

ადგილობრივი
თვითმმართველობა
ადგილობრივი ეკონომიკური
განვითარებისთვის

საჭიროებათა კვლევა

ადგილობრივი
თვითმმართველობა
ადგილობრივი ეკონომიკური
განვითარებისთვის

საჭიროებათა კვლევა

თბილისი
2018

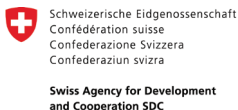
ავტორები

მიხეილ ჯიბუტი

დავით ზარდიაშვილი

დავით ჯიქია

კვლევა „ადგილობრივი თვითმმართველობა ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარებისთვის“ მომზადებულია საქართველოს ადგილობრივ თვითმმართველობათა ეროვნული ასოციაციის მიერ, გაეროს განვითარების პროგრამის (UNDP), შვეიცარიის განვითარებისა და თანამშრომლობის სააგენტოსა (SDC) და ავსტრიის განვითარების თანამშრომლობის (ADC) მხარდაჭერით. გამოცემაში გამოთქმული მოსაზრებები ავტორისეულია და შეიძლება არ ასახავდეს ზემოთ ჩამოთვლილი საერთაშორისო ორგანიზაციების მოსაზრებებს.



WITH FUNDING FROM
AUSTRIAN
DEVELOPMENT
COOPERATION



Empowered lives.
Resilient nations.

სარჩევი

1. შესავალი	5
1.1. კვლევის მიზანი	5
1.2. ამოცანები	5
1.3. კვლევის გეოგრაფია და მეთოდი	5
2. ადგილობრივი თვითმმართველობის თანამდებობის პირთა და მოხელეთა გამოკითხვის შედეგები	9
2.1. ადგილობრივ თვითმმართველობათა სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობა	9
2.2. ადგილობრივ თვითმმართველობათა სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პრიორიტეტები და შესაძლებლობები	15
3. სიტუაციური ანალიზი. მუნიციპალური განვითარების სამართლებრივი და ეკონომიკური ასპექტები	25
3.1. სამართლებრივი და ეკონომიკური კონტექსტი	25
3.2. მუნიციპალური ქონება	28
3.2.1. მიწა	29
3.2.2. ტყე და ბუნებრივი რესურსები	31
3.3. სამენარმეო საქმიანობა, საჯარო და კერძო თანამშრომლობა	34
3.4. შესყიდვები	38
3.5. მუნიციპალური ბიუჯეტი	39
4. დასკვნა — მუნიციპალური განვითარების ძირითადი გამონვევები	47
5. რეკომენდაციები — მუნიციპალიტეტების განვითარების შესაძლებლობები, მექანიზმები და პერსპექტივები	51

ცხრილები და გრაფიკები

ცხრილი 1.	რესპონდენტთა მიერ სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის შეფასება რეგიონულ ჭრილში	9
ცხრილი 2.	მუნიციპალიტეტის განვითარების პრიორიტეტული მიმართულებები	33
გრაფიკი 1.	რესპონდენტთა განაწილება დასაქმების სტატუსის მიხედვით	7
გრაფიკი 2.	რესპონდენტთა განაწილება სქესის მიხედვით	7
გრაფიკი 3.	რესპონდენტთა გეოგრაფიული განაწილება	8
გრაფიკი 4.	მუნიციპალიტეტების სოციალური და ეკონომიკური მდგომარეობის შეფასება რესპონდენტების მიერ	11
გრაფიკი 5.	რესპონდენტების მიერ დასახელებული სოციალური და ეკონომიკური განვითარების 5 ძირითადი პრობლემა	12
გრაფიკი 6.	სოციალური და ეკონომიკური განვითარების ძირითადი პრობლემები რეგიონულ ჭრილში.	13
გრაფიკი 7.	სოციალური და ეკონომიკური პირობების გაუმჯობესების შესაძლებლობები	14
გრაფიკი 8.	რესპონდენტთა პასუხი სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიის შესაძლო მიზნების შესახებ	16
გრაფიკი 9.	სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სასურველი შედეგები	17
გრაფიკი 10.	მუნიციპალიტეტის განვითარების ყველაზე მნიშვნელოვანი საკითხები	18
გრაფიკი 11.	მუნიციპალიტეტის განვითარების ყველაზე მნიშვნელოვანი საკითხები რეგიონების მიხედვით.	19
გრაფიკი 12.	სოციალური დახმარების სისტემის ეფექტიანობის შეფასება.	20
გრაფიკი 13.	სოციალური დახმარების სისტემის გაუმჯობესების გზები	21
გრაფიკი 14.	სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების ინდიკატორების შეფასება	22
გრაფიკი 15.	ოთხი ყველაზე მნიშვნელოვანი რესურსი, რომელთა გამოყენებითაც შესაძლებელია ადგილობრივი ეკონომიკის განვითარება	24,,

1. შესავალი

1.1. კვლევის მიზანი

კვლევის „ადგილობრივი თვითმმართველობა ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარებისთვის“ მიზანია საქართველოს მუნიციპალიტეტების საჭიროებათა შესწავლა ადგილობრივი სოციალური და ეკონომიკური განვითარების სფეროში. ამ ანგარიშში მოცემულია რეკომენდაციები ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებათა გაზრდის, სახელმწიფო პოლიტიკის ეფექტიანობის ამაღლებისა და კანონმდებლობის შემდგომი დახვეწისთვის, რაც მნიშვნელოვნად შეუწყობს ხელს ადგილობრივ ეკონომიკურ განვითარებას საქართველოს რეგიონებში.

1.2. ამოცანები

მიზნის მისაღწევად განისაზღვრა შემდეგი ამოცანები:

- ადგილობრივი თვითმმართველობის სამართლებრივი საფუძვლების გაანალიზება;
- ადგილობრივი თვითმმართველობის ეკონომიკური საფუძვლების გაანალიზება;
- ადგილობრივი თვითმმართველობის დეცენტრალიზაციის პროცესის შემაფერხებელი ბარიერების დადგენა;
- ადგილობრივ პოლიტიკოსთა ანკეტური გამოკითხვა;
- ადგილობრივ პოლიტიკოსთა ხედვების განზოგადება, მუნიციპალიტეტებში სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების ძირითად პრობლემათა გამოვლენა და რეკომენდაციების შემუშავება მათ დასაძლევად.

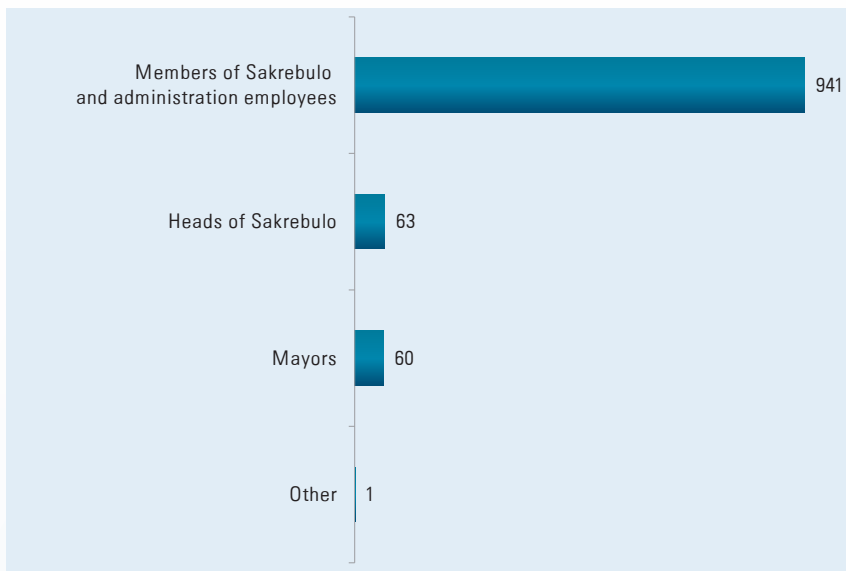
1.3. კვლევის გეოგრაფია და მეთოდი

კვლევის მიზნებიდან და ამოცანებიდან გამომდინარე, განისაზღვრა მისი სტრატეგია. კერძოდ, კვლევის ფარგლებში ჩატარდა როგორც სამაგიდო კვლევა, ასევე მუნიციპალურ საჯარო მოხელეთა გამოკითხვა სპეციალურად შექმნილი კითხვარის მეშვეობით და ფოკუს-ჯგუფები გა-

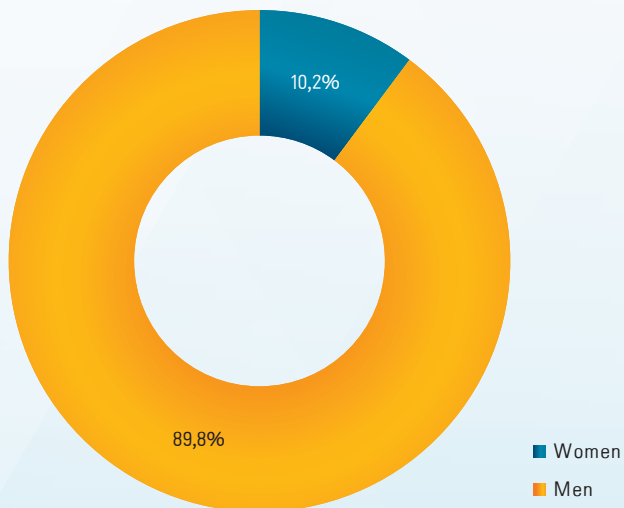
მოკითხვის შედეგების ვალიდაციისთვის. სამივე მეთოდის გამოყენებით შეიქმნა ბაზა სრულფასოვანი ანალიზისათვის. ეს განსაკუთრებით საგულისხმო ფაქტორია, რადგან საქართველოში სტატისტიკური მონაცემები, მითუმეტეს მუნიციპალიტეტების დონეზე, უკმარი, ფრაგმენტული და მწირია. სპეციალური ანკეტის მეშვეობით გამოიკითხა 1,063 რესპონდენტი 63 ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულიდან, მათ შორის, გამოკითხვა ჩატარდა თვითმმართველ ქალაქებშიც (ბათუმში, ფოთში, ქუთაისში, რუსთავში). კვლევამ მოიცვა ადგილობრივი ხელისუფლების ყველა ერთეული, ქ. თბილისის გარდა (გრაფიკი 3). დედაქალაქის თვითმმართველობის გამოტოვების არგუმენტი გახლავთ ის, რომ ქ. თბილისი გამორჩეულია როგორც საკუთარი ზომით, ასევე როლით ქვეყნის ეკონომიკაში და იგი ნაკლებად ეწერება საერთო სურათში. შესაბამისად, თბილისის მონაცემების შემოტანა კვლევაში დიდ ცდომილებას გამოიწვევდა კვლევის შედეგების განზოგადების დროს. უდავოა, ქ. თბილისი ცალკე უნდა იქნას შესწავლილი და მიღებული შედეგები შეედაროს არა სხვა, ცალკეულ მუნიციპალიტეტებს, არამედ დანარჩენი საქართველოს მონაცემებს.

ანკეტური გამოკითხვა ჩატარდა მუნიციპალიტეტთა აღმასრულებელი და საკანონმდებლო ორგანოების წარმომადგენლებთან. მასში მონაწილეობდნენ: 60 მერი, საკრებულოების თავმჯდომარეები (63), საკრებულოს 941 წევრი და ადმინისტრაციის თანამშრომლები (გრაფიკი 1). ანკეტის კითხვებზე პასუხები გასცეს ადამიანებმა, რომლებსაც თანამდებობრივად ვვალეობათ ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების საკითხებზე ინფორმაციის ფლობა, შესაბამისად, მათი პასუხები დიდი სიზუსტით ასახავს რეალურ ვითარებას. აქვე აღსანიშნავია, რომ გამოკითხულთა გენდერული ბალანსი არ იყო წინასწარ დადგენილი (გრაფიკი 2).

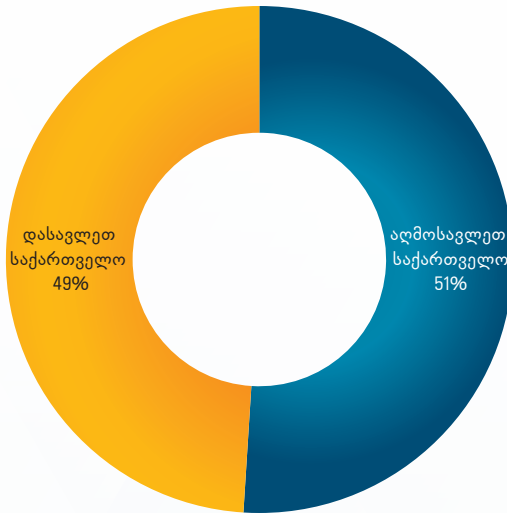
გრაფიკი 1. რესპონდენტთა განაწილება დასაქმების სტატუსის მიხედვით



გრაფიკი 2. რესპონდენტთა განაწილება სქესის მიხედვით



გრაფიკი 3. რესპონდენტთა გეოგრაფიული განაწილება



საქართველოს ადგილობრივ თვითმმართველობათა ეროვნულმა ასოციაციამ ანკეტური გამოკითხვის შედეგების გადამონმებისთვის რეგიონებში ჩაატარა 9 ფოკუს-ჯგუფი. ამ შეხვედრებზე განხილულ იქნა მუნიციპალიტეტების როლი ეკონომიკურ განვითარებაში, ანკეტური გამოკითხვის შედეგები და ექსპერტების მიერ შემუშავებული რეკომენდაციები. ამ შეხვედრებს ფასილიტაციას უწევდა ასოციაციის აღმასრულებელი დირექტორის მოადგილე და ესწრებოდა ექსპერტი დავით ზარდიაშვილი. ფოკუს-ჯგუფების მუშაობაში მონაწილეობდა ადგილობრივი თვითმმართველობის 66 საჯარო მოხელე, მათ შორის ხუთი ადგილობრივი თვითმმართველობის უმაღლესი თანამდებობის პირი — მერი და საქართველოს მთავრობის რწმუნებულები — გუბერნატორები გურიისა და სამეგრელო ზემო-სვანეთის მხარეებში. მონაწილეთა მიერ გამოთქმული მოსაზრებები და რეკომენდაციები სრულადაა ასახული ამ გამოცემაში.

2. ადგილობრივი თვითმმართველობის თანამდებობის კირთა და მოხელეთა გამოკითხვის შედეგები

2.1. ადგილობრივ თვითმმართველობათა სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობა

საწყის ეტაპზე ჩვენთვის მნიშვნელოვანი იყო, გაგვევო, როგორ აფასებდნენ რესპონდენტები თავიანთი მუნიციპალიტეტების სოციალურ და ეკონომიკურ მდგომარეობას. ანკეტური გამოკითხვის შედეგები ასევე განვიხილეთ ფოკუს-ჯგუფებში და ისინი სრულად დადასტურდა.

მონაწილეთა მხრიდან ამ შედეგებით, სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობა მუნიციპალიტეტებში (გრაფიკი 4) გამოკითხულთა დიდმა ნაწილმა — 79,9%-მა — შეაფასა როგორც ნორმალური/სტაბილური, 13,2%-მა — როგორც ხელსაყრელი/საუკეთესო, ხოლო შემაშფოთებლად/კრიზისულად მიიჩნია 5,1%-მა. ამ საშუალო მაჩვენებლებიდან მნიშვნელოვანი გადახრებია რეგიონებში: (ცხრილი 1) 9 რეგიონიდან 4-ში საშუალოზე მაღალი მაჩვენებელი დაფიქსირდა როგორც დადებით შეფასებაში (სამცხე-ჯავახეთი — 18,7%; აჭარა — 16,9%; ქვემო ქართლი — 15,2%; კახეთი — 14,1%), ისე უარყოფით შეფასებაში (მცხეთა-მთიანეთი — 17,9%; გურია — 16,7%; კახეთი — 9,4%; იმერეთი — 7,7%).

ცხრილი 1. რესპონდენტთა მიერ სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის შეფასება რეგიონულ ჯრილში

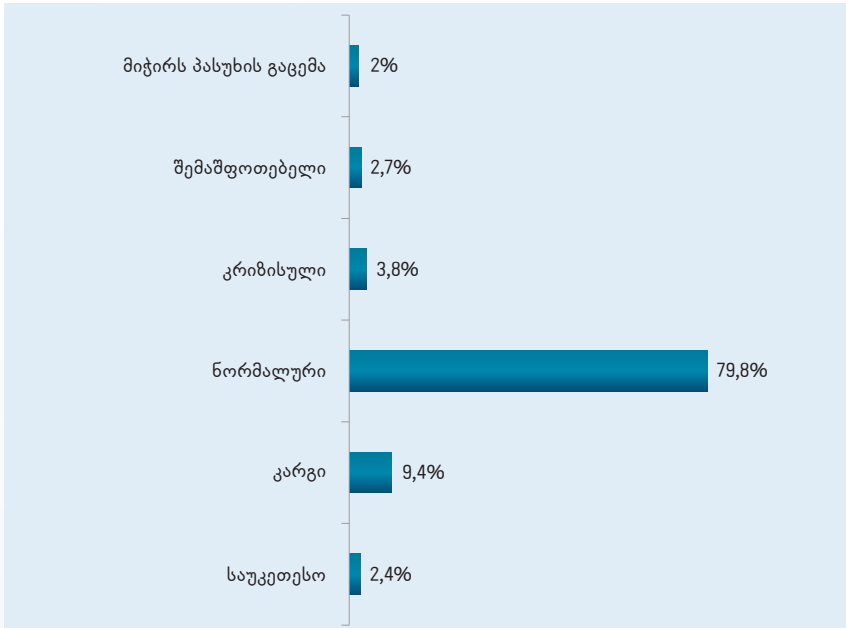
მხარე	საუკეთესო	კარგი	ნორმალური	შემაშფოთებელი	კრიზისული	მიჭირს პასუხის გაცემა
აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკა	5,6%	11,3%	80,3%	0,0%	0,0%	2,8%

მხარე	საუკეთესო	კარგი	ნორმალური	შემაშფოთებელი	კრიზისული	მიჭირს პასუხის გაცემა
გურია	2,4%	7,1%	73,8%	0,0%	16,7%	0,0%
იმერეთი	1,0%	7,6%	82,7%	1,9%	5,8%	3,2%
კახეთი	4,4%	10,1%	74,2%	3,1%	6,3%	1,9%
მცხეთა-მთიანეთი	4,5%	1,5%	74,6%	16,4%	1,5%	1,5%
რაჭა-ლეჩხუმი და ქვემო სვანეთი	0,0%	9,0%	86,6%	0,0%	3,0%	1,5%
სამეგრელო-ზემო სვანეთი	0,0%	8,4%	86,7%	2,1%	1,4%	1,4%
სამცხე-ჯავახეთი	7,7%	11,0%	76,9%	2,2%	2,2%	0,0%
ქვემო ქართლი	0,0%	15,2%	72,5%	3,6%	3,6%	5,1%
შიდა ქართლი	1,1%	11,4%	87,5%	0,0%	0,0%	0,0%

მუნიციპალიტეტში სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების ძირითად პრობლემად არცერთმა რესპონდენტმა არ დაასახელა ვაკუუმი ან ხარვეზი ნორმატიულ-სამართლებრივ ბაზასა და კანონმდებლობაში. უმთავრეს შემთავრებულ ფაქტორად აღინიშნა ადამიანური კაპიტალის პრობლემები (პირველ ადგილზე — ახალგაზრდების გადინება უცხოეთში; მეორეზე — კვალიფიციური კადრების გადინება; მესამეზე — შრომისუნარიანი მოსახლეობის შემცირება და მოსახლეობის დაბერება; მეექვსეზე — კადრების დეფიციტი), შემდეგ კი — ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსური და მატერიალური რესურსების სიმწირე; მეხუთე ადგილზე აღმოჩნდა სოფლისა და სოფლის მეურნეობის სტაგნაცია, კონკურენტუნარიანობის დაკარგვა (გრაფიკი 5). ნიშანდობლივია, რომ დამატებითი გრაფის („სხვა“) შევსებისას პირველ ადგილზე დასახელდა სამუშაო ადგილების სიმცირე (35 %), მეორეზე — აგროსამრეწველო კომპლექსის დაბალკონ-

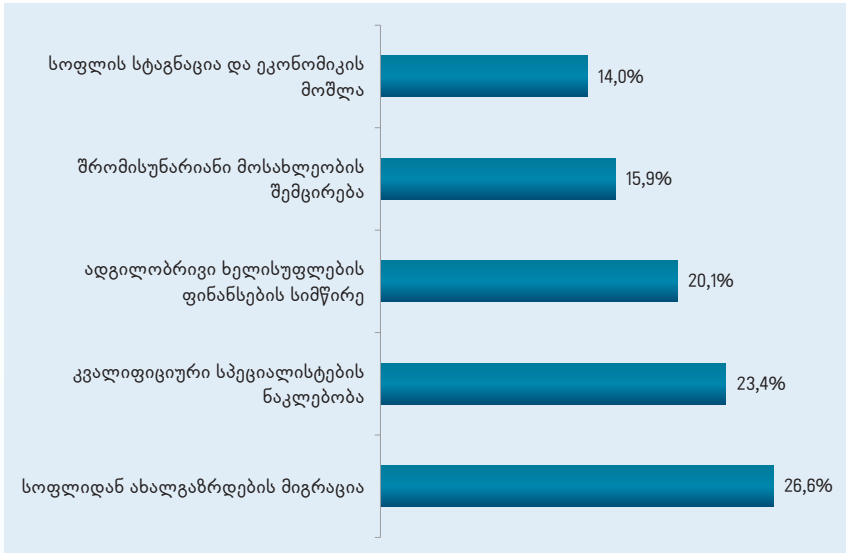
კურენტუნარიანობა (15 %), მესამე და მეხუთე ადგილებზე (10-10 %-ით) სამრეწველო პოტენციალის მოშლა, სასმელი წყლის უქონლობა და რეალური თვითმმართველობის არარსებობა.

გრაფიკი 4. მუნიციპალიტეტების სოციალური და ეკონომიკური მდგომარეობის შეფასება რესპონდენტების მიერ



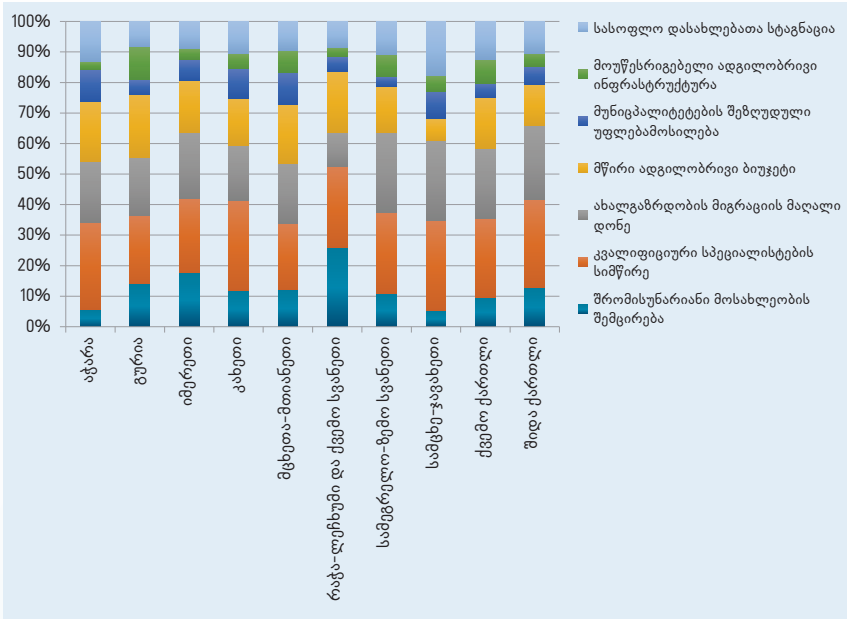
ეკონომიკის ზრდის ფაქტორების (მინა, კაპიტალი, სამუშაო ძალა და ცოდნა) არქონიდან უპირველეს პრობლემად აღინიშნა სამუშაო ძალის გადინება და კვალიფიციური მუშახელის დეფიციტი.

გრაფიკი 5. რესპონდენტების მიერ დასახელებული სოციალური და ეკონომიკური ვითარების 5 ძირითადი პრობლემა



გამოკითხულებმა არსებული სოციალურ-ეკონომიკური ვითარების ძირითად მიზეზად მიუთითეს ადამიანური რესურსის დეფიციტი, ადგილობრივი თვითმმართველობის სისუსტე და ფინანსურ-მატერიალური ბაზის სიმწირე. ბოლო ორი მიზეზი, ცხადია, ირიბად გამოხატავს თვითმმართველობის ეკონომიკურ და ფინანსურ მდგომარეობას, რომელიც, თავის მხრივ, დამოკიდებულია ქვეყანაში აღიარებული თვითმმართველობის პრინციპთა რეალიზების შედეგად პერსპექტივებზე. მნიშვნელოვანია, რომ 10-15 წლის წინათ სოფლის მოსახლეობის გადინების მთავარი მიზეზი იყო მოშლილი ინფრასტრუქტურა — გზა, გაზი, ელექტროენერგია, წყალი, ამჟამად კი სახელდება სამუშაო ადგილების არქონა და, ამავდროულად, კადრების დეფიციტი. აღსანიშნავია, რომ სასოფლო დასახლებებიდან ახალგაზრდობის გადინება ერთნაირი სიმწვავის პრობლემაა ყველა მხარეში, თუმცა ის განსაკუთრებულად გამოხატულია რაჭა-ლეჩხუმსა და ქვემო სვანეთში (გრაფიკი 6).

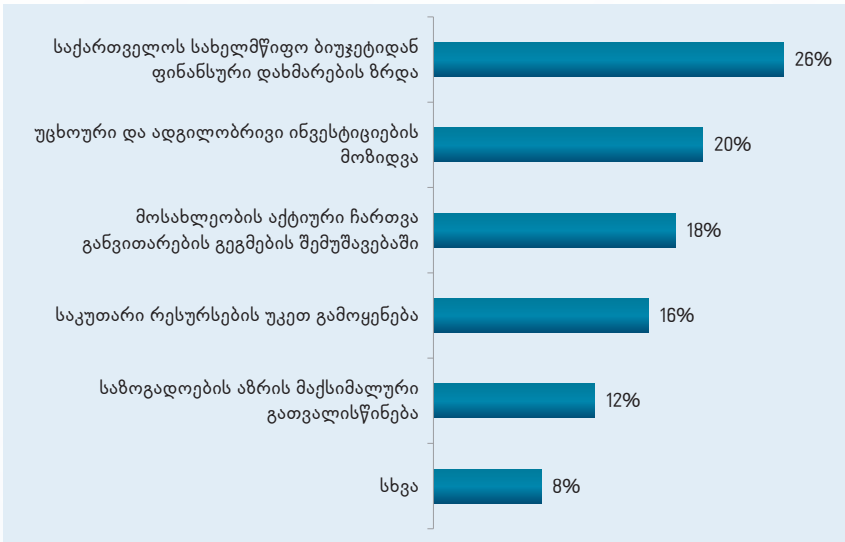
გრაფიკი 6. სოციალური და ეკონომიკური განვითარების ძირითადი პრობლემები რეგიონულ ტერიტორიაში



კანონმდებლობისადმი, როგორც სოციალურ-ეკონომიკურ მდგომარეობაზე მოქმედი ერთ-ერთი ფაქტორის მიმართ, დამოკიდებულება გადამონშდა სხვა კითხვაში. კერძოდ, რესპონდენტებს უნდა ჩამოეთვალათ ადგილობრივი სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესების შესაძლებლობები. „კანონმდებლობის სრულყოფა“ ჩამონათვალში ერთ-ერთ პასუხად აღინიშნა, თუმცა 3 ძირითად პასუხში ვერ მოხვდა. გაუმჯობესების შესაძლებლობებად დასახელდა: საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ფინანსური დახმარების ზრდა — 25,8%; საკუთარი რესურსების უკეთ გამოყენება — 16 %; ადგილობრივი და უცხოური ინვესტიციების მოზიდვა — 19,9%. პასუხები ადასტურებს, რომ საკანონმდებლო ბაზის სრულყოფის საჭიროება გამოკვეთილი არ არის და პრეტენზიები უმეტესწილად გამოითქვა კანონის აღსრულების მიმართ. პასუხებში აირეკლა რეალური მდგომარეობაც — ადგილობრივი თვითმმართველობების

დამოკიდებულება ცენტრალურ ბიუჯეტზე. პირველ ადგილზე ეს საკითხი მოექცა მაშინ, როდესაც აქცენტი უნდა გაკეთებულიყო საკუთარ რესურსებზე, თუმცა პირველ და მეორე ადგილზე განაწილებული პასუხების პროცენტული მაჩვენებლები ერთმანეთთან ძალიან ახლოსაა (გრაფიკი 7).

გრაფიკი 7. სოციალური და ეკონომიკური პირობების გაუმჯობესების შესაძლებლობები



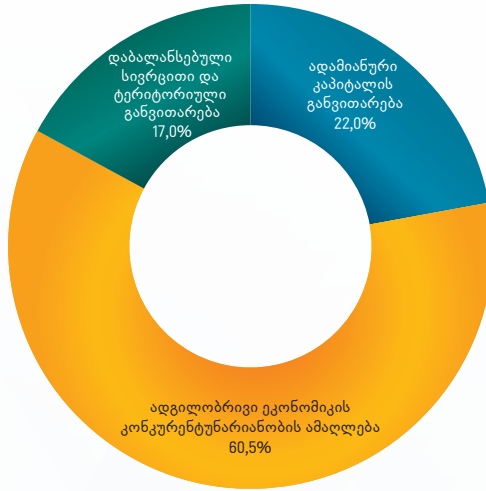
განვითარების პრიორიტეტთა გარკვევის დროსაც კანონმდებლობის სრულყოფა არ იყო რესპონდენტთა პირველი არჩევანი. კითხვაზე: „თქვენი აზრით, რომელია მუნიციპალიტეტის განვითარებისთვის პრიორიტეტული მიმართულებები?“ — ჩამონათვალში პირველ 4 ადგილზე დასახელდა: აგროსამრეწველო კომპლექსის განვითარება — 20,6 %; ტურიზმისა და რეკრეაციის განვითარება — 20,3%; ფინანსური დამოუკიდებლობის გაზრდა და ადგილობრივი ბიუჯეტში საგადასახადო შემოსავლების მატება — 18,2%; მინაზე, წყალზე და ადგილობრივი მნიშვნელობის წიაღზე რეალური მუნიციპალური და/ან სათემო საკუთრების დამკვიდრება — 12,1%. პირველ პოზიციაზე არ მოხვდა „კანონმდებლობის სრულყოფა“ —

კერძოდ, მიწის კოდექსისა და სივრცით-ტერიტორიული დაგეგმვის კანონების მიღება (6,6%), მაშინ, როდესაც, ფაქტობრივად, იმავე შინაარსის პასუხი — მიწაზე, წყალზე და ადგილობრივი მნიშვნელობის წიაღისეულზე რეალური მუნიციპალური საკუთრების დამკვიდრება 12,1%-იანი მაჩვენებლით გამოიხატა, ახსნა მარტივია: როგორც წესი, ადამიანები პრობლემებს უფრო უკეთ ხედავენ, ვიდრე მათ გამომწვევ მიზეზებს. ამას ემატება ისიც, რომ (ხშირ შემთხვევაში) ადგილობრივ მოხელეებს არა აქვთ შესაბამისი ცოდნა, რათა სიღრმისეულად გააანალიზონ არსებულ პრობლემათა გამომწვევი მიზეზები.

2.2. ადგილობრივ თვითმმართველობათა სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პრიორიტეტები და შესაძლებლობები

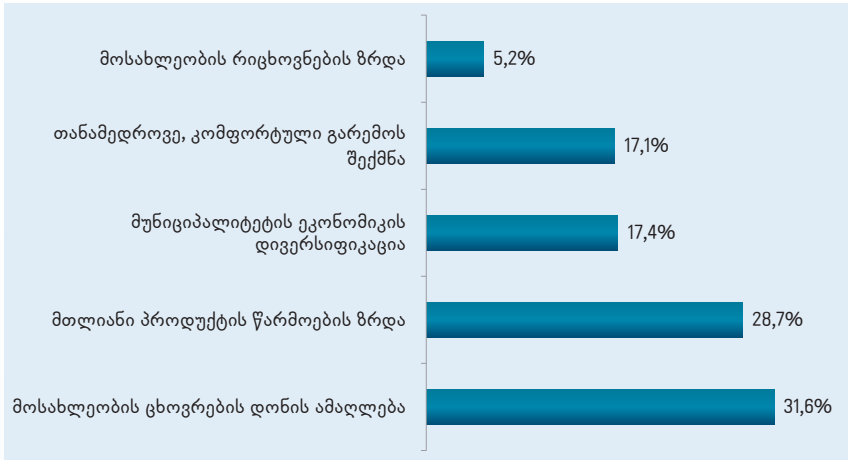
როგორც აღინიშნა, გამოკითხვისას სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების მთავარ პრობლემათა შორის დასახელდა ადამიანური კაპიტალის პრობლემები, მათ შორის, დემოგრაფიული გამონწვევები (ახალგაზრდობის გადინება, მოსახლეობის დაბერება, შრომისუნარიანი მოსახლეობის წილის შემცირება). სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიის განსაზღვრისას მიზნებს შორის პირველი 3 ადგილი ასე განაწილდა: ადგილობრივი ეკონომიკის კონკურენტუნარიანობის ამაღლება, ადამიანური კაპიტალის განვითარება, დაბალანსებული სივრცითი და ტერიტორიული განვითარება (იხ.: გრაფიკი 8).

გრაფიკი 8. რესპოდენტთა პასუხი სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიის შესაძლო მიზნების შესახებ



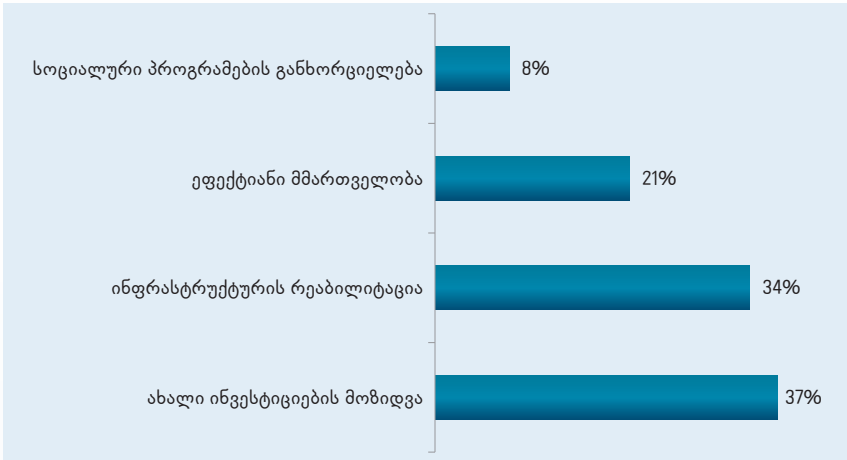
თუმცა, როდესაც დაისვა საკითხი, თუ რა შედეგები უნდა იქნას მიღწეული სოციალურ-ეკონომიკური განვითარებით, პასუხები შემდეგნაირად განაწილდა: 1. მოსახლეობის რიცხოვნების ზრდა; 2. მთლიანი შიდა პროდუქტის ზრდა; 3. მუნიციპალიტეტის ეკონომიკის დივერსიფიკაცია; 4. კომფორტული გარემოს შექმნა.

გრაფიკი 9. სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სასურველი შედეგები



მნიშვნელოვანია, რომ რესპონდენტები სოციალურ პრობლემებს განიხილავენ, როგორც სუსტი ეკონომიკის შედეგებს და მუნიციპალიტეტთა განვითარებისთვის უპირატესად მიიჩნევენ არა სოციალურ დაცვას, არამედ ინვესტიციებს, გამართულ ინფრასტრუქტურას და მმართველობის ეფექტურობას. მხოლოდ ამის შემდეგ მიუთითებენ სოციალური დაცვის დამატებით ღონისძიებათა აუცილებლობაზე.

გრაფიკი 10. მუნიციპალიტეტის განვითარების ყველაზე მნიშვნელოვანი საკითხები



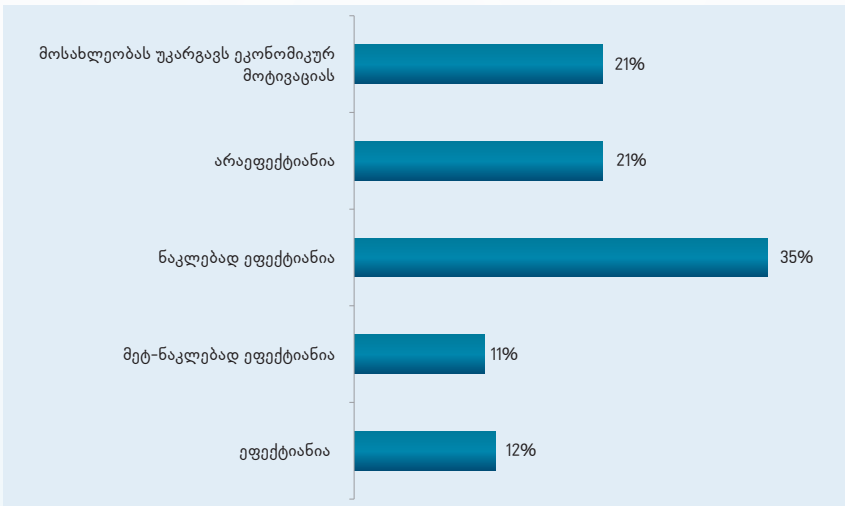
იმავ სურათს იძლევა გამოკითხვის მონაცემთა დალაგება რეგიონების მიხედვით — აქაც ინვესტიციების მოზიდვა ადგილობრივი განვითარების მთავარ წინაპირობად მიიჩნევა.

გრაფიკი 11. მუნიციპალიტეტის განვითარების ყველაზე მნიშვნელოვანი საკითხები რეგიონების მიხედვით



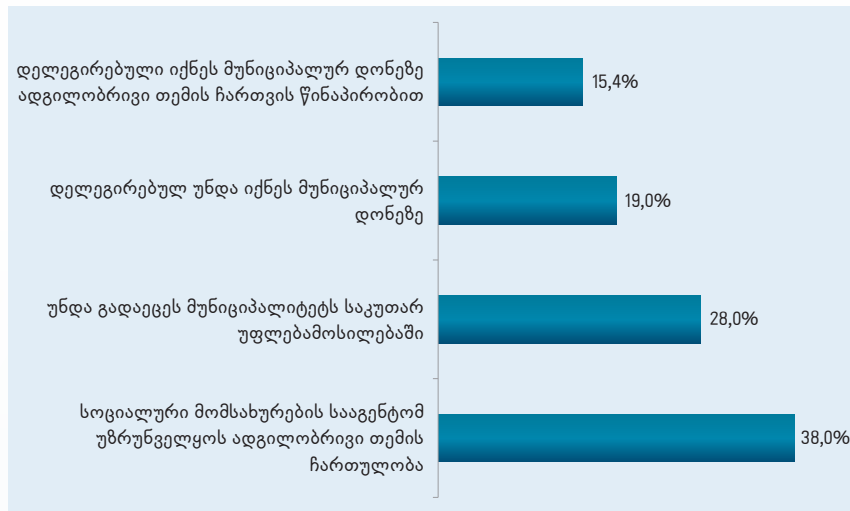
ყოველივე ზემოთ თქმულის გათვალისწინებით, მნიშვნელოვანია ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების პოლიტიკის შემუშავება. ამჟამად, როდესაც რეგიონების განვითარებაზე საუბარი, აქცენტი კეთდება მოსახლეობის სოციალურ დაცვაზე, რეალურად კი საჭიროა ეკონომიკური განვითარების სახელმწიფო პოლიტიკის კორექტირება და მისთვის მკაფიო ტერიტორიული განზომილების მინიჭება. ეს კი უნინარესად ეფექტიანი რეგიონული განვითარების სახელმწიფო პროგრამით მიიღწევა. სოციალური დახმარების სისტემა კი ადგილებზე უნდა იქნას გადატანილი, რაც საშუალებას მოგვცემს იგი უფრო მიზნობრივი და მონყვლადი ჯგუფების საჭიროებებზე მორგებული გავხადოთ.

გრაფიკი 12. სოციალური დახმარების სისტემის ეფექტიანობის შეფასება



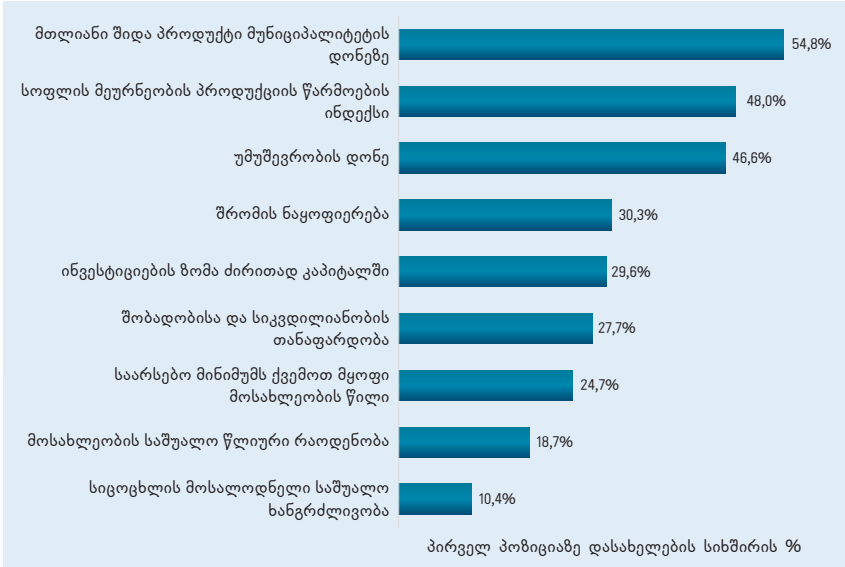
როგორი მიმართულებით წარმოუდგენიათ სოციალური დახმარების სისტემის გაუმჯობესება ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩეულ მერებსა და სხვა თანამდებობის პირებს, ნაჩვენებია მე-13 გრაფიკზე.

გრაფიკი 13. სოციალური დახმარების სისტემის გაუმჯობესების გზები



ადგილობრივ სოციალურ და ეკონომიკური განვითარების ამოცანასთან მიმართებაში ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის როლი სტანდარტული და განზოგადებული ეკონომიკური კატეგორიების მიხედვით უნდა შეფასდეს. სასარგებლო წიაღისეული, ბუნებრივ-კლიმატური პირობები და გეოგრაფიული მდებარეობა გამოყენებული უნდა იყოს, როგორც დამატებითი ფაქტორი ზოგად ეკონომიკურ ინდიკატორთა ანალიზისას. რესპონდენტებმა, თავიანთი გამოცდილებიდან გამომდინარე, განსაზღვრეს ინდიკატორები, რომელთა გამოყენებაც ამ ეტაპზე ყველაზე ეფექტიანი იქნება.

გრაფიკი 14. სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების ინდიკატორების შეფასება



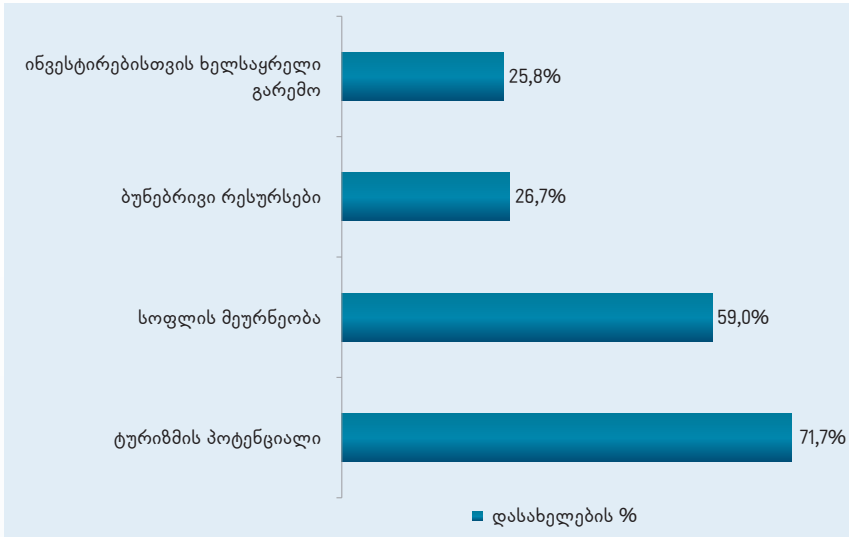
რესპონდენტები თვლიან, რომ უნდა დასრულდეს, ერთი მხრივ, საბიუჯეტო სისტემის სრულყოფა და, მეორე მხრივ, სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ადგილობრივ თვითმმართველობაზე გადასაცემი ტრანსფერების არსებული სისტემის დახვეწა. საქართველოში მიღებული ნორმატიული აქტები შესაბამეობა ეკონომიკის დეკონცენტრაციისა და ხელისუფლების დეცენტრალიზაციის ამოცანებს. მათში განსაზღვრული პრინციპები ჰარმონიზებულია საერთაშორისო ნორმებთან, თუმცა არ ხდება ამ აქტების ჯეროვანი აღსრულება, რისი ერთ-ერთი მიზეზია დაბალი სოციალური დაკვეთა რეალურად დამოუკიდებელ ადგილობრივ ხელისუფლებაზე.

სოციალური და ეკონომიკური განვითარებისათვის სახელმწიფო იყენებს ეკონომიკურ აქტივობათა წახალისების სხვადასხვა ფორმას. ბოლო წლებში განვითარდა ეკონომიკური პროგრამების განხორციელების სისტემები და მოხდა მათი ინსტიტუციონალიზაცია. ესენია: სსიპ „ანარმეო საქართველოში“ (ყოფილი „მენარმეობის განვითარების სააგენტო“); სსიპ

„საქართველოს ინოვაციებისა და ტექნოლოგიების სააგენტო“; ა(ა)იპ სოფლის მეურნეობის პროექტების მართვის სააგენტოს „შელავათიანი აგროკრედიტების პროგრამა“; კოოპერატივების განვითარების პროგრამა, მაღალმთიანი რეგიონების განვითარების პროგრამა და სხვა. თითოეული მათგანი მეტად პროგრესულ მოვლენად მიიჩნევა, მაგრამ ხასიათდება ერთი საერთო ნიშნით — არცერთი მათგანის ბენეფიციარია მუნიციპალიტეტი (როგორც იურიდიული პირი), ან მუნიციპალიტეტის მიერ შექმნილი სანარმო, ისევე როგორც ამ პროგრამების მართვაში ძალზე სუსტია მუნიციპალიტეტთა მონაწილეობა.

გამოკითხვის შედეგები ცხადყოფენ, რომ რესპონდენტები ნაკლებად ინოვაციურნი არიან ადგილობრივი განვითარებისთვის საჭირო პოტენციალის გამოვლენისას და ძირითადად ასახელებდნენ ტურიზმსა და სოფლის მეურნეობას. ეს მოწმობს, რომ ადგილობრივი თანამდებობის პირებს ნაკლებად აქვთ გასიგრძეგანებული კონკრეტული უპირატესობანი, რომლებიც მათ მუნიციპალიტეტებს დანარჩენებისაგან გამოარჩევს და საინტერესოს გახდის. ნაკლები ყურადღება დაეთმო ისეთ გადამწყვეტ ფაქტორებს, როგორებიცაა, მაგალითად, დედაქალაქთან სიახლოვე ან სტრატეგიული მდებარეობა მთავარი მაგისტრალების გასწვრივ. ასეთ მნიშვნელოვან ფაქტორებს ძალზე ცოტა რესპონდენტი ასახელებს იმ მუნიციპალიტეტებშიც კი, რომელთაც ასეთი უპირატესობა აქვთ.

გრაფიკი 15. ოთხი ყველაზე მნიშვნელოვანი რესურსი, რომელთა გამოყენებითაც შესაძლებელია ადგილობრივი ეკონომიკის განვითარება



ადგილობრივი ეკონომიკის საკითხთან დაკავშირებით გადასაჭრელია ორი უმნიშვნელოვანესი პრობლემა: (1) საქართველოში ამ ეტაპზე კანონით არ არის განსაზღვრული არც ქვეყნის და არც მუნიციპალიტეტის სოციალური და ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიის მიღების აუცილებლობა, სიხშირე და შემუშავების წესები; (2) სხვადასხვა სახელმწიფო უწყების მიერ მიღებული სტრატეგიები და პოლიტიკის დოკუმენტები ერთმანეთთან ნაკლებადაა ჰარმონიზებული, ისევე როგორც აუცილებელია განვითარების პოლიტიკის შესახებ ადგილობრივ და ცენტრალურ მთავრობათა შორის საკონსულტაციო მექანიზმის ამუშავება და ამ მხრივ სამხარეო საკონსულტაციო საბჭოების რესურსის სრულფასოვნად გამოყენება. აღსანიშნავია, რომ ამ მიმართულებით საქართველოს მთავრობა აქტიურად თანამშრომლობს საერთაშორისო პარტნიორებთან საჯარო მმართველობის რეფორმის ფარგლებში.

3. სიბუჯიური ანალიზი. მუნიციპალური განვითარების სამართლებრივი და ეკონომიკური ასპექტები

3.1. სამართლებრივი და ეკონომიკური კონტექსტი

ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემა დღევანდელი სახით ჩამოყალიბდა 2014 წლის 5 თებერვალს მიღებული ორგანული კანონის — ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის საფუძველზე.¹ ამ კანონით მერების პირდაპირი წესით არჩევის დამკვიდრება მნიშვნელოვანი წინსვლა იყო დემოკრატიის განვითარების თვალსაზრისით, თუმცა, თვითმმართველობათა ფინანსური დამოუკიდებლობისა და უფლებამოსილების გაზრდის მხრივ. ამ მნიშვნელოვანი ნაბიჯის გადადგმისთვის საქართველო ახლა ემზადება, რაც გაცხადებული იქნა 2018 წლის მარტში საქართველოს პრემიერ-მინისტრისა და საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარის ერთობლივ შეხვედრაზე საერთაშორისო პარტნიორებთან.

მას შემდეგ, რაც 2004 წლის 26 ოქტომბერს საქართველო შეუერთდა „ევროპულ ქარტიას ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ და ქვეყნის პარლამენტმა მოახდინა მისი რატიფიცირება², ყველა ხელისუფლება ცდილობდა ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის გატარებას. თავის მხრივ, საერთაშორისო ორგანიზაციებიც მტკიცედ უჭერდნენ მხარს საქართველოს ხელისუფლებას დეცენტრალიზაციის პროცესში. ეს

1 ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსმა მანამდე მოქმედი 2006 წლის 9 იანვარს მიღებული საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ და თვითმმართველობასთან დაკავშირებული სხვა კანონები გააუქმა;

2 ამ მიერთებას ჰქონდა დათქმები: (1) საქართველოს არ უღიარებია ქარტიის „ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა ადმინისტრაციული საზღვრების დაცვის“ მუხლი; (2) საქართველომ მიუთითა, რომ „აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკისა და ცხინვალის საქართველოს იურისდიქციის სრულად აღდგენამდე, იხსნის პასუხისმგებლობას აღნიშნულ ტერიტორიებზე „ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის“ ზემოთ ჩამოთვლილი პუნქტებით გათვალისწინებულ ვალდებულებათა შესრულებაზე“.

მიდგომა დადასტურდა ევროპასთან ასოცირების ხელშეკრულებაში (2014 წლის ივლისი) და შენარჩუნდა 2018 წლის 14 ივლისს დამტკიცებულ სამთავრობო პროგრამაში „თავისუფლება, სწრაფი განვითარება, კეთილდღეობა 2018-2020“. დეცენტრალიზაციის პროცესისადმი პოლიტიკური მხარდაჭერა განმტკიცდა საქართველოს კონსტიტუციაში შეტანილი შესაბამისი ცვლილებებითაც: 2010 წელს მას დაემატა სპეციალური თავი ადგილობრივ თვითმმართველობასთან დაკავშირებით, 2018 წელს კი — ნორმა, რომლის მიხედვითაც „საქართველოს მოქალაქეები ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეებს აწესრიგებენ ადგილობრივი თვითმმართველობის მეშვეობით“. „სახელმწიფო ხელისუფლებისა და თვითმმართველი ერთეულების უფლებამოსილებათა გამიჯვნა ეფუძნება სუბსიდიარობის პრინციპს“. „სახელმწიფო უზრუნველყოფს თვითმმართველი ერთეულის ფინანსური სახსრების შესაბამისობას ორგანული კანონით განსაზღვრულ თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებებთან“ (მუხლი 7, პუნქტი 4).³ ამ ჩანაწერით საქართველო შეუერთდა იმ ქვეყნების მცირე რიცხვს (გერმანია, საფრანგეთი, იტალია), სადაც სუბსიდიარობის პრინციპი აყვანილია უმაღლეს კონსტიტუციურ დონეზე, თუმცა ამ საკითხში თვითმმართველობათა უფლებების დაცვა საკონსტიტუციო სასამართლოს კომპეტენციაში არ ექცევა.

სრულფასოვანი ადგილობრივი თვითმმართველობის დამკვიდრებისათვის ჯერ კიდევ ბევრი რამ არის გასაკეთებელი. უმთავრესია სუბსიდიარობის პრინციპის არამხოლოდ კონსტიტუციაში აღიარება, არამედ მმართველობით პრაქტიკაში დამკვიდრებაც. დღესდღეობით მიმდინარეობს მუშაობა დეცენტრალიზაციის ახალ სტრატეგიაზე. ამდენად, მნიშვნელოვანია, ეს სტრატეგია პასუხობდეს ადგილობრივი ხელისუფლების რეალურ მოთხოვნებს და, რაც მთავარია, მას მიეცეს ისეთი უფლებამოსილებები და შესაძლებლობები, რომლებითაც ადგილობრივ მოსახლეობას მნიშვნელოვანი საჯარო სიკეთეები მიენოდება.

მთავარი საჯარო სიკეთე, რომელსაც დღეს საქართველოს ქალაქები და სოფლები ელიან, არის ადგილობრივი სოციალური და ეკონომიკური განვითარება, რაც თავისთავად აისახება მოსახლეობის დასაქმების დო-

3 <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/30346?publication=35>

ნის, შემოსავლებისა და კეთილდღეობის ამალგებამე. არსებული საკანონმდებლო ბაზის ანალიზი ცხადყოფს, რომ ადგილობრივ სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებასთან დაკავშირებული ყველა სახელისუფლებო ფუნქცია ადგილობრივ ხელისუფლებას მოცემული აქვს ე.წ. ნებაყოფლობით უფლებამოსილებებში, რომლებსაც საკუთარი ინიციატივით განსაზღვრავს. ამავე უფლებამოსილებებთან მიმართებით მოქმედებს დათქმა, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები ამ ფუნქციას ასრულებენ მხოლოდ მაშინ, თუ მას არ ახორცილებს სხვა რომელიმე ხელისუფლების ორგანო. საქართველოში გვაქვს მძლავრი დარგობრივი სამინისტროები, რომლებიც უშუალოდ ახორციელებენ დარგობრივ (მათ შორის, ეკონომიკის დარგების) მართვას; მეტიც, მთელ რიგ მუნიციპალურ მომსახურებებს სწორედ ამ სამინისტროთა მმართველობის ქვეშ არსებული სამეურნეო სუბიექტები უძღვებიან (მაგ.: სასმელი წყლის მიწოდება, მყარი ნარჩენების გატანა და გადამუშავება). შესაბამისად, ცხადი ხდება, რომ ადგილობრივი ხელისუფლება ნებაყოფლობით და მხოლოდ საკუთარი რესურსებით მოკრძალებულ როლს თუ შეასრულებს ადგილობრივ სოციალურ და ეკონომიკურ განვითარებაში. აქვე აღსანიშნავია, რომ თვითმმართველობის კოდექსის მიხედვით, ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებს შეუძლიათ მუნიციპალური სტრატეგიებისა და პროგრამების შემუშავება და, თუ ჯეროვნად იქნება ამოქმედებული სამხარეო საკონსულტაციო საბჭოები, როგორც ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლების საკონსულტაციო მექანიზმი, მუნიციპალიტეტები ადგილობრივი ეკონომიკის განვითარების საქმეში უფრო მნიშვნელოვანი როლის თამაშს შეძლებენ.

რა თქმა უნდა, მრავლად გვხვდება მუნიციპალიტეტების მიერ სხვადასხვა დროს შემუშავებული სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიები, მაგრამ ბევრ ასეთ დოკუმენტს არა აქვს სამართლებრივი სტატუსი და, როგორც წესი, არ არიან უზრუნველყოფილი დაფინანსებით.

ყურადსაღებია ის, რომ მუნიციპალიტეტთა უმრავლესობა არ ფლობს საკუთარ ტერიტორიაზე განთავსებულ სახელმწიფო ქონებას. ეკონომიკური პროფილის ქონების ოპერირებას ახდენს საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო, ხოლო სოციალურ ინფრასტრუქტურას მიკუთვნებული ქონება (საგანმანათლებლო დაწესებულებები,

თეატრები, მუზეუმები და ა.შ) დანაწილებულია შესაბამის დარგობრივ სამინისტროებს შორის. თუმცა, როცა საქმე ადგილობრივ ეკონომიკურ განვითარებას ეხება, სწორედ საქართველოს ეკონომიკის და მდგრადი განვითარების სამინისტროა სახელმწიფო ქონების განმკარგავი მთავარი საჯარო დაწესებულება. ამასთან ერთად, აუცილებელია ქვეყანაში არსებობდეს მომსახურების მინიმალური სტანდარტები, რომელთა უზრუნველყოფაც სავალდებულოა ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე. ყველა თვითმმართველმა ერთეულმა უნდა შესძლოს ასეთი მომსახურების მინიმალური სტანდარტის დაკმაყოფილება და შესაბამისი ინფრასტრუქტურის შექმნა-შენახვა.

3.2. მუნიციპალური ქონება

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მიხედვით განსაზღვრულია, თუ რა ქონებას ფლობს თვითმმართველი ერთეული მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე (მუხლი 107)⁴ და მის ტერიტორიულ საზღვრებს გარეთ (მუხლი 110, პუნქტი 2). თვითმმართველი ერთეულის საკუთრებაში შედის ქონება, რომელზეც მას აქვს ფლობის, სარგებლობისა და განკარგვის უფლება. აქ ნაკლებმნიშვნელოვანია, როგორ წარმოიშვა საკუთრების უფლება. მთავარია, მისი წარმოშობა ექცეოდეს კანონიერების ფარგლებში. სახელმწიფოსა და თვითმმართველობის ქონების გამიჯვნა, რაც რეალურად 2005 წელს დაიწყო კანონების მიღებით „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ და „ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ“, წელი ტემპით მიმდინარეობს. საჭიროა გარდატეხა ამ მიმართულებით.

გადასაჭრელია მიწის, წყლისა და ტყის საკუთრების უმნიშვნელოვანესი საკითხებიც. მიწა და ბუნებრივი რესურსები ადგილობრივი თვითმმართველობის უმთავრესი ტერიტორიული რესურსებია, რომელთა საფუძველზეც ყალიბდება ადგილობრივი თვითმმართველობის ყველაზე მყარი ეკონომიკური ფუნდამენტი. რა თქმა უნდა, სხვადასხვა მუნიციპალიტეტს (თვითმმართველ ქალაქს) სხვადასხვაგვარი შესაძლებლობები აქვს მიწი-

4 <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2244429?publication=37>

სა და ბუნებრივი რესურსების თვალსაზრისით. შესაბამისად, განსხვავებულია აქედან მიღებული ეკონომიკური სარგებელიც და სწორედ ასეთი უთანაბრობის გასწორების მიზნით გამოიყენება სოციალური და ეკონომიკური განვითარების დონის გამოთანაბრების ინსტრუმენტი, რითაც, იმ მუნიციპალიტეტებს, რომელთა ეკონომიკური შესაძლებლობები მწირია, ეძლევათ ფულადი კომპენსაცია ცენტრალური მთავრობის ტერიტორიული/რეგიონული განვითარების ფონდიდან (ან ანალოგიური ინსტიტუციისგან). სამწუხაროა, რომ საქართველოში ასეთი მექანიზმის ამუშავება ჯერ კიდევ ვერ მოხერხდა.

3.2.1. მიწა

თვითმმართველი ერთეულის საკუთრებაში შეიძლება იყოს როგორც სასოფლო-სამეურნეო, ისე არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწები. საქართველოში მიწის შესახებ ერთიანი კოდექსი არ არსებობს. ეს საკითხები რეგულირდება მიწის ცალკეული ფრაგმენტული პრობლემატიკის მიხედვით.

მიწის რესურსის სახელმწიფო და მუნიციპალურ საკუთრებაში განაწილების ზუსტი სტატისტიკა არ მოგვეპოვება. თუმცა, სხვადასხვა მონაცემით, მუნიციპალურ საკუთრებაში რეგისტრირებულია მიწის ფონდის უმნიშვნელო ნაწილი, სახელმწიფო კი კვლავაც უმსხვილესი მიწათმფლობელია (მათ შორის, სასოფლო სამეურნეო მიწებისაც). მოქმედი კანონმდებლობით, მუნიციპალური საკუთრება მიწაზე აღიარებულია თვითმმართველობის კოდექსით, თუმცა მიწის გამიჯვნა სახელმწიფო და მუნიციპალურ საკუთრებებად კვლავაც პრობლემური საკითხია (იმავე კოდექსის 107-ე მუხლი); რაც შეეხება მის გარდამავალ დებულებებს, კერძოდ, არ შესრულებულა 162-ე მუხლი, რომლის თანახმადაც: „საქართველოს იუსტიციის სამინისტრო, საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო, საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო და საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო 2017 წლის 1 იანვრამდე შეიმუშავებენ მუნიციპალიტეტებისთვის სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწების გადაცემის ვადების ამსახველ შესაბამის

გრაფიკსა და წესს და მათ დასამტკიცებლად წარუდგენენ საქართველოს მთავრობას“.

უმთავრეს საკანონმდებლო პრობლემად რჩება ის, რომ დარგობრივი კანონმდებლობა საერთოდ არ ცნობს მუნიციპალურ საკუთრებას მინასა და სხვა ბუნებრივ რესურსებზე, სახელდობრ:

- „სასოფლო სამეურნეო დანიშნულების მიწის საკუთრების შესახებ“ კანონში მუნიციპალური საკუთრება საერთოდ არ არის მოხსენიებული, ხოლო ამ კანონის მე-4 მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად, მხოლოდ მაღალმთიან რეგიონებში შეიძლება იყოს მიწა „კერძო, სათემო და სახელმწიფო საკუთრებაში“;
- ტყის კოდექსი, ასევე, არ მოიხსენიებს მუნიციპალურ საკუთრებას, მისი მე-9 მუხლის 1-ელი ნაწილის თანახმად კი „საქართველოს ტყის ფონდის შესაკუთრე შეიძლება იყოს სახელმწიფო, საქართველოს საპატრიარქო, აგრეთვე ფიზიკური ან კერძო სამართლის იურიდიული პირი“. აქედან გამომდინარე, მუნიციპალური საკუთრება ტყეზე ამ კოდექსით აკრძალულია. ასევე, კურიოზულია ტყის კოდექსის მე-13 მუხლი, რომელიც განსაზღვრავს „ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანოების კომპეტენციას ადგილობრივი ტყის ფონდის მართვის სფეროში“; ეს მუხლი იმთავითვე ეწინააღმდეგება ორგანულ კანონს, რადგან ასეთი სახის კომპეტენცია არ მიეკუთვნება არც საკუთარ და არც დელეგირებულ უფლებამოსილებებს, ადგილობრივი მმართველობის ორგანოები კი, 2006 წლის 5 დეკემბრის ადგილობრივი არჩევნების შემდგომ, საქართველოში საერთოდ აღარ არსებობს;
- „წყლის შესახებ“ კანონი მხოლოდ სახელმწიფო საკუთრებას ცნობს წყალზე. ამ კანონის მე-6 მუხლის 1-ელი პუნქტით: „საქართველოს ტერიტორიაზე არსებული წყალი სახელმწიფო საკუთრებაა და გაიცემა მხოლოდ სარგებლობისათვის. აკრძალულია ყოველგვარი ქმედება, რაც პირდაპირ ან ფარული ფორმით ხელყოფს წყლის სახელმწიფო საკუთრების უფლებას.“ ორგანული კანონით, რომელიც უშვებს მუნიციპალურ საკუთრებას წყალზე, ეს კატეგორიული აკრძალვა, ცხადია, პირდაპირ დარღვეულია;

- ასევეა „წიაღის შესახებ“ კანონის შემთხვევაშიც, ის მხოლოდ სახელმწიფო საკუთრებას ცნობს წიაღზე. ამ კანონის მე-2 მუხლის 1-ლი პუნქტით: „საქართველოს წიაღი სახელმწიფო საკუთრებაა. აკრძალულია ყოველგვარი ქმედება, რომელიც პირდაპირ თუ ფარულად ხელყოფს წიაღზე სახელმწიფო საკუთრების უფლებას, ასეთი გარიგება კი ბათილია“. კანონი არ აღიარებს არათუ მუნიციპალურ საკუთრებას, არამედ ისეთ ცნებასაც კი, როგორცაა „ადგილობრივი მნიშვნელობის წიაღი“.

ამრიგად, მიწაზე მუნიციპალური საკუთრება ჯერ კიდევ გაუმიჯნავია. სათემო საკუთრება მხოლოდ მაღალმთიან რეგიონებშია აღიარებული, ისიც ფორმალურად (პრაქტიკულად ეს არ სრულდება, ვინაიდან თემს, როგორც სამართლებრივ სუბიექტს, კანონმდებლობა არ ცნობს). მუნიციპალიტეტებს არ გააჩნიათ საკუთრების უფლება ტყეზე, წყალსა და ადგილობრივი მნიშვნელობის წიაღზე (მაგ.: ქვიშის კარიერებზე). ასეთ პირობებში, რასაკვირველია, ძალზე ძნელია, მუნიციპალიტეტმა არსებითი როლი შეასრულოს ეკონომიკურ განვითარებაში. მიწის საკითხი გადაწყვეტილი არ არის არც ქალაქებში. იმის გამო, რომ არ არსებობს სრულფასოვანი მიწის კანონმდებლობა — მიწის კოდექსი, ზუსტად არ არის განსაზღვრული სასოფლო და არასასოფლო მიწების კრიტერიუმები. ასეთ შემთხვევაში უცნობია, თუ როგორ უნდა დაიბეგროს ქალაქებში მიწები, რომლებსაც სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულებით იყენებენ. შეიძლება ვივარაუდოთ, რომ ქონების გადასახადზე არსებული შეღავათების⁵ გაუქმების შემთხვევაში ეს საკითხი მწვავედ დადგება.

3.2.2. ტყე და ბუნებრივი რესურსები

დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდეგ საქართველოს მემკვიდრეობით ერგო ტყეების დაყოფა ე.წ. სახელმწიფო, საკოლმეურნეო და საბჭოთა მეურნეობების გამგებლობაში არსებულ ტყეებად. მოქმედი კოდექსით ეს საკითხი ვერ გადაწყდა. დღეისათვის ღიადაა დარჩენილი მუნიციპალიტეტებისათვის ტყეების გადაცემა: კოდექსი არ ეხება იმ მიწასა და ბუნებრივ

5 თუ ფიზიკური პირის წლიური შემოსავალი ნაკლებია 40 ათას ლარზე, მასზე რიცხული ქონება (მიწის ჩათვლით) არ იბეგრება ქონების გადასახადით.

რესურსებს, „რომლებით სარგებლობა და რომელთა ფლობა და განკარგვაც მოწესრიგებულია საქართველოს კანონმდებლობით“ (მუხლი 104, პუნქტი 1). მემკვიდრეობით მიღებული ყოფილი კოლმეურნეობებისა და საბჭოთა მეურნეობების ტყეები, მათი განლაგებისა და ისტორიული ფუნქციების გამო (როგორც წესი, ისინი სოფლისა და ქალაქის ტერიტორიაზე ან მათ მიმდებარედ არის განფენილი), საკუთრებაში უნდა გადაეცეს თვითმმართველ ერთეულებს, ხოლო სახელმწიფო ტყეებზე უნდა განხორციელდეს შეწონილი პოლიტიკა, რომელიც დიფერენცირებული იქნება ტყეების კატეგორიების მიხედვით.

ამისათვის საჭიროა შეიქმნას პრაქტიკაში განხორციელების მექანიზმი, რომლითაც თვითმმართველი ერთეულის ქონებას მიეკუთვნება „ადგილობრივი მნიშვნელობის ტყისა და წყლის რესურსები“ (ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, მუხლი 107, პუნქტი „დ“). პირველ რიგში, უნდა დაზუსტდეს დეფინიცია, რა იგულისხმება „ადგილობრივი მნიშვნელობის“ ქვეშ. მუხლი საკუთრებაში იხსენიებს მიწასა და ბუნებრივ რესურსებს, კერძოდ, მხოლოდ წყალსა და ტყეს, თუმცა კი ბუნებრივი რესურსები, გარდა მიწის, წყლისა და ტყისა, მოიცავს ნიადაგს, ნიაღისეულს, ფლორას, ფაუნას და ა.შ.;

მეორე, უნდა შეიქმნას სპეციალური კანონი, ან ტყის კოდექსში შევიდეს სხვადასხვა ტიპის ტყის (სახელმწიფო, მუნიციპალური, კერძო) რეგულირების ნორმები;

მესამე, სახელმწიფოს, მუნიციპალიტეტთა და საპატრიარქოს ტყეების გამიჯვნის შემდეგ უნდა ამოქმედდეს კანონი „საქართველოს ტყეების განსახელმწიფოებრობის შესახებ“, საქართველოს ტყის კოდექსის შესაბამისად (მუხლი 9, პუნქტი 2). ტყის კოდექსით გამიჯნულია ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანოების კომპეტენცია ადგილობრივი ტყის ზონის მართვის სფეროში (მუხლი 13). მუნიციპალური რეფორმის განხორციელების გამო, როდესაც თვითმმართველობა და მმართველობა ერთმანეთისაგან გაიმიჯნა, საჭიროა მათი კომპეტენციებიც განცალკევდეს ადგილობრივი ტყის ფონდთან მიმართებით და დაზუსტდეს დეფინიცია „ადგილობრივი ტყის ფონდი“. ტყის კოდექსში ეს ცნება ასეა განმარტებული: „ადგილობრივი ტყის ფონდი — სახელმწიფო სა-

მეურნეო ტყის ფონდის ნაწილი, რომელთან დაკავშირებულ სამართლებრივ ურთიერთობებსაც ამ კოდექსისა და საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად არეგულირებენ ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანოები“ (მუხლი 5, პუნქტი „ვ“). ეს განმარტება 10 ნელზე მეტია ეწინააღმდეგება თვითმმართველობის ორგანულ კანონებს, მათ შორის, მოქმედი კოდექსის იმ პოზიციას, რომ ადგილობრივი მნიშვნელობის ტყე თვითმმართველობის ქონებაა (მუხლი 107, პუნქტი „დ“).

ანკეტური გამოკითხვის შედეგებიც ადასტურებს ზემოთ თქმულს. რესპონდენტები ასახელებენ კონკრეტულ საქმიანობას (აგროსამრეწველო კომპლექსი, ტურიზმი...), მაგრამ აღნიშნავენ სათემო საკუთრების დამკვიდრების მნიშვნელობას.

ცხრილი 2. მუნიციპალიტეტის განვითარების პრიორიტეტული მიმართულებები

	ბასუხი	
	რაოდენობა	პროცენტი
ფინანსური დამოუკიდებლობა და ადგილობრივ ბიუჯეტში საგადასახადო შემოსავლების ზრდა	564	18,2%
კანონმდებლობის სრულყოფა — შინის კოდექსის, სივრცით-ტერიტორიული მოწყობის კანონების მიღება	203	6,6%
მინაზე, წყალსა და ადგილობრივი მნიშვნელობის წიაღზე რეალური მუნიციპალური და/ან სათემო საკუთრების დამკვიდრება	373	12,1%
აგროსამრეწველო კომპლექსის განვითარება	637	20,6%
ტყის კომპლექსის განვითარება	77	2,5%
ტურიზმისა და რეკრეაციის განვითარება	628	20,3%
IT — ტექნოლოგია	31	1,0%
საგზაო სისტემის განვითარება	204	6,6%
განათლების სისტემის განვითარება	362	11,7%
სხვა	13	0,4%
სულ	3 092	100,0%

მინის, წყლისა და ბუნებრივი რესურსების ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის საკუთრებაში გადაცემის პროცესის დაჩქარება აუცილებელია, რადგან ყველაზე მყარი შემოსავალი ადგილობრივ თვითმმართველობას აქვს იმ წყაროებიდან, რომლებიც უკავშირდება ზოგადად მუნიციპალურ საკუთრებას, უპირატესად, მიწას, წყალსა და ბუნებრივ რესურსებს. საქართველოს სიტუაციის მახასიათებელია ისიც, რომ ქვეყანაში პრივატიზების პროცესმა დროში გაუსწრო რეალური თვითმმართველობის შექმნის, ასევე, მისთვის ქონების (მათ შორის, მიწის, წყლისა და ბუნებრივი რესურსების) გადაცემის პროცესს.

3.3. სამენარმეო საქმიანობა, საჯარო და კერძო თანამშრომლობა

მუნიციპალიტეტებს აქვთ მენარმეობის უფლება, რომლის განხორციელებას ზემოთ მოტანილი ფუნდამენტური საკითხების მოუგვარებლობის გამო ძნელად ახერხებენ. ის შეიძლება გახდეს სააქციო საზოგადოების, შებენიერი პასუხისმგებლობის საზოგადოების, არასამენარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირის დამფუძნებელი/პარტნიორი/აქციონერი/წევრი. კანონმდებელმა, წინა კანონებისაგან განსხვავებით, მოქმედ კოდექსში არ დააკონკრეტა მუნიციპალიტეტთა მიერ შექმნილი კერძო სამართლის იურიდიული პირების მიმართება სხვა მსგავსი საქმიანობით დაკავებულ კერძო სამენარმეო სუბიექტებთან, ასევე, არ განსაზღვრა ასეთი სანარმეობის შექმნის მიზანი. ასეთ შემთხვევაში გაურკვეველი რჩება, ვინ ახორციელებს მუნიციპალიტეტში კონკურენციის დაცვის ამოცანებს. საერთოდ, მრავალი ქვეყნის გამოცდილებაზე დაყრდნობით, ოპტიმალური იქნებოდა მუნიციპალიტეტებს, ჩვეულებრივი სამენარმეო სუბიექტების დაფუძნებასთან ერთად, ჰქონოდათ ე.წ. სოციალური სანარმეობის შექმნის უფლება იქ, სადაც კონკურენტული გარემო ნაკლებია და კერძო მენარმეობა არ ისწრაფვის ამისაკენ, თუმცა კი მისი საზოგადოებრივი მნიშვნელობა მაღალია.

ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ მიწოდებული საჯარო პროდუქტის და მუნიციპალური მომსახურების ხარისხის გაუმჯობესების,

ისევე როგორც მათი ხარჯთეფექტიანობის ამაღლების, მნიშვნელოვანი მექანიზმია საჯარო და კერძო თანამშრომლობა (პარტნიორობა). განვითარებული ქვეყნების გამოცდილება ადასტურებს, რომ ეკონომიკის ზრდის, ინფრასტრუქტურის განვითარების და ხარისხიანი სერვისების მიწოდების ახალი გზა სწორედ ასეთი თანამშრომლობაა. ასეთი მიდგომის კარგი მაგალითია საფრანგეთი, სადაც 2008 წელს მიიღეს საჯარო და კერძო თანამშრომლობის კანონი და 10-წლიან პერიოდში აქ ჩამოყალიბდა პრაქტიკა, რაც ცნობილია სახელით: „ააშენე-აამოქმედე-გადაეცი“ (Build-Operate-Transfer). ეს გულისხმობს საჯარო პარტნიორის მიერ თავდაპირველი ინვესტიციის განხორციელებას, მიწოდების სისტემის ამოქმედებას და შემდეგ მის გადაცემას კერძო პარტნიორისთვის მართვაში. დღეისთვის ევროპის კავშირში განხორციელებული საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პროექტების 33% სამშენებლო სექტორშია, 25% — კომუნალურ მომსახურებაში და 15% — ენერგომომარაგებაში.

საქართველოში საჯარო და კერძო თანამშრომლობას ყურადღება 2013 წლიდან მიექცა, როცა მსოფლიო ბანკის ეკიდით გაიმართა ამ საკითხისადმი მიძღვნილი კონფერენცია. 2015 წლიდან საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო, ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკის დახმარებით, მუშაობდა საქართველოში ამ მექანიზმის დასანერგად, რაც საქართველოს კანონის „საჯარო და კერძო თანამშრომლობის შესახებ“ (04.05.2018) მიღებით დასრულდა. ეს კანონი ძალზე ახლოს დგას მის ფრანგულ ანალოგთან (თუ მხედველობაში არ მივიღებთ იმას, რომ ქართულ ვერსიაში საინვესტიციო ტვირთი კერძო პარტნიორზეა გადატანილი). კანონი ადგენს საჯარო და კერძო თანამშრომლობის მიზნებს და პრინციპებს, კრიტერიუმებს, თანამშრომლობის ინსტიტუციურ ჩარჩოს, პროცედურებს და გარანტიებს თანამშრომლობაში მონაწილე მხარეებისთვის. ასეთ თანამშრომლობაში შესვლა შეუძლია უფლებამოსილ საჯარო ორგანოს და მათ ჩამონათვალში მითითებულია მუნიციპალიტეტი (მუხლი 2, პუნქტი ხ). ასეთი თანამშრომლობის პროცესის ხელშეწყობისთვის იქმნება „საჯარო და კერძო თანამშრომლობის სააგენტო“. კანონი ასევე ცალკე გამოყოფს „მცირე პროექტის“ ცნებას (მუხლი 14) და აქ მოიაზრება ისეთი პროექტები, რო-

მელთა ღირებულება ნაკლებია ამ კანონის მიერ დადგენილ ღირებულებებზე. კანონში მოცემული არ არის სხვა რამ დათქმა, რაც მცირე პროექტს (თუნდაც 4 მილიონ 900 ათასი ლარის ღირებულებით) განასხვავებს საჯარო და კერძო თანამშრომლობის სხვა (უფრო მაღალბიუჯეტიანი) პროექტებისგან.

უნდა აღინიშნოს, რომ ამ კანონის მიღება მნიშვნელოვანი წინ გადადგმული ნაბიჯია და მისი სწორად გამოყენებით მუნიციპალიტეტებს შეუძლიათ ადგილობრივი ეკონომიკის განვითარება ადგილობრივ კერძო სექტორთან თანამშრომლობის გზით, თუმცა სადავოა აღნიშნული კანონის რამდენიმე ნორმა, რომელთაც შეიძლება გაართულონ ამ კანონის ჯეროვანი გამოყენება მუნიციპალიტეტების მიერ და შეამციროს მისი სარგებელი. ასეთი საჭოჭმანო ნორმებია:

- ა) საქართველოს კანონის „საჯარო და კერძო თანამშრომლობის შესახებ“ მე-6 მუხლის პარაგრაფი მე-2 ადგენს: „საქართველოს მთავრობამ შეიძლება განსაზღვროს საქართველოში საჯარო და კერძო თანამშრომლობის განვითარების პრიორიტეტული სფეროები“. ამგვარი ფორმულირება მნიშვნელოვნად ზღუდავს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა დისკრეციას საკუთარ უფლებამოსილებებთან მიმართებაში, მაგ: საჯარო და კერძო თანამშრომლობის ორგანიზება სკოლამდელი განათლების სფეროში. შესაბამისად, გაცილებით მართებული იქნება ამ მუხლის ფორმულირება შემდეგნაირად: „საქართველოს მთავრობამ ან ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანომ საკუთარი უფლებამოსილების ფარგლებში შეიძლება განსაზღვროს საჯარო და კერძო თანამშრომლობის განვითარების პრიორიტეტული სფეროები“.
- ბ) იმავე კანონის მე-9 მუხლის პარაგრაფი 2, პუნქტი ბ) ადგენს, რომ საჯარო და კერძო თანამშრომლობის სააგენტოს შეუძლია უფლებამოსილი ორგანოს მიერ წარდგენილი პროექტის კონცეფციის შეფასება. ჩვენი აზრით, ესეც ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის დისკრეციის მნიშვნელოვანი შეზღუდვაა. სააგენტომ უნდა შეაფასოს არა პროექტის კონცეფცია, არამედ ამ პროექტის შესაბამისობა საჯარო და კერძო პარტნიორობის კრიტერიუმებთან (მუხლი 4), ვინაიდან ამ კრი-

ტერიუმების მიღწევა სრულად შესაძლებელია სხვადასხვა კონცეფციით, აქ არჩევანის თავისუფლება (მითუმეტეს, თუ ისინი საკუთარი უფლებამოსილებათა ქვეშაა მოქცეული) ადგილობრივ თვითმართველობას ეკუთვნის.

- გ) იმავე კანონის მუხლი 13 ადგენს საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პროექტის შემუშავების პროცედურებს. ამ მუხლში არსადაა ნახსენები ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანო — საკრებულო. გამომდინარე იქედან, რომ ასეთი სახის თანამშრომლობა, როგორც წესი, გულისხმობს ქონებისა და საჯარო ფინანსების განკარგვას, პროექტის თავდაპირველი დამტკიცება სწორედ ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოს განუყოფელი უფლებაა. არგუმენტად გამოდგება თუნდაც ის, რომ საერთაშორისო პროექტებთან და ე.წ. „რეგ. ფონდთან“⁶ მიმართებით სწორედ ასეთი წესი მოქმედებს. შესაბამისად, აუცილებელია მე-13 მუხლს დაემატოს ცალკე პარაგრაფი, რომლითაც საკრებულოს მიენიჭება საჯარო და კერძო პარტნიორობის პროექტის კონცეფციის დამტკიცების უფლება იმ შემთხვევაში, როცა უფლებამოსილი ორგანოა მუნიციპალიტეტი.
- დ) იმავე მუხლის მე-7 პარაგრაფის მიხედვით, საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პროექტის შემუშავების პროცესის პროდუქტი (ინიცირებისთვის მომზადებული დოკუმენტი) განსახილველად წარედგინება საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს, რომელიც ამზადებს შესაბამის დასკვნას და მისი თანხლებით ამ დოკუმენტს დასამტკიცებლად წარუდგენს საქართველოს მთავრობას. გაურკვეველია, რატომ არ შეიძლება ეს ამოცანა შესრულდეს საჯარო და კერძო თანამშრომლობის სააგენტოს მიერ, რომელიც აქტიურადაა ჩართული ამ პროდუქტის მომზადებაში, განხილვასა და მონიტორინგში (იმავე კანონის მუხლი 9). სწორედ დოკუმენტის მომზადების ეტაპზე შეიძლება გაიაროს სააგენტომ კონსულტაცია ფინანსთა სამინისტროსთან და შემდეგ მანვე მოახდინოს წარდგენა მთავრობისთვის. სააგენტოსა და ფინანსთა სამინისტროს შორის ამოცანების ასეთი განაწილება ერთობ გაურთუ-

6 საქართველოს სახ. ბიუჯეტის საქართველოს რეგიონებში განსახორცილებელი პროექტების ფონდი.

ლებს საქმეს მუნიციპალიტეტებს, რადგან მათ ერთი და იმავე საკითხზე ორ ადმინისტრაციულ ორგანოსთან მოუწევთ ურთიერთობა.

- ე) იმავე კანონის მე-4 მუხლით დადგენილია საჯარო და კერძო თანამშრომლობის ღირებულების კრიტერიუმი, რაც უდრის ან მეტია 5 მილიონ ლარზე. უდავოა, რომ მუნიციპალიტეტებისთვის ეს ძალზე მაღალი ნიშნულია. ასეთი მაღალი ღირებულების მარჯის დადგენა იმთავითვე ნიშნავს ამ თანამშრომლობიდან ადგილობრივი (თუნდაც რეგიონული) ბიზნესის გამორიცხვას, რაც საფუძველშივე ეწინააღმდეგება ამ კანონის სულისკვეთებას. ჩვენი აზრით, უპრიანია მე-4 მუხლში შემოვიდეს დათქმა, რომ იმ პროექტებისთვის, რომელშიც უფლებამოსილი ორგანო მუნიციპალიტეტია, ღირებულების კრიტერიუმი მცირდება 500 000 ლარამდე.

დაბეჯითებით შეიძლება ითქვას, რომ ზემოთ მოყვანილი ნაკლოვანებების გასწორების შემდეგ ამ კანონმა მნიშვნელოვანი როლი შეიძლება შეასრულოს როგორც მუნიციპალიტეტების მიერ წარმოებული მომსახურების და საჯარო პროდუქტის ხარისხის გაზრდაში, ასევე ადგილობრივ სოციალურ და ეკონომიკურ განვითარებაში.

3.4. შესყიდვები

თვითმმართველი ერთეულების ეკონომიკური საქმიანობის ბევრი სფერო მოითხოვს დამატებით ყურადღებასა და სრულყოფას. ერთ-ერთი ასეთი საკითხია ადგილობრივი შესყიდვები. დღემდე პრაქტიკულ პრობლემას ქმნის ის, რომ ადგილობრივი შესყიდვები ხორციელდება „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ კანონის მიხედვით. ხშირ შემთხვევაში სწორედ ეს არის მცირებიუჯეტიანი საქმეების შეუსრულებლობის მიზეზი ადგილებზე. ასევე საგულისხმოა, როგორი პრაქტიკა უნდა ჩამოყალიბდეს საჯარო და კერძო სამართლის იურიდიულ პირებს შორის „საჯარო და კერძო თანამშრომლობის შესახებ“ კანონის მიხედვით. ჯერ უცნობია, როგორ ისარგებლებენ ამ კანონით მუნიციპალიტეტები და რა თანამშრომლობას დაამყარებენ საკუთარ კერძო სამართლის იურიდიულ პირებთან.

აღნიშნული მიდგომა თვითმმართველი ერთეულების უფლებებს ეკონომიკურ საკითხებში ზრდის და ქმნის მისი მყარი ეკონომიკური საფუძვლების ჩამოყალიბების შესაძლებლობას. თვითმმართველობის მთელი იდეაც ხომ სწორედ ის არის, რომ ადგილობრივი მნიშვნელობის პრობლემები შეძლებისდაგვარად ადგილზე გადაწყდეს, თითოეული პიროვნების ინდივიდუალური მოთხოვნების გათვალისწინებით, და მიღწეული იქნას ყველაზე ეფექტიანი სოციალური შედეგი — მოსახლეობის ცხოვრების საუკეთესო ხარისხი მოცემული განვითარების პირობებში. ადგილობრივი თვითმმართველობის ეკონომიკური საფუძვლების მდგრადობისა და შემდგომი გაუმჯობესებისათვის აუცილებელია, მუნიციპალიტეტებს ჰქონდეთ უფლებამოსილებები საკუთარი ეკონომიკური პოტენციალის, თავიანთ ტერიტორიაზე მოსახლეობის ცხოვრების დონისა და რეალური საფინანსო-ეკონომიკური შესაძლებლობების გასაზრდელად.

3.5. მუნიციპალური ბიუჯეტი

მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტი ადგილობრივი ფინანსების უმთავრეს ბლოკია და ქმნის ადგილობრივი თვითმმართველობის მთავარ ფინანსურ საფუძველს. ის რეგულირდება საქართველოს კანონით „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი“, რომელიც მიღებულია 2009 წლის 18 დეკემბერს.⁷

თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტი არის საშუალება მის ტერიტორიაზე მცხოვრები მოსახლეობის მოთხოვნათა მაქსიმალურად დასაკმაყოფილებლად. მისი მეშვეობით თვითმმართველობები იძენენ რეალურ დამოუკიდებლობას. „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი“ მოითხოვს ბიუჯეტური ფედერალიზმის დამკვიდრებას ქვეყანაში, რაც გულისხმობს ყველა ბიუჯეტის დამოუკიდებლობას. ეს დამოუკიდებლობა, ბუნებრივია, აბსოლუტური არ არის და ითვალისწინებს ერთ დონეზე მიღებულ გადაწყვეტილებათა შესრულებას იმავე დონის ბიუჯეტით. ამ პრინციპის განხორციელებისათვის ქვეყანაში უნდა შეიქმნას დეცენტრალიზაციისა და დეკონცენტრაციის შესაბამისი სამართლებრივი საფუძვლები.

7 <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/91006?publication=35>

ევროკავშირის ქვეყნებში ეკონომიკური დეცენტრალიზაციის პრინციპები თანხვედბა მისი განხორციელების რეალურ პრაქტიკას. ეს უზრუნველყოფილია ევროპის საბჭოს 1985 წლის 15 ოქტომბრის ქარტიით „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“. იმავე პრინციპებს ემყარება საქართველოში თვითმმართველობის საბიუჯეტო სისტემა, თუმცა აქ დიდი სხვაობაა პრინციპებსა და მათი განხორციელების პრაქტიკას შორის. დეცენტრალიზაციის ძირითადი ნაწილია ფისკალური დეცენტრალიზაცია, რომლის შეფასებისთვისაც OECD-ის შემუშავებული აქვს ბიუჯეტური დამოუკიდებლობის კრიტერიუმთა სისტემების 3 დიდი ჯგუფი: (1) საბიუჯეტო შემოსავლების, (2) საბიუჯეტო ხარჯებისა და (3) ვალების პოლიტიკის მიხედვით;

საქართველოს სინამდვილე შეიძლება ზოგადად ასე შეფასდეს: ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შემთხვევაში საბიუჯეტო ავტონომია და ეკონომიკური დეცენტრალიზაცია დასრულებისაგან ჯერ კიდევ შორსაა. ამ ჯგუფების მიხედვით შეფასება შემდეგნაირია:

1. საბიუჯეტო შემოსავლები

ყველა გადასახადი და მოსაკრებელი დგინდება კანონით;

- ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოების უფლებამოსილებათა განხორციელება გადასახადებისა და მოსაკრებლების დადგენის ნაწილში შესაძლებელია მხოლოდ კანონით განსაზღვრულ ჩარჩოებში;
- ცენტრალური ხელისუფლება განსაზღვრავს არა მარტო გადასახადებისა და მოსაკრებლების სახეებს, არამედ საგადასახადო ბაზასაც;
- ტრანსფერები ზედა დონის ბიუჯეტებიდან ქვედა დონის ბიუჯეტებზე ხორციელდება მხოლოდ მიზნობრივად;
- პოლიტიკური მიზანშეწონილობით, ცენტრალურმა ხელისუფლებამ გადასახადისგან გაათვისუფლა 5 ჰა-მდე სასოფლო-სამეურნეო მიწები მაშინ, როდესაც ეს გადასახადი ადგილობრივი ბიუჯეტის წყაროა;
- საშემოსავლო გადასახადის ნაწილი, რომელიც ადგილობრივ თვითმმართველობებს ეძლეოდათ, სეგრეგირებულია.

2. საბიუჯეტო ხარჯები

- ადგილობრივ ბიუჯეტებში არ არის დადგენილი მინიმალური სოციალური სტანდარტები ცენტრალური ბიუჯეტიდან გათანაბრებითი ტრანსფერისათვის;
- არ არის დადგენილი საკუთრების უფლების აღსრულების სრული ხარჯი;
- არ არის განსაზღვრული სამეწარმეო უფლებამოსილებანი.

3. ვალების პოლიტიკა

- ადგილობრივი ბიუჯეტების დეფიციტის საკითხი დაურეგულირებელია;
- არ არის განსაზღვრული ადგილობრივი ხელისუფლების უფლებები სესხების გაცემისა თუ მუნიციპალური ფასიანი ქაღალდების გამოცემისა და საბანკო სესხების აღების ნაწილში, ასეთი რამ მხოლოდ საქართველოს მთავრობის ნებართვითაა შესაძლებელი.

საქართველოში ადგილობრივი ბიუჯეტები შემოსავლების სიმწირით ხასიათდება, რაც პირდაპირ აისახება საჯარო სექტორში მის მიერ გაწეული ხარჯების წილზე. 2017 წელს საქართველოს საჯარო სექტორის მიერ ქვეყანაში დახარჯული ყოველ 100 ლარიდან 84 საქართველოს ცენტრალურმა ბიუჯეტმა განკარგა, 2 ლარი — აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის, ხოლო 7 ლარი — დედაქალაქის ბიუჯეტმა, ყველა დანარჩენი მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტს კი, ჯამურად, მხოლოდ 7 ლარი ერგო.⁸

ბუნებრივია, ბიუჯეტებს შორის სახსრების ამგვარი განაწილების გამო, სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პროცესში მუნიციპალიტეტთა როლი ძალზე შეზღუდული იქნება, რადგან მათი მწირი ფინანსური რესურსი არსებით გავლენას ვერ მოახდენს ეკონომიკურ, განსაკუთრებით, ინკლუზიურ ეკონომიკურ ზრდაზე. თუ სახსრები სწორად არ გადანაწილდება, ეკონომიკურ ზრდაზე საჯარო სექტორის გავლენის მთავარი აქტორი კვლავაც საქართველოს ცენტრალური ხელისუფლება იქნება, ხოლო მუნიციპალიტეტები მხოლოდ მეორეხარისხოვან, დამხმარე როლს შეასრუ-

8 საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, იხ. www.geostat.ge
საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, იხ. www.matsne.gov.ge.

ლებენ, როგორც ცენტრალური მთავრობის ერთგვარი დანამატები (რაც ბიუჯეტების შემთხვევაში ნათლად ჩანს).

სახსრების ამგვარ არასწორ გადანაწილებას საკანონმდებლო თვალსაზრისით ძირითადად განაპირობებს შემდეგი ფაქტორები:

1. ერთადერთი ადგილობრივი გადასახადი გახლავთ ქონების გადასახადი, რომლის ხვედრითი წილი მთლიან გადასახადებში უმნიშვნელოა. საშემოსავლო გადასახადი, რომელიც თავის დროზე მთლიანად ადგილობრივ ბიუჯეტებში რჩებოდა, გარდა უმნიშვნელო წილისა, კვლავაც ცენტრალურ ბიუჯეტში მიიმართება.
2. ადგილობრივი ბიუჯეტების შემოსავლების ყველაზე მნიშვნელოვან წყაროდ კვლავაც რჩება გამოთანაბრებითი ტრანსფერი, რომელიც სახელწოდების მიუხედავად, სინამდვილეში გამოთანაბრების პოლიტიკას არ ემსახურება. ეს დასტურდება თუნდაც იმით, რომ როგორც აბსოლუტური მოცულობით, ასევე მოსახლეობის ერთ სულზე გადაანგარიშებით, თბილისი, რომელიც განვითარებით გაცილებით უსწრებს სხვა მუნიციპალიტეტებს, ყველზე მეტს იღებს ამ ტრანსფერიდან.
3. ადგილობრივ თვითმმართველობებს შემოსავლის წყაროდ განესაზღვრა საშემოსავლო გადასახადი, კერძოდ, მისი შემდეგი სახეები: ა) საშემოსავლო გადასახადი მენარმე ფიზიკურ პირთა საქმიანობით მიღებული შემოსავლებიდან; ბ) არარეზიდენტი პირების საშემოსავლო გადასახადი (ქონების რეალიზაციიდან მიღებული შემოსავლებიდან); გ) საშემოსავლო გადასახადი ფიზიკური პირის მიერ მატერიალური აქტივების რეალიზაციით მიღებული ნამეტიდან, ასევე: დ) ფიზიკური პირისათვის ქონების ჩუქებიდან; ე) ფიზიკური პირის მიერ ქონების მემკვიდრეობით მიღებიდან და ვ) ქონების იჯარით გაცემის შედეგად მიღებული შემოსავლებიდან⁹ (ანუ შერჩეულია ყველაზე მცირეშემოსავლიანი სახეები). ამასთან, ეს დისკრიმინაციული და არასწორი მიდგომაა, ყველა ტიპის საშემოსავლო გადასახადში უნდა იყოს ადგილობრივი თვითმმართველობის წილი.

9 საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი, იხ. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/91006?publication=35>

ახლახან ცენტრალური ხელისუფლება გამოვიდა ინიციატივით არსებული გათანაბრებითი სისტემის შეცვლის შესახებ, რომელიც საქართველოს 2019 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონპროექტთან ერთად, წარმოდგენილია საკანონმდებლო ცვლილებათა პაკეტშიც. ამდენად, 2018 წლის ბოლომდე გადაწყდება მისი მიღების საკითხი — რა რით შეიცვლება და რას უნდა ველოდოთ ამ ცვლილებებით.

ამჟამად მოქმედი გათანაბრებითი ტრანსფერის ფორმულის შესაბამისად გასანაწილებელი თანხა (რომელიც არ უნდა იყოს დასაგვეგმი საბიუჯეტო წლის ნომინალური მთლიანი შიდა პროდუქტის საპროგნოზო მოცულობის 4%-ზე ნაკლები (მუხლი 73, პუნქტი 2¹⁰), იყოფა მუნიციპალიტეტებზე. გათანაბრებითი ტრანსფერის გაანგარიშების კრიტერიუმებია: მოსახლეობის რაოდენობა; 6 წლამდე ბავშვების რაოდენობა; 6-დან 18 წლამდე მოზარდთა რაოდენობა; „იმ მოსახლეობის რაოდენობა, რომლის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის მაჩვენებელი (სარეიტინგო ქულა) ნაკლებია საქართველოს მთავრობის მიერ დადგენილ ზღვრულ რაოდენობაზე“; ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ფართობი და ადგილობრივი მნიშვნელობის გზების სიგრძე. გათანაბრებითი ტრანსფერში თბილისის მონაცემები არ იანგარიშება, რაც, ბუნებრივია, მაჩვენებელთა დიდ ცდომილებას იწვევს: თუ გაანგარიშებაში ჩაითვლება დედაქალაქის მონაცემებიც, ყველა საშუალო მაჩვენებელი გაიზრდება. შესაბამისად, მოიმატებს ტრანსფერების ზომაც, რომელიც სხვა მუნიციპალიტეტებს უნდა გადაეცეთ. ეს რეალობაა და რეალური პოლიტიკაც სწორედ მას უნდა დაეფუძნოს. ამასთანავე, „გათანაბრებითი ტრანსფერი“ არასწორი დასახელებაა — მისი შინაარსი არ შეესაბამება არც სახელწოდებას („გათანაბრებითი“) და არც მისთვის კანონით განსაზღვრულ მიზანს.

საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის 71-ე მუხლი გათანაბრებითი ტრანსფერის მიზანს, ფაქტობრივად, ორი მიმართულებით განსაზღვრავს: „ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების სოციალურ — ეკონომიკური განვითარების გათანაბრებას სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გამოყოფილი გათანაბრებითი ტრანსფერით უზრუნველყოფს სახელმწიფო“ (პუნქტი 1); და „გათანაბრებითი ტრანსფერის მიზანია, სხვადასხვა ადგილობრივი

თვითმმართველობის საკუთარ უფლებამოსილებათა განხორციელები-სათვის ფინანსური რესურსების გათანაბრება“¹¹ (პუნქტი 3).

პირველი მიზანი გამოხატავს საქართველოს კონსტიტუციის მოთხოვ-ნას: „სახელმწიფო ზრუნავს ქვეყნის მთელი ტერიტორიის თანაბარი სოცი-ალურ-ეკონომიკური განვითარებისათვის. მაღალმთიანი რეგიონების სო-ციალურ-ეკონომიკური პროგრესის უზრუნველსაყოფად, კანონი ადგენს შეღავათებს“ (მუხლი 31).¹² სოციალურ-ეკონომიკური განვითარება, უპირ-ველეს ყოვლისა, გულისხმობს მოსახლეობის ცხოვრების დონის ამაღლე-ბას, მოსახლეობის ერთ სულზე წარმოებული მთლიანი შიდა პროდუქტის ზრდას, კონკურენტუნარიანობის ამაღლებას, განათლების, მეცნიერებისა და ადამიანისეული კაპიტალის განვითარებას და ა.შ. ამიტომ ეს ფორ-მულა შესაცვლელია, მითუმეტეს, რომ კონსტიტუციის ახალი რედაქციით საუბარია საარსებო მინიმუმით უზრუნველყოფაზეც (მუხლი 5, პუნქტი 4).¹³ ამკარაა, რომ თავის გაანგარიშების კრიტერიუმებზე დაყრდნობით, გათა-ნაბრებითი ტრანსფერი ვერ შეასრულებს საკონსტიტუციო მიზანს, როგო-რიცაა სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების გამოთანაბრება.

მეორე მიზანი — ფინანსური რესურსების გათანაბრება — გულისხ-მობს მომსახურების ერთიანი სტანდარტის ხელმისაწვდომობას ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე. ამისთვის აუცილებელია, არსებობდეს ის საერთო მნიშვნელი, რომლის მიხედვითაც მოხდება გათანაბრება. ასეთი მნიშვნე-ლის ფუნქცია უნდა შეასრულოს ეროვნულმა სტანდარტებმა, რომლებიც დადგენილია, როგორც მომსახურების სავალდებულო მინიმუმი და აუცი-ლებლად შესასრულებელი, დანყებული საზოგადოებრივი და ადმინისტ-რაციული მომსახურების მინიმუმითა და დამთავრებული სოციალური თუ სანიტარულ-ჰიგიენური ნორმატივებით. ასეთ შემთხვევაში გასაგები ხდე-ბა იდეა ამ სტანდარტის შესასრულებელი ხარჯის გათანაბრების შესახებ ყველა მუნიციპალიტეტში, ვინაიდან, თუ თვითმმართველობას არ ექნება

11 <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/91006?publication=35>

12 ამ მუხლის რედაქცია 2018 წლის 28 ოქტომბერს არჩეული პრეზიდენტის ფიცის მიღებიდან:

„სახელმწიფო ზრუნავს ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე თანაბარ სოციალურ-ეკო-ნომიკურ და დემოგრაფიულ განვითარებაზე. მაღალმთიანი რეგიონების გან-ვითარებისათვის კანონი ქმნის განსაკუთრებულ პირობებს.“

13 <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/30346?publication=35>

საკმარისი საკუთარი შემოსავლები ამ სტანდარტების უზრუნველსაყოფად, ის შეივსება ცენტრალური ხელისუფლებიდან მიღებული ფულადი დახმარებით (ტრანსფერით). ასეთი ტრანსფერი მინიმალური ხარჯების დაფინანსებაში არსებული დეფიციტის შევსების წყაროა.

დღეს არსებული გათანაბრებითი ტრანსფერი არ ემსახურება არც ერთ და არც მეორე მიზანს. იგი არ ასრულებს საქართველოს კონსტიტუციით განსაზღვრულ ვალდებულებას სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების გათანაბრების შესახებ, არც სუბსიდიარობის პრინციპს ახორციელებს, ის უბრალოდ წინასწარ განსაზღვრული თანხის გადანაწილების ფუნქციას ასრულებს. ზემოთ თქმულიდან გამომდინარე, არსებული სახით გათანაბრებითი ტრანსფერი შესაცვლელია, რაზედაც მკაფიოდ მიუთითებს ევროპის საბჭოს ადგილობრივ და რეგიონულ ხელისუფლებათა კონგრესის რეკომენდაციები.

2018 წლის ოქტომბერში საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო გამოვიდა ადგილობრივი ბიუჯეტების სახელმწიფო ბიუჯეტიდან დაფინანსების სისტემის რეფორმირების ინიციატივით, კერძოდ, უქმდება გათანაბრებითი ტრანსფერი, ასევე, სხვადასხვა სახის საშემოსავლო გადასახადიდან მიღებული თანხები და მათ ჩაანაცვლებს დღგ-ს სახით მიღებული შემოსავლების 19 % (საიდანაც თბილისი მიიღებს ადგილობრივი ბიუჯეტებისთვის გამოყოფილი თანხის 50,01 %-ს¹⁴). საბიუჯეტო კოდექსში დაგეგმილი ცვლილებების მიხედვით, გათანაბრებითი ტრანსფერის სისტემა იცვლება „განაწილებული გადასახადის“ სისტემით. მთავარი არგუმენტი მთავრობას ის აქვს, რომ მოქმედი წესით გათანაბრებითი ტრანსფერის გაანგარიშებისას მის მოცულობაზე მოქმედებდა მუნიციპალიტეტთა საკუთარი შემოსავლები, რაც ერთგვარი დემოტივატორიც იყო მათი მხრიდან საკუთარი შემოსავლების გენერირებაზე მუშაობის თვალსაზრისით. ახალი სისტემით, მისაღები შემოსავალი აღარ ითვალისწინებს მუნიციპალიტეტის საკუთარ შემოსავლებს, რითაც დამატებით მოტივაციას ქმნის მათთვის ამ მიმართულებით სამუშაოდ. გათანაბრებითი ტრანსფერის ფორმულასთან შედარებით, განაწილებული დღგ-ის პროგნოზირება თითოეული მუნიციპალიტეტისათვის უფრო მარტივი იქნება და ხელს შეუწყობს მათ მიერ

14 <http://parliament.ge/ge/ajax/downloadFile/103557>

სამუალოვადიანი და წლიური სამოქმედო გეგმების შემუშავების გაუმჯობესებას. ეს ცვლილებები მოიცავს 2019-2023 წლების გარდამავალ ეტაპს სისტემის საბოლოოდ ჩამოყალიბებისათვის.

დამატებითი ღირებულების გადასახადი ნაწილდება მუნიციპალიტეტში რეგისტრირებული მოსახლეობის, 6 წლამდე ბავშვების რაოდენობის, 6-დან 18 წლამდე მოზარდთა რაოდენობის, მუნიციპალიტეტის ფართობის და მაღალმთიან დასახლებებში მცხოვრები პირის სტატუსის მქონე ადამიანთა რაოდენობის მიხედვით. დღეს მოქმედი კრიტერიუმებიდან ჩამონათვალში არ მოხვდა „იმ მოსახლეობის რაოდენობა, რომლის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის მაჩვენებელი (სარეიტინგო ქულა) ნაკლებია საქართველოს მთავრობის მიერ დადგენილ ზღვრულ ოდენობაზე“ და ადგილობრივი მნიშვნელობის გზების სიგრძე (დამატებულია მაღალმთიან დასახლებებში მცხოვრები პირის სტატუსის მქონე ადამიანთა რაოდენობა). კრიტერიუმების წონა ასეთია: 60% ნაწილდება მუნიციპალიტეტის მოსახლეობის მიხედვით; 15% — მუნიციპალიტეტში რეგისტრირებული 6 წლამდე ბავშვების რაოდენობის მიხედვით; 10% — მუნიციპალიტეტში რეგისტრირებული 6-დან 18 წლამდე მოზარდების რაოდენობის მიხედვით; 5% — მუნიციპალიტეტის ფართობის მიხედვით; 10% — მაღალმთიან დასახლებებში მცხოვრები პირის სტატუსის მქონე ადამიანთა რაოდენობის მიხედვით.

ასეთი „განაწილებადი გადასახადის მოდელი“ ვერ უზრუნველყოფს სუბსიდიარობის პრინციპის განხორციელებას და ვერ შეასრულებს საქართველოს კონსტიტუციის მოთხოვნას „სოციალურ-ეკონომიკური გათანაბრების შესახებ“, რადგან მისი გაანგარიშების კრიტერიუმები ითვალისწინებს არა სოციალურ-ეკონომიკური დონის გათანაბრებას, არამედ მუნიციპალიტეტების მიმდინარე ხარჯების დაფინანსებას. ამ ეტაპზე ასევე უცნობია საერთაშორისო სავალუტო ფონდის პოზიცია. დამატებითი ღირებულების გადასახადი, თავისი ბუნებით, არ არის ადგილობრივი ან საზიარო. გადასახადების ტიპოლოგიური აღრევა არ ახასიათებს საუკეთესო პრაქტიკებს და როგორ იმუშავებს ეს ინოვაცია საქართველოში, ამას დრო გვიჩვენებს.

4. დასკვნა — მუნიციპალური განვითარების ძირითადი გამონაკვეთები

2014 წლიდან მნიშვნელოვანი ნაბიჯები გადაიდგა, გაუმჯობესდა მუნიციპალიტეტთა ფინანსური და ეკონომიკური მდგომარეობა, თუმცა არასაკმარისად. მათი ქონება და ბიუჯეტი ჯერ კიდევ იმდენად მწირია, რომ ვერ იქნება მიმართული სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტიმულირებაზე. ამ მწირი სახსრებით ვერ ხერხდება კანონით დადგენილი მუნიციპალური მომსახურებების სრულად და სათანადოდ განხორციელება. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები განვითარებაზე ორიენტირებული სამთავრობო პოლიტიკის „პასუური გამტარები“ არიან და ამ პროცესში დამხმარე როლს ასრულებენ, სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების ადგილობრივი პოლიტიკა კი ჯერ კიდევ ვერ გასცილებია ჩანასახოვან მდგომარეობას.

კვლევის შედეგები მიუთითებს, რომ არ იწარმოება მუნიციპალური სტატისტიკა, უაღრესად მწირია მონაცემები მუნიციპალური აქტივების, მათ შორის, მიწისა და ბუნებრივი რესურსების, ადამიანური რესურსების, საწარმოებისა და ინფრასტრუქტურის მხრივ. განვითარების მიზნებისათვის ნაკლებად მიმართავენ ადგილობრივი რესურსების სისტემურ აღრიცხვას, შეფასებასა და რაციონალური გამოყენების დაგეგმვას.

მუნიციპალური ბიუჯეტი ნაკლებად არის შედეგებზე ორიენტირებული, რაციონალური და ეფექტიანი მუნიციპალური პოლიტიკის ინსტრუმენტი, რადგან ლოგიკური თანმიმდევრობა „პოლიტიკა-პროგრამა-ბიუჯეტი“ დარღვეულია როგორც დაგეგმვისას, ასევე თვითმმართველობის ორგანოთა საქმიანობისას. მუნიციპალური პროგრამები ძირითადად ორიენტირებულია არა განვითარების მიზნებზე, არამედ მუნიციპალური მომსახურებების (ძირითადად, საბავშვო ბაღების შენახვის, ნარჩენების გატანის, ერთჯერადი სოციალური დახმარებების) მინიმალური დონის შენარჩუნებაზე. აქედან გამომდინარე, მუნიციპალური ბიუჯეტი „მომხმარებელთა“

ბიუჯეტია და ნაკლებად მიემართება ეკონომიკურ ზრდას, თუნდაც ადგილობრივი შემოსავლების მომატებას, იმ ინფრასტრუქტურის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების ინვესტირებას, რომელიც მუნიციპალიტეტის გამგებლობაშია (მაგ.: ადგილობრივი გზები, წყალმომარაგების სისტემები და სხვა). ინვესტირება, ძირითადად, სახელმწიფოს მიერ ხორციელდება.

არ არის ნათელი „პრიორიტეტების დოკუმენტის“, როგორც მუნიციპალური პოლიტიკის დოკუმენტის, არსებითი მნიშვნელობა. რჩება შთაბეჭდილება, რომ საბიუჯეტო ხარჯების სტრუქტურა ერთგვარ „ტრადიციულ შაბლონად“ იქცა. რეალურად, არ არსებობს პრაქტიკა, როცა „პრიორიტეტების დოკუმენტი“ ან თვითმმართველობის კოდექსში ნახსენები პოლიტიკის სხვა დოკუმენტები (მაგ.: სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგია და პროგრამები) განსაზღვრავენ განვითარებაზე ორიენტირებული მუნიციპალური პოლიტიკის მიზნებს, ამოცანებსა და მისაღწევად საჭირო მუნიციპალურ პროგრამებს.

სოციალური პროგრამები, რომლებსაც მუნიციპალიტეტები ახორციელებენ, ძირითადად ორიენტირებულია ღარიბი და უკიდურესად ღატაკი ფენების ერთჯერად, ნაკლებეფექტიან დახმარებებზე. იშვიათი გამოწვევის გარდა, არ იგეგმება და არ ხორციელდება დეპრესიული სოციალური ფონის (როცა მოსახლეობის უდიდესი ნაწილი ეკონომიკურად პასიურია და საარსებოდ მთლიანად დამოკიდებული ხდება სოციალურ დახმარებებზე) გამოსწორებისკენ მიმართული პროექტები.

კერძო სექტორი ნაკლებად მონაწილეობს მუნიციპალური პოლიტიკის შემუშავებასა და განხორციელებაში. თვითმმართველობის ორგანოების „საინვესტიციო აქტივობა“ უაღრესად დაბალია. არ არის გამოვლენილი ან შეფასებული ადგილობრივი რესურსები, მუნიციპალიტეტის კონკურენტული უპირატესობები და ადგილობრივი ეკონომიკის განვითარების შემაფერხებელი რისკები. შესაბამისად, ისინი არ გამოიყენება პოლიტიკის, პროგრამებისა და ბიუჯეტის დაგეგმვის პრაქტიკაში. არ მუშავდება სათანადო ეკონომიკური პროგრამები, რომლებსაც შესთავაზებენ კერძო სექტორს. თავის მხრივ, ეს უკანასკნელიც ნაკლებად იჩენს ინიციატივებს მუნიციპალური პოლიტიკის მიმართ.

მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციული ცენტრის გარდა, სადაც თავმოყრილია თვითმმართველობის მუნიციპალური ორგანოები, ადმინისტრაციულ ერთეულებში — განსაკუთრებით, პერიფერიულ სასოფლო დასახლებებში — პრაქტიკულად არ არსებობს ადგილობრივი თემის სოციალურ-ეკონომიკურ საჭიროებებსა და განვითარებაზე ორიენტირებული პოლიტიკის სათანადო ინსტიტუციური მექანიზმები. რეალურად, გაუქმებულია ადმინისტრაციული ერთეულის ტერიტორიული ორგანოები, ხოლო მერის წარმომადგენლის ინსტიტუტი ადმინისტრაციულ ფუნქციებს უაღრესად შეზღუდულად ახორციელებს და არასათანადოდ იგეგმება დასახლებების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარება.

დაუსრულებელია მიწასა და ბუნებრივ რესურსებზე (წყალი, ტყე, სასარგებლო წიაღისეული) სახელმწიფო და მუნიციპალური საკუთრების გამიჯვნის პროცესი. მოუწესრიგებელია მიწათსარგებლობის, მიწისა და სხვა ბუნებრივი რესურსების მართვა.

ცალკე აღნიშვნის ღირსია მუნიციპალიტეტების ეკონომიკური (განვითარების) სამსახურის ინსტიტუციური სისუსტე. ამ სამსახურებს უნდა ხელეწიფებოდეთ ადგილობრივი სოციალური და ეკონომიკური განვითარების ეფექტიანი პოლიტიკის შემუშავება და განხორციელება, რეალობაში კი ისინი ძირითადად მხოლოდ ადგილობრივი ინფრასტრუქტურული პროექტების ზედამხედველის ფუნქციას ასრულებენ. გამოკითხვის შედეგები ცხადყოფს, რომ ადგილობრივი მოხელეების აბსოლუტურ უმრავლესობას ნაკლებად აქვს ხედვა, თუ როგორ უნდა განვითარდეს მათი მუნიციპალიტეტი და ასახელებენ ისეთ „საშტატო ამოცანებს“, როგორებიცაა: ინფრასტრუქტურა, ტურიზმი და სოფლის მეურნეობა.

ადგილობრივი თანამდებობის პირები ნაკლებად არიან ორიენტირებული განვითარების ისეთ ფაქტორებზე, როგორებიცაა: ინოვაცია და კონკურენტუნარიანობა. გამოკითხვის შედეგებში (ცხრილი 2) დომინირებს ისეთი პრიორიტეტები, როგორებიცაა: „აგროკომპლექსის განვითარება“, „ტურიზმი და რეკრეაცია“ და ცენტრალური ბიუჯეტიდან მეტი ფულის მიღება. ცხადია, ასეთი პრიორიტეტებით რაიმე გარღვევის მოხდენა შეუძლებელია, რადგან ზემოთ ნახსენებმა პირველმა პრიორიტეტმა გასული საუკუნის 90-იან წლებში ამოწურა თავი, მეორემ ახლახან დაასრულა მარ-

გი ქმედება, ხოლო მესამე პრიორიტეტი, ჩვენი საბიუჯეტო მონყობიდან გამომდინარე, ადგილობრივი ეკონომიკის განვითარების ინსტრუმენტად ვერ გამოდგება.

5. რეკომენდაციები — მუნიციპალიტეტების განვითარების შესაძლებლობები, მექანიზმები და პერსპექტივები

კვლევის შედეგების ანალიზის საფუძველზე, შეიძლება დავასკვნათ, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები დღეს მხოლოდ დამხმარე როლს ასრულებენ ქალაქებისა და სოფლების სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებაში. შესაბამისად, აუცილებელია მწყობრი პოლიტიკის გატარება, რათა მოხდეს ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების გადაქცევა ადგილობრივი განვითარების მამოძრავებელ ძალად. ამისთვის საჭირო ღონისძიებები შეიძლება ორ ნაწილად გაიყოს: ღონისძიებები, რომელთა რეალიზაცია დროის მოკლე მონაკვეთშია საჭირო და ღონისძიებები, რომელთა განხორციელება გრძელვადიან მიზნებს განეკუთვნება. მოკლევადიანი ამოცანები ფოკუსირებული უნდა იყოს ადგილობრივი ეკონომიკის განვითარების ინსტიტუციური შესაძლებლობის შექმნაზე მუნიციპალიტეტებში შესაბამისი ადამიანური რესურსების, ადმინისტრაციული შესაძლებლობებისა და რესურსების მობილიზაციის გზით. ხოლო ხანგრძლივადიანი ამოცანები ფოკუსირებული უნდა იყოს ისეთი პოლიტიკური, სამართლებრივი და ადმინისტრაციული გარემოს შექმნაზე, რომელიც ხელს შეუწყობს მუნიციპალიტეტების როლის გაზრდას ადგილობრივი სოციალური და ეკონომიური განვითარების პროცესის მართვაში.

მოკლევადიანი ამოცანებია:

- 1) მუნიციპალიტეტების მერიის ეკონომიკის განყოფილების (სამსახურის) გაძლიერება და მისთვის ადგილობრივი სოციალური და ეკონომიკური განვითარების პოლიტიკის შექმნისა და განხორციელების უფლებამოსილების მინიჭება;
- 2) სოციალური და ეკონომიკური განვითარების პოლიტიკის და გეგმების შედგენის პროცესის სისტემატიზაცია და ხელისუფლების დონეებს

შორის საკოორდინაციო მექანიზმების შექმნა, რაც უზრუნველყოფს სხვადასხვა დონეზე შექმნილი განვითარების დოკუმენტების ჰარმონიზაციას;

- 3) მუნიციპალიტეტების ეკონომიკური სამსახურის მოხელეების გადამზადება, სპეციალური ტრენინგ-კურსისა და სახელმძღვანელოების შექმნა, სოციალური და ეკონომიკური განვითარების დაგეგმვის მეთოდოლოგიის დახვეწა;
- 4) ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საკუთრებაში არსებული აქტივების ინვენტარიზაცია და შეფასება;
- 5) შიდა მუნიციპალური საზღვრების დადგენა, დასახლებათა ტერიტორიების რუკის შექმნა და სივრცითი რესურსების ინვენტარიზაცია;
- 6) დასახლებათა დონეზე საზოგადოებრივი საბჭოების შექმნა ადგილობრივი განვითარების პრიორიტეტების შერჩევის პროცესში ადგილობრივი ინტერესების გასათვალისწინებლად;
- 7) სასოფლო დასახლებებისთვის სახელმწიფო დაფინანსების გამოყოფა ადგილობრივი სოციალური და ეკონომიკური ინფრასტრუქტურის მოსაწესრიგებლად¹⁵;
- 8) ცვლილების შეტანა საქართველოს კანონში „საჯარო და კერძო თანამშრომლობის შესახებ“ და მუნიციპალიტეტებისთვის საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პროექტის ღირებულების კრიტერიუმად ხუთასი ათასი ლარის განსაზღვრა;
- 9) საქართველოს კანონით „საჯარო და კერძო თანამშრომლობის შესახებ“ ადგილობრივ წარმომდგენლობით ორგანოს მიეცეს საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პროექტის საქართველოს მთავრობისთვის წარსადგენი დოკუმენტის დამტკიცების უფლებამოსილება.

15 2019 წლისთვის საქართველოს მთავრობამ აღადგინა „სასოფლო დასახლებათა დახმარების პროგრამა“, რომლის მოცულობა 20 მილიონი ლარით განისაზღვრა, რაც უდავოდ დეხმარება სოფლის განვითარებას.

ხანგძლივადიანი ამოცანებია:

საქართველოში მმართველობის დეცენტრალიზაციისა და დეკონცენტრაციის გრძელვადიანი სტრატეგიის მიღება, ასევე, შესაბამისი სამთავრობო პროგრამისა და სამოქმედო გეგმის შემუშავება, რომლის ფარგლებშიც უნდა განხორციელდეს მთელი რიგი საკანონმდებლო და სტრუქტურული ცვლილებები, კერძოდ:

I. საკანონმდებლო ცვლილებები

საჭიროა არსებული სამართლებრივი ბაზის შემდგომი სრულყოფა, კერძოდ:

- „აუცილებელია საკანონმდებლო აქტის მიღება, რაც დაარეგულირებს მინის ფლობისა და განკარგვის საკითხებს;
- საჭიროა სივრიცითი დაგეგმვისა და მშენებლობის კოდექსის ამოქმედებისთვის საჭირო ნორმატიული ბაზის შექმნა;
- სოციალური და ეკონომიკური განვითარების დაგეგმვის მწყობრი ნორმატიული ბაზის შექმნა.

საჭიროა ცვლილებებისა და დამატებების მომზადება შემდეგ კანონებში:

1. ორგანულ კანონში „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ ცვლილებების შეტანა, მათ შორის:
 - მუნიციპალიტეტის ტერიტორიულ ერთეულს (სასოფლო და საქალაქო დასახლებას, სასოფლო დასახლებათა ერთობას — თემს), განესაზღვროს იურიდიული პირის სტატუსი; შეიქმნას სამართლებრივი საფუძვლები და პირობები დასახლების (ან მათი ერთობის) დონეზე ადგილობრივი თვითმმართველობის პირდაპირი დემოკრატიის გზით განხორციელებისა და მოქალაქეთა მონაწილეობისათვის;
 - გაიზარდოს მუნიციპალიტეტთა უფლებამოსილებები ადგილობრივი მუნიციპალური სამსახურების, ქონებისა და ადგილობრივი ეკონომიკის მართვის სფეროში (გადასახადების განაკვეთის რეგულირების ჩათვლით).
2. ადგილობრივი თვითმმართველობის საკანონმდებლო ბაზის ჰარმონიზაცია;

3. საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსში ერთმანეთისაგან გაიმიჯნოს „ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების გათანაბრება“ და „ადგილობრივ ბიუჯეტთა შემოსულობების გათანაბრების“ ცნებები;
4. მომსახურების მინიმალური სტანდარტის საყოველთაოდ უზრუნველყოფის სისტემის შექმნა, რომელიც დაეფუძნება კანონით დამტკიცებულ სტანდარტებს;
5. თვითმმართველობის საბიუჯეტო დამოუკიდებლობისათვის უმთავრესია საგადასადო შემოსავლების გადაცემა. მათ შორის, დ.ღ.გ-ს ანალოგიურად საშემოსავლო გადასახადიც გახდეს განაწილებადი გასახადი;
6. მუნიციპალიტეტში შემავალი დასახლებები განიხილულ უნდა იქნეს როგორც მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციის სტრუქტურული ერთეული და მოექცეს მუნიციპალურ საბიუჯეტო სისტემაში;
7. მუნიციპალური სასესიო ფასიანი ქალაქების ემისიისა და განთავსებისათვის მუნიციპალიტეტებს მიეცეთ ფასიანი ქალაქების ბაზარზე გასვლის საშუალება;
8. მუნიციპალიტეტთა მიერ შესყიდვების განსახორციელებლად შეიქმნას სახელმწიფო შესყიდვებისაგან განსხვავებული, ადგილობრივ თვითმმართველობებზე მორგებული შესყიდვების სისტემა.
9. შევიდეს ცვლილებები და დამატებები საქართველოს კანონში „საჯარო და კერძო თანამშრომლობის შესახებ“ და მუნიციპალიტეტებს მიეცეს უფლება თავად, საკუთარი უფლებამოსილებების ფარგლებში, დაამტკიცონ საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პრიორიტეტული სფეროები და კონცეფცია. ასევე, საკუთარ უფლებამოსილებათა სფეროში საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პროექტების დამტკიცებაზე უფლებამოსილ ორგანოდ განისაზღვროს ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანო — საკრებულო.

II. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ინსტიტუციური გაძლიერება

1. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების უფლებამოსილებათა გაზრდა, კერძოდ:

- 1.1. საჭიროა წყლის მიწოდებისა და წყალარინების, ასევე, მყარი ნარჩენების განთავსებისა და გადამუშავების სისტემათა რეფორმირება და დეცენტრალიზაცია. ამ მომსახურების მიწოდება შეიძლება განხორციელდეს ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობის ინსტრუმენტის გამოყენებით;
 - 1.2. განსახლების კონკრეტულ არეალზე კონცენტრირებული სახელმწიფო მომსახურება (საშუალო განათლება, უმწეოთა სოციალური დაცვა, პირველადი ჯანდაცვის პროგრამა), ასევე, მცირეზღვრებიანი სახელმწიფო პროგრამების განხორციელება გადაეცეს ადგილობრივ თვითმმართველობას;
 - 1.3. უნდა დასრულდეს ადგილობრივი თვითმმართველობისათვის ქონების გადაცემის პროცესი;
 - 1.4. ყოფილი საკოლმეურნეო უძრავი და მოძრავი ქონება, რომელიც არ არის რეგისტრირებული სხვა პირის საკუთრებად, ავტომატურად გამოცხადდეს მუნიციპალურ საკუთრებად; მუნიციპალიტეტისათვის იმ ქონების გადასაცემად, რომელიც ერიცხებოდათ კოლმეურნეობათა ბაზაზე შექმნილ იურიდიულ პირებს, შემუშავდეს და განხორციელდეს სპეციალური პროგრამა;
 - 1.5. მუნიციპალიტეტებს უნდა მიეცეთ ადგილობრივი სტატისტიკის წარმოების უფლებამოსილება.
2. *გაიზარდოს ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოთა ადმინისტრაციული შესაძლებლობები:*
- 2.1. მოხდეს მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული სამეწარმეო და არასამეწარმეო იურიდიული პირების ოპტიმიზაცია; ამაღლდეს მათი ეფექტიანობა ადმინისტრაციული დანახარჯების შესამცირებლად;
 - 2.2. საქართველოს მუნიციპალურ სექტორში უნდა შეიქმნას მოხელეთა სახელფასო და სოციალური გარანტიების მწყობრი და ადეკვატური სისტემა;
 - 2.3. სრულყოფილად ამოქმედდეს „საჯარო სამსახურების შესახებ“ კანონის მოთხოვნები ადგილობრივ დონეზე.

III. ადგილობრივი დემოკრატიის გაძლიერება

1. მართვაში მოქალაქეთა ჩართულობის უზრუნველყოფა:
 - 1.1. ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის დამატებითი ოქმის რატიფიცირება;
 - 1.2. დასახლებათა დონეზე მოქალაქეთა მონაწილეობის ინსტიტუციური მექანიზმების გაძლიერება;
 - 1.2. „კერძო და საჯარო პარტნიორობის შესახებ“ საქართველოს კანონის ამოქმედების ხელშეწყობა მუნიციპალიტეტებში;
 - 1.3. საქართველოს ყველა მუნიციპალიტეტში ღია მმართველობის პროგრამის დანერგვა.
2. ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელეთა მომზადებისა და კვალიფიკაციის ამაღლების სისტემის სრულყოფა:
 - 2.1. სახელმწიფომ ხელი უნდა შეუწყოს ადგილობრივი ეკონომიკის განვითარებას, რაც მოიცავს შემდეგ მიმართულებებს:
 - 2.2. პროფესიული კადრების მომზადების ცენტრების შექმნა მუნიციპალიტეტებში ადგილობრივი ეკონომიკის მოთხოვნათა დასაკმაყოფილებლად; პროფესიული განათლების სისტემის დეცენტრალიზაცია;
 - 2.3. შემუშავდეს სპეციალური სასწავლო პროგრამა ადგილობრივი მოხელეებისთვის საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პროექტების შემუშავების, განხორციელების და მონიტორინგის სფეროში.

