

პოლიტიკური, ადმინისტრაციული და ფისკალური
დეცენტრალიზაციის ძირითადი გამოწვევები საქართველოში
და გათი გადაჭრის გრძელვადიანი ხედვა



სოციალური
სამართლიანობის
ცენტრი

პოლიტიკური, ადმინისტრაციული და ფისკალური
დეცენტრალიზაციის ძირითადი გამოწვევები
საქართველოში და მათი გადაჭრის გრძელვადიანი ხედვა



დოკუმენტზე პასუხისმგებელი პირი: თამთა მიქელაძე

დოკუმენტის ავტორი: შოთა ნარსია

აკრძალულია აქ მოყვანილი მასალის გადაბეჭდვა, გამრავლება ან გავრცელება კომერციული მიზნით, სოციალური სამართლიანობის ცენტრის წერილობითი ნებართვის გარეშე.

ციტირების წესი: სოციალური სამართლიანობის ცენტრი, შოთა ნარსია, "პოლიტიკური, ადმინისტრაციული და ფისკალური დეცენტრალიზაციის ძირითადი გამოწვევები საქართველოში და მათი გადაჭრის გრძელვადიანი ხედვა", 2026

© სოციალური სამართლიანობის ცენტრი

<https://socialjustice.org.ge/>

info@socialjustice.org.ge

www.facebook.com/socialjustice.org.ge

შინაარსი

მოკლე შინაარსი	4
შესავალი	4
1. დეცენტრალიზაციასთან დაკავშირებული წინადადებები საქართველოში: ძირითადი კონცეფციების მიმოხილვა	6
2. საერთაშორისო სტანდარტებით განსაზღვრული ნორმატიული ჩარჩო	12
3. პოლიტიკური დეცენტრალიზაცია.....	13
3.1. პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის პრობლემები საქართველოში.....	14
3.1.1. ერთდონიანი თვითმმართველობა და დიდი ზომის მუნიციპალიტეტები	14
3.1.2. თვითმმართველობის სათანადოდ განხორციელების პრობლემა დედაქალაქ თბილისში	17
3.1.3. პარტიული და ცენტრალური ხელისუფლების გავლენა ადგილობრივ თვითმმართველობაზე	18
3.2. პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის გაძლიერების გზები	20
3.2.1. თვითმმართველობის რეგიონული დონის მოდელი	20
3.2.2. მუნიციპალიტეტების რაოდენობის გაზრდა.....	22
3.2.3. თვითმმართველი ერთეულის სტატუსის მინიჭება თბილისის რაიონებისთვის	23
4. ადმინისტრაციული დეცენტრალიზაცია.....	24
4.1. ძირითადი პრობლემები ადმინისტრაციული დეცენტრალიზაციის მიმართულებით	27
4.1.1. მუნიციპალიტეტების შეზღუდული უფლებამოსილებები და როლი საჯარო საქმეების მნიშვნელოვან ნაწილში	27
4.1.2. უფლებამოსილებების ნაწილის პრაქტიკაში რეალიზების სისუსტე	29
4.2. ადმინისტრაციული დეცენტრალიზაციის გაძლიერების გზები	30
4.2.1. რეგიონული მმართველობის დონისათვის უფლებამოსილებების გადაცემა	30
4.2.2. მუნიციპალიტეტების უფლებრივი გაძლიერება და მათი რეალიზების ხარისხის ამაღლება 31	
5. ფისკალური დეცენტრალიზაცია	32
5.1. ძირითადი პრობლემები ფისკალური დეცენტრალიზაციის მიმართულებით	33
5.1.1. გადასახადებისა და მოსაკრებლების სიმცირე	33
5.1.2. შეზღუდული ავტონომია სესხებისა და გრანტების მიღებისათვის	35
5.2. ფისკალური დეცენტრალიზაციის გაძლიერების გზები.....	35
6. მოქალაქეთა მონაწილეობა ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში.....	37
6.1. ძირითადი გამოწვევები	37
6.2. მოქალაქეთა მონაწილეობის დონის ამაღლების გზები	38
დასკვნა.....	40
რეკომენდაციები	41

მოკლე შინაარსი

წინამდებარე პოლიტიკის დოკუმენტი მიმოიხილავს დეცენტრალიზაციის პროცესის მდგომარეობას საქართველოში და ფოკუსირდება მის სამ კომპონენტზე: **პოლიტიკურ, ადმინისტრაციულ და ფისკალურ ასპექტებზე**. ანალიზის საფუძველზე იკვეთება, რომ მიუხედავად რიგი ნაბიჯებისა, ქვეყნის მმართველობის სისტემა კვლავ ხასიათდება მაღალი ცენტრალიზაციის ნიშნებით, რაც მნიშვნელოვნად ზღუდავს ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუციურ სიძლიერეს, მოქალაქეთა მონაწილეობას და ადგილობრივი პოლიტიკის რეალურ ეფექტიანობას.

დოკუმენტში წარმოდგენილია როგორც არსებული გამოწვევების ანალიზი, ისე გრძელვადიანი ხედვა მათი გადაჭრის გზებზე. მათ შორის, **განსაკუთრებული ყურადღება ეთმობა რეგიონული თვითმმართველობის დონის ჩამოყალიბებას, მუნიციპალიტეტების ზომის შემცირებას, უფლებამოსილებების რეალურ გადანაწილებას, ფისკალური რესურსების დივერსიფიკაციასა და ფინანსური დამოუკიდებლობის ზრდას.**

დეცენტრალიზაციის გაძლიერება საქართველოში არ წარმოადგენს მხოლოდ მმართველობითი სისტემის ეფექტიანობის საკითხს. ეს არის დემოკრატიული ლეგიტიმაციის, სოციალური თანასწორობისა და ქვეყნის ტერიტორიულად დაბალანსებული განვითარების აუცილებელი წინაპირობა. დოკუმენტი განიხილავს ამ მიზნების მიღწევის ინსტიტუციურ, სამართლებრივ და ფინანსურ პირობებს და ასახავს რეკომენდაციებს, რომლებიც მომავალში შეიძლება სისტემური რეფორმების საფუძველი გახდეს.

შესავალი

საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვით, სახელმწიფო ხელისუფლებისა და თვითმმართველი ერთეულების უფლებამოსილებათა გამიჯვნა **სუბსიდიარობის პრინციპს** ეფუძნება, რაც იმას ნიშნავს, რომ მოქალაქეთა პრობლემები და საჭიროებები მათთან ყველაზე ახლოს მდგომმა ხელისუფლების ორგანომ უნდა გადაჭრას. აღნიშნულის გათვალისწინებით, ყველა საკითხი, რომელიც შეიძლება, უფრო ეფექტიანად მოწესრიგდეს სუბეროვნულ ერთეულში, ცენტრალურის ნაცვლად, ადგილობრივ დონეზე არჩეული ხელისუფლების კომპეტენციაში უნდა ექცეოდეს. ამასთან, პოლიტიკური ავტონომიისა და უფლებამოსილებების მიღებას თან უნდა სდევდეს ადეკვატური ფინანსური გარანტიების შექმნაც. სახელმწიფო ვალდებულია, უზრუნველყოს თვითმმართველი ერთეულის ფინანსური სახსრების შესაბამისობა მის უფლებამოსილებებთან.¹ ამდენად, ცენტრალური ხელისუფლების დონიდან უფლებამოსილებებისა და პასუხისმგებლობების თვითმმართველი ერთეულებისთვის გადაცემა სამ კომპონენტს - პოლიტიკურ, ადმინისტრაციულ და ფისკალურ დეცენტრალიზაციას, მოიცავს.

2020-2025 წლების დეცენტრალიზაციის სტრატეგიით, სრულფასოვანი ადგილობრივი თვითმმართველობის შექმნა, რაც უმთავრეს დემოკრატიულ ინსტიტუტებს შორისაა განხილული, საქართველოში მმართველობის სისტემის რეფორმირების ერთ-ერთ მთავარ ამოცანად გამოცხადდა.

¹ საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 7: ტერიტორიული მოწყობის საფუძველები.

ამავე დოკუმენტში დეცენტრალიზაცია დაკავშირებული იქნა ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე მოქალაქეთა ფუნდამენტური უფლებების რეალიზაციასთან. მასში სამი სტრატეგიული მიზანი იქნა დასახული, რომელთა შორისაა: 1. ადგილობრივი თვითმმართველობის როლის გაზრდა საჯარო საქმეების მნიშვნელოვანი ნაწილის გადაწყვეტაში; 2. ადგილობრივი თვითმმართველობის უზრუნველყოფა შესაბამისი მატერიალური და ფინანსური რესურსებით; 3. სანდო, ანგარიშვალდებული, გამჭვირვალე და შედეგზე ორიენტირებული ადგილობრივი თვითმმართველობის ჩამოყალიბება.² საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს მიერ მომზადებული შუალედური შეფასების ანგარიშის თანახმად, სამივე სტრატეგიული მიზნის ქვეშ მოცემული შედეგების გაზომვის ინდიკატორები 68 პროცენტთან საშუალო მაჩვენებლით მიღწეულად შეფასდა.³ მიუხედავად ამისა, შესრულებული ინდიკატორები, დელეგირებული უფლებამოსილებების არაარსებითი ხასიათისა და არასაკმარისი ფინანსური ავტონომიის კვლავ გამოწვევად არსებობის პირობებში, რეალურად, თვისებრივად მნიშვნელოვნად არ ცვლის ქვეყანაში დეცენტრალიზაციის დონეს. მაგალითად, პირველი სტრატეგიული მიზნის ერთ-ერთი ამოცანის, სუბსიდიარობის პრინციპზე დაყრდნობით ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებათა გაზრდის, გაზომვის ინდიკატორს წარმოადგენდა ხუთი უფლებამოსილების გადაცემა მუნიციპალიტეტებზე, რაც შეფასების თანახმად, 80%-ით შესრულდა და თვითმმართველ ერთეულებს 4 უფლებამოსილება გადაეცათ. ეს უფლებამოსილებებია: საჯარო სკოლების კაპიტალური ხარჯების გაწევა, მოსწავლეთა ტრანსპორტირება, ადგილობრივი ტყის მართვა და უფლებამოსილებები ბავშვთა უფლებების დაცვის სფეროში.

საქართველოში მმართველობის სისტემის კვლავ არასაკმარისად დეცენტრალიზებაზე მეტყველებს საერთაშორისო დაკვირვების ანგარიშებიც. მათ შორის, ევროპის მუნიციპალიტეტებისა და რეგიონების საბჭოს (CEMR) კვლევის თანახმად, 40 ქვეყანას შორის, დეცენტრალიზაციის ხარისხით, რაც მთლიან სამთავრობო ხარჯებში სუბნაციონალური ხელისუფლების დანახარჯების წილით იზომება, საქართველო მხოლოდ 7 სახელმწიფოს უსწრებს (მალტა, კვიპროსი, საბერძნეთი, თურქეთი, უნგრეთი, ბოსნია-ჰერცეგოვინა და მონტენეგრო). ამასთან ერთად, გასათვალისწინებელია ისიც, რომ ამ ქვეყნებიდან ტერიტორიის სიდიდითა და მოსახლეობის რიცხოვნობით საქართველოს მხოლოდ თურქეთი, საბერძნეთი და უნგრეთი აღემატებიან.⁴ კვლევის თანახმად, საქართველო, უნგრეთთან ერთად, ერთ-ერთი ქვეყანაა, სადაც ადგილობრივი თვითმმართველობის დანახარჯების წილი 2010-2020 წლების განმავლობაში ყველაზე მეტად შემცირდა.⁵ დეცენტრალიზაციის პრობლემებზე მიუთითებს ევროკომისიის რეგიონული და ურბანული პოლიტიკის გენერალური დირექტორატის ანგარიშიც, რომლის მიხედვითაც, ევროკავშირის, ევროპის საბჭოსა და ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის წევრ 57 ქვეყანას შორის, ადგილობრივი ავტონომიის ინდექსით, საქართველო

² „დეცენტრალიზაციის სტრატეგია 2020-2025“, საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო, <https://cutt.ly/SrKx0DR5>.

³ „დეცენტრალიზაციის სტრატეგია 2020-2025: შუალედური შეფასების ანგარიში“, საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო, <https://cutt.ly/BrKx2DKS>.

⁴ “European Local Government Finances and Local Autonomy,” Thomas Prorok & Sofia Calzola, <https://cutt.ly/SrKx9N25>.

⁵ “Local Finances and the Green Transition,” Council of European Municipalities and Regions (CEMR), <https://cutt.ly/hrKx3fKe>.

საშუალო მაჩვენებლით ხასიათდება და 32-ე ადგილზეა. ამასთან, აღსანიშნავია, რომ ქვეყანას განსაკუთრებული ჩამორჩენა აქვს ისეთი მიმართულებებით, როგორებიცაა ფისკალური ავტონომია და ფინანსური თვითკმარობა.⁶ სუბნაციონალური ერთეულების საპირისპიროდ, ფინანსური რესურსებისა და პასუხისმგებლობების ჭარბი კონცენტრაცია ცენტრალურ ხელისუფლებაში ასუსტებს ადგილობრივი თვითმმართველობის როლს და აფერხებს როგორც რეგიონების მდგრად სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებას, ისე ძალაუფლების დაბალანსებულ განაწილებას ცენტრსა და პერიფერიას შორის.

იმისათვის, რომ საქართველოში მმართველობის სისტემამ ადეკვატურად უპასუხოს საზოგადოებრივ მოთხოვნილებებს და უზრუნველყოფილ იქნას მოქალაქეთა მონაწილეობა გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში, აუცილებელია ქმედითი რეფორმების გატარება დეცენტრალიზაციის მიმართულებით. მმართველობითი უფლებამოსილებებისა და შესაბამისი რესურსების გადანაწილება ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებებს შორის უნდა დაეფუძნოს არსებული პრობლემების ადეკვატურ და მიუკერძოებელ ანალიზს. აღნიშნულის გათვალისწინებით, წინამდებარე პოლიტიკის დოკუმენტში მიმოხილულია პოლიტიკური, ადმინისტრაციული და ფისკალური დეცენტრალიზაციის კუთხით საქართველოში არსებული ძირითადი გამოწვევები და გრძელვადიანი ხედვა მათი გადაჭრის გზებთან დაკავშირებით.

1. დეცენტრალიზაციასთან დაკავშირებული წინადადებები საქართველოში: ძირითადი კონცეფციების მიმოხილვა

დეცენტრალიზაციის რეფორმა საქართველოში უკვე მრავალი წელია, დღის წესრიგში დგას. ამ პროცესში სამოქალაქო საზოგადოებამ, საერთაშორისო ორგანიზაციებმა და პოლიტიკურმა პარტიებმა მნიშვნელოვანი როლი ითამაშა. თუმცა, არაერთი კონცეფციის შემუშავების მიუხედავად, მათი მნიშვნელოვანი ნაწილი პრაქტიკაში არ განხორციელებულა. ამ მხრივ, ძირითად ხელშემშლელ ფაქტორებს ერთიანი ხედვის ნაკლებობა, საკმარისი პოლიტიკური ნების არარსებობა ან/და სხვადასხვა ჯგუფის მხრიდან წინააღმდეგობა წარმოადგენდა. წინამდებარე დოკუმენტი ითვალისწინებს დეცენტრალიზაციის ძირითადი კონცეფციების მემკვიდრეობას საქართველოში.

1990-იანი წლების საწყისი პერიოდი ადგილობრივ დონეზე არჩეული ორგანოების არასტაბილურობითა და საბჭოთა მემკვიდრეობით მიღებული ცენტრალიზებული სტრუქტურით ხასიათდებოდა. 1997 წელს მიღებულმა ორგანულმა კანონმა „ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ“ მნიშვნელოვნად მოაწესრიგა ქვეყანაში ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემა.⁷ ამასთან, ცენტრალური ხელისუფლების მიერ დანიშნული გუბერნატორებისა და რაიონის გამგებლების მემკვიდრეობით შენარჩუნდა სახელისუფლებო ვერტიკალი.⁸ ამავდროულად, პირველი დონის თვითმმართველი ერთეულების სიმრავლისა და

⁶ “Self-rule index for local authorities in the EU, Council of Europe and OECD countries, 1990-2020,” European Commission, Directorate-General for Regional and Urban Policy, <https://cutt.ly/PrKx32JE>.

⁷ საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ“, საქართველოს პარლამენტი, მიღების თარიღი: 16.10.1997, ძალის დაკარგვის თარიღი: 10.10.2006, <https://cutt.ly/DrKx8B2u>.

⁸ დავით ლოსაბერიძე, კონსტანტინე კანდელაკი, მამუკა აბულაძე, ოთარ კონჯარია, *ადგილობრივი თვითმმართველობა: დამხმარე სახელმძღვანელო სტუდენტებისთვის* (თბილისი: მწვანე კავკასია, 2016), 24.

ფინანსური რესურსების ნაკლებობის პირობებში, ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელება არაეფექტიანი აღმოჩნდა. ამ ყოველივემ აქტუალური გახდა შემდგომი რეფორმირების საჭიროება და საფუძველი ჩაუყარა არაერთ ინიციატივას.

„ვარდების რევოლუციამდე“ წარმოდგენილი ძირითადი კონცეფციები ყურადღებას ამახვილებდა იმ დროისთვის არსებულ იმგვარ გამოწვევებზე, როგორებიც იყო ქვედა დონეზე წვრილი თვითმმართველი ერთეულების სიმრავლე, მართვის სისტემის ირაციონალური ხასიათი და ფისკალური პრობლემები. ამ გამოწვევების საპასუხოდ, არასამთავრობო ორგანიზაციების მიერ წარმოდგენილი ხედვით, არსებული ერთეულები უნდა გამსხვილებულიყო როგორც პირველად (მუნიციპალური), ისე შუალედურ (რაიონული/რეგიონული) დონეზე. ამასთან ერთად, 2001-2002 წლებში, საქართველოს პარლამენტში წარმოდგენილი ფრაქციების მიერ შემუშავდა კანონპროექტებიც. ამ პერიოდში გამოიკვეთა ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფის 4 სხვადასხვა ვარიანტი: 1. მუნიციპალიტეტების რიცხვის ზრდა თვითმმართველი ერთეულების შემდგომი დაყოფის გზით; 2. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორდონიანი სისტემა; 3. ერთდონიანი თვითმმართველობა რაიონულ (დღეს არსებული მუნიციპალიტეტების საზღვრები) დონეზე; 4. ერთდონიანი თვითმმართველობა მუნიციპალურ (2006 წლამდე მდგომარეობით) დონეზე.⁹ თუმცა, არაერთი კანონპროექტისა და წინადადების განხილვის მიუხედავად, ქვეყნის ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის სისტემაში მნიშვნელოვანი ცვლილებები არ შესულა.

2004 წლიდან, „ვარდების რევოლუციის“ შემდეგ, ახალმა ხელისუფლებამ ცენტრალიზაციის გაძლიერების პოლიტიკა აირჩია. პირველი დონის თვითმმართველი ერთეულები, რომლებიც მოსახლეობასთან ყველაზე ახლოს უნდა ყოფილიყო, გაუქმდა, შეიკვეცა ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებები და ავტონომიური ფინანსური წყაროები. სამოქალაქო საზოგადოებამ გააკრიტიკა აღნიშნული ცვლილებები და ხელისუფლებას რეგიონული თვითმმართველობის დონის შემოღებისკენ მოუწოდა, თუმცა ეს წინადადება გათვალისწინებული არ იქნა.¹⁰ 2007 წელს მიღებული იქნა ცვლილება ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების ნაცვლად, საშემოსავლო გადასახადის საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტში ჩარიცხვის თაობაზე. მანამდე მოქმედი წესით, ადგილობრივი ბიუჯეტები ფორმირდებოდა საშემოსავლო, ქონების გადასახადებისა და ადგილობრივი მოსაკრებლებით, იმ ტრანსფერებთან ერთად, რომლებსაც მათთვის ცენტრალური ბიუჯეტი გამოყოფდა. ოპოზიციის განცხადებით, აღნიშნული ცვლილების შედეგად, თვითმმართველობის ორგანოები დაკარგავდნენ ფინანსურ დამოუკიდებლობას, რაც დეცენტრალიზაციის წინააღმდეგ მიმართულ ნაბიჯად შეფასდა.¹¹ მიუხედავად იმისა, რომ თვითმმართველი ერთეულების სიჭარბით გამოწვეული არაეფექტიანობის, საბიუჯეტო დეფიციტისა და კორუფციის მაღალი დონის პირობებში, ხელისუფლების პოლიტიკით

⁹ „მუნიციპალიტეტების საზღვრების ეფექტურობა და ოპტიმიზაციის პერსპექტივები“, ალექსანდრე სვანიშვილი & დავით ლოსაბერიძე, 2002.

¹⁰ „არასამთავრობო ორგანიზაციები რეგიონალურ თვითმმართველობას უჭერენ მხარს“, *Civil Georgia*, 5 თებერვალი, 2004, <https://cutt.ly/BrKx45iy>.

¹¹ „ოპოზიცია საშემოსავლო გადასახადის თვითმმართველობებისაგან ჩამოცილებას აპროტესტებს“, *Civil Georgia*, 22 მაისი, 2007, <https://cutt.ly/6rKx7Ubg>.

დაძლეული იქნა საჯარო პოლიტიკის პრობლემათა მნიშვნელოვანი ნაწილი, მმართველობის ცენტრალიზებამ ადგილობრივი პრობლემების გადაწყვეტაზე პასუხისმგებელი ორგანოს მოსახლეობისგან მნიშვნელოვნად დაშორებას შეუწყო ხელი.

2004-2012 წლებში ხელისუფლების ცენტრალიზებული პოლიტიკის პარალელურად, შემუშავებული იქნა ადგილობრივი თვითმმართველობის მოწყობის ალტერნატიული ხედვები. 2005 წელს, არასამთავრობო ორგანიზაციათა კოალიციის - „ადგილობრივი დემოკრატიისა და თვითმმართველობისთვის“, მიერ წარმოდგენილი იქნა საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობისა და ხელისუფლების დონეებს შორის ადმინისტრაციული, ფინანსური, ქონებრივი და სამართლებრივი უფლებამოსილებების გამიჯვნის კონცეპტუალური მოდელი. ეს მოდელი ითვალისწინებდა 298 ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულისა და 12 ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულის (მხარე) შექმნას, აგრეთვე, დედაქალაქის ფარგლებში ორდონიანი თვითმმართველობის შემოღებას. ორივე დონეზე კომპეტენციები კლასიფიცირებული იქნა სავალდებულო ექსკლუზიურ, ნებაყოფლობით ექსკლუზიურ, დელეგირებულ, ხელისუფლების სხვა დონეებთან საერთო და ნარჩენ უფლებამოსილებებად. ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულისა და მხარის ბიუჯეტის შემოსავლების წყაროებს შორის განისაზღვრებოდა ქონების გადასახადი (სრულად) სათამაშო ბიზნესის გადასახადი (სრულად), მოგებისა (ზიარი) და საშემოსავლო (ზიარი) გადასახადები. ამასთან, წარმოდგენილი მოდელის მიხედვით, მხარის ცენტრ თვითმმართველ ერთეულებს (ბათუმის, ოზურგეთის, ზუგდიდის, ქუთაისის, ცაგერის, გორის, ახალციხის, ბოლნისის, თბილისის, თელავისა და ჟინვალის) მოგებისა და საშემოსავლო და მოგების გადასახადების 100% უნდა მიეღოთ.¹²

საქართველოს დედაქალაქში ორდონიანი თვითმმართველობის განხორციელების ხედვის განვითარებაში მნიშვნელოვანი წვლილი შეიტანა 2005 წელს გამოქვეყნებულმა თბილისის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობისა და მართვის კონცეფციამ. დოკუმენტი, თბილისის მერიას, გაეროს განვითარების პროგრამასა (UNDP) და განვითარებისა და რეფორმების ფონდს (DRF) შორის გაფორმებული კონტრაქტის საფუძველზე, დავით ლოსაბერიძის ხელმძღვანელობით, დამოუკიდებელი ექსპერტების მიერ, მომზადდა. პროექტის განხორციელებაზე პასუხისმგებელ ორგანიზაციას სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტი წარმოადგენდა.¹³

ერთდონიანი თვითმმართველობის პირობებში მუნიციპალიტეტების გამსხვილებამ მოქალაქეების ადგილობრივი ხელისუფლებისგან დაშორება გამოიწვია, ვინაიდან მნიშვნელოვნად გაიზარდა პირველი დონის თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორია და მოსახლეობის რიცხოვნობა, რამაც შეზღუდა გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში თანამონაწილეობის შესაძლებლობებიც. ამ ყოველივემ საფუძველი ჩაუყარა დეცენტრალიზაციის ხედვების კვლავ აქტუალიზებას. 2012 წლის თებერვალში, საქართველოს განვითარების კვლევითმა ინსტიტუტმა, კონსტანტინე კანდელაკის,

¹² „საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობისა და ხელისუფლების დონეებს შორის ადმინისტრაციული, ფინანსური, ქონებრივი და სამართლებრივი უფლებამოსილებების გამიჯვნის კონცეპტუალური მოდელი“, საქართველოს ახალგაზრდა ეკონომისტთა ასოციაცია, მშვიდობის, დემოკრატიისა და განვითარების კავკასიური ინსტიტუტი, სამოქალაქო კულტურის საერთაშორისო ცენტრი, საერთაშორისო ასოციაცია "კვიტას გეორგია", 2005.

¹³ „საქართველოს დედაქალაქის - თბილისის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობისა და მართვის კონცეფცია“, სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტი, 2005.

დავით ლოსაბერიძის, ირაკლი მელაშვილისა და თენგიზ შერგელაშვილის თანაავტორობით, საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემის გაფართოებული კონცეფცია გამოაქვეყნა. ეს კონცეფცია ეფუძნებოდა 2004-2005 წლებში ზემოაღნიშნული ჯგუფის მონაწილეობითა და საერთაშორისო დონორი ორგანიზაციების მხარდაჭერით მომზადებული კანონპროექტების პაკეტს, რომლებიც საქართველოს პარლამენტს ალტერნატიული წინადადებების სახით წარედგინა, თუმცა არ იქნა მიღებული. ახალი რეალობების გათვალისწინებით, ჯგუფის მიერ შემუშავებული კონცეფცია ითვალისწინებდა ორდონიანი თვითმმართველობის მოდელს, რომელშიც პირველი დონე იქნებოდა ქალაქი, სოფელი/თემი, ხოლო მეორე დონის სტატუსი მიენიჭებოდა 11 მხარეს (რეგიონს), რომელიც წარმოადგენდა ადმინისტრაციულ-გეოგრაფიულ და ერთიან ისტორიულ-ეთნოგრაფიულ ერთეულს. წარმოდგენილი ხედვა ასევე ითვალისწინებდა ორდონიანი თვითმმართველობის არსებობას დედაქალაქ თბილისში, სადაც დაახლოებით 25 პირველი დონის თვითმმართველი ერთეული უნდა შექმნილიყო. მუნიციპალიტეტის ფუნქციად განისაზღვრებოდა, უზრუნველყო მოსახლეობის მაქსიმალური ჩართულობა თავისი უშუალო საცხოვრებელი გარემოს მართვისა და ფორმირების პროცესში, ასევე, თავის დასახლებულ პუნქტში მიეწოდებინა მოქალაქეებისთვის სერვისების მაქსიმალური რაოდენობა. რეგიონული ხელისუფლება კი განახორციელებდა იმ უფლებამოსილებებს, კულტურულ და სოციალურ-ეკონომიკურ ფუნქციებს, რისი რესურსებიც არ გააჩნდა თვითმმართველობის პირველ დონეს. კონცეფციის თანახმად, ადგილობრივ და რეგიონულ ხელისუფლებათა შორის გაზიარებულ გადასახადებად უნდა დაწესებულიყო საშემოსავლო გადასახადი, აგრეთვე გათვალისწინებული იყო მოგების გადასახადის 50%-ის გადაცემა რეგიონული თვითმმართველი ერთეულისათვის.¹⁴

2012 წელს ხელისუფლების შეცვლამ ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმირების აქტუალობა ახალ საფეხურზე აიყვანა. ხელისუფლებაში მოსულმა ახალმა გუნდმა ერთ-ერთ მთავარ პრიორიტეტად დეცენტრალიზაცია დაასახელა. 2013 წელს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს მიერ, 25 არასამთავრობო ორგანიზაციის მონაწილეობით, შემუშავდა ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის პროექტი და მასთან დაკავშირებული საკანონმდებლო ცვლილებების პაკეტი. კანონპროექტი ასახავდა ხელისუფლებისა და სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენელთა პოზიციებისა და ხედვების შეჯერებულ ვერსიას.¹⁵ ძირითად ცვლილებას წარმოადგენდა მუნიციპალიტეტების გამგებლებისა და მერების პირდაპირი წესით არჩევის წესი და თვითმმართველი ერთეულების ტერიტორიული ოპტიმიზაცია. თვითმმართველი ქალაქის სტატუსი დამატებით უნდა მიენიჭებოდა იმ ქალაქებს, რომელთა მოსახლეობა არანაკლებ 15 ათას ადამიანს შეადგენდა, გააჩნდა ურბანული მიზიდულობისა და განვითარების პოტენციალი. ამასთან, საქართველოს პარლამენტის დადგენილებით შეიძლებოდა თვითმმართველი ქალაქის სტატუსის მიენიჭება იმ ქალაქისთვისაც, რომლის მოსახლეობაც 15 ათას მცხოვრებზე ნაკლები იყო. სიახლეს წარმოადგენდა ისიც, რომ კანონპროექტი ითვალისწინებდა თბილისში ადმინისტრაციული ტერიტორიული ერთეულების (რაიონები/უბნები) გამოყოფას, რომლებსაც

¹⁴ „საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემის გაფართოებული კონცეფცია“, საქართველოს განვითარების კვლევითი ინსტიტუტი, 2012.

¹⁵ „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ პროექტის შემუშავებაში მონაწილე არასამთავრობო ორგანიზაციების განცხადება, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, 11 ოქტომბერი, 2013, <https://cutt.ly/DrKx689j>.

ეყოლებოდათ არჩევითი წარმომადგენლობითი ორგანო - უბნის საბჭო. იგი უნდა დაკომპლექტებულიყო ადმინისტრაციული ერთეულის ტერიტორიაზე რეგისტრირებული საქართველოს მოქალაქეების მიერ არჩეული არანაკლებ 10 და არაუმეტეს 20 წევრისაგან. კანონპროექტის მიხედვით, სახელმწიფო რწმუნებულის - გუბერნატორის, უფლებამოსილებათა განხორციელების ტერიტორიაზე ასევე უნდა შექმნილიყო მუნიციპალიტეტთა რეგიონული გაერთიანება. გაერთიანების კოლეგიური ორგანო - გაერთიანების საბჭო - უნდა დაკომპლექტებულიყო ამ გაერთიანებაში შემავალი მუნიციპალიტეტების საკრებულოს წევრთაგან. გაერთიანების ხელმძღვანელი პირად კი სახელმწიფო რწმუნებული - გუბერნატორი, განისაზღვრებოდა.¹⁶

საქართველოს პარლამენტში 2013 წელს წარდგენილ კანონპროექტს მნიშვნელოვანი წინააღმდეგობა მოჰყვა. ამ მხრივ განსაკუთრებული აქტიურობით საქართველოს სამოციქულო ავტოკეფალური მართლმადიდებელი ეკლესია გამოირჩეოდა. მათ შორის, საქართველოს კათოლიკოს-პატრიარქმა გამოხატა მოსაზრება, რომ რეფორმის განხორციელება საქართველოს დაშლამდე მიიყვანდა, რასაც ეკლესია არ შეეგუებოდა და ყველაფერს გააკეთებდა იმისთვის, რომ ეს არ შესრულებულიყო.¹⁷ სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენელთა შეფასებით, მსგავსი აქცენტები თვითმმართველობის რეფორმის არსისა და მისი შედეგების თაობაზე ნეგატიური აზრის ფორმირებასა და პროცესის მიმართ უნდობლობას იწვევდა. მათი განცხადებით, ძლიერი თვითმმართველობა, რაც გულისხმობს მოქალაქეებისთვის მეტი შესაძლებლობის მიცემას, მონაწილეობა მიიღონ ხელისუფლების განხორციელების პროცესში, იქნებოდა არა საფრთხე ქვეყნის ერთიანობისთვის, არამედ დემოკრატიული და ეფექტიანი მმართველობის გარანტია.¹⁸ „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ პროექტის საბოლოო ვერსია, რომელსაც მესამე მოსმენით პარლამენტში კენჭი ეყარა, მნიშვნელოვნად განსხვავდებოდა ინიცირებული რედაქციისაგან. კერძოდ, პარლამენტის მიერ 2014 წლის 5 თებერვალს მიღებული კოდექსი ითვალისწინებდა მხოლოდ 7 ახალი თვითმმართველი ქალაქის შექმნას რეგიონულ ცენტრებში. კანონპროექტიდან ამოღებული იქნა თბილისში უბნის საბჭოებისა და რეგიონებში მუნიციპალიტეტების გაერთიანების საბჭოს ფორმირების შესახებ ჩანაწერებიც.

2014 წლის შემდეგ შემუშავებული ძირითადი კონცეფციები იზიარებს ორდონიანი თვითმმართველობისა და მუნიციპალიტეტების ზომის შემცირების საჭიროებას. მათ შორის აღსანიშნავია 2015 წელს ექსპერტთა ჯგუფის მიერ შემუშავებული ქვეყნის ახალი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის ძირითადი მიმართულებები. ამ ხედვის შესაბამისად, გათვალისწინებული იყო 15 ათასზე მეტი მოსახლეობის მქონე ქალაქების ცალკე მუნიციპალიტეტებად გამოყოფა, რაც თვითმმართველი ქალაქების რაოდენობას 22-მდე გაზრდიდა. წარმოდგენილი ხედვა ასევე ითვალისწინებდა თვითმმართველი თემების რაოდენობის

¹⁶ კანონპროექტი: „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო, 07.11.2013, <https://cutt.ly/DrKcqzzg>.

¹⁷ „პატრიარქი: თვითმმართველობის ახალი კოდექსის პროექტი ქვეყნის 'დაშლას' გამოიწვევს“, *Civil Georgia*, 5 დეკემბერი, 2013, <https://cutt.ly/grKcqPPK>.

¹⁸ „სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოების“ განცხადება საქართველოში თვითმმართველობის რეფორმის მნიშვნელობის შესახებ“, სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოება, 5 დეკემბერი, 2013, <https://cutt.ly/irKcq2qs>.

დაახლოებით გასამმაგებას, რის შედეგადაც მუნიციპალიტეტების საშუალო ზომა საშუალოევროპულს მიუახლოვდებოდა.¹⁹ 2023 წელს, ეგნატე შამუგიას ავტორობით გამოქვეყნებულ თვითმმართველობის ინსტიტუციური მოწყობის სტრატეგიაში ასევე წარმოდგენილი იქნა ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის ორდონიანი მოდელი: 1. მუნიციპალური - თვითმმართველობის პირველი დონე, რომელიც ხორციელდება ქალაქის, ან მცირე ქალაქის, დაბის და სოფლების, ან მხოლოდ სოფლების გაერთიანების ფარგლებში; 2. რეგიონული - თვითმმართველობის მეორე დონე, რომელიც ხორციელდება რამდენიმე მუნიციპალიტეტში და მოიცავს ისტორიულად ჩამოყალიბებულ მხარეებს.²⁰

2017 წლიდან დეკლარირებული პოლიტიკის მიუხედავად, საქართველოში დეცენტრალიზაციის პროცესი მნიშვნელოვნად შესუსტდა. 2017 წლის მუნიციპალიტეტის ორგანოთა არჩევნებამდე ხელისუფლებამ, 120-ზე მეტი სამოქალაქო ორგანიზაციის მიმართვის მიუხედავად, უარი ეთქვა 7 თვითმმართველი ქალაქის გაუქმებაზე, აღადგინა 2014 წლამდე არსებული ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობა.²¹ ამასთან ერთად, 2018 წლის მიწურულს განხორციელებული ცვლილებით, მეწარმე ფიზიკურ პირთა საშემოსავლო გადასახადი, რომელიც 2016 წლის 1 იანვრიდან მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტში სრულად ირიცხებოდა, კვლავ სახელმწიფო ბიუჯეტში დაბრუნდა. ამ უკანასკნელი ცვლილების საპასუხოდ, ინოვაციებისა და რეფორმების ცენტრის მიერ 2021 წელს გამოქვეყნებული რეკომენდაციები ითვალისწინებდა ეტაპობრივად საშემოსავლო გადასახადის წილობრივად მუნიციპალიტეტებისთვის დატოვების გეგმას, რასაც არსებითად უნდა გაეზარდა მუნიციპალიტეტების ფინანსური შესაძლებლობები. კერძოდ, დოკუმენტის თანახმად, მიზანშეწონილი იყო 2022 წლის 1 ივლისიდან მუნიციპალიტეტში დარჩენილიყო თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე რეგისტრირებული ფიზიკური პირების საშემოსავლო გადასახადის 30%, 2023 წელს - 40%, 2024 წლიდან კი - 50%.²²

ბოლო წლებში საქართველოს დემოკრატიული უკუსვლა და პოლიტიკური ინსტიტუტების კრიზისი კიდევ უფრო შემაფერხებელი აღმოჩნდა დეცენტრალიზაციის პროცესისთვის. მიუხედავად ამისა, დეცენტრალიზაციის საკითხი კვლავ რჩება ქვეყნის განვითარების დღის წესრიგში. მისი გრძელვადიან სტრატეგიად ჩამოყალიბება აუცილებელია არა მხოლოდ თვითმმართველობის გაძლიერებისა და ადგილობრივ დონეზე მოქალაქეთა მონაწილეობისთვის, არამედ ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის ძალაუფლების გამიჯვნისა და დემოკრატიული კონტროლის მექანიზმების უზრუნველყოფისთვისაც. სწორედ ამ კონტექსტში დეცენტრალიზაცია უნდა განიხილებოდეს როგორც ერთ-ერთი მთავარი ინსტრუმენტი დემოკრატიული მმართველობის განმტკიცებისა და საზოგადოების ნდობის აღდგენის პროცესში.

¹⁹ „ტერიტორიული ოპტიმიზაცია - ურბანული და სასოფლო განვითარება“, ლადო ვარდოსანიძე, კონსტანტინე კანდელაკი, ნათია ნადირაძე, ლიზა სოფრომაძე, მიხეილ ჩიტაძე, 2015.

²⁰ „პოლიტიკური ძალაუფლების დეცენტრალიზაცია“, ეგნატე შამუგია, 22 მაისი, 2023, <https://cutt.ly/1rKcwZgG>.

²¹ „120 ორგანიზაცია პრემიერ-მინისტრს და პარლამენტის თავმჯდომარეს მიმართავს“, სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოება, 30 მარტი, 2017, <https://cutt.ly/mrKcw5gc>.

²² „ფისკალური დეცენტრალიზაცია დოკუმენტებსა და პრაქტიკაში“, თენგიზ შერგელაშვილი, მაისი, 2021, <https://cutt.ly/jrKcea7y>.

2. საერთაშორისო სტანდარტებით განსაზღვრული ნორმატიული ჩარჩო

დეცენტრალიზაციის პროცესის შეფასებისას აუცილებელია საერთაშორისო ნორმატიული ჩარჩოს გათვალისწინება. ქვეყანაში დეცენტრალიზაციის დღის წესრიგი საქართველოს საერთაშორისო ვალდებულებებზე მნიშვნელოვნადაა მიბმული. ეს ჩარჩო განსაზღვრავს მინიმალურ სტანდარტებს, რომლებიც უნდა იყოს ასახული როგორც კონსტიტუციასა და ორგანულ კანონმდებლობაში, ისე ბიუჯეტური პრაქტიკაში.

2004 წლის 26 ოქტომბერს საქართველოს პარლამენტმა ევროპის საბჭოს 1985 წლის 15 ოქტომბრის „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიის“ რატიფიცირება მოახდინა. სახელმწიფომ ქარტიის პირველი თავის 30 პუნქტიდან 24 აღიარა. სავალდებულო იყო, სულ მცირე, 20 პუნქტის, აღიარება. ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის კონცეფციას განსაზღვრავს, როგორც ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების უფლებასა და შესაძლებლობას, კანონის ფარგლებში მოაწესრიგონ და მართონ საზოგადოებრივი საქმეების მნიშვნელოვანი წილი მათი პასუხისმგებლობითა და ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესების შესაბამისად (მე-3 მუხლი). ქარტით დადგენილი ძირითადი პრინციპები მოიაზრებს პირდაპირი, თანასწორი და საყოველთაო ხმის მიცემის საფუძველზე ფარული კენჭისყრით არჩეული ორგანოების არსებობას, კომპეტენციების სფეროს კონსტიტუციით ან კანონით გაწერას, ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების ფინანსური წყაროების თანაზომიერების დაცვას დადგენილ უფლება-მოვალეობებთან, ფინანსურ ავტონომიას, სახელმწიფო ზედამხედველობის პროპორციულობას, მოქალაქეთა ჩართულობის უზრუნველყოფას, მუნიციპალიტეტებს შორის თანამშრომლობის შესაძლებლობას და სხვ. ქარტიის იმპლემენტაციას პერიოდულად აფასებს ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლებების კონგრესი.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის პუნქტები, რომელთა შესრულების ვალდებულებაზე საქართველომ უარი თქვა, უკავშირდება ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოს ადმინისტრაციული საზღვრების დაცვასა და კონსულტაციების გაწევას ყველა იმ საკითხის დაგეგმვასა და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, რომელიც ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებს პირდაპირ ეხება. სახელმწიფომ ასევე უარი თქვა, სავალდებულოდ ელიარებინა ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოთა უფლება, ეკუთვნოდნენ გაერთიანებას მათი საერთო ინტერესების დაცვისა და მხარდაჭერის მიზნით და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა საერთაშორისო გაერთიანებას, აგრეთვე, კანონით დადგენილი პირობების დაცვით, ითანამშრომლონ სხვა სახელმწიფოების ანალოგიურ ორგანოებთან. ამასთან ერთად, აფხაზეთის ავტონომიურ რესპუბლიკასა და ცხინვალის რეგიონში საქართველოს იურისდიქციის სრულად აღდგენამდე საქართველომ აღნიშნულ ტერიტორიებზე ქარტით გათვალისწინებული ვალდებულებების შესრულებაზე პასუხისმგებლობა მოიხსნა.²³

2019 წლის ნოემბერში საქართველოს პარლამენტმა ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის დამატებითი ოქმის რატიფიცირებაც მოახდინა. აღნიშნული დოკუმენტი, რომელსაც

²³ „საქართველოს პარლამენტის დადგენილება „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიის“ რატიფიცირების თაობაზე“, საქართველოს პარლამენტი, 26.10.2024, <https://cutt.ly/trKceHrK>.

ევროპის საბჭოს წევრმა სახელმწიფოებმა ხელი 2009 წლის 16 ნოემბერს, უტრეხტში მოაწერეს, ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობაში მონაწილეობის მიღების უფლებასა და მის უზრუნველსაყოფად გასატარებელ ღონისძიებებს განსაზღვრავს. ოქმის რატიფიცირებით საქართველომ აიღო ვალდებულება, გაატაროს ისეთი ზომები, რომლებიც მოქალაქეთა მონაწილეობის უფლებას ამოქმედებს. მათ შორის, ადგილობრივ ხელისუფლებას უნდა მიენიჭოს უფლებამოსილება, შემოიღოს ისეთი პროცედურები, რომლებიც ადამიანებს საკონსულტაციო პროცესებში, ადგილობრივ რეფერენდუმებსა და პეტიციებში ჩართავს, უზრუნველყოფს მათ წვდომას ადგილობრივი ხელისუფლების ოფიციალურ დოკუმენტებთან, დააკმაყოფილებს იმ პირთა ყველა კატეგორიის საჭიროებებს, რომელთა მონაწილეობას კონკრეტული დაბრკოლება ემუქრება. ოქმი ასევე ითვალისწინებს ადგილობრივი ორგანოების/სამსახურების ფუნქციონირებასთან დაკავშირებულ საჩივრებსა და წინადადებებზე რეაგირების მექანიზმების/პროცედურების უზრუნველყოფას, აგრეთვე, საინფორმაციო და საკომუნიკაციო ტექნოლოგიების გამოყენებას მონაწილეობის უფლების განმტკიცებისა და გამოყენებისათვის.²⁴

ქვეყნის საერთაშორისო ვალდებულებებს დამატებით ადგენს ასოცირების შესახებ შეთანხმება ერთის მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერგიის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებსა და მეორეს მხრივ, საქართველოს შორის. ევროკავშირსა და საქართველოს შორის ასოცირების 2021-2027 წლების დღის წესრიგის ერთ-ერთ პრიორიტეტს წარმოადგენს სანდო, ანგარიშვალდებული, გამჭვირვალე და შედეგზე ორიენტირებული, ახალი ფუნქციებით, პასუხისმგებლობებითა და რესურსებით აღჭურვილი ადგილობრივი თვითმმართველობის უზრუნველყოფა ევროპული სტანდარტების შესაბამისად.²⁵

3. პოლიტიკური დეცენტრალიზაცია

პოლიტიკური დეცენტრალიზაცია გადაწყვეტილების მიღების მექანიზმების ცენტრალურიდან ადგილობრივ ხელისუფლებაზე დელეგირებას გულისხმობს. ის მოიცავს ლეგიტიმურად არჩეული ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოების არსებობას, რომლებიც ახორციელებენ ადგილობრივ თვითმმართველობას, განსაზღვრავენ პრიორიტეტებს და უზრუნველყოფენ ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესების დაცვას. ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიის ხელმომწერი ქვეყნები, რომლებსაც 2004 წელს საქართველოც შეუერთდა, თანხმდებიან, რომ ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოები ნებისმიერი დემოკრატიული რეჟიმის ერთ-ერთ ძირითად საფუძველს წარმოადგენენ.²⁶ პოლიტიკური დეცენტრალიზაცია უზრუნველყოფს მოქალაქეთა უფრო აქტიურ მონაწილეობას ადგილობრივ თვითმმართველობაში, ზრდის ანგარიშვალდებულებას და აუმჯობესებს საჯარო პოლიტიკის შედეგებს.

²⁴ „ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის დამატებითი ოქმი ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობაში მონაწილეობის მიღების უფლების თაობაზე“, საქართველოს საგარეო საქმეთა მინისტრი, 27.11.2019, <https://cutt.ly/lrKcroRh>.

²⁵ „ევროკავშირი-საქართველოს ასოცირების საბჭოს 2022 წლის რეკომენდაცია N 1/2022 ევროკავშირსა და საქართველოს შორის ასოცირების 2021-2027 დღის წესრიგის შესახებ“, ევროკავშირი-საქართველოს ასოცირების საბჭო, გვ. 26, <https://cutt.ly/8rKcrLHQ>.

²⁶ „ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“, სტრასბურგი, 15.10.1985, რატიფიცირებულია საქართველოს პარლამენტის 26.10.2004 წლის N 515 – III დადგენილებით, პრეამბულა.

საქართველოს თვითმმართველ ერთეულებში რეგისტრირებული მოქალაქეები მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობით და აღმასრულებელ ორგანოებს საყოველთაო, თანასწორი და პირდაპირი საარჩევნო უფლების საფუძველზე, ფარული კენჭისყრით, ყოველ ოთხ წელიწადში ერთხელ, ირჩევენ. აღმასრულებელი ორგანოები აღასრულებენ წარმომადგენლობითი ორგანოების გადაწყვეტილებებს და ანგარიშვალდებული არიან მათ წინაშე. საკრებულოს წევრად შეიძლება აირჩეს 21 წელს მიღწეული საქართველოს მოქალაქე, ხოლო მერის შემთხვევაში, პასიური საარჩევნო უფლება 25 წლის ასაკიდან წარმოიშობება.

3.1. პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის პრობლემები საქართველოში

3.1.1. ერთდონიანი თვითმმართველობა და დიდი ზომის მუნიციპალიტეტები

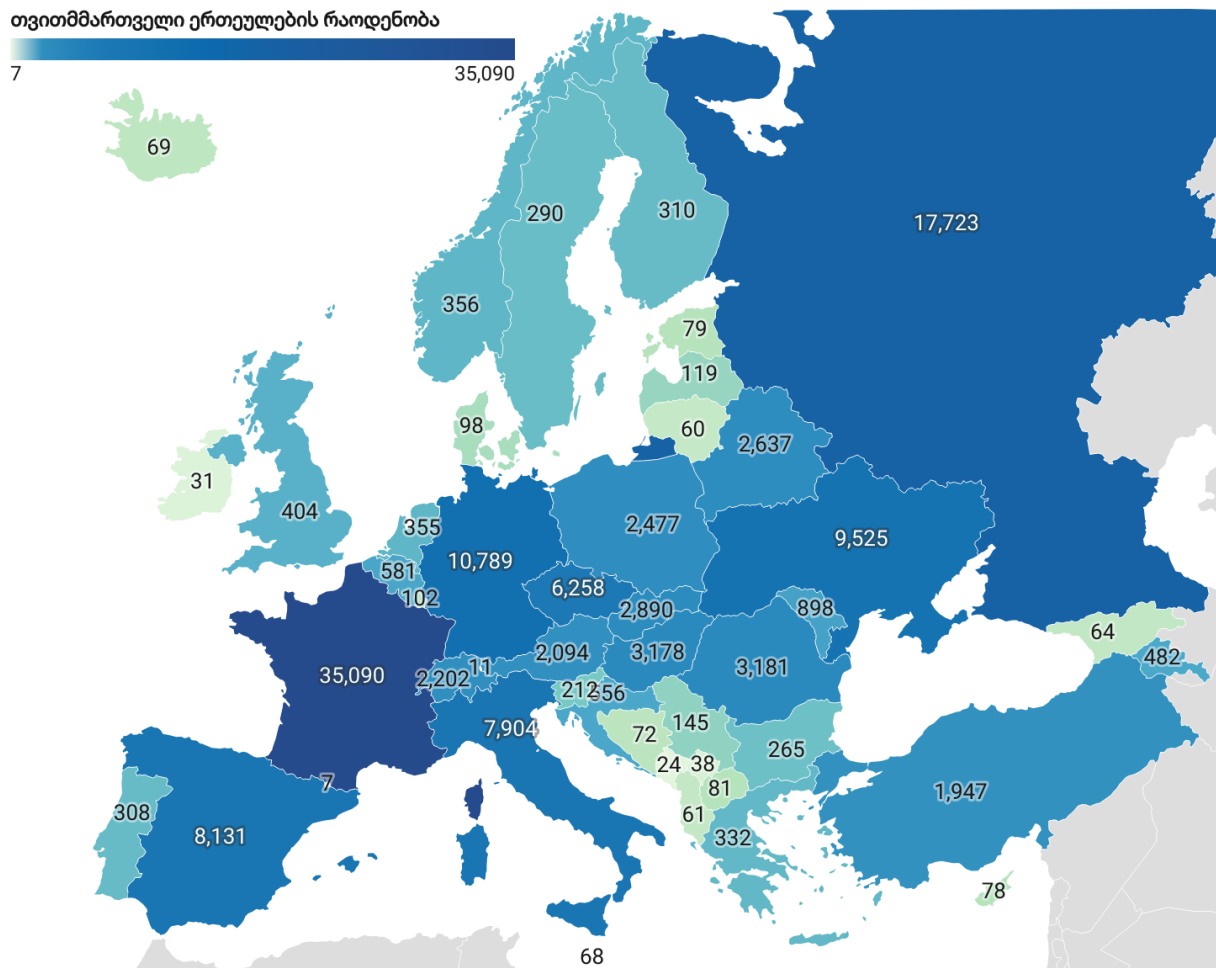
2006 წლიდან საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობა ერთდონიანია და არჩევითი ორგანოები მხოლოდ მუნიციპალიტეტის დონეზეა წარმოდგენილი. რეგიონული განვითარების პოლიტიკა ცენტრალიზებულია და არსებული სისტემა არ იძლევა რეგიონების მრავალმხრივი განვითარების, საერთაშორისო და ეროვნული რესურსების ოპტიმალურად გამოყენებისა და ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესების სათანადოდ გათვალისწინების შესაბამის პირობებს. დე ფაქტოდ არსებულ მხარეებში მმართველობა წარმოდგენილია მხოლოდ გამოყენებითი, მთავრობის მიერ დანიშნული რგოლებით, სახელმწიფო რწმუნებულების სახით. ეს ინსტიტუტი არ მოიაზრებს დემოკრატიული კონტროლისა და მოქალაქეებთან ანგარიშვალდებულების სისტემას და ქმნის ადგილობრივი მოსახლეობის მიერ არჩეულ მუნიციპალურ ორგანოებზე ცენტრალური ხელისუფლების არამართლზომიერი გავლენის ბერკეტს.

ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული განვითარების დინამიკა, ძირითადად, თვითმმართველი ერთეულების რაოდენობის შემცირების ტენდენციას აჩვენებს. მათი ზომა და საზღვრები უკანასკნელი ოცწლეულის განმავლობაში, საქართველოს ცენტრალური ხელისუფლების გადაწყვეტილებით, არაერთხელ შეიცვალა. 2006 წელს განხორციელებული ტერიტორიული რეფორმის საფუძველზე, ქვეყანაში მანამდე არსებული სოფლის, თემის, დაბისა და ქალაქის 1 004 თვითმმართველი ერთეული გაუქმდა და მათ ნაცვლად შეიქმნა 69 მუნიციპალიტეტი, რომლებიც, ძირითადად, მეორე დონის ერთეულების - რაიონებისა და განსაკუთრებული სტატუსის მქონე 5 ქალაქის საზღვრებში გამოიყო. ამასთან, თვითმმართველი ერთეულის სტატუსი მიენიჭათ ერედვის, ქურთის, თიღვისა და აჟარის თემებსაც, რომლებიც 2008 წლის ომის შემდეგ, ახალგორის მუნიციპალიტეტთან ერთად, ოკუპირებულია. 2014 წლის რეფორმით, მუნიციპალიტეტების რაოდენობა 7 თვითმმართველი ქალაქით (ზუგდიდი, ოზურგეთი, ახალციხე, ამბროლაური, თელავი, მცხეთა, გორი) გაიზარდა, თუმცა 2017 წელს ყველა მათგანი გაუქმდა. ამჟამად ქვეყანაში, ფაქტობრივად, 64 მუნიციპალიტეტი არსებობს, რომელთაგან 5 თვითმმართველ ქალაქს, 59 კი თვითმმართველ თემს წარმოადგენს. **თვითმმართველი ერთეულების ეს რაოდენობა საქართველოს დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდეგ ყველაზე მცირერიცხოვანია.** მმართველობის სისტემის ეფექტიანობა გარკვეულ ეტაპზე, ერთი მხრივ, შესაძლოა, მოითხოვდეს ზედმეტად დიდი რაოდენობის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულის არსებობის თავის არიდებას, თუმცა

თვითმმართველი ერთეულების რაოდენობის დრამატულად შემცირებამ, შესაძლოა, ისეთ შედეგებამდე მიგვიყვანოს, რაც ხელს შეუშლის ადგილობრივ თვითმმართველობის არსის განხორციელებას და შეასუსტებს როგორც მოქალაქეთა უშუალო ჩართულობას გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში, ისე მათ მიერ არჩეულ წარმომადგენლებთან კავშირს.

1990-2020 წლებში, თვითმმართველი ერთეულების რაოდენობის პროცენტული შემცირების მაჩვენებლით საქართველო, ევროკავშირის, ევროპის საბჭოსა და ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის წევრ 57 სახელმწიფოს შორის, მხოლოდ ერთ ქვეყანას, საბერძნეთს, ჩამორჩა. **2020 წლის მდგომარეობით, საქართველო თვითმმართველი ერთეულების რაოდენობით, ევროპის 46 ქვეყანას შორის 39-ე ადგილზეა.** ამასთან, მოცემულ ქვეყნებს შორის, ირლანდიის გარდა, ყველა სახელმწიფო, რომელსაც საქართველოზე ნაკლები თვითმმართველი ერთეული აქვს, მნიშვნელოვნად ჩამორჩება ამ მას ფართობითა და მოსახლეობის რაოდენობით.²⁷

სურათი 1. ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების რაოდენობა ევროპის ქვეყნებში, 2022



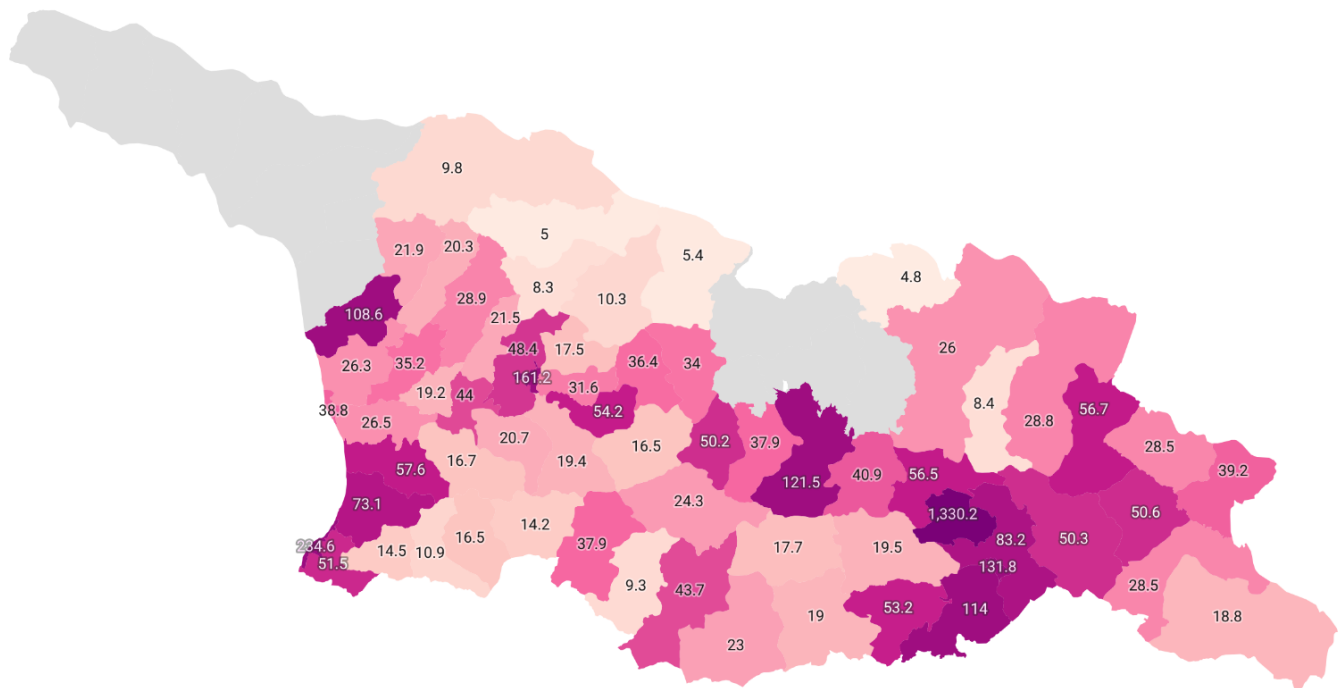
წყარო: European Commission, Directorate-General for Regional and Urban Policy, 2022

²⁷ "Self-rule index for local authorities in the EU, Council of Europe and OECD countries, 1990-2020," European Commission, Directorate-General for Regional and Urban Policy, <https://cutt.ly/PrKx32JE>.

თვითმმართველი ერთეულების რაოდენობის რადიკალურად შემცირებამ მათი მნიშვნელოვნად გამსხვილება გამოიწვია როგორც ტერიტორიის, ისე მოსახლეობის რაოდენობის მიხედვით. მაშინ, როდესაც 2006 წლამდე არსებულ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში საშუალო მოსახლეობა 4 354 იყო, ამჟამად მუნიციპალიტეტის საშუალო მოსახლეობა 61 ათასამდე აღწევს. შედარებისთვის, ევროკავშირის 27 ქვეყანაში მუნიციპალიტეტის მოსახლეობის საშუალო რიცხვი - 5 249-ს უტოლდება. არსებული მდგომარეობით, მუნიციპალიტეტის საშუალო ფართობი საქართველოში 893.4 კმ²-ს შეადგენს, ევროკავშირის ქვეყნებში კი მხოლოდ 52 კმ²-ს.

თვითმმართველ თემებში ქალაქების, დაბებისა და სოფლების რაოდენობა ამ დროისთვის, საშუალოდ, 58-ს უტოლდება. მათ შორის, სოფლების ყველაზე დიდი რაოდენობით დუშეთისა და მესტიის მაღალმთიანი მუნიციპალიტეტები გამოირჩევიან, სადაც სოფლების მნიშვნელოვანი ნაწილი ამჟამად პრაქტიკულად დაცლილია. მნიშვნელოვნად მრავალრიცხოვანი დასახლებებით ხასიათდებიან სხვა მუნიციპალიტეტებიც. მაგალითად, გორის მუნიციპალიტეტში 1 საქალაქო და 119 სასოფლო ტიპის დასახლებაა, თეთრიწყაროს მუნიციპალიტეტში - 2 საქალაქო და 91 სასოფლო დასახლება, ხაშურის მუნიციპალიტეტში - 2 საქალაქო და 82 სასოფლო დასახლება, ოზურგეთის მუნიციპალიტეტში - 6 საქალაქო და 68 სასოფლო დასახლება და ა.შ.²⁸

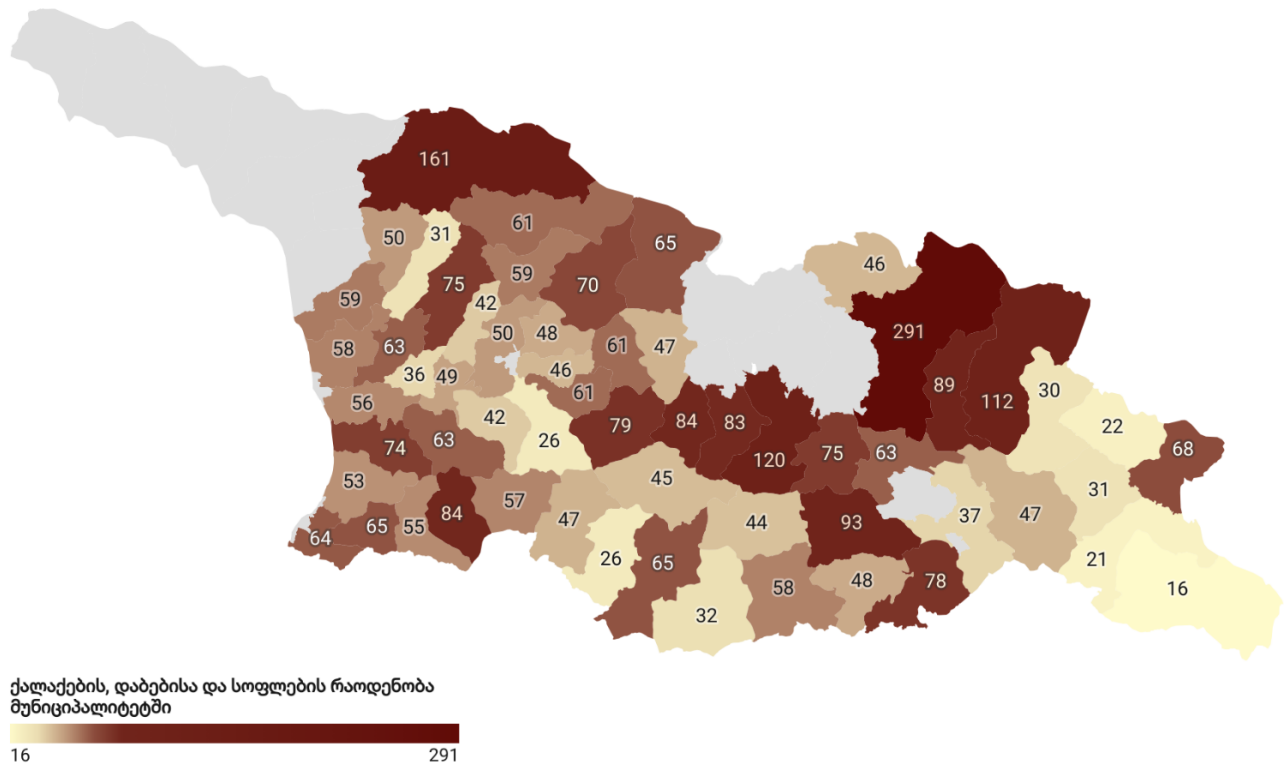
სურათი 2. მოსახლეობის რაოდენობა მუნიციპალიტეტებში (ათასი) 2024 წლის აღწერის მიხედვით



წყარო: 2024 წლის მოსახლეობის და სასოფლო-სამეურნეო აღწერის წინასწარი შედეგები, საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, 2025

²⁸ „სტატისტიკური ინფორმაცია საქართველოს რეგიონებისა და მუნიციპალიტეტების მიხედვით“, საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, <https://cutt.ly/lrKct5P7>.

სურათი 3. დასახლებების რაოდენობა თვითმმართველ თემებში



წყარო: საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, 2025

მსხვილი მუნიციპალიტეტების არსებობის პირობებში, ერთდონიანი ადგილობრივი თვითმმართველობა მნიშვნელოვნად აფერხებს მოქალაქეთა მონაწილეობას თვითმმართველობის განხორციელებაში. მიუხედავად იმისა, რომ მართვის ოპტიმიზაციის მიზნით მუნიციპალიტეტები ადმინისტრაციულ ერთეულებად დაყოფილი, რომლებიც ძირითადად 2006 წლამდე არსებული თვითმმართველი ერთეულების საზღვრებშია, ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესები მუნიციპალიტეტების პრიორიტეტებში სათანადოდ არ აისახება. ამის ძირითადი მიზეზია ის, რომ ადმინისტრაციულ ერთეულებში დანიშნული მერის წარმომადგენლები ანგარიშვალდებულნი არაა ადგილობრივი მოსახლეობის, არამედ აღმასრულებელი ორგანოს წინაშე არიან.

3.1.2. თვითმმართველობის სათანადოდ განხორციელების პრობლემა დედაქალაქ თბილისში

თვითმმართველობის ქმედითი განხორციელება განსაკუთრებულ პრობლემას აწყდება თბილისის მუნიციპალიტეტის შემთხვევაში, სადაც ქვეყნის მოსახლეობის მესამედზე მეტია თავმოყრილი. მოსახლეობის მაღალი კონცენტრაციის პირობებში, დედაქალაქის ფარგლებში მხოლოდ ერთი თვითმმართველი ერთეული არსებობს. მიუხედავად იმისა, რომ თბილისი 10 რაიონად არის დაყოფილი, არცერთ მათგანს არ გააჩნია ავტონომიური იურიდიული სტატუსი, არჩევითი ორგანოები და ბიუჯეტი. რაიონის გამგეობის, როგორც თბილისის მერიის ტერიტორიული

ორგანოს, ხელმძღვანელ პირს - გამგებელს, თბილისის საკრებულოს თანხმობით, თანამდებობაზე თბილისის მერი ნიშნავს, რომელიც მისი განთავისუფლების საკითხს დამოუკიდებლად წყვეტს.

რაიონის დონეზე თვითმმართველი ერთეულის არარსებობა მნიშვნელოვნად ართულებს დედაქალაქის მოსახლეობის ეფექტიან მონაწილეობას თვითმმართველობის განხორციელებაში. არსებული ინსტიტუციური მოწყობის პირობებში მნიშვნელოვან დაბრკოლებას წარმოადგენს დედაქალაქის რაიონების/უბნების სპეციფიკური საჭიროებების სათანადო განხილვა გადაწყვეტილებების მიმღები პირებისა და ადგილობრივი მოსახლეობის თანამონაწილეობით. მილიონზე მეტი მოსახლეობის მქონე ქალაქში მოქალაქეთა მნიშვნელოვანი ნაწილის ჩართვა საკრებულოსა თუ მისი კომისიების სხდომებში პრაქტიკულად შეუძლებელია, რაც ზრდის რისკს, რომ ადგილობრივი საკითხები და მცირე ერთეულების პრობლემები ინსტიტუციონალიზებული მექანიზმების მიღმა დარჩეს. ეს ქმნის დიდ დაშორებას მოსახლეობასა და გადაწყვეტილების მიმღებ ორგანოებს შორის, ამცირებს ანგარიშვალდებულებას და ხელს უწყობს გადაწყვეტილებების მიღებას საჯარო განხილვებისა და მოქალაქეებთან კონსულტაციების გარეშე, რაც საბოლოოდ ასუსტებს ადგილობრივი დემოკრატიის ხარისხს. აღსანიშნავია, რომ ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტისა (IDFI) და სხვა ორგანიზაციების მონიტორინგის შედეგების მიხედვით, ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტში 2019-2023 წლებში ადგილობრივი თვითმმართველობის ინდექსის დინამიკური ვარდნა დაფიქსირდა.²⁹ ამასთან ერთად, ამავე პერიოდში საკრებულოს სხდომებში მოქალაქეთა მონაწილეობის უზრუნველყოფით თბილისი, 64 მუნიციპალიტეტს შორის, 25-ე ადგილზე აღმოჩნდა, საკრებულოს კომისიის სხდომებში მოქალაქეთა მონაწილეობის უზრუნველყოფით კი - მხოლოდ 41-ე ადგილზე. მოქალაქეთა მონაწილეობის ისეთი ფორმები, როგორებიცაა დასახლების საერთო კრება, პეტიცია, სამოქალაქო ბიუჯეტი, დედაქალაქში პრაქტიკულად საერთოდ არ ფუნქციონირებდა, ხოლო მაღალი საზოგადოებრივი ინტერესის მქონე საკითხებზე საჯარო განხილვების გამართვის შემთხვევა უკანასკნელად მხოლოდ 2019 წლის შეფასებაში დაფიქსირდა. ამასთან ერთად, კანონმდებლობით დადგენილი მექანიზმების მიღმა, მუნიციპალიტეტს საერთოდ არ გამოუყენებია მოქალაქეთა მონაწილეობის დამატებითი ფორმები.³⁰

3.1.3. პარტიული და ცენტრალური ხელისუფლების გავლენა ადგილობრივ თვითმმართველობაზე

პოლიტიკური დეცენტრალიზაციისთვის დამატებით პრობლემას წარმოადგენს პარტიული პოლიტიკისა და ცენტრალური ხელისუფლების გავლენის დომინირება თვითმმართველ ერთეულებში. ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების ფუნქციონირებისას თვალსაჩინოა ცენტრალური პარტიული სტრუქტურების გამოკვეთილი როლი, რაც ზღუდავს ადგილობრივ თვითმმართველობათა დამოუკიდებლობას და აბრკოლებს ადგილობრივი ინიციატივების წახალისებას. მიუხედავად იმისა, რომ საარჩევნო კანონმდებლობა, პოლიტიკურ პარტიებთან ერთად, მერობისა და საკრებულოს მაჟორიტარი დეპუტატობის კანდიდატების წარდგენის უფლებას საინიციატივო ჯგუფებსაც ანიჭებს, ადგილობრივი თვითმმართველობის

²⁹ „ადგილობრივი თვითმმართველობის ინდექსი, საქართველოს მუნიციპალიტეტების ერთიანი ეროვნული შეფასება (2023)“, ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი.

³⁰ „ადგილობრივი თვითმმართველობის ინდექსი“, ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი.

დაკომპლექტების პროცესი, ფაქტობრივად, პოლიტიკური პარტიების მიერ არის მონოპოლიზებული. მაგალითად, მუნიციპალიტეტის ორგანოთა 2021 წლის არჩევნებში ნომინირებული მერობის კანდიდატების 95% და მაჟორიტარი დეპუტატობის კანდიდატთა 98% პოლიტიკურ პარტიებს წარმოადგენდა; არჩეული თანამდებობის პირებს შორის კი ყველა მერი და 661-დან 658 მაჟორიტარი დეპუტატი პოლიტიკური პარტიის მიერ იყო წარდგენილი.

ცხრილი 1. 2021 წლის მუნიციპალიტეტის ორგანოთა არჩევნებში ნომინირებული კანდიდატებისა და არჩეული პირების რაოდენობა წარმდგენი სუბიექტების მიხედვით

მუნიციპალიტეტის პოლიტიკური თანამდებობა		რეგისტრირებული კანდიდატების რაოდენობა		არჩეული თანამდებობის პირების რაოდენობა	
		პარტიებიდან	საინიციატივო ჯგუფებიდან	პარტიებიდან	საინიციატივო ჯგუფებიდან
მერი		227 (94.98%)	12 (5.02%)	64 (100%)	0 (0%)
საკრებულოს წევრი	მაჟორიტარული ოლქებიდან	2 715 (97.98%)	56 (2.02%)	658 (99.55%)	3 (0.45%)
	მრავალმანდატიან ოლქში	18 895 (100%)	დაუშვებელია	1 398 (100%)	დაუშვებელია
	სულ	21 610 (99.74%)	56 (0.26%)	2056 (99.85%)	3 (0.15%)

წყარო: საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისია, 2021

ადგილობრივ პოლიტიკაზე პარტიების გავლენის მაღალ მაჩვენებელს საქართველოში მსხვილი მუნიციპალიტეტების არსებობაც უწყობს ხელს. **ზოგადად, შეიძლება ითქვას, რომ რაც უფრო მცირეა ადგილობრივი თვითმმართველობის დონე და თვითმმართველი ერთეულის ზომა, მით უფრო ძლიერდება უპარტიო აქტორების გავლენა ადგილობრივ არჩევნებსა და პოლიტიკაზე;** თვითმმართველი ერთეულების გამსხვილებასთან ერთად კი ძლიერდება პარტიული პოლიტიკოსების როლი. მაგალითად, პოლონეთში, სადაც ადგილობრივი თვითმმართველობის სამი დონეა გამოყოფილი, 2018 წლის არჩევნებში როგორც პარტიების მიერ წარდგენილი კანდიდატების, ისე არჩეული წარმომადგენლების წილი მუნიციპალურ დონეზე 30%-ს შეადგენდა, რაიონის (პოვიატის) დონეზე, შესაბამისად, 53 და 54 %-ს, ხოლო სავოევოდოს დონეზე, რომელიც ყველაზე მსხვილი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულია - 88-96 %-ს. ამასთან, მაშინ, როდესაც 20 ათასზე ნაკლები რეზიდენტისგან შემდგარ მუნიციპალიტეტებში პარტიული კანდიდატებისა და არჩეული წარმომადგენლების წილი, ორივე შემთხვევაში, მხოლოდ 27%-ით შემოიფარგლებოდა, მუნიციპალიტეტებში, სადაც რეზიდენტთა რიცხვი 100 ათასს აღემატებოდა,

რეგისტრირებული კანდიდატების 60% და არჩეული დეპუტატების 70% პოლიტიკურ პარტიებს წარმოადგენდა.³¹

3.2. პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის გაძლიერების გზები

3.2.1. თვითმმართველობის რეგიონული დონის მოდელი

არსებული პრობლემების ანალიზი თვითმმართველობის მეორე დონის საჭიროებაზე მიუთითებს. რეგიონული თვითმმართველობა საშუალებას მისცემდა ქვეყნის მხარეებს, შეიმუშაონ საკუთარი განვითარების სტრატეგიები, ეფექტიანად გადაანაწილონ რესურსები ადგილობრივ საჭიროებებზე დაყრდნობით, განახორციელონ ინფრასტრუქტურული, სოციალური, ეკოლოგიური თუ სხვა სახის პროექტები ადმინისტრაციულ საზღვრებში და უზრუნველყონ მოქალაქეთა თანამონაწილეობა გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში. ასეთი მოდელი უკვე ფუნქციონირებს ევროკავშირის არაერთ ქვეყანაში. მათი გამოცდილება მიუთითებს, რომ მეორე დონის თვითმმართველობა ზრდის ეფექტიანობას, მოქნილობასა და დემოკრატიულ კონტროლს.

ცხრილი 2. თვითმმართველი ერთეულების რაოდენობა ორდონიანი ადგილობრივი თვითმმართველობის მქონე ევროპულ ქვეყნებში

ქვეყანა	ფართობი (ათასი კმ²)	მოსახლეობა (მლნ)	თვითმმართველი ერთეულების რაოდენობა		
			მუნიციპალური დონე	რეგიონული დონე	სულ
დანია	42.9	5.91	98	5	103
ფინეთი	338.4	5.56	309	22	331
შვედეთი	447.4	10.49	290	21	311
ნიდერლანდები	37.4	17.70	342	12	354
ნორვეგია	323.3	5.46	357	15	372
სლოვაკეთი	49.0	5.49	2927	8	2935
უნგრეთი	93.0	9.68	3155	19	3174
ჩეხეთი	78.9	10.69	6258	14	6272

წყარო: OECD, 2024

რეგიონული თვითმმართველობის დონის შემოღება მოითხოვს, რომ სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციის სამოქმედო ტერიტორიაზე არსებულ მხარეებს მიენიჭოს საჯარო სამართლის იურიდიული პირის სტატუსი და განისაზღვროს წარმომადგენლობითი ორგანო (რეგიონული საბჭო ან საკრებულო), რომელიც აირჩევა მუნიციპალიტეტების ორგანოების პარალელურად, რეგიონის ტერიტორიაზე რეგისტრირებული ამომრჩევლების მიერ, საყოველთაო, თანასწორი,

³¹ Marcin Czyżniewski, "Nonpartisan Electoral Committees in Local Government Elections in Poland in 2018", Polish Political science Yearbook, 48(3) (2019): 624-625.

პირდაპირი და ფარული არჩევნების გზით, ყოველ 4 წელიწადში ერთხელ. რეკომენდებულია, რეგიონის წარმომადგენლობითი ორგანო დაკომპლექტდეს შერეული წევრობის პროპორციული საარჩევნო სისტემით ან ღია სიითი პროპორციული სისტემით იმ დაშვებით, რომ კანდიდატების წარდგენის უფლება საინიციატივო ჯგუფებსაც შეეძლება. არჩეული წარმომადგენლობითი ორგანო დააკომპლექტებს რეგიონის აღმასრულებელ ორგანოს/მის ხელმძღვანელ პირს და დაამტკიცებს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულის ბიუჯეტს.

მხარის წარმომადგენლობითი ორგანოს წევრთა რაოდენობა უნდა განისაზღვროს რეგიონის მოსახლეობისა და ფართობის მიხედვით. ამ პროცესში შეიძლება გათვალისწინებული იქნას **ტააგეპერას კუბური ფესვის წესი**, რომლის მიხედვითაც, წარმომადგენლობითი ორგანოს ოპტიმალური ზომა მოსახლეობის რაოდენობიდან კუბური ფესვის შესაბამის ნატურალურ რიცხვს უტოლდება.³² მაგალითად, ამ წესის შესაბამისად, რეგიონების წარმომადგენლობითი ორგანო შეიძლება მერყეობდეს ქვემოთ წარმოდგენილი ადგილების რაოდენობის ფარგლებში.

ცხრილი 3. რეგიონების წარმომადგენლობითი ორგანოს პოტენციური შემადგენლობა

რეგიონი	მოსახლეობის რაოდენობა (ათასი)	წარმომადგენლობით ორგანოში ადგილების ოპტიმალური რაოდენობა
კახეთი	301.4	67
მცხეთა-მთიანეთი	95.7	46
შიდა ქართლი	250.6	63
ქვემო ქართლი	438.4	76
სამცხე-ჯავახეთი	152.3	53
იმერეთი	505.5	80
რაჭა-ლეჩხუმი და ქვემო სვანეთი	28.9	31
სამეგრელო-ზემო სვანეთი	309.1	68
გურია	100.8	47

წყარო: ავტორის გაანგარიშება საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის 2024 წლის მოსახლეობის აღწერის მონაცემებსა და ტააგეპერას კუბური ფესვის წესზე დაყრდნობით

³² Rein Taagepera, "The size of national assemblies," *Social Science Research* 1, no. 4, (1972): 385-401.

3.2.2. მუნიციპალიტეტების რაოდენობის გაზრდა

მსხვილი მუნიციპალიტეტების არსებობით გამოწვეული პრობლემების საპასუხოდ, მნიშვნელოვანია თვითმმართველი ერთეულების რაოდენობის გაზრდა. უფრო მცირე ზომის მუნიციპალიტეტების არსებობა ხელს შეუწყობს ადგილობრივი მოსახლეობის მეტ ჩართულობას თვითმმართველობის განხორციელებაში, რაც გამოიხატება როგორც მოქალაქეთა მხრიდან ადგილობრივი პოლიტიკით მეტად დაინტერესებით, ისე თანამონაწილეობის არსებული ფორმების ეფექტიანად დანერგვის გაზრდილი პრაქტიკული შესაძლებლობებით. ამასთან ერთად, ის შეიძლება გახდეს ადგილობრივ პოლიტიკაზე პარტიული და ცენტრალური ხელისუფლების გავლენის შემცირების წინაპირობაც. ეს არ უნდა იქნას გაგებული, როგორც უპარტიო აქტორებით პოლიტიკური პარტიების ჩანაცვლების საჭიროება. პარტიული გავლენის შემცირება, უპირველესად, მოიაზრებს პოლიტიკური გაერთიანებების ცენტრალური სტრუქტურების ადგილობრივ წარმომადგენლებზე გავლენის ხარისხის შემცირებას და მეტ აქცენტს ადგილობრივ პრობლემებთან დაკავშირებულ დისკუსიებზე. მნიშვნელოვანია, ადგილობრივ პოლიტიკაში სათანადოდ ჩართვა არ იყოს დაკავშირებული მხოლოდ პოლიტიკურ პარტიაში გაწევრიანებასა და გაერთიანების ცენტრალური ხელმძღვანელობის მხრიდან კეთილგანწყობის მოპოვებასთან.

თვითმმართველ თემების იმ ადმინისტრაციულ ცენტრებს, რომლებიც გამოირჩევიან ურბანული განვითარებით, მოსახლეობის შედარებით დიდი რაოდენობითა და მისი ზრდის ტენდენციით, მნიშვნელოვანია, მიენიჭოთ თვითმმართველი ქალაქის სტატუსი. მაგალითად, ასეთ ქალაქებს წარმოადგენენ ზუგდიდი და გორი, სადაც 2024 წლის აღწერის პირველადი შედეგებით, 50 ათასიდან 60 ათასამდე ადამიანი ცხოვრობს. დამატებით, თვითმმართველი ქალაქების სტატუსი შეიძლება აღუდგეთ რეგიონების ადმინისტრაციულ ცენტრებს.

არსებული თვითმმართველი თემების ფარგლებში, რომლებიც შედარებით მრავალრიცხოვანი მოსახლეობითა და დიდი ტერიტორიით გამოირჩევიან, შესაძლებელია, გამოიყოს ორი ან რამდენიმე მუნიციპალიტეტი. თვითმმართველი თემების დაყოფა და ახალი მუნიციპალიტეტების შექმნა მნიშვნელოვნად შეამცირებს მუნიციპალიტეტებში მოსახლეობის საშუალო რაოდენობას, რაც ხელს შეუწყობს ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებას მოქალაქეთა მეტი ჩართულობით, ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესების მეტად გათვალისწინებას, საქალაქო და სასოფლო დასახლებების ინტერესთა დაბალანსებას, საჯარო პრობლემების სწრაფად მოგვარებას და რეალური ავტონომიის მიღწევას. ამ მიზნით, მაგალითად, ზუგდიდის მუნიციპალიტეტში, ქალაქ ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის გარდა, შეიძლება ორი თვითმმართველი თემის ფორმირებაც, რომელთაგან ერთის ადმინისტრაციული ცენტრი განთავსდება ანაკლიაში და გააერთიანებს მასთან ახლომდებარე სხვა დასახლებებს, ხოლო დარჩენილი სოფლები გაერთიანდებიან ერთ სათემო მუნიციპალიტეტში. ამას გარდა, სულ მცირე თითო თვითმმართველი ერთეული შეიძლება გამოიყოს იმ მუნიციპალიტეტებიდან, რომლებშიც, ადმინისტრაციულ ცენტრთან ერთად, შედის სხვა ქალაქი ან/და დაბაც, რომლის მოსახლეობაც 2 500-ს აღემატება. ამ საქალაქო დასახლებებისა და მიმდებარე სოფლების საფუძველზე, შესაძლებელია, ქვემოთ წარმოდგენილი მუნიციპალიტეტებიდან გამოიყოს ახალი თვითმმართველი ერთეულები:

- ქობულეთის მუნიციპალიტეტიდან - ჩაქვის მუნიციპალიტეტი (ადმინისტრაციული ცენტრი - დაბა ჩაქვი);
- ხაშურის მუნიციპალიტეტიდან - სურამის მუნიციპალიტეტი (ადმინისტრაციული ცენტრი - დაბა სურამი);
- ბოლნისის მუნიციპალიტეტიდან - კაზრეთის მუნიციპალიტეტი (ადმინისტრაციული ცენტრი - დაბა კაზრეთი);
- ახალციხის მუნიციპალიტეტიდან - ვალეს მუნიციპალიტეტი (ადმინისტრაციული ცენტრი - ქალაქი ვალე);
- სიღნაღის მუნიციპალიტეტიდან - წნორის მუნიციპალიტეტი (ადმინისტრაციული ცენტრი - ქალაქი წნორი);
- ოზურგეთის მუნიციპალიტეტიდან - ლაითურის მუნიციპალიტეტი (ადმინისტრაციული ცენტრი - დაბა ლაითური);
- ქარელის მუნიციპალიტეტიდან - აგარის მუნიციპალიტეტი (ადმინისტრაციული ცენტრი - დაბა აგარა);
- დუშეთის მუნიციპალიტეტიდან - ჟინვალის მუნიციპალიტეტი (ადმინისტრაციული ცენტრი - დაბა ჟინვალი);
- ზესტაფონის მუნიციპალიტეტიდან - შორაპნის მუნიციპალიტეტი (ადმინისტრაციული ცენტრი - დაბა შორაპანი);
- ბორჯომის მუნიციპალიტეტიდან - ბაკურიანის მუნიციპალიტეტი (ადმინისტრაციული ცენტრი - დაბა ბაკურიანი).

3.2.3. თვითმმართველი ერთეულის სტატუსის მინიჭება თბილისის რაიონებისთვის

დედაქალაქის ფარგლებში მუნიციპალურ მართვაში ადგილობრივი მოსახლეობის ჩართულობის ამაღლებისთვის მნიშვნელოვანია, რომ ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტი დაიყოს, სულ მცირე, ათ თვითმმართველ ერთეულად, არსებული ადმინისტრაციული რაიონების ან მათ მოდიფიცირებულ საზღვრებში. ამასთანავე, თავად თბილისს უნდა მიენიჭოს განსაკუთრებული სტატუსი, მეორე დონის თვითმმართველი ერთეულის სახით, რაც უზრუნველყოფს მრავალდონიან მმართველობას დედაქალაქის შიგნით. ამგვარი მოდელი თბილისს დაახლოებს იმ საერთაშორისო პრაქტიკასთან, რომელიც არაერთ მსხვილ ქალაქში, მათ შორის, ბერლინში, პარიზში, ვილნიუსსა და ბუქარესტში, მოქმედებს, სადაც დედაქალაქის სხვადასხვა უბანს გარკვეული ხარისხის თვითმმართველობა და არჩევითი ორგანო გააჩნია. მაგალითად, პოლონეთის დედაქალაქი ვარშავა, რომელიც სპეციალური სტატუსით სარგებლობს, დაყოფილია 18 რაიონად. ადგილობრივი მოსახლეობა, საქალაქო თვითმმართველობის ორგანოების პარალელურად, ირჩევს ქალაქის რაიონის საბჭოს წევრებსაც, რომლებიც შემდგომში აღმასრულებელ ორგანოს - გამგეობას აყალიბებენ.³³ ორდონიანი მოდელის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი დადებითი შედეგია წარმომადგენლობის ხარისხის გაუმჯობესება.

³³ Poland, European Committee of the Regions, <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Poland.aspx>; Małgorzata Kmak, The Municipal Council in the Polish Local Government Structure: Selected Aspects, DOI 110.4467/24497800RAP.20.007.12901.

მცირე ტერიტორიულ ერთეულებში არჩეული წარმომადგენლები უკეთ იცნობენ კონკრეტული უბნის სოციალურ, ეკონომიკურ და ინფრასტრუქტურულ პრობლემებს, ხოლო მოქალაქეებისთვის ისინი უფრო ხელმისაწვდომები არიან როგორც ფორმალური, ისე არაფორმალური კომუნიკაციის გზებით. ეს ქმნის პასუხისმგებლობის უფრო მკაფიო ჯაჭვს და ამცირებს დისტანცირებული მმართველობის განცდას, რომელიც ხშირად ახასიათებს დიდ ქალაქებს ერთდონიანი თვითმმართველობის პირობებში. ამდენად, ორდონიანი თვითმმართველობის მოდელი ეფექტიანად პასუხობს დიდ ქალაქებში მმართველობის მასშტაბის პრობლემას. ის აძლიერებს ადგილობრივ დემოკრატიას, ზრდის მოქალაქეთა რეალურ ჩართულობას და იმას უზრუნველყოფს, რომ მცირე ერთეულების პრობლემები არ დარჩეს ინსტიტუციონალიზებული მექანიზმების მიღმა და გადაიქცეს საჯარო პოლიტიკის ფორმირების ლეგიტიმურ და რეგულარულ ნაწილად.

თვითმმართველი ერთეულების შექმნა თბილისის რაიონების საზღვრებში მნიშვნელოვნად გააუმჯობესებდა მოქალაქეთა მონაწილეობას ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობაში, გაზრდიდა ანგარიშვალდებულებას, გააძლიერებდა ადგილობრივ დემოკრატიას და გაზრდიდა მენეჯმენტის ეფექტიანობას. ამასთან ერთად, სხვადასხვა რაიონისთვის სპეციფიკური საჭიროებებისა და პრიორიტეტების უკეთ გათვალისწინება გახდებოდა შესაძლებელი, რაც თბილისის დაეხმარებოდა, უფრო მოქნილი და რეაგირებადი გამხდარიყო ურბანული გამოწვევების მიმართ.

ამ მოდელის თანახმად, თითოეულ რაიონს ექნება საკუთარი წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოები, ბიუჯეტი და განსაზღვრული უფლებამოსილებები ისეთ საკითხებში, როგორებიცაა: დასუფთავება, ადგილობრივი ინფრასტრუქტურის მოვლა, სოციალური პროგრამების მართვა, რეკრეაციული სივრცეების განვითარება, მოქალაქეთა ჩართულობის ორგანიზება და სხვ.

თბილისის რაიონების თვითმმართველი ერთეულის სტატუსით აღჭურვა ქალაქში უფრო ინკლუზიური და მოქალაქეზე ორიენტირებული განვითარების წინაპირობებს შექმნის. ამავე დროს, მსგავსი მოდელი გაზრდის თბილისის ურბანული პოლიტიკის ეფექტიანობასა და გამჭვირვალობას და უზრუნველყოფს დედაქალაქში სათანადო დემოკრატიულ ლეგიტიმაციას.

4. ადმინისტრაციული დეცენტრალიზაცია

პოლიტიკურ დეცენტრალიზაციასთან მჭიდროდაა დაკავშირებული ადმინისტრაციული დეცენტრალიზაციაც, რომელიც ადგილობრივი ხელისუფლების სათანადო უფლებამოსილებებით აღჭურვას მოიაზრებს. თვითმმართველ ერთეულებს გააჩნიათ საკუთარი ან დელეგირებული უფლებამოსილებები. მუნიციპალიტეტის საკუთარი უფლებამოსილება არის საქართველოს ორგანული კანონით - „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით“ დადგენილი უფლებამოსილება, რომელსაც ის დამოუკიდებლად და საკუთარი პასუხისმგებლობით ახორციელებს. დელეგირებული უფლებამოსილება კი წარმოადგენს სახელმწიფო ან ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლების ორგანოს უფლებამოსილებას, რომელიც მუნიციპალიტეტს გადაეცემა კანონის ან ხელშეკრულების საფუძველზე, სათანადო მატერიალური და ფინანსური

უზრუნველყოფით.³⁴ სახელმწიფო ან ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლების ორგანომ მუნიციპალიტეტს შეიძლება გადასცეს ის უფლებამოსილებები, რომელთა განხორციელებაც ადგილობრივ დონეზე უფრო ეფექტიანია.³⁵

საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით გაწერილი მუნიციპალიტეტის საკუთარი უფლებამოსილებები გაეროს მთავრობის ფუნქციების კლასიფიკაციის (COFOG)³⁶ 8 კატეგორიას (10-დან) მოიცავს, თუმცა კატეგორიების უმრავლესობაში საკითხების უმეტესი ნაწილი კვლავ ცენტრალური ხელისუფლების განკარგვის ქვეშაა. აღსანიშნავია, რომ 2024 წლის 1 იანვრამდე მუნიციპალიტეტს უფლებამოსილებები დელეგირებული ჰქონდა თავდაცვის კატეგორიაშიც, რომლებიც უკავშირდებოდა სამხედრო აღრიცხვასა და მასთან დაკავშირებულ ღონისძიებებს, წვედამდელთა ეროვნულ (გაწვევის ორგანიზება, გამოძახება, გაწვევა, გაწვევისგან გათავისუფლება ან გაწვევის გადავადება) და სამოხილიზაციო სარეზერვო (ჩარიცხვა, გამოძახება, გაწვევა, გაწვევისგან გათავისუფლება ან გაწვევის გადავადება) სამხედრო სამსახურებს. 2024 წლიდან ეს ფუნქციები ცენტრალიზებული იქნა და თავდაცვის სამინისტროს საჯარო სამართლის იურიდიულ პირს, სამხედრო გაწვევისა და რეკრუტირების ეროვნულ სააგენტოს, გადაეცა. 2025 წლის მდგომარეობით, მუნიციპალიტეტების უფლებამოსილებები ფუნქციური კლასიფიკაციით შემდეგნაირად ნაწილდება:

- **საერთო დანიშნულების მომსახურება** - ამ კატეგორიის ფარგლებში მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილებები მოიცავს ბიუჯეტის პროექტის მომზადებას, განხილვასა და დამტკიცებას, მასში ცვლილების შეტანას, ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის მოსმენასა და შეფასებას; საბიუჯეტო სახსრების განკარგვას, სახაზინო ფინანსური ოპერაციებისა და საბანკო ტრანზაქციების წარმოებას; მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული ქონების მართვა-განკარგვას; ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლების დაწესებასა და ამოღებას და ა.შ.
- **ეკონომიკური საქმიანობა** - მუნიციპალიტეტი უფლებამოსილია, დაარეგულიროს გარე ვაჭრობა, გამოფენები, ბაზრები, ბაზრობები და გარე რეკლამის განთავსება; გასცეს მშენებლობის ნებართვა მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე, განხორციელოს მასზე საჯარო ზედამხედველობა; მიანიჭოს მიწის ნაკვეთს ან/და შენობა-ნაგებობას სამშენებლო განვითარების მიზნებისთვის შეუსაბამო ობიექტის სტატუსი. მუნიციპალიტეტი ასევე უზრუნველყოფს ადგილობრივი მნიშვნელობის ბუნებრივი რესურსების მართვას. აგრეთვე, სატრანსპორტო სისტემიდან მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილებები მოიცავს ადგილობრივი მნიშვნელობის საავტომობილო გზების მართვას, საგზაო მოძრაობის ორგანიზებას, ავტოსატრანსპორტო საშუალებების პარკირების ადგილებით უზრუნველყოფას, დგომის/გაჩერების წესების რეგულირებას, მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციულ საზღვრებში რეგულარული სამგზავრო გადაყვანის ნებართვის გაცემას, ავტოსადგურთან დაკავშირებით გადაწყვეტილებების მიღებას, მოსახლეობის მუნიციპალური ტრანსპორტით მომსახურების ორგანიზებას და სხვ.

³⁴ საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, მუხლი 15. მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილების სახეები.

³⁵ იქვე, მუხლი 17. უფლებამოსილებების დელეგირების წესი და პირობები.

³⁶ “Classification of the Functions of Government,” United Nations Statistics Division, <https://cutt.ly/orKcaQw7>.

- **გარემოს დაცვა** - მუნიციპალიტეტი პასუხისმგებელია ქუჩების, პარკების, სკვერებისა და სხვა საჯარო ადგილების დასუფთავებაზე, ტერიტორიის გამწვანებასა და მუნიციპალური ნარჩენების მართვაზე.
- **საბინაო-კომუნალური მეურნეობა** - ამ კატეგორიაში მუნიციპალიტეტის საკუთარი უფლებამოსილებები მოიცავს ისეთ საკითხებს, როგორებიცაა: მუნიციპალიტეტის სივრცითი დაგეგმარება, ტერიტორიის კეთილმოწყობა, შესაბამისი საინჟინრო ინფრასტრუქტურის განვითარება, წყალმომარაგებისა და წყალარინების უზრუნველყოფა, გარე განათების უზრუნველყოფა და სხვ.
- **ჯანდაცვა** - სახელმწიფო პოლიტიკის გამტარებელ ორგანოსთან კოორდინაციით, მუნიციპალიტეტი უფლებამოსილია, გაატაროს ღონისძიებები ჯანმრთელობის დაცვის მიზნით. მუნიციპალიტეტს ასევე აქვს უფლება, გადადგას ნაბიჯები ადამიანის ჯანმრთელობისათვის უსაფრთხო გარემოს შექმნის, ბავშვის დაცვისა და მხარდაჭერის მიზნით.
- **დასვენება, კულტურა და რელიგია** - ამ მიმართულებით მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილებებს შორისაა ადგილობრივი თვითმყოფადობის, შემოქმედებითი საქმიანობისა და კულტურული მემკვიდრეობის დაცვა და განვითარება; მუნიციპალიტეტში კულტურის სფეროსა და ტურიზმის განვითარების ხელშეწყობა და ამ მიზნით შესაბამისი ღონისძიებების განხორციელება; 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.
- **განათლება** - მუნიციპალიტეტის საკუთარი უფლებამოსილებებია ადრეული, სკოლამდელი და სკოლისგარეშე აღზრდისა და განათლების დაწესებულებების შექმნა, მათი ავტორიზაციისა და ფუნქციონირების უზრუნველყოფა. 2020-2021 წლებში მუნიციპალიტეტებს ასევე, დელეგირებული უფლებამოსილების სახით, გადაეცათ საჯარო სკოლების კაპიტალური ხარჯების გაწევა და მოსწავლეთა ტრანსპორტირება.
- **სოციალური დაცვა** - მუნიციპალიტეტი პასუხისმგებელია უსახლკაროთა თავშესაფრით უზრუნველყოფასა და რეგისტრაციაზე. ის ასევე უფლებამოსილია, გაატაროს სხვა ღონისძიებები სოციალური დახმარების მიმართულებით.

მუნიციპალიტეტი ასევე უფლებამოსილია, საკუთარი ინიციატივით გადაწყვიტოს ნებისმიერი საკითხი, რომელიც აკრძალული არ არის კანონით და არ განეკუთვნება ხელისუფლების სხვა ორგანოს უფლებამოსილებას.

4.1. ძირითადი პრობლემები ადმინისტრაციული დეცენტრალიზაციის მიმართულებით

4.1.1. მუნიციპალიტეტების შეზღუდული უფლებამოსილებები და როლი საჯარო საქმეების მნიშვნელოვან ნაწილში

ადმინისტრაციული დეცენტრალიზაციის მიმართულებით ერთ-ერთ მთავარ გამოწვევას წარმოადგენს საჯარო საკითხების ძირითადი ნაწილის კვლავ სახელმწიფო პასუხისმგებლობებს შორის თავმოყრა, რაც აფერხებს სუბსიდიარობის პრინციპის განხორციელებასა და ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ უფლებამოსილებების სათანადოდ რეალიზებას. ამავდროულად, იგი ასუსტებს ხელისუფლების ვერტიკალური დაყოფით ცენტრალური მთავრობის დაბალანსების შესაძლებლობას, რაც დემოკრატიული განვითარების ერთ-ერთი ხელშემწყობი ფაქტორია. **2006 წლიდან საქართველო ადმინისტრაციული ცენტრალიზაციის პოლიტიკას დაადგა და თვითმმართველი ერთეულების უფლებამოსილებების შემადგენლობა, ცენტრალური ხელისუფლების პასუხისმგებლობის ზრდის ხარჯზე, მნიშვნელოვნად შეიზღუდა.** მათ შორის, თვითმმართველმა ერთეულებმა განათლების სფეროში დაკარგეს დაწყებითი, საბაზო და საშუალო სკოლების, სკოლა-ინტერნატების, საშუალო-სპეციალური სასწავლებლების მოვლა-პატრონობის, მათი მიმდინარე და კაპიტალური ხარჯების დაფინანსების კომპეტენციები. ჯანმრთელობის დაცვისა და სოციალური უზრუნველყოფის სფეროშიც უფლებამოსილებების მნიშვნელოვანი ნაწილი, მათ შორის, საავადმყოფოებისა და პოლიკლინიკების მოვლა-პატრონობა, მათი მიმდინარე და კაპიტალური ხარჯების დაფინანსება, მოსახლეობის სოციალური დაცვის და დასაქმების პროგრამების განხორციელების ორგანიზება, ცენტრალური ხელისუფლების პასუხისმგებლობის ქვეშ მოექცა. შედეგად, იმ კატეგორიებიდან, რომლებიც არ უკავშირდება სახელმწიფოს განსაკუთრებულ გამგებლობას, ჯანდაცვა, სოციალური დაცვა და განათლება დღესდღეობით ყველაზე ცენტრალიზებული მიმართულებებია.

სახელმწიფოსა და სუბნაციონალურ ერთეულებს შორის ფუნქციების განაწილების ოპტიმალურ ინდიკატორს წარმოადგენს კონკრეტული სფეროს მთლიან სამთავრობო დანახარჯებში შესაბამისი დონის ხელისუფლების მიერ გაწეული ხარჯების წილი. როგორც სახელმწიფოს, აჭარისა და აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკებისა და მუნიციპალიტეტების 2023 წლის ბიუჯეტების ანალიზი აჩვენებს, ნაერთ ბიუჯეტში ჯანდაცვის ხარჯების 94%, სოციალური დაცვის ხარჯების 95% და განათლების ხარჯების 77% ცენტრალური ხელისუფლების ბიუჯეტზე მოდის. ამდენად, ცენტრალური ხელისუფლება საქართველოში აბსოლუტურად დომინანტ რგოლად გვევლინება არა მხოლოდ იმ სფეროებში, რომელთა გადაწყვეტა მის ექსკლუზიურ კომპეტენციას წარმოადგენს, არამედ იმ საკითხებშიც, რომლებიც შესაძლებელია, უკეთესად გადაჭრას მასზე ქვემოთ მდგომმა ხელისუფლების დონემ. აღსანიშნავია, რომ ეს მაჩვენებლები რადიკალურად განსხვავდება ევროკავშირის ქვეყნებში მოცემული ფუნქციების შესასრულებლად ცენტრალური და სუბნაციონალური ხელისუფლების მიერ გაწეული ხარჯების თანაფარდობისგან. კერძოდ, ევროკავშირის 27 ქვეყანაში 2023 წელს ცენტრალური ხელისუფლების ხარჯების წილმა ჯანდაცვის

შემთხვევაში - მხოლოდ 41%, სოციალური დაცვის სფეროში - 64%, განათლების კატეგორიაში კი 42% შეადგინა.³⁷

ცხრილი 4. ფუნქციური ხარჯების განაწილება სახელმწიფო და სუბნაციონალურ ერთეულებს შორის საქართველოსა და ევროკავშირის ქვეყნებში, 2023

ხარჯის კატეგორია	ცენტრალური ხელისუფლება		რეგიონული მთავრობა და მუნიციპალიტეტები	
	საქართველო	ევროკავშირი	საქართველო	ევროკავშირი
საერთო დანიშნულების მომსახურება	76.31%	72.65%	23.69%	27.35%
თავდაცვა	99.25%	99.89%	0.75%	0.11%
საზოგადოებრივი წესრიგი და უსაფრთხოება	99.81%	64.80%	0.19%	35.20%
ეკონომიკური საქმიანობა	73.45%	64.25%	26.55%	35.75%
გარემოს დაცვა	28.57%	24.29%	71.43%	75.71%
საბინაო-კომუნალური მეურნეობა	33.98%	54.28%	66.02%	45.72%
ჯანმრთელობის დაცვა	94.13%	41.18%	5.87%	58.82%
დასვენება, კულტურა და რელიგია	52.45%	32.57%	47.55%	67.43%
განათლება	77.48%	41.79%	22.52%	58.21%
სოციალური დაცვა	95.26%	63.58%	4.74%	36.42%

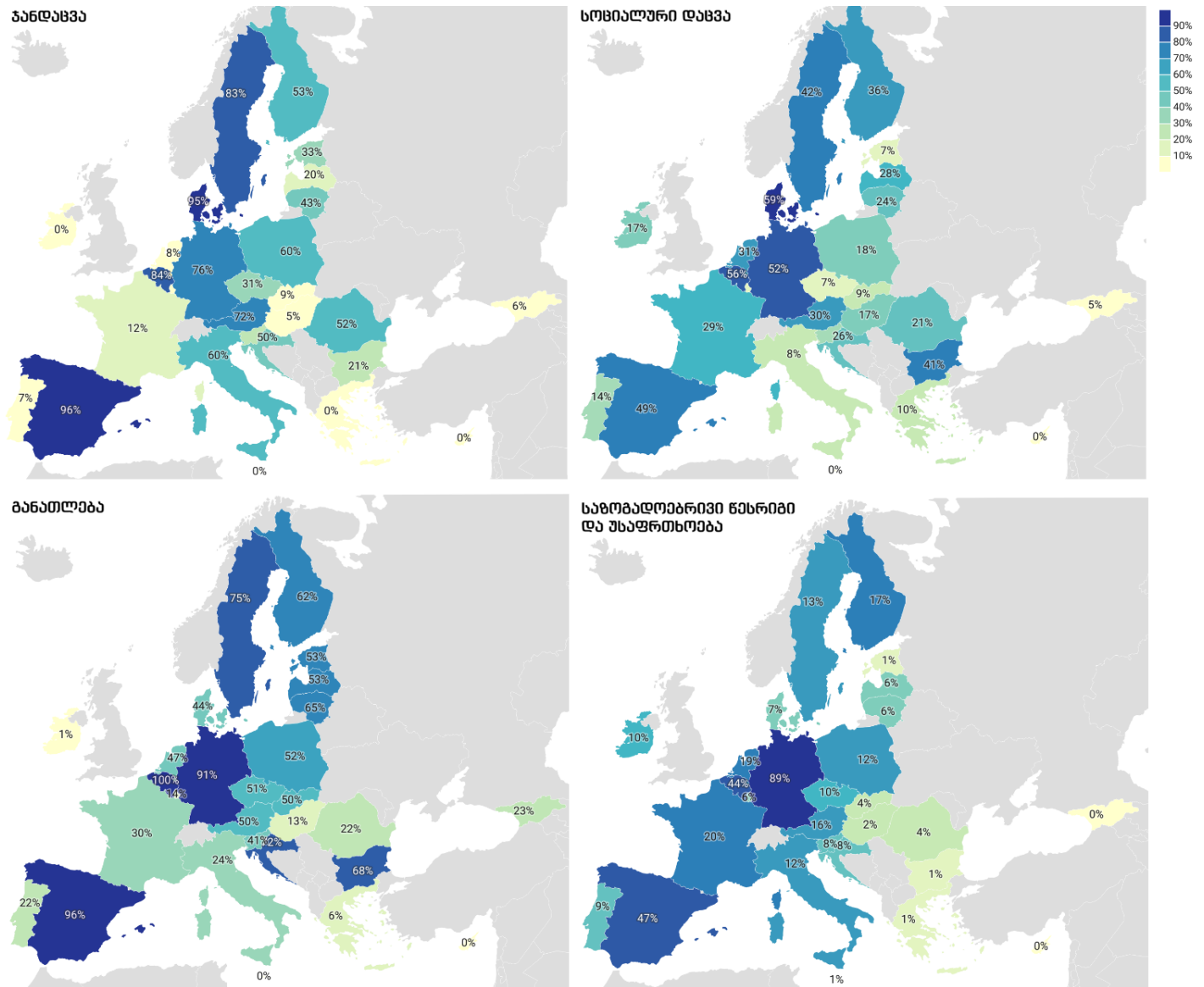
წყარო: საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო & Eurostat

კიდევ ერთი მიმართულება, რომლის ადმინისტრაციული დეცენტრალიზაციით საქართველო მნიშვნელოვნად ჩამორჩება ევროკავშირის ქვეყნებს, საზოგადოებრივი წესრიგი და უსაფრთხოებაა. მაგალითად, ევროკავშირის ქვეყნებში 2023 წელს ამ კატეგორიის დანახარჯების 35%-ზე მეტი სუბნაციონალურ, მეტწილად - რეგიონულ, მთავრობაზე მოდიოდა, საქართველოში კი ცენტრალური ხელისუფლების მიღმა ამ მიზნით გაღებული ხარჯების მხოლოდ 0.19% მოექცა.

³⁷ "General government expenditure by function (COFOG)," Eurostat, last update: 24.04.2025, <https://cutt.ly/zrKcaLG6>.

რეგიონული თვითმმართველობის დონის არარსებობა აფერხებს ამ მიმართულებით ეფექტიან ადმინისტრაციულ დეცენტრალიზაციას.

სურათი 4. რეგიონული მთავრობისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის დანახარჯების წილი მთლიან სამთავრობო ხარჯებში, ფუნქციური კლასიფიკაციის მიხედვით, ევროკავშირის ქვეყნებსა და საქართველოში, 2023



წყარო: საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო & Eurostat

4.1.2. უფლებამოსილებების ნაწილის პრაქტიკაში რეალიზების სისუსტე

დეცენტრალიზაციის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან პრობლემას წარმოადგენს მუნიციპალიტეტის საკუთარი უფლებამოსილებების პრაქტიკაში განხორციელების სისუსტე. მაგალითად, ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მიხედვით, თვითმმართველი ერთეულების

საკუთარ უფლებამოსილებებს შორისაა წყალმომარაგების უზრუნველყოფა და მელიორაციის სისტემის განვითარება, თუმცა ორივე მათგანი ცენტრალიზებულად ხორციელდება. მუნიციპალიტეტების უმრავლესობას არ აქვს რაიმე სახის უფლება-მოვალეობითი კავშირი წყლის მიწოდებელ სახელმწიფო კომპანიასთან. მსგავსად, სამელიორაციო სისტემების უზრუნველყოფაში მუნიციპალიტეტების როლს გაურკვეველს ტოვებს კანონი „მიწების მელიორაციის შესახებ“, რომელიც არც ადგილობრივი მნიშვნელობის სამელიორაციო სისტემებს განსაზღვრავს და არც თვითმმართველი ერთეულების როლს ამ სფეროში.³⁸

უფლებამოსილების პრაქტიკაში რეალიზების პრობლემა განსაკუთრებით მძაფრდება მაშინ, როდესაც კონკრეტული კომპეტენცია ერთდროულად მინიჭებულია როგორც ცენტრალური, ისე ადგილობრივი ხელისუფლებისათვის. მაგალითად, მიუხედავად იმისა, რომ ფორმალურად ორივე დონეს გააჩნია პასუხისმგებლობა, გაატაროს ღონისძიებები დასაქმების ხელშეწყობის, სოფლის მეურნეობის მხარდაჭერის, სოციალური დახმარების, მასობრივი სპორტის ხელშეწყობისა თუ სხვა მიზნებით, პრაქტიკაში სწორედ ცენტრალური ხელისუფლება ხდება ამ კომპეტენციათა სფეროების მთავარი განმახორციელებელი. შედეგად, ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილება სათანადოდ არ რეალიზდება და მხოლოდ დეკლარაციის დონეზე რჩება. ასეთ პირობებში, თვითმმართველი ერთეულები ვერ ახერხებენ მოქალაქეებისთვის საჭირო სერვისების დამოუკიდებლად მიწოდებას და დამოკიდებულნი არიან ცენტრალური უწყებების გადაწყვეტილებებსა და რესურსებზე. ამგვარი დუბლირებული კომპეტენციები იწვევს ინსტიტუციურ გაურკვევლობასა და მოქალაქეებისთვის სერვისების მიწოდების ხარისხის გაუარესებასაც. პრაქტიკა აჩვენებს, რომ როდესაც სახელმწიფოს ცენტრალური ორგანო რეალურად საკუთარ თავზე იღებს ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებებს, ეს ამცირებს დეცენტრალიზაციის იდეას და არღვევს ადგილობრივი თვითმმართველობის მთავარ პრინციპს - თვითონვე მართოს ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხები.

ამრიგად, არსებული მდგომარეობა აჩვენებს, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებების მხოლოდ ფორმალური განსაზღვრა საკმარისი არ არის. რეალური დეცენტრალიზაცია მოითხოვს მკაფიო კომპეტენციების გამიჯვნას და ადგილობრივი ხელისუფლების შესაძლებლობების გაძლიერებას, რათა მათი უფლებები ქალაქში დაწერილ ნორმად კი არ დარჩეს, არამედ პრაქტიკულად განხორციელდეს.

4.2. ადმინისტრაციული დეცენტრალიზაციის გაძლიერების გზები

4.2.1. რეგიონული მმართველობის ღონისათვის უფლებამოსილებების გადაცემა

მეორე დონის თვითმმართველობის შექმნა საფუძველს შექმნის მეტი ადმინისტრაციული დეცენტრალიზაციისათვის. სუბსიდიარობის პრინციპის საფუძველზე, რეგიონულ ორგანოებს უნდა გადაეცეს ის უფლებამოსილებები, რომლებიც უფრო ეფექტიანად განხორციელდება მოცემულ დონეზე. აგრეთვე, რა ფუნქციასაც ეფექტიანად ვერ ასრულებს მუნიციპალიტეტი, ან რაც

³⁸ „ადმინისტრაციული დეცენტრალიზაცია და უფლებამოსილებების გამიჯვნა/განაწილება“, თენგიზ შერგელაშვილი, მაისი, 2021, გვ.13, <https://cutt.ly/LrKcs1oU>.

საჭიროებს კოორდინაციას მათ შორის, შეიძლება მოექცეს რეგიონული ორგანოების პასუხისმგებლობაში.

რეგიონის ორგანოებისთვის უფლებამოსილებების გადაცემა მნიშვნელოვნად გაზრდის დეცენტრალიზაციის დონეს განათლების, ჯანდაცვის, სოციალური დაცვის, აგრეთვე ეკონომიკური საქმიანობის, დასვენებისა და კულტურის მიმართულებით. რეგიონული მმართველობის ძირითად ფუნქციებს შეიძლება წარმოადგენდეს:

- რეგიონული განვითარების სტრატეგიის დაგეგმვა და მართვა;
- რეგიონის ფარგლებში მუნიციპალიტეტების ადმინისტრაციული ცენტრებისა და მათი საერთაშორისო მნიშვნელობის გზებთან დამაკავშირებელი გზების მართვა, ამ გზებზე მოძრაობის ორგანიზება;
- პროგრამების განხორციელება ენერგეტიკის სფეროში, მოსახლეობის უზრუნველყოფა ელექტროენერგიითა და ბუნებრივი აირით;
- რეგიონის საზღვრებში მოსახლეობის საზოგადოებრივი ტრანსპორტით მომსახურების უზრუნველყოფა, რომელიც დააკავშირებს მუნიციპალიტეტების ადმინისტრაციულ ცენტრებს; აგრეთვე, საქალაქთაშორისო რეგულარული სამგზავრო გადაყვანის ნებართვის გაცემა;
- ეროვნული სასწავლო გეგმის მიხედვით, საბაზო და სრული ზოგადი განათლების უზრუნველყოფა, საჯარო სკოლებისა და პროფესიული სასწავლებლების მოვლა-პატრონობა, მათი მიმდინარე და კაპიტალური ხარჯების დაფინანსება;
- საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის პროგრამების კოორდინაცია, კლინიკური ინფრასტრუქტურის განვითარება, სტაციონარული დაწესებულებების რეგულირება, რეგიონის მოსახლეობის ჯანდაცვის ხარჯების დაფინანსება;
- სოციალური სერვისების ორგანიზება და დასაქმების ხელშეწყობა;
- წყალმომარაგება;
- რეგიონული მნიშვნელობის ბუნებრივი რესურსების მართვა;
- დაცული ტერიტორიების, ნაკრძალებისა და ეროვნული პარკების მართვა;
- რეგიონული მნიშვნელობის კულტურული ძეგლების მართვა;
- ნარჩენების გადამუშავება;
- მუნიციპალიტეტებს შორის თანამშრომლობის ორგანიზება.

4.2.2. მუნიციპალიტეტების უფლებრივი გაძლიერება და მათი რეალიზების ხარისხის ამაღლება

რეგიონულ დონეზე ადმინისტრაციული დეცენტრალიზაციის გაძლიერებასთან ერთად, აუცილებელია პირველი დონის თვითმმართველი ერთეულების, მუნიციპალიტეტების, უფლებრივი გაძლიერება და მათზე დაკისრებული უფლებამოსილებების ეფექტიანად განხორციელების უზრუნველყოფაც. არსებული პრაქტიკა მიუთითებს, რომ თვითმმართველობებს ხშირად არ გააჩნიათ საკმარისი რესურსები იმისთვის, რომ განახორციელონ საკუთარი ფუნქციები იმ მასშტაბით, რა მასშტაბსაც მათგან ადგილობრივი მოსახლეობა მოელის.

მუნიციპალიტეტების უფლებრივი გაძლიერება, პირველ რიგში, მოითხოვს მათი ფუნქციური კომპეტენციების გადახედვასა და გაფართოებას. აუცილებელია ისეთი უფლებამოსილებების დაბრუნება, რომლებიც წარსულში მათ გააჩნდათ, თუმცა ცენტრალიზაციის პროცესში გაუქმდა. ასევე, დელეგირებული უფლებამოსილებების მნიშვნელოვანი ნაწილი, რომლებიც ამჟამად სხვადასხვა კანონშია გაფანტული, უნდა იქცეს მუნიციპალიტეტის საკუთარ უფლებამოსილებად. მათ შორის, კოდექსით უნდა განისაზღვროს მუნიციპალიტეტის კომპეტენცია ისეთ საკითხებში, როგორებიცაა: პირველადი ჯანდაცვის სერვისების უზრუნველყოფა, ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულებების ინფრასტრუქტურის მართვა, სოციალური დახმარების მიზნობრივი განაწილება და სხვ.

ამავე დროს, მნიშვნელოვანია თვითმმართველობების ადმინისტრაციული, კვლევითი და ანალიტიკური შესაძლებლობების გაძლიერება, რათა მათ შეძლონ პოლიტიკის დაგეგმვა, შედეგების მონიტორინგი და ადგილობრივი საჭიროებების შეფასებაზე დაფუძნებული გადაწყვეტილებების მიღება. უნდა განხორციელდეს მუნიციპალიტეტების კადრების გადამზადება, ადგილობრივი საჯარო მოხელეების პროფესიული განვითარების სისტემური მხარდაჭერა და საგანმანათლებლო დაწესებულებებთან თანამშრომლობის ინსტიტუციონალიზება. განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია საბიუჯეტო დაგეგმვის, საჯარო შესყიდვების, პროექტების მართვისა და საზოგადოებასთან კომუნიკაციის უნარების გაუმჯობესება.

საბოლოოდ, უფლებრივად გაძლიერებული, რესურსებით უზრუნველყოფილი და ანგარიშვალდებული მუნიციპალიტეტები არა მხოლოდ საჯარო სერვისების უფრო ხარისხიანად მიწოდებას შეძლებენ, არამედ გახდებიან დემოკრატიული მმართველობის გადამწყვეტი რგოლი, რაც განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ქვეყნის რეგიონული განვითარებისა და ადგილობრივი დემოკრატიის გაძლიერების კონტექსტში.

5. ფისკალური დეცენტრალიზაცია

პოლიტიკური და ადმინისტრაციული დეცენტრალიზაცია მოითხოვს ფისკალური დეცენტრალიზაციის უზრუნველყოფასაც. ამასთანავე, ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიის მიხედვით, ფინანსური სისტემები, რომლებსაც ეფუძნება ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოთა სახსრები, უნდა იყოს საკმარისად მრავალფეროვანი და მოქნილი, რათა ამ ორგანოებს, რამდენადაც ეს პრაქტიკულად შესაძლებელი იქნება, საშუალება ჰქონდეთ, გაითვალისწინონ მათი ამოცანების შესრულებისას გაწეული რეალური ხარჯების ბალანსი.³⁹

საქართველოში მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის წყაროები საკუთარი და არასაკუთარი შემოსულობებისგან შედგება. მუნიციპალიტეტის საკუთარ შემოსულობებს შორისაა ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლებისგან მიღებული შემოსავალი, აგრეთვე ფინანსური და არაფინანსური აქტივებით განხორციელებული ოპერაციებიდან მიღებული სახსრები. არასაკუთარ

³⁹ „ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“, სტრასბურგი, 15.10.1985, რატიფიცირებულია საქართველოს პარლამენტის 26.10.2004 წლის N 515 – III დადგენილებით, მუხლი 9 – ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების ფინანსური სახსრები.

შემოსულობებს კი განეკუთვნება კაპიტალური, სპეციალური და მიზნობრივი ტრანსფერები, სესხი და „გრანტების შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად მიღებული გრანტი.⁴⁰

5.1. ძირითადი პრობლემები ფისკალური დეცენტრალიზაციის მიმართულებით

5.1.1. გადასახადებისა და მოსაკრებლების სიმცირე

საქართველოს საგადასახადო კოდექსი ექვსი სახის გადასახადს გამოყოფს, რომელთაგან ხუთი (საშემოსავლო, მოგების, დამატებული ღირებულების, აქციზისა და იმპორტის გადასახადები) საერთო-სახელმწიფოებრივია, ერთი (ქონების გადასახადი) კი ადგილობრივი დონის.⁴¹ მიუხედავად იმისა, რომ მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითი ორგანო უფლებამოსილია, ზღვრული განაკვეთის ფარგლებში, მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციულ საზღვრებში ერთიანი განაკვეთის, ცალკეული დარგების ან/და საქმიანობის სახეების მიხედვით ადგილობრივი გადასახადი შემოიღოს, ის პრაქტიკაში რეალიზებული არ არის.⁴² არსებული კლასიფიკაცია კი სახელმწიფო და ადგილობრივ ბიუჯეტებში გადასახადებიდან მიღებულ შემოსავლებს შორის უკიდურესად მაღალ დისპროპორციას წარმოშობს. მაგალითად, **2023 წლის ნაერთ ბიუჯეტში გადასახადებიდან მიღებული შემოსავლების 96.71% (19 მლრდ ლარი) საერთო-სახელმწიფოებრივ გადასახადებზე მოდიოდა, მხოლოდ 3.29% (648 მლნ ლარი) კი ადგილობრივ გადასახადზე.**⁴³

ცხრილი 5. 2023 წლის ნაერთ ბიუჯეტში საერთო-სახელმწიფოებრივი და ადგილობრივი გადასახადების მოცულობა (მლნ ლარი)

გადასახადის კლასიფიკაცია	გადასახადი	თანხა (მლნ ლარი)
საერთო-სახელმწიფოებრივი	საშემოსავლო გადასახადი	6,071.5
	მოგების გადასახადი	2,018.2
	დამატებული ღირებულების გადასახადი (დღგ)	8,387.0
	აქციზი	2,270.3
	იმპორტის გადასახადი	151.2
	სხვა არაკლასიფიცირებული გადასახადი	186.0
	სულ	19,084.2
ადგილობრივი	ქონების გადასახადი	648.4

წყარო: საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო

⁴⁰ საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, მუხლი 92. მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის შემოსულობები.

⁴¹ საქართველოს კანონი „საქართველოს საგადასახადო კოდექსი“, მუხლი 6. გადასახადის ცნება და სახეები.

⁴² საქართველოს კანონი „საქართველოს საგადასახადო კოდექსი“, მუხლი 7. ადგილობრივი გადასახადის დაწესება, შემოღება, მისი გადახდის პირობების შეცვლა და გადასახადის გაუქმება.

⁴³ „ნაერთი ბიუჯეტის გადასახადები“, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, <https://cutt.ly/5rKcftuy>.

ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებებს შორის დისპროპორცია ვლინდება მოსაკრებლების სისტემაშიც. საქართველოს კანონი „ადგილობრივი მოსაკრებლების შესახებ“ განსაზღვრავს მოსაკრებელთა სახეებს, რომლებიც მუნიციპალიტეტების შემოსავლებს წარმოადგენს. მათ შორისაა მოსაკრებლები მშენებლობის ნებართვისთვის, დასახლებული ტერიტორიის დასუფთავებისთვის, სათამაშო ბიზნესის მოსაკრებელი, კულტურული მემკვიდრეობის სარეაბილიტაციო არეალის ინფრასტრუქტურის მოსაკრებელი, მშენებლობის სანებართვო პირობების შესრულების დადასტურების თაობაზე აქტის გამოცემის (მასში ცვლილების შეტანის) დაჩქარებული მომსახურების მოსაკრებელი და საკონტეინერო მოსაკრებელი.⁴⁴ თუმცა, საერთო-სახელმწიფოებრივი მოსაკრებლების რიცხვი კანონით განსაზღვრული ადგილობრივი მოსაკრებლების რაოდენობას ორჯერ აღემატება.⁴⁵

ცხრილი 6. საერთო-სახელმწიფოებრივი და ადგილობრივი მოსაკრებლების კლასიფიკაცია

საერთო-სახელმწიფოებრივი მოსაკრებელი	ადგილობრივი მოსაკრებელი
სალიცენზიო და სანებართვო მოსაკრებლები;	მშენებლობის ნებართვის
სახელმწიფო სერტიფიკატის მოსაკრებელი;	მოსაკრებელი;
სარეგისტრაციო მოსაკრებელი;	დასახლებული ტერიტორიის
სახელმწიფო საექსპერტიზო მოსაკრებელი;	დასუფთავების მოსაკრებელი;
სახელმწიფო ბაჟი;	სათამაშო ბიზნესის (გარდა ლატარიის
საკონსულო მოსაკრებელი;	მოწყობისთვის დადგენილისა)
წვევამდელთა ეროვნულ სამხედრო სამსახურში	მოსაკრებელი;
გაწვევის გადავადების მოსაკრებელი;	კულტურული მემკვიდრეობის
ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის მოსაკრებელი;	სარეაბილიტაციო არეალის
გარემოზე ზემოქმედების შეფასების მოსაკრებელი;	ინფრასტრუქტურის მოსაკრებელი;
საჯარო ინფორმაციის ასლის გადაღების მოსაკრებელი;	მშენებლობის სანებართვო პირობების
საინვესტიციო ფონდის ავტორიზაციის მოსაკრებელი;	შესრულების დადასტურების თაობაზე
ლატარიის მოწყობისთვის დადგენილი სათამაშო	აქტის გამოცემის (მასში ცვლილების
ბიზნესის მოსაკრებელი;	შეტანის) დაჩქარებული მომსახურების
სეკიურიტიზაციის სპეციალური მიზნობრივი	მოსაკრებელი;
ერთეულის ავტორიზაციის მოსაკრებელი.	საკონტეინერო მოსაკრებელი.

⁴⁴ საქართველოს კანონი „ადგილობრივი მოსაკრებლების შესახებ“, მუხლი 5. ადგილობრივი მოსაკრებლები.

⁴⁵ საქართველოს კანონი „მოსაკრებლების სისტემის საფუძვლების შესახებ“, მუხლი 5. მოსაკრებლის სახეები.

5.1.2. შეზღუდული ავტონომია სესხებისა და გრანტების მიღებისათვის

რესურსების გაზრდისა და ფინანსური მდგრადობის უზრუნველყოფის კუთხით, მნიშვნელოვან ფაქტორს წარმოადგენს ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ სესხის აღების შესაძლებლობა თავისი უფლებამოსილების ფარგლებში კაპიტალური ინვესტიციის განსახორციელებლად. ამასთან, მუნიციპალიტეტის მიერ იურიდიული პირისგან სესხის აღება მთავრობის ნებართვას მოითხოვს. შეზღუდულია სესხის მოცულობაც. ის არ უნდა აღემატებოდეს გასული სამი საბიუჯეტო წლის მუნიციპალიტეტის საკუთარი შემოსავლების საშუალო წლიური ოდენობის 10 პროცენტს, ხოლო თბილისის მიერ სესხის აღების შემთხვევაში, აღებული სესხის საერთო მოცულობიდან ყოველწლიურად დასაფარავი სესხის მომსახურების მოცულობა არ უნდა იყოს დედაქალაქის წლიური ბიუჯეტის საკუთარი შემოსავლების 5 პროცენტზე მეტი.⁴⁶

მუნიციპალიტეტს უფლება აქვს, საკუთარი უფლებამოსილების განსახორციელებლად მიიღოს გრანტიც, თუმცა ამისთვისაც, ძირითადად, მას (თბილისის გარდა) მთავრობის ნებართვა ესაჭიროება. გრანტის მიღების ნებართვის მისაღებად საქართველოს მთავრობას შუამდგომლობით მიმართავს მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანო (საქართველოს მთავრობის ნებართვა საჭირო არ არის, თუ გრანტი საქართველოს პარლამენტის მიერ რატიფიცირებული საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულების საფუძველზე მიიღება, გრანტის გამცემია საქართველოს სამინისტრო ან „გრანტების შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებული შესაბამისი საჯარო სამართლის იურიდიული პირი).⁴⁷

ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიის მე-9 მუხლის მე-8 პუნქტი, რომლის მიხედვითაც, კაპიტალური ინვესტიციების მიღების მიზნით, ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოებისათვის კანონის ფარგლებში ხელმისაწვდომი უნდა იყოს კაპიტალის ეროვნული ბაზარი, მოიაზრებს თვითმმართველი ერთეულების მიერ სესხების მიღებასაც.⁴⁸ თუ არ ჩავთვლით თბილისს, მუნიციპალიტეტების სესხების ავტონომიას ზღუდავს მთავრობის წინასწარი ნებართვის საჭიროება და სესხის აღებაზე დაწესებული შეზღუდვები. მსგავსად, მუნიციპალიტეტის ავტონომია შეზღუდულია გრანტის მიღების შემთხვევაშიც. ზემოაღნიშნულმა შესაძლოა, მთავრობას უზიძგოს, შეუზღუდოს მოცემულ შესაძლებლობებზე წვდომა იმ თვითმმართველ ერთეულებს, რომელთა აღმასრულებელ ორგანოს ცენტრალურ ხელისუფლებასთან დაპირისპირებული პოლიტიკური გაერთიანებები აკომპლექტებენ.

5.2. ფისკალური დეცენტრალიზაციის გაძლიერების გზები

ფისკალური დეცენტრალიზაციის გაძლიერება საქართველოში გადაწყვეტ საფუძველს წარმოადგენს ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლების ფუნქციური ეფექტიანობისა და

⁴⁶ საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, მუხლი 100. მუნიციპალიტეტის მიერ სესხის აღება და გრანტის მიღება.

⁴⁷ იქვე.

⁴⁸ “Self-rule index for local authorities in the EU, Council of Europe and OECD countries, 1990-2020,” European Commission, Directorate-General for Regional and Urban Policy, <https://cutt.ly/PrKx32JE>.

ფინანსური მდგრადობისთვის. არსებული მდგომარეობა, სადაც გადასახადებიდან მიღებული საერთო შემოსავლის 97% ცენტრალურ ბიუჯეტზე მოდის, თვითმმართველ ერთეულებს ფაქტობრივად გამორიცხავს ქვეყნის ფისკალური პოლიტიკის წარმოებისგან და ართმევს შესაძლებლობას, სრულფასოვნად შეასრულოს მასზე დაკისრებული უფლებამოსილებები.

მნიშვნელოვანია, რომ **ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლებები განისაზღვრონ არა მხოლოდ როგორც ბენეფიციარები ცენტრალური ტრანსფერებისა, არამედ როგორც დამოუკიდებელი ფისკალური აქტორები.** ამ მიზნის მისაღწევად, ქონების გადასახადის გარდა, მუნიციპალიტეტებსა და რეგიონულ თვითმმართველობებს უნდა გადაეცეთ საშემოსავლო და მოგების გადასახადებიდან მიღებული შემოსავლების განსაზღვრული წილი. ეს პრაქტიკა გავრცელებულია არაერთ განვითარებულ ქვეყანაში, სადაც სუბნაციონალური ერთეულები ფლობენ, ან თანაუზიარებენ შრომით და მეწარმეობასთან დაკავშირებულ ძირითად საგადასახადო წყაროებს. ამასთან, შესაძლებელია დღგ-ის შემოსავლების მექანიზებული გადანაწილება რეგიონებისა და მუნიციპალიტეტების სასარგებლოდ, რომელიც არ ზღუდავს მის ცენტრალიზებულ ადმინისტრირებას, მაგრამ ზრდის ადგილობრივი დონეების სტაბილურ და პროგნოზირებად დაფინანსებას.

ფისკალური დეცენტრალიზაციის გასაძლიერებლად ასევე გადამწყვეტია ადგილობრივი შემოსავლების მრავალფეროვნებისა და საკუთარი ფინანსური ბაზის გაფართოება. ადგილობრივ ხელისუფლებებს უნდა მიეცეთ საშუალება, მართონ არა მხოლოდ ქონება და ინფრასტრუქტურა, არამედ დანერგონ გეოგრაფიულად სპეციფიკური მოსაკრებლები, განსაკუთრებით ტურიზმის, საზოგადოებრივი სერვისებისა და კომუნალური მომსახურებების მიმართულებით. მნიშვნელოვანია, რომ ეს უფლებამოსილებები გაძლიერებული იყოს საკანონმდებლო და ფინანსური ბერკეტებით, რათა ადგილობრივ დონეზე გადაწყვეტილებების მიღება რეალურ ზემოქმედებას ახდენდეს მოსახლეობაზე.

განსაკუთრებული როლი ენიჭება მუნიციპალიტეტების წვდომას სესხებზე და საერთაშორისო გრანტებზე. არსებული შეზღუდვები, რომლებიც სესხის მოცულობასა და მთავრობის წინასწარ თანხმობას უკავშირდება, მნიშვნელოვნად ზღუდავს თვითმმართველობების ინვესტიციურ პოტენციალს. ევროკავშირის პრაქტიკის გათვალისწინებით, აუცილებელია ადგილობრივ ხელისუფლებას ჰქონდეს წვდომა კაპიტალის ბაზრებზე და პირდაპირი პარტნიორობა დონორებთან, განსაკუთრებით რეგიონული განვითარების პროექტების კუთხით. ეს განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს საქართველოს ევროკავშირში ინტეგრაციის პროცესში, როდესაც ქვეყნის რეგიონებს შესაძლებლობა ექნებათ, პირდაპირ ისარგებლონ ევროპის რეგიონული განვითარების ფონდის (ERDF) რესურსებით.⁴⁹

⁴⁹ “Regulation (EU) 2021/1058 of the European Parliament and of the Council of 24 June 2021 on the European Regional Development Fund and on the Cohesion Fund”, European Union, <https://cutt.ly/frKcg7AG>.

6. მოქალაქეთა მონაწილეობა ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში

6.1. ძირითადი გამოწვევები

მოქალაქეთა თანამონაწილეობა ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში დემოკრატიული მმართველობის ერთ-ერთ ფუნდამენტურ საფუძველს წარმოადგენს. როგორც ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტია ხაზს უსვამს, მოქალაქეთა უფლება, მონაწილეობა მიიღონ სახელმწიფო საქმეების წარმართვაში, ერთ-ერთი დემოკრატიული პრინციპია და სწორედ ადგილობრივ დონეზე შეიძლება ყველაზე ეფექტიანად ამ უფლების პირდაპირი რეალიზაცია.⁵⁰

მოქალაქეთა უფლება, უშუალო მონაწილეობა მიიღონ ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში, მსხვილი თვითმმართველი ერთეულების არსებობის პირობებში მნიშვნელოვან პრობლემას აწყდებს. როგორც ზემოთ უკვე განხილული იქნა, 2006 წლის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული რეფორმის შედეგად მუნიციპალიტეტების გამსხვილებამ შეამცირა მოქალაქეთა უშუალო ჩართულობის შესაძლებლობა. ეს პრობლემა განსაკუთრებით მწვავედ ვლინდება დედაქალაქში, სადაც მილიონზე მეტი ადამიანის ერთ მუნიციპალიტეტში კონცენტრაცია, ფაქტობრივად, შეუძლებელს ხდის მოქალაქეთა სათანადოდ მონაწილეობას თვითმმართველობაში.

საქართველოს „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ მოქალაქეებს სთავაზობს მონაწილეობის სხვადასხვა ფორმას, რომელთა შორისაა: დასახლების საერთო კრება, პეტიცია, სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო, მუნიციპალიტეტის საკრებულოსა და მისი კომისიების სხდომებში მონაწილეობა და მერებისა და საკრებულოს წევრთა ანგარიშების მოსმენა გაწეული მუშაობის შესახებ. ამასთანავე, კოდექსი მუნიციპალიტეტებს ანიჭებს უფლებას, შესაბამისი სამართლებრივი აქტით დააწესონ მოქალაქეთა ჩართულობის დამატებითი ფორმები, რომლებიც კანონმდებლობას არ ეწინააღმდეგება.⁵¹ მიუხედავად ამისა, პრაქტიკა აჩვენებს, რომ ეს მექანიზმები უმეტესად ფორმალურ ხასიათს ატარებს და მოქალაქეთა რეალურ მონაწილეობას არ უზრუნველყოფს.

მოქალაქეთა მონაწილეობის დადგენილი ფორმების პრაქტიკაში განხორციელების შეზღუდულ ხასიათზე მეტყველებს მონიტორინგის ანგარიშები. მაგალითად, როგორც საქართველოს მუნიციპალიტეტების 2023 წლის ერთიანმა ეროვნულმა შეფასებამ აჩვენა, თვითმმართველ ერთეულებში მოქალაქეთა მონაწილეობის ხელშეწყობის მაჩვენებელმა მხოლოდ 15% შეადგინა.⁵² მათ შორის, 2021-2023 წლებში მერიის საქმიანობის ანგარიშის მოსმენა მხოლოდ 25 მუნიციპალიტეტში გაიმართა, საკრებულოს წევრთა საქმიანობის ანგარიშის მოსმენა შედგა მხოლოდ 19 მუნიციპალიტეტში, მერიის სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს სხდომები ჩატარდა მხოლოდ 30 მუნიციპალიტეტში, პეტიციების განხილვის პროცედურები დაცული იქნა მხოლოდ 10 მუნიციპალიტეტში, ხოლო დასახლების საერთო კრება არ მოწვეულა არცერთ მუნიციპალიტეტში.

⁵⁰ „ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“, სტრასბურგი, 15.10.1985, რატიფიცირებულია საქართველოს პარლამენტის 26.10.2004 წლის N 515 – III დადგენილებით, პრეამბულა.

⁵¹ საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, მუხლი 85. ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის გარანტიები და ფორმები.

⁵² „ადგილობრივი თვითმმართველობის ინდექსი, საქართველოს მუნიციპალიტეტების ერთიანი ეროვნული შეფასება (2023)“, ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი.

მონაწილეობის სხვა ფორმებიდან, სამოქალაქო (თანამონაწილეობითი) ბიუჯეტი ფუნქციონირებდა მხოლოდ 16 მუნიციპალიტეტში. ასევე, მხოლოდ 10-მა მუნიციპალიტეტმა უზრუნველყო შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებისთვის მუნიციპალიტეტის ორგანოების მისაწვდომობის მინიმალური სტანდარტი.⁵³

მოქალაქეთა მონაწილეობის მექანიზმების სისუსტის ერთ-ერთი მიზეზი საკანონმდებლო ბარიერებია. მაგალითად, „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით“ დასახლების საერთო კრება მხოლოდ იმ შემთხვევაში ითვლება უფლებამოსილად, თუ მას საერთო კრების წევრთა არანაკლებ 20% ესწრება.⁵⁴ ეს ნორმა პრაქტიკაში სერიოზულ დაბრკოლებას ქმნის, რადგან მოსახლეობის ამ რაოდენობის ერთდროულად კრებაზე დასწრება მნიშვნელოვან სირთულეს წარმოადგენს, განსაკუთრებით იმ პირობებში, როდესაც მოსახლეობის ნაწილი დაკავებულია ყოველდღიური საქმიანობით, რეგისტრირებული მოქალაქეების ნაწილი კი მუდმივად დასახლებაში აღარ ცხოვრობს. შედეგად, კრებების მოწვევა მოსახლეობის მხრიდან იშვიათად ხდება, ხოლო აღნიშნული ინსტიტუტი, რომელიც მოქალაქეთა უშუალო ჩართულობის ერთ-ერთ მთავარ მექანიზმადაა გათვალისწინებული, ფაქტობრივად ფუნქციას კარგავს.

საქართველოში მოქალაქეთა მონაწილეობის არსებული პრაქტიკა საერთაშორისო კლასიფიკაციის მიხედვით უმეტესად ინარჩუნებს პირველ (ინფორმირების) ან, საუკეთესო შემთხვევაში, მეორე (კონსულტირების) დონეს. უმაღლესი, მესამე დონე - რეალური თანამონაწილეობა გადაწყვეტილებების მიღებაში - დღემდე პრაქტიკულად არ ფიქსირდება.⁵⁵ ამის დასაძლევად საჭიროა როგორც სამართლებრივი მექანიზმების ამოქმედება, ისე ინსტიტუციური და ადმინისტრაციული რეფორმები, რომლებიც მოქალაქეებს მისცემს შესაძლებლობას, ადგილობრივი მმართველობის პროცესში არა მხოლოდ ინფორმაციის მიმღებთა, არამედ გადაწყვეტილებების თანაავტორების როლში გამოვიდნენ.

6.2. მოქალაქეთა მონაწილეობის დონის ამაღლების გზები

მუნიციპალიტეტების რაოდენობის გაზრდა და თბილისის რაიონებისთვის თვითმმართველი ერთეულის სტატუსის მინიჭება, რაც ზემოთ წარმოდგენილ თავებშია შემოთავაზებული, მნიშვნელოვნად გააფართოებს მოქალაქეთა თანამონაწილეობის შესაძლებლობას. ამასთან, მოქალაქეთა მონაწილეობის არსებული დაბალი დონის დაძლევა მოითხოვს როგორც სამართლებრივი მექანიზმების სრულფასოვანი ამოქმედებისთვის ნაბიჯების გადადგმას, ისე ინსტიტუციურ და ადმინისტრაციულ რეფორმებს. აღნიშნული პროცესი უნდა ეფუძნებოდეს მოქალაქეთა ჩართულობის საერთაშორისო სტანდარტებსა და საუკეთესო პრაქტიკებს. ამ კუთხით საქართველოში გაძლიერებას საჭიროებს როგორც კანონით დადგენილი მექანიზმები, ისე მონაწილეობის სხვა ფორმები, მათი საკანონმდებლო დონეზე დანერგვით.

⁵³ „ადგილობრივი თვითმმართველობის ინდექსი“, ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი.

⁵⁴ საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, მუხლი 85⁵. დასახლების საერთო კრების საქმიანობის წესი.

⁵⁵ „ისევ თვითმმართველობასთან დაკავშირებით“, დავით ლოსაბერიძე, გვ. 17, <https://cutt.ly/ArKcjbEf>.

პირველ რიგში, აუცილებელია არსებული სამართლებრივი მექანიზმების ეფექტიანი გამოყენება. ისეთი მექანიზმები, როგორებიცაა, დასახლების საერთო კრება, პეტიცია, სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო, მხოლოდ ფორმალურად არ უნდა არსებობდეს. სახელმწიფომ და მუნიციპალიტეტებმა უნდა შექმნან ვალდებულების მკაფიო სტანდარტები, რომლებიც უზრუნველყოფს მოქალაქეთა პეტიციების დროულ განხილვას და მრჩეველთა საბჭოების რეკომენდაციების პრაქტიკულ რეალიზებას. აგრეთვე, უფრო მოქნილი მოთხოვნის დაწესება დასახლების საერთო კრების ორგანიზებისთვის, მონაწილეთა რაოდენობის უფრო დაბალი მინიმალური ზღვარი (მაგ. საერთო კრების წევრთა 10% ნაცვლად 20%-ისა), ხელს შეუწყობს საერთო კრებების რეალურ ამოქმედებას.

პარალელურად, მაქსიმალურად უნდა ამაღლდეს ცნობიერება მუნიციპალიტეტებში მოქალაქეთა თანამონაწილეობის მექანიზმების შესახებ. დელიბერაციული დემოკრატია⁵⁶ კერ განხორციელდება ეფექტიანად, თუ მოქალაქეებს არ ექნებათ საკმარისი ცოდნა თავიანთი უფლებებისა და მონაწილეობის ფორმების შესახებ. ამიტომ აუცილებელია, ერთი მხრივ, სახელმწიფო და სუბნაციონალური ხელისუფლებისა და მეორე მხრივ, სამოქალაქო საზოგადოების თანამშრომლობით, განხორციელდეს საგანმანათლებლო და საინფორმაციო კამპანიები, რომლებიც ადგილობრივ დონეზე მოქალაქეთა აქტიურობის კულტურას განამტკიცებს.

მნიშვნელოვანია, ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსში მოქალაქეთა მონაწილეობის ფორმებს დაემატოს ის მექანიზმები, რომლებიც მუნიციპალიტეტების ნაწილში უკვე გამოიყენება. მათ შორისაა: სამოქალაქო (თანამონაწილეობითი) ბიუჯეტი, საზოგადოებრივი დარბაზი, თანამონაწილეობითი ურბანული დაგეგმვა, ახალგაზრდული მრჩეველთა საბჭო, გენდერული თანასწორობის საბჭო, შშმ პირთა უფლებების საბჭო, ბინების/სახლების მესაკუთრეთა ამხანაგობა და სხვ.⁵⁷ მოქალაქეთა მონაწილეობის პროცესებში განსაკუთრებული ყურადღება უნდა დაეთმოს ქალებს, ახალგაზრდებსა და შშმ პირებს. ადგილობრივი ხელისუფლება ვალდებული უნდა გახდეს, უზრუნველყოს მინიმალური ხელმისაწვდომობის სტანდარტები, მათ შორის ფიზიკური გარემოს, ინფორმაციისა და ციფრული სერვისების თვალსაზრისით.

ადგილობრივ დონეზე მოქალაქეების გადაწყვეტილების მიღების უფრო ფართო უფლებამოსილებებით აღჭურვის მიზნით, მნიშვნელოვანია, გათვალისწინებული იქნას საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკა. მათ შორის, მოქალაქეთა მონაწილეობის ერთ-ერთ განვითარებულ ინსტრუმენტს წარმოადგენს ადგილობრივი რეფერენდუმი. საერთაშორისო გამოცდილებით, მისი შედეგები შეიძლება იყოს როგორც სავალდებულო, ისე საკონსულტაციო ხასიათის. მაგალითად, ესპანეთში ადგილობრივი რეფერენდუმის სავალდებულო ძალა დამოკიდებულია ამომრჩეველთა მინიმალური მხარდაჭერის ზღვარზე, ხოლო სხვა ქვეყნებში (საბერძნეთი, ხორვატია)

⁵⁶ დელიბერაციული დემოკრატია არის დემოკრატიის ფორმა, რომელშიც გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მსჯელობა და აწონ-დაწონვა ცენტრალურ ადგილს იკავებს. დელიბერაციული დემოკრატია ემყარება იდეალს, რომლის მიხედვითაც თანაბარი სტატუსის მქონე ადამიანები იკრიბებიან ურთიერთპატივისცემის საფუძველზე, რათა განიხილონ მათ წინაშე არსებული პოლიტიკური საკითხები და, ამ დისკუსიების საფუძველზე, მიიღონ გადაწყვეტილება იმ პოლიტიკაზე, რომელიც შემდეგ გავლენას მოახდენს მათ ცხოვრებაზე. იხ. Andre Bächtiger, John S. Dryzek, Jane Mansbridge, Mark D. Warren (eds), "The Oxford Handbook of Deliberative Democracy," 2018.

⁵⁷ „ისევ თვითმმართველობასთან დაკავშირებით“, დავით ლოსაბერიძე, გვ. 17, <https://cutt.ly/ArKcjbEf>.

ადგილობრივი ხელისუფლება ვალდებულია, გაითვალისწინოს შედეგი.⁵⁸ საქართველოს სამართლებრივ სისტემაში ადგილობრივი რეფერენდუმის ცნება ამჟამად არ არსებობს. ამიტომ ამ მექანიზმის დანერგვისთვის აუცილებელია საკანონმდებლო ცვლილებათა პაკეტის მომზადება, რაც შეეხება ორგანულ კანონებს - „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექს“, „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“ და „რეფერენდუმის შესახებ“ ორგანულ კანონს. საკანონმდებლობაში უნდა გაჩნდეს რეგულაციები ადგილობრივი რეფერენდუმის ჩატარების პროცედურებსა და შედეგების სავალდებულო ძალაზე. ამასთან, მკაფიოდ უნდა განისაზღვროს ის საკითხები, რომლებიც არ შეიძლება, ადგილობრივი რეფერენდუმის გზით გადაწყდეს. ეს ინსტრუმენტი მოქალაქეებს მისცემს შესაძლებლობას, უშუალოდ მიიღონ მუნიციპალიტეტისთვის მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებები.

საჭიროა ციფრული მონაწილეობის პლატფორმების განვითარებაც. მათ შორის, უზრუნველყოფილი უნდა იქნას საკრებულოსა და მისი კომისიების სხდომების ტრანსლირება. ელექტრონული კონსულტაციები მნიშვნელოვნად გაზრდის მოქალაქეთა ჩართულობას, განსაკუთრებით რეგიონებში მცხოვრები მოსახლეობისთვის, სადაც ფიზიკური მონაწილეობა ხშირად გართულებულია. ციფრული ჩართულობის სტანდარტები უნდა გახდეს ეროვნული პოლიტიკის ნაწილი.

დასკვნა

საქართველოში დეცენტრალიზაციის პროცესმა ბოლო ათი წლის განმავლობაში გარკვეული ინსტიტუციური ფორმები მიიღო, თუმცა არსებული მონაცემები ცხადყოფს, რომ პოლიტიკური, ადმინისტრაციული და ფისკალური დეცენტრალიზაციის დონე ჯერ კიდევ ვერ უზრუნველყოფს ადგილობრივი თვითმმართველობის ეფექტიან ფუნქციონირებას. დოკუმენტში წარმოდგენილი ანალიზი მიუთითებს სისტემურ გამოწვევებზე, რომლებიც დაკავშირებულია მუნიციპალიტეტების ზომებთან, რეგიონული თვითმმართველობის დონის არარსებობასთან, ცენტრალური ხელისუფლების დომინაციასა და ფინანსური რესურსების უკიდურესად ცენტრალიზებულ განაწილებასთან. აღნიშნული ფაქტორები ხელს უშლის მოქალაქეთა აქტიურ ჩართულობას, ამცირებს გადაწყვეტილებების მიღების ლოკალურ შესაძლებლობებს და აჩენს ანგარიშვალდებულების სუსტ მექანიზმებს.

მიუხედავად სტრატეგიულად დასახული მიზნებისა და საკანონმდებლო ჩარჩოების არსებობისა, პრაქტიკაში თვითმმართველი ერთეულები ვერ ახერხებენ საკუთარი უფლებამოსილებების სრულფასოვან რეალიზებას. მათთვის მინიჭებული უფლებამოსილებების მოცულობა და შინაარსი არასაკმარისია სისტემური ცვლილებების მისაღწევად. განსაკუთრებით საგანგაშოა ფისკალური დეცენტრალიზაციის დაბალი დონე, რაც მკვეთრ დისპროპორციას წარმოშობს ცენტრალურ და ადგილობრივ დონეებს შორის.

⁵⁸ „გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მოქალაქეთა მონაწილეობა: საერთაშორისო გამოცდილება და ქართული კონტექსტი“, დავით ლოსაბერიძე, ნინო მღვდელაძე, ნათია აფხაზავა, ივლისი, 2023, გვ. 9-10.

ამ ვითარებაში აუცილებელია მიზნობრივი და თანმიმდევრული ნაბიჯების გადადგმა დეცენტრალიზაციის გაღრმავებისკენ. ამასთან, ეფექტიანი მმართველობის მიღწევა შეუძლებელია მოქალაქეთა საჭიროებებისა და რეგიონული თავისებურებების გათვალისწინების გარეშე. ძლიერი და რეალურად მოქმედი ადგილობრივი ხელისუფლება მმართველობის მდგრადობისა და დემოკრატიული განვითარებისთვის აუცილებელი საფუძველია. მისი შექმნა მოითხოვს არა მხოლოდ უფლებამოსილებების გადანაწილებას, არამედ შესაბამისი ფინანსური, ადმინისტრაციული და პოლიტიკურად დამოუკიდებელი რესურსების უზრუნველყოფას. ეს პროცესი მოიაზრებს ისეთი მასშტაბური რეფორმის საჭიროებას, რომელიც მოიცავს რეგიონული მმართველობის დონის შემოღებას, დედაქალაქში ორდონიანი თვითმმართველობის ჩამოყალიბებას, მუნიციპალიტეტების რაოდენობის გაზრდას და ცენტრალური ხელისუფლებიდან უფლებამოსილებებისა და ფინანსური რესურსების მნიშვნელოვანი ნაწილის სუბნაციონალური ერთეულებისთვის გადაცემას.

რეკომენდაციები

დოკუმენტში წარმოდგენილი ანალიზის შედეგებზე დაყრდნობით, ჩამოყალიბდა რეკომენდაციათა ერთობლიობა, რომელიც მიმართულია საქართველოს დეცენტრალიზაციის გაძლიერებისაკენ. აღნიშნული რეკომენდაციები განსაზღვრავს სისტემური რეფორმების ძირითად მიმართულებებს და ქმნის წინაპირობას ადგილობრივი თვითმმართველობის ეფექტიანი ფუნქციონირებისათვის. კერძოდ, რეკომენდებულია:

- შემოღებულ იქნას თვითმმართველობის მეორე - რეგიონული დონე. რეგიონის წარმომადგენლობითი ორგანო (საბჭო) არჩეულ იქნას პირდაპირი არჩევნებით, საყოველთაო, თანასწორი საარჩევნო უფლების საფუძველზე, ფარული კენჭისყრით, ღია სიითი პროპორციული ან შერეული წევრობის პროპორციული საარჩევნო სისტემის გამოყენებით, იმ დაშვებით, რომ კანდიდატების წარდგენის უფლება საინიციატივო ჯგუფებსაც შეეძლებათ. რეგიონის აღმასრულებელი ორგანო მოქალაქეთა მიერ არჩეული წარმომადგენლობითი ორგანოს მიერ;
- გაიზარდოს მუნიციპალიტეტების რაოდენობა. თვითმმართველ თემების იმ ადმინისტრაციულ ცენტრებს, რომლებიც გამოირჩევიან ურბანული განვითარებით, მოსახლეობის შედარებით დიდი რაოდენობითა და მისი ზრდის ტენდენციით, მიენიჭოთ თვითმმართველი ქალაქის სტატუსი. თვითმმართველი თემები, რომელთა მოსახლეობა 20 ათას მცხოვრებს აღემატება, დაიყოს 2 ან 3 მუნიციპალიტეტად. იმ მუნიციპალიტეტებიდან, რომლებშიც, ადმინისტრაციულ ცენტრთან ერთად, შედის სხვა ქალაქი ან/და დაბა, რომლის მოსახლეობაც 2 500-ს აღემატება, ამ საქალაქო დასახლებისა და მიმდებარე სოფლების საფუძველზე გამოიყოს ახალი თვითმმართველი ერთეული;
- დედაქალაქში დაინერგოს ორდონიანი თვითმმართველობა. ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის საზღვრებში გამოიყოს სულ მცირე ათი თვითმმართველ ერთეული, არსებული ადმინისტრაციული რაიონების ან მათ მოდიფიცირებულ საზღვრებში, რომლებსაც ექნებათ საკუთარი წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოები და ბიუჯეტი;

- ცენტრალური ხელისუფლების უფლებამოსილებების მნიშვნელოვანი ნაწილი გადაეცეს მუნიციპალიტეტისა და რეგიონის ხელისუფლებას; სუბსიდიარობის პრინციპის საფუძველზე, რეგიონულ ორგანოებს გადაეცეს ის უფლებამოსილებები, რომლებიც უფრო ეფექტიანად განხორციელდება მოცემულ დონეზე. გაფართოვდეს მუნიციპალიტეტების უფლებამოსილებებიც. გაძლიერდეს თვითმმართველობების ადმინისტრაციული, კვლევითი და ანალიტიკური შესაძლებლობები;
- ქონების გადასახადის გარდა, მუნიციპალიტეტებსა და რეგიონულ თვითმმართველობებს გადაეცეთ საშემოსავლო და მოგების გადასახადებიდან მიღებული შემოსავლების განსაზღვრული წილი, რაც შესაბამისობაში იქნება მათთვის მინიჭებული უფლებამოსილებების განხორციელების შესაძლებლობასთან;
- თვითმმართველ ერთეულებს მიენიჭოს მეტი დამოუკიდებლობა სესხებისა და გრანტების მიღების პროცესში;
- მოქალაქეთა თანამონაწილეობის მექანიზმების რეალურად ამოქმედებისთვის გამარტივდეს პროცედურები. ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსს დაემატოს მოქალაქეთა მონაწილეობის სხვა ფორმები, რომლებიც უკვე გამოიყენება მუნიციპალიტეტების ნაწილში. დაინერგოს მონაწილეობის ახალი ფორმებიც, მათ შორის ადგილობრივი რეფერენდუმი. გამოყენებული იქნას ციფრული ინოვაციები და უზრუნველყოფილი იქნას ადგილობრივი და რეგიონული წარმომადგენლობითი ორგანოების სხდომათა ტრანსლირება.