

# დეცენტრალიზაციის სტრატეგია 2019-2025

(პროექტი)

## სარჩევი

დეცენტრალიზაციის სტრატეგია 2019-2025 .....	1
1. შესავალი .....	2
2. არსებული ვითარების ზოგადი მიმოხილვა და გამოწვევები .....	2
3. სტრატეგიული მიმართულებები .....	2
4. სტრატეგიის განხორციელების პრინციპები .....	2
5. საშუალოვადიანი ხედვა 2025 წლისთვის.....	2
6. სტრატეგიის მიზნები და ამოცანები.....	2
6.1. სტრატეგიული მიზანი 1 – თვითმმართველი ერთეულის როლის გაზრდა საჯარო საქმეების მნიშვნელოვანი ნაწილის მოგვარებაში .....	2
ამოცანა 1.1: თვითმმართველი ერთეულების მიერ კანონით მინიჭებული უფლებამოსილების სრულყოფილი განხორციელების უზრუნველყოფა .....	2
ამოცანა 1.2: სუბსიდიარობის პრინციპზე დაყრდნობით ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებათა გაზრდა .....	2
6.2. სტრატეგიული მიზანი 2 - ადგილობრივი თვითმმართველობის უზრუნველყოფა შესაბამისი მატერიალური და ფინანსური რესურსებით.....	2
ამოცანა 2.1: ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთარი შემოსულობების თანმიმდევრული ზრდის ხელშეწყობა .....	2
ამოცანა 2.2: სახელმწიფო რესურსების განაწილების მექანიზმების გაუმჯობესება.....	2
6.3. სტრატეგიული მიზანი 3 - სანდო, ანგარიშვალდებული, გამჭვირვალე და შედეგზე ორიენტირებული თვითმმართველობის ჩამოყალიბება .....	2
ამოცანა: 3.1 ადგილობრივ დონეზე მართვისა და ხარისხიანი მომსახურების მიწოდების ეფექტიანი და ინოვაციური სისტემების დანერგვა .....	2
ამოცანა 3.2: გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების მაღალი სტანდარტის დანერგვა.....	2
ამოცანა 3.3: ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ გადაწყვეტილებების მიღებისა და განხორციელების პროცესში მაღალი ხარისხის ჩართულობის ხელშეწყობა .....	2
7. SWOT ანალიზი .....	2
8. შედეგების ინდიკატორები .....	2
9. განხორციელებისა და მართვის მექანიზმი .....	2
10. ანგარიშგება, მონიტორინგი და შეფასება .....	2

## 1. შესავალი

საქართველოს თავისუფალი, დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს შექმნა ნიშნავს თვითმმართველობის პრინციპებზე დაფუძნებული პოლიტიკური სისტემის აგებას, რომელიც უზრუნველყოფს მოქალაქეთა ფუნდამენტურ უფლებებს, ამავე დროს, ქმნის პირობებს, რათა სწორედ თავისუფალ მოქალაქეთა ნებას ემყარებოდეს საერთო ეროვნული და

ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების გადაწყვეტა. ისტორიული გამოცდილება ადასტურებს, რომ საზოგადოებრივი კეთილდღეობის უზრუნველყოფა, თითოეული მოქალაქისა თუ საზოგადოებრივი ჯგუფის თავისუფალი განვითარება, სრულფასოვანი საზოგადოებრივი მომსახურების წარმოება შეუძლებელია მხოლოდ ცენტრალიზებული მმართველობის პირობებში. სწორედ იმიტომ, რომ მმართველობის სისტემამ ადეკვატურად უპასუხოს საზოგადოებრივ მოთხოვნილებებს და უზრუნველყოფილ იქნას მოქალაქეთა მონაწილეობა გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში, აუცილებელი არის მმართველობითი უფლებამოსილებებისა და შესაბამისი რესურსების გადანაწილება მმართველობის ცენტრალურ და ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეებს შორის.

მმართველობის დეცენტრალიზაცია, რომელიც თვითმმართველობაზე მოქალაქეების ფუნდამენტური უფლების რეალიზაციას უკავშირდება, სახელმწიფო აღმშენებლობის პროცესში ერთ-ერთი უმთავრესი დემოკრატიული ინსტიტუტის – ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარებას გულისხმობს. სრულფასოვანი ადგილობრივი თვითმმართველობის შექმნა მმართველობის სისტემის რეფორმირების ერთ-ერთი მთავარი ამოცანაა.

## 2. არსებული ვითარების ზოგადი მიმოხილვა და გამოწვევები

1998 წელს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების შექმნიდან დღემდე ადგილობრივი ხელისუფლების სტრუქტურამ და მისი ორგანოების ფუნქციებმა არაერთი ცვლილება განიცადა.

1997 წელს მიღებული იქნა ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ“, რომლის საფუძველზეც 1998 წელს ჩატარდა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების არჩევნები და თვითმმართველმა ერთეულებმა დაიწყეს ფუნქციონირება, თუმცა 2006 წლამდე თვითმმართველობა მხოლოდ სოფლის, თემის, დაბისა და ქალაქის დონეს მოიცავდა და ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების უდიდესი ნაწილი შედიოდა პრეზიდენტის მიერ დანიშნული რაიონის ადგილობრივი მმართველობის ხელმძღვანელის - რაიონის გამგებლის კომპეტენციაში.

2004 წელს საქართველოს პარლამენტის მიერ რატიფიცირებულ იქნა „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ევროპული ქარტია. ევროპული ქარტია საქართველოს მიმართ ძალაშია 2005 წლის 1 აპრილიდან. ევროპული ქარტიის რატიფიცირებამ საფუძველი დაუდო დეცენტრალიზაციის რეფორმის შემდგომ განვითარებას. 2005 წელს მიღებულ იქნა ახალი ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“, რომლის შესაბამისად 2006 წელს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების არჩევნებით ადგილობრივი მმართველობა ჩანაცვლდა ადგილობრივი თვითმმართველობით. ამავე პერიოდში მიღებულ იქნა კანონები „ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ“, „ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ“ და „ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ“. 2010 წელს საქართველოს კონსტიტუციაში შეტანილ იქნა ცვლილებები, რომლებიც შეეხო თვითმმართველობის საკონსტიტუციო გარანტიებს. კონსტიტუციას დაემატა ახალი თავი „ადგილობრივი თვითმმართველობა“, რომლითაც აღიარებულ იქნა თვითმმართველობის ძირითადი პრინციპები, ამასთან, თვითმმართველ ერთეულებს უფლება მიეცათ

საკონსტიტუციო სასამართლოში გაესაჩივრებინათ ის საკანონმდებლო აქტები, რომლებიც არღვევდნენ კონსტიტუციით გარანტირებული თვითმმართველი ერთეულის უფლებებს.

2014 წელს მიღებულ იქნა ახალი ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, რომელმაც გააერთიანა და ორგანული კანონის რანგში აიყვანა მანამდე ცალკე არსებული კანონები „საქართველოს დედაქალაქის - თბილისის შესახებ“, „ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ“ და „ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ“. ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მნიშვნელოვანი სიახლე იყო ის, რომ საქართველოს ყველა მუნიციპალიტეტში მოსახლეობის მიერ პირდაპირი კენჭისყრით იქნა არჩეული როგორც წარმომადგენლობითი, ისე აღმასრულებელი ორგანო - გამგებელი/მერი, შემოდგომულ იქნა თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის უზრუნველყოფის დამატებითი მექანიზმები.

2017 წელს საქართველოს პარლამენტის მიერ ცვლილებები იქნა შეტანილი საქართველოს კონსტიტუციაში (პრაქტიკულად, მიღებულ იქნა კონსტიტუციის ახალი რედაქცია), რომელმაც შექმნა ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების ახალი, დამატებითი კონსტიტუციური გარანტიები. კერძოდ, კონსტიტუციით აღიარებულ იქნა, რომ სახელმწიფო ხელისუფლებისა და თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებათა გამიჯვნა უნდა დაეფუძნოს სუბსიდიარობის პრინციპს, რომ სახელმწიფო იღებს ვალდებულებას უზრუნველყოს ფინანსური სახსრების შესაბამისობა თვითმმართველი ერთეულის ორგანული კანონით დადგენილ უფლებამოსილებებთან. ასევე კონსტიტუციით აღიარებული იქნა, რომ თვითმმართველი ერთეულის საკუთარი უფლებამოსილებები უნდა იყოს არა მხოლოდ ექსკლუზიური, არამედ სრულიც. საქართველოს კონსტიტუციით მოცემული ეს დამატებითი გარანტიები ქმნის უმთავრეს სამართლებრივ საფუძველს დეცენტრალიზაციის პროცესის შემდგომი გაღრმავებისა და ევროპული სტანდარტების შესაბამისი ძლიერი თვითმმართველობის შესაქმნელად.

საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვით, საქართველოს მოქალაქეები ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეებს აწესრიგებენ ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების მეშვეობით. სახელმწიფო ხელისუფლებისა და თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებები გამიჯნულია. თვითმმართველ ერთეულს (მუნიციპალიტეტს) აქვს საკუთარი უფლებამოსილებები, რომლებსაც ის, საქართველოს კანონმდებლობის ფარგლებში, ახორციელებს დამოუკიდებლად და თავისი პასუხისმგებლობით.

გარდა საკუთარი უფლებამოსილებებისა, სახელმწიფო/ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლების ორგანოს მხრიდან შესაძლებელია მუნიციპალიტეტისთვის ცალკეული უფლებამოსილებების გადაცემა, რომელთა განხორციელებაც ადგილობრივ დონეზე უფრო ეფექტიანი შეიძლება იყოს. საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვით, სახელმწიფო ხელისუფლების მიერ თვითმმართველი ერთეულისთვის უფლებამოსილების დელეგირება ხორციელდება საკანონმდებლო აქტის ან ხელშეკრულების საფუძველზე, შესაბამისი მატერიალური და ფინანსური რესურსების გადაცემით.

საქართველოს კონსტიტუცია და მოქმედი კანონმდებლობა ასევე ანიჭებს თვითმმართველ ერთეულს უფლებას, კანონმდებლობის დაცვით, თავისი ინიციატივით მიიღოს

გადაწყვეტილება ყველა იმ საკითხზე, რომელიც კანონით არ მიეკუთვნება სახელმწიფო ხელისუფლების ან ავტონომიური რესპუბლიკის განსაკუთრებულ უფლებამოსილებას და რომელზე გადაწყვეტილების მიღებაც კანონით არ გამოირიცხება თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებიდან.

საქართველოს კონსტიტუციისა და კანონმდებლობით დადგენილი მიდგომები სრულ თანხვედრაშია „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ევროპული ქარტიის მოთხოვნებთან, თუმცა პრობლემატურად რჩება, თუ რამდენად შესწევთ ძალა თვითმმართველ ერთეულებს სრულყოფილად განახორციელონ კანონით მათზე დაკისრებული უფლებამოსილებები და რამდენია მუნიციპალიტეტების მიერ გადასაწყვეტი საკითხების წილი საჯარო საკითხებში. უფლებამოსილებების განხორციელებისას ცალკეა გამოსაყოფი მუნიციპალიტეტებისათვის კანონით უზრუნველყოფილი, თუმცა პრაქტიკაში ნაკლებად რეალიზებული უფლება, მიიღონ დისკრეციული გადაწყვეტილება მათთვის მინიჭებული უფლებამოსილების ფარგლებში. დეცენტრალიზაციის პროცესი ეფუძნება ადგილობრივი ავტონომიურობის კონცეფციას, რაც რამდენიმე ფაქტორზეა დამოკიდებული, მათ შორის, ადგილობრივი თვითმმართველობების სამართლებრივ დაცვასა და ეროვნული ზედამხედველობის სისტემაზე, იმავდროულად, მუნიციპალიტეტის დისკრეციულ უფლებამოსილებაზე, გადაწყვიტოს, თუ როგორ ხდება მომსახურებების მართვა, აგრეთვე, რა დონეზე რეგულირდება იგი სახელმწიფო ნორმებითა და სტანდარტებით.

ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარების ეტაპების ანალიზი და საკონსტიტუციო რეფორმით თვითმმართველობის მაღალი სტანდარტების დაწესება აყენებს ახალ გამოწვევებს დეცენტრალიზაციის რეფორმის თანმიმდევრულად განსახორციელებლად. თვითმმართველობის განვითარების ეტაპების ხარვეზებისა და არსებული პრობლემების კომპლექსური ანალიზით იკვეთება შემდეგი ძირითადი გამოწვევები:

1) რეფორმის განვლილი ძირითადი ეტაპები აჩვენებს, რომ ისინი უპირატესად უკავშირდებოდა სახელმწიფო ხელისუფლებაში მომხდარ პოლიტიკურ ცვლილებებს და ნაკლებად ეფუძნებოდა თვითმმართველობის სფეროში არსებული პრობლემების ანალიზს. ასეთი მიდგომა განაპირობებდა რეფორმის „პოლიტიზირებას“ და მის ერთჯერად ხასიათს. გატარებული რეფორმა, რომელიც თვითმმართველობის არჩევნების წინ საკანონმდებლო ცვლილებით გამოიხატებოდა, არ ითვალისწინებდა პროცესის შემდგომ განვითარებას საშუალოვადიანი პერიოდისთვის. შესაბამისად, გატარებული რეფორმები იყო არათანმიმდევრული და ვერ იძლეოდა სათანადო შედეგს. აქედან გამომდინარე, აუცილებელია **დეცენტრალიზაციის სტრატეგია დაეფუძნოს საშუალოვადიან ხედვას**, განისაზღვროს საშუალოვადიანი პერიოდისათვის განვითარების ძირითადი მიმართულებები და სტრატეგიის სამოქმედო გეგმით გაიწეროს ყოველწლიურად განსახორციელებელი ის ღონისძიებები, რომლებიც უზრუნველყოფენ დეცენტრალიზაციის პროცესის მდგრადობას, თანმიმდევრულობასა და მიზანმიმართულობას, რაც დასახული მიზნის მიღწევის უმთავრესი წინაპირობაა.

2) ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთ-ერთ უმთავრეს პრობლემად რჩება სახელმწიფო ხელისუფლების სისტემაში ადგილობრივი თვითმმართველობის ადგილისა და საჯარო საკითხების გადაწყვეტაში მისი როლის საკითხი. „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ევროპული ქარტიის თანახმად, თვითმმართველობა უნდა უზრუნველყოფდეს

„საზოგადო საქმეების მნიშვნელოვანი წილის“ გადაწყვეტას. თვითმმართველი ერთეულის შეზღუდული უფლებამოსილებები არ იძლევა საშუალებას მუნიციპალიტეტმა შეასრულოს მნიშვნელოვანი როლი საზოგადოების ცხოვრებაში. საქართველოს კონსტიტუციით აღიარებული პრინციპი - სახელმწიფო ხელისუფლებისა და თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილების გამიჯვნა სუბსიდიარობის პრინციპის საფუძველზე არის ის ბაზისი, რომელზე დაყრდნობითაც უნდა მოხდეს საბჭოური მემკვიდრეობით მიღებული ცენტრალიზებული მართვის საბოლოო გარდაქმნა, **ცენტრიდან ადგილებზე უფლებამოსილებების თანდათანობითი გადატანა**, რაც უზრუნველყოფს საკითხების ადგილობრივი სპეციფიკის გათვალისწინებით უფრო ეფექტიან და ოპერატიულ გადაწყვეტას; საზოგადოებრივი კეთილდღეობის უზრუნველყოფა, თითოეული მოქალაქისა თუ საზოგადოებრივი ჯგუფის თავისუფალი განვითარება, სრულფასოვანი საზოგადოებრივი მომსახურების მიწოდება, დაკავშირებულია თვითმმართველობის როლზე სახელმწიფო მმართველობის სისტემაში და მის შესაძლებლობაზე ადეკვატურად უპასუხოს არსებულ გამოწვევებსა და მოსახლეობის მოთხოვნებს. თვითმმართველ ერთეულთა მიერ საკუთარ უფლებამოსილებათა სრულყოფილი განხორციელება, მათი უფლებამოსილებების გაფართოება და გავრცელება საზოგადო საქმეების მნიშვნელოვან ნაწილზე ზრდის პრობლემების გადაწყვეტის ოპერატიულობასა და ეფექტიანობას და ამავდროულად ქმნის ამ საკითხების გადაწყვეტისას მოსახლეობის ინტერესების გათვალისწინების შესაძლებლობას.

ამ მიზნის მისაღწევად უმთავრესი ამოცანებია სათანადო პირობების შექმნა თვითმმართველი ერთეულების მიერ კანონით მინიჭებული უფლებამოსილების სრულყოფილად განსახორციელებლად და თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებების ეტაპობრივი გაზრდა სუბსიდიარობის პრინციპის საფუძველზე.

3) თვითმმართველი ერთეულის მიერ კანონით დაკისრებული უფლებამოსილების განხორციელება აუცილებლად მოითხოვს ამ უფლებამოსილების გასატარებლად საჭირო ფინანსური თუ მატერიალური რესურსების გადაცემას. თვითმმართველი ერთეულის მცირე ფინანსური და მატერიალური ბაზა არის ის ერთ-ერთი მთავარი პრობლემა, რომელიც სხვა ფაქტორებთან ერთად ხელს უშლის თვითმმართველობის რეალურ განხორციელებას. აგრეთვე, კანონით გათვალისწინებული თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებები ხშირ შემთხვევაში ვერ ხორციელდება სათანადო რესურსების ნაკლებობის გამო. შესაბამისად, დეცენტრალიზაციის რეფორმის ერთ-ერთი ძირითადი მიმართულება უნდა იყოს თვითმმართველი ერთეულის არსებული და ეტაპობრივად გაზრდილი უფლებამოსილებების უზრუნველყოფა სათანადო რესურსებით. საქართველოს კონსტიტუციით მოცემული სახელმწიფოს ვალდებულება, უზრუნველყოს ფინანსური სახსრების შესაბამისობა თვითმმართველი ერთეულის ორგანული კანონით დადგენილ უფლებამოსილებებთან, არის ის საკონსტიტუციო გარანტია და საფუძველი, რომლის შესაბამისად უნდა მოხდეს თვითმმართველი ერთეულის საფინანსო-ეკონომიკური საფუძვლების გამყარება;

4) თვითმმართველობის განხორციელების აუცილებელი პირობაა გადაწყვეტილების მიღების ავტონომიურობა, მიღებული გადაწყვეტილების შესაბამისობა ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესებთან, თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის გამჭვირვალობა, მათ საქმიანობაში მოქალაქეთა ფართო მონაწილეობა, საზოგადოებრივი კონტროლის, შეფასებისა და ანგარიშვალდებულების ქმედითი მექანიზმების დამკვიდრება, თვითმმართველობის მოხელეთა კვალიფიციურობა, თვითმმართველი ერთეულების მართვის სისტემებისა და

ადმინისტრაციული სტრუქტურების სრულყოფა, საზოგადოებრივი მომსახურების მიწოდების ეფექტიანი და ინოვაციური სისტემების დანერგვა, თვითმმართველი ერთეულის განვითარებისა და საქმიანობის დაფუძნება საშუალოვადიანი, თანმიმდევრული და შედეგზე ორიენტირებული სტრატეგიული დაგეგმვის სისტემაზე. ამ ეტაპზე, აღნიშნული მიმართულებით გამოკვეთილია სხვადასხვა დონის სისუსტეები და შესაბამისად, დეცენტრალიზაციის რეფორმის ფარგლებში ერთ-ერთი ძირითადი მიმართულება იქნება არსებული გამოწვევების გადაჭრა.

თვითმმართველობის განხორციელების პროცესში ქალთა მონაწილეობა ადგილობრივი საკითხების განხილვისას არის დაბალი. დეცენტრალიზაციის რეფორმის ფარგლებში მხარდაჭერილი იქნება ქალისა და მამაკაცის თანასწორი მონაწილეობის შესაძლებლობა.

ეს არის საკითხების ის კომპლექსი, რომელმაც უნდა უზრუნველყოს სანდო, გამჭვირვალე, ანგარიშვალდებული, მოსახლეობის ინტერესებსა და შედეგზე ორიენტირებული თვითმმართველობის დამკვიდრება.

### 3. სტრატეგიული მიმართულებები

საქართველოს მთავრობის ხედვა დეცენტრალიზაციის პროცესთან მიმართებაში გულისხმობს ადგილობრივი ხელისუფლების ისეთი სისტემის ჩამოყალიბებასა და განვითარებას, რომელიც უზრუნველყოფს ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესების გათვალისწინებითა და მოსახლეობის აქტიური თანამონაწილეობით, დამოუკიდებლად და საკუთარი პასუხისმგებლობით, კანონის ფარგლებში, ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების ეფექტიან და ოპერატიულ გადაწყვეტას, მუნიციპალიტეტის პოტენციალის სრულად გამოყენებას, მდგრად ადგილობრივ ეკონომიკურ განვითარებას, მოსახლეობის საყოფაცხოვრებო პრობლემების მოგვარებასა და ცხოვრების დონის განუზრუნველ ამაღლებას.

ადგილობრივი თვითმმართველობა წარმოადგენს სახელმწიფოს დემოკრატიული რეჟიმის ერთ-ერთ ძირითად საფუძველს. სწორედ ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებს, რომლებსაც გააჩნიათ რეალური პასუხისმგებლობა, შეუძლიათ უზრუნველყონ ეფექტიანი და ამასთან, მოქალაქესთან დაახლოებული მმართველობა. შესაბამისად, საქართველოს მთავრობის მისიას წარმოადგენს ადგილობრივი თვითმმართველობის შემდგომი განვითარებით უზრუნველყოს ევროპულ ღირებულებებზე დაფუძნებული დემოკრატიული ხელისუფლების ისეთი სისტემის დამკვიდრება, რომელიც ორიენტირებული იქნება სახელმწიფო და ადგილობრივი ინტერესების ჰარმონიზაციაზე, მდგრად განვითარებასა და მოსახლეობის კეთილდღეობის ამაღლებაზე.

ამ ამოცანების შესრულება მოითხოვს სახელმწიფო, რეგიონული და მუნიციპალური პოლიტიკის ჰარმონიზაციისა და კოორდინაციის მექანიზმების ჩამოყალიბებას, რეფორმის კომპლექსურ, ეტაპობრივ და თანმიმდევრულ განხორციელებას.

საერთაშორისო გამოცდილება და განვლილი პერიოდის ანალიზი, ასევე მუნიციპალური მართვის სფეროში არსებული გამოწვევების იდენტიფიცირება, წარმოადგენს მუნიციპალური პოლიტიკის დაგეგმვისა და დეცენტრალიზაციის ძირითადი პრიორიტეტების განსაზღვრის წინაპირობას.

დეცენტრალიზაციის სტრატეგიის დოკუმენტი 2019-2025 წლების პერიოდში ძირითად



მიმართულებებად განსაზღვრავს:

- 1) ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებების გაზრდას;
- 2) ადგილობრივი თვითმმართველობის მატერიალურ და ფინანსურ გაძლიერებას;
- 3) სანდო, ანგარიშვალდებული, გამჭვირვალე და შედეგზე ორიენტირებული ადგილობრივი თვითმმართველობის ჩამოყალიბებას.

## 4. სტრატეგიის განხორციელების პრინციპები

დეცენტრალიზაციის სტრატეგია ეფუძნება და ხორციელდება შემდეგი პრინციპების დაცვით:

- 1) **კომპლექსურობა და სისტემურობა** - ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარებისა და დეცენტრალიზაციის პროცესის ურთიერთგანმაპირობებელი და ურთიერთდამოკიდებული ორგანიზაციული, ეკონომიკური, ფინანსური, მატერიალური, სოციალური და სხვა ფაქტორების ერთიანი სისტემური და კომპლექსური აღქმა, რომელთა ფუნქციონირება მიმართულია საერთო მიზნის მიღწევისკენ;
- 2) **სუბსიდიარობა** - საჯარო ფუნქციების განხორციელება თუ არ დასტურდება ამ უფლებამოსილებათა უფრო მაღალ დონეზე განხორციელების მეტი ეფექტიანობა და ეკონომიურობა, უპირატესად უნდა დაეკისროს მოსახლეობასთან ყველაზე ახლო მდგომ ხელისუფლების ორგანოს ამ ამოცანების მოცულობისა და ბუნების, ასევე ეკონომიკისა და ეფექტურობის მოთხოვნების გათვალისწინებით;
- 3) **ეტაპობრიობა, თანმიმდევრულობა და სინქრონულობა** - დეცენტრალიზაციის განხორციელება ეფუძნება ურთიერთდაკავშირებულ ეტაპობრივ განვითარებას, რომელიც ხორციელდება თანმიმდევრულად, სინქრონულად სხვადასხვა სფეროებში;
- 4) **ადგილობრივი ხელისუფლების ავტონომიურობა** - ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქართველოს კონსტიტუციითა და კანონმდებლობით გარანტირებული უფლებები და შესაძლებლობები ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესების გათვალისწინებით და საკუთარი პასუხისმგებლობით, კანონით დადგენილ ფარგლებში დამოუკიდებლად მიიღონ გადაწყვეტილება საკუთარ უფლებამოსილებას მიკუთვნებულ საკითხებზე; გააჩნდეთ გადაწყვეტილების დაგეგმვისა და მიღების პროცესში ფართო დისკრეცია და სრული თავისუფლება განხორციელონ თავიანთი ინიციატივა მათ უფლებამოსილებას მიკუთვნებულ, აგრეთვე, ნებისმიერი იმ საკითხის მიმართ, რომელიც არ გამოირიცხება მათი კომპეტენციიდან ან რომელიც მინიჭებული არა აქვს ხელისუფლების რომელიმე სხვა ორგანოს;
- 5) **სამართლიანობა** - ყველა თვითმმართველი ერთეულისთვის მათზე დაკისრებული უფლებამოსილების განსახორციელებლად თანაბარი პირობებისა და შესაძლებლობების გარანტირება;
- 6) **უფლებამოსილების სისრულე და ექსკლუზიურობა** - ადგილობრივი ხელისუფლებისათვის კანონით მინიჭებული უფლებამოსილება უნდა იყოს სრული და ექსკლუზიური. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ საკუთარ უფლებამოსილების ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილება არ შეიძლება შეიზღუდოს ან გასაჩივრდეს ხელისუფლების სხვა ორგანოს მიერ გარდა ორგანული კანონით გათვალისწინებული შემთხვევისა;



7) **შესაბამისობა და თანაბარზომიერება** - თვითმმართველი ერთეულისათვის გადაცემული ფინანსური და მატერიალური რესურსები უნდა შეესაბამებოდეს ორგანული კანონით დადგენილ თვითმმართველი ერთეულის საკუთარ უფლებამოსილებებს;

8) **განვითარების გათანაბრება და ფინანსური სოლიდარობა** - სახელმწიფო უზრუნველყოფს ფინანსურად სუსტი თვითმმართველ ერთეულების დახმარებას საფინანსო რესურსების სამართლიანი გადანაწილების მექანიზმის მეშვეობით;

9) **მონაწილეობითი დემოკრატია** - მოქალაქეთა თვითორგანიზებულობის ფორმების სტიმულირება, თვითმმართველობის უშუალო განხორციელებისა და მონაწილეობითი დემოკრატიის ფორმების ხელშეწყობა;

10) **ინსტიტუციური დიალოგი** - სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოები ხელმისაწვდომი მეთოდებითა და გონივრულ ვადებში უზრუნველყოფენ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ინფორმირებულობასა და მათთან ორგანული კანონით დადგენილი წესით კონსულტაციების ჩატარებას დაგეგმვისა და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ყველა იმ საკითხზე, რომელიც ეხება თვითმმართველ ერთეულს ან უკავშირდება დეცენტრალიზაციის პროცესს;

11) **გამჭვირვალობა და საჯაროობა** - დეცენტრალიზაციის პროცესის დაგეგმვაში, განხორციელების, მონიტორინგისა და შეფასების პროცესში ყველა დაინტერესებული პირისათვის, კერძო სექტორის, საერთაშორისო ორგანიზაციების, სამოქალაქო საზოგადოებისა და მასობრივი ინფორმაციის საშუალებებისათვის ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა და ამ პროცესებში მონაწილეობის მიღების შესაძლებლობის გარანტირება.

12) **გენდერული თანასწორობა** - დეცენტრალიზაციისა და თვითმმართველობის განხორციელების პროცესში ქალისა და მამაკაცის თანასწორი მონაწილეობის უზრუნველყოფა.

## 5. საშუალოვადიანი ხედვა 2025 წლისთვის

2025 წლისთვის საქართველოში თვითმმართველობა სარგებლობს მოქალაქეთა მაღალი ნდობით ადგილობრივი საჭიროებების მოგვარებისა და ადგილობრივი განვითარების საკითხებში.

ადგილობრივი თვითმმართველობა ეფექტურად პასუხობს მოსახლეობის საჭიროებათა ფართო სპექტრს, რომელიც ერთი მხრივ, უზრუნველყოფს სერვისების ხელმისაწვდომობასა და მაღალ ხარისხს, ხოლო მეორე მხრივ, აქტიურად ზრუნავს მუნიციპალიტეტების ეკონომიკურ და სოციალურ განვითარებაზე, რისთვისაც გადაცემული აქვს ცენტრალური ხელისუფლების ის უფლებამოსილებები, რომელთა განხორციელებაც ადგილზე უფრო ეფექტიანია, ფლობს აუცილებელ ქონებას და უზრუნველყოფილია გაზრდილი ფინანსური სახსრებით. ამასთან, ადგილობრივი თვითმმართველობების საერთო შემოსულობების წილი იქნება მთლიანი შიდა პროდუქტის 7 პროცენტის ფარგლებში.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები მუშაობენ ეფექტიანად და გამჭვირვალედ, მართვის თანამედროვე სისტემებისა და პრინციპების გამოყენებით. ისინი უზრუნველყოფენ მოქალაქეთა ჩართულობას გადაწყვეტილების მიღებისა და აღსრულების პროცესში კარგი მმართველობისა და მონაწილეობითი დემოკრატიის პრინციპებზე დაყრდნობით.

## 6. სტრატეგიის მიზნები და ამოცანები

დეცენტრალიზაციის სტრატეგია მიზნად ისახავს უზრუნველყოს საქართველოს კონსტიტუციით აღიარებული პრინციპების რეალიზება და ადგილობრივი თვითმმართველობის თანმიმდევრული განვითარება, აქციოს დეცენტრალიზაცია უწყვეტ, მიზანმიმართულ პროცესად, უზრუნველყოს საჯარო საკითხების გადაწყვეტაში თვითმმართველი ერთეულის როლისა და მნიშვნელობის გაზრდა, თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობა და გამჭვირვალე, ანგარიშვალდებული და კარგი მმართველობის პრინციპებზე დაფუძნებული თვითმმართველობის ჩამოყალიბება.

### 6.1. სტრატეგიული მიზანი 1 – თვითმმართველი ერთეულის როლის გაზრდა საჯარო საქმეების მნიშვნელოვანი ნაწილის მოგვარებაში

ამოცანა 1.1: თვითმმართველი ერთეულების მიერ კანონით მინიჭებული უფლებამოსილების სრულყოფილი განხორციელების უზრუნველყოფა

თვითმმართველ ერთეულს უნდა გააჩნდეს უფლებაც და შესაძლებლობაც ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესების შესაბამისად, სრულად და ექსკლუზიურად განახორციელოს კანონით დადგენილი საკუთარი უფლებამოსილებები.

უფლებამოსილების სრულყოფილად განხორციელებას ხელს უშლის:

ა) მუნიციპალიტეტის განვითარების გრძელვადიანი ხედვის არარსებობა, რის გამოც მიღებული გადაწყვეტილებები ნაკლებად არის ორიენტირებული გრძელვადიან შედეგებზე და არ იძლევა სათანადო ეფექტს;

ბ) მკაცრი რეგულაციები და ჩარჩოები, რომლებიც ზღუდავენ მოქმედების თავისუფლებასა და გადაწყვეტილების მიღების დისკრეციას, რაც არ იძლევა შესაძლებლობას შეთანხმებული მიზნების მიღწევა მოხდეს ადგილობრივი სპეციფიკისა და საჭიროებების მაქსიმალური გათვალისწინებით;

გ) უფლებამოსილების განხორციელებაში საზოგადოების და მათ შორის, კერძო სექტორის მონაწილეობის დაბალი ხარისხი, რის გამოც მიღებული გადაწყვეტილებები არ არის სრულად მისადაგებული ადგილობრივ საჭიროებებსა და ინტერესებთან, არ ყალიბდება საჯარო და კერძო სექტორს შორის თანამშრომლობის ეფექტიანი მექანიზმები და არ ხდება კერძო სექტორის პოტენციალის გამოყენება მუნიციპალური მომსახურების დივერსიფიკაციისა და საჯარო ინტერესების დასაცავად;

დ) უფლებამოსილების განხორციელებისათვის საჭირო ადამიანური, მატერიალური და ფინანსური რესურსების სიმწირე, რის გამოც სათანადოდ ვერ ხერხდება საქართველოს ორგანული კანონით დადგენილი თვითმმართველი ერთეულის საკუთარი უფლებამოსილებების სრულად და ჯეროვნად აღსრულება;

ე) მუნიციპალიტეტებს შორის თანამშრომლობის დაბალი ხარისხი, რაც ვერ უზრუნველყოფს მუნიციპალიტეტების მიერ გაწეული მომსახურების მაღალ ხარისხს, ხარჯთეფექტიანობასა და რესურსების კონსოლიდირებას;

ვ) საკანონმდებლო კოლიზიები. ცალკეულ შემთხვევებში დარგობრივი (სექტორული) საკანონმდებლო აქტებით დადგენილი დებულებები, წინააღმდეგობაში მოდიან ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ორგანულ კანონთან და აფერხებენ თვითმმართველი ერთეულის მიერ საკუთარ უფლებამოსილებათა სრულყოფილ განხორციელებას;

ზ) მუნიციპალიტეტებისათვის ქონების (მიწა, ადგილობრივი მნიშვნელობის ბუნებრივი რესურსები) გადაცემის საკითხის გაჭიანურება, მუნიციპალიტეტის მიერ ქონების საკუთრებაში პირველადი რეგისტრაციისთვის დადგენილი რთული და ურთიერთწინააღმდეგობრივი პროცედურები.

ამ პრობლემების გადასაწყვეტად აუცილებელია:

1. საქართველოს კანონმდებლობით უზრუნველყოფილი იქნეს თვითმმართველი ერთეულის შემოსავლების მრავალფეროვნება და სტაბილურობა, რაც შექმნის განვითარების საშუალოვადიანი ხედვის ჩამოყალიბების აუცილებელ პირობას;

2. მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილებების განხორციელება უნდა დაეფუძნოს თვითმმართველი ერთეულის განვითარების დაგეგმვის უწყვეტ და თანმიმდევრულ პროცესს. საქართველოს კანონმდებლობით განისაზღვროს მუნიციპალიტეტის განვითარების დაგეგმვის დოკუმენტის სახეები, მათი ვადები, შემუშავებისა და მიღების პროცედურები, მეთოდოლოგია, დაგეგმვის დოკუმენტების იერარქია, სტატუსი და მისი მიმართება ადგილობრივ ბიუჯეტთან.

3. რეალურად ამოქმედდეს საქართველოს კონსტიტუციითა და „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ევროპული ქარტიით აღიარებული პრინციპი, რომლის თანახმად თვითმმართველ ერთეულს უნდა ჰქონდეს გადაწყვეტილების მიღებისას ფართო დისკრეცია და მოქმედების მეტი თავისუფლება, რათა კანონის ფარგლებში თვითმმართველობა განახორციელოს ადგილობრივი სპეციფიკისა და საჭიროებების მაქსიმალური გათვალისწინებით.

4. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაში დამკვიდრდეს კარგი მმართველობის პრინციპები, უზრუნველყოფილ იქნეს თვითმმართველობის განხორციელებაში მოსახლეობის ჩართულობა, შეიქმნას საჯარო და კერძო თანამშრომლობის მდგრადი მექანიზმები, თვითმმართველ ერთეულებს ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების მიზნით მიეცეთ ბიზნეს სექტორთან ერთობლივი პროექტების განხორციელებისა და მომსახურების მიწოდების შესაძლებლობა, საჯარო და კერძო პარტნიორობის დაფინანსებისა და ერთობლივ პროექტებში ინვესტიციის განხორციელების უფლებამოსილება.

5. თვითმმართველი ერთეულის საკუთარ უფლებამოსილებებთან მიმართებაში დადგინდეს განხორციელების მინიმალური სტანდარტი და უზრუნველყოფილ იქნეს მისი დაცვა შესაბამისი რესურსებით.

6. ხელი შეეწყოს ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობის განვითარებას, მუნიციპალიტეტთა ასოციაციებისა და ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობის ინსტიტუციების ჩამოყალიბებასა და განვითარებას, წახალისებულ იქნეს მუნიციპალიტეტების ერთობლივი საქმიანობები.

7. ჩატარდეს საქართველოს კანონმდებლობის კომპლექსური რევიზია და მომზადდეს საკანონმდებლო ცვლილებების პაკეტი ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ორგანული კანონის მოთხოვნებთან ჰარმონიზებისათვის.

მუნიციპალიტეტების არსებულ უფლებამოსილებათა სრულყოფილად განხორციელების მხარდასაჭერად სტრატეგიისა და მისი სამოქმედო გეგმის შესაბამისად მომზადდება პირობები ორგანული კანონით, ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით დადგენილ საკუთარ უფლებამოსილებათა სისრულისა და ექსკლუზიურობის უზრუნველსაყოფად. ამ მიზნით, მუნიციპალიტეტებთან კონსულტაციებისა და ჩატარებული კვლევების საფუძველზე მოხდება არსებულ უფლებამოსილებათა სრულყოფილად განხორციელების ხელისშემშლელი ფაქტორების გამოვლენა და მათ აღმოსაფხვრელად საჭირო ღონისძიებების გატარება.

*განხორციელების მექანიზმი 1.1.1.* თვითმმართველი ერთეულის კანონით დადგენილი არსებულ უფლებამოსილებათა სრულყოფილად განხორციელების ხელისშემშლელი ფაქტორების გამოვლენა

მუნიციპალიტეტებთან კონსულტაციების გზით და შესაბამისი კვლევების საფუძველზე, მოხდება არსებულ უფლებამოსილებათა სრულყოფილად განხორციელების ხელშემშლელი ფაქტორების გამოვლენა, მათ შორის განხორციელდება საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტების რევიზია.

*განხორციელების მექანიზმი 1.1.2.* თვითმმართველი ერთეულის კანონით დადგენილი უფლებამოსილებების განხორციელების მხარდაჭერა

მუნიციპალიტეტების მიერ უფლებამოსილებათა სრულყოფილად განხორციელების ხელშემშლელი ფაქტორების აღმოსაფხვრელად მოხდება საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტების რევიზიიდან გამომდინარე სათანადო ცვლილებების მომზადება. გარდა აღნიშნულისა, უფლებამოსილებების განხორციელების მხარდაჭერის მიზნით განხორციელდება სახელმძღვანელოების, ინსტრუქციებისა და სხვა მეთოდური მასალების შემუშავება და სასწავლო-ტრენინგ კომპონენტების დაგეგმვისა და განხორციელების მხარდაჭერა.

## ამოცანა 1.2: სუბსიდიარობის პრინციპზე დაყრდნობით ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებათა გაზრდა

სუბსიდიარობის პრინციპიდან გამომდინარე, ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებს უნდა გააჩნდეთ ყველა ის უფლებამოსილება, რომელიც აუცილებელია ადგილობრივი მოსახლეობის სოციალური და საყოფაცხოვრებო პირობების გაუმჯობესებისა და ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარებისათვის. იმავდროულად, ცენტრალურ და

ადგილობრივ ხელისუფლებათა შორის უფლებამოსილებათა გამიჯვნის კონსტიტუციური პრინციპი განაპირობებს იმას, რომ შესაბამისი უფლებამოსილებანი ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებს სრულად უნდა გადაეცეთ.

უფლებამოსილების გადაცემასთან ერთად მუნიციპალიტეტებს უნდა შეექმნათ გადაწყვეტილების მიღებისას ფართო დისკრეციისა და მოქმედების თავისუფლების სათანადო პირობები, რათა თვითმმართველობა განხორციელონ კანონის ფარგლებში ადგილობრივი სპეციფიკისა და საჭიროებების მაქსიმალური გათვალისწინებით.

დეცენტრალიზაციის რეფორმის ფარგლებში მოხდება მუნიციპალიტეტების კომპეტენციების გაზრდა და მათთვის იმ უფლებამოსილებების გადაცემა, რომელთა განხორციელებაც ადგილობრივ დონეზე უფრო ეფექტიანი იქნება. მუნიციპალიტეტებისათვის დამატებითი უფლებამოსილების გადაცემა მოხდება ამ უფლებამოსილების განხორციელებისათვის საჭირო კადრების მომზადებისა და შესაბამისი მატერიალური და ფინანსური რესურსების გადაცემით.

თვითმმართველი ერთეულებისათვის დამატებითი უფლებამოსილებების გადაცემა განხორციელდება დაინტერესებულ მხარეებთან წინასწარი კონსულტაციების საფუძველზე, თანმიმდევრულად და ეტაპობრივად. პირველ ეტაპზე - უფლებამოსილების დელეგირების გზით, ხოლო შემდგომ ეტაპზე - მუნიციპალიტეტების საკუთარ უფლებამოსილებებში გადაცემით.

*განხორციელების მექანიზმი 1.2.1.* სუბსიდიარობის პრინციპის გათვალისწინებით მუნიციპალიტეტებისათვის გადასაცემი უფლებამოსილებების შემდგომი იდენტიფიცირება

დეცენტრალიზაციის რეფორმის ფარგლებში განხორციელდება მუნიციპალიტეტების უფლებამოსილებების გაზრდა ადმინისტრაციულ, ქონების მართვის, სერვისების მიწოდების, განათლების, კულტურის, ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების, გარემოს დაცვის, ბუნებრივი რესურსების მართვის, სოფლის მეურნეობის, სოციალური დაცვისა და სხვა სფეროებში.

გადასაცემი უფლებამოსილებების იდენტიფიცირება განხორციელდება შესაბამისი ინსტრუმენტების გამოყენებით, სფეროების მიხედვით გადასაცემი უფლებამოსილებების ანალიზის საფუძველზე, მუნიციპალიტეტებისათვის მათი გადაცემის ვადებისა და ფორმების განსაზღვრით.

*განხორციელების მექანიზმი 1.2.2.* თვითმმართველი ერთეულის მიერ დამატებითი უფლებამოსილებების განხორციელების სამართლებრივი უზრუნველყოფა

მუნიციპალიტეტებისათვის გადასაცემი უფლებამოსილებების იდენტიფიცირების შემდეგ მოხდება მოქმედი კანონმდებლობის გადახედვა და სათანადო საკანონმდებლო ცვლილებების მომზადება.

*განხორციელების მექანიზმი 1.2.3.* მუნიციპალიტეტების დამატებითი უფლებამოსილების მატერიალურ-ფინანსური უზრუნველყოფა



მუნიციპალიტეტების დამატებითი საკუთარი უფლებამოსილებების განსახორციელებლად მოხდება ამ დამატებითი უფლებამოსილებებისათვის საჭირო მატერიალური და ფინანსური რესურსების შესაბამისობის ანალიზი და მათი თანაბარზომიერების უზრუნველსაყოფად საჭირო ღონისძიებების დაგეგმვა და განხორციელება.

თითოეული ფუნქციის გადაცემისას გაანალიზდება აღნიშნულ ფუნქციაზე მიმართული სახსრები როგორც ნომინალურ გამოხატულებაში, ისე მშპ-სთან და საგადასახადო შემოსავლებთან მიმართებაში, რის შემდეგაც განისაზღვრება ფუნქციასთან ერთად გადასაცემი ფინანსური რესურსების მოცულობა.

დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელების უზრუნველსაყოფად საქართველოს კანონმდებლობით განისაზღვრება კონკრეტული უფლებამოსილებისათვის აუცილებელი მატერიალური და ფინანსური რესურსების გაანგარიშების წესი.

## 6.2. სტრატეგიული მიზანი 2 - ადგილობრივი თვითმმართველობის უზრუნველყოფა შესაბამისი მატერიალური და ფინანსური რესურსებით

### ამოცანა 2.1: ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთარი შემოსულობების თანმიმდევრული ზრდის ხელშეწყობა

შემოსავლების მობილიზების კომპეტენციის ზრდა თავის თავში უნდა გულისხმობდეს არასაგადასახადო შემოსავლების (მოსაკრებლები და ნებართვები) დაწესების, შემოღების, ადმინისტრირებისა და სატარიფო პოლიტიკის განსაზღვრის სრულ ავტონომიას. ამასთან, კანონმდებლობით განისაზღვრება თვითმმართველობების საერთო შემოსულობების წილი, რომელიც იქნება მთლიანი შიდა პროდუქტის 7 პროცენტის ფარგლებში. კანონმდებლობითვე განისაზღვრება, რომ მუნიციპალიტეტების შემოსულობების წილი მშპ-სთან მიმართებაში გაიზრდება ეტაპობრივად, ცენტრალური/ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლების მიერ შესაბამისი ფუნქციების გადაცემასთან ერთად და ცენტრალური/ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტიდან ამ ფუნქციების დაფინანსების პროპორციულად. ამასთან, გადაიხედება მუნიციპალიტეტის მიერ სესხის აღებისა და გრანტის მიღების არსებული საკანონმდებლო პროცედურები.

ამასთან, მნიშვნელოვანია თვითმმართველი ერთეულის არაფინანსური აქტივების თანმიმდევრული ზრდა.

*განხორციელების მექანიზმი 2.1.1.* საკანონმდებლო მექანიზმების შექმნა, რაც ითვალისწინებს სახელმწიფოს მიერ ქონების პრივატიზების შედეგად მიღებული ფინანსური შემოსავლების გარკვეული პროცენტული ოდენობის მუნიციპალიტეტის შემოსავლებში/ბიუჯეტში მიმართვას ტერიტორიულობის პრინციპის დაცვით.

გადაიხედება სახელმწიფო ქონების იჯარის გაცემიდან და გაყიდვიდან მიღებული შემოსავლების განაწილების პროცენტული ოდენობა ბიუჯეტებს შორის. ცვლილებები აისახება საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსში.



*განხორციელების მექანიზმი 2.1.2.* ადგილობრივი მოსაკრებლების გადახედვა

გადაიხედება ადგილობრივი მოსაკრებლების სახეები და მომზადდება შესაბამისი საკანონმდებლო ცვლილებები.

*განხორციელების მექანიზმი 2.1.3.* სარგებლობის ლიცენზიის მოსაკრებლების ნაწილის გადაცემა თვითმმართველობისათვის

მომზადდება ცვლილება „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ საქართველოს კანონში და სარგებლობის ლიცენზირების გარკვეული სახეების კომპეტენცია გადაეცემა ადგილობრივ თვითმმართველობას. შესაბამისი სალიცენზიო მოსაკრებელი მიიმართება ადგილობრივ ბიუჯეტში.

*განხორციელების მექანიზმი 2.1.4.* გადასახადის თვითმმართველობებისთვის გაზიარების პროცესის გაგრძელება

საშუალოვადიან პერსპექტივაში საბიუჯეტო კოდექსში მომზადდება ცვლილებები, რომელთა მიზანია ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთარი შემოსავლების გაზრდა მათი უფლებამოსილებების განხორციელების მიზნით. ამ კუთხით განხილული იქნება საშემოსავლო გადასახადის საზიარო წილის/პროცენტის ცვლილება. შემუშავდება საკანონმდებლო ბაზა საშემოსავლო გადასახადის ფიზიკური პირის რეგისტრაციის ადგილის მიხედვით ადმინისტრირების უზრუნველსაყოფად.

*განხორციელების მექანიზმი 2.1.5.* ქონების გადასახადის გაანგარიშების წესის, გადამხდელთა და დაბეგვრის ობიექტის გადახედვა

ქონების გადასახადი წარმოადგენს ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთარი შემოსულობების ფორმირების ერთ-ერთ მნიშვნელოვან წყაროს. გადაიხედება ქონების გადასახადით დაბეგვრის წესი და დღეს არსებული საგასახადო შეღავათები. დარეგულირდება მუნიციპალიტეტების მიერ ქონების გადასახადის გადამხდელთა ბაზებზე წვდომის საკითხი და განისაზღვრება შესაბამისი წესი.

*განხორციელების მექანიზმი 2.1.6.* ქონება

მოხდება მუნიციპალიტეტისათვის გადასაცემი ქონების, გადაცემის წესის, პირობებისა და პროცედურების (მათ შორის გამარტივების კუთხით) განსაზღვრა.

## ამოცანა 2.2: სახელმწიფო რესურსების განაწილების მექანიზმების გაუმჯობესება

ადგილობრივი თვითმმართველობების ხარჯების წილის ოდენობით მშპ-ში, საქართველო ევროპის ქვეყნებთან შედარებით, იმყოფება საშუალო დონეზე დაბლა, მაგრამ არა ბოლო რიგებში, თუმცა ადგილობრივი თვითმმართველობების საკუთარი შემოსავლების წილი მშპ-თან მიმართებაში საკმაოდ დაბალია. დეცენტრალიზაციის პროცესისთვის გაცილებით მნიშვნელოვანია გონივრული ფინანსური გათანაბრების მექანიზმების დანერგვა, რომლებიც მოქალაქეს აძლევს ადგილობრივ სერვისებზე ხელმისაწვდომობის შედარებით თანაბარ შესაძლებლობას მიუხედავად იმისა, თუ რომელ მუნიციპალიტეტში ცხოვრობს ის.

### *განხორციელების მექანიზმი 2.2.1. შემოსავლების განაწილების პრინციპი*

მომზადდება ცვლილებები საბიუჯეტო კოდექსში, რომლებიც დაკავშირებულია გათანაბრების პოლიტიკის განსაზღვრის და გაანგარიშების პრინციპებთან და მეთოდოლოგიასთან და დადგინდება შემოსავლების განაწილების პრინციპი. განაწილების პრინციპი განისაზღვრება კანონით. ამასთან, 2019 წლიდან ხდება დამატებული ღირებულების გადასახადის განაწილება.

### *განხორციელების მექანიზმი 2.2.2. დელეგირებული უფლებამოსილებების განსახორციელებლად თვითმმართველობის დაფინანსების მექანიზმების სრულყოფა*

მომზადდება უფლებამოსილების დელეგირების ინსტრუქცია. დოკუმენტში გაიწერება დელეგირების პირობები და მექანიზმი. განისაზღვრება დელეგირებული სერვისის ღირებულების გაანგარიშების წესი.

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

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

დეცენტრალიზაციის რეფორმის წარმატებით განხორციელება და ადგილობრივ დონეზე ეფექტიანი მმართველობის ჩამოყალიბება განაპირობებს თვითმმართველობის ორგანოების ინსტიტუციური გაძლიერებისა და მართვის სისტემების სრულყოფის აუცილებლობას. ამ მხრივ, იგეგმება ორგანიზაციული მართვის თანამედროვე სისტემების, მათ შორის, ადამიანური რესურსების მართვისა და ორგანიზაციული საქმიანობის მონიტორინგისა და შედეგების შეფასების ავტომატიზებული სისტემის დანერგვა და ადგილობრივ დონეზე საჯარო ფინანსების მართვის სისტემის სრულყოფა. შეიქმნება ადგილობრივ დონეზე

დაგეგმვის თანმიმდევრული და გამჭვირვალე სისტემა, რომელიც მჭიდროდ იქნება დაკავშირებული საბიუჯეტო და ფინანსების მართვის სისტემასთან.

აქვე აღსანიშნავია, რომ უფლებამოსილებების, რესურსებისა და ფუნქციების დეცენტრალიზაციის მიზანია მომსახურების ხარისხის და ეფექტურობის გაუმჯობესება, ფისკალური მენეჯმენტის გაძლიერება, კერძო სექტორის განვითარება და გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში ადგილობრივი მოსახლეობის მონაწილეობის გაზრდა. ადგილობრივი თვითმმართველობა ყველაზე ახლოა ხალხთან და მას შეუძლია ყველაზე ოპერატიულად მოსახლეობის ყველა წარმომადგენლის საჭიროებებზე რეაგირების მოხდენა. მსგავსი რეფორმის დღისწესრიგი ღიაა ქალთა აქტიური მონაწილეობისათვის, როგორც არჩევით პოზიციებზე, ასევე ადგილობრივი თვითმმართველობის სერვისების მომხმარებლებს შორის. ანგარიშვალდებულების გაზრდა და ადგილობრივი სერვისის ეფექტური მიწოდება იქნება სასარგებლო ქალთა მდგომარეობის გასაუმჯობესებლად. ინსტიტუციონალური ინოვაციები, გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ადგილობრივი მონაწილეობის გაფართოების მიზნით, ქალებს უფრო მეტ სტიმულს და საზოგადოებრივ დებატებში მონაწილეობის საშუალებას აძლევს. ქალთა ჩართულობის გაზრდა ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმიანობის დაგეგმარებასა და მენეჯმენტში საკმაოდ მნიშვნელოვანი იქნება.

მუნიციპალურ მომსახურებათა დივერსიფიკაციის გათვალისწინებით, განისაზღვრება მუნიციპალური სერვისების მინიმალური სახელმწიფო სტანდარტები და შემუშავდება ჩარჩო პოლიტიკა და პროცედურები, რაც მომხმარებლებისათვის გაწეული მომსახურების ხარისხსა და მომხმარებელთა კმაყოფილების დონეზე სისტემატური მონიტორინგის შესაძლებლობას შექმნის. ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობის განვითარების წახალისებით ხელი შეეწყობა მუნიციპალური მომსახურებების ეფექტიანობის ამაღლებას და ხარჯთეფექტიანობის უფრო მაღალი დონის მიღწევას. ზემოთაღნიშნულის განხორციელების მიზნით სტრატეგია გაითვალისწინებს და მნიშვნელოვანწილად იხელმძღვანელებს სახელმწიფო სერვისების შექმნის, მიწოდების, განფასებისა და ხარისხის უზრუნველყოფის პოლიტიკის დოკუმენტით.

*განხორციელების მექანიზმი 3.1.1.* ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მართვის სისტემების და ადმინისტრაციული სტრუქტურის სრულყოფა

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს შიდა სტრუქტურის სრულყოფა მისი ეფექტიანობის ერთ-ერთი უმთავრესი წინაპირობაა. ამ მხრივ, დეცენტრალიზაციის სტრატეგიის ფარგლებში განხორციელდება შემდეგი ცვლილებები:

ა) მოხდება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს მიერ კერძო სამართლის იურიდიული პირების შექმნის წესის რევიზია, ასეთი პირების შექმნა მხოლოდ შესაძლებელი იქნება საკუთარი უფლებამოსილების ჩარჩოებში გათვალისწინებული მომსახურების მისაწოდებლად, ამასთან ერთად, ერთი მომსახურების მისაწოდებლად მუნიციპალიტეტის მთელ ტერიტორიაზე უნდა შეიქმნას მხოლოდ ერთი (კონსოლიდირებული) იურიდიული პირი (მაგალითად ბიბლიოთეკების გაერთიანება, ბაგა-ბაღების გაერთიანება და ა.შ.);

ბ) კარგი მმართველობის პრინციპების დამკვიდრებისა და ადგილობრივი ხელისუფლების ეფექტიანობის ასამაღლებლად, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში მიღებული იქნება ინფორმაციული ნაკადების მართვის ერთიანი ელექტრონული სისტემა და ეფექტიანობის მონიტორინგის, შეფასებისა და თვითშეფასების სისტემა, რაც გულისხმობს, რომ მუნიციპალიტეტებში სერვისების ელექტრონულად მიწოდების შესაძლებლობა გაჩნდება.

*განხორციელების მექანიზმი 3.1.2.* ადგილობრივ დონეზე საჯარო ფინანსების მართვის სისტემის სრულყოფა

დაინერგება მექანიზმები, რომელიც მუნიციპალურ დონეზე ჩატარებული საჯარო ფინანსების ხარჯვის და აღრიცხვიანობის ანალიზის (Public Expenditure and Financial Accountability Assessment at sub-national level (PEFA)) შედეგების გათვალისწინებით საჯარო ფინანსების მართვის გაუმჯობესებას წახალისებს.

*განხორციელების მექანიზმი 3.1.3.* ადგილობრივ თვითმმართველობებში ადამიანური რესურსების შესაძლებლობათა განვითარება

ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებათა გაფართოების გათვალისწინებით, უაღრესად მნიშვნელოვანია თვითმმართველ ერთეულებში ორგანიზაციული საქმიანობის მართვის სისტემების სრულყოფა და მუნიციპალიტეტების ინსტიტუციური გაძლიერება.

საჯარო სამსახურის შესახებ კანონის მოთხოვნების გათვალისწინებით, თითოეულ თვითმმართველ ერთეულში იფუნქციონირებს ადამიანური რესურსების მართვის სტრუქტურული ერთეული, რომელიც უზრუნველყოფს საჯარო დაწესებულების ადამიანური რესურსების მართვის ორგანიზაციული პოლიტიკისა და შესაბამისი პროცედურების შემუშავებას, აგრეთვე ორგანიზაციის ადამიანური რესურსების მართვასა და ადმინისტრირებას. ადამიანური რესურსების მართვის ეფექტიანი სისტემის შექმნა თვითმმართველი ერთეულის ხელმძღვანელი პირების მხრიდან სრულ მხარდაჭერას მოითხოვს. ამდენად, სტრატეგიის განხორციელების შედეგად მოხდება როგორც მუნიციპალიტეტების ადამიანური რესურსების სამსახურების პერსონალის კვალიფიკაციისა და ცოდნის გაღრმავება, ასევე თვითმმართველი ერთეულის ზედა და საშუალო რგოლის მენეჯერთა ცნობიერების თანმიმდევრული და სისტემატური გაზრდა გაზრდილი ამოცანებისა და ფუნქციების შესასრულებლად.

*განხორციელების მექანიზმი 3.1.4.* მუნიციპალური მომსახურებების მიწოდების ერთიანი (მინიმალური) სტანდარტების დადგენა და მუნიციპალური სერვისების ეფექტიანად განხორციელების ხელშეწყობა

ადგილობრივი თვითმმართველობის კომპეტენციების გაფართოებისა და შესაბამისად, მომსახურებათა დივერსიფიკაციის გათვალისწინებით მნიშვნელოვანია მუნიციპალურ მომსახურებათა სტანდარტის მინიმალური დონის განსაზღვრა და ერთიანი ეროვნული

სტანდარტების დადგენა, რომლებსაც სავალდებულოდ უნდა აკმაყოფილებდეს მუნიციპალიტეტის მიერ მომხმარებლებისათვის მიწოდებული სერვისები. მომსახურებათა მიწოდების მინიმალური ეროვნული სტანდარტების დადგენის დროს სათანადოდ უნდა გაითვალისწინონ მომხმარებელთა ინტერესები, რათა დეცენტრალიზაციის შედეგად მომხმარებელს არ შეექმნას მომსახურების ხარისხთან დაკავშირებული პრობლემები და გათვალისწინებულ იქნეს მოწყვლადი ჯგუფების საჭიროებები და ამ საჭიროებებზე მორგებული, ხელმისაწვდომი სოციალური მომსახურების/პროგრამების განვითარების აუცილებლობა.

სახელმწიფო სერვისების შექმნის, მიწოდებისა, განფასებისა და ხარისხის უზრუნველყოფის პოლიტიკის გათვალისწინებით, მუნიციპალურ მომსახურებათა ეროვნული სტანდარტის დადგენა ასევე წახალისებს ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულს, დადგენილ მინიმალურ სტანდარტზე უფრო მეტი ან უკეთესი მომსახურება შესთავაზოს მომხმარებელს.

მომსახურების სტანდარტების დადგენის პარალელურად, ასევე უნდა შემუშავდეს პოლიტიკა და პროცედურები, რომელთა მეშვეობითაც ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულები, ასევე, საჭიროების შემთხვევაში, ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოები უზრუნველყოფენ მომხმარებლებისათვის გაწეული მომსახურების ხარისხსა და მომხმარებელთა კმაყოფილების დონეზე მონიტორინგის სისტემატურად გაწევას და მაკორექტირებელი ხასიათის გადაწყვეტილებების მიღებისას საჭიროების შემთხვევაში მხარდაჭერას.

#### *განხორციელების მექანიზმი 3.1.5. ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობის განვითარება*

საქართველოს სოფლებისა და ქალაქების განვითარებისთვის აუცილებელია მუნიციპალიტეტთა ძალისხმევის კონსოლიდაცია. დეცენტრალიზაციის შედეგად მომავალში გადაცემულ უფლებამოსილებათა უმრავლესობის წარმატებით განხორციელება მოითხოვს ეფექტიან თანამშრომლობას მეზობელ მუნიციპალიტეტებს შორის. დეცენტრალიზაციის სტრატეგიის ფარგლებში ხელი შეეწყობა მუნიციპალიტეტთა შორის თანამშრომლობას, განსაკუთრებით, ისეთ სფეროებში, როგორცაა მოსახლეობის სასმელი წყლით მომარაგება, კანალიზაციის სისტემის გამართვა, მუნიციპალური ნარჩენების მართვა, ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარება, მოსახლეობის მუნიციპალური ტრანსპორტით მომსახურების ორგანიზება და დასაქმების ხელშემწყობი პროგრამების განხორციელება.

#### *განხორციელების მექანიზმი 3.1.6. ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობის მონიტორინგის, შეფასებისა და თვითშეფასების ეფექტიანი სისტემის დანერგვა*

საქმიანობის მონიტორინგის, შეფასებისა და თვითშეფასების სისტემის მთავარი ამოცანა ორგანიზაციული საქმიანობის ეფექტიანობის ამაღლება და სხვადასხვა რგოლების საქმიანობის უკეთ ინტეგრირებაა, სერვისების მიწოდების ხარისხის ზრდასთან ერთად. სისტემამ შესაძლებლობა უნდა მისცეს ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულებს, შეაფასონ თავიანთი საქმიანობა, ასევე გააკონტროლონ, აქვთ თუ არა მათ ის შედეგები, რაც ადგილობრივი თემების, კერძო სექტორის, მომსახურების სხვა მომხმარებლებისა და მათი საქმიანობით დაინტერესებული მხარეების საჭიროებას პასუხობენ. აღნიშნული



მიმართულებით მხარდაჭერილი იქნება შიდა აუდიტის მექანიზმის გაძლიერება ევროკავშირის პრაქტიკის შესაბამისად.

საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის არსებულ კონტექსტში, მონიტორინგის, შეფასებისა და თვითშეფასების სისტემა და მასში ინტეგრირებული ეფექტიანობის ძირითადი ინდიკატორები (key performance indicators) დაკავშირებული უნდა იყოს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების საკუთარ და დელეგირებულ კომპეტენციებთან, ასევე მათ მიერ გაწეულ მომსახურებასთან, სოციო-ეკონომიკური განვითარების გეგმებით განსაზღვრულ სტრატეგიულ ამოცანებსა და პროგრამული ბიუჯეტით ჩამოყალიბებულ შედეგებთან. ამასთან, ინდიკატორები უნდა განსაზღვრავდეს საბაზისო და სამიზნე მაჩვენებლებს, რაც უნდა დაეხმაროს გადაწყვეტილებების მიმღებებს როგორც ადგილობრივ, ისე ეროვნულ დონეზე პერიოდულად შეაფასონ, შეადარონ და გააანალიზონ თვითმმართველი ერთეულების საქმიანობის ეფექტიანობა და მიიღონ როგორც სტრატეგიულ, საოპერაციო და პროგრამულ პრიორიტეტებთან, ასევე, შესაბამის საჯარო პოლიტიკასთან დაკავშირებული გადაწყვეტილებები.

*განხორციელების მექანიზმი 3.1.7.* ინფორმირებული გადაწყვეტილებების მისაღებად დასახლებების მიხედვით სანდო სტატისტიკური მონაცემების მოგროვების მექანიზმების განვითარება

ერთ-ერთი ძირითადი გამოწვევა, რომელიც აბრკოლებს ადგილობრივ დონეზე ინფორმირებული და დასაბუთებული გადაწყვეტილებების მიღებას, შესაბამისი ინფორმაციისა და სანდო მონაცემების ნაკლებობაა. ამდენად, საქართველოს სტატისტიკის დეპარტამენტი უზრუნველყოფს სტატისტიკური კვლევების ჩასატარებლად შერჩევის მოცულობის სათანადოდ გაზრდას, რაც მუნიციპალიტეტების დონეზე სანდო სოციო-ეკონომიკური მონაცემების გენერირების წინაპირობაა.

იმისათვის, რომ ადგილობრივმა თვითმმართველმა ერთეულებმა ასევე შეძლონ თავიანთი საქმიანობისა და გადაწყვეტილებებისათვის მნიშვნელოვანი ინფორმაციისა და მონაცემების დამოუკიდებლად შეკრება და გაანალიზება, საჭიროა შესაბამისი სტატისტიკის წარმოების შესაძლებლობათა გაძლიერება და მუნიციპალიტეტების აღჭურვა შესაბამისი ინფორმაციული სისტემებითა და ინსტრუმენტებით. განსაკუთრებული ყურადღება დაეთმობა მნიშვნელოვანი მონაცემების მოგროვებისა და ანალიზის პროცესების ავტომატიზაციისა და მონაცემთა ხარისხის უზრუნველყოფის საკითხებს.

### ამოცანა 3.2: გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების მაღალი სტანდარტის დანერგვა

საქართველოს მუნიციპალიტეტების ჩართვამ ღია მმართველობის პროგრამაში უნდა წახალისოს ადგილობრივ დონეზე სექტორთაშორისი თანამშრომლობა და არასამთავრობო და კერძო სექტორებთან კოორდინაციით ინოვაციური ინიციატივებისა და პროექტების განხორციელება, რაც ადგილობრივ დონეზე გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების მაღალ ხარისხს უზრუნველყოფს. საქართველოს ხელისუფლება, თავის მხრივ, ადგილობრივი



დონეზე გადაწყვეტილებების მიღების პროცესის გამჭვირვალობის უზრუნველსაყოფად და კორუფციის რისკების შესამცირებლად, საფუძვლიანად შეისწავლის საკანონმდებლო ბაზას და დაინტერესებული მხარეების, მათ შორის, საერთაშორისო და ადგილობრივი ორგანიზაციების მონაწილეობით შექმნის კორუფციის რისკების პრევენციის ქმედით სისტემას. ადგილობრივი თვითმმართველობისათვის ხელმისაწვდომი იქნება ტექნიკური და ექსპერტული დახმარება ეფექტიანი ანტიკორუფციული სისტემების შესაქმნელად.

*განხორციელების მექანიზმი 3.2.1.* ღია მმართველობის პროგრამის ხელშეწყობა საქართველოს ყველა მუნიციპალიტეტში

ხელი შეეწყობა საქართველოს ყველა მუნიციპალიტეტის ჩართვას ღია მმართველობის პროგრამაში და იმ ვალდებულებების იდენტიფიცირებას, რომლებიც აისახება პროგრამის სამოქმედო გეგმაში.

*განხორციელების მექანიზმი 3.2.2.* გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების მაღალი სტანდარტების დასანერგად საკანონმდებლო ჩარჩოს გადასინჯვა დეცენტრალიზაციის რეფორმის შემუშავებისა და განხორციელების დროს მხედველობაში იქნება მიღებული ადგილობრივი თვითმმართველობის გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების აღიარებული საერთაშორისო სტანდარტები და პრინციპები, აგრეთვე შესაბამისი საუკეთესო საერთაშორისო გამოცდილება. ადგილობრივი დონეზე გადაწყვეტილებების მიღების პროცესის გამჭვირვალობის ღონისძიებების დაგეგმვისას, განხორციელდება საბაზისო მონაცემების სათანადოდ გათვალისწინება და არსებული ვითარების, მათ შორის, საკანონმდებლო ბაზის შესწავლა და ანალიზი, აგრეთვე გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების გაზრდის კუთხით შემდგომი გაუმჯობესებების შესაძლებლობათა გამოვლენა.

მოქალაქეთა საჭიროებების მიხედვით მკაფიოდ განისაზღვრება უკუგებისა და რეაგირების ფორმები, გზები და მოხდება მათი სრულყოფა.

**ამოცანა 3.3: ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ გადაწყვეტილებების მიღებისა და განხორციელების პროცესში მაღალი ხარისხის ჩართულობის ხელშეწყობა**

დასახული ამოცანის გადასაჭრელად იგეგმება არსებული კანონმდებლობის გადასინჯვა და ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე მონაწილეობითი რგოლის შექმნა, რამაც უნდა უზრუნველყოფს მოქალაქეთა ინსტიტუციური მონაწილეობა ადგილობრივ დონეზე გადაწყვეტილებების მიღებაში. ამ ამოცანის მისაღწევად ასევე იგეგმება ადგილობრივ დონეზე გადაწყვეტილებების მიღებისა და განხორციელების პროცესში დაინტერესებულ მხარეთა ჩართულობის უზრუნველყოფის სხვა ქვეყნების შესაბამისი გამოცდილების შესწავლა და გაზიარება, მათ შორის სამოქალაქო ბიუჯეტი (მონაწილეობითი ბიუჯეტირება). სტრატეგიით გათვალისწინებული მნიშვნელოვანი რეფორმების წარმატებით განსახორციელებლად და

რეფორმებისადმი საზოგადოების მხარდაჭერის მოსაპოვებლად შემუშავდება და თანმიმდევრულად განხორციელდება საკომუნიკაციო სტრატეგია, რაც უზრუნველყოფს როგორც საზოგადოების ინფორმირებას დაგეგმილი და მიმდინარე რეფორმების შესახებ, აგრეთვე დაინტერესებული მხარეების მოსაზრებებისა და უკუკავშირის სისტემატურად მიღებას.

*განხორციელების მექანიზმი 3.3.1.* გადაწყვეტილების მიღებისა და განხორციელების პროცესში დაინტერესებული მხარეების ჩართულობის მაღალი ხარისხის უზრუნველსაყოფად საკანონმდებლო ბაზისა და მექანიზმების სრულყოფა

დასახლების საერთო კრების მექანიზმის სრულყოფისათვის ტიპურ დებულებაში დეტალურად განისაზღვრება სხვადასხვა საკითხები.

დასახლების საერთო კრების შეხვედრების გასამართად მოწესრიგდება როგორც საკანონმდებლო, ისე ორგანიზაციული და მატერიალურ-ტექნიკური საკითხები, მათ შორის, გამოყენებული იქნება საჯარო დაწესებულებათა ადაპტირებული შენობები.

*განხორციელების მექანიზმი 3.3.2.* დეცენტრალიზაციის სტრატეგიის განხორციელების პროცესში საზოგადოების ჩართულობის უზრუნველყოფა

ამ სტრატეგიით გათვალისწინებული მნიშვნელოვანი რეფორმების წარმატებით განხორციელება მოითხოვს საზოგადოების ინფორმირებისა და მასთან კომუნიკაციის ეფექტიანი მექანიზმების გამოყენებას. მნიშვნელოვანია ორმხრივი კომუნიკაციის არხების გამართვა და შენარჩუნება, რაც საზოგადოებისათვის ინფორმაციის მიწოდების პარალელურად უზრუნველყოფს დაინტერესებული მხარეების მოსაზრებისა და უკუკავშირის სისტემატურად მიღებას, როგორც დაგეგმილი რეფორმების, ასევე, რეფორმათა განხორციელების პროცესის ეფექტიანობისა და წარმოქმნილი დაბრკოლებების შესახებ. ამგვარი უკუკავშირით მიღებული ინფორმაცია მნიშვნელოვანი იქნება, საჭიროების შემთხვევაში, მაკორექტირებელი ზომებისა და გადაწყვეტილებების მისაღებად.

დეცენტრალიზაციის პროცესთან დაკავშირებით კომუნიკაციის ეტაპები და ძირითადი აქტივობები, ასევე მათი განხორციელების ვადები სტრატეგიის სამოქმედო გეგმაში იქნება ასახული.

## 7. SWOT ანალიზი

(ძლიერი და სუსტი მხარეების, შესაძლებლობებისა და რისკების შეფასება)

კომპეტენციები	
ძლიერი მხარეები	სუსტი მხარეები

<ul style="list-style-type: none"> <li>• ახალი კონსტიტუცია აღიარებს უფლებამოსილებათა სუბსიდიარობის პრინციპს;</li> <li>• ორგანული კანონი “თვითმმართველობის კოდექსი” მკაფიოდ მიჯნავს ადგილობრივ და ცენტრალურ ხელისუფლებათა პრეროგატივას საჯარო საქმეებთან მიმართებაში;</li> <li>• საზოგადოებაში მეტნაკლებად ფორმირებულია აზრი, რომ ძლიერი ადგილობრივი ხელისუფლება ძლიერი სახელმწიფოს ატრიბუტია;</li> <li>• დეცენტრალიზაცია და რეგიონული განვითარება საქართველოსა და ევროკავშირს შორის გაფორმებული ასოცირების ხელშეკრულების ერთ-ერთი მნიშვნელოვანია საგანია.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• არ არის უზრუნველყოფილი დარგობრივი კანონმდებლობის ჰარმონიზაცია საქართველოს ორგანულ კანონთან “ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი”</li> <li>• სუსტია სახელმწიფო ზედამხედველობის მექანიზმი ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე</li> <li>• დაბალია ადგილობრივი თვითმმართველობის თანამდებობის პირთა კვალიფიკაცია მათთვის დაკისრებულ უფლებამოსილებათა წარმატებით შესრულებისთვის;</li> <li>• არ ხდება ზუსტი ფინანსური გაანგარიშება (Cost Benefit Analysis), თუ რა ჯდება გადაცემულ უფლებამოსილებათა აღსრულება ადგილებზე.</li> <li>• მწირია გადაცემულ უფლებამოსილებათა დაფინანსება;</li> <li>• მკაფიოდ არის გასამიჯნი მუნიციპალიტეტებისა და დარგობრივი სამინისტროების კომპეტენციები ცალკეულ სფეროებში (მათ შორის მათ უწყებრივ დაქვემდებარებაში მყოფ იურიდიულ პირებთან, მაგალითად, წყალმომარაგებისა და წყალარინების საკითხში - გაერთიანებული წყლის კომპანიასთან), ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთარი უფლებამოსილების შესრულებაში ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოების მხრიდან პირდაპირი ადმინისტრაციული ჩარევის გამოსარიცხად.</li> </ul>
<b>შესაძლებლობები</b>	<b>რისკები</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• საქართველოს კონსტიტუციის ახალი რედაქცია, რომელიც აღიარებს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორ მთავრ პრინციპს: ა) უფლებამოსილებათა</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ადგილობრივი მოხელეების დაბალმა კვალიფიკაციამ შეიძლება შეაფერხოს უფლებამოსილებათა ეფექტიანი აღსრულება;</li> </ul>

<p>სუბსიდიარობას და ბ) რესურსების შესაბამისობას უფლებამოსილებებთან;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• საქართველოს ხელისუფლების გაცხადებული ნება ფისკალური დეცენტრალიზაციის გზით ადგილობრივი თვითმმართველობების ბიუჯეტების მოცულობის ზრდის მიმართულებით;</li> <li>• საერთაშორისო თანამეგობრობის (მათ შორის, საერთაშორისო საინვესტიციო ინსტიტუტების) მკაფიო მხარდაჭერა;</li> <li>• ადგილობრივი სამოქალაქო სექტორის და აქტიური საზოგადოების მკაფიოდ გამოხატული მხარდაჭერა პოლიტიკური და ფინანსური დეცენტრალიზაციის მიმართ;</li> <li>• ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის სულისკვეთებასთან ახლოს მყოფი ადგილობრივი თვითმმართველობის არსებობისა და დეცენტრალიზაციის კუთხით საერთაშორისო ორგანიზაციებთან თანამშრომლობის 20-წლიანი (უწყვეტი) გამოცდილება.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ადგილობრივი დაბალი განვითარება და არსებული საკუთარი საგადასახადო ბაზა ვერ უზრუნველყოფს ადგილობრივი ხელსუფლების ფინანსურ დამოუკიდებულებას გაზრდილი კომპეტენციების განხორციელებაში;</li> <li>• ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებთან მიმართებაში სახელმწიფო რწმუნებულის მანდატისა და კომპეტენციების ბუნდოვანებამ, ცალკეულ შემთხვევებში შეიძლება შეზღუდოს ადგილობრივი თვითმმართველობის დამოუკიდებლობა ადგილობრივ საქმეებთან მიმართებაში.</li> </ul>
---	--

ფინანსები და ქონება	
ძლიერი მხარეები	სუსტი მხარეები
<ul style="list-style-type: none"> <li>• მეტნაკლებად გამართული საკანონმდებლო ბაზა, განსაკუთრებით - საჯარო ფინანსების მართვის სფეროში;</li> <li>• ქონების რეგისტრაციის ელექტრონული სისტემები;</li> <li>• შემოსავლებისა და ხარჯების აღრიცხვის, ანგარიშგებისა და კონტროლის გამართული სისტემები.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• საკუთარი შემოსავლების მწირი ბაზა;</li> <li>• გადასახადებისა და სხვა შემოსულობების შემოღებისა და ადმინისტრირების შეზღუდული უფლებამოსილებები, სტიმულები და მწირი პრაქტიკა;</li> <li>• თვითმმართველობის საკუთრებაში არსებული ქონების არასრული ინვენტარიზაცია;</li> <li>• ქონების მართვის სისტემების არასრულყოფილება;</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ფინანსური დაგეგმვისა და მართვის ცოდნისა და ინსტრუმენტების ნაკლებობა;</li> <li>• არასაკმარისი რესურსები მასშტაბური რეფორმების განსახორციელებლად.</li> </ul>
შესაძლებლობები	რისკები
<ul style="list-style-type: none"> <li>• სახელმწიფო ხელისუფლების პოლიტიკური ნება, მოახდინოს მეტი ფისკალური დეცენტრალიზაცია;</li> <li>• გარკვეულ რეგიონებში ან თვითმმართველობებში საშემოსავლო ბაზის არსებობა (ქონება, ტურიზმი, პარკინგი და ა.შ.);</li> <li>• რეგიონული და მუნიციპალური უთანაბრობების შემცირებისკენ მიმართული პროგრამები და ღონისძიებები;</li> <li>• საქართველოს პარტნიორების ინტერესი, მხარი დაუჭირონ ფინანსური დეცენტრალიზაციის კუთხით გადადგმულ ნაბიჯებს.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ეკონომიკური და პოლიტიკური გამოწვევები, რომლებმაც შეიძლება გადაავადოს ან საფრთხე შეუქმნას ცვლილებების განხორციელებას;</li> </ul>

გამჭვირვალობა და ანგარიშვალდებულება	
ძლიერი მხარეები	სუსტი მხარეები
<ul style="list-style-type: none"> <li>• მეტნაკლებად მკაფიოდ ჩამოყალიბებული საკანონმდებლო გარანტიები ადგილობრივი თვითმმართველობის გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების მაღალი ხარისხის უზრუნველსაყოფად;</li> <li>• მუნიციპალიტეტების დიდ ნაწილში სამოქალაქო სექტორთან თანამშრომლობისა და იტერაქციის მეტნაკლებად მდიდარი გამოცდილება.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ადგილობრივ დონეზე გადაწყვეტილებების მიღებაში სამოქალაქო სექტორისა და მოქალაქეების მონაწილეობის დაბალი ინტერესი (რაც გარკვეულწილად გამოწვეულია ადგილობრივი თვითმმართველი ორგანოების შეზღუდული კომპეტენციებით);</li> <li>• გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში სამოქალაქო და კერძო სექტორებთან კონსულტაციების გამართვის მექანიზმების არასრულყოფილება;</li> <li>• ადგილობრივი თვითმმართველი ორგანოების მიერ მიღწეული შედეგების</li> </ul>

	შესახებ პერიოდული ანგარიშების არასრულფასოვანი პრაქტიკა.
შესაძლებლობები	რისკები
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობათა დაგეგმვისა და ბიუჯეტის შედგენის პროცესში დაინტერესებულ მხარეთა მონაწილეობის მექანიზმების ინსტიტუციონალიზაცია საკანონმდებლო ბაზის შემდგომი სრულყოფის გზით;</li> <li>• ადგილობრივ დონეზე გადაწყვეტილებების მიღებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკის შესწავლა და გაზიარება;</li> <li>• საერთაშორისო ორგანიზაციებისა და ადგილობრივი სამოქალაქო სექტორის მზაობის მაღალი დონე, მონაწილეობა მიიღონ ადგილობრივ დონეზე ხელისუფლების გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების უფრო მაღალი სტანდარტების დანერგვაში;</li> <li>• ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ჩართვა ღია მმართველობის ინიციატივებსა და სხვა შესაბამის პროგრამებში.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ადგილობრივ დონეზე გადაწყვეტილებების მისაღებად მიმდინარე საჯარო განხილვების შეუსაბამო პოლიტიზება, რამაც შესაძლოა ნეგატიურად იმოქმედოს ადგილობრივი თვითმმართველობისა და სამოქალაქო სექტორის მოტივაციაზე, ჩაერთონ დიალოგში სხვადასხვა დაინტერესებულ მხარეებთან.</li> </ul>

## 8. შედეგების ინდიკატორები

სტრატეგიის განხორციელების წარმატების ძირითადი ინდიკატორი არის სტრატეგიის ამოცანების მიღწევა. ინდიკატორები იქნება რამდენიმე ჯგუფის რაოდენობრივი და ხარისხობრივი ტიპის:

- თვითმმართველი ერთეულის კანონით დადგენილ არსებულ უფლებამოსილებათა სრულყოფილად განხორციელების ხელისშემშლელი ფაქტორების გამოვლენის და აღმოფხვრის რაოდენობრივი მაჩვენებელი;
- მუნიციპალიტეტების მიერ უფლებამოსილებათა სრულყოფილად განხორციელების ხელშემშლელი ფაქტორების აღმოსაფხვრელად განხორციელებული სათანადო საკანონმდებლო ცვლილებები;



- უფლებამოსილებების განხორციელების მხარდაჭერის მიზნით შემუშავებული სახელმძღვანელო(ებ)ი და დაგეგმილი და განხორციელებული სასწავლო-ტრენინგ კომპონენტ(ებ)ი;
- მუნიციპალიტეტებისათვის გადაცემული ახალი უფლებამოსილებები;
- თვითმმართველობების გაზრდილი საკუთარი შემოსულობები;
- შემოსავლების განაწილების შეცვლილი პრინციპი;
- დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელების ინსტრუქცია მომზადებული და გაცნობილია მუნიციპალიტეტებისთვის;
- ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების დახვეწილი მართვის სისტემები და ორგანიზაციული სტრუქტურა;
- დანერგილი საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისი საჯარო ფინანსების მართვის სისტემა (PEFA);
- თვითმმართველ ერთეულებში ორგანიზაციული საქმიანობის დანერგილი ელექტრონული მართვის სისტემები;
- გაზრდილი ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობა;
- დანერგილი ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობის მონიტორინგის, შეფასებისა და თვითშეფასების სისტემა;
- ადგილობრივ დონეზე წარმოებული სტატისტიკური მონაცემები;
- გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების განსაზღვრული და დანერგილი სტანდარტ(ებ)ი;
- გადაწყვეტილების მიღებისა და განხორციელების პროცესში გაზრდილი ჩართულობა;
- მუნიციპალიტეტზე გადაცემული ქონების რაოდენობა.

## 9. განხორციელებისა და მართვის მექანიზმი

სტრატეგიის შემუშავებასა და მისი განხორციელების პროცესში ჩართული შესაბამისი სამინისტროების საქმიანობას კოორდინაციას უწევს ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმისა და დეცენტრალიზაციის სამთავრობო კომისია. საქართველოს შესაბამისი სამინისტროების და საქართველოს მთავრობას დაქვემდებარებული უწყებების მიერ მომზადებული სტრატეგიის დოკუმენტები და სამოქმედო გეგმები უნდა შეესაბამებოდეს ამ სტრატეგიით განსაზღვრული პოლიტიკის პრიორიტეტებს.

სახელმწიფო ბიუჯეტი არის დეცენტრალიზაციის სტრატეგიის და სამოქმედო გეგმის განხორციელების დაფინანსების ძირითადი წყარო. ასევე ჩაერთვებიან სხვადასხვა უწყების დაქვემდებარებაში არსებული პროექტების განმახორციელებელი სააგენტოები და ფონდები. გამოიყენება კანონმდებლობით გათვალისწინებული დაფინანსების ყველა შესაძლო წყარო. სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის ეფექტიან განხორციელებაში მონაწილეობას მიიღებენ საერთაშორისო პარტნიორები და დონორი ორგანიზაციები. სტრატეგიის განხორციელებაში, სახელმწიფო სტრუქტურებთან ერთად, ჩართული იქნებიან მუნიციპალიტეტები, კერძო სექტორი, სამოქალაქო და საერთაშორისო ორგანიზაციები. ყველა ამ საკითხის კოორდინირებისათვის მართვის სამდონიანი სისტემა იმოქმედებს:

1. გადაწყვეტილების მიღების დონე - საქართველოს მთავრობა - პასუხისმგებელია მნიშვნელოვანი და მასშტაბური გადაწყვეტილებების მიღებაზე;
2. საკონსულტაციო დონე - ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმისა და დეცენტრალიზაციის სამთავრობო კომისია - პასუხისმგებელია მთავრობის მიერ მიღებული გადაწყვეტილების განხორციელების პროცესზე, მსჯელობს სხვადასხვა საკითხის გადაჭრაზე, ახორციელებს მონიტორინგსა და შეფასებას. საბჭო მონიტორინგს განახორციელებს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს საშუალებით, რომელიც ამზადებს სტრატეგიის შესრულების ანგარიშს და განსახილველად წარუდგენს მას.
3. აღმასრულებელი დონე - სტრატეგიის და სამოქმედო გეგმის განხორციელებაზე პასუხისმგებელი იქნებიან სამინისტროები, მუნიციპალური ორგანოები, სხვადასხვა სახელმწიფო უწყებები და სხვა ორგანიზაციები, ხოლო სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის განხორციელების კოორდინირებაზე პასუხისმგებელი იქნება საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო.

## 10. ანგარიშგება, მონიტორინგი და შეფასება

სტრატეგიის განხორციელების შესახებ ანგარიშები მომზადდება პერიოდულად. სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული აქტივობებისა და პროექტების მიმდინარეობას დასჭირდება რეგულარული მონიტორინგი. შეფასდება სტრატეგიის ამოცანებისა და სტრატეგიის ხედვის მიღწევები, აგრეთვე საჭიროებისამებრ განახლდება სტრატეგია. მონიტორინგის ანგარიშში აისახება ერთი საანგარიშო წლის განმავლობაში სამოქმედო გეგმის შესრულების პროცესი და მიღწეული შედეგები. შეფასების ანგარიში მომზადდება ორჯერ: შუალედური - სტრატეგიის დამტკიცებიდან ორი წლის შემდეგ და საბოლოო - სტრატეგიის მოქმედების დასრულების შემდეგ წელს. სტრატეგიის ამოცანები განახლდება მათი მიღწევის ან ხედვის მისაღწევად ახალი ამოცანების გამოკვეთის შემთხვევაში. სტრატეგიის ხედვა განახლდება ყველა დაინტერესებულ მხარესთან კონსულტაციების შედეგად გამოკვეთილი ალტერნატიული ხედვის ჩამოყალიბების შემთხვევაში. კონსულტაციები ხედვასთან დაკავშირებით შეიძლება გაიმართოს სტრატეგიის დამტკიცებიდან მეოთხე წელს. მონიტორინგისა და შეფასებისათვის შესაბამის ანგარიშებს მოამზადებს საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო, შესაბამისი უწყებების ანგარიშების საფუძველზე. ანგარიშებს განიხილავს ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმისა და დეცენტრალიზაციის სამთავრობო კომისია და, საჭიროების შემთხვევაში, მოამზადებს წინადადებებს სიტუაციის გასაუმჯობესებლად. სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის განხორციელებაზე საზოგადოებას ინფორმაციის მიღების შესაძლებლობა ექნება საბჭოსა და სამინისტროს წარმომადგენლებთან პირისპირ შეხვედრების, სამინისტროს ვებგვერდის, სხვადასხვა მედიისა და სოციალური ქსელების საშუალებით. მონიტორინგი და შეფასება ძირითადად დაეყრდნობა ოფიციალურ მონაცემებს.