსტის პირობებში, ზოგჯერ ამ კოორდინაციას

სუბორდინაციის ხასიათი უფრო აქვს.

2.9 ინტერმუნიციპალური და საერთაშორისო თანამშრომლობა

ინტერმუნიციპალური და საერთაშორისო თანამშრომლობის უფლება, კანონის შესაბამისად, 1997 წლიდან აქვს თვითმმართველობას, თუმცა ასეთი თანამშრომლობის შემთხვევები ერთეულია, რაც უწინარესად გამოწვეულია ადგილობრივი თვითმმართველობის სისუსტით. 2014 წელს მიღებულმა ორგანულმა კანონმა კიდევ უფრო დაამძიმა ვითარება, რადგან საერთაშორისო თანამშრომლობის შემთხვევაში და გრანტის მიღებისას იგი საქართველოს მთავრობის წინასწარ თანხმობას მოითხოვს (მუხლი 100).

3. სტრატეგიული ხედვა

ტერიტორიულ მართვაზე დამყარებული ეფექტიანი სახელმწიფო, ძლიერი ორდონიანი ადგილობრივი თვითმმართველობითა და დეკონცენტრირებული ცენტრალური ხელისუფლებით.

4. მიზნები

- ადგილობრივ თვითმმართველობაზე საქართველოს მოქალაქის კონსტიტუციური უფლების რეალიზაცია;
- სუბსიდიარობის საფუძველზე უფლებამოსილებებისა და რესურსების გადაცემა ცენტრიდან ადგილებზე;
- ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებასა და რესურსებს შორის თანაბომიერების მიღწევა;
- საჯარო მართვის ეფექტიანობა და მოსახლეობის ინტერესებთან შესაბამისობა;
- წარმომადგენლობითი დემოკრატიის გაძლიერება და პირდაპირი დემოკრატიის დამკვიდრება ადგილებზე;
- სათემო და მუნიციპალური განვითარება.

5. ამოცანები

5.1 თვითმმართველობის კონსტიტუციური უფლების რეალიზაცია როგორც სათემო, ისე მუნიციპალურ დონეზე:

5.1.1 ამოცანები მოკლევადიანი პერიოდისათვის (2017 -2021 წწ.)

მუნიციპალიტეტის ტერიტორიულ ერთეულებში შესაბამისი (ტერიტორიული) მართვის ორგანოს შექმნა და სასოფლო თუ საქალაქო თემის (თვითმმართველი ქალაქის უბნის) თვითორგანიზების ინსტიტუციური საფუძვლის - საბჭოს დაფუძნება.

ეს ნიშნავს, რომ:

ადგილობრივ თემს მიეცემა შესაძლებლობა, ეფექტიანი მონაწილეობა მიიღოს მუნიციპალური თვითმმართველობის განხორციელებაში; აგრეთვე, ადგილობრივი თემის საბჭოს მეშვეობით, უშუალოდ გადაწყვიტოს ტერიტორიის კეთილმოწყობის, მინათსარგებლობის, ადგილობრივი რესურსების გამოყენების, სათემო განვითარების დაგეგმვის და სხვა მნიშვნელოვანი საკითხები.

მინის რეფორმის შესაბამისად, თემს უსასყიდლო და მუდმივ მფლობელობაში გადაეცემა დასახლების ტერიტორიაზე მუნიციპალურ საკუთრებაში არსებული მიწა.

განისაზღვრება დასახლებათა კატეგორიები ფუნქციების მიხედვით. შემუშავდება მათი სოციალური

და ეკონომიკური განვითარების კლასიფიკატორები, მინათმონწყობისა და ქალაქგეგმარების სტანდარტები.

ეს ნიშნავს, რომ:

მომზადდება საფუძვლები საქალაქო და სასოფლო ტიპოლოგიისა თუ საზღვრების დასადგენად, ასევე, მათი იურიდიულ პირად რეგისტრაციისათვის.

5.1.2 ამოცანები საშუალოვადიანი პერიოდისათვის (2021 -2025 წწ.)

გამოიყოფა საქალაქო და სასოფლო ტერიტორიები; დაზუსტდება დასახლებათა საზღვრები; თემი ჩამოყალიბდება, როგორც იურიდიული პირი; გაძლიერდება თემის საბჭოს მონაწილეობა მუნიციპალური ბიუჯეტის შედგენაში; გაფართოვდება თემის უფლებები ადგილობრივი სოციალური და ეკონომიკური ინფრასტრუქტურის მოვლა-პატრონობის სფეროში.

ეს ნიშნავს რომ:

მომზადდება პირობები, რათა მოსახლეობის ნების შესაბამისად, საქალაქო (მსხვილი ურბანული ცენტრის შემთხვევაში - საუბნოც) და სასოფლო თემის დონეზე ჩამოყალიბდეს სათემო თვითმმართველობა.

5.1.3 ამოცანები გრძელვადიანი პერიოდისათვის (2025-2029 წწ.)

ადგილობრივი საქმეების გადაწყვეტის მანდატით აღჭურვილი სათემო თვითმმართველობის შექმნა-გაუქმების შესახებ გადაწყვეტილებას იღებს უფლებამოსილი ორგანო, კანონით დადგენილი წესით;

თემებში, სადაც 100-ზე მეტი ამომრჩეველია, სათემო თვითმმართველობა ხორციელდება პირდაპირი წესით, მაჟორიტარული სისტემით არჩეული საბჭოების მეშვეობით, რომლებიც თვითონ განსაზღვრავენ მათ მიმართ ანგარიშვალდებული აღმასრულებელი ხელისუფლების სტრუქტურას; თემებში 100-ზე ნაკლები ამომრჩეველით, თვითმმართველობა ხორციელდება პირდაპირი დემოკრატიის წესით.

რაც შეეხება მუნიციპალურ თვითმმართველობას, მისი ტერიტორიული საფუძვლები, აგრეთვე მუნიციპალიტეტის შექმნა-გაუქმების წესები არ შეიცვლება და ეს დონე ჩამოყალიბდება, როგორც სასოფლო და საქალაქო თემების ერთობლივ საქმეთა და დეცენტრალიზებულ სახელმწიფო საქმეთა მართვის ინსტრუმენტი.

ეს ნიშნავს, რომ:

„ზემოდან“ ანუ ცენტრალური ხელისუფლების ადმინისტრაციული ჩარევის გარეშე, ჩამოყალიბდება ორდონიანი ადგილობრივი თვითმმართველობა. სუბსიდიარობის პრინციპის დაცვით და მუნიციპალიტეტის, როგორც ადგილობრივ თემთა ქსელის აუცილებლობის აღიარების საფუძველზე, გაიმიჯნება სათემო და მუნიციპალური თვითმმართველობის უფლებამოსილებები. მოსახლეობასთან კონსულტაციითა და სათემო საბჭოების გადაწყვეტილებაზე დაყრდნობით, დაზუსტდება ადმინისტრაციული საზღვრები. ამ გზით, განვითარების ბუნებრივი პროცესის, ასევე, საკუთრივ თემებისა და მუნიციპალურ თანასაზოგადოებათა ნების შესაბამისად, მიიღება ორდონიანი ადგილობრივი თვითმმართველობა, რომელიც ყველაზე მეტად შეეფერება ჩვენს ისტორიულ გამოცდილებას, განსახლების წესს, ცხოვრების სტილსა და ეთნოკულტურას.

5.2 სახელმწიფო მმართველობის დეცენტრალიზაცია

5.2.1 ამოცანები მოკლევადიანი პერიოდისათვის (2017 -2021 წწ.)

გამგებლობის სფეროების მიხედვით გაფართოვდება, დაზუსტდება და დაკონკრეტდება მუნიციპალიტეტის საკუთარი უფლებამოსილებები. ორგანული კანონის მე-16 მუხლში დღესდღეობით ჩამოთვლილ უფლებამოსილებებს დაემატება:

- გარემოსდაცვითი ღონისძიებების დაგეგმვა, გარემოს დაცვის მუნიციპალური პროგრამების მომზადება, დამტკიცება და განხორციელება; ჰაერისა და წყლის დაბინძურებაზე კონტროლი;
- ხელსაყრელი სამენარმეო და საინვესტიციო გარემოს შესაქმნელად, შესაბამისი ღონისძიებების დაგეგმვა, მენარმეობის განვითარებისა და დასაქმების მუნიციპალურ პროგრამათა მომზადება, დამტკიცება და განხორციელება;
- ინოვაციების ნახალისება; მცირემენარმეობის, საოჯახო და ინდივიდუალური მეურნეობების, ფერმერობის, სოფლის მეურნეობის, გადამამუშავებელ და საკვები პროდუქტების მწარმოებელ მცირე სანარმოთა, მეღვინეობის, ტრადიციული რენჯის, ადგილობრივი ტურისტული ინფრასტრუქტურისა და სხვა დარგების განვითარების, ასევე, კონკურენტუნარიანობის ასამაღლებელი მუნიციპალური პროგრამებისა და საინვესტიციო პროექტების მომზადება, დამტკიცება და განხორციელება;
- მენარმეობისა და ადგილობრივი ეკონომიკის განვითარების ინფორმაციული და ინფრასტრუქტურული უზრუნველყოფა;
- საზოგადოებრივ და სეზონურ სამუშაოთა ორგანიზება;
- მოსახლეობის პროფესიული გადამზადება, ადგილობრივი შრომითი რესურსების კონკურენტუნარიანობის ასამაღლებელ ღონისძიებათა დაგეგმვა-განხორციელება;
- ბაზრების, ბაზრობების, გამოფენების, ტექნოპარკების მოწყობა და რეგულირება;
- სტატისტიკური ინფორმაციის შეგროვება და მუნიციპალიტეტის ოფიციალური სტატისტიკის წარმოება;
- მის ტერიტორიულ ორგანოებთან საზოგადოებრივი საინფორმაციო ცენტრების ორგანიზება;
- მუნიციპალური ელექტრონული არქივის შექმნა და განვითარება, მოქალაქეთა ელექტრონული საარქივო მომსახურების ორგანიზება;
- დასახლებებში არსებული ობიექტისთვის ნომრის მინიჭება.

მომზადდება პირობები ორგანული კანონით დადგენილ საკუთარ უფლებამოსილებათა სისრულისა და ექსკლუზიურობის უზრუნველსაყოფად. ამ მიზნით, სათანადო შესწორებები შევა დარგობრივ კანონმდებლობაში; შემუშავდება „მინის კოდექსი“; შესაბამისი ცვლილებები განხორციელდება „ტყის კოდექსში“; შეიქმნება „წყლის კოდექსიც“, რომელიც შეცვლის დღეისათვის მოქმედ კანონს წყლის შესახებ.

ორგანული კანონით განისაზღვრება დელეგირებული უფლებამოსილებები, მათ შორის ისეთ საკითხებთან მიმართებით, როგორცაა:

- საზოგადოებრივი ჯანდაცვა;
- სამხედრო განწვევა;
- ზოგადსაგანმანათლებლო სკოლების მატერიალურ-ტექნიკური უზრუნველყოფა;
- მოსახლეობის სოციალური დაცვა/საარსებო შემწეობის დანიშვნა;
- ადგილობრივი მნიშვნელობის ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის ლიცენზიის გაცემა.

ეს ნიშნავს, რომ:

კიდევ უფრო დაზუსტდება ცენტრალური ხელისუფლებისა და მუნიციპალიტეტის/თვითმმართველი ქალაქის უფლებამოსილების საზღვრები და მოხდება სახელმწიფო მმართველობის დეცენტრალიზაცია.

შესაბამისი სამართლებრივი აქტით სახელმწიფოს მიერ განისაზღვრება საჯარო მართვისა და მომსახურების მინიმალური სტანდარტები. ადგილობრივი თვითმმართველობისათვის მუნიციპალურ მომსახურებათა ამ სტანდარტების შესაბამისად მიწოდება სავალდებულო გახდება.

ეს ნიშნავს, რომ:

გარანტირებული იქნება მომსახურების მინიმალური დონე მთელი ქვეყნის ტერიტორიაზე და შესაძლებელი გახდება მომსახურებისათვის აუცილებელი საბიუჯეტო ხარჯების გაანგარიშება, როგორც ეს მითითებულია ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაციაში (REC-200/14).

მუნიციპალიტეტის საკუთარ უფლებამოსილებათა შორის ორგანული კანონით გამოიყოფა სათემო მნიშვნელობის საკითხთა ის წრე (დასახლების განვითარების პრიორიტეტთა განსაზღვრა, ტერიტორიის კეთილმოწყობა, მიწათსარგებლობასა და ბუნებრივი რესურსების გამოყენებასთან დაკავშირებული საკითხები), რომლებსაც ადმინისტრაციული ერთეულის ტერიტორიული ორგანოები წყვეტენ თემის თვითორგანიზებისა და ჩართულობის პირობებში. მუნიციპალური შესყიდვების წესები გაიმიჯნება სახელმწიფო შესყიდვებისაგან; სასოფლო და საქალაქო კეთილმოწყობის სამუშაოების შესასყიდად ჩამოყალიბდება მოქნილი და ხელშემწყობი რეჟიმი, ადგილობრივი სპეციფიკის გათვალისწინებით.

ეს ნიშნავს, რომ:

მომზადდება პირობები სრული კომუნალური რეფორმის დასაწყებად.

5.2.2 ამოცანები საშუალოვადიანი პერიოდისათვის (2021 -2025 წწ.)

მუნიციპალიტეტის საკუთარ უფლებამოსილებებს დაემატება:

- კომუნალურ მომსახურებათა დაგეგმვა; აღნიშნული მომსახურების სფეროში მუნიციპალური პროგრამებისა და საინვესტიციო პროექტების მომზადება, დამტკიცება და განხორციელება.

დელეგირებულ უფლებამოსილებებს დაემატება:

- მიწათმოწყობა, მიწათსარგებლობის კადასტრის წარმოება; გეოდეზიურ და კარტოგრაფიულ სამუშაოთა ორგანიზება;
- ელექტრომომარაგებისა და გაზომომარაგების ორგანიზება, შესაბამისი ინფრასტრუქტურის განვითარება და მართვა;

მიღებული იქნება კანონი „კომუნალურ მომსახურებათა შესახებ“ და შესაბამისი საკანონმდებლო ცვლილებების პაკეტი, რის შედეგადაც სემეკ-ის უფლებამოსილებაში დარჩება მომსახურების მინიმალური სტანდარტების დადგენა, მომსახურე სუბიექტთა ლიცენზირება და სერვისის ზღვრული ტარიფების განსაზღვრა; ხოლო მომსახურების კონკრეტული წესებისა და ტარიფების დაკანონება, აგრეთვე მომსახურე სუბიექტებთან ხელშეკრულებების დადება და მათ შესრულებაზე კონტროლი, მომხმარებელთა უფლებების დაცვასთან ერთად, განეკუთვნება მუნიციპალიტეტის დელეგირებულ უფლებამოსილებებს;

მოხდება საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვის (საპატრულო პოლიციის) ფუნქციის, ზოგადსაგანმანათლებლო სკოლებისა და პროფესიული განათლების დაწესებულებების, ასევე, საავადმყოფოების მართვის დელეგირებაც.

ეს ნიშნავს, რომ:

ამ პერიოდის ბოლოს მუნიციპალიტეტი გახდება საჯარო მმართველობის მნიშვნელოვანი

დონე, რითაც მიიღწევა სრული შესაბამისობა ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპულ ქარტიის კონცეფციასთან - გადაწყვიტოს საჯარო საქმეების მნიშვნელოვანი ნილი.

5.2.3. ამოცანები გრძელვადიანი პერიოდისათვის (2025-2029 წწ.)

ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთარ უფლებამოსილებებში, წყალმომარაგებასთან ერთად, ისეთი ძირითადი კომუნალური მომსახურებების გადაცემა, როგორცაა ელექტრომომარაგებისა და გაზომომარაგების ორგანიზება, ასევე, შესაბამისი ადგილობრივი ინფრასტრუქტურის განვითარება და მართვა;

კომუნალური, საგზაო, საკომუნიკაციო და სხვა ინფრასტრუქტურის ინვესტირებისათვის მუნიციპალიტეტის საკუთარ უფლებამოსილებათა ჩამონათვალს დაემატება ფასიანი ქაღალდების - მუნიციპალური ობლიგაციების გამოშვება;

სათემო თვითმმართველობის ჩამოყალიბებასთან ერთად, გაიმიჯნება თემისა და მუნიციპალიტეტის საკუთარი უფლებამოსილებანი; საბოლოოდ დასრულდება სათემო და მუნიციპალური მომსახურებების მინიმალურ სტანდარტთა შესრულების სისტემის ფორმირება; სასოფლო და საქალაქო თემთა დონეზე შესაბამისი კანონმდებლობით მოხდება უფლებამოსილებების დიფერენცირება დასახლებათა კატეგორიების (იხ 5.7) მიხედვით და სუბსიდიარობის პრინციპის გათვალისწინებით.

ეს ნიშნავს, რომ:

დასრულდება სრულფასოვანი კომუნალური რეფორმა და საქართველო მიიღებს ევროპული სტანდარტის შესაბამის ადგილობრივ თვითმმართველობას.

5.3 ადგილობრივი განვითარების დაგეგმვის სისტემის შექმნა

5.3.1 ამოცანები მოკლევადიანი პერიოდისათვის (2017 -2021 წწ.)

ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში შემუშავდება სტანდარტები და მეთოდოლოგიური სახელმძღვანელოები სივრცით-ტერიტორიული მოწყობისა და ქალაქგეგმარების, სათემო და მუნიციპალურ დონეზე სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიების, მუნიციპალური პროგრამებისა და საინვესტიციო პროექტების მოსამზადებლად; ორგანული კანონით განისაზღვრება დაგეგმვის დოკუმენტთა შინაარსი და იერარქია; ამ დოკუმენტებისათვის დადგინდება შესაბამისი სტატისტიკური მონაცემების, ინდიკატორებისა თუ კრიტერიუმების შინაარსი და დასაგეგმად აუცილებელ მონაცემთა ბაზის სისტემური წარმოების მინიმალური სტანდარტი; დაინერგება ასეთი ბაზის ავტომატიზებული მართვის სისტემა, რომელშიც ინტეგრირებული იქნება „საზოგადოებრივი ცენტრების“ ელექტრონული საქმისწარმოების მონაცემები; დაგეგმვის დოკუმენტები მომზადდება თითოეული მუნიციპალიტეტისათვის და უზრუნველყოფილი იქნება მუნიციპალურ ბიუჯეტთა შესაბამისობა სტრატეგიული და პროგრამული დაგეგმვის დოკუმენტებთან.

ამ ეტაპზე განხორციელებული სამუშაოების შედეგად, ჩამოყალიბდება კომპლექსური დაგეგმვის სისტემის შექმნის პირობები და დაიწყება მათი დანერგვა.

5.3.2 ამოცანები საშუალოვადიანი პერიოდისათვის (2021-2025 წწ.)

დასრულდება მუნიციპალიტეტთა განვითარების საშუალოვადიანი სტრატეგიების, მათი სივრცითი მოწყობის და დასახლებათა მინათსარგებლობის გენერალური გეგმების შემუშავება; სისტემურ

სახეს მიიღებს განვითარებაზე ორიენტირებული პროგრამული დაგეგმვა; უზრუნველყოფილი იქნება ეროვნული, რეგიონული და ადგილობრივი განვითარების სტრატეგიებისა და პროგრამების ურთიერთკარმონიზება და შეთანხმებული მოქმედება; მინის რეფორმის გატარების კვალობაზე, ასევე სისტემური გახდება ადგილობრივი მიწათსარგებლობის კადასტრის წარმოება; საბოლოოდ დასრულდება დაგეგმვისათვის აუცილებელ მონაცემთა ბაზების ფორმირება და ჩამოყალიბდება მათი ავტომატიზებული მართვის სისტემა; შეიქმნება და დაინერგება „პოლიტიკა-პროგრამა-ბიუჯეტი“ დაგეგმვის ერთიანი ელექტრონული სისტემის სტანდარტი.

5.3.3. ამოცანები გრძელვადიანი პერიოდისათვის (2025-2029 წწ.)

„პოლიტიკა-პროგრამა-ბიუჯეტი“ დაგეგმვის საყოველთაო გამოყენება და კომპლექსური დაგეგმვისა და მართვის ავტომატიზებული სისტემის გამართული ფუნქციონირება;

„საზოგადოებრივი ცენტრების“ დასრულებული ქსელი მთლიანად ინტეგრირდება ასეთ სისტემაში;

როგორც სათემო, ისე მუნიციპალური თვითმმართველობის დონეზე უზრუნველყოფილი იქნება განვითარებაზე ორიენტირებული პოლიტიკის, შესაბამისი პროგრამების, საინვესტიციო პროექტებისა და ბიუჯეტების მაღალეფექტიანობა.

5.4 ქონების გადაცემა მუნიციპალიტეტისთვის

5.4.1 ამოცანები მოკლევადიანი პერიოდისათვის (2017 -2021 წწ.)

2017 წლის ბოლომდე მიღებული იქნება ორგანული კანონი „მინის კოდექსი“. სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული არარეგისტრირებული მინის მუნიციპალურ საკუთრებაში გადაცემის ამოცანიდან გამომდინარე, მუნიციპალურ საკუთრებად გამოცხადდება მის ტერიტორიაზე არსებული სასოფლო და არასასოფლო სამეურნეო დანიშნულების მიწა, რომელიც არ გახლავთ კერძო საკუთრებაში, კანონის ამოქმედებიდან მაქსიმუმ ერთი წლის განმავლობაში არ დარეგისტრირდება სახელმწიფო საკუთრებად და საჭირო არ არის ეროვნული უსაფრთხოებისათვის, ანდა სტრატეგიული, საერთო ეროვნული მასშტაბის ეკონომიკურ პროექტებისა თუ კონკრეტული სახელმწიფო უფლებამოსილების განსახორციელებლად. კანონმდებლობით შეიქმნება სათანადო გარანტიები, რათა საჯარო რეესტრში ასეთი მინის ნაკვეთები ყოველგვარი დამატებითი ნებართვის გარეშე დარეგისტრირდეს ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთრებად. მუნიციპალური საკუთრების მიწა, რომელიც მოქცეულია დასახლების საზღვრებში და არ გამოიყენება მუნიციპალიტეტის რომელიმე კონკრეტული უფლებამოსილების განსახორციელებლად, განუსაზღვრელი ვადით გადაეცემა შესაბამის თემს უსასყიდლო სარგებლობაში. ადგილობრივი მნიშვნელობის ტყისა და წყლის რესურსი გადავა მუნიციპალურ საკუთრებასა და თემის მუდმივ და უსასყიდლო სარგებლობაში.

გარდა მინის რეფორმისა, პირველი საარჩევნო ციკლის განმავლობაში შემუშავდება ტყისა და წყლის კოდექსების ახალი რედაქციაც, რის შედეგადაც, მიწასთან ერთად, მუნიციპალიტეტს საკუთრებაში გადაეცემა ადგილობრივი მნიშვნელობის წყლის, ტყისა და სხვა ბუნებრივი რესურსები (მაგ.: ადგილობრივი მნიშვნელობის ინერტული მასალების კარიერები).

ასევე, ყველა ნივთი და მატერიალური სიკეთე, რომელიც განთავსებულია მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე და არ არის რეგისტრირებული კერძო პირზე, ან ერთი წლის განმავლობაში არ დარეგისტრირდება სახელმწიფოს საკუთრებად, კანონით მიეკუთვნება მუნიციპალიტეტს.

ამ ეტაპზე დაგეგმილი ამოცანების შესრულების შედეგად, მუნიციპალური

თანასაზოგადოება გახდება ქვეყნის უმთავრესი რესურსის - მიწის ძირითადი და სრულყოფილი ბატონ-პატრონი, ხოლო თემი კი - უმთავრესი მოსარგებლე. შესაბამისად, მიწის ჯეროვან მოვლა-პატრონობასა და საზოგადო სარგებლის მიღებაზე ძირითადი პასუხისმგებლობა მუნიციპალიტეტსა და თემს დაეკისრება. ეს იქნება უმნიშვნელოვანესი ნაბიჯი ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებებისა და რესურსების თანაზომიერების უზრუნველსაყოფად; ამავდროულად, ადგილობრივი განვითარების პასუხისმგებლობას სწორედ მუნიციპალური თანასაზოგადოება და თემი გაინაწილებს.

5.4.2 ამოცანები საშუალოვადიანი პერიოდისათვის (2021 -2025 წწ.)

კომუნალური რეფორმის კვალობაზე, სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული კომუნალური ინფრასტრუქტურის ობიექტები - გარდა სტრატეგიული, საერთო ეროვნული მნიშვნელობის ობიექტებისა (მაგ.: გაზგამანაწილებელი სადგურები, მაგისტრალური გაზსადენები, მაღალი ძაბვის ელექტროგადამცემი ხაზები და სადგურები და სხვა) - მუნიციპალურ საკუთრებაში გადავა;

5.4.3. ამოცანები გრძელვადიანი პერიოდისათვის (2025-2029 წწ.)

ამ ციკლისთვის დასრულდება სახელმწიფო ქონების გადაცემა მუნიციპალიტეტებსა და თვითმმართველ ქალაქებზე; მესამე ეტაპზე თემის თვითმმართველობის გადაცემულ უფლებამოსილებათა შესაბამისად, ქონება გადანაწილდება მუნიციპალიტეტებსა და სათემო თვითმმართველობას შორის.

5.5 ფისკალური დეცენტრალიზაცია და გათანაბრება

5.5.1 ამოცანები მოკლევადიანი პერიოდისათვის (2017 -2021 წწ.)

პირველი საარჩენო ციკლის განმავლობაში გადაიდგება მნიშვნელოვანი ნაბიჯები ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსური რესურსების გაზრდისათვის. ამ მიზნით გადაიხედება საბიუჯეტო ურთიერთობის სისტემა ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის. ფიზიკურ პირთა საშემოსავლო გადასახადი, უნინარეს ყოვლისა, გახდება ის ფისკალური ინსტრუმენტი, რომელიც უზრუნველყოფს ადგილობრივი ბიუჯეტების მდგრადობას.

საშემოსავლო გადასახადი, პროპორციულად, 50%-ის ოდენობით დარჩება ადგილობრივ ბიუჯეტში, დანარჩენი 50% ჩაირიცხება გათანაბრების ფონდში და განაწილდება გათანაბრებითი ტრანსფერის სპეციალური ფორმულის მეშვეობით.

ქვეყნის მასშტაბით, ადგილობრივი საჯარო მართვისა და მომსახურების მინიმალური სტანდარტების დასაფინანსებლად გამოყენებული იქნება ადგილობრივი ბიუჯეტები. სტანდარტი განისაზღვრება მოსახლეობის ერთ სულზე გაანგარიშებით; იმ მუნიციპალიტეტებში, სადაც ადგილობრივი ბიუჯეტები ვერ უზრუნველყოფენ საჯარო მართვისა და მომსახურების მინიმალურ სტანდარტთა დაფინანსებას, დეფიციტის შესავსებად მიმართავენ მიზნობრივი სუბვენციის ინსტიტუტს (ცენტრალური ბიუჯეტიდან), რომელიც განისაზღვრება სტანდარტთა აღსრულებისათვის საჭირო მინიმალური დანახარჯების გაანგარიშების საფუძველზე.

დელეგირებული უფლებამოსილების ხარჯის კომპენსაციისათვის გამოყენებული იქნება მიზნობრივი ტრანსფერის ინსტიტუტი. დღეს არსებული მოსაკრებელთა სისტემა უფრო მოქნილი და მრავალფეროვანი გახდება, რაც გულისხმობს, რომ გაიზრდება მოსაკრებელთა სახეობები და მათი შემოდების უფლება ექნება ადგილობრივ თვითმმართველობას, ადგილობრივი სფეროების გათვალისწინებით.

ამ ღონისძიებათა შედეგად, მნიშვნელოვნად შემსუბუქდება ცენტრალური ბიუჯეტის ვალდებულებები ადგილობრივი და რეგიონული განვითარების მხრივ. ამ ციკლის ბოლოს (2021 საბიუჯეტო წლისთვის) მუნიციპალური ბიუჯეტის (ყველა მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტთა ჯამი) ხვედრითი წილი მთლიან სამთავრობო ხარჯებში მნიშვნელოვნად გაიზრდება და მიუახლოვდება აღმოსავლეთ ევროპის საშუალო მაჩვენებელს.

5.5.2 ამოცანები საშუალოვადიანი პერიოდისათვის (2021-2025 წწ.)

სასოფლო და საქალაქო თემების დონეზე შემოდებული იქნება ადგილობრივი ხარჯთაღრიცხვის დოკუმენტი, რომელშიც გაიწერება მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტიდან თემის ტერიტორიაზე გასაწევი ხარჯები. ხარჯთაღრიცხვის დოკუმენტი შეიქმნება თემის საბჭოს მონაწილეობით და მიეცემა საბიუჯეტო განაცხადის ფორმა.

5 ჰექტრამდე სასოფლო-სამეურნეო მიწის ქონების გადასახადზე გაუქმდება შეღავათი, რაც მუნიციპალიტეტისათვის შექმნის თემში გასაწევი ხარჯების დაფინანსების დამატებით წყაროს. ეკონომიკური აქტივობის ზრდის შედეგად, მოხდება ქონების გადასახადით დაბეგვრის უნიფიცირება, რაც გაზრდის საქალაქო თემებში ქონების გადასახადის გადამხდელთა კონტიგენტს. ადგილობრივი ბუნებრივი რესურსებით საგრებლობის მოსაკრებელი მთლიანად გადაეცემათ ადგილობრივ ბიუჯეტებს.

5.5.3 ამოცანები გრძელვადიანი პერიოდისათვის (2025-2029 წწ.)

სასოფლო და საქალაქო თემებს გამოეყოფათ საკუთარი ბიუჯეტი. სათემო ბიუჯეტის შემოსავალი იქნება, ერთი მხრივ, ქონების და, მეორე მხრივ, სოფლის ტერიტორიაზე თემის მფლობელობაში არსებული სასოფლო-სამეურნეო მიწის იჯარის გადასახადები. ბუნებრივი რესურსების სარგებლობის მოსაკრებელი გაიყოფა მუნიციპალიტეტსა და თემს შორის. ამ ეტაპიდან ცენტრალური ბიუჯეტის სუბვენციები ასევე განაწილდება მუნიციპალიტეტსა და თემს შორის, მათ მიერ მიწოდებული მომსახურების პროპორციულად.

მესამე ციკლის ბოლოს მუნიციპალური ბიუჯეტი, ახლანდელთან შედარებით, სულ ცოტა, სამჯერ გაიზრდება, ხოლო სათემო ბიუჯეტის ჯამური მოცულობა დღევანდელი მუნიციპალური ბიუჯეტისას არ ჩამორჩება.

5.6 ადგილობრივი ხელისუფლების ინსტიტუციური გაძლიერება და სამართლებრივი დაცვა

5.6.1 ამოცანები მოკლევადიანი პერიოდისათვის (2017 -2021 წწ.)

უზრუნველყოფილი იქნება ადგილობრივი თვითმმართველობის, როგორც ერთიანი ადგილობრივი ხელისუფლების ინსტიტუციური მთლიანობა; გაიზრდება საკრებულოს წამყვანი როლი ადგილობრივი განვითარების პოლიტიკის შემუშავებასა და საბიუჯეტო საკითხებში; მას მიეცემა განვითარების პოლიტიკის განსაზღვრისა და შესაბამისი ბიუჯეტის დამტკიცების უფლებამოსილება; საკრებულოსვე დაეჭვემდებარება შიდა აუდიტის სამსახური, რომლის ყოველდღიური ანგარიში საჯაროდ გამოქვეყნდება. შეიცვლება საქართველოს საარჩევნო კოდექსი და მოსახლეობის პროპორციულად დადგინდება მაჟორიტარული ოლქების საზღვრები, რაც დიდი ზომის საქალაქო და სასოფლო თემებს საშუალებას მისცემს, ადეკვატური წარმომადგენლობა ჰყავდეს მუნიციპალურ საკრებულოში.

ერთპიროვნული აღმასრულებელი სტრუქტურის ნაცვლად, შეიქმნება საკრებულოს მიერ მანდატირებული კოლეგიური ორგანო, რომელსაც უხელმძღვანელებს მოსახლეობის მიერ პირდაპირ არჩეული მერი. ეს მნიშვნელოვნად აამაღლებს საკრებულოს პასუხისმგებლობას და

ჩართულობას ადგილობრივი ხელისუფლების ყოველდღიურ, მმართველობითი გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში. ამავდროულად, მნიშვნელოვნად გაიზრდება ამ გადაწყვეტილებათა ეფექტიანობაც, რასაც უზრუნველყოფს მუნიციპალური სამსახურების ძირეული რეფორმა, საჯარო სამსახურის შესახებ ახალი კანონის შესაბამისად.

მონესრიგდება საჯარო მოხელეთა და მუნიციპალიტეტის თანამშრომელთა ანაზღაურება. სათემო საბჭო შექმნის პირობებს, რომ თემისა და მოქალაქის ინტერესები ადგილობრივი ხელისუფლების მოქმედების ძირითადი მოტივი და გადაწყვეტილებათა საფუძველი გახდეს;

საქართველოს პარლამენტის მიერ რატიფიცირებული იქნება ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის მე-6 მუხლის მე-2 პუნქტი, რაც „საჯარო სამსახურის შესახებ“ ახალ კანონთან ერთად, დამატებით მტკიცე სამართლებრივ გარანტიას შექმნის, რათა სახელმწიფომ ისეთი პირობები უზრუნველყოს მუნიციპალურ სამსახურში, რომ შესაძლებელი გახდეს მაღალკვალიფიციური კადრების პროფესიული მომზადება, დაქირავება, კარიერული ზრდა, ასევე, მათი შრომის ადეკვატური და სამართლიანი ანაზღაურება, მხოლოდ და მხოლოდ დამსახურებისა და კომპეტენტურობის მიხედვით. პირველი საარჩევნო ციკლის პერიოდში ყველა მუნიციპალიტეტში ფუნქციური ანალიზის საფუძველზე დაიწყება სტრუქტურული და საკადრო ოპტიმიზაციის პროცესი; კანონით შეიზღუდება ადმინისტრაციული ხარჯები (ჭამი არ უნდა აღემატებოდეს მთლიანი საბიუჯეტო ხარჯების 25%-ს).

გატარდება საკანონმდებლო ცვლილებები, რის შედეგადაც ყველა მუნიციპალიტეტს შეეძლება საჯარო სამართლის იურიდიული პირის დაფუძნება, რომლის პერსონალიც ჩაითვლება მუნიციპალურ მოსამსახურედ და მათზე გავრცელდება კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, დაკონკრეტდება არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირების დაფუძნების უფლება და დაწესდება მკაცრი კრიტერიუმები სამეწარმეო იურიდიული პირების დასაარსებლად. ადგილობრივ თვითმმართველობებთან არსებული სოციალური ფუნქციის მშპ-ები გარდაიქმნება სოციალურ საწარმოებად.

პირველი საარჩევნო ციკლის პერიოდში, პროფესიული სამოხელეო კორპუსის ჩამოყალიბებასთან ერთად, ადგილობრივი თვითმმართველობის ეფექტიანობისათვის ამაღლდება მისი ადმინისტრაციული შესაძლებლობები, რასაც უზრუნველყოფს ელექტრონული საქმისწარმოების მაღალი სტანდარტების დანერგვა (მუნიციპალური მართვის ავტომატიზებული სისტემა) და მათ შესაბამისად, არა მხოლოდ ადგილობრივი თვითმმართველობის „ცენტრალური“ ოფისების ტექნიკური აღჭურვა, არამედ მთლიანად ელექტრონულ საქმისწარმოებაზე მომუშავე „საზოგადოებრივი ცენტრების“ მშენებლობა მუნიციპალურ ადმინისტრაციულ ერთეულებში და სათანადო პერსონალის მომზადება. მუნიციპალური მართვის ავტომატიზებული სისტემის დანერგვისა და „საზოგადოებრივი ცენტრების“ მშენებლობის პროგრამა, რომელსაც ამჟამად ახორციელებს იუსტიციის სამინისტროს სსიპ „სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტო“, არსებითად გაფართოვდება და ეტაპობრივად მოიცავს ყველა მუნიციპალიტეტს. „საზოგადოებრივი ცენტრი“, რომელიც თანამედროვე საინფორმაციო-საკომუნიკაციო ტექნოლოგიების ბაზაზე ელექტრონული საქმისწარმოების მეშვეობით აწვდის მოქალაქეებს როგორც სახელმწიფო (უძრავ ნივთებზე უფლებების, იურიდიული პირებისა და სამოქალაქო აქტების რეგისტრაცია; სახელმწიფო სოციალური სერვისები, საარჩევნო მომსახურება და სხვა), ასევე მუნიციპალურ მომსახურებებს, იმავდროულად გახდება ადმინისტრაციული ერთეულის ტერიტორიული ორგანოსა და ადგილობრივი თემის თვითორგანიზების თანამედროვე, მაღალტექნოლოგიური ოფისი; თემის „ფანჯარა“ მთელ მსოფლიოსთან, რომელიც ერთხელ და სამუდამოდ გადაწყვეტს თუნდაც ფიზიკურად ყველაზე დაშორებული თემის კომუნიკაციის პრობლემას და გახდება ადგილობრივი

თვითმმართველობის უშუალოდ განხორციელების, მუნიციპალურ თვითმმართველობაში თანამონაწილეობისა და, ზოგადად, სათემო განვითარების საუკეთესო ინსტრუმენტი.

5.6.2 ამოცანები საშუალოვადიანი პერიოდისათვის (2021 -2025 წწ.)

ყველა მუნიციპალიტეტში ფუნქციური ანალიზის საფუძველზე დასრულდება სტრუქტურული და საკადრო ოპტიმიზაციის პროცესი და ადგილობრივ თვითმმართველობებში პროფესიული სამოხელეო კორპუსის ჩამოყალიბება; დაინერგება და გაფართოვდება მართვის ავტომატიზებული სისტემის შესაძლებლობები; ელექტრონული საქმისწარმოების მაღალი სტანდარტები სრულად გავრცელდება მთელ ადმინისტრაციულ (მათ შორის, „პოლიტიკა-პროგრამა-ბიუჯეტის“ დაგეგმვისა და მართვის) პროცესზე; „საზოგადოებრივი ცენტრების“ პროგრამა მოიცავს საქართველოს ყველა სასოფლო თემს.

5.6.3 ამოცანები გრძელვადიანი პერიოდისათვის (2025-2029 წწ.)

საბოლოოდ, მივიღებთ ინსტიტუციურად გამართულ, ოპტიმალური ადმინისტრაციული სტრუქტურების მქონე, მაღალპროფესიული კადრებით დაკომპლექტებულ, ელექტრონული მმართველობის პრინციპებზე მომუშავე, ფართო შესაძლებლობების მქონე სათემო და მუნიციპალურ ადგილობრივ თვითმმართველობას; სათემო დონეზე ყველა ადმინისტრაციულ ერთეულში ჩამოყალიბებული „საზოგადოებრივი ცენტრები“ ეფექტიანად შეასრულებენ სათემო თვითმმართველობის ოფისების ფუნქციებს და უზრუნველყოფენ მუნიციპალურ თვითმმართველობაში მოქალაქეთა „ქსელურ“ მონაწილეობას.

5.7 დასახლებათა კლასიფიკაცია და მართვის სისტემის სრულყოფა

საქართველო განსახლებათა ტიპოლოგიით ერთ-ერთი ურთულესი ქვეყანაა. აქ განსახლებათა მორფოლოგიაზე სრულად აისახება როგორც ისტორიული კატაკლიზმები, ასევე საბჭოთა ინდუსტრიალიზაციისა და კოლექტივიზაციის შედეგები. საქართველოში სასოფლო დასახლებათა 7 ტიპი გამოიყოფა, საქალაქო დასახლებები კი, ფაქტობრივად, უსისტემო ხასიათდება. ცხადია, შეუძლებელი იქნება დასახლებათა მართვის ეფექტიანი მოდელის შერჩევა მათი კლასიფიციების გარეშე.

5.7.1 ამოცანები მოკლევადიანი პერიოდისათვის (2017 -2021 წწ.)

ევროპის კავშირის დასახლებათა ნომენკლატურაზე დაყრდნობით, მოხდება საქართველოს დასახლებათა კლასიფიკაცია და გამოიყოფა შემდეგი კატეგორიები:

საქალაქო დასახლებები

საქართველოს დედაქალაქი თბილისი (NUTS II რეგიონი);

A კატეგორიის საქალაქო დასახლება - დიდი ქალაქი/ურბანული ცენტრი (*ინგლისური შესატყვისი city*), მოსახლეობა 50-დან 150 ათასამდე და/ან ეროვნული ეკონომიკური ფუნქციის მატარებელი ურბანული ცენტრი;

B კატეგორიის საქალაქო დასახლება - პატარა ქალაქი (*ინგლისური შესატყვისი town*), 3-დან 50 ათასამდე მოსახლე, სასოფლო დასახლებათა ქსელის ეკონომიკური და/ან მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციული ცენტრი;

C კატეგორიის საქალაქო დასახლება - საქალაქო დაბა (*ინგლისური შესატყვისი urban settlement*), მოსახლეობის სიმჭიდროვე 300 მოსახლეზე მეტი 1კმ²-ზე, მოსახლეობა 500 კაციდან 3 ათასამდე;

ქალაქის თემი - დედაქალაქსა და A კატეგორიის საქალაქო დასახლებაში შემავალი ურბანული დასახლება, რომელსაც აქვს საკუთარი ადმინისტრაციული და ეკონომიკური ცენტრი,

რომლის მოსახლეობა 10 ათასს აღემატება;
ქალაქის უბანი/რაიონი - B და C საქალაქო დასახლებების ადმინისტრაციული დაყოფის შედეგად
წარმოქმნილი ტერიტორიული ერთეული.

საქართველოს სასოფლო დასახლებები (ღია სივრცის დასახლება, 1კმ²-ზე 300 მოსახლეზე ნაკლები
სიმჭიდროვით)

A კატეგორიის სასოფლო დასახლება - დიდი სოფელი/სასოფლო დაბა, მოსახლეობა 5-დან 10
ათასამდე, მაღალი სიმჭიდროვის სასოფლო დასახლება, რომლებსაც აქვს საკუთარი
ადმინისტრაციული ცენტრი;

B კატეგორიის სასოფლო დასახლება - სოფელი/თემი, მოსახლეობა 1.5-დან 5 ათასამდე.
განფენილ საოჯახო დასახლებათა ერთობლიობა, რომელთაც აქვთ ერთიანი
საზღვარი და ადმინისტრაციული ცენტრი, საიდანაც უკიდურეს პერიფერიულ
დასახლებამდე ტრანსპორტით გადაადგილების დრო 15 წუთზე ნაკლებია;

C კატეგორიის სასოფლო დასახლება - სოფელი/თემი - მოსახლეობა 1.5 ათასამდე. ცალკე
სასოფლო დასახლება/ან განფენილ საოჯახო დასახლებათა ერთობლიობა,
რომელთაც აქვთ საერთო ადმინისტრაციული ცენტრი.

ზემოთ მოყვანილ დასახლებათა ტიპები პირველი დონის ადგილობრივი ადმინისტრაციული
ერთეულებია (LAU2). მუდმივ დაკვირვებას დასახლებებზე აწარმოებს შესაბამისი კვლევითი
ცენტრი (ობსერვატორია), რომლის ანგარიშიც ყოველ 5 წელიწადში ქვეყნდება. საჭიროებისას,
დასახლებათა რეესტრი განახლდება (კრიტერიუმების დაკმაყოფილების კვალობაზე დასახლების
ერთი კატეგორიიდან ან ტიპიდან მეორეში გადასვლა) 7 წელიწადში ერთხელ.

რაც შეეხება ერთიან ადმინისტრაციულ საზღვრებში მოქცეულ სასოფლო და საქალაქო
დასახლებათა ქსელს (რასაც ადრე რაიონს ეძახდნენ, ხოლო 2006 წლის შემდეგ -
მუნიციპალიტეტს), მიენიჭება მეორე დონის ადმინისტრაციული ერთეულის სტატუსი (LAU1).
ვინაიდან ტერმინი „მუნიციპალიტეტი“ (municipality) ყველა ევროპულ ენაში ქალაქის
ადმინისტრაციის სინონიმია, აუცილებელია უფრო ადეკვატური სახელდების გამოძებნა
ხელისუფლების ამ დონისათვის. ვფიქრობთ, უპრიანია სამხედრო-ტერიტორიული დაყოფის
ისტორიული ტერმინის „სადროშო“ გამოყენება (მაგ: თელავის სადროშო, თელავის
მუნიციპალიტეტის ნაცვლად). შესაბამისად, მეორე დონის ადმინისტრაციული ერთეულის
კლასიფიკატორი იქნება:

სადროშო/დღევანდელი მუნიციპალიტეტი (ინგლისური შესატყვისი *County*) მოსახლეობა 5-იდან -
150 ათასამდე - სხვადასხვა ტიპის და კატეგორიის დასახლებათა ქსელი, რომელშიც,
სასოფლოსთან ერთად, შედის B ან C კატეგორიის ერთი საქალაქო დასახლება მაინც და გახლავთ
სადროშოში (მუნიციპალიტეტში) შემავალ დასახლებათა სოციალ-ეკონომიკური და/ან
ადმინისტრაციული ცენტრი. სადროშოს (მუნიციპალიტეტის) ადმინისტრაციულ ცენტრსა და
ყველაზე დაშორებულ პირველი დონის ადმინისტრაციულ ერთეულს შორის ტრანსპორტით
მგზავრობის ხანგრძლივობა არ უნდა იყოს 45 წუთზე მეტი (გამონაკლისია მაღალმთიანი,
მონყვეტილი დასახლებები).

დასახლებათა ზემოთ მოყვანილი კლასიფიკაცია განისაზღვრება სპეციალური კანონით (ან
თვითმმართველობის კოდექსის შესაბამისი თავით) „დასახლებებისა და ადგილობრივი
ადმინისტრაციული ერთეულების შესახებ“ (ანალოგები: ლატვია, მოლდოვა, ესტონეთი,
ბულგარეთი, ალბანეთი, ხორვატია და ა.შ.).

დევენტრალიზაციის რეფორმის პირველი ციკლის განმავლობაში (2017-2021 წწ.) საქართველოს
მოქალაქეთა კონსტიტუციური უფლება ადგილობრივ თვითმმართველობაზე განხორციელდება
მუნიციპალიტეტის (სადროშოს), ქვეყნის დედაქალაქის თბილისის და A კატეგორიის ქალაქის

დონეზე, პირდაპირი წესით და საყოველთაო კენჭისყრით არჩეული საკრებულოსა და მერის მეშვეობით.

B და C კატეგორიის საქალაქო და სასოფლო დასახლებათა დონეზე იქმნება ტერიტორიულ-ადმინისტრაციული ორგანო და მოქალაქეთა ინსტიტუციური მონაწილეობის ინსტრუმენტი - საბჭო. დასახლებებში, სადაც 100 ნაკლები მოქალაქეა, საბჭოს ქმნის თემის საერთო კრება; თუ მოსახლეობის რაოდენობა 100 მეტია, არჩევნებს ატარებს მუნიციპალიტეტი, ბიულეტენის საშუალებით. ტერიტორიულ ერთეულში, სადაც იქმნება საბჭო, ადმინისტრაციის უფროსს ნიშნავს და ათავისუფლებს მერი, საბჭოს თანხმობის საფუძველზე.

5.7.2 ამოცანები საშუალოვადიანი პერიოდისათვის (2021 -2025 წწ.)

ამ ეტაპზე თბილისსა და A კატეგორიის ქალაქებში განისაზღვრება ქალაქის თემები, მათი საზღვრები და ადმინისტრაციული ცენტრები. ქალაქის თემებში შეიქმნება საბჭოები.

მცირე ქალაქების განვითარებისათვის შედგება სახელმწიფო პროგრამა, რომლის მიზანია B კატეგორიის ქალაქთა სოციალური და ეკონომიკური განვითარება და დაბალანსებული ურბანიზაციის ხელშეწყობა. პარალელურად, მთავრობა გადახედავს სასოფლო განვითარების სტრატეგიას და მოარგებს სათემო განვითარების ისეთ პრიორიტეტებს, როგორცაა: დასახლებათა მონყვეტის დაძლევა, სასოფლო დასახლებებში ცხოვრების დონის ამაღლება, კომუნალური მეურნეობის შექმნა (წყალმომარაგება, გაზმომარაგება, მყარი ნარჩენების შეგროვება და ა.შ), A კატეგორიის სასოფლო დასახლების ეკონომიკაში სოფლის მეურნეობის წილის შემცირება სხვა სექტორთა განვითარების ხარჯზე.

5.7.3. ამოცანები გრძელვადიანი პერიოდისათვის (2025-2029 წწ.)

ამ ეტაპზე სათემო საბჭოები გარდაიქმნება ადგილობრივ წარმომადგენლობით ორგანოებად, რის შედეგადაც ქვეყანა მიიღებს ორდონიან (LAU1 და LAU2) თვითმმართველობის სისტემას, სადაც:

დედაქალაქი, სადროშო (დღევანდელი მუნიციპალიტეტი) და A კატეგორიის საქალაქო დასახლება იქნება ადგილობრივი თვითმმართველობის მეორე დონე (ევროსტატის კლასიფიკაციით - LAU1). აქ წარმომადგენლობითი ორგანო და მერი აირჩევა პირდაპირი წესით (როგორც დღესაა). მისი გაყოფა/გამსხვილება ხდება საქართველოს პარლამენტის დადგენილებით, მასში შემავალი პირველი დონის ერთეულთა წარმომადგენლობითი ორგანოს გადანყვეტილების საფუძველზე და კანონით დადგენილი წესით.

B და C კატეგორიის ქალაქები, ასევე, ქალაქის თემები და ყველა კატეგორიის სასოფლო დასახლება მიეკუთვნება ადგილობრივი თვითმმართველობის პირველ დონეს (LAU2). სათემო თვითმმართველობის ერთეულს სტატუსი ენიჭება საქართველოს პარლამენტის მიერ მიღებული კანონით დადგენილი წესით და ასევე ხდება მისი კლასიფიკაცია. ამ დონეზე საყოველთაო არჩევნების მეშვეობით, მაჟორიტარული წესით აირჩევა წარმომადგენლობითი ორგანო - საბჭო. B კატეგორიის საქალაქო დასახლებებში მერს აირჩევენ პირდაპირი წესით, ხმათა უბრალო უმრავლესობით, C კლასის საქალაქო დასახლებებში, ქალაქის თემებსა და სასოფლო დასახლებებში/თემებში კი - სათემო საბჭოს შემადგენლობიდან.

6. განხორცილებაზე პასუხისმგებელი ორგანოები, მონიტორინგი და შეფასება

საქართველოს პარლამენტთან იქმნება სახელმწიფო კომისია, რომლის მანდატიც გახლავთ დეცენტრალიზაციის გრძელვადიანი სტრატეგიის მომზადება. დეცენტრალიზაციის სამივე

ეტაპისათვის იქმნება ერთიანი სტრატეგია, რომელსაც ამტკიცებს საქართველოს პარლამენტი. სტრატეგიის განხორციელების გეგმა თითოეულ ეტაპისათვის ცალკე შედგება. მას ამტკიცებს და განახორციელებს საქართველოს მთავრობა, ქვეყნის მოსახლეობის, ადგილობრივი თვითმმართველობის ეროვნული ასოციაციისა და საერთაშორისო ორგანიზაციების თანამონაწილეობით. ეს პროცესი დაფინანსდება ცენტრალური და ადგილობრივი ბიუჯეტებიდან.

საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროსთან არსებული რეგიონული განვითარების სახელმწიფო კომისია მონიტორინგს გაუწევს სტრატეგიის განხორციელებას და მოხსენებას წარუდგენს ქვეყნის მთავრობას. შესწორებები სტრატეგიის დოკუმენტში საქართველოს მთავრობის ინიციატივის საფუძველზე შეაქვს პარლამენტს. პარლამენტივე აფასებს სტრატეგიის განხორციელებას ყოველი ადგილობრივი საარჩევნო ციკლის დასრულების შემდეგ.

7. დეცენტრალიზაციისათვის საჭირო ინსტიტუციური გარემო

ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემა სახელმწიფო ხელისუფლების ნაწილია. შესაბამისად, მისი გაძლიერება თავისთავად გულისხმობს საჯარო ხელისუფლების მთლიანი სისტემის რეფორმირებას, რადგან დეცენტრალიზაცია სხვა არაფერია, თუ არა ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებისა და ფინანსების გაზრდა, ცენტრალური მთავრობის უფლებამოსილებისა და ფინანსების შემცირების ხარჯზე.

2016 წლის საკონსტიტუციო რეფორმა თავისთავად გულისხმობს საქართველოს სახელმწიფო მონყობის მოდელისა და მმართველობითი სისტემის ძირეულ ცვლილებას. საპარლამენტო რესპუბლიკის ეფექტიანი ფუნქციონირება წარმოუდგენელია ძლიერი ადგილობრივი თვითმმართველობის, დეკონცენტრირებული ცენტრალური ხელისუფლებისა და მართვის კაბინეტური მოდელის (და არა დარგობრივი სამინისტროების) გარეშე. შესაბამისად, სახელმწიფო ხელისუფლების დეცენტრალიზაცია და ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარება სწორედ ის რომ საპარლამენტო მართვის მოდელზე რეალურად გადასვლის უმთავრესი წინაპირობაა.

ამ დოკუმენტში დასახული ორიენტირების მიღწევა შესაძლებელი რომ გახდეს, საჭიროა, თვითმმართველობის რეფორმა და დეცენტრალიზაციის სტრატეგია იქცეს დიდი პოლიტიკური და მმართველობითი რეფორმის სისტემური ჯაჭვის რგოლად. ეს ჯაჭვი უნდა მოიცავდეს:

ა) სამინისტროთა სექტორული მმართველობიდან საპარლამენტო რესპუბლიკისთვის დამახასიათებელ კაბინეტური მართვის მოდელზე გადასვლას, რაც გულისხმობს საჯარო მართვის უფლებამოსილებათა დეცენტრალიზაციის მაღალ დონეს და, ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოების დეკონცენტრაციის გზით, დარგობრივი მართვის მოდელის ტერიტორიული მართვის მოდელით ჩანაცვლებას; ასევე, ცენტრალური ხელისუფლების დონეზე მცირე მთავრობის მოდელის დანერგვას, ადმინისტრაციული რესურსების მნიშვნელოვან შემცირებას და მის გადანაწილებას სუბნაციონალურ დონეებზე;

ბ) აუცილებელია ქვეყნის ტერიტორიული განვითარების პოლიტიკის შემუშავება, სივრცითი მონყობისა და სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების ინსტრუმენტების შექმნა, განვითარების პოლიტიკის განხორციელებისთვის შესაბამისი ტერიტორიების იდენტიფიცირება, დაგეგმვის რეგიონთა ევროპული კლასიფიკაციის (NUTS) გათვალისწინებით;

გ) დეცენტრალიზაცია და რეგიონული განვითარება მრავალსექტორული და მრავალფუნქციონერული ამოცანაა. შესაბამისად, მისი წარმატებით შესრულებისათვის აუცილებელია სამთავრობო საკოორდინაციო ორგანოს შექმნა პრემიერ-მინისტრის დონეზე, რომლის ამოცანაც იქნება კოორდინაციის გაწევა საქართველოს პარლამენტის მიერ დამტკიცებული სტრატეგიისა და

მთავრობის მიერ მიღებული შესაბამისი გადაწყვეტილებების აღსრულებისათვის;

დ) დეცენტრალიზაცია ხანგრძლივი პროცესია. შესაბამისად, აუცილებელია იმ კვლევითი და შეფასებითი ინსტრუმენტების არსებობა, რომლებიც საშუალებას მოგვცემს გავიგოთ, როგორია განვითარების დინამიკა და სტრატეგიაში შესწორებები შევიტანოთ საჭიროებათა მიხედვით. ამ მიზნით, აუცილებელია ევროპული გამოცდილების გათვალისწინება და ტერიტორიული განვითარების კვლევითი ცენტრის (ობსერვატორიის) შექმნა, სადაც თავმოყრილი იქნება საჭირო სამეცნიერო პოტენციალი და მეთოდლოგია;

ე) საქართველოში ძლიერი თვითმმართველობის დამკვიდრება შეუძლებელია დიდი პოლიტიკური რეფორმის გარეშე, რაც ნიშნავს პოლიტიკის ჩამოყალიბებას (პოლიტიკური საკითხების გადაჭრას) მხოლოდ არჩევითი მანდატით აღჭურვილი თანამდებობის პირის მიერ; ასეთი პირის მიმართ ადმინისტრაციულ/სახელმწიფო აპარატს უნდა ჰქონდეს მაღალი ანგარიშვალდებულება და არა პირიქით. პოლიტიკური რეფორმა თავისთავად მოიცავს ძალოვანი ორგანოების დეცენტრალიზაციასაც და ძლიერ პოლიტიკურ და საზოგადოებრივ კონტროლს მათზე. ფრიად მნიშვნელოვანია შიდა პარტიული დემოკრატიის არსებობა და ფართო წარმომადგენლობა შიდაპარტიულ სტრუქტურებში; ასევე, პირდაპირი დემოკრატიის ინსტიტუტების გამოყენება მაღალი ლეგიტიმაციისა და ჩართულობის მისაღწევად.

ვ) ამათან ერთად, აუცილებელია დეცენტრალიზაციის რეფორმა სრულად პასუხობდეს საქართველოს ევროკავშირთან ასოცირების შეთანხმების ამოცანებს, ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპულ ქარტიას და საქართველოს მიერ ნაკისრ სხვა საერთაშორისო ვალდებულებებს.

დეცენტრალიზაციის რეფორმის წარმატებისათვის აუცილებელია მისი სწორად დაგეგმვა და მართვა დროში. ამ დოკუმენტით შემოთავაზებული სტრატეგიის განრიგი დროში ზუსტად ემთხვევა ქვეყნის გარდაქმნის დეკლარირებულ ამოცანებს. ჩვენი ქვეყანა საპარლამენტო რესპუბლიკის მოდელზე სრულად გადასვლას 2023 წლიდან დაიწყებს, რაც თანხვედბა ამ სტრატეგიის განხორციელების მეორე ციკლის შუაწელს და მესამის (2025-2029) დასაწყისს, როცა ჩვენ ადგილებზე სწორედ საპარლამენტო რესპუბლიკისთვის დამახასიათებელი დეცენტრალიზებული ტერიტორიული მართვის მოდელი უნდა მივიღოთ.

იგივე ითქმის თვითმმართველობის ფინანსური უზრუნველყოფის გეგმაზეც. 2020 წელს სრულდება როგორც საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიის („საქართველო 2020“), ასევე სივრცითი განვითარების გეგმის (2017-2020) განხორციელება, რაც ნიშნავს, რომ ამ ვადის შემდეგ ქვეყანა მიაღწევს ეკონომიკური და სივრცითი განვითარების შედეგებით მაღალ დონეს და გადავა მდგრადი განვითარების პროცესზე. ამ დროისათვის დასრულებული იქნება ყველა ძირითადი ეკონომიკური რეფორმა (მათ შორის, მინისაც) და აზრს დაკარგავს ცენტრალურ დონეზე ადმინისტრაციული და ფინანსური რესურსების ჭარბი კონსოლიდაცია. შესაბამისად, 2025 წლისათვის სახელმწიფომ ის ფინანსური რესურსი (საშემოსავლო გადასახადი და მოგების გადასახადის ნაწილი, დღევანდელი გაანგარიშებით 3 მილიარდ ლარზე მეტი), რომელიც 2005 წელს წაიღო სწორედ ამ ზემოთხსენებულ შესრულების საბაბით, 20 წლის შემდეგ უკან უნდა დაუბრუნოს ადგილობრივ თვითმმართველობას დეცენტრალიზაციის მესამე ეტაპზე მიღებულ უფლებამოსილებათა აღსასრულებად.

სწორედ ასეთი სისტემური და გეგმური მიდგომა გახლავთ გარანტია, რომ საქართველო 2030 წლისათვის საბოლოოდ დაძლევეს საბჭოთა მმართველობის უარყოფით გავლენებს და წარმატებით გადავა ევროპული ქვეყნებისათვის დამახასიათებელი საჯარო მართველობის სისტემაზე.