

საზოგადოებრივი მომსახურებებით საქართველოს მოსახლეობის კმაყოფილების დონის  
კვლევა  
2019 - მეოთხე რაუნდი

## ქართული კონტექსტი

### 1. ზოგადი მდგომარეობა

ადგილობრივი თვითმმართველობის გაძლიერება ქვეყნის დემოკრატიული განვითარების მნიშვნელოვანი ასპექტია, რომელმაც უნდა უზრუნველყოს გადაწყვეტილების მიღების პროცესის მოსახლეობასთან დაახლოება, ადგილობრივი ინტერესების უკეთ გათვალისწინება და საჯარო სერვისების მიწოდების ეფექტიანობის გაზრდა. დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ, საქართველოში ამ კუთხით ცვლილებები ხელისუფლების დეცენტრალიზაციის და საჯარო მმართველობის რეფორმის ფარგლებში განხორციელდა. ამ პროცესში მთავარი აქცენტები სერვისების მიწოდებაზე კეთდებოდა. აღსანიშნავია, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმა კვლავ მრავალი გამოწვევის წინაშეა. ექსპერტთა აზრით, პროცესი უსაფრთხოების და ეკონომიკის სფეროებში ქვეყნის წინაშე არსებული მნიშვნელოვანი გამოწვევების გამო (მათ შორის, ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენა, ეკონომიკური კრიზისი და ა.შ.) ჭიანჭურდებოდა. მათი თქმით, კიდევ ერთი შემაფერხებელი გარემოება იყო პოლიტიკური ნების სიმწირე და მმართველი პოლიტიკური ძალების მიერ ადგილობრივ დონეზე გავლენის შენარჩუნების სურვილი.

ბოლო ორი წლის განმავლობაში, ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარების პროცესში ორი მნიშვნელოვანი ნაბიჯი გადაიდგა: შეიქმნა ადგილობრივი თვითმმართველობის საკონსტიტუციო გარანტიები და დამტკიცდა „დეცენტრალიზაციის სტრატეგია 2020-2025“. ადგილობრივ თვითმმართველობის საკითხთან დაკავშირებით საქართველოს კონსტიტუციაში 2017 წელს შეტანილი ცვლილებებიდან, პირველ რიგში, აღსანიშნავია კონსტიტუციის მე-7 მუხლის მე-4 პუნქტი. ამ პუნქტის თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველობა აღიარებულია არა თვითმმართველ ერთეულში რეგისტრირებულ, არამედ, საქართველოს მოქალაქეთა უფლებად ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეები მოაწესრიგონ ადგილობრივი თვითმმართველობის საშუალებით, საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად. კონსტიტუციიდან საბოლოოდ ამოღებულია ფრაზა, რომ „თვითმმართველობა ხორციელდება სახელმწიფო სუვერენიტეტის შეუღალახავად“, რაც პოზიტიურად უნდა შეფასდეს. ამავდროულად, ამავე პუნქტში აისახა „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ევროპული ქარტიის ორი უმთავრესი ფუნდამენტური პრინციპი: სუბსიდიარობის (უფლებამოსილებათა განხორციელება შესაბამისი ამოცანების მოცულობისა და ბუნების, ასევე რაციონალობის, ეკონომიურობისა და ეფექტიანობის მოთხოვნების გათვალისწინებით იმ ორგანოს მიერ, რომელიც ყველაზე ახლოს არის მოქალაქეებთან) და თანაბარზომიერების (თვითმმართველი ერთეულის კანონით დადგენილ უფლებამოსილებათა განსახორციელებლად საჭირო ფინანსური წყაროებით და სათანადო რესურსებით უზრუნველყოფა). კონსტიტუციის მეცხრე თავი მთლიანად ეხება ადგილობრივ თვითმმართველობას. მეცხრე თავი შედგება სამი (74-ე, 75-ე და 76-ე) მუხლისაგან, რომელიც განსაზღვრავს ადგილობრივი თვითმმართველობის ცნებას, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის შექმნისა და გაუქმების წესს, სტატუსს და ადგილობრივი თვითმმართველობის სამართლებრივ საფუძვლებს, თვითმმართველი

ერთეულის უფლებამოსილებას, სახელმწიფო ზედამხედველობის საკითხებსა და ადგილობრივი თვითმმართველობის გარანტიებს. უაღრესად მნიშვნელოვანი და პრინციპული ხასიათის ცვლილებებია მოცემული კონსტიტუციის 75-ე მუხლის მე-3 პუნქტით. ამ პუნქტის თანახმად, „თვითმმართველი ერთეული საკუთარ უფლებამოსილებებს ახორციელებს დამოუკიდებლად და თავისი პასუხისმგებლობით, საქართველოს კანონმდებლობის ფარგლებში. ორგანული კანონით განსაზღვრული საკუთარი უფლებამოსილებები სრული და ექსკლუზიურია“.

2019 წლის 31 დეკემბერს საქართველოს მთავრობამ დაამტკიცა დეცენტრალიზაციის სტრატეგია 2020-2025 წლებისათვის, რაც ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარების პროცესში ახალი ეტაპის დასაწყისია. სტრატეგია ეყრდნობა სუბსიდიარობის, ადგილობრივი ადმინისტრაციის ავტონომიურობის, ფინანსური გამდიერების და მოქალაქეთა ჩართულობის პრინციპებს და მიზნად ისახავს „ისეთი სისტემის დამკვიდრებას, რომელიც ორიენტირებული იქნება სახელმწიფო და ადგილობრივი ინტერესების ჰარმონიზაციაზე, მდგრად განვითარებასა და მოსახლეობის კეთილდღეობის ამაღლებაზე“ (დეცენტრალიზაციის სტრატეგია 2020-2025; გვ. 10). სტრატეგიული პრიორიტეტებით შესაძლებელია იმ ტენდენციების გამოკვეთა, რა მიმართულებითაც შეიძლება განვითარდეს პროცესები მომავალი 5 წლის განმავლობაში. დოკუმენტში გაწერილი სამი სტრატეგიული მიზანი ეხმიანება სფეროში ექსპერტების მიერ წამოჭრილ საკითხებს, მათ შორის ფისკალური დეცენტრალიზაციის აუცილებლობასა და ადგილობრივი თვითმმართველობის პროცესში მოქალაქეთა მონაწილეობის ხელშეწყობას. ასევე მნიშვნელოვანია, რომ ადგილობრივ დონეზე შეიქმნება დაგეგმვის თანმიმდევრული და გამჭვირვალე სისტემა, რომელიც მჭიდროდ იქნება დაკავშირებული საბიუჯეტო და ფინანსების მართვის სისტემასთან, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების გამდიერების კუთხით კი, დოკუმენტში გაწერილია მათთვის უფლებამოსილებების ეტაპობრივად გაზრდის და ქონების გადაცემის საკითხები.

#### 2020-2025 დეცენტრალიზაციის სტრატეგიის მიზნები და ამოცანები:

- პირველი მიზანი – თვითმმართველი ერთეულის როლის გაზრდა საჯარო საქმეების მნიშვნელოვანი ნაწილის გადაწყვეტაში:
  - ამოცანა 1: თვითმმართველი ერთეულების მიერ კანონით მინიჭებული უფლებამოსილების სრულყოფილი განხორციელების უზრუნველყოფა;
  - ამოცანა 2: სუბსიდიარობის პრინციპზე დაყრდნობით ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებათა გაზრდა.
- მეორე მიზანი - ადგილობრივი თვითმმართველობის უზრუნველყოფა შესაბამისი მატერიალური და ფინანსური რესურსებით:
  - ამოცანა 1: ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთარი შემოსულობების თანმიმდევრული ზრდის ხელშეწყობა;
  - ამოცანა 2: სახელმწიფო რესურსების განაწილების მექანიზმების გაუმჯობესება.
- მესამე მიზანი - სანდო, ანგარიშვალდებული, გამჭვირვალე და შედეგზე ორიენტირებული ადგილობრივი თვითმმართველობის ჩამოყალიბება:
  - ამოცანა 1: ადგილობრივ დონეზე მართვისა და ხარისხიანი მომსახურების მიწოდების ეფექტიანი და ინოვაციური სისტემების დანერგვა;

- ამოცანა 2: გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების მაღალი სტანდარტის დანერგვა;
- ამოცანა 3: ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ გადაწყვეტილებების მიღებისა და განხორციელების პროცესში მაღალი ხარისხის ჩართულობის ხელშეწყობა;
- ამოცანა 4: ადგილობრივი განვითარების დაგეგმვის და კოორდინაციის სისტემის შექმნა.

## 2. მდგომარეობა სფეროების მიხედვით

დეცენტრალიზაციის პროცესის ცალკეულ მიმართულებებში ბოლო ორი წლის განმავლობაში მნიშვნელოვანი ცვლილებები არ განხორციელებულა. უცვლელი დარჩა ქვეყნის ტერიტორიული მოწყობა და ადგილობრივი თვითმმართველი ორგანოების ფორმირების პრინციპები (დეტალებისთვის იხ: „საზოგადოებრივი მომსახურებით საქართველოს მოსახლეობის კმაყოფილების დონის კვლევა 2017“). ქვემოთ წარმოდგენილია მხოლოდ ის მიმართულებები, სადაც ხელისუფლების მიერ გარკვეული ნაბიჯები გადაიდგა:

**კანონმდებლობა.** საკონსტიტუციო ცვლილებების განხორციელების პირობებში (იხ. ზევით) კვლავ მნიშვნელოვან გამოწვევად რჩება ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობის მარეგულირებელი საკანონმდებლო ბაზის დახვეწა. ხშირია შეუსაბამო სახვადასხვა ნორმატიულ აქტებს და თვით ზოგიერთი კანონის ცალკეულ მუხლებს შორის. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მუშაობაში განსაკუთრებულ სირთულეს ქმნის დარგობრივი კანონმდებლობის მოუწესრიგებლობა, რაც აფერხებს მათ მიერ დაკისრებული ვალდებულებების განხორციელებას. მაგალითად, თვითმმართველობის კოდექსის თანახმად მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილებას განეკუთვნება მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციულ საზღვრებში რეგულარული სამგზავრო გადაყვანის ნებართვის გაცემა, ხოლო დარგობრივი კანონმდებლობით აღნიშნული უფლებამოსილება მინიჭებული აქვთ მხოლოდ თვითმმართველ ქალაქებს.

2019 წლის ბოლოს საქართველოს მთავრობამ მოამზადა და პარლამენტს დასამტკიცებლად წარუდგინა ცვლილებები 172 საკანონმდებლო აქტში, რომლის მიზანია "ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის" მოთხოვნებთან ნორმატიული ბაზის შესაბამისობაში მოყვანა. საჭიროა ასევე კანონმდებლობის ჰარმონიზაცია საერთაშორისო აქტებთან და ხელშეკრულებებთან, რომლებსაც საქართველო უკვე მიერთებულია.

**თვითმმართველი ორგანოების უფლებამოსილებები.** ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებები გაწერილია საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მე-16 მუხლში. კანონმდებლობა უფლებამოსილების ორ ფორმას გამოყოფს: საკუთარს (რომელსაც ექსკლუზიურად მხოლოდ ადგილობრივი ხელისუფლება ახორციელებს) და დელეგირებულს (ცენტრალური ხელისუფლების მიერ გადაცემულ უფლებამოსილებებს, რომელთა განხორციელება ადგილობრივ დონეზე უფრო ეფექტიანია). მუნიციპალიტეტების საკუთარი უფლებამოსილებებია: ადგილობრივი მნიშვნელობის ბუნებრივი რესურსების მართვა, ადგილობრივი ტერიტორიის კეთილმოწყობა, მშენებლობის ნებართვების გაცემა, გარე განათების უზრუნველყოფა, სკოლამდელი და სკოლისგარეშე განათლებით უზრუნველყოფა, ნარჩენების მართვა, წყალმომარაგების და წყალარინების უზრუნველყოფა, მუნიციპალური ტრანსპორტის

ორგანიზება, გარე ვაჭრობის რეგულირება, ადგილობრივი დონის კულტურული ძეგლების მართვა, უსახლკაროთა თავშესაფრით უზრუნველყოფა და სხვა.

2018-2019 წლებში ადგილობრივი თვითმმართველობების საკუთარი უფლებამოსილებების ჩამონათვალს დაემატა ისეთი კომპეტენციები, როგორცაა:

- „საჯარო და კერძო თანამშრომლობის შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებული უფლებამოსილებების განხორციელება;
- საჯარო ღონისძიებაში მონაწილეობის მიზნით ბავშვთა ჯგუფური ტრანსპორტირების წესების დაცვა;
- ბავშვის ბეჭდურ მედიასთან, საჯარო კინოჩვენებაზე და მასობრივ გასართობ საცეკვაო ცენტრში დაშვების, ასევე ბავშვისთვის ალკოჰოლური, ნარკოტიკული, ფსიქოტროპული, ტოქსიკური და თრობის სხვა საშუალებების, ალკოჰოლიანი სასმელის, თამბაქოსა და ნიკოტინის შემცველი ნაწარმისა და კაფსულის უსასყიდლო და სასყიდლიანი მიწოდების აკრძალვის წესების დაცვის მიზნით პრევენციული და შესაბამისი რეაგირების ღონისძიებების განხორციელება.

დელეგირების პრინციპით, თვითმმართველობებს ასევე გადაეცათ საჯარო სკოლების ფუნქციონირების უზრუნველყოფისათვის მომსახურების გაწევის ვალდებულება. მათ შორის სასკოლო ტრანსპორტის მოძრაობის უზრუნველყოფა, სკოლებში რეაბილიტაცია და მშენებლობები.

მუნიციპალიტეტები მნიშვნელოვანი გამოწვევების წინაშე დგას საკუთარი და დელეგირებული უფლებამოსილებების ეფექტიანი განხორციელებისას. ექსპერტთა აზრით, ფისკალური დეცენტრალიზაციის ნაკლებობა ამის ერთ-ერთი მთავარი მიზეზია. ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემის რეფორმის ფარგლებში, ადგილობრივ თვითმმართველობას მრავალი კომპეტენცია გადაეცა, თუმცა არ მომხდარა მათი განხორციელებისათვის გაანგარიშებაზე დაფუძნებული შესაბამისი ფინანსური რესურსების გადაცემა. შესაბამისად, მათთვის საკმაოდ რთულია მოქალაქეთათვის მუნიციპალური სერვისების მიწოდებისთვის აუცილებელი ფინანსების მოზიდვა.

ადგილობრივ დონეზე შესაბამისი პროფესიული კადრების სიმცირე კიდევ ერთი გამოწვევაა, რომელიც ამცირებს მუნიციპალიტეტების მუშაობის ეფექტიანობას. მუნიციპალიტეტის თანამშრომლებს შორის შესაბამისი ცოდნისა და გამოცდილების სიმწირე, ასევე კადრების ხშირი ცვლა ხშირ შემთხვევაში ართულებს უფლებამოსილებების განხორციელების პროცესს და ადგილობრივ ხელისუფლებას განსაკუთრებით მოწყვლადს ხდის ახალი გამოწვევების წინაშე.

კანონმდებლობით გაწერილი უფლებამოსილებების პარალელურად, პრაქტიკაში, ადგილებზე განხორციელებული კომპეტენციები შეიძლება სამ ჯგუფად დაიყოს:

1. კომპეტენციები, რომლებიც, თავისი ბუნებით, ადგილობრივია, მაგრამ ცენტრალური ხელისუფლება ახორციელებს (მაგალითად, წყალმომარაგების სისტემა ქალაქებში, ნაწილობრივ ადგილობრივი გზების, კომუნიკაციების რეაბილიტაცია და ა.შ.);
2. კომპეტენციები, რომლებიც კერძო სექტორის ხელშია და ადგილობრივ თვითმმართველობებს მათზე კონტროლის მექანიზმები არ აქვთ (გაზმომარაგება და ელექტრომომარაგება), თუმცა, საზოგადოების მიერ ტარიფზე ან სერვისზე პასუხისმგებლებად სწორედ მუნიციპალიტეტები აღიქმებიან;
3. კომპეტენციები, რომლებსაც ცენტრალური ხელისუფლება უნდა ახორციელებდეს, მაგრამ მისი შესრულება მუნიციპალიტეტებს ევალებათ (რეგიონებში პოლიციის ოფისების მშენებლობების დაფინანსება მუნიციპალური ბიუჯეტებიდან, სახანძრო-სამაშველო სამსახურების ხელფასების დაფინანსება ადგილობრივი ბიუჯეტებიდან, მას შემდეგ, რაც ამ სამსახურების ხელახალი ცენტრალიზება განხორციელდა).

**ეკონომიკური საფუძვლები.** ბოლო ორი წლის განმავლობაში ცვლილებები განხორციელდა თვითმმართველობების საკუთარი შემოსავლების მიმართულებით. ცვლილებები შეეხო როგორც საშემოსავლო გადასახადის ცალკეული სახეების, ასევე გათანაბრებითი ტრანსფერის გადაცემას. კერძოდ, 2018 წლის ბოლოს მიღებული იქნა გადაწყვეტილება, რომლის თანახმადაც 2019 წლის 1 იანვრიდან საშემოსავლო გადასახადის ნაწილის ადგილზე დატოვების და გათანაბრებითი ტრანსფერის გადაცემის ნაცვლად, მუნიციპალიტეტებზე, წინასწარ განსაზღვრული კრიტერიუმებით ნაწილდება ქვეყანაში მობილიზებული დამატებული ღირებულების გადასახადის (დღგ) 19%. შესაბამისად, კანონმდებლობიდან ამოღებულია გათანაბრებითი ტრანსფერის ცნება, რომლის გაანგარიშების წესის დახვეწა საქართველოს მიერ ევროსაბჭოს წინაშე აღებულ ერთ-ერთ ვალდებულებას წარმოადგენდა. მოსალოდნელია, რომ არც ეს ცვლილებები იქნება მდგრადი. საქართველოს მთავრობის განცხადებით, შესაძლოა ხელისუფლებამ იფიქროს საშემოსავლო გადასახადის კვლავ ადგილზე დატოვების მიმართულებით. უფრო მეტიც, 2019 წლის ბოლოს მიღებული დეცენტრალიზაციის სტრატეგია მიზნად ისახავს ადგილობრივი თვითმმართველობებისთვის საკუთარი შემოსავლების წყაროს თანმიმდევრულ ზრდას, მათ შორის მუნიციპალიტეტებისთვის თავიანთ ტერიტორიაზე არსებული სახელმწიფო ქონების განკარგვიდან მიღებული წილის ზრდას, ლიცენზიების გარკვეული სახეობების მუნიციპალიტეტებისთვის გადაცემას, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე არსებული ქონების გადაცემის პროცესის გამარტივებას და 2025 წლისთვის დაურეგისტრირებელი ქონების მუნიციპალიტეტების საკუთრებაში გადაცემას. თუმცა, კვლავ ბუნდოვანი რჩება ადგილობრივი მნიშვნელობის სასოფლო-სამეურნეო სავარგულების, მსხვილი ობიექტების, ბუნებრივი რესურსების თვითმმართველობებისათვის გადაცემის საკითხი.

აღსანიშნავია, რომ ბოლო წლებში თავი იჩინა ბიუჯეტის ხარჯვით ნაწილთან დაკავშირებულმა პრობლემამ. კერძოდ, გართულდა საჯარო ფინანსების სრულად ათვისების პრაქტიკა. ადგილობრივი ბიუჯეტების ათვისებისას საკანონმდებლო რეგულაციებში განხორციელებულმა ცვლილებამ, **მუნიციპალური შესყიდვების ცენტრალურ ხელისუფლებასთან შეთანხმებამ**, ხარჯვითი პროცესების გაჭიანურება გამოიწვია. აღნიშნულის მაგალითია 2017 წელს "რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან" გამოყოფილი სახსრების მნიშვნელოვანი ნაწილის ათვისებლობა 2018 წელს, რის შედეგადაც თანხების ნაწილის ალოკაცია 2019 წლის ბიუჯეტში მოხდა.

ნორმატიული რეგულაციების შესაბამისად, თვითმმართველობებმა შეიძლება ეკონომიკური განვითარების სტიმულირებისათვის გამოიყენონ როგორც რიგი საგადასახადო შეღავათები საკუთარი შემოსულობების წილიდან, ისე მოახდინონ სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ტრანსფერების სახით მიღებული რესურსების განაწილება. თუმცა პრაქტიკაში, როცა ადგილობრივი ბიუჯეტების დიდი ნაწილის განსაზღვრა ცენტრალურ დონეზე ხდება, ეს უფლებები მხოლოდ ფორმალური შეიძლება იყოს. ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარებისთვის ხელსაყრელი გარემოს შექმნის პროცესს ართულებს საჯარო მომსახურების რიგ სფეროებში ერთიანი სტანდარტების და ეფექტურობის შეფასების კრიტერიუმების არარსებობაც. ამ მიმართულებით თვითმმართველობის მოქმედი სისტემა, დეცენტრალიზაციის პროცესში, სერიოზულ ცვლილებებს საჭიროებს.

### **3. მოქალაქეთა მონაწილეობა**

ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოსახლეობის ჩართულობა მნიშვნელოვანია არა მარტო ეფექტიანობის გაზრდის მიზნით, არამედ დემოკრატიული

მმართველობის პრინციპების დასამკვიდრებლად. მოსახლეობის მონაწილეობა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, ასევე აქტიური ჩართვა ადგილობრივი დონის გამოწვევების გადალახვაში ქმნის მუნიციპალიტეტების მუშაობის გამჭვირვალობის და ანგარიშვალდებულების საფუძვლებს. 2015 წელს ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსში შეტანილი ცვლილებების შედეგად განისაზღვრა თვითმმართველობის პროცესში მოქალაქეთა მონაწილეობის საკანონმდებლო ჩარჩო. კოდექსის 85-88 მუხლებით გაიწერა ხუთი ძირითადი მექანიზმი, მათ შორის: პეტიციის წარდგენის წესი, სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს მუშაობის ფორმატი, მუნიციპალიტეტის თანამდებობის პირთა საზოგადოების წინაშე ანგარიშგების ფორმები და დასახლების კრების მოწვევის/ჩატარების პროცედურები.

საკანონმდებლო დონეზე შექმნილი შესაძლებლობების მიუხედავად, კვლავ საკმაოდ დაბალია მოსახლეობის ადგილობრივი თვითმმართველობის პროცესში მონაწილეობის დონე. მოქალაქეები თავს იკავებენ იმ საკითხების განხილვაში ჩართვაზე, რომელიც მათ ყოველდღიურ ცხოვრებას ეხება. უფრო მეტიც, საკმაოდ დაბალია სამოქალაქო აქტივიზმის და საჯარო პროცესებში ჩართვის ინტერესი. ამაზე მიუთითებს ადგილობრივი თვითმმართველობის ინდექსიც, რომელიც 2017 წლიდან აფასებს საქართველოს 64 მუნიციპალიტეტის მუშაობას.<sup>1</sup> ინდექსის ერთ-ერთი (ქვე)კრიტერიუმი ადგილობრივი თვითმმართველობის პროცესში მოქალაქეთა მონაწილეობას აფასებს. 2019 წლის მონაცემებით, ეს მაჩვენებელი ქვეყნის მასშტაბით 25% იყო, რაც მიუთითებს იმაზე, რომ საქართველოს მოსახლეობა, ადგილობრივ დონეზე ჩართულობის კანონით მინიჭებული შესაძლებლობების მხოლოდ მეოთხედს იყენებს. მდგომარეობა შედარებით უკეთესია ურბანული ტიპის დასახლებებში, მათ შორის ბათუმში (87%), რუსთავსა (72%) და ქუთაისში (61%); მაშინ როდესაც იგივე მაჩვენებელი 10%-ს არ სცდება გარდაბანში (6%), კასპსა (8%) და მესტიაში (9%).<sup>2</sup> ექსპერტთა აზრით, მოქალაქეთა ჩართულობის სიმცირე კომპლექსური პრობლემაა, რაზეც უარყოფითად მოქმედებს მუნიციპალიტეტების შეზღუდული უფლებამოსილებები, მწირი რესურსები და ჩართულობის მხოლოდ საკონსულტაციო ხასიათი. ასევე შემაფერხებელ გარემოებებად სახელდება მოსახლეობაში გავრცელებული ნიჰილისტური განწყობები, რომელიც სახელმწიფო ინსტიტუტების მიმართ უნდობლობით და მათი დაბალი ეფექტიანობით არის გამოწვეული, ასევე მონაწილეობის მექანიზმების შესახებ ინფორმაციის ნაკლებობა.

ბოლო პერიოდის უდავოდ პოზიტიურ მოვლენად უნდა ჩაითვალოს „სოფლის დახმარების სახელმწიფო პროგრამის“ აღდგენა. შედეგად მნიშვნელოვნად გაიზარდა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის მაჩვენებელი (2017 წელი - 10%, 2019 წელი - 20%). დადებით დინამიკაზე მიუთითებს ასევე ადგილობრივი თვითმმართველობის ინდექსიც. ბოლო ორი წლის განმავლობაში მოქალაქეთა ჩართულობის (ქვე)კრიტერიუმის საშუალო მაჩვენებელი 6%-ით გაიზარდა (2017 წელი - 19%, 2019 წელი - 25%).<sup>3</sup>

#### 4. ასოცირების შეთანხმება და თვითმმართველობა

ასოცირების შესახებ შეთანხმებამ, რომელიც 2014 წელს გაფორმდა, ერთი მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებსა

<sup>1</sup> ადგილობრივი თვითმმართველობის ინდექსი მუნიციპალიტეტების ღიაობას და ანგარიშვალდებულებას აფასებს. ის ქართული არასამთავრობო ორგანიზაციების კოალიციის მიერ არის შექმნილი (კონსულტაციებისა და ტრენინგების ცენტრი, ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი და მმართველობითი სისტემების განვითარების ცენტრი). ინდექსი 3 თემატური ბლოკისგან შედგება: საჯარო ინფორმაციის პროექტიული გამოქვეყნება, ელექტრონული მმართველობა და მოქალაქეთა მონაწილეობა და ანგარიშვალდებულება. დამატებითი ინფორმაცია იხ: [www.lsgindex.ge](http://www.lsgindex.ge)

<sup>2</sup> წყარო: ადგილობრივი თვითმმართველობის ინდექსი <http://www.lsgindex.org/ge/dynamic/>

<sup>3</sup> იქვე. 4 <http://www.parliament.ge/ge/ajax/downloadFile/34753/AA>

და, მეორე მხრივ, საქართველოს შორის, ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარების პროცესში ახალი რეალობა წარმოშვა.

ხელშეკრულების თანახმად<sup>4</sup>, რეგიონული განვითარება ადგილობრივი განვითარების ერთ-ერთ უმთავრეს ასპექტად არის მიჩნეული (თავი 21, მუხლები 372 და 373), რომლის მიხედვითაც, მხარეებმა უნდა ითანამშრომლონ, რათა საქართველოში დაამკვიდრონ მრავალდონიანი მმართველობა (NUTS<sup>5</sup> და LAU<sup>6</sup> სტანდარტების შესაბამისად), უზრუნველყონ ამ პროცესში ყველა მხარეს შორის პარტნიორობა და თანადაფინანსება შესაბამისი პროგრამების განხორციელებისას ჩართული სუბიექტების მიერ ფინანსური წვლილის შეტანის გზით.

ამ მიზნით, საქართველოს ხელისუფლებამ უნდა მოამზადოს სახელმწიფო სტრატეგიული პროგრამა და სამოქმედო გეგმები, გააძლიეროს დაინტერესებული მხარეების ჩართულობა და პარტნიორობის კონსოლიდაცია (მეექვსე პრიორიტეტი, ქვეთავი "რეგიონული განვითარება და რეგიონულ დონეზე თანამშრომლობა"<sup>7</sup>).

რაც შეეხება უშუალოდ თვითმმართველობის განვითარების საკითხს, ხელმომწერი მხარეები "ადასტურებენ პატივისცემას კანონის უზენაესობისა და კარგი მმართველობის პრინციპების, ასევე მათი საერთაშორისო ვალდებულებების მიმართ, განსაკუთრებით გაეროს, ევროპის საბჭოსა და ეუთო-ს პრინციპების შესაბამისად" (კარი I. ზოგადი პრინციპები, მუხლი 2.38). ზემოაღნიშნული საფუძვლად დაედო ასოცირების დღის წესრიგს (სამოქმედო გეგმას)<sup>8</sup>, რომელშიც აქცენტი კეთდება დეცენტრალიზაციის სტრატეგიის განხორციელებაზე ევროპის საბჭოს "ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ქარტიის" (CETS No 122) შესაბამისად.<sup>10</sup>

თავის მხრივ, ევროსაბჭოს რეკომენდაციები ასახულია ადგილობრივ და რეგიონულ ხელისუფლებათა კონგრესის მიერ პერმანენტულად განხორციელებული მონიტორინგის შედეგად მომზადებულ "ადგილობრივი და რეგიონული დემოკრატიის" ანგარიშებში (2003, 2004, 2013, 2015, 2018). დოკუმენტებში ასახულია ქვეყნის განვითარების პროგრესი, არსებული გამოწვევები და ამ უკანასკნელთა დასაძლევად გამოთქმული რეკომენდაციები. კონგრესის ბოლო ვიზიტის (2018 გაზაფხული) შედეგად მომზადებულ დოკუმენტში (CG35(2018)18prov) არსებულ რეკომენდაციათა შორის უნდა გამოიყოს რამდენიმე მნიშვნელოვანი საკითხი:

- უნდა დაჩქარდეს იურიდიული ჩარჩოს, დარგობრივი კანონმდებლობის და დეცენტრალიზაციის მიზნების პოლიტიკის შემუშავება, რათა ადგილობრივი ხელისუფლებისათვის მინიჭებული უფლებამოსილება სრული და ექსკლუზიური გახდეს;
- უნდა გადაიხედოს დასაქმებულთა რაოდენობის გაანგარიშების ფორმულა, რათა ის უფრო მოქნილი და მორგებული იყოს კონკრეტულ ადგილობრივ საჭიროებებზე;
- უნდა დაჩქარდეს უძრავი ქონების და ბუნებრივი რესურსების "მუნიციპალიზაცია";
- უნდა გაძლიერდეს ადგილობრივი ხელისუფლების ფინანსური შესაძლებლობები საკუთარი რესურსების შექმნის შესაძლებლობის (მათ შორის, საგადასახადო ბაზის შემდგომი გაფართოების) ჩათვლით;
- უნდა გაგრძელდეს რეგიონული განვითარების პროცესი, რათა მიღწეულ იქნას დაბალანსებული და მდგრადი სოციალურ-ეკონომიკური რეგიონული განვითარება;
- უნდა მოხდეს თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის მე-4 მუხლის მე-6 პუნქტის,

4 <http://www.parliament.ge/ge/ajax/downloadFile/34753/AA>

5 NUTS: Nomenclature of Territorial Units for Statistics

6 LAU: Local Administrative Units

7 <http://www.parliament.ge/ge/ajax/downloadFile/34753/AA>

8 იქვე.

9 [http://www.parliament.ge/ge/ajax/downloadFile/78447/annex\\_ii\\_-\\_eu-georgia\\_association\\_agenda\\_text](http://www.parliament.ge/ge/ajax/downloadFile/78447/annex_ii_-_eu-georgia_association_agenda_text)

10 <https://rm.coe.int/168007a088>

მე-5 მუხლის, მე-6 მუხლის მე-2 პუნქტის, მე-9 მუხლის მე-6 პუნქტის და მე-10 მუხლის მე-2 და მე-3 პუნქტების რატიფიცირება;

- უნდა მოხდეს ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის დამატებით ოქმთან (CETS No. 207) მიერთება.

მნიშვნელოვანია, რომ რეკომენდაციათა ნაწილი (თვითმმართველობის ფინანსური ბაზის გაძლიერება, გათანაბრების პროცედურების დახვეწა რეგიონული განვითარების პროგრამების შემუშავება) მუდმივად მეორდება ყველა მონიტორინგის დოკუმენტში.

2013 წლიდან მოყოლებული, საქართველოს მთავრობის გეგმები ამ პერიოდისათვის აბსოლუტურ თანხვედრაში იყო ევროსაბჭოს რეკომენდაციების მოთხოვნებთან. მეტიც, ზოგიერთი მიმართულებით მიმდინარე პროცესი წინ უსწრებდა რეკომენდაციებში ასახულ საკითხებსა და ვადებს:

- 2014 წლის დეკემბერში, პარლამენტში განსახილველად შევიდა კანონპროექტი საგადასახადო კოდექსში ცვლილებების შესახებ, რომლის მიხედვითაც საშემოსავლო გადასახადი (2007 წლის ამ ფორმის გაუქმების შემდეგ) კვლავ იქცა "ზიარ გადასახადად" და მისი წილი (დაახლოებით 15%) მიემართა ადგილობრივ ბიუჯეტებში;
- სპეციალიზირებული და მიზნობრივი ტრანსფერების გარდა, მუნიციპალური ბიუჯეტებისათვის გამოიყო კაპიტალური ტრანსფერების კატეგორია, რომელსაც ცენტრალური ბიუჯეტი გადასცემდა თვითმმართველობებს;
- 2014-2015 წლებში განისაზღვრა ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის დამატებითი ფორმები (ორგანული კანონი, 2015) და მუნიციპალიტეტის ქონების პრივატიზების, სარგებლობისა და მასთან დაკავშირებული პროცედურების მარეგულირებელი ნორმები (საქართველოს მთავრობის დადგენილება N669);
- 2015 წელს მიღებულ იქნა კანონები "მაღალმთიანი რეგიონების განვითარების შესახებ" და "საჯარო სამსახურის შესახებ";
- 2016 წლის აპრილში პარლამენტში განსახილველად შევიდა კანონპროექტების პაკეტი, რომელიც 174 საკანონმდებლო აქტს აერთიანებდა და რომლის მიზანი იყო, თვითმმართველობის ახალ კოდექსთან შესაბამისობაში მოეყვანა დარგობრივი კანონმდებლობა;
- საქართველოს მთავრობამ (რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო) დაიწყო მუშაობა ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის არა მარტო რეკომენდაციაში მითითებულ მუხლებთან, არამედ ყველა იმ მუხლთან მისაერთებლად, რომელსაც საქართველო 2004 წელს არ მიერთებია;
- 2017 წლის 13 ოქტომბერს საქართველოს პარლამენტმა "საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ" საქართველოს კონსტიტუციური კანონი მიიღო. კონსტიტუციამ განამტკიცა ადგილობრივი თვითმმართველობის გარანტიები (მუხლი 7, პუნქტი 4 და თავი VII<sup>1</sup>): ადგილობრივი თვითმმართველობა აღიარებულია საქართველოს მოქალაქეების საყოველთაო უფლებად, სუბსიდიარობის პრინციპი გამოცხადდა კონსტიტუციურ პრინციპად, დადგინდა ადგილობრივი თვითმმართველობების შესაბამისი ფინანსური სახსრებით უზრუნველყოფის თაობაზე სახელმწიფო ხელისუფლების ვალდებულება;
- მთავრობამ შეიმუშავა/დაამტკიცა საქართველოს რეგიონული განვითარების



2010-2017 წლების სახელმწიფო სტრატეგია, საქართველოს ცხრა რეგიონის 2016-2021 წლების განვითარების სტრატეგიები, რეგიონული განვითარების პროგრამები (2010-2014 და 2015-2017 წლებისათვის), ხოლო 2017 წელს დაიწყო და შემდგომ დამტკიცდა შემდეგი ეტაპის სამუშაო დოკუმენტის - "2018-2020 წლების საქართველოს რეგიონული განვითარების პროგრამის" მომზადება;

- 2019 წლის 29 მაისს „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიის“ „ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობაში მოქალაქეთა მიერ მონაწილეობის მიღების უფლების თაობაზე“ უტრეხტის 2009 წლის 16 ნოემბრის დამატებითი ოქმის რატიფიცირება მოხდა;
- საქართველოს მთავრობის #678 დადგენილებით, 2019 წლის 31 დეკემბერს დამტკიცდა "დეცენტრალიზაციის სტრატეგია 2020-2025" და 2020-2021 წლების სამოქმედო გეგმა.

ყველა ეს ცვლილება შესაბამისობაში მოდიოდა როგორც ევროპის საბჭოს რეკომენდაციებთან, ასევე საქართველოში დეცენტრალიზაციის დეკლარირებულ პრინციპებთან და ქვეყანაში ადგილობრივი თვითმმართველობის ეფექტური სისტემის ჩამოყალიბების საჭიროებებთან.

საქართველოს მთავრობამ, ასოცირების ხელშეკრულების თანახმად, უნდა უზრუნველყოს:

- რეგიონული პოლიტიკის შემუშავებისა და განხორციელებისას ყველა დონის ხელისუფლებას შორის ვერტიკალური და ჰორიზონტალური კოორდინაციის მექანიზმების გაუმჯობესება;
- საჯარო ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების შესაძლებლობების განვითარება, ევროკავშირის პრინციპებისა და პრაქტიკის შესაბამისად;
- რეგიონული განვითარების პოლიტიკის შესახებ ცოდნის, ინფორმაციისა და საუკეთესო პრაქტიკის ურთიერთგაზიარება ადგილობრივი თემების ეკონომიკური კეთილდღეობისა და რეგიონების თანაბარზომიერი განვითარების მიზნით.

ევროკავშირი საქართველოს დახმარებას ევროპის სამეზობლო ინსტრუმენტის (ENI-ის) ფარგლებში, საქართველოს სტრატეგიული მხარდაჭერის ჩარჩო-პროგრამული დოკუმენტის (Single Support Framework - SSF) საშუალებით ახორციელებს. ამ დოკუმენტით საქართველოსთვის განკუთვნილი დახმარება (საქართველოს მზაობის შესაბამისად) 2017-2020 წლებში დაახლოებით 371-453 მილიონ ევროს შეადგენს.

ევროკავშირის სექტორულ დახმარებას ოთხი მიმართულება აქვს, რომელიც საქართველოს რეგიონული განვითარების პრიორიტეტებშიც ექცევა:

- *პირველი სექტორი.* ეკონომიკური განვითარება და საბაზრო შესაძლებლობების გაზრდა, რაც მდგრად, ცოდნაზე დაფუძნებულ და ინკლუზიურ ეკონომიკურ ზრდას (დაფინანსების დაახლოებით 40%) გულისხმობს;
- *მეორე სექტორი.* ინსტიტუციური და კარგი მმართველობის გაძლიერება, მათ შორის, უსაფრთხოებისა და კანონიერების დაცვის სფეროში (დაფინანსების დაახლოებით 20%);
- *მესამე სექტორი.* კავშირგაბმულობა, ენერგოეფექტურობა, გარემო და კლიმატური ცვლილებები (დაფინანსების დაახლოებით 15%);
- *მეოთხე სექტორი.* მობილობა და ხალხთა კავშირი, მათ შორის, ვიზალიბერალიზაციის მხარდაჭერა, პროფესიული სწავლება და ტრენინგი

(დაფინანსების დაახლოებით 10%). დანარჩენი დაფინანსება შესაძლებლობების განვითარებას, სამოქალაქო საზოგადოების მხარდაჭერასა და სტრატეგიულ კომუნიკაციას ხმარდება (დაფინანსების დაახლოებით 15%).

აღსანიშნავია, რომ ეს დახმარება მნიშვნელოვნად ჩამორჩება გაწევრიანების წინა ინსტრუმენტის (IPA II-ის) ფარგლებში გამოყოფილი დახმარების მოცულობას წევრობის კანდიდატი და პოტენციური კანდიდატი ქვეყნებისათვის. შესაბამისად, ევროკავშირთან შემდგომი დაახლოების შემთხვევაში, არსებობს აღნიშნული დახმარების მნიშვნელოვნად გაზრდის მოლოდინი. ამ პერსპექტივას კიდევ ერთხელ ადასტურებს ევროკომისიისა და მსოფლიო ბანკის ბოლო ერთობლივი ინიციატივა ტრანს-ევროპული სატრანსპორტო ქსელის ინვესტირების სახელმძღვანელო სამოქმედო გეგმის (TEN-T) დამტკიცების შესახებ, რომელიც 2019 წლის იანვარში გახდა ცნობილი. ამ გეგმის მიხედვით, აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნების ეკონომიკური ზრდისა და კავშირის გაუმჯობესების მიზნით, 2019-2030 წლებში დაახლოებით 18 მილიარდი ევროს გამოყოფა იგეგმება (მათ შორის, საქართველოსთვის - დაახლოებით 3,5 მლრდ. ევრო).

საქართველოს, გარდა აღნიშნული პერსპექტივისა, საპილოტე ინტეგრირებული რეგიონული განვითარების პროგრამის (Pilot Integrated Regional Development Programme) ფარგლებში უკვე დაუმტკიცდა ევროკავშირის მორიგი მხარდაჭერა (60 მლნ. ევრო), რომელიც მიზნად ისახავს ინვესტიციების მოზიდვას და დასაქმების ხელშეწყობას საქართველოს 4 რეგიონში.<sup>11</sup>

დაბოლოს, საქართველოს, გაუჩნდა რიგი ახალი შესაძლებლობები, გამოიყენოს ევროკავშირის დახმარების ინსტრუმენტები ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობის, ენერგოეფექტურობის და სხვა სფეროებში.

## ძირითადი მიგნებები

### მოსახლეობის განწყობის ცვლილების ტენდენცია

წინა რაუნდების მსგავსად, კვლევის პერიოდში გამოიკვეთა მოქალაქეთა განწყობების ცვლილება კონკრეტულ სერვისებთან დაკავშირებით. ამ განწყობების ცვლილების ტენდენციის მიხედვით, მიმდინარე ქვეთავში სერვისები 9 სხვადასხვა ჯგუფშია გადანაწილებული:

□ სერვისები, რომლებზეც ხელმისაწვდომობა, და შესაბამისად, კმაყოფილების დონე,

<sup>11</sup> კახეთი, იმერეთი, რაჭა-ლეჩხუმი და ქვემო სვანეთი და გურია. ევროკავშირის წარმომადგენლობა საქართველოში - [10](https://eeas.europa.eu/delegations/georgia/50905/%E1%83%94%E1%83%95%E1%83%A0%E1%83%9D%E1%83%99%E1%83%90%E1%83%95%E1%83%A8%E1%83%98%E1%83%A0%E1%83%98-%E1%83%A0%E1%83%94%E1%83%92%E1%83%98%E1%83%9D%E1%83%9C%E1%83%A3%E1%83%9A%E1%83%98-%E1%83%92%E1%83%90%E1%83%9C%E1%83%95%E1%83%98%E1%83%97%E1%83%90%E1%83%A0%E1%83%94%E1%83%91%E1%83%98%E1%83%A1%E1%83%90-%E1%83%93%E1%83%90-%E1%83%98%E1%83%9C%E1%83%A4%E1%83%A0%E1%83%90%E1%83%A1%E1%83%A2%E1%83%A0%E1%83%A3%E1%83%A5%E1%83%A2%E1%83%A3%E1%83%A0%E1%83%98%E1%83%A1-%E1%83%A1%E1%83%90%E1%83%9B%E1%83%98%E1%83%9C%E1%83%98%E1%83%A1%E1%83%A2%E1%83%A0%E1%83%9D-%E1%83%A1%E1%83%90%E1%83%A5%E1%83%90%E1%83%A0%E1%83%97%E1%83%95%E1%83%94%E1%83%9A%E1%83%9D%E1%83%A8%E1%83%98-%E1%83%A0%E1%83%94%E1%83%92%E1%83%98%E1%83%9D%E1%83%9C%E1%83%A3%E1%83%9A ka</a></p></div><div data-bbox=)

## გასულ წლებშიც მაღალი იყო და ამჟამადაც მაღალია

როგორც კვლევის შედეგები უჩვენებს, არის სერვისები, რომლებზე ხელმისაწვდომობა, ასევე კმაყოფილების დონეც მაღალი იყო კვლევის პირველივე რაუნდში და ეს მაჩვენებლები ამჟამადაც მაღალია. ამ ჯგუფში წარმოდგენილ სერვისებზე ხელმისაწვდომობას, ასევე ამ მომსახურებებით კმაყოფილებას ათიდან სულ მცირე რვა და მეტი რესპონდენტი აფიქსირებს:

- საჯარო სკოლების ხელმისაწვდომობა (2013 – 95%, 2015 – 88%, 2017 – 96%, 2019 – 93%);
- საჯარო სკოლებით ზოგადი კმაყოფილება (2013 – 80%, 2015 – 89%, 2017 – 88%, 2019 – 84%);
- ჯანდაცვა: კმაყოფილება მოსახლეობის პროფილაქტიკური აცრებით (2013 – 96%, 2015 – 97%, 2017 – 98%, 2019 – 98%);
- ელექტროენერჯის მიწოდების ხელმისაწვდომობა (2013 – 94%, 2015 – 94%, 2017 – 98%, 2019 – 95%);
- ელექტროენერჯის მიწოდებით კმაყოფილების დონე (2013 – 92%, 2015 – 92%, 2017 – 97%, 2019 – 95%);
- ჯანდაცვა: სასწრაფო სამედიცინო დახმარებით კმაყოფილება (2013 – 91%, 2015 – 90%, 2017 – 93%, 2019 – 90%).

## □ სერვისები, რომლებშიც პერმანენტულად, ისედაც პოზიტიური სიტუაციის გაუმჯობესებაა სახეზე

ამ ჯგუფში წარმოდგენილია ის სერვისები, სადაც კვლევის პირველ რაუნდშივე მდგომარეობა დადებითად ფასდებოდა, შემდეგ რაუნდებში კი, ხელმისაწვდომობისა თუ კმაყოფილების მაჩვენებლები გაუმჯობესების დინამიკით ხასიათდება და ათიდან სულ მცირე რვა რესპონდენტის დადებით შეფასებას იმსახურებს:

- ზოგადი კმაყოფილება საბავშვო ბაღებით (2013 – 77%, 2015 – 89%, 2017 – 87%, 2019 – 86%);
- პროფესიული სასწავლებლებით კმაყოფილება (2013 – 67%, 2015 – 70%, 2017 – 67%, 2019 – 85%);
- უფასო სასადილოებში საკვების ხარისხი (2013 – 65%, 2015 – 80%, 2017 – 68%, 2019 – 84%);
- კომუნალური ინფრასტრუქტურა: გაზმომარაგებაზე ხელმისაწვდომობა (2013 – 69%, 2015 – 70%, 2017 – 81%, 2019 – 86%);
- კომუნალური ინფრასტრუქტურა: ნარჩენების გატანით კმაყოფილება (2013 – 86%, 2015 – 88%, 2017 – 89%, 2019 – 91%);
- კომუნალური ინფრასტრუქტურა: დასუფთავებით კმაყოფილება (2013 – 83%, 2015 – 87%, 2017 – 92%, 2019 – 89%).

## □ სერვისები, სადაც კვლევა წინა რაუნდებში შედარებით პრობლემურ სურათს აჩვენებდა და ბოლო მონაცემებით სიტუაციის გაუმჯობესება ფიქსირდება

ამ ჯგუფში გაერთიანებულია სერვისები თუ სფეროები, რომელთა შეფასებაც კვლევის პირველ რაუნდებში პრობლემების არსებობაზე მეტყველებდა, რაუნდების მიხედვით კი ცვლილებების დინამიკა პოზიტიურია. კვლევის პირველ რაუნდთან შედარებით, ყველა სერვისის შესაბამისი (ხელმისაწვდომობა, კმაყოფილება, დადებითი შეფასება) მაჩვენებელი 10 და მეტი პროცენტული ერთეულით ზრდას უჩვენებს:

- ➔ საბავშვო ბაღების ინფრასტრუქტურის დადებითი შეფასება (2013 – 55%, 2015 – 75%, 2017 – 78%, 2019 – 78%);
- ➔ საბავშვო ბაღებში კვების დადებითი შეფასება (2013 – 48%, 2015 – 71%, 2017 – 70%, 2019 – 76%);
- ➔ საჯარო სკოლებში რეგისტრაციის პროცედურების დადებითი შეფასება (2013 – 58%, 2015 – 76%, 2017 – 70%, 2019 – 78%);
- ➔ საბავშვო ბაღებში რეგისტრაციის პროცედურების დადებითი შეფასება (2013 – 50%, 2015 – 70%, 2017 – 63%, 2019 – 69%);
- ➔ კომუნალური ინფრასტრუქტურა: წყალმომარაგებაზე ხელმისაწვდომობა (2013 – 68%, 2015 – 69%, 2017 – 72%, 2019 – 75%)<sup>12</sup>;
- ➔ კომუნალური ინფრასტრუქტურა: დასუფთავებაზე ხელმისაწვდომობა (2013 – 40%, 2015 – 47%, 2017 – 52%, 2019 – 53%);
- ➔ საგზაო ინფრასტრუქტურა: შიდა გზების დადებითი შეფასება (2013 – 47%, 2015 – 54%, 2017 – 57%, 2019 – 64%);
- ➔ საგზაო ინფრასტრუქტურა: დასახლებამდე მისასვლელი გზების დადებითი შეფასება (2013 – 72%, 2015 – 80%, 2017 – 77%, 2019 – 84%)<sup>13</sup>;
- ➔ ინფრასტრუქტურა: ქუჩების განათების დადებითი შეფასება (2013 – 62%, 2015 – 66%, 2017 – 76%, 2019 – 79%).
- ➔ დასახლების დაგეგმარება: კეთილმოწყობით კმაყოფილება (2013 – 48%, 2015 – 62%, 2017 – 64%, 2019 – 69%).

**☐ სფეროები, სადაც სიტუაცია მძიმე იყო, მაგრამ შეინიშნება პოზიტიური ძვრები**

ამ ჯგუფში წარმოდგენილია სამოქალაქო აქტივობის თვალსაზრისით გამოვლენილი პოზიტიური დინამიკა. მართალია, სამოქალაქო აქტივობის სხვადასხვა ფორმების გამოყენების თვალსაზრისით მაჩვენებელი შესამლებელია კვლავაც შეფასდეს როგორც დაბალი, მაგრამ წინა რაუნდთან შედარებით, რეალობა მნიშვნელოვან გაუმჯობესებას უჩვენებს:

- ➔ მოქალაქეთა მიერ სამოქალაქო აქტივობის ფორმების გამოყენება (2017 – 10%, 2019 – 20%);
- ➔ მოქალაქეთა მონაწილეობა ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში - დასახლების საერთო კრებებში (2017 – 7%, 2019 – 10%).

**☐ სფეროები, სადაც მაჩვენებლები წინა რაუნდებშიც პოზიტიური იყო და ბოლო რაუნდების მონაცემებს შორის დიდი განსხვავება არ ჩანს**

ამ ჯგუფში წარმოდგენილია სერვისები, რომელთა ხელმისაწვდომობა თუ დადებითი შეფასება მაღალია, რამდენადაც ათიდან სულ მცირე რვა რესპონდენტი ამგვარ პოზიციას აფიქსირებს და ამ თვალსაზრისით მნიშვნელოვანი ცვლილებების დინამიკა არ შეინიშნება:

- ➔ საჯარო სკოლების ინფრასტრუქტურის დადებითი შეფასება (2013 – 62%, 2015 – 79%,

<sup>12</sup> მონაცემები მიუთითებს, რომ წყალმომარაგების ინფრასტრუქტურის შეფასება ადრეც საკმაოდ დადებითი იყო, თუმცა, მის ამ ჯგუფში მიკუთვნებას ურბანულ და რურალურ ზონებს შორის განსხვავება განაპირობებს, რასაც რაოდენობრივი კვლევის და ფოკუს-ჯგუფის მასალა ადასტურებს.

<sup>13</sup> მონაცემები მიუთითებს, რომ შიდა გზების მდგომარეობის დადებითად შეფასება ადრეც საკმაოდ მაღალი იყო, თუმცა, მის ამ ჯგუფში მიკუთვნებას ურბანულ და რურალურ ზონებს შორის განსხვავება განაპირობებს, რასაც რაოდენობრივი კვლევის და ფოკუს-ჯგუფის მასალა ადასტურებს.

2017 – 81%, 2019 – 79%);

- ➔ ჯანდაცვა: ამბულატორიულ მომსახურებაზე დასახლებაში/უბანში ხელმისაწვდომობა (2013 – 57%, 2015 – 68%, 2017 – 73%, 2019 – 71%);
- ➔ ჯანდაცვა: ამბულატორიების საზოგადოებრივ ტრანსპორტზე ხელმისაწვდომობა (2013 – 63%, 2015 – 69%, 2017 – 71%, 2019 – 72%);
- ➔ ჯანდაცვა: ამბულატორიული მომსახურებით კმაყოფილება (2013 – 88%, 2015 – 93%, 2017 – 93%, 2019 – 94%);
- ➔ საკანალიზაციო სისტემის გამართულობა (2013 – 96%, 2015 – 93%, 2017 – 97%, 2019 – 92%);
- ➔ სახანძრო სამსახურზე ხელმისაწვდომობა (2013 – 78%, 2015 – 95%, 2017 – 93%, 2019 – 92%);
- ➔ სამაშველო სამსახურზე ხელმისაწვდომობა (2013 – 67%, 2015 – 92%, 2017 – 85%, 2019 – 87%) სერვისზე.

☐ სფეროები, სადაც სიტუაცია დამაკმაყოფილებელი იყო და რაუნდების მონაცემებს შორის მნიშვნელოვანი განსხვავება არ არის

ამ ჯგუფში წარმოდგენილია სერვისები, რომელთა ხელმისაწვდომობა თუ მათ მიმართ დამოკიდებულება შეიძლება შეფასდეს, როგორც დამაკმაყოფილებელი, რამდენადაც ამგვარ პოზიციას ათიდან სულ მცირე ოთხი, ყველაზე მეტი კი - ათიდან შვიდი რესპონდენტი აფიქსირებს:

- ➔ კომუნალური ინფრასტრუქტურა: საკანალიზაციო სისტემაზე ხელმისაწვდომობა (2013 – 50%, 2015 – 52%, 2017 – 51%, 2019 – 53%);
- ➔ პროფესიული სასწავლებლების ხელმისაწვდომობა (2013 – 31%, 2015 – 37%, 2017 – 40%, 2019 – 36%);
- ➔ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობით ზოგადი კმაყოფილება (2013 – 71%, 2015 – 66%, 2017 – 68%, 2019 – 67%);
- ➔ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისადმი ნდობა (2013 – 71%, 2015 – 67%, 2017 – 70%, 2019 – 70%).

☐ სფეროები, სადაც სიტუაცია უფრო ნეგატიურია, თუმცა რაუნდების მონაცემებს შორის დიდი განსხვავება არ ჩანს

ამ ჯგუფში წარმოდგენილ სერვისებთან დაკავშირებული რეალობა უფრო ნეგატიურად შეიძლება შეფასდეს, რამდენადაც მათ ხელმისაწვდომობისა და სერვისით სარგებლობაზე ათიდან მაქსიმუმ ოთხი რესპონდენტი აფიქსირებს. ამასთან, ეს არის სერვისები, რომლებთან დაკავშირებითაც მოქალაქეთა განწყობები რაუნდების მიხედვით თითქმის არ იცვლება:

- ➔ სახელმწიფოს მხრიდან დასაქმების ხელშეწყობა (2013 – 31%, 2015 – 34%, 2017 – 40%, 2019 – 38%);
- ➔ უფასო იურიდიულ დახმარებაზე ხელმისაწვდომობა (2013 – 16%, 2015 – 23%, 2017 – 27%, 2019 – 25%);
- ➔ მიმართვიანობა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისადმი (2013 – 20%, 2015 – 18%, 2017 – 16%, 2019 – 22%).

☐ მეოთხე რაუნდში გამოიკვეთა სფეროების ჯგუფი, რომელშიც მაჩვენებელმა გასულ

## რაუნდებთან (განსაკუთრებით წინა რაუნდთან) შედარებით იკლო

ამ ჯგუფში გაერთიანებულია სერვისები, რომელთა შეფასებაც სხვადასხვა პარამეტრით, პირველ რიგში, წინა რაუნდთან შედარებით, ნეგატიურ დინამიკას უჩვენებს. როგორც კვლევის შედეგები მოწმობს, ერთ-ერთ სერიოზულ გამოწვევას საზოგადოებრივ ტრანსპორტთან დაკავშირებული საკითხები წარმოადგენს და ის თავს იჩენს ბევრი მიმართულებით (მაგალითად, საჯარო სკოლამდე თუ საავადმყოფომდე მისასვლელ ტრანსპორტზე წვდომა, ტრანსპორტის მოძრაობის სიხშირე და სხვ). აქვე ისიც ხაზგასასმელია, რომ სერვისებისადმი მოთხოვნები წლებთან ერთად იზრდება და, შესაბამისად, მოქალაქეთა მიერ სერვისის დადებითი შეფასება სულ უფრო მეტ ფაქტორზე ან არსებული ფაქტორების უფრო მაღალ ხარისხზეა დამოკიდებული:

- ჯანდაცვა: საავადმყოფომდე მიმავალ საზოგადოებრივ ტრანსპორტზე ხელმისაწვდომობა (2013 – 90%, 2015 – 89%, 2017 – 93%, 2019 – 84%);
- ჯანდაცვა: პოლიკლინიკებზე დასახლებაში/უბანში ხელმისაწვდომობა (2013 – 38%, 2015 – 40%, 2017 – 57%, 2019 – 48%);
- ჯანდაცვის სისტემით ზოგადი კმაყოფილება (2013 – 37%, 2015 – 64%, 2017 – 62%, 2019 – 49%);
- კომუნალური ინფრასტრუქტურა: წყალმომარაგება - წყლის ხარისხის შეფასება (2013 – 76%, 2015 – 79%, 2017 – 88%, 2019 – 80%); მათ შორის, მაღალმათიან (2013 – 40%, 2015 – 83%, 2017 – 86%, 2019 – 73%), ასევე სოფლის ტიპის (2013 – 65%, 2015 – 67%, 2017 – 87%, 2019 – 68%) დასახლებებში;
- საგზაო ინფრასტრუქტურა: ტრანსპორტის მოძრაობის სიხშირის დადებითი შეფასება (2013 – 73%, 2015 – 82%, 2017 – 81%, 2019 – 71%);
- საგზაო ინფრასტრუქტურა: შუქნიშნების დადებითი შეფასება (2013 – 39%, 2015 – 41%, 2017 – 46%, 2019 – 39%);
- სოფლის მეურნეობის ხელშეწყობა მთავრობის მიერ (2013 – 81%, 2015 – 57%, 2017 – 44%, 2019 – 25%);
- დასახლებების დაგეგმარება: მშენებლობის რეგულაციით კმაყოფილება (2013 – 54%, 2015 – 56%, 2017 – 55%, 2019 – 47%).

## ☐ სფეროები, სადაც მდგომარეობის შეფასების ნეგატიური ტენდენცია დაიწყო წინა რაუნდების მონაცემების მიხედვით და გაგებულა მეოთხე რაუნდში

ამ ჯგუფში წარმოდგენილი სფეროების შეფასება ნეგატიურ დინამიკას უჩვენებს და წლებთან ერთად კლებას ვაკვირდებით:

- უსაფრთხოების აღქმა (2013 – 88%, 2015 – 85%, 2017 – 76%, 2019 – 69%);
- ეთნიკური უმცირესობის ინტეგრაციის ხელშეწყობი პროგრამების დადებითი შეფასება (2013 – 74%, 2015 – 70%, 2017 – 85%, 2019 – 70%);
- ჯანდაცვის სახელმწიფო პროგრამების შესახებ ინფორმირების დონე (2013 – 45%, 2015 – 49%, 2017 – 39%, 2019 – 31%).

ცალკეული სერვისებით მოსახლეობის კმაყოფილების ან უკმაყოფილების მიზეზები ურთიერთგანსხვავებულია. საზოგადოების განწყობის ახსნა შესაძლებელია ფოკუსურ დისკუსიებზე გამოთქმული ხედვებით. მოქალაქეთა განწყობების ცვლა უშუალოდ სერვისების ხარისხის ზრდაზე ან შემცირებაზე არის დამოკიდებული და უკვე არსებული სერვისებით სარგებლობის პროცესში ახალი საჭიროებებისა და მოთხოვნების გაჩენაზეც.