

# 1. ქართული კონტექსტი

## 1.1. ზოგადი მიმოხილვა

ხელისუფლების სხვადასხვა სტრუქტურას შორის უფლებამოსილებათა ნათელი გამიჯვნა თანამედროვე განვითარებული სახელმწიფოს აუცილებელი ატრიბუტია. ადგილობრივი თვითმმართველობის, როგორც საჯარო ხელისუფლების პირველი დონის, უმთავრეს ფუნქციას წარმოადგენს (ა) ეფექტური საზოგადოებრივი მომსახურების მიწოდება და (ბ) ადგილობრივი ინტერესების უკეთ გათვალისწინების მიზნით, მართვის პროცესში მოქალაქეთა მონაწილეობა.

საქართველოში, დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდეგ, ხელისუფლების დეცენტრალიზაციის მიზნით განხორციელებული ცვლილებები საზოგადოებრივი მომსახურების მიწოდების გაუმჯობესებაზე კეთდებოდა და არა ამ მომსახურების ხარისხის ზრდაზე ან მოქალაქეთა რეალური საჭიროებების იდენტიფიცირებაზე. ზოგადად, საზოგადოებრივი ცხოვრების სხვა სფეროებისაგან (ცენტრალურ დონეზე სახელმწიფო ინსტიტუტების ჩამოყალიბება, ცვლილებები ეკონომიკურ სფეროში და ა.შ.) განსხვავებით, დეცენტრალიზაციის პროცესი შედარებით ნელი ტემპებით წარიმართა, რაც გამოწვეული იყო როგორც უსაფრთხოების და ეკონომიკის სფეროებში ქვეყნის წინაშე არსებული მნიშვნელოვანი გამოწვევების არსებობით (ტერიტორიული მთლიანობის დარღვევა, ეკონომიკური კრიზისი და ა.შ.), ისე პოლიტიკური ნების არქონით - მმართველი პოლიტიკური ძალების მიერ ადგილობრივ დონეზე გავლენის შენარჩუნების სურვილით.

1991 წლიდან მოყოლებული, ადგილობრივი მმართველობისა და თვითმმართველობის სისტემის განვითარება წინააღმდეგობრივად მიმდინარეობდა. შედარებით სწრაფი რეფორმირების ეტაპებს სტაგნაციის პერიოდები მოსდევდა. უფლებამოსილებების ჩამონათვალი და ადგილობრივი ფინანსების წილი ხან იზრდებოდა, ხან მცირდებოდა. მიუხედავად ამისა, განვლილი პერიოდის მანძილზე:

- ➔ ჩამოყალიბდა მრავალპარტიული ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოები;
- ➔ შეიქმნა სისტემის მარეგულირებელი ჩარჩო: 1995 წლის კონსტიტუცია და მომდევნო წლებში მასში განხორციელებული ცვლილებები, 2014 წელს მიღებული ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი;<sup>1</sup>
- ➔ გრძელდებოდა საქმიანობა თვითმმართველობის საქმიანობის გაუმჯობესების მიმართულებით: საქართველოს მთავრობის 2020-2025 წლების დეცენტრალიზაციის სტრატეგია (2019 წელი) და სტრატეგიის სამოქმედო გეგმები.<sup>2</sup>

2022-2023 წლების პერიოდში, რასაც წინამდებარე კვლევა ეხება, განხორციელებულ ცვლილებებს შორის უნდა დასახელდეს რიგი ცვლილებები თვითმმართველობის

<sup>1</sup> საქართველოს ორგანული კანონი - ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2244429>

<sup>2</sup> დეცენტრალიზაციის 2020-2025 წლების სტრატეგია, დეცენტრალიზაციის სტრატეგიის განხორციელების 2020-2021 და 2022-2023 წლების სამოქმედო გეგმები, <https://mrdi.gov.ge/ka>

ფორმირებისა და საქმიანობის წესში, ასევე თვითმმართველობების უფლებამოსილებების ზრდა ისეთ სფეროებში, როგორცაა:

- ➔ ადრეული და სკოლამდელი აღზრდისა და განათლების დაწესებულებების ავტორიზაცია;<sup>3</sup>
- ➔ საქართველოს დედაქალაქში სამარშრუტო სატრანსპორტო საშუალების მოძრაობისათვის განკუთვნილ ზოლში მოძრაობის, გაჩერების ადგილისა და პირობების განსაზღვრა;<sup>4</sup>
- ➔ მუნიციპალიტეტისთვის დელეგირებული უფლებამოსილებების განსახორციელებლად სათანადო მატერიალური და ფინანსური რესურსების ოდენობის გაანგარიშების წესი;<sup>5</sup>
- ➔ მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე ავტოსადგურის განთავსების მიზანშეწონილობის შესახებ გადაწყვეტილების მიღება.<sup>6</sup>

საქართველოს, დეცენტრალიზაციის რეფორმის განხორციელების პროცესში, შეუძლია საერთაშორისო მხარდაჭერის იმედიც ჰქონდეს. უპირველეს ყოვლისა, უნდა აღინიშნოს საქართველოსა და ევროკავშირს შორის ასოცირების შეთანხმება (2014) და საქართველოსათვის ევროკავშირის წევრობის კანდიდატის სტატუსის მინიჭება (2023).

ასოცირების შეთანხმების თანახმად, რეგიონული განვითარება ადგილობრივი განვითარების ერთ-ერთ უმთავრეს ასპექტად არის მიჩნეული,<sup>7</sup> რომლის მიხედვითაც, მხარეებმა უნდა ითანამშრომლონ, რათა საქართველოში დაამკვიდრონ მრავალდონიანი მმართველობა (NUTS და LAU სტანდარტების შესაბამისად), უზრუნველყონ ამ პროცესში ყველა მხარეს შორის პარტნიორობა და თანადაფინანსება შესაბამისი პროგრამების განხორციელებისას ჩართული სუბიექტების მიერ ფინანსური წვლილის შეტანის გზით.

ზემოაღნიშნული საფუძვლად დაედო ასოცირების დღის წესრიგს (სამოქმედო გეგმას), რომელშიც აქცენტი კეთდება დეცენტრალიზაციის სტრატეგიის განხორციელებაზე ევროპის საბჭოს „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ქარტიის“ (CETS No 122) შესაბამისად.

ევროკავშირის წევრობის კანდიდატი ქვეყნის სტატუსის მინიჭება საქართველოს გზას უხსნის

<sup>3</sup> საქართველოს ორგანული კანონი (დოკუმენტი 1378-VIIIმს-Xმპ) საქართველოს ორგანულ კანონში „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ ცვლილების შეტანის შესახებ, 15/02/2022, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/5327577?publication=0>

<sup>4</sup> საქართველოს ორგანული კანონი (დოკუმენტი 1720-IXმს-Xმპ) საქართველოს ორგანულ კანონში „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ ცვლილების შეტანის შესახებ, 06/09/2022, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/5560307?publication=0>

<sup>5</sup> საქართველოს ორგანული კანონი (დოკუმენტი 2931-XIმს-Xმპ) საქართველოს ორგანულ კანონში „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ ცვლილების შეტანის შესახებ, 17/05/2023, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/5801587?publication=0>

<sup>6</sup> საქართველოს ორგანული კანონი (დოკუმენტი 3800-XIIIმს-Xმპ) საქართველოს ორგანულ კანონში „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ ცვლილების შეტანის შესახებ, 30/11/2023, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/5981030?publication=0>

<sup>7</sup> ასოცირების შესახებ შეთანხმება ერთის მხრივ, საქართველოსა და მეორეს მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის, თავი 21, მუხლები 372 და 373, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2496959?publication=0>

გამოიყენოს გაფართოების დახმარების ინსტრუმენტი (IPA III), რომელიც ევროკავშირთან შეერთების წინა პროცესში ქვეყნის დახმარების მექანიზმია და რომლის ბიუჯეტიც 2021-2027 წლებისათვის დაახლოებით 15 მილიარდ ევროს შეადგენს.<sup>8</sup> აღნიშნულ მექანიზმს წარსულში კანდიდატი ქვეყნები იყენებდნენ ისეთ გამოწვევებზე რეაგირებისათვის, როგორცაა ენერგოდეფიციტი, გარემოს დაბინძურება, სატრანსპორტო ინფრასტრუქტურის დაბალი დონე, კრიმინოგენური სიტუაცია საზღვრისპირა რეგიონებში და სხვა.

პერსპექტივაში, როგორც გაწვევრიანების პროცესში, ისე შემდეგ ევროკავშირის წევრი ქვეყნები სარგებლობენ კიდევ უფრო დიდი ფინანსური მხარდაჭერით ევროკავშირის ბიუჯეტის ისეთი წყაროებით, როგორცაა, მაგალითად, კოპეზიის ინსტრუმენტი, რომლის ბიუჯეტმაც 2014-2020 წლებში 450 მილიარდი ევრო შეადგინა და 2021-2027 წლებისათვის დაახლოებით ანალოგიური რესურსია გამოყოფილი.<sup>9</sup>

## 1.2. რეგულირება, დეცენტრალიზაციის სტრატეგია 2020-2025 და 2022-2023 წლის სამოქმედო გეგმა

თვითმმართველობის უფლება გარანტირებულია საქართველოს კონსტიტუციით. რომელიც იმეორებს "ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიის" ორ უმთავრეს პრინციპს:

- სუბსიდიარობა - უფლებამოსილებათა განხორციელება შესაბამისი ამოცანების მოცულობისა და ბუნების, ასევე რაციონალობის, ეკონომიურობისა და ეფექტიანობის მოთხოვნების გათვალისწინებით იმ ორგანოს მიერ, რომელიც ყველაზე ახლოს არის მოქალაქეებთან;
- თანაბარზომიერება - თვითმმართველი ერთეულის კანონით დადგენილ უფლებამოსილებათა განსახორციელებლად საჭირო ფინანსური წყაროებით და სათანადო რესურსებით უზრუნველყოფა.<sup>10</sup>

კონსტიტუცია განსაზღვრავს თვითმმართველობის ცნებას, თვითმმართველი ერთეულის შექმნისა და გაუქმების წესს და სტატუსს და თვითმმართველობის სამართლებრივ

---

<sup>8</sup> European Commission Instrument for Pre-accession Assistance (IPA) III - Performance, [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/performance-and-reporting/programme-performance-statements/instrument-pre-accession-assistance-ipa-iii-performance\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/performance-and-reporting/programme-performance-statements/instrument-pre-accession-assistance-ipa-iii-performance_en)

<sup>9</sup> აღნიშნული დაფინანსების 75%-ს ევროკავშირის შედარებით ნაკლებგანვითარებული ქვეყნების რეგიონები იღებენ. თუ კოპეზიის ინსტრუმენტის მიერ გაცემული საგრანტო დახმარება თითო მოსახლეზე 500 ევროს შეადგენდა, ახალი წევრებისათვის იგი 2500 და მეტ ევროს შეადგენს. მხოლოდ გათანაბრების პროგრამების სახით ევროკავშირის ახალმა წევრებმა (ე.წ. ყოფილი ვარშავის ბლოკი) მხოლოდ 2014-2020 წლებში 180 მილიარდი ევროს პირდაპირი დახმარება მიიღეს, მათ შორის, ბალტიისპირეთის სამმა ქვეყანამ (ესტონეთი, ლატვია, ლიეტუვა) 15 მილიარდი ევრო მიიღო.

<sup>10</sup> საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 7, პუნქტი 4, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/30346?publication=36>

საფუძვლებს, თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილების და სახელმწიფო ზედამხედველობის საკითხებს და თვითმმართველობის გარანტიებს.<sup>11</sup>

კონსტიტუციის თანახმად: "თვითმმართველი ერთეული საკუთარ უფლებამოსილებებს ახორციელებს დამოუკიდებლად და თავისი პასუხისმგებლობით, საქართველოს კანონმდებლობის ფარგლებში. ორგანული კანონით განსაზღვრული საკუთარი უფლებამოსილებები სრული და ექსკლუზიურია".<sup>12</sup>

თვითმმართველობის ფუნქციონირების ყველა სფერო რეგულირდება 2014 წელს მიღებული ორგანული კანონით "ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი".

დეცენტრალიზაციის სტრატეგია 2020-2025 წლებისათვის, რომელიც საქართველოს მთავრობის მიერ იქნა დამტკიცებული 2019 წლის 31 დეკემბერს ეყრდნობა სუბსიდიარობის, ადგილობრივი ადმინისტრაციის ავტონომიურობის, ფინანსური სოლიდარობის და მოქალაქეთა ჩართულობის პრინციპებს და მიზნად ისახავს "ისეთი სისტემის დამკვიდრებას, რომელიც ორიენტირებული იქნება სახელმწიფო და ადგილობრივი ინტერესების ჰარმონიზაციაზე, მდგრად განვითარებასა და მოსახლეობის კეთილდღეობის ამაღლებაზე".<sup>13</sup>

სტრატეგიაში გაწერილია სამი სტრატეგიული მიზანი, რომლებიც 8 ამოცანადაა დაყოფილი:

მიზანი 1. თვითმმართველი ერთეულის როლის გაზრდა საჯარო საქმეების მნიშვნელოვანი ნაწილის გადაწყვეტაში

მიზანი 2: ადგილობრივი თვითმმართველობის უზრუნველყოფა შესაბამისი მატერიალური და ფინანსური რესურსებით

მიზანი 3: სანდო, ანგარიშვალდებული, გამჭვირვალე და შედეგზე ორიენტირებული ადგილობრივი თვითმმართველობის ჩამოყალიბება

დეცენტრალიზაციის სტრატეგიის საფუძველზე შემუშავებული 2020-2021 წლების სამოქმედო გეგმა მოიცავდა კონკრეტულ ინდიკატორებს, რომელთა შესრულებას უნდა უზრუნველყო სტრატეგიით განსაზღვრული მიზნების მიღწევა.

სამოქმედო გეგმის შესრულების 2022 წლის ანგარიშის თანახმად, გათვალისწინებული 35 ინდიკატორიდან სრულად იქნა მიღწეული 24 ინდიკატორი, მეტწილად მიღწეულია 5 ინდიკატორი, ხოლო 6 ინდიკატორი ნაწილობრივ მიღწეულია.<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> საქართველოს კონსტიტუცია, თავი IX, მუხლები 74-ე, 75-ე და 76-ე, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/30346?publication=36>

<sup>12</sup> საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 75, პუნქტი 3, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/30346?publication=36>

<sup>13</sup> დეცენტრალიზაციის 2020–2025 წლების სტრატეგია, გვ. 10, <https://mrđi.gov.ge/ka>

<sup>14</sup> დეცენტრალიზაციის სტრატეგიის განხორციელების 2020-2021 წლების სამოქმედო გეგმის შესრულების 2022 წლის ანგარიში, <https://mrđi.gov.ge/ka>

დეცენტრალიზაციის სტრატეგიის ახალი სამოქმედო გეგმა 2022-2023 წლებისათვის, რომელიც წინამორბედი სამოქმედო გეგმის განხორციელების შემდეგ იქნა მიღებული, მოიცავდა 3 მიზნად გაერთიანებულ 16 აქტივობას.<sup>15</sup>

წინამდებარე კვლევის ანგარიშის მომზადების ეტაპზე (2024 წლის თებერვალი) სამოქმედო გეგმის შესრულების 2023 წლის ანგარიში ჯერჯერობით არ არის მომზადებული/გამოქვეყნებული.

### 1.3. მოქალაქეთა მონაწილეობა

ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთ-ერთი უმთავრესი მიზანი - გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მოქალაქეთა მონაწილეობა - მთელ მსოფლიოში ახალი გამოწვევების წინაშე აღმოჩნდა. თუ აღნიშნულს მანამდე საფრთხეები აშშ-ში 2001 წლის 11 სექტემბრის ტერაქტმა, შემდეგ კი, 2008 წელს დაწყებულმა მსოფლიო ეკონომიკურმა კრიზისმა შეუქმნა, რომლის კვალაც დღემდე შეინიშნება, 2020 წლიდან უკვე COVID19-ის პანდემიამ წარმოაჩინა სოციალური და საზოგადოებრივი წინააღმდეგობები.

ისტორიულად, ასეთ კრიზისულ სიტუაციებში საზოგადოებაში იზრდება დამაბულობა და რადიკალური განწყობები, ძლიერდება პოპულისტი პოლიტიკოსების როლი. ასეთ პირობებში მოქალაქეთა აქტივობა და მათში რეალისტური ხედვების გაძლიერება კრიტიკულად მნიშვნელოვანი ხდება, რაც ევროპის საბჭოს შესაბამის ანგარიშებში არის ასახული.

აღნიშნულ გამოწვევებზე რეაგირების ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს მაგალითს წარმოადგენს "ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის დამატებითი ოქმი ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობაში მონაწილეობის უფლების თაობაზე" ("უტრეხტის ოქმი", რომელიც 2009 წლის 16 ნოემბერს მიიღეს და რომელსაც საქართველო შეუერთდა 2019 წლის 29 მაისს) 7 მუხლს შეიცავს და შეეხება ევროპის საბჭოს წევრ ქვეყნებში გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში მოქალაქეთა მონაწილეობის საკითხს. მონაწილე სახელმწიფოები, მათ შორის საქართველო, ვალდებული არიან რომ მათ იურისდიქციაში შემავალი თითოეული ინდივიდის პროცესებში მონაწილეობა უზრუნველყონ და ხელი შეუწყონ ამ კონკრეტული უფლების რეალიზებას შესაბამისი ინსტრუმენტების საშუალებით.

საქართველოს კანონმდებლობა განსაზღვრავს გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მოქალაქეთა მონაწილეობის მექანიზმებს.<sup>16</sup> კერძოდ დადგენილია:

- ➔ პეტიციის წარდგენის წესი (პეტიციის წარდგენის უფლება მიიღო არა მხოლოდ მუნიციპალიტეტის ამომრჩეველთა 1%-მა, არამედ დასახლების საერთო კრებამაც);
- ➔ სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს მუშაობის ფორმატი;
- ➔ ადგილობრივი თვითმმართველობის პოლიტიკური თანამდებობის პირთა საზოგადოების წინაშე ანგარიშგების ფორმები და ა.შ.

<sup>15</sup> დეცენტრალიზაციის სტრატეგიის განხორციელების 2022-2023 წლების სამოქმედო გეგმა, <https://mrdi.gov.ge/ka>

<sup>16</sup> საქართველოს ორგანული კანონი - ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, თავი XI, მუხლები 85, 85<sup>1</sup>, 85<sup>2</sup>, 85<sup>3</sup>, 85<sup>4</sup>, 85<sup>5</sup>, 86, 86<sup>1</sup>, 87, 88, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2244429>



სიახლეს წარმოადგენდა მოქალაქეთა მონაწილეობის განხორციელების მექანიზმი, დასახლების საერთო კრებების სახით. თვითმმართველობები ვალდებულნი არიან, განიხილონ ამ კრებების გადაწყვეტილებები. კოდექსი საკრებულოებს აძლევს უფლებას, მათი დებულების დამტკიცების გზით დამატებითი უფლებამოსილებებით აღჭურვონ დასახლების საერთო კრებები. ამავე დროს კრებებს არ გააჩნიათ იურიდიული სტატუსი და შესაბამისად, არც დისკრეციული გადაწყვეტილებების მიღების უფლება - კრების გადაწყვეტილებები არ არის სავალდებულოდ შესასრულებელი, რაც ინოვაციის ნაკლოვანებად უნდა ჩაითვალოს.

გარდა კანონმდებლობით განსაზღვრულისა, მუნიციპალიტეტებს მიენიჭათ უფლება, თავად დაადგინონ მოქალაქეთა მონაწილეობის სხვა, დამატებითი მექანიზმები (მაგ: მონაწილეობითი ბიუჯეტირება).

პრაქტიკაში მოქალაქეთა მონაწილეობის ხარისხი განისაზღვრება ადგილობრივი თვითმმართველობის ინდექსის (LSGINDEX) მიხედვით, რომელიც დღეისათვის თვითმმართველობათა საქმიანობის დამოუკიდებელი საერთოეროვნული შეფასების ერთადერთ დადასტურებულ წყაროს წარმოადგენს და რომელიც ყოველ ორ წელიწადში ტარდება 2017 წლიდან მოყოლებული.<sup>17</sup>

მოქალაქეთა მონაწილეობის მაჩვენებელი ინდექსის ერთ-ერთი უმთავრესი ქვებლოკია. აღსანიშნავია რომ ეს მაჩვენებელი, 2019 წლიდან მოყოლებული, გაუარესების ტენდენციას აჩვენებს: 2017 წელი - 19 ქულა; 2019 წელი - 25 ქულა; 2021 წელი - 18 ქულა; 2023 წელი - 15 ქულა.

მონაცემები მეტყველებს, რომ მოქალაქეები ნაკლებად არიან ჩართულნი მათი საცხოვრებელ გარემოსთან დაკავშირებული საკითხების გადაწყვეტის პროცესში. დაბალია სამოქალაქო აქტივობის ხარისხი. თუ 2019-2021 პერიოდის ნეგატიური დინამიკა პანდემიით შეიძლება აიხსნას, 2021 წლიდან მაჩვენებლის გაუარესება შესაძლებელია მიუთითებდეს მოქალაქეთა ნიჰილისტურ დამოკიდებულებაზე (ჩართულობის მექანიზმების მხოლოდ საკონსულტაციო ბუნების და მონაწილე მხარეებში შესაბამისი კვალიფიკაციის ნაკლებობის მიზეზით).

---

<sup>17</sup> ადგილობრივი თვითმმართველობის ინდექსი (LSGINDEX), <http://www.lsgindex.org/>