

ბორის ჭიჭინაძე

ეკონომიკის დოქტორი,
ქუთაისის აკაკი წერეთლის სახელობის სახელმწიფო უნივერსიტეტი

ადგილობრივი თვითმმართველობების განვითარების პრობლემები საქართველოში

ადგილობრივი თვითმმართველობა არის თვითმმართველ ერთეულში რეგისტრირებულ საქართველოს მოქალაქეთა უფლება და შესაძლებლობა, მათ მიერ არჩეული ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მეშვეობით, საქართველოს კანონმდებლობის საფუძველზე გადაწყვიტოს ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხები. მართვის ოპტიმიზაციისათვის მუნიციპალიტეტი შეიძლება (ე.ი. აუცილებლობას არ წარმოადგენს) დაიყოს ადმინისტრაციულ ერთეულებად („ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ მუხლი 4). მუნიციპალიტეტების უფლებამოსილებათა განხორციელების უზრუნველსაყოფად სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოები ვალდებული არიან, შექმნან შესაბამისი სამართლებრივი, საფინანსო-ეკონომიკური და ორგანიზაციული პირობები (იმავე კოდექსის მუხლი 7). მუნიციპალიტეტებს მათზე დაკისრებული მოვალეობების შესრულების მიზნით გააჩნიათ ორი უფლებამოსილება, ესენია: ა) საკუთარი უფლებამოსილება; ბ) დელეგირებული უფლებამოსილება (მუხლი 15). მუნიციპალიტეტების საკუთარი უფლებამოსილება ექსკლუზიური უფლებამოსილებაა, რომლის განხორციელების ვალდებულება მხოლოდ ადგილობრივ მუნიციპალიტეტს ეკისრება. საკუთარი უფლებამოსილების განხორციელების მიზნით ადგილობრივ მუნიციპალიტეტებს ცენტრალური ბიუჯეტიდან ეძლევათ გათანაბრებითი ტრანსფერი, რომლის ოდენობაც და დაანგარიშების სპეციფიკა დარეგულირებულია ფინანსთა მინისტრის შესაბამისი ბრძანებით. ხოლო დელეგირებული უფლებამოსილებების განხორციელების მიზნით მუნიციპალიტეტებს ეძლევათ მიზნობრივი ტრანსფერი.

მას შემდეგ, რაც საქართველომ მოიპოვა დამოუკიდებლობა (1991 წლიდან) დღის წესრიგში დადგა ადგილობრივი მმართველობების ძირეული რეფორმირების აუცილებლობა. მიუხედავად იმისა, რომ აღნიშნული მიმართულებით გასული 27 წლის განმავლობაში მნიშვნელოვანი რეფორმები გატარდა, შედეგი მიღწეული ჯერაც არ არის. ჯერ კიდევ ბევრია გასაკეთებელი ადგილობრივი თვითმმართველობების რეალური დამოუკიდებლობისათვის. განვითარებული ქვეყნების თვითმმართველობებზე დაკვირვებამ გვიჩვენა, რომ ქვეყნის დემოკრატიულად განვითარება წარმოუდგენელია თვითმმართველობების რეალურად განვითარების გარეშე. თვითმმართველობების განვითარებისათვის კი საჭიროა ადგილებზე იყოს საკმარისი ფინანსები, ქონება და პრაქტიკაში ხორციელდებოდეს შედეგზე ორიენტირებული და ეფექტური ადგილობრივი მენეჯმენტი. გამომდინარე იქედან, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობა ეს არის ნამდვილი დემოკრატიის სკოლა, ამიტომ თვითმმართველობების უფლებები ვრცელდება ყველა იმ პირზე, რომლებიც დაინტერესებულნი არიან ამით. მსოფლიო პრაქტიკამ ცხადყო, რომ არ არსებობს უკეთესი მეთოდი, ვიდრე ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების ადგილობრივი მოქალაქეების მიერ გადაწყვეტა. თვითმმართველობა ეს არის ორგანიზებული და ერთობლივად მოქალაქეების მიერ ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების გადაწყვეტა. 1991 წლიდან მოყოლებული ადგილებზე ფატიურად არ ჩამოყალიბდა ორგანიზებული სამოქალაქო საზოგადოება, რომლებიც ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების ეფექტურად გადაწყვეტაზე

იქნებოდნენ ორიენტირებულნი და მნიშვნელოვან ოპონირებას გაუწევდა ადგილობრივი თვითმმართველობების შესაბამის ორგანოებს (საკრებულო, მერია), ადგილობრივი საკითხების ეფექტურად გადაწყვეტისას.

მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოში ბოლო წლების განმავლობაში მნიშვნელოვანი ცვლილებები განხორციელდა, მაინც ვერ გადმოვიღეთ ევროპიდან მოქალაქეთა შორის სოციალური ურთიერთობის პრაქტიკა, თუ როგორ ვიცხოვროთ ერთად და როგორ გადაწყვეტოთ ერთობლივად ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხები. გამომდინარე აქედან მნიშვნელოვნად გაუარესდა მოქალაქეებს შორის ურთიერთნდობის ხარისხი. ადგილებზე შეინიშნება საზოგადოების კოლექტიური პასუხისმგებლობის დეფიციტი, რაც მნიშვნელოვნად აფერხებს საკითხების ოპერატიულად გადაწყვეტას. საქართველოში განვითარებულმა მოვლენებმა გვიჩვენა, რომ რაც არ უნდა მონდომებული იყოს მუნიციპალიტეტის მთავრობა ოპერატიულად გადაწყვეტოს ადგილობრივი პრობლემატური საკითხები, თუ მას ჯანსაღ ოპონირებას არ უწევს ადგილობრივი საზოგადოება, შედეგი მაინც არ მიიღწევა. ადგილობრივი საზოგადოება ჯერ კიდევ ვერ აღიქვამს, რომ საჭიროა კოლექტიურად, ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების, ადგილობრივ მთავრობასთან ერთად გადაწყვეტა. საკითხის აქტუალობაზე მიუთითებს ასევე ის, რომ ხშირად მოქალაქეები საჯარო შეხვედრებზე ქვეყნის პრეზიდენტს და მთავრობის თავმჯდომარეს ეკითხებიან ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების (წყალი, გარე განათება, გზა, და ასე შემდეგ) გადაწყვეტაზე, მაშინ როცა ამ საკითხების მოგვარება თვითმმართველობების კომპეტენციაა. როგორც ზემოდ აღვნიშნე, ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი პრობლემა, რომელიც ხელს უშლის ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარებას, ადგილობრივი საკუთარი შემოსავლების ქრონიკული დეფიციტია.

ადგილობრივი ვალდებულებების შესრულების მიზნით ცენტრალური ბიუჯეტიდან თვითმმართველობებს ერიცხებათ გათანაბრებითი ტრანსფერი. რომლის მიზანია მუნიციპალიტეტების განსხვავებული ფინანსური შესაძლებლობების გათანაბრება ეკონომიკური პოტენციალის გათვალისწინებით. გათანაბრებითი ტრანსფერით მიღებულ შემოსავლებს მუნიციპალიტეტი იყენებს საკუთარი შეხედულებისამებრ, საკუთარი უფლებამოსილების განსახორციელებლად. საჭიროა აღინიშნოს, რომ ტრანსფერის განაწილების არსებული მეთოდოლოგია ვერ აკმაყოფილებს თანამედროვე მოთხოვნებს. შექმნილი მდგომარეობა კიდევ ერთხელ მიუთითებს, რომ არსებული საგადასახადო დაბეგვრის სისტემა არ ქმნის ადგილებზე შესაბამის სტიმულირებას.

მეტად თვალსაჩინო სურათს ვღებულობთ თუ განვიხილავთ 2018 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტით, მუნიციპალიტეტებისათვის გამოყოფილი გათანაბრებითი ტრანსფერის ოდენობას (იხ. ცხრ. 1).

ცხრილი 1

მუნიციპალიტეტებისათვის განკუთვნილი გათანაბრებითი ტრანსფერი
2018 წლისათვის

№	მუნიციპალიტეტი	გათანაბრებითი ტრანსფერი (მლნ.ლარი)	შეფარდება სახელმწიფო ბიუჯეტის მთლიან შემოსავლებთან (%)
1	თბილისი	345.806	2.77
2	ბოლნისი	0	
3	გარდაბანი	0	
4	ახალქალაქი	0	

5	ბორჯომი	0	
6	შუახევი	0	
7	ყაზბეგი	0	
8	დანარჩენი მუნიციპალიტეტები	359.274	2.88
	სულ მუნიციპალიტეტები:	705.080	5.67

როგორც ცნობილია, გათანაბრებითი ტრანსფერი მუნიციპალიტეტებს ეძლევათ იმ შემთხვევაში, თუ მათი საკუთარი შემოსავლები ვერ ფარავენ ადგილობრივი ბიუჯეტით გათვალისწინებულ ხარჯებს. დამტკიცებული სახელმწიფო ბიუჯეტის მიხედვით 2018 წელს გათანაბრებით ტრანსფერს ვერ მიიღებენ: ბოლნისის, გარდაბნის, ახალქალაქის, ბორჯომის, შუახევის და ყაზბეგის მუნიციპალიტეტები. როგორც ცხრილიდან ჩანს (ცხრილი №1) 2018 წელს თბილისის გარდა, ცენტრალური ბიუჯეტიდან მუნიციპალიტეტებისათვის ჩასარიცხი გათანაბრებითი ტრანსფერის ოდენობა (359.274 მლნ.ლარი) უდრის სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების 2.88 %-ს, ხოლო ტრანსფერის საერთო ოდენობა თბილისის ჩათვლით (705.080 მლნ.ლარი) კი ტოლია მთლიანი სახელმწიფო ბიუჯეტის 5.67 %-ისა.

ცხრილი 2

გათანაბრებითი ტრანსფერის ოდენობა მოსახლეობის რაოდენობის მიხედვით
2018 წელს

№	მუნიციპალიტეტები	მოსახლეობა (მლნ.კაცი)	გათანაბრებითი ტრანსფერი (მლნ.ლარი)	მოსახლეობის ერთ სულზე გათანაბრებითი ტრანსფერის წლიური ოდენობა (ათასი ლარი)
1	თბილისი	1.114	345.806	0.310
2	დანარჩენი მუნიციპალიტეტები სულ	2.604	359.274	0.138
3	სულ მუნიციპალიტეტები:	3.718	705.080	0.190

მეტად საინტერესო სურათს ვღებულობთ თუ მოვახდენთ 2018 წლის დამტკიცებული სახელმწიფო ბიუჯეტით, მუნიციპალიტეტებისათვის განკუთვნილი გათანაბრებითი ტრანსფერის ოდენობის გაანგარიშებას ერთ სულ მოსახლეზე შეფარდებით. წარმოდგენილი მონაცემებიდან (იხ. ცხრ. 2) ირკვევა, რომ თბილისის შემთხვევაში, რომლის მოსახლეობა შეადგენს 1.114 მლნ კაცს, 2018 წელს გათანაბრებითი ტრანსფერის ოდენობა ერთ სულ მოსახლეზე გაანგარიშებით შეადგენს წლიურად დაახლოებით 310 ლარს, ხოლო დანარჩენი საქართველოს მუნიციპალიტეტებისათვის მთლიანად, რომლის მოსახლეობა შეადგენს 2.604 მლნ. კაცს, გათანაბრებითი ტრანსფერის ოდენობა წლიურად ერთ სულ მოსახლეზე შეადგენს დაახლოებით 138 ლარს. თვალსაჩინოებისათვის მთლიანად საქართველოს მუნიციპალიტეტების შემთხვევაში ერთ სულ მოსახლეზე წლიურად გამოყოფილი გათანაბრებითი ტრანსფერის ოდენობა შეადგენს დაახლოებით 190 ლარს. აღნიშნული მონაცემები მნიშვნელოვნად ჩამორჩება ევროპის საშუალო დონის ქვეყნების ანალოგიურ მონაცემებს.

წარმოდგენილი სტატისტიკური მონაცემები კიდევ ერთხელ მიუთითებს, რომ გათანაბრებითი ტრანსფერიდან მუნიციპალიტეტების შემოსავლები ძალიან მწირია, ამას ემატება ასევე ის, რომ სხვა საკუთარი შემოსავლების (გათანაბრებითი ტრანსფერიც მოქმედი კანონმდებლობით მუნიციპალიტეტის საკუთარ შემოსავალს წარმოადგენს) ოდენობაც ძალიან მიზეზულია მუნიციპალიტეტებში, მთლიანობაში კი ვღებულობთ მცირე ადგილობრივ ბიუჯეტებს და ქრონიკულად შეუსრულებელ ადგილობრივ, საკუთარ ვალდებულებებს.

მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტში გაუთვალისწინებელი გადასახდელების დასაფინანსებლად იქმნება სარეზერვო ფონდი, რომლის მოცულობა არ უნდა აღემატებოდეს წლიური ბიუჯეტით გათვალისწინებული ასიგნების საერთო მოცულობის 2%-ს. მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის სარეზერვო ფონდიდან თანხას მუნიციპალიტეტის მერის გადაწყვეტილების საფუძველზე, რომელიც შეიცავს ინფორმაციას თანხის ოდენობისა და მიზნობრიობის შესახებ, გამოყოფს მერიის შესაბამისი სტრუქტურული ერთეული. სარეზერვო ფონდთან დაკავშირებით საჭიროა აღინიშნოს, რომ საქართველოს მუნიციპალიტეტების საკრებულოების აბსოლუტურ უმრავლესობას არ აქვს მიღებული და დამტკიცებული მერიის სარეზერვო ფონდის ხარჯვის წესი.

ადგილობრივი საბიუჯეტო შემოსავლების გაზრდის უზრუნველსაყოფად საჭიროა გაზიარებულ იქნას უცხოური გამოცდილება და ადგილებზე შემოღებულ იქნას ადგილობრივი საშემოსავლო გადასახადი, რომელიც მნიშვნელოვნად უზრუნველყოფს ადგილობრივი ბიუჯეტების ეფექტურობის ზრდას.

სწორედ ფინანსური რესურსების ნაკლებობა არის მთავარი მიზეზი იმისა, რომ თვითმმართველობები ვერ ახდენენ საკუთარი უფლებამოსილებების შესრულებას, გამომდინარე აქედან ხშირ შემთხვევაში თვითმმართველობების მუშაობა არაეფექტური ხდება. „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ 90-ე მუხლის თანახმად, მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტი დამოუკიდებელია როგორც სხვა მუნიციპალიტეტის, ისე ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური და საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტისგან. რეალურად კი მდგომარეობა სულ სხვაა. სტატისტიკურ მონაცემებზე დაყრდნობით შეგვიძლია აღვნიშნოთ, რომ თითოეული ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთარი შემოსავლები (გათანაბრებითი ტრანსფერის გარდა) შეადგენს მათი ბიუჯეტის მთლიანი შემოსავლების 17–20 %-ს, მაშინ როცა ანალოგიური საშუალო მონაცემი ევროპის ქვეყნებში (მათ შორის პოსტსოციალისტურ ქვეყნებში) შეადგენს 35–40 %-ს. საკითხი საჭიროებს სამართლებრივ-ეკონომიკურ მოგვარებას. შექმნილი მდგომარეობა კი მნიშვნელოვნად უშლის ხელს რეალური თვითმმართველობის ჩამოყალიბებას.

როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ მუნიციპალიტეტებში ადგილობრივი საკითხების გადაწყვეტისას მნიშვნელოვნადაა დაქვეითებული მოქალაქეთა თანამონაწილეობის ხარისხი. „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ 86-ე მუხლის თანახმად მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე რეგისტრირებულ ამომრჩეველთა არანაკლებ 1 %-ს უფლება აქვს წარადგინოს პეტიცია ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების გადაწყვეტის მიზნით. ანუ მოქმედი კანონმდებლობით განსაზღვრულია მოქალაქეთა უფლებამოსილებები ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების ერთობლივად (საკრებულო, მერია, ადგილობრივი საზოგადოება) გადაწყვეტის მიმართულებით. საქართველოში კანონმდებლობის ამ უფლებით ფაქტიურად არცერთი მუნიციპალიტეტის მოქალაქეებს არ უსარგებლიათ. რაც კიდევ ერთხელ მიუთითებს მათ გულგრილ დამოკიდებულებაზე ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების გადაწყვეტის კუთხით.

კიდევ უფრო რთულად არის საქმე საკრებულოს სხდომებსა და კომისიების შეკრებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის კუთხით. „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ 87-ე მუხლის მიხედვით ნებისმიერ პირს უფლება აქვს წინასწარი შეტყობინების ან/და წინასწარი ნებართვის გარეშე დაესწროს მუნიციპალიტეტის საკრებულოს და მუნიციპალიტეტის საკრებულოს კომისიის საჯარო სხდომებს. მუნიციპალიტეტის საკრებულოს და მუნიციპალიტეტის საკრებულოს კომისიის საჯარო სხდომებზე დამსწრე პირებს უფლება აქვთ წინასწარი ნებართვის გარეშე, მაგრამ მხოლოდ სხდომის თავმჯდომარის თანხმობის შემთხვევაში, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს რეგლამენტით დადგენილი წესით დაუსვან შეკითხვები მომხსენებელს და თანამომხსენებელს, გააკეთონ განმარტება და განცხადება, წარადგინონ ინფორმაცია. აღნიშნული უფლებებითაც ფაქტიურად არ სარგებლობენ საქართველოს მოქალაქეები. მოქალაქეების ასეთი დამოუკიდებულება კი ხშირად უზიარებელია მუნიციპალიტეტის თანამდებობის პირს სრულყოფილად არ შეასრულოს მათზე დაკისრებული და კანონით გათვალისწინებული ვალდებულებები.

„ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ 88-ე მუხლის თანახმად მუნიციპალიტეტის მერი და საკრებულოს წევრი ვალდებული არიან წელიწადში ერთხელ მაინც, არაუგვიანეს 1 ნოემბრისა, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს შესაბამისი დადგენილებით განსაზღვრული წესით მოაწყონ საჯარო შეხვედრები მუნიციპალიტეტის ამომრჩეველებთან და წარუდგინონ მათ ანგარიში გაწეული მუშაობის შესახებ. ანგარიშის განხილვისას უპასუხონ მუნიციპალიტეტის ამომრჩეველთა მიერ დასმულ შეკითხვებს. მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე რეგისტრირებულ ამომრჩეველს უფლება აქვს, შეუზღუდავად დაესწროს მუნიციპალიტეტის მერის და საკრებულოს წევრის საჯარო ანგარიშების განხილვას. აღნიშნულ მუხლში ასევე აღნიშნულია, რომ მუნიციპალიტეტის შესაბამისი ორგანოები ვალდებული არიან, უზრუნველყონ მუნიციპალიტეტის მერის და საკრებულოს წევრის მიერ გაწეული მუშაობის შესახებ ამ კანონით გათვალისწინებული ანგარიშების გამოქვეყნება. მუნიციპალიტეტებში ამ კუთხითაც ძალიან მძიმედ არის მდგომარეობა და მუნიციპალიტეტების უმრავლესობაში ფაქტიურად არ ხდება კანონით გათვალისწინებული ვალდებულების შესრულება, საქმეს ართულებს ისიც, რომ მოქალაქეებიც არ თხოვენ მათ მიერ არჩეულ მუნიციპალიტეტის მერსა და საკრებულოს წევრებს, შეასრულონ ამ კუთხით მათზე დაკისრებული ვალდებულებები.

კიდევ უფრო რთულად არის მუნიციპალიტეტებში საქმე ადგილობრივი ბიუჯეტის პროექტის შედგენისას, მიუხედავად იმისა, რომ მუნიციპალიტეტები საჯაროდ აქვეყნებს მომავალი წლის ბიუჯეტის პროექტს, მოქალაქეები მაინც არ მონაწილეობენ ბიუჯეტის ფორმირებაში და თავის წინადადებებს და მოსაზრებებს არ თავაზობენ მუნიციპალიტეტის მერიებს. გამომდინარე აქედან ხშირ შემთხვევაში საკრებულოს მიერ დამტკიცებული ადგილობრივი ბიუჯეტი მოქალაქეებსა და მერიას შორის დაპირისპირების საგანი ხდება, რადგანაც როგორც მოქალაქეები ამბობენ, ადგილობრივი ბიუჯეტით არ ხდება მნიშვნელოვანი საჭირობო საკითხების გადაჭრა.

„ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ 140-ე მუხლის თანახმად მუნიციპალიტეტის საკრებულოს გადაწყვეტილებით, არაუმეტეს წელიწადში ერთხელ, საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით მოწვეულმა აუდიტორმა შეიძლება ჩაატაროს მუნიციპალიტეტის ორგანოების საქმიანობის დამოუკიდებელი აუდიტი. საკრებულო დამოუკიდებელი აუდიტის ჩატარების შესახებ გადაწყვეტილებას იღებს სიითი შემადგენლობის არანაკლებ ერთი მესამედის მოთხოვნით. დამოუკიდებელი აუდიტორის ანგარიში და დასკვნა

წარედგინება საკრებულოს, ეგზავნება სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს და ქვეყნდება საჯაროდ. ხშირ შემთხვევაში მუნიციპალიტეტების უმრავლესობაში არ ხდება დამოუკიდებელი აუდიტის მიერ შედგენილი ანგარიშის საჯაროდ გამოქვეყნება. აღნიშნული მიმართულებით არც მოქალაქეები არ იჩენენ შესაბამის ინტერესს, რაც კიდევ ერთხელ მიუთითებს, რომ მოქალაქეები სუბიექტური თუ ობიექტური მიზეზების გამო არ არიან დაინტერესებულნი, თუ როგორ მუშაობენ მათ მიერ არჩეული მერი და საკრებულო და იხარჯება თუ არა ეფექტურად ადგილობრივი ბიუჯეტის საჯარო ფინანსები.

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე შეგვიძლია აღვნიშნოთ, რომ მუნიციპალიტეტების დონეზე ფაქტიურად დარღვეულია სუბიექტებს შორის ურთიერთობის შემდეგი პრინციპი;

მოქალაქე → თვითმმართველობა → რეგიონი → ცენტრალური ხელისუფლება

აღნიშნულიდან გამომდინარე, მნიშვნელოვნადაა დასახვეწი სახელმწიფოში თვითმმართველობის აღქმის თავისებურებანი და აუცილებელია მოქალაქეები გავათვითცნობიეროთ მათ უფლებებსა და მოვალეობებში, რათა ისინი გავხადოთ ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების გადაწყვეტისას საკრებულოსთან და მერიასთან ერთად პროცესების თანამონაწილენი. ასეთი მიდგომით მნიშვნელოვნად გაუმჯობესდება ადგილებზე საერთო სოციალური მდგომარეობა, რაც მთლიანობაში ადგილობრივი ეკონომიკური და პოლიტიკური სტაბილურობის გარანტიაა.

შექმნილი მდგომარეობიდან გამომდინარე შეგვიძლია აღვნიშნოთ, რომ რეალური თვითმმართველობის ჩამოყალიბების მიმართულებით მნიშვნელოვანი პრობლემები, რომელიც ჯერ კიდევ ხელს უშლის ადგილობრივი ეკონომიკის და მოსახლეობის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესებას, არის შემდეგი:

- ა) ადგილობრივი თვითმმართველობების ფინანსური სისუსტე;
- ბ) მოქალაქეების აქტივობის დაბალი დონე;
- გ) ადგილობრივი კვალიფიციური კადრების ნაკლებობა;
- დ) მუნიციპალიტეტებში დასაქმებული პირების კარიერული წინსვლის ფაქტიური არარსებობა;
- ე) მუნიციპალიტეტების კომპეტენციების დაბალი დონე, ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების გადაწყვეტისას;
- ვ) ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლების უფლებამოსილებების მნიშვნელოვანი აღრევა;
- ზ) ადგილობრივ მუნიციპალიტეტებში დასაქმებული პირების გადამზადების დაბალი დონე;
- თ) ადგილობრივ მუნიციპალიტეტებში დასაქმებულ პირებში სტაბილურობის განცდის არარსებობა, დაკავებული სამსახურებრივი პოზიციის შენარჩუნებასთან დაკავშირებით;
- ი) ყოველი ადგილობრივი არჩევნების ჩატარებისას, მუნიციპალიტეტებში ხშირი რეორგანიზაცია და შტატების შემცირება;
- კ) არასტაბილური და არამდგრადი მუნიციპალური საჯარო სამსახური.

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე მუნიციპალური მართვის გაუმჯობესების კუთხით ცენტრალურ, რეგიონულ და ადგილობრივ დონეებზე ჯერ კიდევ ბევრია გასაკეთებელი, რათა არსებული თვითმმართველობა დაუახლოვდეს რეალურ თვითმმართველობას. აღნიშნულ პროცესში კი უაღრესად მნიშვნელოვანია მოქალაქეების ჩართულობის ხარისხის მნიშვნელოვანი

ზრდა. მსოფლიო პრაქტიკა ცხადყოფს, რომ მოქალაქეების ჩართულობის გარეშე რეალური თვითმმართველობა ფაქტიურად წარმოუდგენელია.

საჭიროა აღინიშნოს, ყველა ქვეყნის მუნიციპალიტეტებს, მათ შორის საქართველოს მუნიციპალიტეტებსაც გააჩნიათ საკუთარი და დელეგირებული უფლებამოსილებები.

„ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ მე-15 მუხლის თანახმად საქართველოში მუნიციპალიტეტებს გააჩნიათ:

- ა. საკუთარი უფლებამოსილებები;
- ბ. დელეგირებული უფლებამოსილებები.

კანონმდებლობის შესაბამისად საკუთარ უფლებამოსილებას მუნიციპალიტეტები ახორციელებენ დამოუკიდებლად საკუთარი პასუხისმგებლობით. დელეგირებული უფლებამოსილება არის ზემდგომი ორგანოს (სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკა) უფლებამოსილება, რომელიც მუნიციპალიტეტებს გადაეცემა კანონის საფუძველზე ან კანონმდებლობის შესაბამისად დადებული ხელშეკრულების საფუძველზე, სათანადო მატერიალური და ფინანსური უზრუნველყოფით.

მუნიციპალიტეტების საკუთარი უფლებამოსილებები საკმაოდ ვრცელია. ქვემოთ მოვიყვანოთ იმ უფლებამოსილებებს, რომელთა განხორციელებასაც მუნიციპალიტეტები ფაქტიურად ვერ ახდენენ. „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ მე-16 მუხლის მე-2 ნაწილის თანახმად საკუთარი უფლებამოსილებებია:

ა. მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის პროექტის მომზადება, განხილვა და დამტკიცება, დამტკიცებულ ბიუჯეტში ცვლილებების შეტანა, ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის მოსმენა და შეფასება. საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად საბიუჯეტო სახსრების განკარგვა, სახაზინო ფინანსური ოპერაციებისა და საბანკო ტრანზაქციების წარმოება; საქართველოს მუნიციპალიტეტების უმრავლესობაში აღნიშნული საკუთარი უფლებამოსილების განხორციელება მნიშვნელოვანი ხარვეზების ფონზე მიმდინარეობს. გამომდინარე იქედან რომ მუნიციპალიტეტებს აქვთ ძალიან მცირე ადგილობრივი საკუთარი შემოსავლები (ადგილობრივი შემოსავლების წილი მთლიან ადგილობრივ ბიუჯეტში 17–20%-ია) ამიტომ ბიუჯეტების პროექტის შედგენაც ცენტრალური ხელისუფლების მითითებითა და რეკომენდაციებით მიმდინარეობს. კრიტიკას ვერ უძლებს ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის მოსმენის და შეფასების პრაქტიკაც. ფაქტიურად არ არსებობს ის კრიტერიუმები რომლის საშუალებითაც მოხდება ბიუჯეტის შეფასება. ხშირ შემთხვევაში ბიუჯეტის შესრულების დროს ადგილი აქვს სუბიექტურ მიდგომებს, რითაც მნიშვნელოვნად ილახება მუნიციპალიტეტების ინტერესები. პრობლემებია ადგილობრივი საბიუჯეტო სახსრების განკარგვის მიმართულებით, რადგანაც ადგილობრივი მუნიციპალიტეტების დამოუკიდებლობის ხარისხი სახსრების განკარგვისას ძალიან დაბალია. მუნიციპალიტეტები ადგილობრივი დამოუკიდებელი ბიუჯეტების არ-არსებობის გამო მთლიანად ცენტრალურ ხელისუფლებაზე არიან დამოკიდებულნი.

ბ. ადგილობრივი მნიშვნელობის ბუნებრივი რესურსების, მათ შორის წყლისა და ტყის რესურსების და მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული მიწის რესურსების, მართვა კანონით დადგენილი წესით;

აღნიშნული საკუთარი უფლებამოსილების განხორციელებას მუნიციპალიტეტები ფაქტიურად ვერ ახორციელებენ, ადგილობრივი წყლის, ტყის და მიწის რესურსების არ-არსებობის გამო. მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს მთავრობა ვალდებული იყო 2016

წლის 1 იანვრამდე მოემზადებინა და საქართველოს პარლამენტისათვის წარედგინა შესაბამისი კანონპროექტი ადგილობრივი მნიშვნელობის ბუნებრივი რესურსების, მათ შორის წყლისა და მიწის რესურსების განსაზღვრის მიზნით, ამ დრომდე შესრულებული არ არის და აღნიშნული მიმართულებით მუნიციპალიტეტები ვერ ახორციელებენ კანონმდებლობით დაკისრებულ საკუთარ უფლებამოსილებებს. ასეთი მიდგომით კიდევ უფრო ილახება მუნიციპალიტეტების უფლებები და ისინი ვერ ახდენენ საერთაშორისო კონვენციებით განსაზღვრული იმ ძირითადი უფლებამოსილების გამხორციელებას, როგორცაა ადგილობრივო მოსახლეობისათვის მნიშვნელოვანი ადგილობრივი სერვისების მიწოდება, რითაც მუნიციპალიტეტები შორდება საკუთარ მოსახლეობას. იმედია საქართველოს მთავრობის მიერ დაჩქარდება ამ მეტად მნიშვნელოვანი საკითხის მოგვარება.

გ. ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლების შემოღება და გაუქმება კანონით დადგენილი წესით. მათი განაკვეთების დადგენა კანონით გათვალისწინებული ზღვრული ოდენობის ფარგლებში; ადგილობრივი მოსაკრებლების ამოღება;

ამჟამად საქართველოს მუნიციპალიტეტების კომპეტენციები ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლების შემოღების კუთხით მეტად სავალალოა და კრიტიკას ვერ უძლებს. მუნიციპალიტეტებში არ არსებობს არანაირი ადგილობრივი გადასახადები, გარდა ერთი ქონების გადასახადისა, რომლის შემოღების კომპეტენციაც ცენტრალური ხელისუფლების კომპეტენციაა და მუნიციპალიტეტების უფლებამოსილება ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლების შემოღების კუთხით ფიქციას წარმოადგენს. კარგი იქნება თუ ამ მიმართულებით საქართველოს მუნიციპალიტეტებში დაინერგება ევროპული და ამერიკული გამოცდილება და შემოღებული იქნება ადგილობრივი საშემოსავლო გადასახადი, ასევე დღეს მოქმედი საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადებიდან (დღგ, მოგება) გარკვეული ნაწილი დარჩება ადგილობრივ ბიუჯეტებში. სავსებით შესაძლებელია განხორციელდეს და დაინერგოს ეს ინოვაციური მიდგომები მუნიციპალიტეტებში, თუნდაც ცენტრიდან მისაღები გათანაბრებითი ტრანსფერის პროპორციულად შემცირების ხარჯზე, რადგანაც ასეთი მიდგომით მნიშვნელოვნად გაიზრდება ადგილობრივი მუნიციპალიტეტების დაინტერესება ადგილობრივი საბიუჯეტო შემოსავლების დივერსიფიკაციის მიმართულებით და მნიშვნელოვნად გაზრდის მათ ანგარიშვალდებულებას ადგილობრივი ბიზნეს სექტორის მიმართ. ასევე აუცილებელია ადგილობრივმა მუნიციპალიტეტებმა მოახდინოს ისეთი სფეროებიდან გადასახადების ადმინისტრირება, რომელი სფეროებიდანაც შემოსავლების სამსახური ფაქტიურად ვერ ახდენს გადასახადების ამოღებას. კერძოდ ასეთი სფეროებია: ბინის გამქირავებლები, ტრანსპორტით მომსახურების (მათ შორის ტაქსი) განმახორციელებელი პირები, ავტომანქანების შემკეთებელი პირები, რეპეტიტორები და სხვა. ასეთი კატეგორიის პირებს უნდა განესაზღვროთ მინიმალური გადასახადი ან მოსაკრებელი, რომელთა ამოღებას განახორციელებს ადგილობრივი მუნიციპალიტეტები. ამჟამად ამ კუთხით არსებული მდგომარეობა ვერანაირ კრიტიკას ვერ უძლებს. შექმნილი მდგომარეობით კი მნიშვნელოვნად ილახება მუნიციპალიტეტების საბიუჯეტო-საფინანსო ინტერესები. იმედია ამ სფეროში არსებული მდგომარეობის გამოსწორებით დაინტერესდება მთავრობა და მიღებული იქნება ისეთი კანონი, რომელიც მნიშვნელოვნად გაზრდის მუნიციპალიტეტების დამოუკიდებლობის ხარისხს აღნიშნული მიმართულებით.

დ. მუნიციპალიტეტების სივრცით-ტერიტორიული დაგეგმვა და შესაბამის სფეროში ნორმებისა და წესების განსაზღვრა; ქალაქთმშენებლობითი დოკუმენტაციის, მათ შორის, მიწათსარგებლობის

გენერალური გეგმის, განაშენიანების რეგულირების, დასახლებათა ტერიტორიების გამოყენებისა და განაშენიანების რეგულირების წესების დამტკიცება;

საჭიროა აღინიშნოს, რომ აღნიშნული მიმართულებით საქართველოს მუნიციპალიტეტებში დღეს არსებული მდგომარეობა კრიტიკას ვერ უძლებას. არ არსებობს სივრცით-ტერიტორიული დაგეგმვა, შესაბამის სფეროში არ არის განსაზღვრული საჭირო ნორმები და წესები. არ არსებობს ქალაქთმშენებლობითი დოკუმენტაცია, მათ შორის მიწათსარგებლობის გენერალური გეგმები, არ არის დადგენილი განაშენიანების რეგულირების წესები. მიუხედავად იმისა, რომ უკვე 10 წელზე მეტია რაც მიმდინარეობს საუბრები ამ მიმართულებით, მდგომარეობა მუნიციპალიტეტებში ძალიან რთულია და ფაქტიურად მუშაობაც კი არ არის დაწყებული ამ კუთხით. შექმნილი მდგომარეობა მნიშვნელოვნად აუარესებს მუნიციპალიტეტების მდგომარეობას, ხელს უწყობს უკანონო მშენებლობების წამოწყებას, მათ შორის მრავალსართულიან ბინებზე უკანონო მიშენებებს, რაც ადგილობრივი მოსახლეობის სამართლიან გულისწყრომას იწვევს. აუცილებელია მუნიციპალიტეტებმა ამ კუთხით მოიძიონ როგორც საბიუჯეტო ასევე არასაბიუჯეტო თანხები, რათ შეადგინონ ეს გეგმები, რაც უფრო პროგნოზირებადს და შედეგზე ორიენტირებულს გახდის მათ შემდგომ ფუნქციონირებას. ასეთი გეგმების შედგენის შემდეგ მუნიციპალიტეტების საქმიანობა არ იქნება ქაოსური და მნიშვნელოვნად შეიცვლება დღეს არსებული მანკიერი პრაქტიკა აღნიშნული მიმართულებით.

ე. მყარი (საყოფაცხოვრებო) ნარჩენების შეგროვება და გატანა;

ამ კუთხით მუნიციპალიტეტებში მეტად მძიმე მდგომარეობაა. მწირი საბიუჯეტო შემოსავლების და დაუხვეწავი საკანონმდებლო ბაზის გამო მუნიციპალიტეტები ეფექტურად ვერ უზრუნველყოფენ ნარჩენების გატანას და მართვას. აუცილებელია საერთაშორისო დონორ ორგანიზაციებთან თანამშრომლობის გზით მნიშვნელოვნად გაუმჯობესდეს ამ მიმართულებით მუნიციპალიტეტების მდგომარეობა, რათა მათ მოახდინონ ამ მეტად მნიშვნელოვანი და მოსახლეობისათვის საჭირობო საკითხის ოპერატიულად მოგვარება. აღნიშნული მიმართულებით კიდევ უფრო რთულად დგას საქმე მუნიციპალიტეტების სოფელ ტერიტორიებზე. მუნიციპალიტეტები მწირი საბიუჯეტო შემოსავლების და არასაკმარისი სპეციალური ტექნიკის გამო ვერ უზრუნველყოფენ მოსახლეობიდან მყარი (საყოფაცხოვრებო) ნარჩენების გამოტანას. არ არსებობს ადგილობრივი გადამამუშავებელი საწარმოები, უცნობია როგორ განხორციელდება ნარჩენების შეგროვება, ნარჩენების რა რაოდენობაა მოსალოდნელი წლის განმავლობაში, საერთოდ როგორია მუნიციპალიტეტების სტრატეგია ნარჩენების მართვის სფეროში. შექმნილი მდგომარეობა უარყოფითად აისახება მოსახლეობის საერთო კეთილდღეობაზე და მათ სამართლიან გულისწყრომას იწვევს. საჭიროა მთავრობის ხელშეწყობით სწრაფად შეიცვალოს მუნიციპალიტეტებში ამ მიმართულებით დღეს არსებული მძიმე მდგომარეობა.

ვ. წყალმომარაგების (მათ შორის ტექნიკური წყლით მომარაგების) და წყალანირების უზრუნველყოფა; ადგილობრივი მნიშვნელობის სამელიორაციო სისტემის განვითარება;

ამ კუთხით მუნიციპალიტეტებში მდგომარეობა მეტად რთულია. მუნიციპალიტეტები ვერ ახდენენ საკუთარი მოსახლეობის უზრუნველყოფას სასმელი წყლით და ვერ უზრუნველყოფენ სამელიორაციო სისტემის განვითარებას. „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ 163-ე მუხლის თანახმად მუნიციპალიტეტები სასმელი წყლის მიწოდებას და წყალანირებით მომსახურებას უზრუნველყოფს შესაბამისი ლიცენზიატი კერძო სამართლის სუბიექტების საშუალებით იმ დასახლებებში, სადაც სასმელი წყლის მიწოდებას და წყალანირების

მომსახურებას შესაბამისი ლიცენზიატი მიმწოდებელი არ ახორციელებს. ამჟამად სასმელი წყლისა და წყალანირებით მომსახურებას უზრუნველყოფს სახელმწიფოს მიერ დაფუძნებული „გაერთიანებული წყალმომარაგების კომპანია“. მიუხედავად იმისა, რომ აღნიშნული სერვისების მიწოდება მუნიციპალიტეტების საკუთარ უფლებამოსილებას წარმოადგენს, მდგომარეობა სულ სხვაა და მუნიციპალიტეტები ვერ უზრუნველყოფენ ამ უფლებამოსილების განხორციელებას. შექმნილი მდგომარეობიდან გამომდინარე მეტად მძიმედ არის საქმე სასმელი წყლის მიწოდების კუთხით, საერთოდ კრიტიკას ვერ უძლებს მუნიციპალიტეტებში წყალანირების მდგომარეობა. შექმნილი მდგომარეობა სასწრაფოდ საჭიროებს ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან შესაბამის რეაგირებას. კიდევ უფრო რთულად არის საქმე ადგილობრივი მნიშვნელობის სამელიორაციო სისტემების განვითარების მიმართულებით. მუნიციპალიტეტები საბიუჯეტო სახსრების არ-არსებობის გამო ვერ უზრუნველყოფენ ამ საკუთარი უფლებამოსილების განხორციელებას. სამელიორაციო მეურნეობის განვითარებას თავისი კომპეტენციის ფარგლებში ახორციელებს სოფლის მეურნეობის სამინისტრო.

ზ. მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციულ საზღვრებში რეგულარული სამგზავრო გადაყვანის ნებართვის გაცემა; მოსახლეობის მუნიციპალური ტრანსპორტით მომსახურების ორგანიზება;

მოუწესრიგებელი საკანონმდებლო ბაზის გამო თვითმმართველ თემებში ამ კუთხით მდგომარეობა საგანგაშოა. აღნიშნულ სფეროში მუნიციპალური ტრანსპორტით მომსახურების ორგანიზება ხორციელდება მხოლოდ თვითმმართველ ქალაქებში, ხოლო თვითმმართველ თემებში ეს საკითხი კვლავ ღიადაა არის დარჩენილი. მიუხედავად ცენტრალური მთავრობის მრავალი მცდელობისა და დაპირებისა ამ საჭირობოტო თემის გადაწყვეტა არ ხდება, რაც მნიშვნელოვან პრობლემებს უქმნის ადგილობრივ მოსახლეობას, რაც გამოიხატება იმაში, რომ ადგილობრივი ხელისუფლებები ვეღარ ახდენენ გარკვეული კატეგორიის პირებისათვის (ომის მონაწილეები, ინვალიდები, უსინათლო პირები, მრავალშვილიანი ოჯახები, მარტოხელა დედები და სხვა) მგზავრობის ღირებულების ნაწილობრივ სუბსიდირებას, რაც მოსახლეობის სამართლიან გულისწყრომას იწვევს, შექმნილი მდგომარეობით კი მნიშვნელოვნად ილახება მუნიციპალიტეტების უფლებები, დამოუკიდებლად, თავისი პასუხისმგებლობის ქვეშ განახორციელოს ეს მეტად მნიშვნელოვანი საკუთარი უფლებამოსილება. არსებული კუთხით შექმნილი მდგომარეობა ასევე მნიშვნელოვან ფინანსურ ზიანს აყენებს ადგილობრივ ბიუჯეტებს, რაც გამოიხატება ტრანსპორტის სფეროში მომუშავე პირების მხრიდან ბიუჯეტში ძალიან მწირი თანხების მობილიზებით. საკითხი საჭიროებს სამართლებრივ მოგვარებას, რათა სწრაფად შემღონ თვითმმართველმა თემებმა კანონმდებლობით მათზე დაკისრებული ამ საკუთარი უფლებამოსილების შესრულება.

თ. გარე ვაჭრობის, გამოფენების, ბაზრებისა და ბაზრობების რეგულირება;

თვითმმართველ თემებში აღნიშნული მიმართულებით მდგომარეობა კრიტიკას ვერ უძლებს. არასწორი და დაუხვეწავი საკანონმდებლო ბაზის გამო ისინი ვერ ახდენენ გარე ვაჭრობის, გამოფენების, ბაზრებისა და ბაზრობების რეგულირებას. შექმნილი მდგომარეობიდან გამომდინარე მუნიციპალიტეტების ტერიტორიებზე ქაოტურად მიმდინარეობს გარე ვაჭრობები, ხშირ შემთხვევაში გარე ვაჭრობის მიმდევარი პირები მნიშვნელოვნად უშლიან ხელს ადგილობრივი მოქალაქეების სამართლიან უფლებას გადაადგილდნენ ქალაქის ქუჩების ტროტუარებზე. ადგილობრივი მუნიციპალიტეტები ფაქტიურად ვერ უზრუნველყოფენ ამ მეტად მნიშვნელოვანი საკითხის მოგვარებას. საჭიროა ამ მიმართულებით ცენტრალური

ხელისუფლების მნიშვნელოვანი გააქტიურება, რათა გაიზარდოს ადგილობრივი მთავრობების კომპეტენციები და შესაძლებლობები გარე ვაჭრობის, გამოფენების, ბაზრებისა და ბაზრობების რეგულირების მიმართულებით. საკითხის მოგვარება უკვე ათეულია წლებია არ ხდება.

ი. გარე რეკლამის განთავსების რეგულირება;

ამ სფეროში შეიძლება ითქვას, რომ საკანონმდებლო ბაზა მოწესრიგებულია, მუნიციპალიტეტებში მდგომარეობა მაინც რთულია. დაკვირვებებმა გვიჩვენა, რომ საქართველოს მუნიციპალიტეტების აბსოლუტურ უმრავლესობაში გარე რეკლამის განთავსება რეგულირებული არ არის. ქოტურად ახდენენ სხვადასხვა ფიზიკური და იურიდიული პირები თავიანთი რეკლამების განთავსებას მუნიციპალიტეტების ტერიტორიაზე, სანაცვლოდ კი ადგილობრივ ბიუჯეტებში საერთოდ არ იხდიან თანხებს. საკითხი ადგილობრივი ხელისუფლებების მხრიდან საჭიროებს სამართლებრივ მოგვარებას და ადმინისტრირების გამკაცრებას ამ კუთხით.

კ. მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული ქონების მართვა და განკარგვა ამ კანონითა და საქართველოს სხვა საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტებით დადგენილი წესით;

აღნიშნული კუთხით საკანონმდებლო ბაზა შეიძლება ითქვას, რომ მოწესრიგებულია, თუმცა ხშირად მუნიციპალიტეტები დამოუკიდებლად ვერ ახდენენ ამ საკუთარი უფლებამოსილების განხორციელებას. ხშირად თბილისში რეგისტრირებული იურიდიული პირები (სს „სილქნეტი“, სს „ენერგო-პრო ჯორჯია“, შპს „მაგთიკომი“, შპს „ჯეოსელი“ და სხვა) სარგებლობენ მუნიციპალიტეტების საკუთრებაში არსებული ქონებით (ელ.ენერგიის ბოძები და სხვა), მაშინ როცა ადგილობრივ ბიუჯეტებში არაფერს არ იხდიან. საჭიროა ამ კუთხით დაიხვეწოს ადგილობრივი საკანონმდებლო ბაზა და ადგილობრივი საკრებულოების მიერ დადგინდეს საფასურის ის ოდენობა, რომელიც უნდა გადაიხადონ კერძო კომპანიებმა ადგილობრივი ქონების სარგებლობის უფლებისათვის. საკითხის სამართლებრივად მოგვარების შემთხვევაში მნიშვნელოვნად გაიზარდება ადგილობრივი ბიუჯეტების საშემოსავლო ნაწილი, ასევე ლეგალური სახე მიეცემა ადგილებზე ამ კომპანიების საქმიანობასაც.

ლ. შინაური ცხოველების ყოლის წესების დადგენა და უპატრონო ცხოველებთან დაკავშირებული საკითხების გადაწყვეტა;

აღნიშნული საკითხი მუნიციპალიტეტების უმრავლესობაში დღესაც მოუგვარებელია. მიუხედავად იმისა, რომ ამ საკითხის მოგვარება ადგილობრივი მუნიციპალიტეტების საკუთარ უფლებამოსილებას წარმოადგენს, ისინი მაინც ვერ ახდენენ ამ საკითხის გადაწყვეტას. შინაური ცხოველების ყოლის წესები დადგენილი არ არის, რაც მნიშვნელოვან პრობლემას უქმნის ადგილობრივ მოქალაქეებს. საჭიროა ამ კუთხით გაზიარებულ იქნას უცხოეთის გამოცდილება და სწრაფად მოხდეს ცენტრალური ხელისუფლების ფინანსური დახმარებით მუნიციპალიტეტების ტერიტორიაზე შინაური ცხოველები ყოლის წესების დადგენა, ასევე უპატრონო ცხოველებთან დაკავშირებული საკითხების ოპერატიულად გადაწყვეტა.

მ. სასაფლაოების მოწყობა და მოვლა-პატრონობა;

აღნიშნული კუთხით მუნიციპალიტეტების ტერიტორიაზე მდგომარეობა რთულია. მუნიციპალიტეტები ობიექტური თუ სუბიექტური მიზეზების გამო ვერ უზრუნველყოფენ სასაფლაოების მოწყობას და მათ მოვლა-პატრონობას. შექმნილი მდგომარეობა ხელს უწყობს სასაფლაოების ტერიტორიების ქოტურად გამოყენებას, რაც ადგილობრივი მოქალაქეების სამართლიან გულისწყრომას იწვევს. აუცილებელია მუნიციპალიტეტებმა როგორც საკუთარი ასევე მოზიდული არასაბიუჯეტო თანხებით მოახდინონ უკვე არსებული სასაფლაოების

მოწყობა და მათი მოვლა-პატრონობა. ბევრ მუნიციპალიტეტში მნიშვნელოვანი პრობლემებია შექმნილი ახალი სასაფლაოების მოწყობის კუთხით, რადგანაც მიწების უმრავლესობა უკვე პრივატიზებულია კერძო და იურიდიულ პირებზე, გამომდინარე აქედან სწრაფადაა აუცილებელი მუნიციპალიტეტებმა თავის საკუთრებაში დაირეგისტრირონ ის სასოფლო და არასასოფლო მიწები, რომლებიც შემდეგ გამოყენებული იქნება სასაფლაოების მოწყობისათვის. საკითხი მეტად აქტუალურია და ადგილობრივი ხელისუფლებების მხრიდან სწრაფ რეაგირებას მოითხოვს.

ნ. უსახლკაროთა თავშესაფრით უზრუნველყოფა და რეგისტრაცია;

საქართველოს მუნიციპალიტეტებში ამ კუთხით მდგომარეობა რთულია. ბევრ მუნიციპალიტეტში არათუ თავშესაფრით უზრუნველყოფის საკითხი, არამედ უსახლკაროთა რეგისტრაციაც კი არ არის განხორციელებული. მიუხედავად იმისა, რომ ამ საკითხის მოგვარება ადგილობრივი ხელისუფლების საკუთარი უფლებამოსილებაა, მდგომარეობა მაინც რთულია. ხშირად მუნიციპალიტეტები მწირი ადგილობრივი შემოსავლების გამო ვერ უზრუნველყოფენ ამ საკითხის გადაწყვეტას. საჭიროა ამ საკითხის მოსაგვარებლად მუნიციპალიტეტებმა მოიძიონ როგორც საბიუჯეტო, ასევე არასაბიუჯეტო თანხები და სწრაფად მოახდინონ ამ მეტად მნიშვნელოვანი პრობლემის გადაწყვეტა. საკითხის გადაწყვეტისას მუნიციპალიტეტებმა უნდა გამოიყენონ უცხოეთის გამოცდილება, რაც გამოიხატება იმაში, რომ ადგილობრივმა მუნიციპალიტეტებმა უსახლკარო პირების თავშესაფრით უზრუნველყოფისათვის დააფუძნონ ადგილობრივი არაკომერციული (არასამეწარმეო) იურიდიული პირები, რომელსაც ეყოლებათ თავისი ხელმძღვანელები და ორგანიზებულად მოხდება უსახლკარო პირების მომსახურება. საკითხი საჭიროებს სამართლებრივ მოგვარებას, რათა კიდევ უფრო არ გართულდეს მუნიციპალიტეტებში არსებული უსახლკარო პირების სოციალური მდგომარეობა. მუნიციპალიტეტების უმრავლესობაში უსახლკარო მოქალაქეებს ღია ცის ქვეშ უხდებოდათ ღამის გათევა, რაც კიდევ უფრო აუტანელს ხდის მათ მდგომარეობას.

ო. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანო უფლებამოსილია განახორციელოს ღონისძიებები დასაქმების ხელშეწყობის, სოფლის მეურნეობის, მათ შორის, სასოფლო-სამეურნეო კოოპერაციის, მხარდაჭერისა და ტურიზმის განვითარების, სოციალური დახმარებისა და ჯანდაცვის, ადგილობრივ დონეზე ახალგაზრდული პოლიტიკის განვითარების ხელშეწყობის, მასობრივი სპორტის ხელშეწყობის, გარემოს დაცვის, საზოგადოებრივი განათლების, გენდერული თანასწორობის ხელშეწყობის, ადგილობრივი მნიშვნელობის არქივის წარმოების, ცხოვრების ჯანსაღი წესის დამკვიდრების, ადამიანის ჯანმრთელობისათვის უსაფრთხო გარემოს შექმნის, მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე ინვესტიციების მოზიდვის, ინოვაციური განვითარების მხარდაჭერის და სხვა მიზნით.

მიუხედავად იმისა, რომ ადგილობრივ მუნიციპალიტეტებს გარდა კანონით განსაზღვრული საკუთარი უფლებამოსილებებისა უფლება აქვთ იზრუნონ ზემოაღნიშნული საკითხების გადაწყვეტაზე, მდგომარეობა ადგილებზე კრიტიკას ვერ უძლებს. ხშირ შემთხვევაში მუნიციპალიტეტები მწირი ადგილობრივი საბიუჯეტო შემოსავლების გამო ვერ ახდენენ აღნიშნული საკითხების გადაწყვეტას. გამომდინარე აქედან მუნიციპალიტეტების უმრავლესობაში რთულად არის საქმე ახალგაზრდული პოლიტიკის განვითარების ხელშეწყობის, ასევე მასობრივი სპორტის, გარემოს დაცვის, საზოგადოებრივი განათლების, გენდერული თანასწორობის და გარემოს დაცვის ხელშეწყობის კუთხით. არასაკმარისი საბიუჯეტო თანხების გამო მუნიციპალიტეტები ვერ უზრუნველყოფენ ადამიანების ჯანმრთელობისათვის უსაფრთხო

გარემოს შექმნას, მუნიციპალიტეტების ტერიტორიაზე ინვესტიციების მოზიდვას და ინოვაციური განვითარების მხარდაჭერას.

როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ მუნიციპალიტეტებში ხშირ შემთხვევაში პრობლემებია საკუთარი უფლებამოსილებების შესრულების მიმართულებით. საკითხი ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლებების მხრიდან, რეგიონული ხელისუფლების მონაწილეობითა და მხარდაჭერით საჭიროებს სწრაფად მოგვარებას. წინააღმდეგ შემთხვევაში კიდევ უფრო გართულდება მუნიციპალიტეტებში ამ კუთხით დღეს არსებული მდგომარეობა, რაც ადგილობრივი მოქალაქეების სოციალურ-ეკონომიკურ მდგომარეობას გააუარესებს, მთლიანობაში საფრთხე დაემუქრება ადგილობრივი მუნიციპალიტეტების სტაბილურ და მდგრად განვითარებას.

გარდა ზემოდ აღნიშნული საკუთარი უფლებამოსილებისა მუნიციპალიტეტებს გააჩნიათ დელეგირებული უფლებამოსილებებიც. დელეგირებული უფლებამოსილების წესი და პირობები რეგულირდება მოქმედი კანონმდებლობით. „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ მე-17 მუხლის თანახმად;

სახელმწიფო ან ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლების ორგანოს მიერ მუნიციპალიტეტისათვის უფლებამოსილებების დელეგირება შეიძლება შესაბამისად საქართველოს საკანონმდებლო აქტით ან ავტონომიური რესპუბლიკის კანონით, აგრეთვე საქართველოს ან ავტონომიური რესპუბლიკის კანონმდებლობის საფუძველზე დადებული ხელშეკრულებით, სათანადო მატერიალური და ფინანსური რესურსების გადაცემით;

პრაქტიკაში ადგილობრივ მუნიციპალიტეტებზე ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან ხდება ძირითადად უფლებამოსილების დელეგირება საზოგადოებრივი ჯანდაცვის და სამხედრო სავალდებულო სამსახურში გაწვევის მიმართულებით, სწორედ ამ უფლებამოსილებების დელეგირებას ახდენენ ცენტრალური და ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლებები ადგილობრივ მუნიციპალიტეტებზე. მუნიციპალიტეტებზე შეიძლება ასევე მოხდეს სხვა უფლებამოსილებების დელეგირებაც. საჭიროა აღინიშნოს, რომ უფლებამოსილებების დელეგირებისას ფორმდება ხელშეკრულება, რომელსაც ხელი უნდა მოაწეროს შესაბამისი სამინისტროს წარმომადგენელმა და მუნიციპალიტეტის მერმა. ხელშეკრულებას კი ამტკიცებს საკრებულო სრული შემადგენლობის უმრავლესობით. საქართველოს მუნიციპალიტეტებზე დაკვირვებამ ცხადყო, რომ მუნიციპალიტეტების უმრავლესობაში დელეგირებული უფლებამოსილებების განხორციელებამდე შესაბამისი სამინისტროსა და ადგილობრივ მუნიციპალიტეტებს შორის არ ფორმდება ხელშეკრულება, ასევე არ ხდება ხელშეკრულების დამტკიცება ადგილობრივი საკრებულოების მხრიდან. საკითხი საჭიროებს სამართლებრივ მოგვარებას. საჭიროა გაიზარდოს ამ კუთხით მუნიციპალიტეტების უფლებები, ასევე გაიზარდოს ცენტრალური ხელისუფლების შესაბამისი ორგანოების პასუხისმგებლობა ადგილობრივი მუნიციპალიტეტების წინაშე.

მოქმედი კანონმდებლობით მუნიციპალიტეტი უფლებამოსილია დელეგირებული უფლებამოსილებები საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილ ფარგლებში ადგილობრივ პირობებთან მისადაგებით განახორციელოს. ცენტრალური ხელისუფლებიდან უფლებამოსილების დელეგირებისას ასევე აუცილებელია იმავე ხელშეკრულებით განისაზღვროს ის სამინისტრო, რომელიც დელეგირებული უფლებამოსილებების განხორციელებას გაუწევს სახელმწიფო დარგობრივ ზედამხედველობას.

„ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ მოთხოვნათა თანახმად ქვეყნის მთელი ტერიტორიის თანაბარი სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების მიზნით სახელმწიფო

ხელისუფლების შესაბამის ორგანოებს უფლება აქვს, მუნიციპალიტეტის საკუთარი და დელეგირებული უფლებამოსილებების სფეროში შესაბამისი ნორმატიული აქტით დაადგინონ სახელმწიფო სტანდარტები და ტექნიკური რეგლამენტები. საქართველოში ამ კუთხით არსებული მდგომარეობა კრიტიკას ვერ უძლებს და საჭიროა შესაბამისი საკანონმდებლო ბაზის დახვეწა.

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე საქართველოში ჯერ კიდევ ბევრია გასაკეთებელი ადგილობრივი თვითმმართველობების სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესების მიმართულებით. საჭიროა მეტი პოლიტიკური და ფისკალური დეცენტრალიზება. სწორედ ამის შემდეგ მივიღებთ ადგილებზე მეტ თავისუფლებას და ადამიანთა შეხედულებების მრავალფეროვნებას, რაც მოქალაქეების მხრიდან არის იდეების რეალიზების საფუძველი.

გამოყენებული ლიტერატურა:

1. **ჭიჭინაძე ბ.**, საქართველოს მუნიციპალიტეტების ეკონომიკური განვითარების პირობები და პერსპექტივები. ქუთაისი, აწსუ, 2015.
2. **ჩიხლაძე ნ., რუსაძე ნ.**, ადგილობრივი თვითმმართველობის ეკონომიკური საქმიანობის ძირითადი ასპექტები. საერთაშორისო სამეცნიერო-პრაქტიკული კონფერენციის "თანამედროვე განვითარების ეკონომიკური, სამართლებრივი და სოციალური პრობლემები – 2015" შრომების კრებული. ქუთაისი, 2015.
<http://atsu.edu.ge/EJournal/BLSS2015/eJournal/Papers/Economy/ChikhladzeNikoloz.pdf>
3. საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“;
4. საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი“;
5. საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს საგადასახადო კოდექსი“