# ადგილობრივი ანტიკორუფციული სისტემების შეფასება:

## თბილისი, ქუთაისი, ზუგდიდი

საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო

2015

ანგარიში მომზადდა შვედეთის საერთაშორისო განვითარების თანამშრომლობის სააგენტოს ფინანსური მხარდაჭერით. ანგარიშში გამოხატული მოსაზრებები შეიძლება არ გამოხატავდეს სააგენტოს პოზიციას. მხოლოდ საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოა პასუხისმგებელი ანგარიშის შინაარსზე.

**I. შესავალი** ..... **6**

**II. კვლევის მეთოდოლოგია** ..... **7**

**ადგილობრივი ანტიკორუფციული სისტემის შესახებ** ..... **7**

**ადგილობრივი ანტიკორუფციული სისტემის შეფასების მიზნები** ..... **8**

**საქართველოს ადგილობრივი ანტიკორუფციული სისტემების შეფასების მეთოდოლოგია** ..... **9**

**III. მიმოხილვა** ..... **13**

**IV. ზოგადი ვითარება** ..... **19**

**1. საკრებულო** ..... **23**

**შესაძლებლობები** ..... **23**

1.1 სათანადო რესურსები ..... 23

1.2. ადგილობრივი არჩევნები ..... 26

1.3 დამოუკიდებლობა ..... 29

**როლი** ..... **33**

1.4 ადგილობრივი აღმასრულებელი ხელისუფლების ზედამხედველობა ..... 33

1.5 წარმომადგენლობა ..... 38

**მმართველობა** ..... **41**

1.6 საკრებულოს გამჭვირვალობა ..... 41

1.7 საკრებულოს წევრების ანგარიშვალდებულება ..... 45

1.8 საკრებულოს წევრთა კეთილსინდისიერება ..... 47

**2. ადგილობრივი აღმასრულებელი ორგანოები** ..... **49**

**შესაძლებლობები** ..... **49**

2.1 მკაფიოდ განსაზღვრული ფუნქციები ..... 49

2.2 პროგნოზირებადი რესურსები ..... 50

**როლი** ..... **54**

2.3 ადგილობრივი ბიუროკრატიის მართვა ..... 54

2.4 კონტროლის განხორციელება საზოგადოებრივ სიკეთეთა კერძო მიმწოდებელზე ..... 58

2.5 ადგილობრივი ბიზნესის რეგულირება ..... 62

**მმართველობა** ..... **64**

2.6 ბიუჯეტის გამჭვირვალობა ..... 64

2.7 ადგილობრივი აღმასრულებელი ხელისუფლების ანგარიშვალდებულება ..... 66

2.8 ადგილობრივი აღმასრულებელი ხელისუფლების კეთილსინდისიერება ..... 69

**3. ადგილობრივი ბიუროკრატია (საჯარო სამსახური)** ..... **73**

**შესაძლებლობები** ..... **73**

3.1 სათანადო რესურსები ..... 73

3.2 დამოუკიდებლობა ... 75
**როლი ... 79**
3.3 ადგილობრივ სახელმწიფო შესყიდვებში გამჭვირვალობისა და კეთილსინდისიერების უზრუნველყოფა ... 79
3.4 სოციალური ანგარიშგებისა და ჩართულობის ხელშეწყობა ... 82
3.5 გადასახადების აკრეფა ... 85
3.6 მიწისა და საკუთრების უფლებების დაცვა ... 88
**მმართველობა ... 92**
3.7 ადმინისტრაციული გამჭვირვალობა ... 92
3.8 ადგილობრივი საჯარო მოხელეების ანგარიშვალდებულება ... 94
3.9 ადგილობრივი საჯარო მოხელეების კეთილსინდისიერება ... 96
**ზედამხედველობის და ანგარიშვალდებულების ფუნქციები ... 98**
**4. საჩივრების განხილვა ... 98**
**შესაძლებლობები ... 98**
4.1 გასაჩივრების მექანიზმის ხელმისაწვდომობა ... 98
**ეფექტიანობა ... 98**
4.2 საჩივრებში აღნიშნული საკითხების გამოძიება ... 98
**5. აუდიტორული შემოწმება ... 101**
**შესაძლებლობები ... 101**
5.1 ადგილობრივი ხელისუფლების აუდიტორული შემოწმების მარეგულირებელი დებულებები ... 101
**ეფექტიანობა ... 105**
5.2 ადგილობრივი ხელისუფლების აუდიტის ეფექტიანობა ... 105
**6. ადგილობრივი ხელისუფლების კონტროლი ... 108**
**შესაძლებლობები ... 108**
6.1 ადგილობრივი ხელისუფლების ზედამხედველობის კომპეტენცია ... 108
**ეფექტიანობა ... 109**
6.2 ადგილობრივი ხელისუფლების ზედამხედველობის ეფექტიანობა ... 109
**7. კორუფციის ფაქტების გამოძიება და გამოვლენა ... 110**
**შესაძლებლობები ... 110**
7.1 კორუფციის ფაქტების გამოძიებისა და გამოვლენის კომპეტენცია ... 110
**ეფექტიანობა ... 111**
7.2 კორუფციის ფაქტების ქმედითად გამოძიება და გამოვლენა ... 111
**8. ანტიკორუფციული ცნობიერების ამაღლება და ადვოკატირება ... 113**
**შესაძლებლობები ... 113**
8.1 ანტიკორუფციული ცნობიერების ამაღლებისა და ადვოკატირების შესაძლებლობები ... 113
**ეფექტიანობა ... 114**

8.2 ანტიკორუფციული ცნობიერების ამაღლებისა და ადვოკატირების ეფექტიანობა ....114

**9. სოციალური ანგარიშვალდებულება.... 115**

**შესაძლებლობები .... 115**

9.1 სოციალური ანგარიშვალდებულების შესაძლებლობები....115

**ეფექტიანობა.... 117**

9.2 სოციალური ანგარიშვალდებულების ეფექტიანობა....117

**დასკვნები და რეკომენდაციები.... 120**

# I. შესავალი

ადგილობრივი ანტიკორუფციული სისტემების შეფასების (LIS) წინამდებარე კვლევა მომზადებულია „საერთაშორისო გამჭვირვალობის“ მიერ შემუშავებული მეთოდოლოგიის მიხედვით. კვლევა მოიცავს სამ თვითმმართველ ქალაქს - თბილისს, ქუთაისსა და ზუგდიდს - და განიხილავს მათი ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სხვადასხვა ასპექტს. კვლევა ემსახურება ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის ხელშეწყობას არა მხოლოდ ამ სამ მუნიციპალიტეტში, არამედ მთელ საქართველოში. კვლევის კონკრეტული მიზანია ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების უმთავრესი ძლიერი და სუსტი მხარეების გამოვლენა და შესაბამისი რეკომენდაციების შემუშავება.

წარმოდგენილი სამი მუნიციპალიტეტის კვლევისთვის შერჩევა პრაგმატული მიზეზებით მოხდა. თბილისი საინტერესოა, როგორც საქართველოს დედაქალაქი და ყველაზე დიდი ქალაქი მოსახლეობისა და რესურსების მხრივ. ქუთაისი მოსახლეობის მიხედვით დასავლეთ საქართველოში პირველი, საქართველოში კი მეორე ქალაქია. ზუგდიდი შეირჩა არა მხოლოდ როგორც საქართველოს ერთ-ერთი დიდი ქალაქი და რეგიონული ცენტრი, არამედ როგორც ერთ-ერთი ყველაზე ახალგაზრდა თვითმმართველი ქალაქი, რომელმაც აღნიშნული სტატუსი 2014 წლის თვითმმართველობის რეფორმის შედეგად მიიღო. ამავე დროს, ქალაქების შერჩევისას მნიშვნელოვანი იყო, რომ “საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს” სამივე მათგანში აქვს წარმომადგენლობა, რომელიც აქტიურად მუშაობს ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობის მონიტორინგის კუთხით.

კვლევა მომზადებულია “საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს” თბილისის, ქუთაისისა და ზუგდიდის ოფისების მიერ. კვლევაზე მომუშავე გუნდი გაწეული დახმარებისთვის მადლობას უხდის თბილისის ვიცე-მერ ნინა ხატისკაცს, თბილისის საკრებულოს დეპუტატებს ხათუნა სამნიძეს, ირაკლი აბესაძეს, ალექსანდრე ელისაშვილს, ქუთაისის ვიცე-მერ კონსტანტინე ქავთარაძეს, ქუთაისის საკრებულოს დეპუტატებს ბესიკ ბრეგაძეს, დავით წიტაიშვილს, სამსონ გუგავას, თეიმურაზ ნადირაძეს, გალაქტიონ ტოროშელიძეს, ზუგდიდის საკრებულოს თავმჯდომარე მერაბ ქვარაიას, საკრებულოს დეპუტატ ბათლომე შელიას, ზუგდიდის მერიის წარმომადგენლებს მურთაზ ბოკუჩავას, მაია ღუბელაძეს, ეკატერინე თოდუას და გიორგი ჟვანიას.

## II. კვლევის მეთოდოლოგია

### ადგილობრივი ანტიკორუფციული სისტემის შესახებ

1980-იანი წლებიდან მოყოლებული, მთელ მსოფლიოში აღინიშნება დეცენტრალიზაციის, ანუ ცენტრალური ხელისუფლებიდან ძალაუფლების ადგილობრივი თვითმმართველობებისთვის გადაცემის ტენდენცია. შედეგად, ადგილობრივ დონეზე თვითმმართველობებს შეუძლიათ დამოუკიდებლად მიიღონ და აღასრულონ გადაწყვეტილებები. კვლავ კამათის საგანია დეცენტრალიზაციასა და კორუფციას შორის კავშირი და არ არსებობს ერთიანი მოსაზრება იმის თაობაზე, იწვევს თუ არა დეცენტრალიზაცია მეტ კორუფციას ცენტრალიზებულ მართველობის სისტემასთან შედარებით, თუმცა უდავოა, რომ კორუფცია პრობლემას წარმოადგენს მმართველობის ყველა დონეზე. თანამდებობაზე არჩეულ პირებს, ისევე როგორც დანიშნულ მოხელეებს, სამსახურებრივი მოვალეობების კერძო ინტერესებისგან განცალკევება უწევთ. ადგილობრივ დონეზე დამატებით სირთულეს წარმოადგენს იმის უფრო მაღალი ალბათობა, რომ თანამდებობის პირის გადაწყვეტილებები უშუალოდ შეეხება მისი ოჯახის, მეგობრების ან ბიზნესის ინტერესებს. ამავდროულად, ადგილობრივ დონეზე ანაზღაურება, ხშირ შემთხვევაში, უფრო დაბალია, ვიდრე ცენტრალურ ხელისუფლებაში, ხოლო უწყებებს, რომლებმაც საჯარო მოხელეების ანგარიშვალდებულება და კეთილსინდისიერება უნდა უზრუნველყონ, ადგილობრივ დონეზე სათანადო შესაძლებლობები არ გააჩნიათ.

წარმატებულ ადგილობრივ ანტიკორუფციულ სისტემას (Local Integrity System, LIS) შეუძლია მნიშვნელოვანი როლი შეასრულოს ადგილობრივ დონეზე კორუფციის შემცირების მხრივ. ადგილობრივი ანტიკორუფციული სისტემა მოიცავს რამდენიმე ძირითად ინსტიტუტს, რომელიც, როგორც წესი, ადგილობრივ ხელისუფლებაში გვხვდება: ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანო (საქართველოს შემთხვევაში - საკრებულო), აღმასრულებელი ხელისუფლება (მერია ან გამგეობა), ადგილობრივი ბიუროკრატია (საჯარო მოსამსახურეები), ადგილობრივი პოლიტიკური პარტიები და ზოგ შემთხვევებში ადგილობრივი სასამართლოები და პოლიცია. ადგილობრივი ანტიკორუფციული სისტემა ასევე შედგება ანგარიშვალდებულებისა და ზედამხედველობის მექანიზმებისგან, რომლებიც აუცილებელია ანტიკორუფციული სისტემის ეფექტური მუშაობისთვის. ეს ფუნქციებია საჩივრების განხილვა, ადგილობრივი მთავრობის აუდიტი და ზედამხედველობა, კორუფციის გამოძიება და გამოაშკარავება, ცნობიერების ამაღლება, საზოგადოების ინფორმირება კორუფციის საფრთხეების თაობაზე და სამოქალაქო ჩართულობა.

ადგილობრივი ანტიკორუფციული სისტემის მეთოდოლოგია გულისხმობს ადგილობრივ დონეზე თითოეული ძირითადი ინსტიტუტის შიდა მმართველობისა და შესაძლებლობების, ასევე მთლიანად სისტემის კეთილსინდისიერების უზრუნველყოფის მხრივ მათი როლის შეფასებას. შეფასება ასევე მოიცავს არსებული ზედამხედველობისა და ანგარიშვალდებულებების მექანიზმების შესაძლებლობებსა და ეფექტიანობას.

კვლევის მიზანია საფუძვლიანად შეისწავლოს მოცემული ქვეყნის ერთი ან რამდენიმე ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ანტიკორუფციული სისტემები. ეს მეთოდოლოგია არ არის გამიზნული ერთდროულად ადგილობრივი თვითმმართველობის ყველა ერთეულში, ან თუნდაც მათ უმრავლესობაში ანტიკორუფციული სისტემების შეფასებისთვის.

მსოფლიოში ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემები მრავალფეროვნებიდან გამომდინარე, ადგილობრივი ანტიკორუფციული სისტემის შეფასების მეთოდოლოგია განსაკუთრებულ ყურადღებას ამახვილებს მოქნილობაზე და მიესადაგება ადგილობრივი თვითმმართველობის სხვადასხვა სტრუქტურასა და კონტექსტს. ვინაიდან ძალაუფლების გადანაწილება და დელეგირება სხვადასხვა ქვეყანაში განსხვავებულია, ასევე არაერთგვაროვანია ძირითადი ინსტიტუტების ფუნქციებიც ადგილობრივ დონეზე. კვლევის მეთოდოლოგია ამ განსხვავებებს ითვალისწინებს.

ადგილობრივი ანტიკორუფციული სისტემის შეფასების მეთოდოლოგია დიდწილად ეყრდნობა ეროვნულ ანტიკორუფციულ სისტემის (National Integrity System, NIS) შეფასების მეთოდოლოგიას: ორივე მიდგომა გულისხმობს ქვეყანაში ანტიკორუფციული საქმიანობის შეფასებას, რომელიც სანდო წყაროებიდან მიღებულ ინფორმაციას ეფუძნება და ითვალისწინებს შესაბამისი საკითხებით დაინტერესებული სუბიექტებისა და ანტი-კორუფციული ინსტიტუტების ჩართულობასა და მათთან კონსულტაციებს.

## ადგილობრივი ანტიკორუფციული სისტემის შეფასების მიზნები

„საერთაშორისო გამჭვირვალობამ“ ადგილობრივი ანტიკორუფციული სისტემების შეფასების მეთოდოლოგია სამი მიზნით შეიმუშავა:

1. დაედგინა, არსებობს თუ არა და რამდენად ეფექტურია ის მექანიზმები და პროცედურები, რომლებიც ხელს უწყობენ გამჭვირვალობას, ანგარიშვალდებულებას და კეთილსინდისიერებას ადგილობრივ დონეზე კორუფციასთან საბრძოლველად.

2. ადგილობრივ თვითმმართველობაში ჩართული პირებისთვის წარმოედგინა რეკომენდაციები რეფორმების განსახორციელებლად.

3. განევითარებინა სამოქმედო გეგმა ადგილობრივ დონეზე ანტიკორუფციული საქმიანობისა და კეთილსინდისიერების გასაძლიერებლად.

## საქართველოს ადგილობრივი ანტიკორუფციული სისტემების შეფასების მეთოდოლოგია

კვლევა საქართველოს სამ თვითმმართველ ქალაქში ჩატარდა: თბილისში, ქუთაისსა და ზუგდიდში. თითოეულ ქალაქში შეფასება ორი კომპონენტისგან შედგებოდა: (1) ადგილობრივი თვითმმართველობის ძირითადი ინსტიტუტები და (2) ზედამხედველობისა და ანგარიშვალდებულების ფუნქციები.

ერთი მხრივ, შეფასდა ძირითადი ადგილობრივი ხელისუფლების ინსტიტუტები. ქართული კონტექსტიდან გამომდინარე, კვლევის ობიექტებად შევარჩიეთ საკრებულო, მერია და ადგილობრივი ბიუროკრატია. თითოეულის შემთხვევაში, შეფასება მოიცავს სამ სფეროს: (1) ინსტიტუტის ფუნქციურ შესაძლებლობებს, (2) მის როლს ადგილობრივ თვითმმართველობის სისტემაში კორუფციის პრევენციის მხრივ, (3) საკუთრივ ინსტიტუტის შიდა მმართველობას კეთილსინდისიერების, გამჭვირვალობის და ანგარიშვალდებულების კუთხით.

| ინსტიტუტები | შესაძლებლობები | როლი ანტიკორუფციულ სისტემაში | შიდა მმართველობა | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | გამჭვირვალობა | ანგარიშვალდებულება | კეთილსინდისიერება |
| საკრებულო | | | | | |
| მერია | | | | | |
| ადგილობრივი ბიუროკრატია | | | | | |

კვლევაში განხილული არ არის ადგილობრივ დონეზე მოქმედი სასამართლო, პოლიცია და პოლიტიკური პარტიები. მათ შესახებ უკვე საკმაოდ ვრცლადაა საუბარი „საერთაშორისო გამჭვირვალობა-საქართველოს“ მიერ 2015 წლის ივნისში გამოქვეყნებულ „საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის შეფასებაში“ და ისინი ადგილობრივ დონეზე მნიშვნელოვანი განსხვავებების გარეშე, მეტწილად ერთგვაროვნად ფუნქციონირებენ მთელი ქვეყნის მასშტაბით. პოლიცია და სასამართლო

ცენტრალიზებული უწყებებია და რეალურად არ არსებობს „ადგილობრივი" პოლიცია ან სასამართლო. ამასთან ერთად, ამ ორი უწყების ანტიკორუფციული საქმიანობა ნაწილობრივ შეფასებულია ზედამხედველობისა და ანგარიშვალდებულების ფუნქციების ანალიზის ფარგლებში.

რაც შეეხება ზედამხედველობისა და ანგარიშვალდებულების ფუნქციებს, კონტექსტიდან გამომდინარე, ამ ფუნქციებს შეიძლება ასრულებდეს ადგილობრივ, რეგიონალურ, ან ეროვნულ დონეზე მოქმედი უწყება. თითოეული ფუნქციის შემთხვევაში, შეფასება ორ სფეროს მოიცავს: (1) რამდენად არსებობს ზოგადად შესაძლებლობა ან მექანიზმი, რომ ეს ფუნქცია შესრულდეს (ადგილობრივ ან ეროვნულ დონეზე), და (2) რამდენად ქმედითად სრულდება ეს ფუნქცია პრაქტიკაში.

| ფუნქცია | შესაძლებლობები | ეფექტიანობა |
|---|---|---|
| საჩივრების განხილვა | | |
| აუდიტორული შემოწმება | | |
| ადგილობრივი ხელისუფლების კონტროლი ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან | | |
| კორუფციის შემთხვევების გამოვლენა და გამოძიება | | |
| ცნობიერების ამაღლება და საზოგადოების ინფორმირება | | |
| სამოქალაქო ჩართულობა | | |

ინსტიტუტების და ფუნქციების თითოეული სფერო რამდენიმე ინდიკატორისგან შედგება. თითოეული ინდიკატორი ხარისხობრივადაა განხილული და შეფასებულია შუქნიშნის ფერების სისტემით (მწვანე - ძლიერი, ნარინჯისფერი - საშუალო, წითელი - სუსტი,). ინდიკატორები მოიცავენ როგორც ინსტიტუტების საქმიანობის და ფუნქციების განხორციელების სამართლებრივ ანალიზს, და ადგილზე დამკვიდრებულ პრაქტიკას.

მაგალითად, ქვემოთ მოცემულია საკრებულოს შეფასების პირველი ინდიკატორი.

1. საკრებულო

| | |
|---|---|
| სფერო | შესაძლებლობები |
| **ინდიკატორის ნომერი** | **1.1** |
| **ინდიკატორის სახელწოდება:** | **სათანადო რესურსები** |
| ინდიკატორის კითხვა (კითხვები) | **რამდენად გააჩნია საკრებულოს საჭირო რესურსები თავისი მოვალეობების პრაქტიკაში შესასრულებლად?**<br>გააჩნია თუ არა საკრებულოს სათანადო ფინანსური, ინფრასტრუქტურული და ადამიანური რესურსები? არსებობს თუ არა დებულებები, რომლებიც საკრებულოს წევრების მომზადებას ითვალისწინებს? |
| შეფასება | თავისი მოვალეობების ქმედითად შესასრულებლად საკრებულოს რესურსების სათანადო ბაზა გააჩნია. |
| | საკრებულოს გარკვეული რესურსები აქვს, მაგრამ, რესურსების საკითხში მნიშვნელოვანი დეფიციტის გამო, ის დაკისრებულ მოვალეობებს გარკვეულწილად არაეფექტიანად ასრულებს. |
| | საკრებულოს განკარგულებაში არსებული ფინანსური, ადამიანური და ინფრასტრუქტურული რესურსები მინიმალურია და სრულიად არასაკმარისია იმისთვის, რომ მან დაკისრებული მოვალეობები ქმედითად შეასრულოს. |

კვლევა, მთლიანობაში, 38 ინდიკატორს მოიცავს. ადგილობრივი საკრებულო შეფასებულია რვა ინდიკატორის მიხედვით, მერია - ასევე რვა ინდიკატორით, ხოლო ადგილობრივი ბიუროკრატია - ცხრა ინდიკატორით. ზედამხედველობისა და ანგარიშვალდებულების ფუნქციები მოცულია ცამეტი ინდიკატორით: თითოეული ფუნქცია ორი ინდიკატორითაა შეფასებული, გარდა აუდიტისა, რომელსაც სამი ინდიკატორი ეთმობა.

ინდიკატორთა უმეტესობის შემთხვევაში, სამივე ქალაქი ცალ-ცალკეა განხილული და ამგვარად მოცემულია სამი ქალაქის ინდივიდუალური შეფასება. თუმცა რამდენიმე ინდიკატორის შემთხვევაში, ჩვენ საჭიროდ ჩავთვალეთ, ცალ-ცალკე შეფასების ნაცვლად, ერთი საერთო შეფასების შედეგნა, რომელიც სამივე ქალაქზე ვრცელდება. ასეთი

ინდიკატორების შემთხვევაში, შეკითხვები მოიცავდა საკანონმდებლო ან სხვაგვარ საკითხს, რომელიც ცენტრალურ დონეზეა დარეგულირებული ან არსებითად არ განსხვავდება ქალაქების მიხედვით.

თითოეული ინდიკატორის შეფასებისთვის ინფორმაცია შეგროვებულ იქნა სხვადასხვა მეთოდით, მათ შორის არსებული კანონმდებლობისა და კვლევების ანალიზისა და საკრებულოსა და მერიის წარმომადგენლებთან ინტერვიუების საშუალებით. მას შემდეგ, რაც ყველა ინდიკატორს მიენიჭა სამიდან ერთ-ერთი შეფასება (ძლიერი, საშუალო, სუსტი), ინდიკატორების მონაცემები შეიკრიბა ინსტიტუტებისა და ფუნქციების საბოლოო შეფასებების მისაღებად.

საბოლოო მონაცემები წარმოდგენილია შეფასების ბარათებში, კვლევის მიმოხილვის ნაწილში.

## III. მიმოხილვა

ადგილობრივი ანტიკორუფციული სისტემის შეფასებამ შესწავლილი მუნიციპალიტეტების ძლიერი და სუსტი მხარეები გამოავლინა. მიუხედავად იმისა, რომ კვლევა მხოლოდ სამ - თბილისის, ქუთაისის და ზუგდიდის ადგილობრივი თვითმმართველობების ორგანოებს მოიცავდა, მისი ძირითადი მიგნებების განზოგადება, მაღალი ალბათობით, საქართველოს მუნიციპალიტეტების დიდ ნაწილზეა შესაძლებელი.

კვლევის ფარგლებში შესწავლილ მუნიციპალიტეტებში არსებული მდგომარეობა მნიშვნელოვნად არ განსხვავდება ერთმანეთისგან, თუმცა ასევე გამოიკვეთა სფეროები, სადაც ზოგიერთი მუნიციპალიტეტი სხვებზე წინ არის და შესაძლებელია მუნიციპალიტეტებს შორის წარმატებული პრაქტიკის გაზიარება.

**ძირითადი მიგნებები:**

მუნიციპალიტეტების ძლიერ მხარეებს რაც შეეხება, აღსანიშნავია, რომ:

ადგილობრივი აღმასრულებელი ხელისუფლებისა და საკრებულოს ფუნქციები საკანონმდებლო დონეზე მკაფიოდაა განსაზღვრული და გამიჯნული. შესაბამისად, ამ მხრივ მნიშვნელოვანი პრობლემები არ არსებობს.

სამივე მუნიციპალიტეტში მაღალი შეფასება დაიმსახურა ადგილობრივ ბიუროკრატიაში ფინანსური, ინფრასტრუქტურული და ადამიანური რესურსების მხრივ არსებულმა მდგომარეობამ.

კვლავ ძლიერ მხარედ რჩება გადასახადების ადმინისტრირების სფეროში მოქმედი გამჭვირვალე და მარტივი რეგულაციები, თუმცა პრობლემური საკითხები ამ სფეროშიც არსებობს.

ზედამხედველობისა და ანგარიშვალდებულების სფეროში მუნიციპალიტეტების ძლიერ მხარეებად უნდა მივიჩნიოთ ადგილობრივი ხელისუფლების გადაწყვეტილებების გასაჩივრების პროცედურა პრაქტიკაში და აუდიტორული შემოწმების მარეგულირებელი სამართლებრივი ნორმები.

კვლევამ გამოავლინა რამდენიმე მნიშვნელოვანი ნაკლოვანებაც:

საკრებულო სამივე მუნიციპალიტეტში საკმაოდ სუსტი საზედამხედველო ორგანოა და მნიშვნელოვანი ნაბიჯებია გადასადგმელი მისი დამოუკიდებლობის გაზრდის მიზნით. კვლევის ფარგლებში რესპონდენტების უმრავლესობა მიუთითებდა, რომ საკრებულო ძირითადად ადგილობრივი ხელისუფლებიდან წამოსულ ინიციატივებზე მსჯელობს და ყურადღების მიღმა ტოვებს თვითმმართველი ერთეულისთვის მნიშვნელოვან საკითხებს.

ადგილობრივი ბიუროკრატიის მართვის მხრივ არსებულმა მდგომარეობამ სამივე მუნიციპალიტეტში ყველაზე დაბალი შეფასება დაიმსახურა.

ადგილობრივი ბიუროკრატიის დამოუკიდებლობის ინდიკატორში სამივე მუნიციპალიტეტს ყველაზე დაბალი შეფასება აქვს, რადგანაც საჯარო მოსამსახურეების დამოუკიდებლობა პოლიტიკური პროცესებისგან უზრუნველყოფილი არ არის. ამის ნათელი გამოხატულებაა ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების შემდეგ ადგილობრივ ბიუროკრატიაში განხორციელებული მასშტაბური საკადრო ცვლილებები, რომელიც საფუძვლიან ეჭვს ბადებს პროცესის პოლიტიკურობასთან დაკავშირებით.

კვლევის შედეგად გამოიკვეთა, რომ ადგილობრივი ბიუჯეტის მნიშვნელოვან ნაწილს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მიღებული გათანაბრებითი ტრანსფერი შეადგენს, რაც ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსურ დამოუკიდებლობას ამცირებს.

პრობლემაა ადგილობრივი ხელისუფლებისა და მოქალაქეების ურთიერთქმედების მექანიზმების სისუსტე.

კვლევამ აჩვენა, რომ ადგილობრივი ხელისუფლება სამივე მუნიციპალიტეტში უმოქმედოა საზოგადოებაში ანტიკორუფციული ცნობიერების ამაღლების მიმართულებით.

უმეტესწილად არაეფექტიანია სამოქალაქო სექტორიდან წამოსული სოციალური ანგარიშვალდებულების ინიციატივებიც, განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც საქმე საზოგადოებისთვის მნიშვნელოვან პოლიტიკურ თუ ურბანულ საკითხს ეხება.

**რეკომენდაციები:**

კვლევის ძირითადი დასკვნების საფუძველზე შეიძლება გამოიყოს შემდეგი რეკომენდაციები:

აუცილებელია საკრებულოს, როგორც საზედამხედველო ორგანოს როლის გაძლიერება, მისი დამოუკიდებლად მუშაობისა და მის წინაშე ადგილობრივი აღმასრულებელი ხელისუფლების ანგარიშვალდებულების უზრუნველყოფა. ეს, პირველ რიგში, უნდა მოხდეს მოქალაქეთა უფრო ფართო ჩართულობის უზრუნველყოფით და თავად საკრებულოს მიერ საქალაქო პოლიტიკის მნიშვნელოვან საკითხებზე მსჯელობის წამოწყებით. დამკვიდრებული პრაქტიკის საპირისპიროდ, „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის" თანახმად, მუნიციპალიტეტში ადგილობრივი ხელისუფლების პოლიტიკის განსაზღვრის მიმართულებით ძირითად გადაწყვეტილებებს სწორედ საკრებულო უნდა იღებდეს.

ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლებმა ქმედითი ნაბიჯები უნდა გადადგან ადგილობრივი ბიუროკრატიის მართვის გაუმჯობესების მიმართულებით. კერძოდ, ადგილობრივი თვითმმართველობები არ უნდა იფარგლებოდნენ ცენტრალური ხელისუფლებიდან წამოსული ინიციატივებით და დამოუკიდებლად უნდა ზრუნავდნენ კარგი მმართველობის სტანდარტების დანერგვაზე, მათ შორის პრემიების, ხელფასების, სახელფასო დანამატების საკითხების მოწესრიგების, სამსახურში მიღების, გათავისუფლებისა და დაწინაურების წესების დახვეწის, გამჭვირვალობის და ანგარიშვალდებულების უზრუნველყოფის გზით.

ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლებმა უნდა უზრუნველყონ ადგილობრივი ბიუროკრატიის პოლიტიკური პროცესებისგან დამოუკიდებლობა და არ დაუშვან, ერთი მხრივ, მათი პოლიტიკური უფლებების შეზღუდვა, ხოლო, მეორე მხრივ, პოლიტიკურ პროცესებში მათი იძულებითი ჩართვა. ადგილობრივმა ხელისუფლებამ თავისი ძალისხმევა პროფესიონალი კადრების საჯარო სექტორში მიზიდვისკენ უნდა მიმართოს პოლიტიკური შეხედულებების მიუხედავად.

უნდა დაიხვეწოს ადგილობრივი ხელისუფლებისა და მოქალაქეების ურთიერთქმედების მექანიზმები, მათ შორის, ანტიკორუფციული და ცნობიერების ამაღლების კამპანიების ორგანიზებისა და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მოქალაქეთა ჯგუფების, არასამთავრობო ორგანიზაციების  აქტიური ჩართულობის უზრუნველყოფის გზით. ამ მხრივ ასევე მნიშვნელოვანია ადგილობრივმა ხელისუფლებამ ზედმიწევით დაიცვას მოქალაქეთა ჩართულობის ფორმებთან დაკავშირებით ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსსა და საკრებულოების დებულებებში არსებული დებულებები ("ღია კარის სხდომები", მოქალაქეებთან კონსულტაციები და ა.შ.) და ამავდროულად, იმუშაოს მათ დახვეწასა და გაუმჯობესებაზე.

აუცილებელია, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებმა დახვეწონ მათი მუშაობის საორგანიზაციო მხარე. კერძოდ, აუცილებელია საკრებულოების რიგგარეშე სხდომებისა და მათზე განსახილველი საკითხების რაოდენობის შემცირება, სხდომის დღის წესრიგის და მნიშვნლოვანი ინფორმაციის დროულად გამოქვეყნება და სხვა.

ადგილობრივმა თვითმმართველობებმა თავიანთი საქმიანობის განხორციელების პროცესში მუდმივად უნდა იზრუნონ, სულ მცირე, საქართველოს მასშტაბით არსებული საუკეთესო პრაქტიკის გაზიარებაზე. კვლევის შედეგად გამოჩნდა, რომ ამის კარგი შესაძლებლობები არსებობს, მაგალითად, ბიუჯეტის დაგეგმვის, მოქალაქეებისთვის სერვისების მიწოდების და სხვა სფეროებში.

მნიშვნელოვანია, შემცირდეს ადგილობრივი ხელისუფლების დისკრეცია მშენებლობის რეგულირების საკითხებში, რაც კორუფციის რისკების მატარებელია. გადაწყვეტილების მიღების პროცესში სუბიექტივიზმის შემცირება შესაძლებელია მიწათსარგებლობის გენერალური გეგმის, განაშენიანების რეგულირების გეგმის და სხვა მსგავსი ტიპის სახელმძღვანელო დოკუმენტების შექმნით, რომელთა დამტკიცებაც საზოგადოების ფართო ფენების ჩართულობით მოხდება.

მნიშვნელოვანია, რომ შემდგომი ნაბიჯები გადაიდგას თვითმმართველობის შემდგომი ფინანსური დამოუკიდებლობის უზრუნველსაყოფად. ეტაპობრივად უნდა მოხდეს თვითმმართველობის ფინანსური დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფის მექანიზმების შემუშავება და დამტკიცება.

| LIS შეფასების ბარათი: თბილისი - აქტორები | | | |
|---|---|---|---|
| აქტორი | შესაძლებლობები | როლი | მმართველობა |
| ადგილობრივი საკრებულო | | | |
| ადგილობრივი აღმასრულებელი ხელისუფლება | | | |
| ადგილობრივი ბიუროკრატია | | | |

| LIS შეფასების ბარათი: თბილისი - ფუნქციები | | |
|---|---|---|
| ფუნქცია | შესაძლებლობები | ეფექტიანობა |
| საჩივრების განხილვა | | |
| აუდიტორული შემოწმება | | |
| ადგილობრივი ხელისუფლების კონტროლი | | |
| კორუფციის ფაქტების გამოძიება და გამოვლენა | | |
| ანტიკორუფციული ცნობიერების ამაღლება და ადვოკატირება | | |
| სოციალური ანგარიშვალდებულება | | |

| LIS შეფასების ბარათი: ქუთაისი - აქტორები | | | |
|---|---|---|---|
| აქტორი | შესაძლებლობები | როლი | მმართველობა |
| ადგილობრივი საკრებულო | | | |
| ადგილობრივი აღმასრულებელი ხელისუფლება | | | |
| ადგილობრივი ბიუროკრატია | | | |

| LIS შეფასების ბარათი: ქუთაისი - ფუნქციები | | |
|---|---|---|
| ფუნქცია | შესაძლებლობები | ეფექტიანობა |
| საჩივრების განხილვა | | |
| აუდიტორული შემოწმება | | |
| ადგილობრივი ხელისუფლების კონტროლი | | |
| კორუფციის ფაქტების გამოძიება და გამოვლენა | | |
| ანტიკორუფციული ცნობიერების ამაღლება და ადვოკატირება | | |
| სოციალური ანგარიშვალდებულება | | |

| LIS შეფასების ბარათი: ზუგდიდი - აქტორები | | | |
|---|---|---|---|
| აქტორი | შესაძლებლობები | როლი | მმართველობა |
| ადგილობრივი საკრებულო | | | |
| ადგილობრივი აღმასრულებელი ხელისუფლება | | | |
| ადგილობრივი ბიუროკრატია | | | |

| LIS შეფასების ბარათი: ზუგდიდი - ფუნქციები | | |
|---|---|---|
| ფუნქცია | შესაძლებლობები | ეფექტიანობა |
| საჩივრების განხილვა | | |
| აუდიტორული შემოწმება | | |
| ადგილობრივი ხელისუფლების კონტროლი | | |
| კორუფციის ფაქტების გამოძიება და გამოვლენა | | |
| ანტიკორუფციული ცნობიერების ამაღლება და ადვოკატირება | | |
| სოციალური ანგარიშვალდებულება | | |

## IV. ზოგადი ვითარება

საქართველოში დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის რამდენიმე ტალღა განხორციელდა. ბოლო რეფორმა 2014 წელს პარლამენტის მიერ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მიღებაში გამოიხატა, რის შედეგადაც თვითმმართველობების უფლებამოსილებები შედარებით გაფართოვდა და მათი საქმიანობა უფრო დემოკრატიული გახდა. აღნიშნული კოდექსით დამკვიდრებული უმთავრესი ცვლილება თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოების - მერისა და გამგებლის - პირდაპირი წესით არჩევაა.[1] 2014 წლის თვითმმართველობის არჩევნებში მოსახლეობამ 71 ადგილობრივი საკრებულოს 2,088 წევრი აირჩია. ამასთან, 12 თვითმმართველმა ქალაქმა აირჩია ქალაქის მერი, ხოლო დანარჩენმა მუნიციპალიტეტებმა - 59 გამგებელი.[2] აღსანიშნავია, რომ 7 თვითმმართველ ქალაქს სწორედ 2014 წლის რეფორმის შემდეგ მიენიჭა აღნიშნული სტატუსი.[3] ამავე დროს, მერის/გამგებლის არჩევნებში გამარჯვებულის გამოსავლენად 50%-იანი ბარიერი დაწესდა.[4]

აღნიშნული ცვლილებების მიუხედავად, საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის გამართული და ეფექტიანი ფუნქციონირება კვლავაც რიგი გამოწვევების წინაშე დგას, რომელთა შორისაა არასაკმარისი ნდობა მოსახლეობის მხრიდან. "საერთაშორისო რესპუბლიკური ინსტიტუტის" (IRI) მიერ 2015 წლის თებერვალში გამოქვეყნებული კვლევის თანახმად, ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობას დადებითად მხოლოდ გამოკითხულთა 32% აფასებს, უარყოფითად კი 53%[5]. ასევე პრობლემურია საზოგადოებაში თვითმმართველობის როლის არასწორი აღქმაც, რაც 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ გამართული საპროტესტო აქციებისას გამოვლინდა. აქციების მონაწილეები ცენტრალური ხელისუფლების ცვლილების შემდეგ ადგილობრივი ხელისუფლების შეცვლასაც მოითხოვდნენ.[6][7] ეს პრობლემები მჭიდროდაა დაკავშირებული ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა ჩართულობის ხარისხსა და თვითმმართველობის სტრუქტურასთან. საქართველოს მიერ დამოუკიდებლობის მოპოვების პერიოდიდან 2006 წლამდე ქვეყანაში თვითმმართველობის განხორციელების 3 დონე არსებობდა:

1. სოფელი, თემი, დაბა, ქალაქი (სულ 1.004 ერთეული) - თვითმმართველი ერთეულები არჩევითი წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი სტრუქტურებით;

---

[1] „ქართული ოცნების" მმართველობის ორი წელი: არასამთავრობო ორგანიზაციების შეფასება https://goo.gl/dEQwFF

[2] "არჩევნების დღის საბოლოო შედეგები „სამართლიანი არჩევნების" მონაცემებით", სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოება (ISFED), http://goo.gl/nkcLHq

[3] "ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი", მუხლი 151 https://goo.gl/JfieHE

[4] "საქართველოს საარჩევნო კოდექსი", მუხლი 169 https://goo.gl/6Jf8qi

[5] საქართველოს მოსახლეობის საზოგადოებრივი აზრის გამოკითხვა, 2015 წლის თებერვალი http://goo.gl/Btqldq

[6] „ქართული ოცნების" მმართველობის ორი წელი: არასამთავრობო ორგანიზაციების შეფასება https://goo.gl/dEQwFF

[7] "2012 წლის 1 ოქტომბრის საპარლამენტო არჩევნების შემდგომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში განვითარებული მოვლენების მონიტორინგის პირველი ანგარიში", სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოება (ISFED), 21 დეკემბერი, 2012 http://goo.gl/nTzTQV

2. რაიონი და რესპუბლიკური დაქვემდებარების ქალაქები (65 ერთეული) - ერთდროულად ასრულებდნენ ადგილობრივი თვითმმართველობისა და ცენტრალური ხელისუფლების დეკონცენტრირებული ორგანოს ფუნქციებს;

3. დე-ფაქტო არსებული 9 რეგიონი, ასევე აჭარის ა/რ და თბილისი.

2006 წლიდან ქვედა დონე (სოფელი, თემი, დაბა, ქალაქი) გაუქმდა და ერთადერთ (როგორც თვითმმართველ, ისე ტერიტორიულ) ერთეულად ყოფილი რაიონების ფარგლებში ფორმირებული მუნიციპალიტეტი გამოცხადდა.

ამ ცვლილებების შედეგად, თვითმმართველი ერთეულის მოსახლეობის საშუალო ოდენობა 4.354-დან 66.235-მდე გაიზარდა, მაშინ როცა ევროპის ქვეყნების უმრავლესობაში, ასევე აშშ-ის, იაპონიის და სხვა განვითარებული ქვეყნების მუნიციპალიტეტებში საშუალოდ 7-დან 18 ათასამდე მცხოვრებია.[8] ასეთი ვითარება საზოგადოების უნდობლობისა და გაუცხოების ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი მიზეზია.

ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილების გაფართოებისთვის დაბრკოლებაა საზოგადოების ნაწილის განცდაც, რომ ძალაუფლების დეცენტრალიზაცია და მისი ადგილობრივ დონეზე გადასვლა, შესაძლოა სეპარატიზმის საფრთხეს შეიცავდეს.[9] მსგავსი შინაარსის განცხადება 2014 წლის თვითმმართველობის რეფორმის განხილვის პერიოდში საქართველოს კათოლიკოს-პატრიარქმა ილია მეორემაც გააკეთა, რის შედეგადაც სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლების და დარგის ექსპერტების მიერ პროგრესულად მიჩნეული რიგი დებულებები ხელისუფლებამ თვითმმართველობის კოდექსის პროექტიდან ამოიღო.[10]

მოგვიანებით, 2015 წლის 22 ივლისს პარლამენტმა მიიღო ადგილობრივი თვითმართველობის კოდექსში ცვლილებების პროექტი, რომელიც ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობაში მოქალაქეების მონაწილეობის დამატებით ფორმებს განსაზღვრავდა.[11] აღნიშნული ცვლილებით, მოქალაქეთა მონაწილეობის ფორმებად, სხვა საშუალებებთან ერთად, დამკვიდრდა დასახლების საერთო კრება, სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო და მოქალაქეთა მიერ პეტიციის წარდგენის ახალი, გამარტივებული პროცედურა. ასევე, განისაზღვრა საკრებულოსა და საკრებულოს კომისიების სხდომებში მოქალაქეთა მონაწილეობის საკითხები. ცვლილებების თანახმად, ნებისმიერ პირს უფლება აქვს წინასწარი შეტყობინების ან/და ნებართვის გარეშე დაესწროს საკრებულოს და საკრებულოს კომისიის ღია სხდომებს.

თვითმმართველობის ორგანოებში კვლავ გადაუჭრელი რჩება საჯარო მოხელეების პოლიტიკურ პროცესებში იძულებით ჩართვის, ასევე, პოლიტიკური ცვლილებების

8 “ადგილობრივი თვითმმართველობა საქართველოში 1991-2014”, სამოქალაქო კულტურის საერთაშორისო ცენტრი, http://goo.gl/JIpesU

9 “ადგილობრივი თვითმმართველობა საქართველოში 1991-2014”, სამოქალაქო კულტურის საერთაშორისო ცენტრი, http://goo.gl/JIpesU

10 „ქართული ოცნების“ მმართველობის ორი წელი: არასამთავრობო ორგანიზაციების შეფასება https://goo.gl/dEQwFF

11 „საქართველოს ორგანულ კანონში „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ ცვლილების შეტანის შესახებ“ http://goo.gl/FPeUit

შედეგად მათი სამსახურიდან მასობრივი გათავისუფლების პრობლემები.[12] [13] ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში დასაქმებული საჯარო მოხელეების პოლიტიკური ნიშნით სამსახურიდან დათხოვნისა ან სამსახურში ამავე ნიშნით აყვანის შესაძლო შემთხვევებმა შეიძლება კიდევ უფრო დაამძიმოს საკადრო რესურსების მხრივ ადგილობრივ თვითმმართველობებში არსებული ისედაც არასახარბიელო ვითარება.[14]

ამ მხრივ მნიშვნელოვანია საჯარო სამსახურში, ასევე ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობაზე ზედამხედველობის განმახორციელებელ ინსტიტუტებში, კერძოდ, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურსა და სამართალდამცავ უწყებებში არსებული მდგომარეობა. „ საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის შეფასების“ (NIS, 2015 წ.) ანგარიშში, 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნებისა და ხელისუფლების ცვლილების შემდეგ საჯარო მოსამსახურეთა მასობრივი დათხოვნის საფუძველზე, ნათქვამია, რომ საჯარო სამსახურის დამოუკიდებლობა პოლიტიკური გავლენისგან ჯერაც არ არის მიღწეული. ასევე საუბარია კეთილსინდისიერების მხრივ სერიოზული გამოწვევების არსებობაზე, რომლებიც საჯარო სამსახურში დასაქმების პროცესში ფავორიტიზმისა და ნეპოტიზმის შემთხვევებს უკავშირდება. აღნიშნულიდან გამომდინარე, წინა საანგარიშო პერიოდთან (2011 წ.) შედარებით საჯარო სამსახურს უმნიშვნელო პროგრესი აქვს ნაჩვენები.

სამართალდამცავი ორგანოების შეფასების ზოგადი ქულა კი წინა 2011 წელთან შედარებით გაუარესებულია. „ეროვნული ანტოკორუფციული სისტემის შეფასების“ თანახმად, შინაგან საქმეთა სამინისტრო და პროკურატურა კვლავაც არასაკმარისად დამოუკიდებელნი არიან ქვეყნის პოლიტიკური ხელმძღვანელობისგან, რაც გამოიხატება სამართლის შერჩევითად გამოყენების სავარაუდო შემთხვევებსა და საარჩევნო კამპანიებში პოლიციის ჩარევის ფაქტებში. ანგარიშის მიხედვით, სამართალდამცავი უწყებების დამოუკიდებლობა კიდევ უფრო შემცირდა არაფორმალური გარეშე გავლენის შედეგად. დამოუკიდებლობის ნაკლებობა კი, თავის მხრივ, ამცირებს ამ უწყებების უნარს, გამოიძიონ მაღალი დონის კორუფციის შესაძლო შემთხვევები.

თუმცა, მეორე მხრივ, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს ერთ-ერთი ყველაზე მაღალი შეფასება აქვს როგორც კანონმდებლობის, ისე პრაქტიკის ნაწილში. როგორც „ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის შეფასებაშია“ ნათქვამი, 2011 წელთან შედარებით გაიზარდა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარებული აუდიტების რიცხვი და ხარისხი, ისევე, როგორც ამ სამსახურის უნარი, აღმოაჩინოს დარღვევები და ხელი შეუწყოს საჯარო ფინანსების მართვის გაუმჯობესებას.[15]

---

12 „ქართული ოცნების“ მმართველობის ორი წელი: არასამთავრობო ორგანიზაციების შეფასება https://goo.gl/dEQwFF

13 “ადგილობრივი თვითთმართველი ორგანოების საქმიანობის მონიტორინგის შუალედური ანგარიში”, სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოება, http://goo.gl/T3Kpym

14 “ადგილობრივი თვითმმართველობის სერვისების მიწოდების სტანდარტები”, კავკასიის ეკონომიკური და სოციალური კვლევითი ინსტიტუტი http://goo.gl/5ymXGG

15 “საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის შეფასება 2015”, საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო, http://goo.gl/owXP2J

ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარებისთვის ასევე გამოწვევად რჩება ქალების დაბალი წარმომადგენლობა. 2014 და 2010 წლებში გამართული ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების დროს ქალების მიერ მიღებული საკრებულოს მანდატების რაოდენობა საერთო რიცხვის მხოლოდ 11 პროცენტს შეადგენდა. გენდერული დისბალანსი აშკარაა ადგილობრივ აღმასრულებელ ხელისუფლებაშიც: საქართველოში 69 გამგებლიდან მხოლოდ ორია ქალი, 12 მერიდან კი - არც ერთი.[16]

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების გაძლიერებისა და შემდგომი ეფექტიანი ფუნქციონირებისთვის აგრეთვე მნიშვნელოვანია, ცენტრალურ ხელისუფლებაზე მათი ფინანსური დამოკიდებულების შემცირება, მათთვის საკუთრებაში ქონების გადაცემის, სხვა ქონების მართვისა და სარგებლობის უფლებით გადაცემის წესების შემუშავება, თვითმმართველობების მუშაობაში მოსახლეობის უფრო აქტიური ჩართვა და სხვა ღონისძიებები.[17]

---

16 "პოლიტიკა ქალების გარეშე - კვოტები, როგორც გამოსავალი", კავშირი „საფარი", მაისი, 2015 წ. http://goo.gl/fTC0Lf

17 „ქართული ოცნების" მმართველობის ორი წელი: არასამთავრობო ორგანიზაციების შეფასება https://goo.gl/dEQwFF

# 1. საკრებულო

## შესაძლებლობები

### 1.1 სათანადო რესურსები

*რამდენად გააჩნია საკრებულოს საჭირო რესურსები თავისი მოვალეობების პრაქტიკაში შესასრულებლად?*

## თბილისი

თბილისის საკრებულოს უმრავლესობის და ოპოზიციის წარმომადგენლები ინტერვიუებში ერთხმად აღნიშნავდნენ, რომ საკრებულოს მუშაობისთვის საკმარისი ფინანსური, ადამიანური და ინფრასტრუქტურული რესურსები აქვს.[18] მაჟორიტარ დეპუტატებს თავიანთ ოლქებში სათანადო დაფინანსებით და ადამიანური რესურსით უზრუნველყოფილი ბიუროები აქვთ, ფრაქციებს ჰყავთ აპარატი და თანამშრომლები შესაბამისი დავალების, კვლევის თუ სხვა მოვალეობების განსახორციელებლად.

თბილისის საკრებულოსთვის 2015 წლის ბიუჯეტით 14 მლნ ლარია გათვალისწინებული, რაც მცირედით ნაკლებია გასული წლის გეგმასთან შედარებით, თუმცა 2013 წლის ფაქტობრივ მაჩვენებელს დაახლოებით 4 მლნ ლარით აჭარბებს.[19] აღნიშნულ პერიოდში საკრებულოში მომუშავეთა რიცხვი მნიშვნელოვნად არ გაზრდილა. საკრებულოს ბიუჯეტის ზრდა მას საკუთარი ფუნქციების უკეთ შესრულებაში უნდა დაეხმაროს.

თბილისის საკრებულოდან მიღებული ინფორმაციით, საკრებულოს წევრების მომზადებასა და გადამზადებასთან დაკავშირებით საკრებულო ხელმძღვანელობს კანონმდებლობის შესაბამისად და დამატებით რაიმე სპეციალური დებულება/მექანიზმი შემუშავებული არ არის.[20] საკრებულოს წევრებმა კი ინტერვიუებისას აღნიშნეს, რომ მათი მომზადების თუ გადამზადების ინიციატივები მხოლოდ საკრებულოს გარედან, დონორების, არასამთავრობო ან საერთაშორისო ორგანიზაციების წამოწყებითა და ხელშეწყობით მოდის.[21]

[18] "საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს" ინტერვიუები თბილისის საკრებულოს დამოუკიდებელ მაჟორიტარ დეპუტატ ალექსანდრე ელისაშვილთან, ოპოზიციის წარმომადგენელ, ფრაქცია "ნაციონალური მოძრაობა - თბილისის" თავმჯდომარე ირაკლი აბესაძესთან (11/5/2015) და უმრავლესობის წარმომადგენელ, ფრაქცია "ქართული ოცნება - რესპუბლიკელების" თავმჯდომარე ხათუნა სამნიძესთან (18/5/2015).

[19] თბილისის ბიუჯეტი, თბილისის მერიის ვებ–გვერდი: http://goo.gl/WyNg0Q

[20] "საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს" მიმოწერა თბილისის საკრებულოსთან

[21] "საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს" ინტერვიუები თბილისის საკრებულოს დამოუკიდებელ მაჟორიტარ დეპუტატ ალექსანდრე ელისაშვილთან, ოპოზიციის წარმომადგენელ, ფრაქცია "ნაციონალური მოძრაობა - თბილისის" თავმჯდომარე ირაკლი აბესაძესთან და უმრავლესობის წარმომადგენელ, ფრაქცია "ქართული ოცნება - რესპუბლიკელების" თავმჯდომარე ხათუნა სამნიძესთან.

თბილისის საკრებულოს ინფორმაციით, 2014 წლის მოწვევის საკრებულოში აპარატის თანამშრომლებისთვის ორი, საკრებულოს წევრებისა და აპარატის თანამშრომლებისთვის კი ერთი ტრენინგი ჩატარდა.[22] მიუხედავად ამისა, საკრებულოს დეპუტატებთან ინტერვიუებით გამოჩნდა, რომ აღნიშნული ტრენინგები რეგულარული არაა და არ არსებობს საკრებულოს წევრების გადამზადებისადმი ერთიანი მიდგომა/სისტემა.[23]

## ქუთაისი

ქუთაისის მუნიციპალიტეტის 2012-2015 წლის ბიუჯეტების[24] ანალიზით ირკვევა, რომ საკრებულოს დაფინანსება 2012 წლიდან დღემდე ეტაპობრივად იზრდება. 2012 წელს მისი დაფინანსება 951.6 ათასი ლარი იყო, 2015 წელს კი - 1,224.7 ათასი ლარი (2013 წელი - 1,141.4, 2014 წელი - 1,086.3 ათასი ლარი). შესაბამისად, გასულ წლებთან შედარებით, მიმდინარე წელს ქუთაისის საკრებულოს უფრო დიდი რესური აქვს იმისთვის, რომ ეფექტურად განახორციელოს თავისი მოვალეობები პრაქტიკაში. თუმცა, საკრებულოს უმრავლესობის და უმცირესობის დეპუტატები აღნიშნავენ, რომ არსებული ფინანსური რესურსი მაინც არ არის საკმარისი, რათა ბოლომდე უზრუნველყოს საკრებულოს ფუნქციების შესრულება. მაგალითად, თბილისისგან განსხვავებით, ქუთაისის საკრებულოს დეპუტატებს არ გააჩნიათ საკმარისი ფინანსური რესურსები, რათა შექმნან ბიუროები, ხოლო მოსახლეობასთან შეხვედრებისთვის გათვალისწინებულია მხოლოდ საწვავისთვის გაწეული ხარჯების ანაზღაურება.[25] საკრებულოს წევრები ასევე განმარტავენ, რომ საკრებულოში არ არის საკმარისი ტექნიკური საშუალებები. საკრებულოს უმრავლესობის ერთ-ერთი წევრის თქმით, მათ ჰქონდათ ბიუროების შექმნის იდეა, თუმცა ვინაიდან ეს იყო გარკვეულ დამატებით ხარჯებთან დაკავშირებული, ბიუროებზე უარი ითქვა და მოსახლეობასთან შეხვედრები საკრებულოს შენობაში ტარდება, ან, საჭიროების შემთხვევაში, საკრებულოს დეპუტატები მიდიან კონკრეტულ ადგილზე და იქ ისმენენ მოსახლეობის პოზიციებს.[26]

რაც შეეხება საკრებულოს წევრების გადამზადებას, ქალაქ ქუთაისის საკრებულოს წევრებს მოწვევიდან დღემდე რამდენიმე ტრენინგი ჩაუტარდათ ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსების, მოქალაქეთა ჩართულობის, ადამიანური რესურსების

[22] "საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს" მიმოწერა თბილისის საკრებულოსთან

[23] "საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს" ინტერვიუები თბილისის საკრებულოს დამოუკიდებელ მაჟორიტარ დეპუტატ ალექსანდრე ელისაშვილთან, ოპოზიციის წარმომადგენელ, ფრაქცია "ნაციონალური მოძრაობა - თბილისის" თავმჯდომარე ირაკლი აბესაძესთან და უმრავლესობის წარმომადგენელ, ფრაქცია "ქართული ოცნება - რესპუბლიკელების" თავმჯდომარე ხათუნა სამნიძესთან.

[24] ქუთაისის ბიუჯეტი, ქუთაისის მერიის ვებგვერდი, http://goo.gl/Fd6hyN

[25] "საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს" ინტერვიუ ქუთაისის საკრებულოს ოპოზიციის წარმომადგენელ ბესიკ ბრეგაძესთან (პარტია "ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა") , ქუთაისი, 10/07/2015

[26] "საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს" ინტერვიუ ქუთაისის საკრებულოს უმრავლესობის წარმომადგენელ თეიმურაზ ნადირაძესთან (კოალიცია "ქართული ოცნება") , ქუთაისი, 23/07/2015

მართვისა და ეფექტური კომუნიკაციის საკითხებზე. ტრენინგების უმრავლესობა გარე დონორების ორგანიზებული იყო. თუმცა აღსანიშნავია, რომ საკრებულომ შიდა სახსრებით მოიწვია ფინანსთა სამინისტროდან სპეციალისტიები ელექტრონულ საქმისწარმოებაზე ტრენინგის ჩასატარებლად.[27]

## ზუგდიდი

ქალაქ ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს ბიუჯეტი 2015 წლის გეგმით 918 500 ლარს შეადგენს, რაც 2014 წლის ფაქტობრივ მაჩვენებელს 357 500 ლარით აღემატება.[28]

ზუგდიდის საკრებულოს თავმჯდომარეს მიაჩნია, რომ საკრებულოს საკუთარი ფუნქციების განსახორციელებლად, ასევე აპარატის გამართულად მუშაობისთვის საკმარისი რესურსები აქვს. მისი შეფასებით, მნიშვნელოვანი პრობლემაა, რომ საკრებულოს რიგით წევრებს, რომელთაც პარალელურად არ გააჩნიათ სხვა ანაზღაურებადი სამუშაო ან რაიმე დამატებითი შემოსავალი, არ აქვთ ანაზღაურება საკრებულოშიც. საკრებულოს თავმჯდომარეს მიაჩნია, რომ მათთვის ხელფასის დანიშვნა საკრებულოს წევრთა მოტივაციის დონეს გაზრდიდა.[29] მეორე მხრივ, საკრებულოს უმცირესობის წარმომადგენელი ყურადღებას ამახვილებს თანამშრომლების კვლაფიკაციის კუთხით საკრებულოში არსებულ პრობლემაზე. მისი შეფასებით, საკრებულოს აპარატში დასაქმებულთა უმრავლესობა გამოუცდელია და სამსახურში მხოლოდ პარტიული ნიშნით აიყვანეს, გამოცდილი კადრები კი არ დაასაქმეს. ოპოზიციას საკრებულოს ფინანსური რესურსებიც არასაკმარისად მიაჩნია.[30]

რაც შეეხება საკრებულოს წევრების მომზადებას, ზუგდიდის საკრებულოს ინფორმაციით, ქალაქის საკრებულოს წევრებს მოწვევიდან დღემდე არაერთი ტრენინგი ჩაუტარდათ ისეთ თემებზე, როგორიცაა მუნიციპალური ბიუჯეტირება, სახელმწიფო შესყიდვების ადმინისტრირება, ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი და მისი რეფორმა, PR და კომუნიკაცია.[31]

ასევე, აღსანიშნავია, რომ 2015 წლის ბიუჯეტში ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 10 000 ლარი აქვს გათვალისწინებული კადრების მომზადება-გადამზადებასთან, კვალიფიკაციის ამაღლებასა და სტაჟირებასთან დაკავშირებული

---

27 “საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს” ინტერვიუ ქუთაისის საკრებულოს უმრავლესობის წარმომადგენელ გალაქტიონ ტოროშელიძესთან (კოალიცია “ქართული ოცნება”) , ქუთაისი, 23/07/2015

28 ზუგდიდის ბიუჯეტი, ზუგდიდის მერიის ვებ-გვერდი, http://goo.gl/DK6K4i

29 “საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს” ინტერვიუ ზუგდიდის საკრებულოს თავმჯდომარე მერაბ ქვარაიასთან (კოალიცია “ქართული ოცნება”), ზუგდიდი, 01/07/2015

30 “საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს” ინტერვიუ ზუგდიდის საკრებულოს ოპოზიციის წარმომადგენელ ბათლომე შელიასთან (პარტია “ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა”) , ზუგდიდი, 01/07/2015

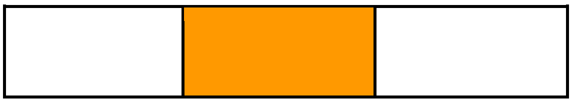
31 “საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს” მიმოწერა ზუგდიდის საკრებულოსთან

ხარჯებისთვის, მაშინ, როცა 2014 წლის ბიუჯეტში ასეთი ხარჯი გათვალისწინებული არ ყოფილა.[32]

საკრებულოს თავმჯდომარის ინფორმაციით, ტრენინგების ინიციატორი უმეტესად მისი ჩამტარებელი ორგანიზაცია იყო, თუმცა არსებობს ერთეული შემთხვევებიც, როცა ტრენინგები უშუალოდ საკრებულოს ინიციატივითა და დაფინანსებით ჩატარდა (მაგ. “PR და კომუნიკაცია”). მისივე ინფორმაციით, ამ ეტაპისათვის საკრებულო გეგმავს ჩაატაროს შიდა კვლევა იმის შესახებ თუ დამატებით რა საკითხებსა და თემებზე სჭირდებათ საკრებულოს წევრებსა და აპარატის თანამშრომლებს ცოდნის გაღრმავება.[33]

## 1.2. ადგილობრივი არჩევნები

*რამდენად დროულად და თავისუფალ და სამართლიან გარემოში ტარდება ადგილობრივი არჩევნები და რამდენად წარმომადგენლობითია ისინი?*



2014 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებისთვის საარჩევნო კოდექსში შევიდა ცვლილება, რომლის თანახმადაც პირდაპირი წესით აირჩევიან არა მხოლოდ საკრებულოს წევრები, არამედ მერები და გამგებლებიც.[34] მოცემული ცვლილება დადებითად უნდა შეფასდეს, თუმცა არსებობს მთელი რიგი პრობლემური საკითხებიც:

საარჩევნო კოდექსის თანახმად[35] საკრებულოს მაჟორიტარი დეპუტატების არჩევა ხდება ერთმანდატიანი საარჩევნო ოლქების მიხედვით. ნებისმიერი ზომის ადმინისტრაციული ერთეული საკრებულოში ირჩევს თანაბარი რაოდენობის - თითო წარმომადგენელს. მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციული ცენტრი (ქალაქი, დაბა), ასევე ამ მუნიციპალიტეტში შემავალი სოფლები როგორც ტერიტორიის, ასევე ამომრჩეველთა რაოდენობის მიხედვით მკვეთრად განსხვავდებიან, თუმცა მიუხედავად ამისა ისინი საკრებულოში მაინც თანაბარი რაოდენობის მაჟორიტარებს ირჩევენ, რითიც ხმების თანასწორობის პრინციპი ირღვევა. აღნიშნული საკითხის კარგი ალტერნატივა შესაძლოა იყოს მრავალმანდატიანი საარჩევნო ოლქების შექმნა;[36]

---

32 “ქალაქ ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის 2015 წლის ბიუჯეტის დამტკიცების შესახებ” ქალაქ ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილება №72, 2014 წლის 22 დეკემბერი, https://goo.gl/gRb3iJ

33 “საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს” ინტერვიუ ზუგდიდის საკრებულოს თავმჯდომარე მერაბ ქვარაიასთან (კოალიცია “ქართული ოცნება”)

34 საქართველოს ორგანულ კანონში „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“ ცვლილების შეტანის შესახებ, 07/03/2014, https://goo.gl/SiucQx

35 “საქართველოს საარჩევნო კოდექსი”, მუხლი მე-2, “ლ” ქვეპუნქტი, “საქართველოს საარჩევნო კოდექსი”, https://goo.gl/6Jf8qi

36 2015 წლის 28 მაისს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ არაკონსტიტუციურად ცნო საქართველოს საარჩევნო კოდექსის ის ნორმები, რომლებიც ადგენდა 73 ერთმანდატიანი მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქის განსაზღვრის წესს (იხ. საკონსტიტუციო სასამრთლოს გადაწყვეტილება http://goo.gl/IejueD). საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებით, მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქების საზღვრების დადგენისას მუნუციპალიტეტებში რეგისტრირებული ამომრჩევლების

საარჩევნო კოდექსით ასევე აკრძალულია გამგებლებისა და მერების არჩევნებში დამოუკიდებელი კანდიდატების მონაწილეობა;

ხშირია შემთხვევები როდესაც საარჩევნო კოდექსში მნიშვნელოვანი ცვლილებები შედის წინასაარჩევნო პერიოდში, რაც ხელს უშლის პოლიტიკურ ჯგუფებს შორის ჯანსაღ კონკურენციას;

მიუხედავად არაერთი მცდელობისა, ჯერაც არ ხდება ამომრჩეველთა ბიომეტრიული რეგისტრაცია,[37] რომელიც უზრუნველყოფდა ამომრჩეველთა ზუსტი რაოდენობის დადგენას და სიებში არსებული უზუსტობების გამორიცხვას;

შსს-ს თანამშრომლებს[38], რომელთა დისლოკაციის ადგილი არ ემთხვევა მათი რეგისტრაციის ადგილს, უფლება აქვთ მხოლოდ პროპორციული სისტემით ჩატარებულ საკრებულოს არჩევნებში მიიღონ მონაწილეობა, რაც გარკვეულ საფრთხეებს აჩენს ამ ხმებით მანიპულირებასთან დაკავშირებით;

წინასაარჩევნო პერიოდში, როგორც წესი, ხშირია იმ ადამიანების საგამოძიებო სტრუქტურებში დაბარება (დაკითხვა ან ბრალის წაყენება), რომლებიც აქტიურ პარტიულ საქმიანობას ეწევიან. ამ საკითხზე უწყებათაშორისმა კომისიამ რამდენიმე რეკომენდაცია გამოაქვეყნა და საგამოძიებო სტრუქტურებს წინასაარჩევნოდ ასეთი ქმედებებისგან, თუ ეს გადაუდებელ აუცილებლობას არ წარმოადგენდა, თავის შეკავებისკენ მოუწოდა.[39]

ადგილობრივი თვითმმართველობის უკანასკნელი ორი არჩევნები კანონით დადგენილ ვადებში გამოცხადდა და ჩატარდა.[40] 2010 წლის თვითმმართველობის არჩევნებზე საერთაშორისო და ადგილობრივმა დამკვირვებლებმა წინა არჩევნების შემდეგ განხორციელებული რიგი ცვლილებები პოზიტიურად შეაფასეს, თუმცა საარჩევნო პროცესში გამოვლენილ არაერთ პრობლემასა თუ დარღვევაზეც ისაუბრეს.[41] ეუთოს ადამიანის უფლებების და დემოკრატიული ინსტიტუტების ოფისის (ODIHR) შეფასებით, 2010 წლის ადგილობრივი არჩევნებისას, წინა არჩევნებთან შედარებით, ეუთოს წინაშე აღებული ვალდებულებებისა და სხვა საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისობის თვალსაზრისით პროგრესი შეინიშნებოდა. ამავე დროს, კვლავ არსებობდა მნიშვნელოვანი

---

რაოდენობა გათვალისწინებული უნდა იყოს, ხოლო სახელმწიფოს ძალისხმევა შეძლებისდაგვარად, თანაბარი საარჩევნო ოლქების ჩამოყალიბების უზრუნველსაყოფად უნდა მიემართოს. საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილების პასუხად ხელისუფლებამ საარჩევნო რეფორმის შემდეგი ეტაპი დააანონსა, რომლის შედეგადაც "საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილების შესაბამისად, მნიშვნელოვნად იქნება შემცირებული მაჟორიტარული ოლქების ამომრჩეველთა შორის დღეს არსებული დისბალანსი და ასევე დაწესდება 50 პროცენტიანი ბარიერი", თუმცა ჯერჯერობით უცნობია თუ კონკრეტულად რა სახეს მიიღებს მომავალში საარჩევნო სისტემა და რამდენად აისახება ის ადგილობრივი თვითმმართველობის მომდევნო არჩევნებზე (იხ. ხელისუფლების წარმომადგენლების განცხადებები საკონსტიტუციო საასამართლოს გადაწყვეტილებასთან დაკავშირებით http://goo.gl/wMB2xz და http://goo.gl/CCuqJR).

37 "ხელისუფლებამ არჩევნებამდე რამდენიმე მნიშვნელოვანი პრობლემა უნდა მოაგვაროს," არასამთავრობო ორგანიზაციების განცხადება, http://goo.gl/O6smbi

38 "საქართველოს საარჩევნო კოდექსი", მუხლი 32-ე, მე-6 პუნქტი, "ზ" ქვეპუნქტი, https://goo.gl/6Jf8qi

39 "უწყებათაშორისი კომისიის თავმჯდომარის განცხადება შუალედურ არჩევნებზე", ნეტგაზეთი http://goo.gl/xIAygd; "წინასაარჩევნოდ პირების დაკითხვაზე დაბარებასთან დაკავშირებით რეკომენდაცია შემუშავდება", ინტერპრესნიუსი http://goo.gl/9CpQne

40 საარჩევნო მედიაცენტრში გაერთიანებული ორგანიზაციების ერთობლივი განცხადება 2010 წლის 30 მაისის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების წინასაარჩევნო გარემოს შესახებ, 29 მაისი http://goo.gl/1oSiLU

41 "2010 წლის 30 მაისის ადგილობრივი თვითმმართველობისა და საქართველოს პარლამენტის შუალედური არჩევნების მონიტორინგის ანგარიში", სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოება http://goo.gl/nB4iDz

ხარვეზები საკანონმდებლო ჩარჩოს, მისი იმპლემენტაციის, არათანაბარი გარემოსა და არჩევნების დღეს ხმების გაყალბების ცალკეული შემთხვევების კუთხით. ზოგადი დადებითი შეფასების მიუხედავად, საერთაშორისო საარჩევნო სადამკვირვებლო მისიის წარმომადგენლება დაძაბულობის შემთხვევები და პროცედურული დარღვევებიც დააფიქსირეს, რომლებიც ზოგიერთ შემთხვევაში სერიოზული იყო.[42]

რაც შეეხება კანდიდატთა მიერ ინტერესთა ფართო სპექტრის წარმოდგენას, 2010 წლის არჩევნებზე დამკვირვებლებმა საარჩევნო ადმინისტრაციის წამყვან პოზიციებზე და კანდიდატთა შორის ქალთა დაბალი წარმომადგენლობის პრობლემა აღნიშნეს. მეორე მხრივ, მათივე შეფასებით, ბევრმა პარტიამ კანდიდატებად ეროვნული უმცირესობების წარმომადგენლები წამოაყენა და საარჩევნო მასალები ხელმისაწვდომი იყო უმცირესობების ენებზეც.[43]

2014 წლის თვითმმართველობის არჩევნების[44] კენჭისყრის დღეს, მიუხედავად გარკვეული დარღვევებისა, პროცესი ძირითადად მშვიდ ვითარებაში მიმდინარეობდა და ამომრჩეველს ნების თავისუფალი გამოვლენის შესაძლებლობა ჰქონდა. ხმის დათვლისა და შედეგების შეჯამების პროცესიც მშვიდ ვითარებაში წარიმართა და მნიშვნელოვან დარღვევებს ადგილი არ ჰქონია. კენჭისყრის პროცესთან დაკავშირებული პროცედურული ხასიათის დარღვევები შემცირებული იყო, როგორც 2010 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის, ასევე 2013 წლის საპრეზიდენტო არჩევნებთან შედარებით. ამავდროულად, რამდენიმე საარჩევნო უბანზე გამოვლინდა ისეთი მნიშვნელოვანი დარღვევებიც, როგორიც არის ფიზიკური ძალადობა, ბიულეტენების ჩაყრა და მასალების გატაცება/დაზიანება.[45]

წინასაარჩევნო პერიოდში ადმინისტრაციული რესურსის არამიზნობრივად გამოყენების ფაქტებს ხშირი და მასშტაბური ხასიათი არ ჰქონია. ასევე, მედიას ინფორმაციის თავისუფლად და დაუბრკოლებლად გავრცელების შესაძლებლობა ჰქონდა და საკმაოდ დაბალანსებულად აშუქებდა წინასაარჩევნო შეხვედრებსა და პოლიტიკურ დებატებს. მეორე მხრივ, წინასაარჩევნო პერიოდში კვლავ აღინიშნა კანდიდატებზე სავარაუდო ზეწოლისა და აღნიშნული ზეწოლის შედეგად კანდიდატურების მოხსნის არაერთი ფაქტი. ეს ფაქტები სამართალდამცავმა ორგანოებმა არასაკმარისად შეისწავლეს. ასევე, პრობლემად რჩება გენდერული დისბალანსი თვითმმართველობის წარმომადგენლობით და აღმასრულებელ ორგანოებში.[46]

---

42 ეუთოს არჩევნებზე სადამკვირვებლო მისიის ანგარიში, 2010 წ. http://goo.gl/PaqK8r

43 ეუთოს არჩევნებზე სადამკვირვებლო მისიის ანგარიში, 2010 წ. http://goo.gl/PaqK8r

44 "არასამთავრობო ორგანიზაციები წინასაარჩევნო გარემოს აფასებენ: 2014 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნები" https://goo.gl/ElYZFt

45 "2014 წლის 15 ივნისის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების კენჭისყრის დღის შეფასება", საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, https://goo.gl/OlsZw2

46 "2014 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების არჩევნების მონიტორინგის საბოლოო ანგარიში", სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოება (ISFED), http://goo.gl/zb9aNG

### 1.3 დამოუკიდებლობა

*რამდენად არის საკრებულო დამოუკიდებელი აღმასრულებელი ხელისუფლებისგან?*

„ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ თანახმად მუნიციპალიტეტში ძირითად გადაწყვეტილებებს იღებს წარმომადგენლობითი ორგანო - საკრებულო. საკრებულოს აქვს უფლებამოსილება[47] გადაწყვეტილებები მიიღოს:

მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ორგანიზებისა და მისი იდენტურობის განსაზღვრის სფეროში;

ორგანიზაციული საქმიანობის სფეროში;

მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანოების საქმიანობის რეგულირებისა და კონტროლის სფეროში;

საფინანსო-საბიუჯეტო სფეროში;

მუნიციპალიტეტის ქონების მართვისა და განკარგვის სფეროში.

საკრებულო იღებს ძირითად გადაწყვეტილებებს, წარმართავს პოლიტიკას ადგილობრივ დონეზე, მუნიციპალიტეტის გამგეობა/მერია კი ვალდებულია აღასრულოს საკრებულოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები.

მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანო და უმაღლესი თანამდებობის პირი[48] გამგებელი/მერი ანგარიშვალდებულია მუნიციპალიტეტის საკრებულოსა და მოსახლეობის წინაშე.

ამავე დროს, საკრებულო უფლებამოსილია სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტის ან მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე რეგისტრირებულ ამომრჩეველთა საერთო რაოდენობის არანაკლებ 20 პროცენტის წერილობითი მოთხოვნის შემთხვევაში იმსჯელოს და მიიღოს გადაწყვეტილება გამგებლისთვის/მერისთვის უნდობლობის[49] გამოცხადების შესახებ. აღნიშნული დებულება საკმაოდ სადავოა, რადგან გაუგებარია რატომ აქვს უფლება საკრებულოს უნდობლობა გამოუცხადოს პირდაპირი წესით არჩეულ (მერი) უმაღლესი თანამდებობის პირს - გამგებელს/მერს ყოველგვარი დასაბუთების გარეშე, რომელსაც ლეგიტიმაციის გაცილებით უფრო მაღალი ხარისხი აქვს ვიდრე საკრებულოს ნებისმიერ თანამდებობის პირს.

აღნიშნული მექანიზმი შესაძლებელია გამოყენებულ იქნას პოლიტიკური მოტივით, კერძოდ, საკრებულომ შეიძლება მოახდინოს უნდობლობის პროცესის ინიცირება იმ შემთხვევაში, თუ საკრებულოს უმრავლესობასა და გამგებელს/მერს შორის იარსებებს

[47] “ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი”, მუხლი 24-ე

[48] “ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი”, მუხლი 48-ე

[49] “ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი”, მუხლი 51-ე

პარტიული ან სხვა სახის დაპირისპირება. ეს მექანიზმი ასევე ეწინააღმდეგება მოსახლეობის მიერ გაკეთებულ არჩევანს და მათ მიერ გამოხატულ ნებას.

## თბილისი

თბილისის საკრებულოს ოპოზიციის წარმომადგენლები მიიჩნევენ, რომ საკრებულოს უმრავლესობა დედაქალაქის მერიის რეალურ კრიტიკას და ოპონირებას არ ახდენს. მათი შეფასებით, უმრავლესობა მერიიდან წამოსულ ინიციატივებს უმრავლეს შემთხვევაში უპირობო მხარდაჭერას უცხადებს და ხშირად, საკითხს შინაარსობრივად არ განიხილავს.[50] ისინი ასევე ყურადღებას ამახვილებენ საკრებულოდან დამოუკიდებლად წამოსული ინიციატივების ნაკლებობასა და უმრავლესობის ზოგიერთი წევრის საკუთარ პარტიასა და მერიაზე მეტისმეტად დამოკიდებულებაზე. მათი თქმით, საკრებულო ძირითადად მერიიდან წამოსულ წინადადებებზე მსჯელობს. მეორე მხრივ, საკრებულოს უმრავლესობის წარმომადგენელმა ყურადღება გაამახვილა ისეთ შემთხვევებზე, როდესაც საკრებულომ არ გაიზიარა მერიიდან წამოსული ინიციატივა. ამის მაგალითად მან ბიუჯეტის საკუთარი შესწორებებით დამტკიცება, იპოდრომის მიმდებარე ტერიტორიაზე მრავალფუნქციური კომპლექსის განაშენიანების გეგმაში ცვლილების შეტანის შესახებ მერიიდან შესული წინადადების უკან დაბრუნება[51] და ზონალური სტატუსის ცვლილებასთან დაკავშირებით მიღებული ზოგიერთი გადაწყვეტილება დაასახელა. ამავდროულად, საკრებულოს უმრავლესობის წარმომადგენლის განმარტებით, მერიის აღმასრულებელი კომისიების მუშაობაში საკრებულოს წევრების ჩართულობა უმრავლესობისა და მერიის პოზიციების საკრებულოში მერიის წინადადების შემოსვლამდე შეჯერებას განაპირობებს.[52]

2012 წლის საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ რეგიონების უმეტესობაში ცვლილებები ადგილობრივი თვითმმართველობების ორგანოებსაც შეეხო, როდესაც საპროტესტო აქციების ფონზე ნაციონალურმა მოძრაობამ საკრებულოებში უმრავლესობა დაკარგა, რასაც გამგებლების ცვლილებაც მოჰყვა.[53] ნაციონალურმა მოძრაობამ უმრავლესობა თბილისის საკრებულოშიც დაკარგა. ეს მას შემდეგ მოხდა, რაც საკრებულოს 12-ზე მეტმა

50 “საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს” ინტერვიუები თბილისის საკრებულოს დამოუკიდებელ მაჟორიტარ დეპუტატ ალექსანდრე ელისაშვილთან და თბილისის საკრებულოს ოპოზიციის წარმომადგენელ, ფრაქცია “ნაციონალური მოძრაობა - თბილისის” თავმჯდომარე ირაკლი აბესაძესთან, თბილისი, 11/5/2015

51 “საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს” ინტერვიუ თბილისის საკრებულოს უმრავლესობის წარმომადგენელ, ფრაქცია “ქართული ოცნება - რესპუბლიკელების” თავმჯდომარე ხათუნა სამნიძესთან, თბილისი, 18/5/2015

52 “საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს” ინტერვიუ თბილისის საკრებულოს უმრავლესობის წარმომადგენელ, ფრაქცია “ქართული ოცნება - რესპუბლიკელების” თავმჯდომარე ხათუნა სამნიძესთან

53 “2012 წლის საპარლამენტო არჩევნების შემდგომ ადგილობრივ თვითმმართველობებში განვითარებული მოვლენების მონიტორინგი - პოლიტიკური პროცესები, საკადრო ცვლილებები, საპროტესტო აქციები, სამართლებრივი დევნის ფაქტები,” მეოთხე (შემაჯამებელი) ანგარიში, 17 სექტემბერი, 2013, სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოება http://goo.gl/8LZymN

წევრმა პარტიის დატოვების შესახებ განაცხადა.[54] ამ პროცესს ოპოზიციური პარტია თვითმმართველობის ორგანოებზე პოლიტიკურ ზეწოლას უკავშირებდა და აღნიშნავდა, რომ თვითმმართველობების წევრების დაკითხვაზე დაბარებები და მათ მიმართ საგამოძიებო მოქმედებების წარმოება ოპოზიციის რიგების დატოვებისთანავე წყდებოდა. ასეთ ერთ-ერთ მაგალითად კი თბილისის საკრებულოს იმჟამინდელ თავმჯდომარეს ირაკლი შიხიაშვილს ასახელებდნენ.[55] ადგილობრივ თვითმმართველობაზე აღმასრულებელი ხელისუფლების შესაძლო ზეწოლის შთაბეჭდილება დატოვა ფინანსთა სამინისტროს საგამოძიებო სამსახურის მიერ თბილისის საკრებულოს და მერიის მაღალჩინოსნების დაკავების ფაქტმაც, რა დროსაც, დაკავებულთა ადვოკატების შეფასებით, ბრალდებულთა მიმართ კანონდარღვევებსაც ჰქონდა ადგილი.[56]

თბილისის საკრებულოს დამოუკიდებლობასთან დაკავშირებით დამატებითი კითხვის ნიშნები გაჩნდა, როდესაც ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანომ ფართო საზოგადოებრივი მსჯელობის გარეშე პროექტ "პანორამა თბილისისთვის" სოლოლაკში მდებარე ნაკვეთებისთვის ზონალური სტატუსების შეცვლის საკითხზე წინასაახალწლო დღეებში, 2014 წლის 29 დეკემბერს იმსჯელა და შესაბამისი გადაწყვეტილებაც მიიღო.[57] აღნიშნული პროექტის განხორციელებას საპარტნიორო ფონდი გეგმავს და მის მიმართ მხარდაჭერა და ინტერესი ყოფილმა პრემიერ-მინისტრმა ბიძინა ივანიშვილმაც გამოხატა.[58]

## ქუთაისი

მართალია საკანონმდებლო დონეზე საკრებულო და მერია ერთმანეთისგან ფუნქციურადაა გამიჯნული, თუმცა ქუთაისში ეს გამიჯვნა მეტწილად სიმბოლურია. საკრებულოს ნაციონალური მოძრაობის წევრ ბესიკ ბრეგაძის განმარტებით, ყოველი საკრებულოს სხდომის წინა საღამოს მერის კაბინეტში ტარდება უმრავლესობის სხდომა, სადაც უმრავლესობა და მერია საკრებულოს სხდომაზე განსახილველ საკითხებთან დაკავშირებით თანხმდებიან.[59] ამ შეხვედრების ფაქტს ადასტურებენ მერიაშიც. ქუთაისის ვიცე-მერის, კონსტანტინე ქავთარაძის განცხადებით, მერიისა და საკრებულოს

---

[54] "ნაციონალურმა მოძრაობამ თბილისის საკრებულოში უმრავლესობა დაკარგა", Civil.ge, http://goo.gl/ObWMgC

[55] "ნადირაშვილი: გამოძიებამ შიხიაშვილის მიმართ მას შემდეგ დაკარგა ინტერესი, რაც იგი "ქართულ ოცნებაში" გადავიდა", http://goo.gl/Yuxqcn

[56] "და-კა-ვე-ბა დღე-ში ორ-ჯერ", 24 საათი, http://goo.gl/Fstl6R

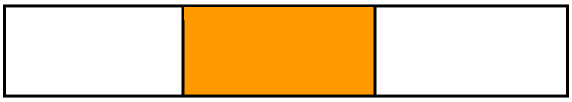
[57] "პანორამა თბილისისთვის" საჭირო ტერიტორიის ნაწილს ლანდშაფტური ზონის სტატუსი შეეცვალა", ლიბერალი, http://goo.gl/4NYved; "საკრებულო და რეკრეაციული ზონების სტატუსი", 24 საათი, http://goo.gl/ukU1V9

[58] "ივანიშვილი: "პანორამა თბილისის" ექსკლუზიურ ნაწილს პირადად მე ვაფინანსებ", ნეტგაზეთი, http://goo.gl/rU3Y63; "ბიძინა ივანიშვილი - "პანორამა თბილისის" პროექტი უნიკალურია და ის აუცილებლად უნდა განხორციელდეს", ინტერპრესნიუსი, http://goo.gl/5fvDCa

[59] "საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს" ინტერვიუ ქუთაისის საკრებულოს ოპოზიციის წარმომადგენელ ბესიკ ბრეგაძესთან (პარტია "ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა")

უმრავლესობის დეპუტატების შეხვედრა ყოველი საბიუჯეტო ცვლილებისა და საკრებულოს სხდომის წინ რეგულარულად იმართება, რასაც მერიაში გუნდური მუშაობის პრინციპით ხსნიან. მათი ინფორმაციით, ამ შეხვედრებზე მერია საკრებულოს უმრავლესობის წევრებს საკუთარ პოზიციებს აცნობს. ქუთაისის ვიცე-მერის თქმით, თუ მერია და საკრებულოს უმრაველესობა შეთანხმებას ვერ ახერხებენ, საკითხი არ გადის საკრებულოს სხდომაზე. როგორც ვიცე მერმა განმარტა, ეს არ ხდება იმის გამო, რომ მერიამ და უმრავლესობამ ერთიანობა აჩვენოს; მისი თქმით, ეს არის ჩვეულებრივი სამუშაო პროცესი და პირველ რიგში აიხსნება გუნდური მუშაობის პრინციპით, უზრუნველყოფს რა საკრებულოს მაქსიმალურ ჩართულობას აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ წარმოდგენილ წინადადებებში.[60] თუმცა ამგვარი მიდგომა, როდესაც საკითხები წყდება მერიაში, დახურულ კარს უკან და არა საკრებულოს საჯარო სხდომაზე, ქმნის შთაბეჭდილებას, რომ საკრებულო მერიაზეა დამოკიდებული და არ წარმოადგენს ცალკე ფუნქციონირებად, გადაწყვეტილებების მიმღებ ინსტიტუტს. ამ ვარაუდს კიდევ უფრო ამყარებს ის გარემოება, რომ საკრებულოს უმრავლესობის მხრიდან მერიის წინადადებებზე უარის თქმის მაგალითები ძალიან იშვიათია. საკრებულოს უმრავლესობამ მერიისგან განსხვავებული პოზიცია მხოლოდ ერთხელ დააფიქსირა, როდესაც 2015 წლის ბიუჯეტში რამდენიმე პროგრამის დამატება მოითხოვა.[61]

## ზუგდიდი



საკრებულოს უმრავლესობაში ფიქრობენ, რომ აღმასრულებელ და წარმომადგენლობით ორგანოებს შორის მუნიციპალურ დონეზე ფუნქციები მკაფიოდაა გამიჯნული. საკრებულოს თავმჯდომარემ ქალაქის სათათბირო ორგანოს დამოუკიდებლობის დასტურად რამდენიმე შემთხვევა გაიხსენა, როდესაც მათ მერიიდან წამოსულ ინიციატივაზე უარი თქვეს. ასეთებად ინტერვიუსას დაგვისახელეს მერიის წინადადება, გარე რეკლამის განთავსებაზე ნებართვა ტენდერში გამარჯვებულ კომპანიებზე 15 წლით გაეცა. მერიის მოსაზრება საკრებულომ დაიწუნა გარე რეკლამის შესახებ შეთავაზებულ წესში შესაბამისი თანმდევი რეგულაციების არ არსებობის გამო და მიმდინარე ეტაპზე ნებართვის 5 წლით გაცემა შესთავაზა. ასევე, უმრავლესობის წარმომადგენლის ინფორმაციით, საკრებულომ მერიას უარი უთხრა ქალაქის გარკვეულ მონაკვეთებზე შუქნიშნისა და სიჩქარის შემაფერხებელი ბარიერების (ე.წ. მწოლიარე პოლიციელი) განთავსებაზეც.[62]

---

60 "საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს" ინტერვიუ ქუთაისის ვიცე-მერ კონსტანტინე ქავთარაძესთან, ქუთაისი, 16/07/2015

61 "ქუთაისის საკრებულო 2015 წლის ბიუჯეტის პროექტის განხილვას შეუდგა", http://goo.gl/JWKsN9

62 "საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს" ინტერვიუ ზუგდიდის საკრებულოს თავმჯდომარე მერაბ ქვარაიასთან (კოალიცია "ქართული ოცნება")

თუმცა, მეორე მხრივ, ზუგდიდის საკრებულოს ოპოზიციის ერთ-ერთ წარმომადგენელს მიაჩნია, რომ უმნიშვნელო გამონაკლისების გარდა პრაქტიკულად არ არსებობს პრეცედენტი, საკრებულომ უარი უთხრას მერიას კონკრეტული საკითხებზე. მათი ინფორმაციით, ყოფილა ისეთი შემთხვევაც, როცა საკრებულოს უმრავლესობას არ მოსწონდა მისაღები გადაწყვეტილება, მაგრამ მერიის შემოთავაზებას მხარი მაინც დაუჭირეს. ამას ოპოზიცია უმრავლესობის წარმომადგენლების პარტიული ვალდებულებებით ხსნის, რის გამოც, მათი შეფასებით, უმრავლესობა რეალურ წინააღმდეგობას ვერ წევს. საკრებულოს ოპოზიციას მიაჩნია, რომ საკრებულო არ არის გადაწყვეტილების მიმღები და თვითმმართველობა ცენტრალური ხელისუფლებიდან იმართება.[63]

## როლი

### 1.4 ადგილობრივი აღმასრულებელი ხელისუფლების ზედამხედველობა

*რამდენად შესწევთ უნარი საკრებულოს წევრებს, განახორციელონ და აღასრულონ საკუთარი გადაწყვეტილებები და შეასრულონ საზედამხედველო ფუნქცია?*

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით საკრებულოს მინიჭებული აქვს უფლებამოსილებები აღმასრულებელი ორგანოების საქმიანობის რეგულირებისა და კონტროლის სფეროში, კერძოდ საკრებულოს უფლება აქვს:

განახორციელოს აღმასრულებელი ორგანოებისა და ამ ორგანოების თანამდებობის პირების საქმიანობის კონტროლი[64], მოისმინის მათი ანგარიშები და შეაფასოს მათი საქმიანობა;

დაამტკიცოს გამგეობის/მერიის და მისი სტრუქტურული ერთეულების დებულებები და საშტატო ნუსხები[65];

გამოუცხადოს უნდობლობა გამგებელს/მერს.

მიუხედავად იმისა, რომ ადგილობრივი აღმასრულებელი ხელისუფლების საკრებულოს წინაშე ანგარიშვალდებულების და საკრებულოს მხრიდან მათი კონტროლის მექანიზმები მკაფიოდ გაწერილი არ არის, მაინც შეიძლება ითქვას, რომ საკრებულოს წევრებს გარკვეულწილად აქვთ ადგილობრივი აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობის ზედამხედველობის შესაძლებლობა. მათ შეუძლიათ ადგილობრივი ბიუჯეტის დაგეგმვაზე,[66] ასევე, მერიის ქმედებებზე გავლენის მოხდენა. საკრებულოებს აქვთ რიგი მიმართულებებით ადგილობრივი აღმასრულებელი ხელისუფლების

[63] "საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს" ინტერვიუ ზუგდიდის საკრებულოს ოპოზიციის წარმომადგენელ ბათლომე შელიასთან (პარტია "ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა")

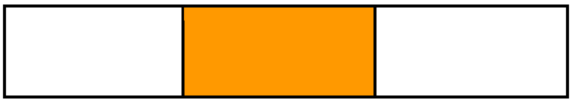
[64] "ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი", მუხლი 24-ე, პუნქტი 1, "გ.ა." ქვეპუნქტი

[65] "ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი", მუხლი 24-ე, პუნქტი 1, "გ.ბ." ქვეპუნქტი

[66] ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, მუხლი 24

გადაწყვეტილებების დამტკიცების, მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანოებისა და ამ ორგანოების თანამდებობის პირების საქმიანობის კონტროლის, მათი ანგარიშების მოსმენის და შეფასების, კანონით დადგენილი წესით მუნიციპალიტეტის გამგებლისთვის/მერისთვის უნდობლობის გამოცხადების უფლებამოსილება. ასევე, საკრებულოს უფლებამოსილებაში შედის მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის პროექტის განხილვა და დამტკიცება, დამტკიცებულ ბიუჯეტში ცვლილების შეტანა, ბიუჯეტის შესრულების კონტროლი და ბიუჯეტის შესრულების შეფასება.[67]

## თბილისი



თბილისის საკრებულოს შემთხვევაში, ადგილობრივ აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე ზედამხედველობის ხარისხი საკანონმდებლო დონეზე შედარებით მაღალია, რადგან ქალაქის წარმომადგენლობით ორგანოს უფლებამოსილებებში თბილისის მთავრობის წევრის თანამდებობაზე დანიშვნაზე თანხმობის მიცემაც შედის.[68] თბილისის საკრებულოში, როგორც ეს ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსითა და საკრებულოს რეგლამენტითაა დადგენილი, რეგულარულად უსმენენ დედაქალაქის აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენლებს, რომლებიც მათ წინაშე გაწეული საქმიანობისა და ბიუჯეტის შესრულების შესახებ ანგარიშს წარადგენენ.

თუმცა პრაქტიკაში თბილისის საკრებულოს საქმიანობა ზედამხედველობის კუთხით, რიგ შემთხვევებში, კითხვის ნიშნებს აჩენს. ასე მოხდა, მაგალითად, 2014 წლის ბიუჯეტის დამტკიცების წინ საკრებულოსა და მერიას შორის მიმდინარე პროცესისას.[69] საკრებულომ რამდენჯერმე ჩააგდო მერიის მიერ შეთავაზებული ბიუჯეტის პროექტი და მას მხარი მხოლოდ ბიუჯეტის დამტკიცების საბოლოო ვადის ამოწურვამდე ოთხი დღით ადრე დაუჭირა. ამ ვადის გასვლის შემდეგ ბიუჯეტის დაუმტკიცებლობის გამო დღის წესრიგში საკრებულოსა და ქალაქის მთავრობის დათხოვნის და დედაქალაქში პირდაპირი მმართველობის შემოღების საკითხი შეიძლებოდა დამდგარიყო. იმ დროისთვის საკრებულოში უმრავლესობას კოალიცია “ქართული ოცნების” წევრი და “ნაციონალური მოძრაობიდან” წამოსული დეპუტატები შეადგენდნენ, მერიაში კი კვლავ “ნაციონალური მოძრაობის” წარმომადგენელი ხელმძღვანელობა რჩებოდა.[70]

[67] ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, თავი III

[68] ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, მუხლი 68, პუნქტი “ი”;

[69] “თბილისის ბიუჯეტი: პოლიტიკური თამაში თუ მოსახლეობაზე ზრუნვა?!”, საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო, http://goo.gl/68EUFk

[70] “თბილისის საკრებულომ 2014 წლის ბიუჯეტი დაამტკიცა”, Civil.ge, http://goo.gl/AXiDLB

თბილისის საკრებულოში მოქმედებს სარევიზიო კომისია, რომელიც ადგილობრივი აღმასრულებელი ორგანოების მიერ ბიუჯეტის სახსრების განკარგვას აკონტროლებს.[71] იმავე პერიოდში, როდესაც ადგილობრივი აღმასრულებელი ხელისუფლება "ნაციონალური მოძრაობის" მიერ იყო დაკომპლექტებული, თუმცა საკრებულოში ისინი უმცირესობაში იყვნენ, სარევიზიო კომისიამ ზოგიერთი გამგეობის მიერ გაწეული ხარჯების მიზნობრიობის შესწავლის თხოვნით ფინანსთა სამინისტროს საგამოძიებო სამსახურს მიმართა.[72]

მეორე მხრივ, 2014 წლის თვითმმართველობის არჩევნების შემდეგ თბილისის საკრებულოს ოპოზიციონერმა დეპუტატებმა ქალაქში მიმდინარე საკითხების განსახილველად თბილისის მერის რიგგარეშე სხდომაზე დაბარება ვერ შეძლეს. მერმა, იმ მოტივით, რომ მალე საკრებულოს წინაშე ანგარიშით უნდა წარმდგარიყო, დეპუტატების მოთხოვნის დაკმაყოფილებაზე უარი განაცხადა.[73]

ოპოზიციის წევრები ინტერვიუებში აღნიშნავდნენ, რომ თბილისის საკრებულოს ყველა, მათ შორის, სარევიზიო კომისიის თავმჯდომარე, ასევე საკრებულოს თავმჯდომარის ყველა მოადგილე საკრებულოს უმრავლესობიდან არის არჩეული. ოპოზიციის წარმომადგენლები მიუთითებენ, რომ თანამდებობების ასეთი გადანაწილება ასუსტებს საკრებულოს შესაძლებლობას, ეფექტიანად გააკონტროლოს ადგილობრივი აღმასრულებელი ხელისუფლება.[74]

2015 წელს საკრებულომ ბიუჯეტის შესწორებულ ვარიანტში გააუქმა 2014 წელს შემოღებული ნორმა ქალაქის ბიუჯეტში (მე-20 მუხლი), რომლითაც მერია ვალდებული იყო დამტკიცებული პროგრამების ფარგლებში პროექტები წინასწარ შეეთანხმებინა საკრებულოსთან. ოპოზიცია ამ მუხლს საბიუჯეტო სახსრების და მერიის დამატებითი კონტროლის მექანიზმად განიხილავს,[75] უმრავლესობის წევრმა კი ჩვენთან საუბრისას განმარტა, რომ ეს დებულება ბიუროკრატიულ ბარიერებს უქმნიდა მერიას. ასევე, უმრავლესობა საკრებულოს კომპეტენციად არ მიიჩნევს მერიის კონკრეტული პროექტების დამტკიცებას, რასაც ეს მუხლი ითვალისწინებდა.[76]

ახალი მოწვევის საკრებულომ რეგლამენტიდან ამოიღო საკრებულოს წევრის მთავრობის სხდომაზე სათათბირო ხმით დასწრების უფლება.[77] ახლანდელი რეგულაციით, საკრებულოს წევრს შეუძლია მთავრობის სხდომაზე დაუბრკოლებლად დასწრება. თუმცა,

---

71 "თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს სარევიზიო კომისიის დებულების დამტკიცების შესახებ" თბილისის საკრებულოს დადგენილება http://goo.gl/nsFiZd

72 "ნუგზარ მალაღურაძე - კრწანისის რაიონის გამგეობის შემოწმების დოკუმენტში სამოხელეო დანაშაული იკვეთება" http://goo.gl/awSSGD;
"ზუროშვილი საკრებულოს სარევიზიო კომისიის დასკვნას სასამართლოში გაასაჩივრებს" http://goo.gl/xNy5lE

73 "დავით ნარმანია საკრებულოში მომავალ კვირას მივა", ტაბულა, http://goo.gl/71VSti

74 "საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს" ინტერვიუ თბილისის საკრებულოს დამოუკიდებელ მაჟორიტარ დეპუტატ ალექსანდრე ელისაშვილთან, თბილისი, 11/5/2015

75 "საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს" ინტერვიუ თბილისის საკრებულოს ოპოზიციის წარმომადგენელ, ფრაქცია "ნაციონალური მოძრაობა - თბილისის" თავმჯდომარე ირაკლი აბესაძესთან

76 "საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს" ინტერვიუ თბილისის საკრებულოს უმრავლესობის წარმომადგენელ, ფრაქცია "ქართული ოცნება - რესპუბლიკელების" თავმჯდომარე ხათუნა სამნიძესთან

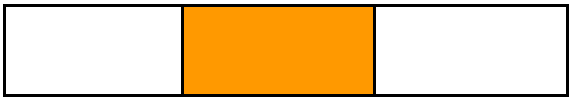
77 თბილისის საკრებულოს რეგლამენტი, 2011 და 2014 წწ. https://goo.gl/EaO1EL

როგორც ოპოზიციის წევრებმა აღნიშნეს, მათ ამ უფლების რეალიზებისას დაბრკოლებებს უქმნიან,[78] უმრავლესობის წევრები კი ამ უფლებას თითქმის არ იყენებენ.

მთავრობის კონტროლისთვის საკრებულოს კიდევ ერთი ბერკეტის - აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენლის საკრებულოში დაბარების რეალიზება, ოპოზიციის ინფორმაციით, მათთვის ასევე შეფერხებულია. “ნაციონალური მოძრაობის” სამი მოთხოვნიდან ფრაქციის სხდომაზე შესაბამისი საქალაქო სამსახურის უფროსი მხოლოდ ერთ შემთხვევაში მივიდა.[79] მეორე მხრივ, უმრავლესობის ინფორმაციით, ისინი ამ ბერკეტს წარმატებულად და დაუბრკოლებლად იყენებენ.[80] ოპოზიციის წევრები ასევე აცხადებენ, რომ საკრებულო მუნიციპალური კომპანიების საფუძვლიან შემოწმებას არ ახორციელებს. საკრებულოს წევრები ასევე საკმაოდ აქტიურად მიმართავენ აღმასრულებელ ორგანოებთან მიმოწერას და როგორც ოპოზიციის წევრებმა აღნიშნეს, სასურველ ინფორმაციას ისინი, როგორც წესი, იღებენ.[81]

თბილისის საკრებულოს საზედამხედველო ფუნქცია გარკვეულწილად შეასუსტა 2015 წლის 8 ივლისს “ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსში” შეტანილმა ცვლილებებმა[82], რომლითაც საკრებულოს ჩამოერთვა თბილისის მუნიციპალიტეტის ქონების საპრივატიზაციო ობიექტების ნუსხის და პრივატიზაციის გეგმის დამტკიცების უფლებამოსილება. ასევე, 2015 წლის 22 ივლისს ადგილობრივი თვითმართველობის კოდექსში შეტანილი ცვლილებებით,[83] თბილისის საკრებულოს აღარ ექნება შესყიდვების გეგმის დამტკიცების უფლებამოსილება. ორივე ცვლილება თბილისის მერიის მუშაობის ეფექტიანობის გაზრდის და დროში გაწელილი პროცედურების შემცირების არგუმენტით განხორციელდა.

## ქუთაისი



---

78 “თბილისის მერიაში სხდომას ფრაქცია ნაციონალური მოძრაობის წევრებიც ესწრებიან” http://goo.gl/Rb8GBm; “თბილისის მთავრობის სხდომაზე "ნაციონალური მოძრაობის" წევრების დაუშვებლობის გადაწყვეტილება დავით ნარმანიამ მიიღო” http://goo.gl/JadhHJ;
"ნაციონალური მოძრაობის" წევრები დედაქალაქის მთავრობის სხდომაზე დასწრებას ითხოვენ” http://goo.gl/JfodhB
“დავით ნარმანია "ნაციონალური მოძრაობის" წევრებს შოუმენობისთვის თავის დანებებას ურჩევს” http://goo.gl/kOC9uA

79 “საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს” ინტერვიუ თბილისის საკრებულოს ოპოზიციის წარმომადგენელ, ფრაქცია “ნაციონალური მოძრაობა - თბილისის” თავმჯდომარე ირაკლი აბესაძესთან

80 “საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს” ინტერვიუ თბილისის საკრებულოს უმრავლესობის წარმომადგენელ, ფრაქცია “ქართული ოცნება - რესპუბლიკელების” თავმჯდომარე ხათუნა სამნიძესთან

81 “საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს” ინტერვიუ თბილისის საკრებულოს ოპოზიციის წარმომადგენელ, ფრაქცია “ნაციონალური მოძრაობა - თბილისის” თავმჯდომარე ირაკლი აბესაძესთან

82 „საქართველოს ორგანულ კანონში „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ ცვლილების შეტანის შესახებ“, საქართველოს პარლამენტი http://goo.gl/8yRYCc

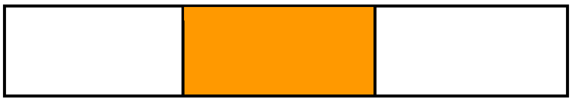
83 „საქართველოს ორგანულ კანონში „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ ცვლილების შეტანის შესახებ“, საქართველოს პარლამენტი http://goo.gl/1jRzcj

საკრებულოს უმრავლესობის წარმომადგენლის თქმით, ქუთაისის 2015 წლის ბიუჯეტის განხილვის პროცესში, ბიუჯეტის პროექტი მერიას კონკრეტული შენიშვნებით უკან ორჯერ დაუბრუნდა. ბიუჯეტი მხოლოდ მას შემდეგ დამტკიცდა, რაც აღმასრულებელმა ორგანომ გაითვალისწინა საკრებულოს შენიშვნები. საკრებულოს დეპუტატის განმარტებით, საკრებულომ 1,5 მილიონი ლარის დამატება მოსთხოვა მერიას ბიუჯეტზე შიდა ღვარსადენების რეაბილიტაციის, ერთ-ერთ უბანში სამაგრი კედლების მოწყობისა და ფასადებისა და პანდუსების მოწესრიგებისთვის.[84]

საკრებულოს უმრავლესობისა და ოპოზიციის წარმომადგენლები თანხმდებიან, რომ მერიის სამსახურების ხელმძღვანელი პირები საკრებულოში დაბარების შემთხვევაში მიდიან და დეპუტატებს ხვდებიან და რომ ამ მხრივ ანგარიშვალდებულების პრობლემა არ არსებობს. მერიის წარმომადგენლების მოწვევა და ანგარიშის მოსმენა ძირითადად კომისიების და ფრაქციების დონეზე ხდება.[85] საკომიტეტო სხდომებს ესწრებიან იმ სამსახურების უფროსები, რომელთაც სხდომაზე გამოტანილი საკითხი ეხებათ.[86]

რაც შეეხება ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობის შემოწმების კიდევ ერთ მექანიზმს, რევიზიას, ის ქუთაისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს საბიუჯეტო კომისიის ფუნციებში შედის. გურამ ტოროშელიძე, რომელიც ამ კომისიის წევრი იყო, განმარტავს, რომ ამ კომისიას წინასწარ განსაზღვრული სარევიზიო გეგმა აქვს, რომელსაც მიჰყვება წლის მანძილზე.[87] კომისიის საქმიანობაში ჩართულები არიან საკრებულოს ოპოზიციური პარტიის წარმომადგენლებიც, თუმცა, მათი განმარტებით, ამ კომისიის მუშაობა ვერ იქნება პროდუქტიული, რადგან ის მხოლოდ თვეში ერთხელ ან ორჯერ იკრიბება, რაც, კომისიის ფართო ფუნქციების გათვალისწინებით, საკმარისი არ არის.[88]

## ზუგდიდი



ზუგდიდის მერი და მერიის სამსახურების უფროსები საკრებულოს წინაშე თავიანთი საქმიანობის ანგარიშს ყოველწლიურად წარადგენენ. პირველი ასეთი ანგარიში ზუგდიდის მერიამ ქალაქის საკრებულოს 2015 წლის თებერვალში წარუდგინა.[89] ზუგდიდის საკრებულოს თავმჯდომარის ინფორმაციით, მას პრაქტიკაში არ ჰქონია

84 "საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს" ინტერვიუ ქუთაისის საკრებულოს უმრავლესობის წარმომადგენელ გალაქტიონ ტოროშელიძესთან (კოალიცია "ქართული ოცნება")

85 "საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს" ინტერვიუ ქუთაისის საკრებულოს ოპოზიციის წარმომადგენელ ბესიკ ბრეგაძესთან (პარტია "ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა")

86 "საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს" ინტერვიუ ქუთაისის საკრებულოს უმრავლესობის წარმომადგენელ გალაქტიონ ტოროშელიძესთან (კოალიცია "ქართული ოცნება")

87 "საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს" ინტერვიუ ქუთაისის საკრებულოს უმრავლესობის წარმომადგენელ გალაქტიონ ტოროშელიძესთან (კოალიცია "ქართული ოცნება")

88 "საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს" ინტერვიუ ქუთაისის საკრებულოს ოპოზიციის წარმომადგენელ სამსონ გუგავასთან ("ლეიბორისტული პარტია") , ქუთაისი, 10/07/2015

89 "ზუგდიდის მერის პირველი ანგარიში", ლაივპრესი, http://goo.gl/1uCJvk

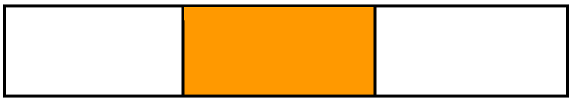
შემთხვევა, როდესაც მერიის სამსახურის უფროსმა უარი თქვა საკრებულოში გამოცხადებასა და ანგარიშის წარდგენაზე. მიუხედავად ამისა, საკრებულოს უმრავლესობის წარმომადგენელს მიაჩნია, რომ მერიის ხელმძღვანელი პირების საკრებულოში დაბარების საკითხი დახვეწას საჭიროებს.[90] საკრებულოს ოპოზიციის წარმომადგენელი ასევე ადასტურებს ქალაქის მთავრობის წევრების ანგარიშისთვის დაბარების ფაქტს.[91]

რაც შეეხება ბიუჯეტის დამტკიცების პროცესს, საკრებულოს უმრავლესობის ინფორმაციით, საკრებულომ მერიას შენიშვნებით დაუბრუნა ბიუჯეტის თავდაპირველი ვერსია, მერიამ კი შენიშვნათა უმრავლესი ნაწილი გაითვალისწინა. ასევე საკრებულოს კომისიებში ბიუჯეტის განხილვის პროცესი ღიად მიმდინარეობდა და მასში მონაწილეობის მიღების შესაძლებლობა ყველა მსურველს ჰქონდა. ინფორმაცია ბიუჯეტის განხილვის თარიღის შესახებ წინასწარ ქვეყნდებოდა და ბიუჯეტის პროექტიც ყველასთვის ხელმისაწვდომი იყო.[92] ამავდროულად, ოპოზიციის წარმომადგენლებს საკრებულოს მიერ ბიუჯეტში შეტანილი ცვლილებები უმნიშვნლოდ მიაჩნიათ. მათი შეფასებით, პარტიული ვალდებულებების გამო საკრებულო მერიას რეალურ წინააღმდეგობას ვერ უწევს.[93]

### 1.5 წარმომადგენლობა

*რამდენად წარმოადგენენ საკრებულოს წევრები ამომრჩეველთა ინტერესებსა და პრიორიტეტებს პრაქტიკაში?*

## თბილისი



თბილისის საკრებულოს ინფორმაციით, დეპუტატები “ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსისა” და “თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს რეგლამენტის” შესაბამისად, ხვდებიან მოქალაქეებს. მაჟორიტარული სისტემით არჩეული თბილისის საკრებულოს წევრის ფუნქციონირებასა და საქმიანობასთან დაკავშირებით ამომრჩევლებთან ურთიერთობის და მუშაობის ორგანიზების მიზნით, შესაბამის საარჩევნო ოლქის ტერიტორიაზე მოწყობილია მაჟორიტარი დეპუტატის ოფისი. საკრებულოს განმარტებით, ეს ხელს უწყობს ადგილზე მაჟორიტარი დეპუტატის ამომრჩეველთან მუშაობის ორგანიზებას, მოქალაქეთა მიღების ორგანიზების გაწევას, საჩივრების, წერილებისა და განცხადებების შესწავლას და მათზე რეაგირებას. ასევე, თბილისის საკრებულოს მაჟორიტარი დეპუტატები თავიანთ ბიუროებში მოქალაქეებთან,

90 “საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს” ინტერვიუ ზუგდიდის საკრებულოს თავმჯდომარე მერაბ ქვარაიასთან (კოალიცია “ქართული ოცნება”)

91 “საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს” ინტერვიუ ზუგდიდის საკრებულოს ოპოზიციის წარმომადგენელ ბათლომე შელიასთან (პარტია “ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა”)

92 “საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს” ინტერვიუ ზუგდიდის საკრებულოს თავმჯდომარე მერაბ ქვარაიასთან (კოალიცია “ქართული ოცნება”)

93 “საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს” ინტერვიუ ზუგდიდის საკრებულოს ოპოზიციის წარმომადგენელ ბათლომე შელიასთან (პარტია “ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა”)

გარდა სხვა დღეებისა, რეგულარულ შეხვედრებს მართავენ ოთხშაბათობით.[94] თბილისის საკრებულოს თავმჯდომარე, დამკვიდრებული ტრადიციის მიხედვით, ყოველ ოთხშაბათს წინასწარ შედგენილი რიგის მიხედვით 30 მოქალაქეს იღებს.[95] ოთხშაბათობით შეხვედრა პრაქტიკაშია დამკვიდრებული და ის რაიმე სამართლებრივი დებულებით არ რეგულირდება.

როგორც საკრებულოს დამოუკიდებელმა დეპუტატმა ინტერვიუში აღნიშნა, იმის გამო, რომ საკრებულოს მუშაობა სრულყოფილად ორგანიზებული არ არის - საკრებულოს სხდომების თარიღი, ბიუროს სხდომების დრო, კომისიის სხდომების თარიღი და დღის წესრიგი წინა დღეს ხდება ცნობილი - ვერ ხერხდება შესაბამისი ინფორმაციის წინასწარ გამოქვეყნება ვებგვერდზე და საკრებულოს რეგულარული სხდომისთვის კვირის რომელიმე დღე დაწესებული არ არის. მისი თქმით, ასეთი მდგომარეობა ართულებს საკრებულოს საქმიანობაში მოქალაქეების ჩართულობას, ინტერესთა ჯგუფების მობილიზებას, საკითხში გარკვევას და სხდომისთვის მომზადებას.[96] უმრავლესობის წარმომადგენელმა ასევე ყურადღება გაამახვილა, რომ საკრებულოს არ აქვს შემუშავებული მოქალაქეებთან ურთიერთობის პოლიტიკა და ინტერვიუს მომენტისთვის არ არსებობდა არც მოქალაქეთა მიერ პეტიციების წარდგენის სისტემა.[97]

## ქუთაისი

ქალაქ ქუთაისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს მიერ მოწოდებული ინფორმაციის თანახმად, საკრებულოს წევრები მართავენ შეხვედრებს მოქალაქეებთან, ისმენენ მათ პრობლემებს და თავიანთი კომპეტენციის ფარგლებში მუშაობენ აღნიშნული პრობლემების გადაჭრის გზებზე. მოქალაქეებთან შეხვედრა მოიცავს როგორც მოქალაქეების მიღებას საკრებულოს ადმინისტრაციულ შენობაში, ასევე გასვლით შეხვედრებს უბნებში. ქუთაისის საკრებულოს დეპუტატებს არ გააჩნიათ საკუთარი ბიუროები, რადგან მათი შექმნა გარკვეულ დამატებით ფინანსებთან იყო დაკავშირებული.[98] საკრებულომ მოგვაწოდა საკრებულოს წევრების მიერ შედგენილი ანგარიშები მათ მიერ მოქალაქეებთან განხორციელებული შეხვედრების, მოსმენილი პრობლემების, გაწეული დახმარების და მოგვარებული საკითხების შესახებ. მოქალაქეები ძირითადად ითხოვენ სოციალურ საკითხებთან დაკავშირებით დახმარებას, სამედიცინო ხარჯების დაფინანსებას/თანადაფინანსებას, ასევე ინფრასტრუქტურულ საკითხებთან დაკავშირებული სხვადასხვა პრობლემის მოგვარებას.[99]

---

94 თბილისის საკრებულოს ვებგვერდი: http://goo.gl/7tmmgL http://goo.gl/aGY0mm

95 თბილისის საკრებულოს ვებგვერდი: http://goo.gl/YMOFny http://goo.gl/tep0KZ

96 "საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს" ინტერვიუ თბილისის საკრებულოს დამოუკიდებელ მაჟორიტარ დეპუტატ ალექსანდრე ელისაშვილთან

97 "საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს" ინტერვიუ თბილისის საკრებულოს უმრავლესობის წარმომადგენელ, ფრაქცია "ქართული ოცნება - რესპუბლიკელების" თავმჯდომარე ხათუნა სამნიძესთან

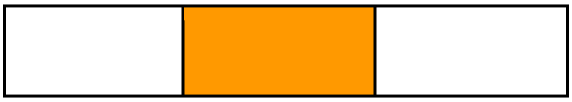
98 "საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს" ინტერვიუ ქუთაისის საკრებულოს უმრავლესობის წარმომადგენელ გალაქტიონ ტოროშელიძესთან (კოალიცია "ქართული ოცნება")

99 "საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს" მიმოწერა ქუთაისის საკრებულოსთან

მოსახლეობასთან შეხვედრებს რაიმე წესი არ არეგულირებს და მაჟორიტარი დეპუტატები სხვადასხვა დროს ხვდებიან ამომრჩევლებს, შეხვედრების სიხშირე კი კონკრეტულ დეპუტატზეა დამოკიდებული. ქალაქ ქუთაისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრებს, რომელთაც ანაზღაურება არ აქვთ, მათ მიერ მოვალეობების შესრულების ხელშეწყობისთვის განსაზღვრული აქვთ საწვავისა და მობილური ტელეფონებით სარგებლობისათვის საჭირო თანხის ლიმიტები.

საკრებულოს რეგლამენტში ასევე გათვალისწინებულია „ღია კარის სხდომის" ჩატარება.[100] მართალია რეგლამენტის მიხედვით საკრებულო ამომრჩევლებთან “ღია კარის სხდომებს” სამ თვეში ერთხელ უნდა ატარებდეს, თუმცა 2015 წლის ივლისის მდგომარეობით მედიით მსგავსი სხდომის ჩატარების შესახებ ინფორმაცია არ გავრცელებულა, რაც იმაზე მიუთითებს, რომ აღნიშნული მუხლი პრაქტიკაში ქმედითად არ სრულდება.

## ზუგდიდი



ქალაქ ზუგდიდის საკრებულოს მიერ მოწოდებული ინფორმაციის თანახმად, საკრებულოს წევრები მართავენ შეხვედრას მოქალაქეებთან.[101] ზუგდიდის საკრებულოს ვებგვერდზე გამოქვეყნებულია მოქალაქეების მიღების საათები, სადაც თითოეული მოქალაქისთვის რეგლამენტით გათვალისწინებული დრო 15 წუთს შეადგენს.[102] საკრებულოს თავმჯდომარის ინფორმაციით, ყველა წევრს განსაზღვრვული აქვს კვირაში 2 დღე მოქალაქეთა მისაღებად. ყოველდღე საკრებულოს რამდენიმე წევრი იღებს მოქალაქეებს. საკრებულოს თავმჯდომარე ვერ ხედავს მაჟორიტარი დეპუტატის ბიურების ფუნქციონირების საჭიროებას.[103] მისგან განსხვავებით, უმცირესობის წარმომადგენელს მიაჩნია, რომ აუცილებლად უნდა არსებობდეს მაჟორიტარი დეპუტატის ბიურო, სადაც 2-3 ადამიანი იმუშავებს და მოიძიებს ინფორმაციას არსებულ პრობლემებზე. ოპოზიცია ასევე ყურადღებას ამახვილებს ფინანსური რესურსების ნაკლებობაზე მოქალაქეების პრობლემების მოსაგვარებლად.[104]

ქალაქ ზუგდიდის საკრებულოს წევრები (გარდა თანამდებობის პირებისა) იღებენ ანაზღაურებას უფლებამოსილების განხორციელებისათვის გაწეული ხარჯების სანაცვლოდ. მუნიციპალიტეტს მიღებული აქვს შესაბამისი დადგენილებაც.[105]

---

100 “ქალაქ ქუთაისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს რეგლამენტის დამტკიცების შესახებ” ქალაქ ქუთაისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილება №1, 2014 წლის 14 ივლისი, მუხლი 123, პუნქტი 1, https://goo.gl/uFVk4b

101 “საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს” მიმოწერა ზუგდიდის საკრებულოსთან

102 ზუგდიდის საკრებულოს ვებგვერდი, http://goo.gl/t3SRkW

103 “საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს” ინტერვიუ ზუგდიდის საკრებულოს თავმჯდომარე მერაბ ქვარაიასთან (კოალიცია “ქართული ოცნება”)

104 “საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს” ინტერვიუ ზუგდიდის საკრებულოს ოპოზიციის წარმომადგენელ ბათლომე შელიასთან (პარტია “ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა”)

105 “ქალაქ ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრების (გარდა საკრებულოს თანამდებობის პირებისა) უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯების ანაზღაურების წესის დამტკიცების შესახებ” ქალაქ ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილება №11, 2015 წლის 6 თებერვალი, https://goo.gl/JTcyuh

მთლიანობაში 2014 წლის ივლისიდან 2015 წლის ივნისამდე საკრებულოს სამ წევრზე 10 700 (ათიათას შვიდასი) ლარი იქნა გაცემული.[106]

## მმართველობა

### 1.6 საკრებულოს გამჭვირვალობა

### *რამდენად მიუწვდებათ ხელი მოქალაქეებს საკრებულოსა და მის წევრებთან დაკავშირებულ ინფორმაციაზე?*

„საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის“ თანახმად[107] კოლეგიური საჯარო დაწესებულება ვალდებულია ერთი კვირით ადრე საჯაროდ გამოაცხადოს მომავალი სხდომის, მისი ჩატარების ადგილის, დროისა და დღის წესრიგის თაობაზე. აღნიშნული დებულება მოქალაქეებს აძლევს შესაძლებლობას დაესწრონ საკრებულოს სხდომებს და წინასწარვე გაეცნონ საკრებულოს მიერ მისაღებ სამართლებრივი აქტებისა და გადაწყვეტილებების პროექტებს. 2015 წლის 22 ივლისს პარლამენტის მიერ ადგილობრივი თვითმართველობის კოდექსში შეტანილი ცვლილებებით მოიხსნა წინასწარი ნებართვის ან/და შეტყობინების საჭიროება მოქალაქისთვის საკრებულოს და საკრებულოს კომისიის ღია სხდომებზე დასასწრებად, რაც ზოგიერთ მუნიციპალიტეტში დაბრკოლებას წარმოადგენდა.[108]

საჯარო დაწესებულებები, მათ შორის მუნიციპალიტეტის საკრებულო, ვალდებულნი არიან საზოგადოებრივი ინტერესის მატარებელი საჯარო ინფორმაცია განათავსოს ელექტრონულ რესურსებზე[109] - www.matsne.gov.ge, საკრებულოს ვებ-გვერდი და ა.შ. მოთხოვნის შემთხვევაში კი საჯარო უწყებები ვალდებულნი არიან გასცენ საჯარო ინფორმაცია დაუყოვნებლივ[110] ან არაუგვიანეს 10 დღის ვადაში როგორც წერილობით, ასევე ელექტრონულად[111]. თუმცა, აღნიშნული დებულებები პრაქტიკაში ხშირად არ სრულდება.

2015 წლის 22 ივლისს ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსში შესული ცვლილებებით, კოდექსს დაემატა "მუხლი 85$^{1}$. ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა", რომლითაც გაიზარდა სავალდებულოდ გამოსაქვეყნებელი ინფორმაციის ნუსხა. ამავდროულად, მუნიციპალიტეტის საკრებულო უფლებამოსილია შესაბამისი გადაწყვეტილებით გააფართოოს აღნიშნული ინფორმაციის ნუსხა.[112] კოდექსი ასევე ითვალისწინებს წელიწადში ერთხელ, არაუგვიანეს 1 ნოემბრისა საკრებულოს წევრის მიერ ამომრჩეველთან საჯარო შეხვედრების მოწყობასა და მათთვის წლის მანძილზე გაწეული საქმიანობის ანგარიშის წარდგენის ვალდებულებას.[113]

---

106 "საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს" მიმოწერა ზუგდიდის საკრებულოსთან

107 "საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, მუხლი 34-ე, პუნქტი 1

108 "საქართველოს ორგანულ კანონში „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი" ცვლილების შეტანის შესახებ" https://goo.gl/JORI6W

109 "საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, მუხლი 27-ე, პუნქტი"ლ"

110 "საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, მუხლი მე-40, პუნქტი 1

111 "საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, მუხლი 37-ე, პუნქტი 3

112 "საქართველოს ორგანულ კანონში „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი" ცვლილების შეტანის შესახებ" https://goo.gl/rEW6rI

113 ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, მუხლი 88, https://goo.gl/Xmsh0G

რაც შეეხება საჯარო ინფორმაციის გაცემის პრაქტიკას, IDFI-ის ინფორმაციით, 2013-2014 წლებში საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის მაჩვენებლები მნიშვნელოვნად გაუარესდა 2012 (ივლისი) - 2013 (ივნისი) წლების მონაცემთან შეადრებით. კერძოდ, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში სრულყოფილად გაცემული პასუხების 74%-იანი მაჩვენებელი 60%-მდე შემცირდა, ხოლო უპასუხოდ დატოვებული მოთხოვნები 19%-დან 34%-მდე გაიზარდა.[114]

## თბილისი

| | | |
|---|---|---|
| | | |

თბილისის საკრებულოს დადგენილებით[115] განსაზღვრულია საკრებულოს მიერ პროაქტიურად გამოსაქვეყნებელი ინფორმაციის ნუსხა, რომელთა შორისაა საკრებულოს სტრუქტურა და ფუნქციები, საკრებულოს თავმჯდომარის, მოადგილეების, წევრების, ფრაქციების, კომისიების, აპარატის შესახებ ინფორმაცია, ასევე, საკრებულოს რეგლამენტი, აპარატის და კომისიების დებულებები, სახელმწიფო შესყიდვების წლიური გეგმა და სხვა საჯარო ინფორმაცია. ამავდროულად, მიუხედავად იმ ფაქტისა, რომ საკრებულოს მიერ პროაქტიურად გამოსაქვეყნებელი ინფორმაციის ნუსხის დამტკიცებისას უკვე არსებობდა სამოქალაქო საზოგადოების უშუალო ჩართულობითა და მონაწილეობით შემუშავებული, მთავრობის დადგენილებით განსაზღვრული პროაქტიულად გამოსაქვეყნებელი საჯარო ინფორმაციის ნუსხა, ქალაქ თბილისის საკრებულოსთვის სავალდებულო დოკუმენტი მის ძალზედ შეკვეცილ და მნიშვნელოვნად სახეცვლილ ვერსიას წარმოადგენს.[116]

საკრებულოს ვებ–გვერდზე ქვეყნდება ინფორმაცია საკრებულოს სხდომების, დღის წესრიგების, ბიუროს სხდომებისა და დღის წესრიგების, კომისიების, ფრაქციების და აპარატის აქტივობების შესახებ. ვებ–გვერდზე ასევე ქვეყნდება საკრებულოსა და ბიუროს სხდომებისა თუ ღონისძიებების ანონსი. თუმცა, საკრებულოს დეპუტატების განმარტებით, პრობლემაა, რომ საკრებულოს სხდომის თარიღი და დღის წესრიგი, როგორც წესი, სხდომის წინა საღამოს ხდება ცნობილი. ამის გამო, დღის წესრიგის ვებ-გვერდზე სხდომამდე გამოქვეყნება ვერ ესწრება.[117] ეს გარემოება ამცირებს დაინტერესებული მოქალაქეების ჩართულობის შესაძლებლობას, მითუმეტეს, იმის გათვალისწინებით, რომ მოქალაქეებს საკრებულოს სხდომაზე დასასწრებად 2015 წლის ივლისში “ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსში” შეტანილ ცვლილებამდე საშვი

---

114 “საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა საქართველოში”, საინფორმაციო ანგარიში № 6, 2013 ოქტომბერი-2014 დეკემბერი, ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი http://goo.gl/0pwMR5

115 “ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოში საჯარო ინფორმაციის პროაქტიულად გამოქვეყნების წესის, ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოში საჯარო ინფორმაციის ელექტრონული ფორმით მოთხოვნის სტანდარტისა და ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიის სისტემაში საჯარო ინფორმაციის ელექტრონულად მოთხოვნისა და საჯარო ინფორმაციის პროაქტიულად გამოქვეყნების წესის დამტკიცების შესახებ” https://goo.gl/lZuWFB

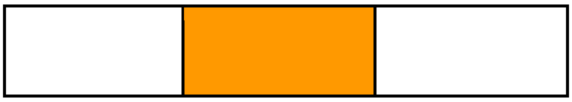
116 “პროაქტიული გამოქვეყნების სტანდარტი - თბილისის საკრებულოსთვის”, ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი, 26 სექტემბერი 2013 http://goo.gl/0AAH8W

117 “საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს” ინტერვიუები თბილისის საკრებულოს დამოუკიდებელ მაჟორიტარ დეპუტატ ალექსანდრე ელისაშვილთან, ოპოზიციის წარმომადგენელ, ფრაქცია “ნაციონალური მოძრაობა - თბილისის” თავმჯდომარე ირაკლი აბესაძესთან და უმრავლესობის წარმომადგენელ, ფრაქცია “ქართული ოცნება - რესპუბლიკელების” თავმჯდომარე ხათუნა სამნიძესთან.

სჭირდებოდათ. ეს გარემოებები პრაქტიკაში მნიშვნელოვნად ართულებს მოქალაქეების საკრებულოზე, მისი წევრებისა და მათი საქმიანობის შესახებ ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობას.

გამჭვირვალობის კუთხით ასევე საყურადღებოა თბილისის საკრებულოს საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის მაჩვენებელი. ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის (IDFI) კვლევის თანახმად, 2013-2014 წლებში თბილისსი საკრებულოს საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის მაჩვენებელი 89,5%-ს შეადგენს, რაც იმას ნიშნავს, რომ ორგანიზაციის მიერ ჩატარებული კვლევის ფარგლებში უწყებამ IDFI-ის მოთხოვნების 89,5%-ს გასცა პასუხი.[118]

## ქუთაისი



ქალაქ ქუთაისის მუნიციპალიტეტის საკრებულომ 2014 წლის 27 აგვისტოს მიიღო N32 დადგენილება „საჯარო ინფორმაციის პროაქტიული გამოქვეყნების წესის დამტკიცების შესახებ," [119] რომლის მე-5 მუხლშიც განისაზღვრა იმ ინფორმაციის ნუსხა, რომელიც პროაქტიულად გამოქვეყნებას ექვემდებარება, თუმცა აღნიშნული ინფორმაციის ელექტრონულად გამოქვეყნება  არ ხდება. ქალაქ ქუთაისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს არ აქვს დამოუკიდებელი ვებ-გვერდი; მას ქუთაისის მერიის ვებ-გვერდზე www.kutaisi.gov.ge დათმობილი აქვს ადგილი, სადაც განთავსებულია ინფორმაცია მხოლოდ საკრებულოს თავმჯდომარისა და საკრებულოს წევრების შესახებ. [120] ამავდროულად, ქუთაისის მერიის ვებ-გვერდზე საკრებულოსთვის გამოყოფილ სექციაში საკრებულოს საქმიანობის შესახებ ინფორმაციის განახლება არ ხდება (ბოლო განახლება 10.08.2015-ის მდგომარეობით 27.11.2014-ით თარიღდება).

ვებ-გვერდისაგან განსხვავებით, საკრებულო აქტიურად იყენებს სოციალურ ქსელ ფეისბუქს, სადაც აქვეყნებს ინფორმაციას საკრებულოს გასამართი სხდომის შესახებ, თუმცა უმეტეს შემთხვევაში არ ქვეყნდება საკრებულოს სხდომაზე განსახილველი საკითხების ნუსხა და სხდომების ოქმები. საკრებულოს მიერ სხდომის დაანონსებისას უმეტეს შემთხვევაში არ არის დაცული სხდომის შესახებ ინფორმაციის ერთი კვირით ადრე გავრცელების კანონისმიერი ვალდებულება.

ქუთაისის საკრებულოში სხდომაზე დასასწრებად მოქალაქეებზე ასევე გაიცემოდა საშვები, თუმცა აქ საშვის გაცემა რეალური ბარიერი მოქალაქეებისთვის არ იყო და მათ თავისუფლად შეეძლოთ სხდომებზე დასწრება.[121]

---

118 "საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა საქართველოში", საინფორმაციო ანგარიში № 6, 2013 ოქტომბერი-2014 დეკემბერი, ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი http://goo.gl/0pwMR5

119 "საჯარო ინფორმაციის პროაქტიული გამოქვეყნების წესის დამტკიცების შესახებ" ქალაქ ქუთაისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილება №32, 2014 წლის 27 აგვისტო https://goo.gl/zFLgGN

120 ქუთაისის მერიის ვებგვერდი  http://goo.gl/GErxsR

121 "საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს" ინტერვიუ ქუთაისის საკრებულოს ოპოზიციის წარმომადგენელ სამსონ გუგავასთან ("ლეიბორისტული პარტია")

ამავდროულად, ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის თანახმად, ქუთაისის საკრებულოს საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის მაჩვენებელი 88,6%-ს შეადგენს.[122]

## ზუგდიდი

ქალაქ ზუგდიდის საკრებულოს ვებ-გვერდი მუნიციპალიტეტის დაარსებიდან რამდენიმე თვეში, კერძოდ 2015 წლის იანვრიდან ამოქმედდა. ვებ-გვერდი ინფორმაციული თვალსაზრისით საკმაოდ გამართულია - განთავსებულია თანამდებობის პირთა ვინაობა და ბიოგრაფიები, საკონტაქტო ინფორმაცია; საკრებულოს მიერ მიღებული ყველა სამართლებრივი აქტი; ინფორმაცია საკრებულოს ფუნქციების შესახებ; საკრებულოს, საკრებულოს კომისიებისა და ფრაქციების დებულებები. თუმცა საკრებულოს ამ დრომდე არ აქვს განსაზღვრული „პროაქტიულად გამოსაქვეყნებელი საჯარო ინფორმაციის ნუსხა“.

საკრებულო აქტიურად იყენებს სოციალურ ქსელებსაც, კერძოდ ფეისბუქს, სადაც აქვეყნებს ინფორმაციას საკრებულოს გასამართი სხდომის შესახებ, თუმცა ყველა შემთხვევაში არ ქვეყნდება ინფორმაცია საკრებულოს სხდომაზე განსახილველი საკითხების შესახებ. საკრებულოს სხდომის დანიშვნისას უმეტეს შემთხვევაში არ არის დაცული სხდომის შესახებ ინფორმაციის ერთი კვირით ადრე გავრცელების კანონისმიერი ვალდებულება. საკრებულოს აპარატი მედიისა და რამდენიმე არასამთავრობო ორგანიზაციის წარმომადგენლებს ტელეფონით უკავშირდება საკრებულოში გასამართი სხდომის შესახებ, თუმცა, როგორც წესი, სხდომები მოქალაქეთა მნიშვნელოვნად დაბალი დასწრების ფონზე მიმდინარეობს. აღსანიშნავია, რომ ზუგდიდის საკრებლოში სხდომებზე დასასწრებად საშვი საჭირო არ ყოფილა და მოქალაქეებს თავისუფლად შეუძლიათ სხდომაზე დასწრება.

საკრებულოს თავმჯდომარის განმარტებით, გეგმიური სხდომები ყოველი თვის პირველ პარასკევს ტარდება და საკითხებიც ამ შემთხვევაში კანონით დადგენილ ვადებში ქვეყნდება. რაც შეეხება რიგგარეშე სხდომებს, მისივე ინფორმაციით, ცდილობენ, ორი დღით ადრე მაინც დააანონსონ, თუმცა ზოგჯერ გადაწყვეტილება რიგგარეშე სხდომის გამართვის შესახებ რამდენიმე საათით ადრე მიიღება და ეს გარკვეულ პრობლემებს ქმნის. უმრავლესობის წარმომადგენლის თქმით, ყველა შემთხვევაში ინფორმაციას გასამართი სხდომის შესახებ არასამთავრობო ორგანიზაციებს და ჟურნალისტებს აწვდიან.[123] საკრებულოს ოპოზიციას კი ორგანოს მუშაობს გამჭვირვალობა ჯერ კიდევ არასაკმარისად მიაჩნია, მიუხედავად იმისა, რომ წინა მოწვევის საკრებულოსთან შედარებით ამ მხრივ არსებულ პროგრესს აღიარებენ. უმცირესობაში აცხადებენ, რომ უფრო ხშირად ინფორმაცია უკვე ჩატარებული სხდომების შესახებ ქვეყნდება და

122 “საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა საქართველოში”, საინფორმაციო ანგარიში № 6, 2013 ოქტომბერი-2014 დეკემბერი, ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი http://goo.gl/0pwMR5

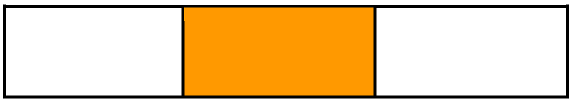
123 “საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს” ინტერვიუ ზუგდიდის საკრებულოს თავმჯდომარე მერაბ ქვარაიასთან (კოალიცია “ქართული ოცნება”)

ინტერნეტის მეშვეობით საკრებულოს სხდომის წინასწარი დაანონსება იშვიათად ხდება.[124]

### 1.7 საკრებულოს წევრების ანგარიშვალდებულება

*რამდენად არიან პრაქტიკაში საკრებულოს წევრები პასუხისმგებელნი თავიანთ ქმედებებზე?*

## თბილისი



თბილისის საკრებულოს ინფორმაციით, 2014 წლის აგვისტოდან 19 მაისის მდგომარეობით (საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნაზე პასუხის გაცემის თარიღი) საზოგადოებასთან კონსულტაციის მიზნით თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოში შეხვედრები არ გამართულა. თუმცა საკრებულოს უმრავლესობის წარმომადგენელმა ინტერვიუსას აღნიშნა, რომ ყველა მნიშვნელოვან საკითხზე საჯარო განხილვები მოეწყო. ამის მაგალითებად გარემოს დაცვითი, მიწისა და იპოდრომის ტერიტორიაზე ხეების ჭრის საკითხები დაგვისახელეს,[125] თუმცა ოპოზიციის შეფასებით, ასეთი განხილვები მხოლოდ ფორმალურად ტარდება და მის შედეგად, რეალურად, არაფერი იცვლება. ოპოზიციის წარმომადგენლებმა მაგალითად "პანორამა თბილისთან" დაკავშირებული განხილვა მოიყვანეს, რამაც, მათი შეფასებით, არაფერი შეცვალა.[126]

საკრებულოს განმარტებით, "ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის" თანახმად, მუნიციპალური ორგანოებისა და თანამდებობის პირების ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტები საჩივრდება სასამართლოში ამ კანონით და საქართველოს სხვა კანონებით დადგენილი წესით. მათივე ცნობით, საკრებულოს ან/და მისი წევრების ქმედებები/გადაწყვეტილებები კანონმდებლობით დადგენილი წესით შეიძლება გასაჩივრდეს სასამართლოში.[127]

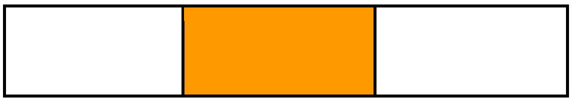
124 "საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს" ინტერვიუ ზუგდიდის საკრებულოს ოპოზიციის წარმომადგენელ ბათლომე შელიასთან (პარტია "ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა")

125 "საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს" ინტერვიუ თბილისის საკრებულოს უმრავლესობის წარმომადგენელ, ფრაქცია "ქართული ოცნება - რესპუბლიკელების" თავმჯდომარე ხათუნა სამნიძესთან

126 "საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს" ინტერვიუები თბილისის საკრებულოს დამოუკიდებელ მაჟორიტარ დეპუტატ ალექსანდრე ელისაშვილთან და ოპოზიციის წარმომადგენელ, ფრაქცია "ნაციონალური მოძრაობა - თბილისის" თავმჯდომარე ირაკლი აბესაძესთან

127 "საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს" მიმოწერა თბილისის საკრებულოსთან

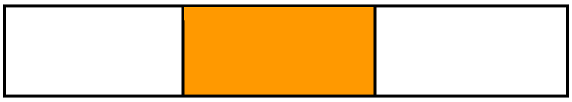
## ქუთაისი



საკრებულოს წევრები სხვადასხვა პერიოდულობით ხვდებიან მოქალაქეებს მუნიციპალიტეტის შენობაში ან სხვადასხვა უბანში. ასევე ხელმისაწვდომია ანგარიშები, სადაც მოცემულია ინფორმაცია საკრებულოს წევრების მიერ მოქალაქეებთან განხორციელებული შეხვედრების, მოსმენილი პრობლემების, გაწეული დახმარების და მოგვარებული საკითხების შესახებ. [128] მიუხედავად იმისა, რომ საკრებულოს რეგლამენტით გათვალისწინებულია "ღია კარის სხდომის" სამ თვეში ერთხელ ჩატარება,[129] 2015 წლის ივლისის მდგომარეობით მედიით მსგავსი სხდომის ჩატარების შესახებ ინფორმაცია არ გავრცელებულა, რაც იმაზე მიუთითებს, რომ აღნიშნული მუხლი პრაქტიკაში ქმედითად არ სრულდება.

2014 წლის ივლისიდან დღემდე ქალაქ ქუთაისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოში მოქალაქეთა მიერ საკრებულოს წევრებზე ან საკრებულოს სახელზე არცერთი საჩივარი არ არის შეტანილი.[130]

## ზუგდიდი



საკრებულოს უმრავლესობაში მიიჩნევენ, რომ კონსულტაციების ტრადიცია საკრებულოში თანდათან მკვიდრდება. საკრებულოს თავმჯდომარემ მაგალითად შესაბამისი საბჭოს შექმნამდე შშმ პირთა საკითხებზე გამართული რამდენიმე კონსულტაცია დაასახელა. სამოქალაქო საზოგადოებასთან კონსულტაციის გზით იქნა მიღებული დადგენილება ეთიკის კოდექსის მიღების შესახებაც. ასევე საკრებულოს თავმჯდომარემ დაასახელა ბიუჯეტის განხილვასთან, ობიექტების სახელდებასა თუ ქალაქის ინფრასტრუქტურასთან დაკავშირებული რამდენიმე საკითხი, რომლებზეც, მისი ინფორმაციით, საკრებულო სამოქალაქო სექტორის აქტიური ჩართულობით მუშაობს.[131] თუმცა, საყურადღებოა ზუგდიდის საკრებულოს მიერ დაჩქარებულად, ფართო განხილვების გარეშე მიღებული გადაწყვეტილება „მაკდონალდსის" ასაშენებელად ქალაქის ცენტრალურ ნაწილში მიწის ნაკვეთის გამოყოფის თაობაზე, რამაც მოქალაქეთა მნიშვნელოვანი ნაწილის უკმაყოფილება გამოიწვია.[132]

---

128 "საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს" მიმოწერა ქუთაისის საკრებულოსთან

129 "ქალაქ ქუთაისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს რეგლამენტის დამტკიცების შესახებ" ქალაქ ქუთაისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილება №1, 2014 წლის 14 ივლისი, https://goo.gl/t6qEHK

130 "საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს" მიმოწერა ქუთაისის საკრებულოსთან

131 "საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს" ინტერვიუ ზუგდიდის საკრებულოს თავმჯდომარე მერაბ ქვარაიასთან (კოალიცია "ქართული ოცნება")

132 "ზუგდიდელების ნაწილი „მაკდონალდსის" გუბერნიის სიახლოვეს აშენების წინააღმდეგია," ლაივპრესი, http://goo.gl/JGk0tS

ქუთაისის მსგავსად, ზუგდიდისა საკრებულოს რეგლაენტიც ითვალისწინებს “ღია კარის სხდომის” სამ თვეში ერთხელ ჩატარებას,[133] თუმცა 2015 წლის ივლისის მდგომარეობით მედიით მსგავსი სხდომის ჩატარების შესახებ ინფორმაცია არც აქ გავრცელებულა, რაც იმაზე მიუთითებს, რომ აღნიშნული მუხლის პრაქტიკაში ქმედითად შესრულების პრობლემა ზუგდიდის შემთხვევაშიც დგას.

რაც შეეხება მოქალაქეთა მიერ შეტანილ საჩივრებს, ზუგდიდის საკრებულოში რაიმე სახის საჩივარი შეტანილი არ არის. [134] საკრებულოს ოპოზიციის განმარტებით, საზოგადოების ინფორმირებულობაც, რომ მათ აქვთ უფლება ჩაერთონ თვითმმართველობის საქმიანობაში, საკამაოდ დაბალია და ეს მნიშვნელოვან პრობლემას წარმოადგენს.[135]

## 1.8 საკრებულოს წევრთა კეთილსინდისიერება

### *რამდენად არის უზრუნველყოფილი საკრებულოს წევრთა კეთილსინდისიერება?*

“საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ” განსაზღვრავს იმ თანამდებობის პირთა სიას [136] , რომლებიც ვალდებულნი არიან თანამდებობაზე განწესებიდან ორი თვის ვადაში წარადგინონ ქონებრივი მდგომარეობის შესახებ დეკლარაცია. მათ შორის მხოლოდ საკრებულოს თანამდებობის პირები (საკრებულოს თავმჯდომარე, საკრებულოს თავმჯდომარის მოადგილე, საკრებულოს კომისიის თავმჯდომარე, საკრებულოს ფრაქციის თავმჯდომარე) შედიან.[137]

ქონებრივი დეკლარაციის შევსების ვალდებულების რეგულაცია არ ვრცელდება საკრებულოს სხვა წევრებზე,[138] მიუხედავად იმისა, რომ ისინი იღებენ გადაწყვეტილებებს მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტიდან საჯარო თანხების ხარჯვის თაობაზე. ამავე დროს, მათ შეუზღუდავად შეუძლიათ კერძო ბიზნესში მონაწილეობა. საკრებულოს წევრების კერძო კომერციულ ინტერესებთან დაკავშირებით გამჭვირვალობის ნაკლებობა სერიოზულ საფრთხეებს წარმოშობს ინტერესთა კონფლიქტისა და თანამდებობის ბოროტად გამოყენების კუთხით.

საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის 355-ე მუხლის თანახმად, ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციის წარუდგენლობა, ან დეკლარაციაში არასრული ან არასწორი მონაცემების შეტანა ისჯება ჯარიმის ან საზოგადოებისათვის სასარგებლო შრომით, ცალკეულ შემთხვევებში კი ითვალისწინებს თანამდებობის დაკავებისა ან საქმიანობის უფლების ჩამორთმევის სანქციას. თუმცა აღნიშნული რეგულაციები პრაქტიკაში ძალზედ

---

133 “ქალაქ ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დებულების (რეგლამენტი) დამტკიცების შესახებ” ქალაქ ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილება №1, 2014 წლის 14 ივლისი, https://goo.gl/a2PeDe

134 “საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს” მიმოწერა ზუგდიდის საკრებულოსთან

135 “საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს” ინტერვიუ ზუგდიდის საკრებულოს ოპოზიციის წარმომადგენელ ბათლომე შელიასთან (პარტია “ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა”)

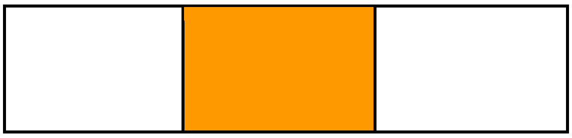
136 “საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ”, მუხლი მე-2, პუნქტი 1, “ფ” ქვეპუნქტი

137 “ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი”, მუხლი 32-ე

138 “ქონებრივი დეკლარაციების წარმდგენ თანამდებობის პირთა წრე უნდა გაფართოვდეს,” საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო, http://goo.gl/dMnFIY

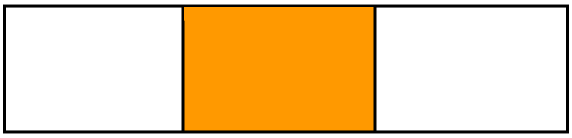
იშვიათად გამოიყენება.[139] მისასალმებელია, რომ ამჟამად მიმდინარეობს მუშაობა ქონებრივი დეკლარაციების მონიტორინგის მექანიზმის შემუშავებისა და მამხილბლის ინსტიტუტთან დაკავშირებული საკანონმდებლო ბაზის დახვეწისთვის.[140]

## თბილისი



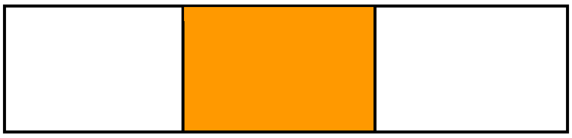
თბილისის საკრებულოს წევრებთან დაკავშირებით ინტერესთა შეუთავსებლობის და დეკლარაციის დროულად შეუვსებლობის ფაქტები არ გამოვლენილა. კანონით გათვალისიწნებული ყველა თანამდებობის პირის დეკლარაციები განთავსებულია ინტერნეტში.

## ქუთაისი



ქუთაისის საკრებულოს წევრებთან დაკავშირებით ინტერესთა შეუთავსებლობის და დეკლარაციის დროულად შეუვსებლობის ფაქტები არ გამოვლენილა. კანონით გათვალისიწნებული ყველა თანამდებობის პირის დეკლარაციები განთავსებულია ინტერნეტში.

## ზუგდიდი



ზუგდიდის საკრებულოს წევრებთან დაკავშირებით ინტერესთა შეუთავსებლობის და დეკლარაციის დროულად შეუვსებლობის ფაქტები არ გამოვლენილა. კანონით გათვალისიწნებული ყველა თანამდებობის პირის დეკლარაციები განთავსებულია ინტერნეტში.

---

139 “დავით ბაქრაძე, ბიძინა ივანიშვილი და შერჩევითი სამართალი”, ნეტგაზეთი, http://goo.gl/e3EAv1

140 “„საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“, საქართველოს პარლამენტი, http://goo.gl/OhtAyl

## 2. ადგილობრივი აღმასრულებელი ორგანოები

### შესაძლებლობები

#### 2.1 მკაფიოდ განსაზღვრული ფუნქციები

*რამდენად თანმიმდევრული და რეალისტური ფუნქციები აქვს ადგილობრივ ხელისუფლებას?*

| | | |
|---|---|---|
| | | |

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მიხედვით, აღმასრულებელ ორგანოს წარმოადგენს მერი/გამგებელი, რომელსაც ექვემდებარება გამგეობა/მერია. ამასთან, მერი/გამგებელი აირჩევა პირდაპირი არჩევნების გზით, რაც მისი ლეგიტიმაციის მაღალ ხარისხზე მიგვანიშნებს. მიუხედავად ამისა, მოქმედი კოდექსი ითვალისწინებს მერის/გამგებლის გადაყენების საკითხს უნდობლობის გამოცხადების წესით. უნდობლობის საკითხის ინიცირებისთვის საკმარისია შესაბამისი საკრებულოს წევრთა სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტის ან/და შესაბამისი მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე რეგისტრირებულ ამომრჩეველთა არანაკლებ 20% წერილობითი ინიციატივა. საკითხი მერის/გამგებლის გადაყენების შესახებ მიღებულად ჩაითვლება თუ მას მხარს დაუჭერს საკრებულოს სიითი შემადგენლობის ორი მესამედი. არსებული კანონმდებლობით, პირდაპირი საარჩევნო უფლების საფუძველზე არჩეული მაღალი ლეგიტიმაციის მქონე ერთი შტო - საკრებულო უფლებამოსილია პოლიტიკური უნდობლობის ნიშნით თანამდებობიდან გაათავისუფლოს ასევე მაღალი ლეგიტიმაციის მქონე პირდაპირი საარჩევნო უფლებით არჩეული მერი/გამგებელი. აღნიშნული ბერკეტი საკრებულოს მხრიდან შეიძლება გამოყენებული იქნას აღმასრულებელი შტოს დამოუკიდებლობის შესაზღუდად.

რაც შეეხება მერიის/გამგეობის ფუნქციებს, აღნიშნული გაწერილია როგორც ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით, ასევე შესაბამისი მუნიციპალიტეტის საკრებულოს მიერ მიღებული მერიის/გამგეობის დებულებით. დღეის მდგომარეობით, მერის/გამგებლის უფლებამოსილებები იყოფა 5 ძირითად სფეროდ. კერძოდ, გამგებელს/მერს უფლებამოსილებები აქვს:

1. გამგეობის/მერიის ორგანიზაციული საქმიანობის სფეროში;
2. მუნიციპალიტეტის საკრებულოსთან ურთიერთობის სფეროში;
3. საფინანსო-საბიუჯეტო სფეროში;
4. მუნიციპალიტეტის ქონების მართვისა და განკარგვის სფეროში;
5. აღმასრულებელი საქმიანობის სხვა სფეროებში.

შესაბამისად, საკანონმდებლო დონეზე ფუნქციური და უფლებრივი კუთხით საკმარისად არის გაწერილი ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი შტოს მერიის/გამგეობის უფლებამოსილებები.

## 2.2 პროგნოზირებადი რესურსები

*რამდენად მიუწვდება მერიას ხელი საჭირო რესურსებზე, რომ თავისი ფუნქციები განახორციელოს და საკუთარი ხედვა შეასრულოს?*

მუნიციპალიტეტების უმრავლესობა ვერ ახერხებს საკმარისი ფინანსების მოძიებას და შექმნას, ამიტომ კანონით გათვალისწინებულია სხვადასხვა სახის ტრანსფერი, რომლებიც უზრუნველყოფენ ცენტრალური ბიუჯეტიდან გარკვეული სახსრების მობილიზებას ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტში. ასეთი პრაქტიკა გარკვეულწილად საფრთხის ქვეშ აყენებს ამ ინსტიტუტის დამოუკიდებლობას.

მუნიციპალიტეტებისთვის ცენტრალური ხელისუფლებისგან გადასაცემი ტრანსფერის სახეებია:

- გათანაბრებითი ტრანსფერი - მუნიციპალიტეტისათვის ცენტრალური ბიუჯეტიდან გამოყოფილი თანხა, რომლის მიზანი მუნიციპალიტეტების ეკონომიკური შესაძლებლობების გათანაბრებაა. აღნიშნულ თანხას მუნიციპალიტეტი იყენებს საკუთარი შეხედულებისამებრ, საკუთარი უფლებამოსილებების განსახორციელებლად;

- კაპიტალური ტრანსფერი - გამოიყოფა მუნიციპალიტეტში კაპიტალური პროექტის განსახორციელებლად;

- მიზნობრივი ტრანსფერი - ერთი ბიუჯეტიდან გადაეცემა სხვა ბიუჯეტს დელეგირებული უფლებამოსილების განსახორციელებლად. მიზნობრივი ტრანსფერი შეიძლება გადაეცეს სახელწიფო ან ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტიდან მუნიციპალიტეტს;

- სპეციალური ტრანსფერი - გამოიყოფა სტიქიური მოვლენების, ეკოლოგიური და სხვა სახის კატასტროფეფების, ასევე საომარი მოქმედებების, ეპიდემიების და სხვა საგანგებო სიტუაციების დროს მიყენებული ზიანის სალიკვიდაციოდ.

ფინანსური ტრანსფერების ამ სახეების არსებობის მიუხედავად, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები საკმარისად ფინანსურად დამოუკიდებლები არ არიან და მათი ეფექტიანი ფუნქციონირებისთვის მომავალში საჭიროა ფინანსური დამოუკიდებლობისკენ შემდგომი ნაბიჯების გადადგმა.[141]

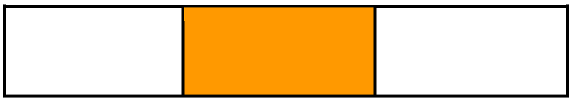
რესურსების კუთხით საყურადღებოა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ 2012-2013 წლებში ადგილობრივ თვითმმართველობებში ჩატარებული აუდიტების შედეგად გამოვლენილი სისტემური ნაკლოვანებებიც, მათ შორის, განსაკუთრებით, სახელმწიფო და ადგილობრივი ხელისუფლების უფლებამოსილების გამიჯვნის მხრივ. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ანგარიშის თანახმად, იმ პირობებში, როდესაც მუნიციპალიტეტების უმრავლესობა საკუთარი შემოსავლების შესავსებად სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გათანაბრებით ტრანსფერს იღებს, ადგილობრივი თვითმმართველობები

141 „ქართული ოცნების“ მმართველობის ორი წელი: არასამთავრობო ორგანიზაციების შეფასება, გვ. 38
https://goo.gl/dEQwFF

ეწევიან ცენტრალური ხელისუფლების ვალდებულებებს მიკუთვნებულ საკითხებზე ხარჯებს.

ამავე ანგარიშში საუბარია ადგილობრივ თვითმმართველობებში ბიუჯეტირების პროცესში არსებულ სისტემურ ნაკლოვანებებზე. კერძოდ, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის თანახმად, მუნიციპალიტეტებში სერიოზულ პრობლემას წარმოადგენს მომავალი წლის შემოსულებების პროგნოზირება, რისი უმთავრესი მიზეზიც ადგილობრივ თვითმმართველობებში არასაკმარისი მონაცემების არსებობაა. აღნიშნული ეხება ქონების გადასახადიდან მისაღებ შემოსავლებს, სხვადასხვა ჯარიმის, მოსაკრებლის, არაფინანსური აქტივის შესაძლო შემცირების შესახებ ინფომრაციას და სხვა. მუნიციპალიტეტები შემოსულობების პროგნოზს აკეთებენ ძირითადად წინა წლის მონაცემებზე დაყრდნობით, რის გამოც დიდია სხვაობები დაგეგმილ შემოსავლებსა და რეალურად მიღებულს შორის.[142]

## თბილისი



თბილისის მერიის ადმინისტრაციის, ასევე საქალაქო სამსახურების, გამგეობებისა და მუნიციპალური სსიპ-ების დაფინანსება ცალკე ქვეპროგრამებადაა გაწერილი თბილისის მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტში. მთლიანობაში, ქალაქის აღმასრულებელი და წარმომადგენლობითი ორგანოებისთვის 2015 წლის გეგმით 87.8 მლნ ლარია გამოყოფილი.[143]

ბოლო წლებში თბილისის ბიუჯეტის შემოსულობებიც და გადასახდელებიც სტაბილურად იზრდება.[144] 2015 წლის გეგმით, თბილისის მუნიციპალიტეტის საბიუჯეტო ასიგნებები 959.1 მლნ ლარს შეადგენს[145]. თბილისის მერის მოადგილის ინფორმაციით, როგორც 2014 წელს, ასევე მიმდინარე წლის 6 თვის მონაცემებით, პრივატიზაციიდან და ადგილობრივი მოსაკრებლებიდან მიღებული შემოსავლები დაგეგმილზე მეტია.[146]

თბილისის ბიუჯეტში მნიშვნელოვანი წილი უჭირავს ცენტრალური ხელისუფლების მიერ თბილისისთვის გამოყოფილ გათანაბრებით ტრანსფერს - 412.28 მლნ ლარს.[147] ასეთი მდგომარეობა ამცირებს მერიის ფინანსურ დამოუკიდებლობას. ამ მოსაზრებას იზიარებს

---

142 სახელმწიფო აუდიტის სამასხურის ანგარიში 2012-2013 წლებში ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების ხარჯვასა და შესრულებასთან დაკავშირებით განხორციელებული აუდიტების შესახებ, სახელმწიფო აუდიტის სამსახური, http://goo.gl/0ub4wN

143 “ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის 2015 წლის ბიუჯეტის დამტკიცების შესახებ” ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილება №18-57, 2014 წლის 19 დეკემბერი https://goo.gl/gqc1pU

144 თბილისის მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტი, http://goo.gl/M6q8GH

145 “ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის 2015 წლის ბიუჯეტის დამტკიცების შესახებ” ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილება №18-57, 2014 წლის 19 დეკემბერი https://goo.gl/gqc1pU

146 “საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს” ინტერვიუ თბილისის მერის მოადგილე ნინა ხატისკაცთან, თბილისი, 28/5/2015

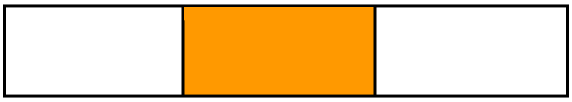
147 “საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტი”, თავი VII, http://goo.gl/yBSj92

საკრებულოს უმცირესობის წარმომადგენელიც.[148] ოპოზიციის წევრი ამ მხრივ ასევე ყურადღებას ამახვილებს თბილისის მერიის მიერ ცენტრალური ხელისუფლების ვალდებულებებს მიკუთვნებული ხარჯების გაწევაზეც.[149]

ადგილობრივი თვითმმართველობისთვის გამოსაყოფი ტრანსფერის ოდენობა ფინანსთა სამინისტროში კანონით გაწერილი ფორმულით ითვლება.[150] თუმცა გათანაბრებითი ტრანსფერის გაანგარიშების წესს მრავალი ნაკლოვანება აქვს[151] და მისი ოდენობის განსაზღვრა პოლიტიკური მანიპულაციების საგანი შეიძლება გახდეს. მაგალითად, 2014 წელს მთავრობამ შეამცირა თბილისის მერიისთვის განკუთვნილი ტრანსფერი.[152] იმავე წელს, ბიუჯეტის მიღება სამი თვით შეფერხდა და საკრებულოსა და მერიას შორის მწვავე დაპირისპირების საგანი გახდა. „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს" მოსაზრებით, იმ პერიოდში ბიუჯეტის დამტკიცება პოლიტიკური მიზეზების გამო გაჭიანაურდა.[153]

ამავდროულად, 2014 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების შემდეგ თბილისის მერიაში თანამშრომლების მასობრივი გათავისუფლება[154] ქმნის შთაბეჭდილებას, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობა დასაქმების არასტაბილური წყაროა და საჯარო მოხელეების დასაქმება და გათავისუფლება პოლიტიკური ნიშნით ხდება. ეს გარემოებები გაართულებს პროფესიონალი და გამოცდილი ადამიანური რესურსების მოზიდვას ამ უწყებაში, რაც, თავის მხრივ, ხელს შეუშლის მერიას თავისი ფუნქციების ეფექტურად განხორციელებაში.

## ქუთაისი



ქუთაისის მერიის დაფინანსება 2015 წელს შემცირებულია 2012 და 2013 წლებთან შედარებით, მაგრამ გაზრდილია 2014 წელთან შედარებით და შეადგენს 5 მლნ ლარს.[155] რაც შეეხება თავად ქუთაისის მუნიციპალიტეტის საბიუჯეტო ასიგნებებს, 2015 წლის გეგმით ის 70.3 მლნ ლარს შეადგენს,[156] საიდანაც 31.9 მლნ ლარი გათანაბრებითი

---

148 “საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს” ინტერვიუ თბილისის საკრებულოს ოპოზიციის წარმომადგენელ, ფრაქცია “ნაციონალური მოძრაობა - თბილისის” თავმჯდომარე ირაკლი აბესაძესთან, თბილისი, 11/5/2015

149 “საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს” ინტერვიუ თბილისის საკრებულოს ოპოზიციის წარმომადგენელ, ფრაქცია “ნაციონალური მოძრაობა - თბილისის” თავმჯდომარე ირაკლი აბესაძესთან

150 “გათანაბრებითი ტრანსფერის გაანგარიშების ინსტრუქციის დამტკიცების თაობაზე” საქართველოს ფინანსთა მინისტრის ბრძანება №904, 2009 წლის 30 დეკემბერი https://goo.gl/EzGzQ0

151 “საქართველოს ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარების ანგარიში,” სამოქალაქო კულტურის საერთაშორისო ცენტრი, გვ.129, http://goo.gl/zs5YHn

152 თბილისის მერიის ვებგვერდი http://goo.gl/qgomNi

153 “თბილისის ბიუჯეტი: პოლიტიკური თამაში თუ მოსახლეობაზე ზრუნვა?!”, საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო, http://goo.gl/bJ0Yc7

154 “თბილისის მერიიდან 1 თვეში 155 ადამიანი გათავისუფლდა”, სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოება, http://goo.gl/0HavZm

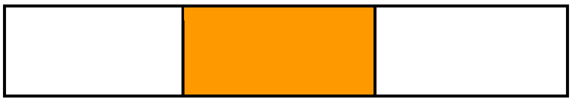
155 “ქალაქ ქუთაისის მუნიციპალიტეტის 2015 წლის ბიუჯეტის დამტკიცების შესახებ” ქალაქ ქუთაისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილება №59, 2014 წლის 19 დეკემბერი, https://goo.gl/8DPGg0

156 “ქალაქ ქუთაისის მუნიციპალიტეტის 2015 წლის ბიუჯეტის დამტკიცების შესახებ” ქალაქ ქუთაისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილება №59, 2014 წლის 19 დეკემბერი, https://goo.gl/8DPGg0

ტრანსფერითაა მიღებული.[157] ქუთაისის მერიაში განმარტავენ, რომ ქუთაისის წლიური შემოსავლები დაახლოებით 90%-ანი სიზუსტით არის პროგნოზირებადი.[158]

ქუთაისის ვიცე მერის განმარტებით, მართალია ბოლო წლების მანძილზე ნელ-ნელა იზრდება  მერიის რესურსები, თუმცა, ქალაქს კიდევ დასჭირდება  გარკვეული წლები იმისათვის, რომ საკმარისი რესურსი ჰქონდეს თავისი ვალდებულებების პრაქტიკაში ეფექტურად განხორციელებისთვის. მისი თქმით, იმის გათვალისწინებით, რომ ქალაქს თავისი ფინანსური რესურსი არ ჰყოფნის, მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის მნიშვნელოვანი ნაწილი ფინანსთა სამინისტროს მიერ სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გამოყოფილი ტრანსფერებით ფინანსდება. შესაბამისად, ამ კუთხით შეიძლება არსებობდეს გარკვეული ფინანსური დამოკიდებულება. თუმცა, რაც შეეხება ფინანსების განკარგვის დამოუკიდებლობას, ვიცე მერის შეფასებით, ამ მხრივ ვითარება გაუმჯობესებულია თვითმმართველობის კოდექსში განხორციელებული ცვლილებების შემდეგ. როგორც მერიაში განმარტავენ, ქუთაისის შემთხვევაში არავინ ერევა მუნიციპალიტეტის სახსრების განკარგვაში და ბიუჯეტის შემოსავლების და მისი ხარჯვითი ნაწილის განკარგვაში ქუთაისის მუნიციპალიტეტი დამოუკიდებელია.[159]

## ზუგდიდი



2014-2015 წლებში ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტი გაიზარდა და 2015 წელს ქალაქ ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის საბიუჯეტო ასიგნებებმა  მთლიანობაში 22 მილიონ ლარზე მეტი შეადგინა, აქედან, გათანაბრებითი ტრანსფერით მიღებული თანხა 11.7 მლნ ლარია.[160] თავად ქალაქის მუნიციპალიტეტის მერიისა და მერიის სამსახურების ბიუჯეტი 2 656 000 ლარს შეადგენს, საიდანაც შრომის ანაზღაურებისთვის 1 961 000 ლარია გათვალისწინებული, მომუშავეთა რიცხოვნება კი 103 არის.[161] შესაბამისად, შეიძლება ითქვს, რომ მერიას გააჩნია მდგრადი სახელფასო ფონდი.

სხვა ქალაქებისგან განსხვავებით, ზუგდიდს არ უწევს ისეთი ხარჯების გაწევა, რომლებიც უკავშირდება საზოგადოებრივ ტრანსპორტს და წყალმომარაგებას. ქალაქ ზუგდიდის მუნიციპალიტეტს არ გააჩნია საზოგადოებრივი ტრანსპორტი და შესაბამისად არ ფუნქციონირებს შესაბამისი უწყებაც. საზოგადოებრივი ტრანსპორტის სერვისი მხოლოდ კერძო მიმწოდებლებზეა დამოკიდებული. ასევე, ჯერ-ჯერობით არ არის შექმნილი წყალმომარაგების ერთიანი სისტემა. ქალაქის ტერიტორიის უმეტეს ნაწილზე მოქალაქეებს წყალი არ მიეწოდებათ და ისინი ძირითადად არტეზიული ჭებით სარგებლობენ.

---

157 "საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტი", თავი VII, http://goo.gl/yBSj92

158 "საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს" ინტერვიუ ქუთაისის ვიცე-მერ კონსტანტინე ქავთარაძესთან

159 "საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს" ინტერვიუ ქუთაისის ვიცე-მერ კონსტანტინე ქავთარაძესთან

160 "საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტი", თავი VII, http://goo.gl/yBSj92

161 "ქალაქ ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის 2015 წლის ბიუჯეტის დამტკიცების შესახებ" ქალაქ ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილება №72, 2014 წლის 22 დეკემბერი, https://goo.gl/gRb3iJ

ზუგდიდის მერიის თანამშრომლის განცხადებით, აუცილებელია მნიშვნელოვნად გაიზარდოს მუნიციპალიტეტების შემოსავლები. დღეისათვის ბიუჯეტი ძირითადად გათანაბრებითი ტრანსფერის ხარჯზე არსებობს, რომელსაც ქალაქი ცენტრალური ბიუჯეტიდან იღებს. ამავდროულად, მუნიციპალიტეტიდან დიდი მოცულობის გადასახადები (საშემოსავლო, ქონების, მოგების და ა.შ.) შედის ცენტრალურ ბიუჯეტში. მერიის წარმომადგენლის აზრით, იქიდან გამომდინარე, რომ ქ. ზუგდიდის მოსახლეობა იხდის იმაზე ბევრად მეტ გადასახადს, ვიდრე უშუალოდ მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის შემოსავლებია, საჭიროა წილობრივი გადასახადის ამოქმედება, რათა საშემოსავლო გადასახადის მნიშვნელოვანი ნაწილი დარჩეს ადგილობრივ თვითმმართველობაში. წილობრივმა გადასახადმა უნდა შეამციროს ზუგდიდის ცენტრალური ხელისუფლების დახმარებაზე დამოკიდებულება.[162]

## როლი

### 2.3 ადგილობრივი ბიუროკრატიის მართვა

*რამდენად კარგად ასრულებს ადგილობრივი აღმასრულებელი ხელისუფლება დაკისრებულ ფუნქციას ადგილობრივ ბიუროკრატიაზე ქმედითი ზედამხედველობის განხორციელებისა და მისი მხარდაჭერის თვალსაზრისით?*

საჯარო სექტორის მართვასა და ზედამხედველობასთან დაკავშირებულ საკითხებს საქართველოში "საჯარო სამსახურის შესახებ" კანონი აწესრიგებს. 2015 წ. აგვისტოს მდგომარეობით კანონის მოქმედი რედაქციით, მოხელის მატერიალური წახალისების, მისი საქმიანობის შეფასების და დაწინაურების პროცედურები მკაფიოდ გაწერილი არ არის.[163] შესაბამისად, წახალისების მექანიზმთან დაკავშირებით საჯარო სამსახურში გარკვეული მანკიერი პრაქტიკა არის ჩამოყალიბებული. მოხელის წახალისებისთვის შეიძლება გამოყენებული იქნას როგორც თანამდებობრივი დაწინაურების, ასევე პრემიის, დანამატისა და ერთჯერადი ფულადი ჯილდოს მიცემა. პრემიის/დანამატის, ისევე როგორც სხვა სახის წამახალისებელი ან დისციპლინური ღონისძიების გამოყენება ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში უნდა გადაწყდეს ინდივიდუალური განხილვის გზით, იმ გაწეული სამუშაოს შესწავლით რაც მოხელემ განახორციელა. თუმცა პრაქტიკამ აჩვენა, რომ პრემია/დანამატი გამოიყენება როგორც კოლექტიური "საჩუქარი" ყველა თანამშრომლისათვის და არ არის დამოკიდებული მათ მიერ შესრულებული სამუშაოს ხარისხსა და მოცულობაზე. რაც ერთი მხრივ იწვევს საბიუჯეტო სახსრების არამიზნობრივად ხარჯვას, მეორე მხრივ წახალისების ღონისძიებას უკარგავს მის რეალურ მნიშვნელობას და უარყოფით გავლენას ახდენს მოხელეთა მოტივაციაზე. თუმცა, 2015 წლის 24 ივლისს პარლამენტის მიერ პირველი მოსმენით მიღებული კანონპროექტით, განისაზღვრება პროფესიული საჯარო მოხელის მიერ შესრულებული სამუშაოს ყოველწლიური სავალდებულო შეფასების ვალდებულება, რომლითაც დგინდება წახალისებისა და ადეკვატური კვალიფიკაციის ამაღლების საჭიროებები.

162 "საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს" ინტერვიუ ზუგდიდის მერიის საფინანსო-საბიუჯეტო სამსახურის უფროს მურთაზ ბოკუჩავასთან, ზუგდიდი, 09/07/2015

163 "საჯარო სამსახურის შესახებ" საქართველოს კანონი, თავი VII https://goo.gl/odn8Qo

“საჯარო სამსახურის შესახებ” კანონის აღნიშნული დებულებები ადგილობრივ თვითმმართველობებში დასაქმებულ საჯარო მოხელეებზეც ვრცელდება.[164]

## თბილისი

თბილისის მერიის საკადრო უზრუნველყოფა, ადამიანური რესურსების მართვა და ზედამხედველობა ამ უწყების სუსტი მხარეებია. მერიაში ჯერჯერობით არ არსებობს თანამშრომლეთა საქმიანობის ქულებით შეფასებისა და თანამდებობრივი დაწინაურების სისტემა. თანამშრომელთა დაწინაურება ხდება “საჯარო სამსახურის შესახებ” საქართველოს კანონის შესაბამისად. გამოთხოვილი ინფორმაციის თანახმად, პრემიის გაცემა მერიაში წახალისების ყველაზე გავრცელებული ფორმაა. თუმცა, საჯარო უწყებებისგან განსხვავებით, რომლებზეც ვრცელდება საქართველოს მთავრობის დადგენილება “საჯარო დაწესებულებებში პრემიის ოდენობის განსაზღვრის წესის დამტკიცების შესახებ,”[165] თბილისის მერიაში არ არის დამტკიცებული დასაქმებულ პირებზე პრემიის ოდენობის განსაზღვრის წესი. მიუხედავად ამისა, მერის მოადგილემ განაცხადა, რომ მერიაში პრემიების გაცემის წესი მთავრობის დადგენილებაში გაწერილ რეგულაციებს შეესაბამება და რომ პრემიები გაიცემა კვარტალურად და ისინი არ აღემატება ერთი ხელფასის ოდენობას; პრემიები გაიცემა სამსახურებრივი საქმიანობის შეფასების მიხედვით, სამსახურის უფროსზე დაყრდნობით, რომელსაც შესაბამისი განყოფილების უფროსები აწვდიან ინფორმაციას თანამშრომლების მიერ დამატებით შესრულებული სამუშაოს შესახებ.[166]

რაც შეეხება სანქციებს, თბილისის მერიისა და გამგეობების თანამშრომლების მიმართ გამოიყენება შემდეგი სახის სანქციები: შენიშვნა, გაფრთხილება, არა უმეტეს ათი სამუშაო დღის ხელფასის დაკავება და სამსახურიდან გათავისუფლება. მაგალითისთვის, 2013-2015 წლებში, მერიის 39 თანამშრომელს გამოეცხადა შენიშვნა, 22-ს გაფრთხილება, 26 გაათავისუფლეს და 1-ს დაუკავეს არა უმეტეს ათი სამუშაო დღის ხელფასი. ზედამხედველობისა და ადამიანური რესურსების მართვის კუთხით ასევე აღსანიშნავია, რომ მერიამ რეაგირების გარეშე დატოვა ზედამხედველობის სამსახურის აპარატის უფროსის, ჯოკია ბოდოკიას დაკავება და ამ უწყებაში საკადრო ცვლილებები არ განუხორციელებია, მიუხედავად იმისა, რომ შინაგან საქმეთა სამინისტროს ანტიკორუფციული სამსახური დაინტერესდა ზედამხედველობის სამსახურის სხვა თანამშრომლების საქმიანობითაც.[167] ასევე რეაგირების გარეშე დატოვა მერიამ ვაკისა და საბურთალოს გამგეობის თანამშრომლების დაკავებაც. ამავე დროს, უკანასკნელ პერიოდში თბილისის მერიაში აღინიშნა საჯარო მოხელეების სამსახურიდან უკანონოდ გათავისუფლების ფაქტიც. კერძოდ, თბილისის საქალაქო სასამართლომ დედაქალაქის

164 „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონპროექტი, საქართველოს პარლამენტი http://goo.gl/xtyiZW

165 “საჯარო დაწესებულებებში პრემიის ოდენობის განსაზღვრის წესის დამტკიცების შესახებ” საქართველოს მთავრობის დადგენილება №449, 2014 წლის 15 ივლისი, https://goo.gl/fNpKVn

166 “საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს” ინტერვიუ თბილისის მერის მოადგილე ნინა ხატისკაცთან

167 “რას მოითხოვს ანტიკორუფციული სამსახური მერიისგან?”, რუსთავი 2, http://goo.gl/apZPQq

მერიიდან 3 თანამშრომლის გათავისუფლების შესახებ ბრძანება 2015 წლის 27 იანვარს უკანონოდ ცნო და მერიას მათი სამსახურში დაუყოვნებლივ აღდგენა დაავალა.[168]

ბოლოს, ასევე აღსანიშნავია, რომ მნიშვნელოვანი ხარვეზებით ჩატარდა მერიაში თანამშრომლების ატესტაცია და ახალი თანამშრომლების კონკურსის წესით აყვანა. მიუხედავად იმისა, რომ ტესტირება ვერ გადალახა თანამშრომელთა უმეტესობამ,[169] კონკურსში ჩაჭრილი კადრები მერიაში მაინც დაინიშნენ მოვალეობის შემსრულებლებად.[170] კერძოდ, 2014 წლის დეკემბერში თბილისის მერიაში გამოცხადებულ კონკურსში ტესტირების ეტაპზე დადგენილი ზღვარი 3681 კონკურსანტიდან 1507 აპლიკანტმა გადალახა. იმ კონკურსანტებიდან, ვინც ტესტირების ეტაპი დაძლია, თბილისის მერიასა და გამგეობებში 2014 წლის 1 ივლისამდე დასაქმებული იყო 350 ადამიანი, ხოლო მათგან, ვინც ვერ გადალახა ტესტირება, 2015 წლის მარტის მდგომარეობით მუშაობდა 469 მოხელე.[171]

## ქუთაისი

2014 წლის ივლისიდან დღემდე ქალაქ ქუთაისის მუნიციპალიტეტის მერიის არცერთ თანამშრომელს არ დაკისრებია დისციპლინური პასუხისმგებლობა. არც რომელიმე მათგანის დაქვეითებას ან სამსახურიდან გათავისუფლების ფაქტს ჰქონია ადგილი.

პრემიის, სახელფასო დანამატისა და დახმარების სახით ქუთაისის მუნიციპალიტეტში 2014 წლიდან დღემდე 448 010 ლარი გაიცა. თუმცა რაიმე სახის დასაბუთება კონკრეტული საჯარო მოხელეების წახალისების ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ აქტებს არ ახლავს. როგორც წესი ისინი გაიცემოდა სადღესასწაულო დღეებში. კონკრეტული მიზეზის მითითებით მერიის მიერ მხოლოდ დახმარებები არის გაცემული.[172]

ქუთაისის ვიცე-მერის ინფორმაციით, ქალაქის მერიამ 2014 წლის ბოლოს გააუქმა პრაქტიკა, რომლის მიხედვითაც პრემია სადღესასწაულო დღეებში გაიცემოდა. მისი თქმით, უწყებამ შეიმუშავა სისტემა, რომლის თანახმადაც, თანამშრომლები არა კალენდარული ღონისძიებიდან გამომდინარე, არამედ მიღებული დავალებების ხარისხიანად და ოპერატიულად შესრულებისთვის შეიძლება წაახალისონ.[173] მერიაში მიაჩნიათ, რომ ამ პრაქტიკამ შედეგი გამოიღო. მათი ინფორმაციით, 2015 წელს პრემირებისთვის სახელფასო ფონდის არაუმეტეს 10 პროცენტია გათვალისწინებული.

168 "მერიის სოციალური მომსახურებისა და კულტურის საქალაქო სამსახურის უფროსის ყოფილი მოადგილე სასამართლომ თანამდებობაზე აღადგინა", ინტერპრესნიუსი, http://goo.gl/Eyl175

169 "თბილისის მერიის 486 თანამშრომლიდან ტესტირების ზღვარი 196-მა გადალახა", News.ge, http://goo.gl/o3BkpX

170 "დავით ნარმანია - დროებით მოვალეობის შემსრულებლად შეიძლება დაინიშნონ ადამიანები, რომლებმაც საკმარისი შეფასება ვერ დააგროვეს", ინტერპრესნიუსი, http://goo.gl/2gEyUL

171 თბილისის მერიის მიერ თბილისის საკრებულოს ფრაქცია "ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა - თბილისის" თავმჯდომარე ირაკლი აბესაძისთვის მიწოდებული საჯარო ინფორმაცია

172 "საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს" მიმოწერა ქუთაისის მერიასთან

173 ქუთაისის მერიის ვებგვერდი, http://goo.gl/NBDXe6

უწყებაში განმარტავენ, რომ ამ ცვლილებამ მატერიალური წახალისების ფონდის მნიშვნელოვანი შემცირება განაპირობა.[174] თუმცა, მეორე მხრივ, კითხვებს ბადებს მერიის მიერ დანერგილი სისტემის პრაქტიკაში განხორციელება. მაგალითად, 2015 წლის 8 მარტისთვის მერიამ მუნიციპალიტეტსა და მის დაქვემდებარებულ უწყებებში დასაქმებულ ქალ თანამშრომლებზე გასცა პრემია.[175] ქუთაისის მერის განმარტებით, ამ შემთხვევაში წინა პრაქტიკასთან შედარებით ცვლილება მხოლოდ იმაში გამოიხატა, რომ წარსულში სარვამარტო პრემიებს ადგილობრივ თვითმმართველობაში დასაქმებული ქალბატონების გარდა, მამაკაცებიც იღებდნენ.[176] ამავდროულად, "საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს" მიერ ქუთაისის მერიიდან გამოთხოვილი ინფორმაციით, უწყება თანამშრომლებზე პრემიის გაცემისას "ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსითა" და "საჯარო სამსახურის შესახებ" კანონით ხელმძღვანელობს. ქუთაისის მერიის წერილში არაფერია ნათქვამი მათ მიერ შემუშავებული რაიმე სპეციალური წესის არსებობის შესახებ.[177]

რაც შეეხება სამსახურში საჯარო მოხელეთა მიღებას, ქალაქის ვიცე-მერის განმარტებით, დაახლოებით 7 000 ადამიანმა გაიარა ჯამში კონკურსი და ატესტაცია. არცერთი საჩივარი დარეგისტრირებული არ არის, რაც მისი აზრით კომისიის კომპეტენტურობაზე და საკონკურსო პროცედურების კარგად წარმართვაზე მიუთითებს.[178] თუმცა, მეორე მხრივ, იყო შემთხვევები, როცა საკონკურსო-საატესტაციო კომისიის მიუკერძოებელ მუშაობასთან დაკავშირებით შეკითხვები გაჩნდა. მაგალითად, 2015 წლის 4 თებერვალს რესპუბლიკური პარტიის თავმჯდომარე ხათუნა სამნიძემ განაცხადა მათი პარტიის წევრებზე პოლიტიკური ნიშნით ზეწოლის ფაქტების შესახებ თბილისის, ქუთაისისა და ახმეტის მუნიციპალიტეტებში.[179] კერძოდ, პარტიის თავმჯდომარემ მის თანაგუნდელებზე განხორციელებულ ზეწოლასა და მათი დასაქმების სანაცვლოდ პარტია „ქართულ ოცნებაში" გადაბირების მცდელობაზე ისაუბრა. აღსანიშნავია ისიც, რომ არასამთავრობო ორგანიზაციებს, მათ შორის "სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოებასა" (ISFED) და "საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს" ქუთაისში ჩატარებულ გასაუბრების პროცესზე დაკვირვების შესაძლებლობა შეზღუდული ჰქონდათ და პროცესზე დაკვირვება მხოლოდ კონკურსანტის თანხმობის შემთხვევაში შეეძლოთ.[180]

2012 წლის საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ პერიოდში, ქუთაისის მერიაში ასევე აღინიშნა თანამშრომლების უკანონოდ გათავისუფლების ფაქტები. მაგალითად, ქუთაისის საქალაქო სასამართლოს გადაწყვეტილებით, ადგილობრივ თვითმმართველობას 2013 წელს რეორგანიზაციის საბაბით დათხოვნილი 5 თანამშრომლის გათავისუფლების ბრძანების გაუქმება, სამსახურში მათი დაუყოვნებლივ აღდგენა და გაცდენილის ანაზღაურება დაევალა.[181]

---

174 "საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს" ინტერვიუ ქუთაისის ვიცე-მერ კონსტანტინე ქავთარაძესთან

175 საინფორმაციო სააგენტო "ქუთაისიპოსტი" http://goo.gl/LNvLgG

176 "ქუთაისის მერიაში სარვამარტოდ პრემია 152-მა ადამიანმა მიიღო", ქუთაისიპოსტი http://goo.gl/S9EnKy

177 "საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს" მიმოწერა ქუთაისის მერიასთან

178 "საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს" ინტერვიუ ქუთაისის ვიცე-მერ კონსტანტინე ქავთარაძესთან

179 "საჯარო მოხელეთა ატესტაციისა და კონკურსების მონიტორინგის II შუალედური ანგარიში," სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოება (ISFED) http://goo.gl/DhOxOD

180 "საჯარო მოხელეთა ატესტაციისა და კონკურსის მონიტორინგის III შუალედური ანგარიში," სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოება (ISFED) http://goo.gl/Jr79NO

181 "ქუთაისის მერიის ყოფილი თანამშრომლები სასამართლომ სამსახურში აღადგინა," რადიო თავისუფლება http://goo.gl/Cdzx8i

ასევე საყურადღებოა, რომ ქუთაისის  მერიას არ აქვს მოხელეთა შეფასებისა და დაწინაურების სქემა.

## ზუგდიდი

სხვა თვითმმართველობების მსგავსად, არც ქალაქ ზუგდიდის მერიაში არსებობს თანამშრომელთა შეფასების, დაწინაურებისა, სანქციებისა და ანაზღაურების ერთიანი წესი. 2014 წლის ივლისიდან დღემდე  ქალაქ ზუგდისის მერიაში დისციპლინარული პასუხისგებლობა დაეკისრა 8 საჯარო მოხელეს, თუმცა რომელიმე მათგანის დაქვეითებას ან სამსახურიდან გათავისუფლების ფაქტს ადგილი არ ჰქონია. ასევე აღსანიშნავია, რომ უკანასკნელი ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების შემდეგ, თბილისთან და ქუთაისთან შედარებით, ზუგდიდის მუნიციპალიტეტიდან საჯარო მოხელეების სავარაუდოდ პოლიტიკური მიზეზებით დათხოვნის ნაკლები შემთხვევა დაფიქსირდა.[182] რაც შეეხება ახალი თანამშრომლების მერიაში აყვანას, ზუგდიდის მერიაში კონკურსი 2015 წლის აგვისტოს დასაწყისში დასრულდა.[183]

ქალაქ ზუგდიდის მუნიციპალიტეტში დაარსებიდან 2015 წლის ივლისამდე პრემიისა და სახელფასო დანამატის სახით 619 280 ლარი იქნა გაცემული. თუმცა რაიმე სახის დასაბუთება თუ რატომ მოხდა მოხელეთა პრემირება, რა მიზნობრიობით და რის საფუძველზე მუნიციპალიტეტის მხრიდან არ იქნა წარმოდგენილი. პრემია გაიცა დღესასწაულებთან დაკავშირებით (აღდგომასა და ახალ წელს) და პრემიების ოდენობამ თანამდებობრივი სარგოს 100% შეადგინა.[184]

### 2.4 კონტროლის განხორციელება საზოგადოებრივ სიკეთეთა კერძო მიმწოდებელზე

*რამდენად ქმედითად ასრულებს ადგილობრივი აღმასრულებელი ხელისუფლება თავის ფუნქციას მომსახურების მიმწოდებელი იმ კერძო  სუბიექტების ანგარიშვალდებულების უზრუნველსაყოფად, რომლებთანაც ხელშეკრულებებია გაფორმებული საზოგადოებრივ სიკეთეთა მიწოდებაზე?*

საქართველოში მოქმედებს სახელმწიფო შესყიდვების ელექტრონული სისტემა, რომელიც უზრუნველყოფს კერძო მომსახურების ადგილობრივ მიმწოდებლებთან ხელშეკრულების გაფორმების ღია და გამჭვირვალე პროცესს. იმ შემთხვევაში, თუ კერძო მიმწოდებლები სამუშაოს უხარისხოდ შეასრულებენ, შემსყიდველს შეუძლია მათ შემდეგი სახის სანქციები დაუწესოს: პირგასამტეხლო; ხელშეკრულების შესრულების უზრუნველყოფის საბანკო გარანტიით განსაზღვრული თანხის ჩამორთმევა; ხელშეკრულების შეწყვეტა და

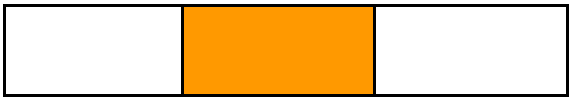
182 “ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის მონიტორინგის შუალედური ანგარიში,” სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოება (ISFED), http://goo.gl/znhq5L

183 “ზუგდიდის მუნიციპალიტეტში იწყება საჯარო მოხელეთა შესარჩევი კონკურსის მესამე ეტაპი”, ლაივპრესი http://goo.gl/0UCuSn

184 “საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს” მიმოწერა ზუგდიდის მერიასთან

სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარისთვის წერილობითი მიმართვა, მხარის მიერ ნაკისრი ვალდებულებების დარღვევასთან დაკავშირებით შესაბამისი ზომების მიღების შესახებ (რასაც კომპანიის შემსყიდველთა შავ სიაში მოხვედრა მოჰყვება).

## თბილისი



თბილისის მერიიდან და გამგეობებიდან გამოთხოვილი ინფორმაციიდან ჩანს, რომ ყველაზე გავრცელებული სანქციაა პირგასამტეხლოს დაკისრება. მაგალითად, 2013-2015 წლებში, თბილისის მერიასა და მეწარმე სუბიექტებს შორის გაფორმებული სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ ხელშეკრულებების თანახმად, თბილისის მერიამ მიწოდების ვადების გადაცილებისთვის, სამუშაოს არაჯეროვნად შესრულებისთვის და ნაკისრი ვალდებულებების შეუსრულებლობისთვის კომპანიებს პირგასამტეხლო დააკისრა 325 შემთხვევაში, ხოლო საბანკო გარანტიით განსაზღვრული თანხა ჩამოართვა 46 შემთხვევაში.[185] 2013 წლის 1 იანვრიდან 2015 წლის 1 აგვისტომდე პერიოდში თბილისის მერიამ ტენდერების გზით სულ 1181 ხელშეკრულება დადო, საიდანაც 41, ანუ სულ დადებული ხელშეკრულებების 3,5% არ შესრულდა.[186] თბილისის მერიის შესყიდვების საქალაქო სამსახურის თანამშრომელმა განაცხადა, რომ სანქციებს ისინი შესყიდვების 10-15%-ის შემთხვევაში მიმართავენ.[187] კერძო მიმწოდებლების მუშაობის ზედამხედველობის კუთხით ასევე მნიშვნელოვანია, რომ მერიის შემსყიდველი სამსახურები ვალდებულები არიან ადგილზე შეამოწმონ შესრულებული სამუშაოები, ვიდრე მიღება-ჩაბარების აქტს გააფორმებენ.[188] ეს პოზიტიური ცვლილებაა იმის გათვალისწინებით, რომ 2012-2013 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის აუდიტის ანგარიში, რომელიც სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა პარლამენტს წარუდგინა, სწორედ ამ პრაქტიკის არარსებობაზე მიუთითებდა.[189]

პრობლემად რჩება კონკურენტული ტენდერის გარეშე, ერთ პირთან მოლაპარაკების გზით დადებული შესყიდვის ხელშეკრულებები. მაგალითად, მერიის ბიუჯეტიდან ერთ პირთან მოლაპარაკების გზით განხორციელდა მრავალმილიონიანი შესყიდვები ევროპის ახალგაზრდული ოლიმპიური ფესტივალის ორგანიზებისთვის. აღნიშნული შესყიდვების უმეტესობა 2011 წელს თბილისის მერიის მიერ სპეციალურად ამ ფესტივალისთვის შექმნილმა ა(ა)იპ „ევროპის ახალგაზრდული ოლიმპიური ფესტივალის თბილისი 2015-ის საორგანიზაციო კომიტეტმა" განახორციელა. 2010 წლიდან ცნობილი იყო, რომ საქართველო ამ ფესტივალს უმასპინძლებდა და შესყიდვების დასაგეგმად

---

185 "საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს" მიმოწერა თბილისის მერიასთან

186 სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს ვებგვერდი, https://goo.gl/0dzvcP

187 ინტერვიუ თბილისის მერიის შესყიდვების საქალაქო სამსახურის წარმომადგენელთან, 28/5/2015

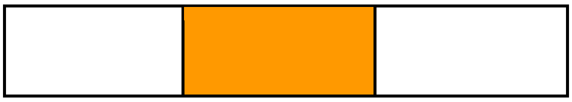
188 ინტერვიუ თბილისის მერიის შესყიდვების საქალაქო სამსახურის წარმომადგენელთან, 28/5/2015

189 "სახელმწიფო აუდიტის ანგარიში 2012-2013 წლებში ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების ხარჯვასა და შესრულებასთან დაკავშირებით განხორციელებული აუდიტების შესახებ," "შესრულებული სამუშაოების დადასტურება ხდება ადგილზე შემოწმების გარეშე. შესაბამისად, ზოგჯერ შემსრულებელ ფირმებს მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტიდან თანხები დაუსაბუთებლად ერიცხებათ.(...) ნაკლები ყურადღება ეთმობა შესასრულებელ სამუშაოსა და საქონლის ხარისხის გარანტიას." სახელმწიფო აუდიტის სამსახური, http://goo.gl/Oub4wN

ხელისუფლებას დიდი დრო ჰქონდა, ამდენად გაუგებარია, თუ რატომ არ მოხდა მსხვილი შესყიდვების განხორციელება კონკურენტული ტენდერების გზით.[190]

ასევე საინტერესოა თბილისის მერიის მიერ ტენდერების გამოცხადებისას ავანსის გაცემის პრაქტიკა. "საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველომ" შეისწავლა 2014 წლის აგვისტოდან დეკემბრამდე განხორციელებული ტენდერები, რის შედეგადაც გამოჩნდა, რომ საკმაოდ მაღალია იმ ტენდერების წილი, რომელთა პირობაც ტენდერის ღირებულების ნაწილის ავანსად (წინასწარ) გაცემას ითვალისწინებს. უჩვეულოდ მაღალია ავანსების ოდენობაც, რომელიც ზოგ შემთხვევაში ტენდერის ღირებულების 50%, 70%, 95% და 100%-საც კი აღწევს. ასეთი პრაქტიკა კითხვის ნიშნებს აჩენს და ხარისხიანი მომსახურების მიღებასთან დაკავშირებით შესაძლოა რისკებს შეიცავდეს.[191]

## ქუთაისი



ქუთაისის მერიაში შესყიდულ საქონელსა და მომსახურებაზე კონტროლის მიზნით ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაზე შესაბამისი სამსახურის მიერ ინიცირებულ ტენდერთან დაკავშირებით იქმნება ინსპექტირების ჯგუფები. ისინი თავისი საქმიანობის ფარგლებში ტენდერში გამარჯვებულ კომპანიებთან გაფორმებული ხელშეკრულებებით მიმწოდებლის მიერ აღებული ვალდებულებების შესრულებას აკონტროლებენ. ეს მოიცავს როგორც ფაქტობრივად შესასრულები სამუშაოების მიმდინარეობის კონტროლს, აგრეთვე მიმწოდებლის მიერ ხელშეკრულებებით განსაზღვრული სხვა ვალდებულებების ხელშეკრულებასთან შესაბამისობის კონტროლს (ხელშეკრულებით გათვალისწინებული ვადების დაცვა, ხელშეკრულების უზრუნველყოფის საგარანტიო ფურცლისა და ავანსის მოთხოვნის შემთხვევაში საავანსო დოკუმენტის ვადების დაცვა, შესასრულებელ სამუშაოთა გრაფიკის არსებობის შემთხვევაში გრაფიკის დაცვა და სხვა). ინსპექტირების ჯგუფები, ხელშეკრულების ვადების განმავლობაში, ყოველდღიურად ამოწმებენ საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტებით განსაზღვრული სამუშაოების მიმდინარეობას.[192] ქუთაისის ვიცე-მერის ინფორმაციით, ინსპექტირების ჯგუფები ხელშეკრულების მოქმედების ვადებში პერიოდულად ამოწმებენ სამუშაოს შესრულებას. როგორც ხელშეკრულების მოქმედების ვადებში, ასევე მიღება-ჩაბარების აქტის გაფორმებამდე ინსპექტირების ჯგუფების მიერ ხდება ხარვეზების აღმოჩენა, იმ შემთხვევაში, თუ აღნიშნული ხარვეზები გამოსწორდება გრძელდება სამუშაოები, გამოუსწორებლობის შემთხვევაში კი ირთვება სანქცირების მექანიზმები.[193]

2014 წლის ივლისიდან 2015 წლის მაისის ჩათვლით, ხელშეკრულებით გათვალისწინებული პირობების დარღვევისთვის (ვადის გადაცილება) 4 მიმწოდებელს დაეკისრა ფინანსური სახის სანქცია - ჯარიმა, რომელიც კომპანიებმა სრულად

---

190 "გადაცილებული ვადები და გამოუცდელი კომპანიები ოლიმპიურ ფესტივალთან დაკავშირებულ შესყიდვებში," საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო http://goo.gl/hDMY0u

191 "ტენდენციები თბილისის მერიის ახალი ადმინისტრაციის შესყიდვებში", საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო http://goo.gl/2xAcXf

192 "საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს" მიმოწერა ქუთაისის მერიასთან

193 "საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს" ინტერვიუ ქუთაისის ვიცე-მერ კონსტანტინე ქავთარაძესთან

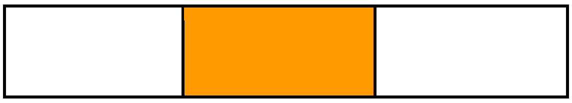
გადაიხადეს.[194] ასევე, 2013 წლის 1 იანვრიდან 2015 წლის 1 აგვისტომდე ქუთაისის მერიის მიერ დადებული 629 ხელშეკრულებიდან მხოლოდ 2 (0,3%) არ შესრულდა.[195]

როგორც მერიაში აცხადებენ, მომსახურების მიღებამდე გაწეულ სამუშაოს უტარდება ექსპერტიზა, რაც რისკის ფაქტორებს მნიშვნელოვნად ამცირებს. სამუშაოს უხარისხოდ შესრულებასთან დაკავშირებით ქუთაისის ვიცე-მერმა გაიხსენა შპს "გეგი", რომელიც არემონტებდა ქალაქის ხიდებს. მისი თქმით, აღნიშნულმა კომპანიამ სამუშაოს არასათანადოდ შესრულების გარდა, ხელშეკრულებით გათვალისწინებული ვადებიც დაარღვია.[196]

2014 წელს ქუთაისის მერიამ საქალაქო სასამართლოში სარჩელი 11 ადგილობრივი კომპანიის წინააღმდეგ შეიტანა და ყველა საქმე მოიგო. მერია კომპანიებს ხელშეკრულებით ნაკისრი ვალდებულებების შეუსრულებლობას და დასუფთავების მოსაკრებლის დავალიანების დაკისრებას ედავებოდა.[197]

თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ უხარისხოდ მიწოდებული მომსახურებისთვის დაჯარიმება არ მომხდარა, მაგალითად, ქუთაისის მიუსაფარ ცხოველთა თავშესაფრის შემთხვევაში. „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოს" ქუთაისის წარმომადგენლობამ ჩაატარა კვლევა, საიდანაც დადგინდა, რომ ქალაქ ქუთაისის მუნიციპალიტეტის მიუსაფარ ცხოველთა თავშესაფარი არ იყო სათანადოდ აღჭურვილი, რის გამოც დიდი იყო დაავადებული ცხოველების უკონტროლობის და, ამის შედეგად, მათ მიერ ცოფის გავრცელების საფრთხე. ქუთაისის მერიამ აღნიშნული მომსახურება 2014 წლის თებერვლის თვეში ტენდერის გზით შეიძინა და მასში 89 990 ლარი გადაიხადა, თუმცა უხარისხოდ შესრულებული სამუშაოსთვის მიმწოდებელს არანაირი სანქცია არ დაუწესა. ამ შემთხვევას არავითარი რეაქცია არ მოჰყოლია არც სხვა უწყებების მხრიდან.[198]

## ზუგდიდი



ვინაიდან ქალაქ ზუგდიდის მუნიციპალიტეტი ახალი შექმნილია და ამ ანგარიშში განხილულ ქალაქებთან შედარებით მცირე ბიუჯეტი აქვს, მასშტაბური შესყიდვები მას ჯერ-ჯერობით არ განუხორციელებია. 2015 წლის ივლისის მდგომარეობით, ზუგდიდის მერიამ გამოაცხადა 100-მდე ტენდერი, რომელთა დიდი ნაწილიც ჯერ კიდევ მიმდინარეა. 2014 წლის 1 აგვისტოდან 2015 წლის 1 აგვისტომდე დადებული 76 ხელშეკრულებიდან 1 (1,3%) არ შესრულდა.[199]

194 "საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს" მიმოწერა ქუთაისის მერიასთან

195 სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს ვებგვერდი, https://goo.gl/0dzvcP

196 "საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს" ინტერვიუ ქუთაისის ვიცე-მერ კონსტანტინე ქავთარაძესთან

197 "ქუთაისის მერია კერძო კომპანიების წინააღმდეგ - 11 საქმე სასამართლოში", ქუთაისიპოსტი, http://goo.gl/RbeCUg

198 "ქუთაისის მიუსაფარ ცხოველთა თავშესაფარი – 90 ათას ლარად მიღებული უხარისხო მომსახურება", საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო, http://goo.gl/cpZkcM

199 სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს ვებგვერდი, https://goo.gl/0dzvcP

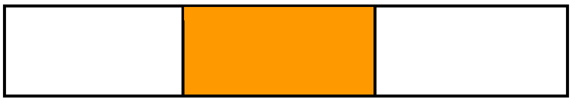
ქალაქ ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის მერიაში მერიის მიერ შესყიდული მომსახურებისა და საქონლის ხარისხის შემოწმების მიზნით რაიმე უწყება/სტრუქტურული ერთეული არ არსებობს. შესყიდულ საქონელსა და მომსახურებაზე კონტროლის მიზნით ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაზე იქმნება ინსპექტირების ჯგუფები, რომლებიც თავისი საქმიანობის ფარგლებში ამოწმებენ მომსახურების ხარისხს და ადგენენ თუ რამდენად არის ხელშეკრულების პირობები დაცული. 2014 წლის ივლისიდან დღემდე ხელშეკრულებით გათვალისწინებული პირობების დარღვევისათვის (ვადის გადაცილება) 5 მომწოდებელს დაეკისრა ფინანსური სახის სანქცია (ჯარიმა).[200]

### 2.5 ადგილობრივი ბიზნესის რეგულირება

*რამდენად ქმედითად ასრულებს მერია თავის ფუნქციას ადგილობრივი ბიზნესის მიუკერძოებლად და ეფექტურად რეგულირების თვალსაზრისით?*

საქართველოში ბიზნესზე დაწესებული რეგულაციები უმეტესად ლიბერალურია და სახელმწიფო პოლიტიკა ბიზნესის დერეგულირებისკენ არის მიმართული. [201] შესაბამისად, მსოფლიო ბანკის ბიზნესის კეთების სიმარტივის 2015 წლის რეიტინგში საქართველო მე-15 პოზიციაზეა. ბიზნესის წარმოებასთან დაკავშირებული მთელი რიგი საკითხები, როგორიცაა ბიზნესის დაწყება, ქონების რეგისტრაცია და მშენებლობის უფლების მოპოვება გამარტივებულ პროცედურებს მოიცავს, განსაკუთრებით რეგიონის სხვა ქვეყნებთან შედარებით. მაგალითად, საქართველო პირველ პოზიციაზეა მსოფლიოში ქონების რეგისტრაციის სიმარტივით და მესამეზე - მშენებლობის ნებართვების აღების მხრივ. [202] ბიზნესის შემოწმების კუთხით, ადგილობრივი ხელისუფლების როლი მინიმალურია და ეს ფუნქცია მეტწილად აკისრია ცენტრალური ხელისუფლების უწყებებს, როგორიცაა შემოსავლების სამსახური.

## თბილისი



რაც შეეხება ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ დაწესებულ რეგულაციებს, ისინი ძირითადად შეეხება განაშენიანების საკითხებს, როგორებიც არის ცვლილებები მიწათსარგებლობის გენერალურ გეგმაში, განაშენიანების რეგულირების გეგმის შედგენა და სპეციალური ზონალური შეთანხმების გაფორმება. განაშენიანების საკითხების მართვა თბილისში პრობლემურია, რადგან არ არსებობს თბილისის მიწათსარგებლობის ყოვლისმომცველი და დეტალური გეგმა. ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის ტერიტორიების გამოყენებისა და განაშენიანების რეგულირების საკითხთა საბჭო განაშენიანების საკითხებზე ამზადებს დასკვნებს, რომელიც შემდგომ ეგზავნება საკრებულოს დასამტკიცებლად. ხშირ შემთხვევაში საბჭოს გადაწყვეტილებები

200 “საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს” მიმოწერა ზუგდიდის მერიასთან

201 “კორუფციასთან ბრძოლა საჯარო სამსახურში”, მსოფლიო ბანკი, გვ. 53, http://goo.gl/MUzJQ1

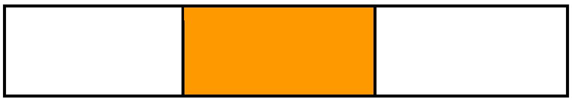
202 ბიზნესის კეთების სიმარტივის რეიტინგი, http://goo.gl/zkMNDa

დაუსაბუთებელია. მაგალითად, ერთ-ერთი ასეთი გადაწყვეტილება, რომელიც ვაკის პარკში მშენებლობის ნებართვას ეხება, სასამართლოშია გასაჩივრებული.[203]

ადგილობრივი ხელისუფლება ასევე გასცემს მშენებლობის ნებართვებს და ზედამხედველობას უწევს მშენებლობებს. თბილისში მშენებლობის ნებართვებს გასცემს სსიპ თბილისის მუნიციპალიტეტის არქიტექტურული სამსახური,[204] რომელიც შექმნილია თბილისის საკრებულოს მიერ და მას ზედამხედველობას უწევს თბილისის მთავრობა. ნებართვებზე განაცხადის გაკეთება და მიღება ელექტრონული, გამჭვირვალე პროცესია, რომელიც არქიტექტურის სამსახურის ვებ-გვერდზე, www.tas.ge-ზე ხორციელდება. თუმცა ამ ვებ-გვერდზე მოცემული სერვისებით სარგებლობა მხოლოდ საქართველოს მოქალაქეებს შეუძლიათ და ის არაა ხელმისაწვდომი საქართველოში მცხოვრები უცხო ქვეყნის მოქალაქეებისთვის. ასეთ პირებს უწევთ მინდობილებების გაკეთება საქართველოს მოქალაქეებზე.

რაც შეეხება ადგილობრივი ბიზნესის შემოწმებას, ნაკლებად ეფექტური და გამჭვირვალეა თბილისის მერიის ზედამხედველობის საქალაქო სამსახური, რომელიც ახორციელებს ზედამხედველობას თბილისის მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე მშენებლობის, ქალაქის გარე იერსახის, გარე რეკლამის, გარე ვაჭრობის, გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის, ხმაურის ნორმების დაცვისა და ქალაქ თბილისის საკრებულოს მიერ საზოგადოებრივი საქმიანობის სფეროში დადგენილი წესების დაცვაზე.[205] ამ სამსახურს არ აქვს დანერგილი მართვის ელექტრონული სისტემები და არ გააჩნია საკუთარი ვებ-გვერდი.

## ქუთაისი



ქუთაისი, საკრებულოს დადგენილებით, დაყოფილია ზონებად და განსაზღვრულია შესაბამის ტერიტორიულ ზონებსა და ქვეზონებში მოქცეული არასასოფლო–სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთების საწყისი საპრივატიზებო საფასური.[206] თუმცა აღსანიშნავია, რომ ქუთაისს არ აქვს მიწათსარგებლობის გენერალური გეგმა, რასაც ქალაქის მერიაში პრობლემად მიიჩნევენ.[207]

რაც შეეხება სამშენებლო ნებართვებს, ქუთაისის მერიაში განმარტავენ, რომ სამშენებლო ნებართვის მიღებისთვის აუცილებელია მათთან განცხადების შეტანა, ხოლო

203 “სასტუმრო „ბუდაპეშტის“ მშენებლობის შესახებ სასამართლო სხდომა კიდევ ერთხელ გადაიდო”, ლიბერალი, http://goo.gl/lK1x51

204 სსიპ ”თბილისის არქიტექტურის სამსახურის” ვებგვერდი http://goo.gl/EaKjy6

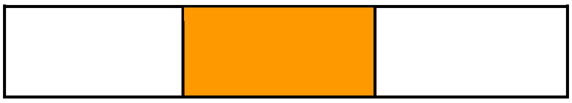
205 “ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიის ზედამხედველობის საქალაქო სამსახურის დებულების დამტკიცების შესახებ” ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილება №19-63, 2014 წლის 22 დეკემბერი, https://goo.gl/gx81FX

206 “ქალაქ ქუთაისის მუნიციპალიტეტის ტერიტორიული ზონების საზღვრების აღწერის, ტერიტორიულ ზონებსა და ქვეზონებში მოქცეული არასასოფლო–სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთების საწყისი საპრივატიზებო საფასურის განსაზღვრის შესახებ” ქალაქი ქუთაისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილება №77, 2015 წლის 25 თებერვალი, https://goo.gl/7OTf6L

207 “საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს” ინტერვიუ ქუთაისის ვიცე-მერ კონსტანტინე ქავთარაძესთან

პროცედურები მშენებლობის კლასიდან გამომდინარე განისაზღვრება. ქუთაისის ვიცე-მერის ინფორმაციით, ნებართვის გაცემის სისტემა არ არის სრულყოფილი და ის შესაძლებელია, დახვეწას საჭიროებდეს.[208]

# ზუგდიდი



ზუგდიდს მიწათსარგებლობის გენერალური გეგმა აქვს.[209] სამშენებლო ნებართვებს გასცემს სივრცითი მოწყობის, არქიტექტურისა და მშენებლობის ზედამხედველობის სამსახური.[210] თბილისისგან განსხვავებით, ზუგდიდში სამშენებლო ნებართვების გაცემა ელექტრონულად არ ხდება. თუმცა უნდა ითქვას, რომ ქალაქში მშენებლობები აქტიურად არ მიმდინარეობს და გაცემული სამშენებლო ნებართვების რაოდენობა ძალზედ მცირეა.

## მმართველობა

### 2.6 ბიუჯეტის გამჭვირვალობა

*რამდენად უზრუნველყოფს მერია მკაფიოდ გაწერილი და ადვილად გასაგები ბიუჯეტის მომზადებას?*

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისთვის საბიუჯეტო საკითხები მოწესრიგებულია როგორც ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით, ასევე საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსითა და სხვა შესაბამისი ნორმატიული აქტებით. სამართლებრივი რეგულირების კუთხით რაიმე მნიშვნელოვანი ხარვეზი ამ პერიოდისათვის არ არსებობს. კოდექსის შესაბამისად ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტის ფორმირებაში მონაწილეობას იღებს მუნიციპალიტეტის როგორც საკანონმდებლო ორგანო (საკრებულო), ისე აღმასრულებელი ხელისუფლება (მერია/გამგეობა). ამასთან, გაწერილია მოქალაქეებთან ბიუჯეტის პროექტის პრეზენტაცია-განხილვის პროცედურები, ასევე მომდევნო წლის ბიუჯეტის პროექტის წინასწარი გამოქვეყნება ელექტრონული და ბეჭდვითი საშუალებებით, რათა შესაძლებელი იყოს მისი გაცნობა და შესაბამისი ცვლილებების შეტანა.

კანონით გათვალისწინებულია ასევე პროგრამული ბიუჯეტის სავალდებულოობა, რომლის მიხედვითაც მუნიციპალიტეტის ფინანსები გაწერილი და ჩაშლილი უნდა იყოს კონკრეტული ღონისძიებებისა და მახასიათებლების მიხედვით.

208 "საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს" ინტერვიუ ქუთაისის ვიცე-მერ კონსტანტინე ქავთარაძესთან

209 "ქ. ზუგდიდის მიწათსარგებლობის გენერალური გეგმისა და ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის ტერიტორიის გამოყენებისა და განაშენიანების რეგულირების წესის დამტკიცების შესახებ" ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილება №2, 2014 წლის 16 იანვარი https://goo.gl/3cAHN5

210 "საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს" ინტერვიუ ზუგდიდის მერიის სივრცითი მოწყობის, არქიტექტურისა და მშენებლობის ზედამხედველობის სამსახურის უფროს ეკატერინე თოდუასთან, ზუგდიდი, 09/07/2015

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის თანახმად, საკრებულოს აქვს შესაძლებლობა განსაზღვროს როგორც ადგილობრივი გადასახადები და მოსაკრებლები, ასევე მათი ადმინისტრირების წესი. კოდექსით, აღმასრულებელი ორგანო, შეიმუშავებს და საკრებულოს დასამტკიცებლად წარუდგენს მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტისა და ბიუჯეტში შესატანი ცვლილების პროექტებს.[211]

საბიუჯეტო კოდექსის მოთხოვნის მიუხედავად, მუნიციპალიტეტების უმრავლესობის ბიუჯეტები დღემდე არ შეესაბამება პროგრამული ბიუჯეტის მოთხოვნებს. პროგრამული ბიუჯეტი ტრადიციული სტრუქტურის ბიუჯეტის ალტერნატივაა და იმ უპირატესობით გამოირჩევა, რომ ის დაგეგმვის პროცესიდანვე შედეგზეა ორიენტირებული. პროგრამულ ბიუჯეტში მთავრობის ხარჯები კონკრეტული პროგრამების მიხედვით არის დაყოფილი და უფრო თვალსაჩინოა მიზეზ-შედეგობრივი კავშირები კონკრეტულ ღონისძიებაში ჩადებულ ფინანსურ რესურსებსა და მიღებულ შედეგებს შორის.

## თბილისი

თბილისის 2003-2015 წლის ბიუჯეტები ხელმისაწვდომია მოქალაქეებისა და საკრებულოს წევრებისთვის და გამოქვეყნებულია თბილისის მერიის ვებ-გვერდზე,[212] ასევე საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეს ვებგვერდზე www.matsne.gov.ge.[213] ამასთან ერთად, 2015 წელს თბილისის მერიამ პირველად წარმოადგინა ბიუჯეტის პროექტი, რომელიც მიახლოებული იყო პროგრამული ბიუჯეტის მოთხოვნებთან.[214] პროგრამულ ბიუჯეტში ხარჯები კონკრეტული პროგრამების მიხედვითაა გაწერილი, რაც უფრო თვალნათლივ აჩვენებს კავშირს მერიის დანახარჯებსა და მიღებულ შედეგებს შორის.[215] შესაბამისად, პროგრამული ბიუჯეტი უფრო მკაფიოდ აღწერს და ადვილად გასაგებს ხდის მერიის პროექტებსა და ღონისძიებებს, ვიდრე ტრადიციული სტრუქტურის ბიუჯეტი.

## ქუთაისი

211 "ადგილორბივი თვითმმართველობის კოდექსი" - მუხლი 54-ე, "გ.ა" ქვეპუნქტი,

212 თბილისის ბიუჯეტი, თბილისის მერიის ვებ–გვერდი: http://goo.gl/WyNg0Q

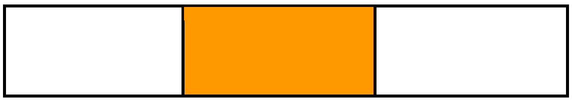
213 "ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის 2015 წლის ბიუჯეტის დამტკიცების შესახებ" ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილება №18-57, 2014 წლის 19 დეკემბერი https://goo.gl/gqc1pU

214 თბილისის მერიის ვებგვერდი, http://goo.gl/r0Gxct

215 "როდის იქცევა კანონად ქვეყნის პროგრამული ბიუჯეტი", საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო, http://goo.gl/rYieYw

ქუთაისის ბიუჯეტი და მასში შესული ცვლილებები გამოქვეყნებულია საკანონმდებლო მაცნეს ვებგვერდზე matsne.gov.ge და ხელმისაწვდომია მოქალაქეებისთვის [216]. მუნიციპალიტეტის 2013-2015 წლების ბიუჯეტები ასევე განთავსებულია ქუთაისის მერიის ვებგვერდზეც,[217] თუმცა 2015 წლის ბიუჯეტში შესული ცვლილებები აქ ასახული არ არის.[218] აღსანიშნავია, რომ ქუთაისის მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტი პროგრამული ბიუჯეტის სტანდარტს ვერ აკმაყოფილებს, რაც მას ნაკლებად მკაფიოს და გასაგებს ხდის. ქუთაისის მერიის ვებგვერდზე ასევე გამოქვეყნებულია 2015-2018 წლების ქალაქ ქუთაისის მუნიციპალიტეტის პრიორიტეტების დოკუმენტი.

## ზუგდიდი



ზუგდიდის მერიის ვებგვერდზე გამოქვეყნებულია ქალაქ ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტი,[219] თუმცა დამტკიცებულ ბიუჯეტში ცვლილებების შეტანის პარალელურად ვებგვერდზე გამოქვეყნებული ინფორმაციის დროული განახლება არ ხდება. ქალაქ ზუგდიდის ბიუჯეტი ასევე გამოქვეყნებული და ხელმისაწვდომია საკანონმდებლო მაცნეს ვებგვერდზე www.matsne.gov.ge.[220] ქალაქ ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტი პროგრამული ბიუჯეტის მოთხოვნებს არ შეესაბამება, ამიტომ ბიუჯეტი ნაკლებად მკაფიო და გასაგებია.

### 2.7 ადგილობრივი აღმასრულებელი ხელისუფლების ანგარიშვალდებულება

*რამდენად არის ადგილობრივი აღმასრულებელი ხელისუფლება თავის ქმედებებზე პასუხისმგებელი?*

მერია/გამგეობა, ისევე როგორც ნებისმიერი სხვა ადმინისტრაციული ორგანო გადაწყვეტილების მიღებისას ხელმძღვანელობს საქართველოს ადმინისტრაციული კოდექსით. თუ კანონმდებლობით სხვა რაიმე არ არის გათვალისწინებული ნებისმიერი გადაწყვეტილების მიღებისას ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია მარტივი ადმინისტრაციული წარმოება ჩაატაროს, გამოიკვლიოს საქმისთვის არსებითი მნიშვნელობის გარემოებები და მხოლოდ ამის შემდგომ გამოსცეს აქტი. ამასთან, თუ გადაწყვეტილების მიღებისას მერია/გამგეობა იყენებს მისთვის მინიჭებულ დისკრეციას, მაშინ კანონმდებელი იმპერატიულად მიუთითებს საჯარო და კერძო ინტერესების დაცვის პროპორციულობასა და აღნიშნულის დასაბუთების ვალდებულებაზე. გადაწყვეტილების მიღების საფუძვლები, რომელიც აუარესებს პირის სამართლებრივ

216 "ქალაქ ქუთაისის მუნიციპალიტეტის 2015 წლის ბიუჯეტის დამტკიცების შესახებ" ქალაქ ქუთაისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილება №59, 2014 წლის 19 დეკემბერი, https://goo.gl/8DPGgO

217 ქუთაისის მერიის ვებგვერდი http://goo.gl/S6KKgD

218 ქალაქ ქუთაისის მუნიციპალიტეტის 2015 წლის ბიუჯეტის პროექტი, ქუთაისის მერიის ვებგვერდი http://goo.gl/JCU8PQ

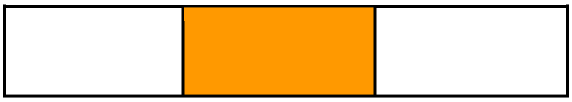
219 ქალაქ ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტი, ზუგდიდის მერიის ვებგვერდი http://goo.gl/pyWeAG

220 "ქალაქ ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის 2015 წლის ბიუჯეტის დამტკიცების შესახებ" ქალაქ ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილება №72, 2014 წლის 22 დეკემბერი, https://goo.gl/gRb3iJ

მდგომარეობას, მკაფიოდ და ნათლად უნდა იყოს ჩამოყალიბებული და ცნობილი სწორედ იმ პირისათვის, რომლის ინტერესებზეც ზეგავლენას ახდენს მოცემული აქტი. შესაბამისად, თუ პირი მიიჩნევს რომ სახეზე არის მერიის/გამგებლის მიერ მიღებული/გამოცემული აქტით მისი ინტერესების უკანონო შეზღუდვა მას აქვს უფლება ერთი თვის ვადაში აღნიშნული გაასაჩივროს სასამართლოში ადმინისტრაციული წარმოების წესით.[221]

ამასთან, საქართველოს სისხლის სამართლის კანონმდებლობა ითვალისწინებს პასუხისმგებლობას სამოხელეო დანაშაულისათვის,[222] შესაბამისად, ერთი მხრივ არის სამართლებრივი საშუალება მუნიციპალიტეტის ხელმძღვანელი პირის გადაწყვეტილება გასაჩივრდეს ადმინისტრაციული წესით, ხოლო მეორეს მხრივ მის მიერ ისეთი ბრალეული ქმედების ჩადენის შემთხვევაში, რომელიც გათვალისწინებულია სამოხელეო დანაშაულის თავში, დაწესებულია სისხლის სამართლებრივი პასუხისმგებლობა.

## თბილისი



2015 წლის ბიუჯეტის შედგენისას თბილისის მერიამ რაიონების მიხედვით გამოკითხა 8,000 მოქალაქე, რათა მათი აზრი გაეთვალისწინებინა ხარჯების განაწილებისას. თბილისის მერის მოადგილის განცხადებით, დამტკიცებული ბიუჯეტი ნამდვილად ასახავს გამოკითხვის შედეგებს, ის დიდწილად, დაემთხვა მერის წინასაარჩევნო პრიორიტეტებს და შესაბამისად, აისახა კიდეც ბიუჯეტში. ასეთ მიმართულებებად თბილისის მერის მოადგილემ ჯანდაცვისა და სოციალური დახმარების პროექტები, გამწვანებითი ღონისძიებები, კეთილმოწყობა, მათ შორის ახალი საბავშვო ბაღების მშენებლობის ხარჯები დაასახელა.[223]

მერიის ანგარიშვალდებულებისა და გამჭვირვალობისკენ მნიშვნელოვანი ნაბიჯია ასევე 2015 წლის თბილისის ბიუჯეტის პროგრამული დანართი, რომელიც გაცილებით უკეთ შეესაბამება პროგრამული ბიუჯეტის მოთხოვნებს, ვიდრე საქართველოს რომელიმე საჯარო უწყების ან თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტი. პროგრამული ბიუჯეტი საშუალებას აძლევს მერიას დაასაბუთოს თავისი პროექტები და უფრო გამჭვირვალე გახადოს საკუთარი ქმედებები. თუმცა არსებული პროგრამული ბიუჯეტი ჯერ კიდევ არ არის სრულყოფილი და საჭიროებს შემდგომ დახვეწას, მაგალითად, შუალედური და საბოლოო შედეგების ინდიკატორების განსაზღვრის კუთხით.[224] თბილისის მერის მოადგილის განცხადებით, მომავალში მერია გეგმავს კიდევ უფრო გაზარდოს საზოგადოების ინფორმირება და ჩართულობა ბიუჯეტის შედგენის საკითხში, მათ შორის გამგეობებთან შექმნილი საზოგადოებრივი საბჭოების საშუალებით.[225]

[221] საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, მუხლი 53, https://goo.gl/J53Pky

[222] საქართველოს კანონი საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსი, თავი XXXIX, https://goo.gl/v28kux

[223] "საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს" ინტერვიუ თბილისის მერის მოადგილე ნინა ხატისკაცთან

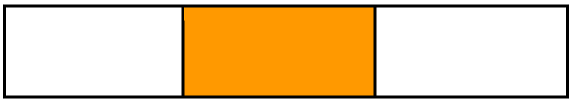
[224] "2015 წლის თბილისის ბიუჯეტი: სიახლეები და პრობლემები", საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო http://goo.gl/b5iyu8

[225] "საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს" ინტერვიუ თბილისის მერის მოადგილე ნინა ხატისკაცთან

ადგილობრივი აღმასრულებელი ხელისუფლების ანგარიშვალდებულების უზრუნველყოფაში ასევე მნიშვნელოვანი როლი აქვს ადგილობრივ საკრებულოს. თბილისის საკრებულოს საქმიანობას დამოუკიდებლობის კუთხით დაბალი შეაფსება აქვს (იხ. 1.3), რაც უარყოფით გავლენას ახდენს თბილისის მერიის ანგარიშვალდებულებაზე.

რაც შეეხება საჩივრებს, მოქალაქეებს მერიის ქმედებები შეუძლიათ გაასაჩივრონ მერიის იურიდიულ საქალაქო სამსახურში[226] ან სასამართლოში.

## ქუთაისი



ქუთაისის მერი, მერიის სამსახურის უფროსებთან ერთად პერიოდულად მართავს შეხვედრებს, სადაც წარმოდგენილია ანგარიში და განმარტებები შესაბამისი სამსახურის მიერ გაწეულ სამუშაოებთან დაკავშირებით.[227] ქუთაისის მერია ასევე პერიოდულად შეხვედრას მართავს არასამთავრობო ორგანიზაციებსა და მერს/სამსახურის უფროსებს შორის, სადაც განიხილება ქალაქში არსებული პრობლემები და კონკრეტული სამსახურების საქმიანობა. რამდენიმე ასეთ შეხვედრაში "საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოც" მონაწილეობდა.

ქუთაისის მერიის ინიციატივით 2015 წლის 10 ივნისს „ღია კარის" პრინციპით გაიმართა შეხვედრა, სადაც მოსახლეობას შესაძლებლობა მიეცა ადგილობრივ სამგზავრო საქალქო რეგულარულ გადაყვანებთან დაკავშირებით თავისი პოზიციები გამოეთქვა და მერიისგან შესაბამისი პასუხები მოესმინა.228

ადგილობრივი აღმასრულებელი ხელისუფლების ანგარიშვალდებულების უზრუნველყოფაში მნიშვნელოვანია ადგილობრივი საკრებულოს როლი. ქუთაისის საკრებულოს საქმიანობას დამოუკიდებლობის კუთხით დაბალი შეაფსება აქვს (იხ. 1.3), რაც უარყოფით გავლენას ახდენს ქალაქის მერიის ანგარიშვალდებულებაზე.

რაც შეეხება მერიის გადაწყვეტილებების გასაჩივრებას, 2014 წლის ივლისიდან დღემდე ქალაქ ქუთაისის მუნიციპალიტეტის მერიაში სულ 5 საჩივარი შევიდა საბინაო, საკადრო და ობიექტის ექსპლუატაციისა და უსაფრთხოების წესების დარღვევასთან დაკავშირებით. მათგან 2 საჩივარი დარჩა განუხილველი, ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით გათვალისწინებულ მოთხოვნებთან შეუსაბამობის გამო.[229]

---

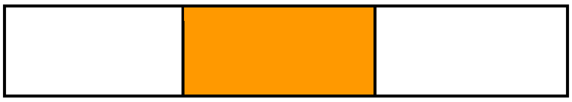
[226] "ქალაქ თბილისის მერიის იურიდიული საქალაქო სამსახურის დებულების დამტკიცების შესახებ" ქალაქ თბილისის მერის ბრძანება №28, 2010 წლის 24 დეკემბერი https://goo.gl/OmHDm0

[227] ქუთაისის მერიის ვებგვერდი http://goo.gl/enPCQk, იმერეთში სახელმწიფო რწმუნებულის - გუბერნატორის ადმინისტრაციის ვებგვერდი http://goo.gl/cIqX5f

[228] ქუთაისის მერიის ვებგვერდი, http://goo.gl/6cgZ4O

[229] "საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს" მიმოწერა ქუთაისის მერიასთან

### ზუგდიდი



ზუგდიდის მერიის ადმინისტრაციული სამსახურის საზოგადოებასთან ურთიერთობის განყოფილების უფროსის ინფორმაციით, ზუგდიდის მერიის ყოველი გადაწყვეტილება არის დასაბუთებული და კანონთან შესაბამისი. ადმინისტრაციულ სამართლებრივი აქტები (ბრძანებები, ცნობები) გამოიცემა ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 51-ე, 52-ე, 53-ე მუხლების შესაბამისად, რაც ნიშნავს თავისთავად დასაბუთებულ გადაწყვეტილებას.[230]

რაც შეეხება ბიუჯეტის მიღებას, ბიუჯეტის შემუშავების პროცესში სულ 4 საჯარო შეხვედრა გაიმართა. საკრებულოს კომისიებში ბიუჯეტის პროექტის განხილვაში აქტიურად იყვნენ ჩართული არასამთავრობო ორგანიზაციების წარმომადგენლები. საკრებულოს სხდომებზე კი არასამთავრობო ორგანიზაციებთან ერთად ბიუჯეტის განხილვას ესწრებოდნენ სტუდენტებისა და მოქალაქეების ჯგუფები. მუნიციპალიტეტმა ბიუჯეტთან დაკავშირებით სულ 7 წერილობითი წინადადება მიიღო. „საერთაშორისო გამჭვირვალობა-საქართველოს“ მიერ მიწოდებული რეკომენდაციები მუნიციპალიტეტის მიერ ნაწილობრივ იქნა გათვალისწინებული. ასევე აღსანიშნავია, რომ მერიის სხვადასხვა სამსახურების 2014 წლის საქმიანობის ანგარიშები ხელმისაწვდომია ქალაქ ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის ვებ-გვერდზე.[231]

ადგილობრივი აღმასრულებელი ხელისუფლების ანგარიშვალდებულების უზრუნველყოფაში მნიშვნელოვანია ადგილობრივი საკრებულოს როლი. ზუგდიდის საკრებულოს საქმიანობის დამოუკიდებლობა სრულად მიღწეული არ არის (იხ. 1.3), რაც უარყოფით გავლენას ახდენს ქალაქის მერიის ანგარიშვალდებულებაზე.

გამოთხოვილი საჯარო ინფორმაციის მიხედვით, რაიმე სახის საჩივარი ზუგდიდის მერიაში მოქალაქეთა მხრიდან არ შესულა.[232] ზუგდიდის რაიონულმა სასამართლომ 2014 წელს ზუგდიდის მერიის წინააღმდეგ განიხილა და ნაწილობრივ დააკმაყოფილა ერთი ფიზიკური პირის სარჩელი.[233]

## 2.8 ადგილობრივი აღმასრულებელი ხელისუფლების კეთილსინდისიერება

*რამდენად არის უზრუნველყოფილი მერიის კეთილსინდისიერება?*

მერიის/გამგეობის თანამშრომლები საჯარო მოხელეები არიან და შესაბამისად მათზე ვრცელდება საჯარო სამსახურის შესახებ და საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ კანონები. ამასთან, მუნიციპალიტეტებში

230 “საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს” ინტერვიუ ზუგდიდის მერიის ადმინისტრაციული სამსახურის საზოგადოებასთან ურთიერთობის განყოფილების უფროს მაია ღუბელაძესთან, ზუგდიდი, 08/07/2015

231 ზუგდიდის მერიის ვებგვერდი http://goo.gl/rqbwBk

232 “საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს” მიმოწერა ზუგდიდის მერიასთან

233 “საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს” მიმოწერა ზუგდიდის რაიონულ სასამართლოსთან

საკრებულოების მიერ შეიძლება მიღებულ იქნას შინაგანაწესი, რომელიც მოცემული საკანონმდებლო ბაზიდან გამომდინარე მოაწესრიგებს დამატებით საკითხებს მოხელეთა შრომითი ურთიერთობის ფარგლებში.

საჯარო მოხელეებისა და ხელისუფლების წარმომადგენლების კეთილსინდისიერების საკითხებს არეგულირებს საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ. იგი განსაზღვარვს იმ თანამდებობის პირთა სიას[234], რომლებიც ვალდებულნი არიან თანამდებობაზე განწესებიდან ორი თვის ვადაში წარადგინონ ქონებრივი მდგომარეობის შესახებ დეკლარაცია. მათ შორის არიან გამგეობის/მერიის თანამდებობის პირები[235] (გამგებელი/მერი, გამგებლის/მერის პირველი მოადგილე და მოადგილეები, გამგეობის/მერიის სტრუქტურული ერთეულების ხელმძღვანელები - სამსახურის უფროსები).

ამ კანონით გათვალისწინებული ქონების დეკლარირების სისტემა გამჭვირვალე და მოქალაქეთათვის ხელმისაწვდომია. თუმცა არ არსებობს შევსებული დეკლარაციის სიზუსტის შემოწმების მექანიზმი. ამგვარად, მიუხედავად იმისა რომ მერიის თანამდებობის პირები, თბილისის რაიონების გამგებლები, მათი მოადგილეები და სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელები ყოველწლიურად ავსებენ დეკლარაციას, რთულია იმის განსაზღვრა, თუ რამდენად სრულად ან კეთილსინდისიერად ავსებენ ისინი ამ დოკუმენტს. ასევე არ არსებობს მონიტორინგის მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს ინტერესთა შეუთავსებლობის წესების შესრულებას პრაქტიკაში. "საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ" საქართველოს კანონის მე–13 მუხლის მე–4 პუნქტის თანახმად, თანამდებობის პირს უფლება არა აქვს ეკავოს რაიმე თანამდებობა რომელიმე საწარმოში. მიუხედავად იმისა, რომ 2010 წლიდან საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ კანონი მამხილებელთა დაცვის საკითხსაც არეგულირებს, ეს კანონი პრაქტიკაში ჯერ-ჯერობით არ გამოყენებულა.[236]

აღსანიშნავია, რომ პარლამენტის მიერ 2015 წლის 24 ივლისს პირველი მოსმენით მიღებული კანონპროექტით მამხილებლის ინსტიტუტთან დაკავშირებული სამართლებრივი დებულებები უმჯობესდება, ასევე იქმნება ქონებრივი დეკლარაციების მონიტორინგის მექანიზმი. კერძოდ, ცვლილების პროექტით, ფართოვდება იმ პირთა წრე ვისაც შეუძლია მხილება. შედეგად, ნებისმიერ პირს ექნება შესაძლებლობა განახორციელოს მხილება კანონით დადგენილი წესით. კანონპროექტით ასევე განისაზღვრება დეკლარაციების მონიტორინგის განხორციელების პროცესის ძირითადი დებულებები და საჯარო სამსახურის ბიუროს მიენიჭება აღნიშნული მონიტორინგის განხორციელების უფლებამოსილება. [237] რაც შეეხება "მბრუნავი კარის" საკითხს, ის საკანონმდებლო დონეზეც სუსტადაა რეგულირებული.[238]

საჯარო სამსახურის შესახებ კანონი კი ითვალისწინებს მოხელეთა დისციპლინური პასუხისმგებლობის საკითხებს, ისევე როგორც მათი წახალისებისა და დაწინაურების

---

234 "საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ", მუხლი მე-2, პუნქტი 1, "ფ" ქვეპუნქტი

235 "ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი", მუხლი 32-ე

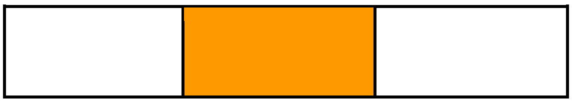
236 "საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს" მიმოწერა საჯარო სამსახურის ბიუროსთან

237 „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ" საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე", საქართველოს პარლამენტი http://goo.gl/l54XMW

238 "ბიზნესმენები პოლიტიკაში და პოლიტიკოსები ბიზნესში: მბრუნავი კარის პრობლემა საქართველოში," საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო, 2013 http://goo.gl/VUULGU

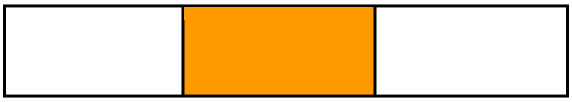
შემთხვევებს. აღნიშნული კანონით გათვალისწინებული დისციპლინური პასუხისმგებლობის საკითხები და მათი გამოყენების პრაქტიკა უფრო დეტალურად ადგილობრივი საჯარო მოხელეების ანგარიშვალდებულების თავშია განხილული (3.8).

## თბილისი



საქართველოს პროკურატურა და შინაგან საქმეთა სამინისტრო არ აწარმოებენ ადგილობრივ თვითმმართველობებში კორუფციის ბრალდებით დაკავებულთა სტატისტიკური მონაცემების აღრიცხვას და მხოლოდ ზოგადად კორუფციის ბრალდებით მთელი ქვეყნის მასშტაბით დაკავებულთა სტატისტიკა აქვთ. თუმცა თბილისის მერიასა და გამგეობებში 2015 წელს რამდენიმე მაღალჩინოსანის დაკავება ქრთამის აღების ბრალდებით მაინც მოექცა მედიის ყურადღების ცენტრში. [239] ასევე აღსანიშნავია თბილისის ყოფილი ვიცემერის, ალექსანდრე მარგიშვილის თანამდებობიდან გადადგომა და დანიშვნა ახლადშექმნილი თბილისის “მეწარმეობის ხელშეწყობის ცენტრის” ხელმძღვანელის თანამდებობაზე. გაურკვევლობამ ამ ცენტრის ირგვლივ საზოგადოებაში გააჩინა კითხვები იმის თაობაზე, უკავშირდებოდა თუ არა ვიცემერის გადადგომა მერიის თანამშრომლების კორუფციის ბრალდებით დაკავებას.[240]

## ქუთაისი



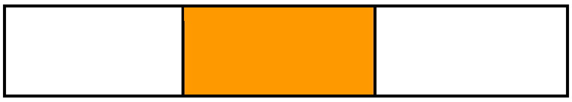
„საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს '' ქუთაისის ოფისმა ჩაატარა კვლევა: შეესაბამებოდა თუ არა მერიის თანამდებობის პირების მიერ წარდგენილ დეკლარაციებში ასახული მონაცემები რეესტრში არსებულ ინფორმაციას და ხომ არ იყო რომელიმე შემთხვევაში არადეკლარირებული ქონება სახეზე. კვლევის ფარგლებში მსგავსი ფაქტი არ გამოვლენილა.

---

239 “შსს-ს ანტიკორუფციულმა სააგენტომ განსაკუთრებით დიდი ოდენობით ქრთამის აღების ფაქტზე თბილისის მერიის ზედამხედველობის სამსახურის აპარატის უფროსი დააკავა”, შსს-ს ვებგვერდი http://goo.gl/eJPYTh; “ანტიკორუფციულმა სააგენტომ საბურთალოს რაიონის გამგეობის უფროსი სპეციალისტი ქრთამის აღების ფაქტზე დააკავა”, შსს-ს ვებგვერდი http://goo.gl/Cg51dH “შსს-ს ანტიკორუფციულმა სააგენტომ ქრთამის აღების ფაქტზე ვაკის რაიონის გამგებლის მოადგილე დააკავა”, შსს-ს ვებგვერდი http://goo.gl/TPcBkK

240 “2 მილიონიანი დაფინანსებით თბილისის მეწარმეობის ხელშეწყობის ცენტრის შექმნის ინიციატივა კითხვებს აჩენს”, საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო, http://goo.gl/XJySZA

## ზუგდიდი



ზუგდიდის მერიაში კორუფციის ფაქტები უკანასკნელ წლებში არ გამოვლენილა. კორუფციის კონკრეტულ შემთხვევებს ვერ იხსენებენ ვერც ზუგდიდის საკრებულოს სახელისუფლებო და ოპოზიციური პარტიის წარმომადგენლები.[241]

241 "საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს" ინტერვიუები ზუგდიდის საკრებულოს თავმჯდომარე მერაბ ქვარაიასთან (კოალიცია "ქართული ოცნება") და ზუგდიდის საკრებულოს ოპოზიციის წარმომადგენელ ბათლომე შელიასთან (პარტია "ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა")

# 3. ადგილობრივი ბიუროკრატია (საჯარო სამსახური)

## შესაძლებლობები

### 3.1 სათანადო რესურსები

*რამდენად გააჩნია ადგილობრივ ბიუროკრატიას თავისი მოვალეობების შედეგიანად განხორციელებისათვის საჭირო ფინანსური, ინფრასტრუქტურული და ადამიანური რესურსები?*

## თბილისი

თბილისის მერიისა და საკრებულოს ბიუჯეტებიდან, ასევე ჩატარებული ინტერვიუებიდან ნათლად ჩანს, რომ ორივე უწყებას გააჩნია საჭირო ფინანსური და ინფრასტრუქტურული რესურსები თავისი მოვალეობის შესასრულებლად. ადგილობრივ ბიუროკრატიას ასევე გააჩნია მდგრადი სახელფასო ფონდი და ის კონკურენტულ ხელფასებს სთავაზობს დასაქმების მაძიებლებს. ამასთან ერთად, მერიასა და საკრებულოში რეგულარულად გაიცემა პრემიები,[242] რაც მნიშვნელოვნად ზრდის ანაზღაურებისთვის გათვალისწინებულ ხარჯებს.

რაც შეეხება ამ უწყებებში მოქალაქეებისთვის მიწოდებულ მომსახურებას, მერის მოადგილემ აღნიშნა, რომ სერვისების მიწოდება მერიასა და გამგეობებში რიგი ნაკლოვანებებით ხასიათდება და მნიშვნელოვან გაუმჯობესებას საჭიროებს. თუმცა მან ასევე აღნიშნა, რომ მოქალაქეებისთვის უკეთესი სერვისის მიწოდება გამგეობებსა და მერიაში ამჟამად პრიორიტეტული საკითხია და ამ მიმართულებით ინტენსიურად მიდის მუშაობა მერიაში, მათ შორის, ერთი ფანჯრის პირნციპის დანერგვის მიმართულებით. მისივე ინფორმაციით, მთელი რიგი სამსახურები, რომლებისთვის მიმართვა აქამდე მხოლოდ წერილობით იყო შესაძლებელი, ახლა უკვე ელექტრონულადაც გახდება ხელმისაწვდომი.[243]

ადგილობრივი ბიუროკრატიის ადამიანური რესურსების კუთხით ასევე მნიშვნელოვანია, რომ მერიასა და საკრებულოს თავისი მოვალეობების შედეგიანად განხორციელებაში ხელს უშლის დასაქმების არასანდო პირობები და არაკვალიფიციური კადრები. 2014 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების შემდეგ თბილისის მერიაში თანამშრომლების სავარაუდოდ პოლიტიკური ნიშნით მასობრივი გათავისუფლების[244] მსგავსი ფაქტები გაართულებს ამ უწყებებში პროფესიონალი და გამოცდილი კადრების

242 “თბილისის საკრებულოში გაცემული პრემიები (2013 ნოემბერი-2014 ნოემბერი)” და “თბილისის მერიის 2013-2014 წლების ხარჯები”, ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI) https://goo.gl/QjUCRZ; https://goo.gl/L0focd

243 “საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს” ინტერვიუ თბილისის მერის მოადგილე ნინა ხატისკაცთან

244 არასამთავრობო ორგანიზაციების განცხადება თბილისის მერიაში საჯარო მოხელეების სავარაუდოდ პოლიტიკური ნიშნით გათავისუფლების შესახებ http://goo.gl/XzMvWF

მოზიდვას, რადგანაც იქმნება შთაბეჭდილება, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობა დასაქმების არასტაბილური წყაროა. ამავდროულად, მასობრივი დათხოვნების შემდეგ, მერიასა და გამგეობებში გამოცხადებულ ვაკანტურ პოზიციებზე მოვალეობის შემსრულებლებად დაინიშნენ კადრები, რომელბმაც ატესტაცია ვერ გაიარეს.[245] ამგვარი პრაქტიკა აჩენს ეჭვებს, რომ ამ დაწესებულებებში დასაქმება ნეპოტიზმის პირობებში ხდება და რომ იქ დასაქმებულთა ნაწილი სათანადო კვალიფიკაციას არ ფლობს. ეს გარემოებებიც ართულებს ამ უწყებების ეფექტურ საქმიანობას.

## ქუთაისი

ქუთაისის მუნიციპალიტეტს მდგრადი სახელფასო ფონდი გააჩნია. ვინაიდან რეგიონებში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები დასაქმების ერთ-ერთი ძირითადი წყაროა, მათ მიერ შეთავაზებული ხელფასებიც ადგილობრივ სამუშაო ბაზარზე კონკურენტულია.

რაც შეეხება ადგილობრივ თვითმმართველობის ორგანოებში მომსახურების მიწოდებას, ქუთაისის მერიაში ამ ეტაპზე არ არსებობს ე.წ. ერთი ფანჯრის პრინციპი, თუმცა მიმდინარეობს მუშაობა მის დანერგვაზე. ქუთაისის მერიაში 2014 წლიდან ეტაპობრივად დაინერგა ელექტრონული დოკუმენტბრუნვა, რამაც უნდა გააუმჯობესოს მერიის მიერ სერვისების მიწოდების სიჩქარე და ხარისხი. როგორც ქალაქის ვიცე-მერმა კონსტანტინე ქავთარაძემ განმარტა, ელექტრონულ დოკუმენტბრუნვაზე გადასვლამ მნიშვნელოვნად გაამარტივა მერიის საქმიანობა და სერვისების მიწოდება.[246] შედეგად, მერიის განცხადებით, ელექტრონულ აუქციონებზე მერია 2014 წლის იანვრიდან გადავიდა და 2014 წელს ბიუჯეტში ქონების განკარგვიდან 3,5-ჯერ მეტი თანხა მიიღო, ვიდრე 2013 წელს.[247] მერია ასევე გეგმავს თანამშრომლების გადამზადებას მომხმარებლის მომსახურებასა და სოციალურ კომუნიკაციაში.

## ზუგდიდი

ზუგდიდის მუნიციპალიტეტში ადგილობრივ ბიუროკრატიას მდგარდი სახელფასო ფონდი აქვს, ხელფასის ზედა ზღვარი დადგენილია საკრებულოს მიღებული

[245] “დავით ნარმანია: კონკურსში ჩაჭრილი თანამშრომლები, მერიაში დროებით მოვალეობის შემსრულებლებად დაინიშნენ”, ექსპრესნიუსი http://goo.gl/T0rs2c

[246] “საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს” ინტერვიუ ქუთაისის ვიცე-მერ კონსტანტინე ქავთარაძესთან

[247] ქუთაისის მერისი ვებგვერდი http://goo.gl/ZN4I8a

დადგენილების შესაბამისად.[248] აღსანიშნავია, რომ 2014 წლის დეკემბერში მუნიციპალიტეტის მოხელეთა ხელფასები გაიზარდა და ქვედა რგოლის მოხელთა სახელფასო ანაზღაურებამ თითქმის 100 პროცენტით მოიმატა.[249]

ქალაქ ზუგდიდის მუნიციპალიტეტში ასევე დანერგილია ელექტრონული დოკუმენტბრუნვის სისტემა.

## 3.2 დამოუკიდებლობა

### *რამდენად თავისუფალია ადგილობრივი ბიუროკრატია გარეშე ჩარევისაგან?*

ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელეთა სამსახურში მიღებისა და გათავისუფლების საკითხებს არეგულირებს საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ. აღსანიშნავია ის გარემოება, რომ საჯარო მოხელის მისაღებად, დღეის მდგომარეობით, აუცილებელია, რომ ის შერჩეულ იქნას კონკურსის წესით. მუნიციპალიტეტებში იქმნება მუდმივმოქმედი საკონსკურსო-საატესტაციო კომისიები, რომლებიც უზრუნველყოფენ ვაკანტურ თანამდებობაზე შესაბამისი კანდიდატების შერჩევას და დასანიშნად წარდგენას.

მიუხედავად იმისა, რომ კონკურსის წესით მოხელის სამსახურში მიღება უფრო მაღალი სტანდარტია, ვიდრე მანამდე არსებული პრაქტიკა, მოცემულ სისტემას არსებითი ხარვეზები აქვს. ხშირ შემთხვევაში პრეტენდენტისათვის აბსოლუტურად დაუსაბუთებელი უარი კანდიდატად წარდგენაზე, არც ისე გამჭვირვალე შეფასების სისტემა, მუდმივმოქმედი კომისიისათვის მინიჭებული ფართო დისკრეცია ის ძირითადი პრობლემებია, რომელთა აღმოფხვრა აუცილებელია, რათა შემცირდეს სუბიექტური გადაწყვეტილებების ალბათობა და პროცესი გაჭვირვალე და ობიექტური იყოს.

2015 წლის აგვისტოს მდგომარეობით, „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო“ სასამართლო წესით იცავს 19 კონკურსანტისა და 4 ატესტანტის ინეტერესს სხვადასხვა სასამართლო ინსტანციაში.

ადგილობრივ ბიუროკრატიაში თანამშრომელთა მიღება-დაწინაურების გამჭვირვალობა ბოლომდე უზრუნველყოფილი არ არის და ამ პროცესებში იკვეთება ნეპოტიზმისა და ფავორიტიზმის ნიშნები.[250] 2012 წლის საპარლამენტო და 2014 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების შემდეგ თბილისში და სხვა მუნიციპალიტეტებში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებიდან არაპოლიტიკური თანამდებობის პირების მასობრივი დათხოვნები, ახალი თანამშრომლების სამსახურში გაუმჭვირვალე მიღება და ნეპოტიზმის ბრალდებები ეჭვქვეშ აყენებს ადგილობრივი ბიუროკრატიის დაცულობას გარე ჩარევისაგან. “სამართლიანი არჩევნების” კვლევის თანახმად, 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ რამდენიმე თვეში, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებიდან 1877 ადამიანი გათავისუფლდა.[251] მსგავსი

[248] “ქალაქ ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის მერიის თანამდებობის პირთა და სხვა მოსამსახურეთა თანამდებობების რანგირების, თანამდებობრივი სარგოების ოდენობების განსაზღვრისა და საშტატო ნუსხის დამტკიცების თაობაზე”, ქალაქ ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილება №77, 2014 წლის 26 დეკემბერი https://goo.gl/ytkTWR

[249] “გაზრდილი ხელფასები ზუგდიდის საკრებულოსა და მერიაში”, http://goo.gl/6VXRJS

[250] “ნეპოტიზმი და პარტიული ნიშნით დანიშვნები ზუგდიდის მერიაში”, ლაივპრესი, http://goo.gl/MUN2Sn

[251] “არჩევნების შემდგომი პროცესების მონიტორინგის მესამე ანგარიში”, სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოება (ISFED) http://goo.gl/Jskxs6

ტენდენცია გაგრძელდა 2014 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების შემდეგაც.

პრაქტიკაში ასევე არის შემთხვევები, როდესაც დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის გამოყენება არ არის პროპორციული მოხელის მხრიდან ჩადენილი გადაცდომისა ან/და ხელმძღვანელი მოცემულ ბერკეტს იყენებს, როგორც სადამსჯელო ღონისძიებას "ურჩი" მოხელის მიმართ, მხოლოდ იმის გამო, რომ აღნიშნული მოხელე განსხვავებული პოლიტიკური შეხედულების მატარებელია და არ წარმოადგენს მმართველ პარტიას. ამ მიზნით ასევე ხშირად გამოიყენება რეორგანიზაციის მუხლები. ადმინისტრაციული ორგანო, ფიქტიური რეორგანიზაციის დაწყებით, ცდილობს სამსახურიდან გაათავისუფლოს გარკვეული საჯარო მოხელეები, მიუხედავად იმისა, მათი შტატის გაუქმების აუცილებლობა არსებობდა თუ არა. იყო შემთხვევები, როდესაც უშუალო ხელმძღვანელის მხრიდან მითითებებისა და იძულების შემდგომ, მოხელეებმა პირადი განცხადება დაწერეს სამსახურიდან გათავისუფლების მოთხოვნით. სწორედ ასეთი ფაქტების გამო გახდა აუცილებელი საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსში შესულიყო ცვლილება და მომხდარიყო მსგავსი სახის ქმედების კრიმინალიზაცია. უკანონო პოლიტიკური ზეწოლისგან საჯარო მოხელეების დაცვისთვის მნიშვნელოვანი მექანიზმია სისხლის სამართლის კოდექსის 169-ე მუხლი, რომელიც სისხლის სამართლის პასუხისმგებლობას აწესებს პირის იძულებისთვის, დაწეროს განცხადება საკუთარი ინიციატივით სამუშაოდან გათავისუფლების თაობაზე.[252] თუმცა, აღსანიშნავია, რომ პრაქტიკაში ეს მუხლი ძალიან იშვიათად გამოიყენება. ბრალის მტკიცების მაღალი სტანდარტიდან გამომდინარე პრაქტიკაში საკმაოდ რთულია მოცემული ხასიათის იძულების დამტკიცება, რათა წარმოიშვას პირის სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობის საფუძველი. ამავდროულად, მნიშვნელოვან პრობლემას წარმოადგენს პოლიტიკური ნების არარსებობა, რომ ამ ტიპის სამართალდარღვევებზე შესაბამისი პირების პასუხისმგებლობა დადგეს. აღნიშნული პრობლემის არსებობას ადასტურებს სახალხო დამცველის მიერ შესწავლილ საქმეებზე სამართალდამცავი ორგანოების სუსტი რეაგირება. სახალხო დამცველის ინფორმაციით, მას მიმართა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების არაერთმა ყოფილმა თანამშრომელმა, რომლებიც აცხადებდნენ, რომ არ ჰქონდათ სამსახურიდან წასვლის სურვილი. მათივე თქმით, დაკავებული თანამდებობებიდან საკუთარი ნებით გათავისუფლების თაობაზე განცხადებები დაწერეს__არა თავისი სურვილით, არამედ ზემდგომი თანამდებობის პირების მოთხოვნისა და მათზე განხორციელებული ზეწოლისა და მუქარის საფუძველზე. სახალხო დამცველის აპარატში საჩივრები წარადგინეს იმ მოხელეებმაც, რომლებიც ზეწოლის მიუხედავად უარს ამბობდნენ საკუთარი ინიციატივით დაკავებული თანამდებობის დატოვებაზე. მსგავსი შინაარსის განცხადებები, საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატმა, შემდგომი რეაგირებისათვის გადაუგზავნა საქართველოს მთავარ პროკურატურას. თუმცა, ომბუდსმენის აპარატის ინფორმაციით, განცხადების გავრცელების დროისთვის აღნიშნულ საქმეებზე შედეგი დამდგარი არ იყო.[253]

[252] საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსი, მუხლი 169 https://goo.gl/UfxHXK

[253] საქართველოს სახალხო დამცველის განცხადება მუნიციპალიტეტებში მოხელეების სამსახურიდან გათავისუფლების შესახებ http://goo.gl/3zpQnC

## თბილისი

2012 წლის საპარლამენტო და 2014 წლის თვითმმართველობის არჩევნების შემდეგ პერიოდში თბილისის მერიის თანამშრომლები საუბრობდნენ მათი უკანონოდ გათავისუფლებისა და სამსახურის დატოვების მოთხოვნით განხორციელებულ ზეწოლაზე.[254] 2014 წლის 1 ივლისიდან 1 ოქტომბრამდე სწორედ თბილისში დაფიქსირდა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებიდან გათავისუფლების ყველაზე მეტი ფაქტი. აქ 226 ადამიანმა შეწყვიტა მერიაში, საკრებულოსა და თვითმმართველობის სხვა უწყებებში მუშაობა. ეს იყო საქართველოს რეგიონებში საჯარო სამსახურიდან გათავისუფლების ყველაზე მაღალი პროცენტული მაჩვენებელი.[255] გარკვეულწილად გაუმჭვირვალედ წარიმართა ახალი თანამშრომლების აყვანის პროცესიც.[256] ვაკანტურ თანამდებობებზე გამოცხადებული კონკურსის ნაწილი იყო ტესტირების გავლა, რაც მოიცავდა რამდენიმე საბაზისო კანონის ცოდნასა და ზოგადი უნარების შემოწმებას. ასობით კანდიდატი, რომელმაც ტესტირება ვერ გაიარა, მოგვიანებით მაინც დაინიშნა მოვალეობის შემსრულებლად მერიასა და გამგეობებში, რამაც გააძლიერა ეჭვები ნეპოტიზმისა და ფავორიტიზმის თაობაზე.[257]

გარეშე ჩარევისგან დამოუკიდებლობასთან დაკავშირებით აღსანიშნავია თბილისის მერიაში საჯარო მოხელეების ვაკანტური თანამდებობის დასაკავებლად გამოცხადებულ კონკურსზე, გასაუბრების ეტაპზე მომხდარი ინციდენტი, როდესაც ერთ-ერთი კანდიდატი გასაუბრების პროცესს ფარულად იღებდა, რასაც ზედამხედველობის სამსახურის უფროს გეგი ნიჟარაძესთან დაპირისპირება მოჰყვა.[258] მედიით გავრცელებული ფარული ჩანაწერიდან შეიძლება ვივარაუდოთ, რომ გასაუბრებას სახელმწიფო უსაფრთხოების სააგენტოს თანამშრომელი ესწრებოდა, რაც ლახავს თვითმმართველობის ორგანოს დამოუკიდებლობას და წარმოადგენს მის საქმიანობაში უკანონო გარეშე ჩარევის მაგალითს.

## ქუთაისი

[254] არასამთავრობო ორგანიზაციების განცხადება თბილისის მერიაში საჯარო მოხელეების სავარაუდოდ პოლიტიკური ნიშნით გათავისუფლების შესახებ http://goo.gl/XzMvWF

[255] "ადგილობრივი თვითთმართველი ორგანოების საქმიანობის მონიტორინგის შუალედური ანგარიში", სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოება (ISFED), http://goo.gl/jItaQ4

[256] "ადგილობრივი თვითთმართველი ორგანოების საქმიანობის მონიტორინგის შუალედური ანგარიში", სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოება (ISFED), http://goo.gl/jItaQ4

[257] თბილისის მერიის მიერ თბილისის საკრებულოს ფრაქცია "ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა - თბილისის" თავმჯდომარე ირაკლი აბესაძისთვის მიწოდებული საჯარო ინფორმაცია

[258] "გეგი ნიჟარაძე თანამშრომელს: როგორ ბედავ გადაღებას, 5-წლიანი გაქ, ჩათვალე", ტაბულა, http://goo.gl/xYBRIh

სახალხო დამცველის განცხადებით, 2014 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების შემდეგ ქუთაისის მერიიდან რეორგანიზაციის საფუძველზე 27 თანამშრომელი გათავისუფლდა.[259] აღსანიშნავია რომ რეორგანიზაციის საფუძველზე თანამშრომელთა დათხოვნის კანონირება რიგ შემთხვევებში ეჭვს იწვევდა. "საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს" ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებამდეც, 2013 წელს, ამ საფუძვლით გათავისუფლებული ათამდე თანამშრომლის საქმე აქვს სასამართლოში მოგებული ქუთაისის მერიის წინააღმდეგ.

„საერთაშორისო გამჭვრივალობა - საქართველო" უშუალოდ აკვირდებოდა 2014 წლის ბოლოს ახალი თანამშრომლების ასაყვანად გამოცხადებული კონკურსების მიმდინარეობას ქალაქ ქუთაისის მერიასა და საკრებულოში. დაკვირვების შედეგად გარკვეული ხარვეზები გამოვლინდა. მაგალთად, დასმული შეკითხვებიდან გარკვეული ნაწილი არარელევანტური იყო კონკურსანტის/ატესტანტის მომავალში შესასრულებელი სამუშაოს სპეციფიკასა და შინაარსთან მიმართებით. იყო შემთხვევები, როდესაც შეკითხვები დაისვა პირადი ცხოვრების საკითხებზე, მაგალითად მეუღლის სამუშაო ადგილისა და საქმიანობის შესახებ. თითოეულ პრეტენდენტს დაახლოებით 10-12 კითხვას უსვამდნენ, თუმცა კითხვების დიდი ნაწილი რეალურად ვერ უზრუნველყოფდა დასაკავებელ თანამდებობასთან კანდიდატის შესაბამისობის შემოწმების შესაძლებლობას. ამავდროულად, აღსანიშნავია ისიც, რომ არასამთავრობო ორგანიზაციებს, მათ შორის "სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოებასა" (ISFED) და "საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს" ქუთაისში ჩატარებულ გასაუბრების პროცესზე დაკვირვების შესაძლებლობა შეზღუდული ჰქონდათ და პროცესზე დაკვირვება მხოლოდ კონკურსანტის თანხმობის შემთხვევაში შეეძლოთ.[260]

## ზუგდიდი

ქალაქ ზუგდიდის მუნიციპალიტეტი 2014 წლის ივლისში შეიქმნა, შესაბამისად სამსახურიდან მასობრივი დათხოვნის ფაქტებს ადგილი არ ჰქონია. იყო ერთი შემთხვევა, როდესაც მერიის ზედამხედველობის სამსახურის ყოფილმა თანამშრომელმა გიორგი სალიამ მისი გათავისუფლება მის განსხვავებულ პოლიტიკურ შეხედულებებს დაუკავშირა.[261]

„საერთაშორისო გამჭვრივალობა-საქართველო" უშუალოდ აკვირდებოდა ახალი თანამშრომლების ასაყვანად გამოცხადებული კონკურსების მიმდინარეობის პროცესს ქალაქ ზუგდიდის მუნიციპალიტეტში. ტესტირება იუსტიციის სასწავლო ცენტრმა ჩაატარა, გასაუბრება კი - „ქალაქ ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის საჯარო მოხელეთა საკონკურსო-საატესტაციო კომისიამ". დაკვირვების შედეგად მთელი რიგი ხარვეზები გამოვლინდა. ცალკეულ შემთხვევებში კომისია განსხვავებულ მიდგომებს იჩენდა

---

[259] საქართველოს სახალხო დამცველის განცხადება მუნიციპალიტეტებში მოხელეების სამსახურიდან გათავისუფლების შესახებ http://goo.gl/3zpQnC

[260] "საჯარო მოხელეთა ატესტაციისა და კონკურსის მონიტორინგის III შუალედური ანგარიში," სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოება (ISFED). http://goo.gl/UkjTNV

[261] "ზუგდიდის მერიის თანამშრომელმა თანამდებობა პროტესტის ნიშნად დატოვა", ლაივპრესი http://goo.gl/0H0rw2

კონკურსში მონაწილე დროებით მოვალეობის შემსრულებლებისა და კონკურსში მონაწილე სხვა პირთა მიმართ: მოვალეობის შემსრულებლებს თითქმის ერთიდაიგივე შინაარსის, რაოდენობისა და სირთულის კითხვებს უსვამდნენ, განსხვავებით კონკურსში მონაწილე სხვა პირებისგან. ამ უკანასკნელთ უფრო მეტ დროს უთმობდნენ და მეტ კითხვას უსვამდნენ. გასაუბრების დროს იყო შემთხვევები, როდესაც მონაწილე პირებს უსვამდნენ ისეთ კითხვებს, რომელიც არ იყო პირდაპირ კავშირში მათ პროფესიულ გამოცდილებასა თუ უნარ-ჩვევებთან.

ადგილობრივი მედიის ინფორმაციით, ქალაქ ზუგდიდის მუნიციპალიტეტში გამოვლინდა ნეპოტიზმის სავარაუდო ფაქტები. მაგალითად, ზუგდიდის თემის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს თავმჯდომარის მეუღლე მერიის კულტურის სამსახურის მთავარი სპეციალისტის მოვალეობის შემსრულებლად დაინიშნა. ზუგდიდის მერის მეუღლის მეგობარი მერიის სოციალურ სამსახურში მთავარი სპეციალისტის მოვალეობის შემსრულებლად დაინიშნა. ზუგდიდის მერიის ადმინისტრაციის უფროსის მოვალეობის შემსრულებელი ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის გამგეობის ინფრასტრუქტურისა და ეკონომიკის განვითარების სამსახურის უფროსის მეუღლეა. ზუგდიდის მერიაში ნეპოტიზმისა და პარტიული ნიშნით დასაქმების პრობლემებზე ყურადღებას ოპოზიციის წარმომადგენლებიც ამახვილებენ.[262]

პოლიტიკური ზეწოლისგან ადგილობრივი ბიუროკრატიის დაცულობის მხრივ დაკავშირებით 2015 წლის 15 მარტს ზუგდიდში მომხდარი ინციდენტი, რომლის დროსაც „ქართული ოცნების“ მხარდამჭერები, ადგილობრივი ხელისუფლების და „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის“ წარმომადგენლები ერთმანეთს ფიზიკურად და სიტყვიერად დაუპირისპირდნენ. ადგილობრივი მედიის ინფორმაციით, დაპირისპირებაში აქტიურად მონაწილეობდნენ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში დასაქმებული საჯარო მოხელეები და მათი ხელმძღვანელობა.[263] ეს შემთხვევა შესაძლოა მიუთითებდეს ადგილობრივი საჯარო მოხელეების პოლიტიკურ პროცესებში ხელოვნურად ჩართვის პრობლემაზე.

## როლი

### 3.3 ადგილობრივ სახელმწიფო შესყიდვებში გამჭვირვალობისა და კეთილსინდისიერების უზრუნველყოფა

*რამდენად არსებობს საკანონმდებლო ბაზა ადგილობრივი სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელებისას გამჭვირვალობისა და კეთილსინდისიერების უზრუნველსაყოფად?*

სახელმწიფო შესყიდვები მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილებათა განხორციელების უმნიშვნელოვანეს მექანიზმს წარმოადგენს. ნებისმიერი სახის საქონელი, მომსახურება თუ სამშენებლო სამუშაოების შესყიდვა უნდა მოხდეს სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ კანონით დადგენილი შესყიდვის საშუალებებითა და ბიუჯეტის სახსრებით.

---

262 "ნეპოტიზმი და პარტიული ნიშნით დანიშვნები ზუგდიდის მერიაში", ლაივპრესი, http://goo.gl/MUN2Sn

263 "საპროტესტო აქციის მონაწილე საჯარო მოხელეები დაპირისპირებაზე, პასუხისმგებლობასა და მოლოდინზე", ლაივპრესი http://goo.gl/vBCQlT

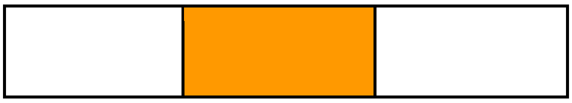
არსებობს შესყიდვის ორი ძირითადი მეთოდი: ტენდერი და გამარტივებული შესყიდვა.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ, ისევე როგორც სხვა შემსყიდველი ორგანიზაციების მიერ შესყიდვებიის განხორციელება ხდება სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ კანონზე და შესაბამის კანონქვემდებარე აქტებზე დაყრდნობით. დღეის მდგომარეობით არსებობს სახელმწიფო შესყიდვების ერთიანი ელექტრონული სისტემა www.procurement.gov.ge, რომლის მეშვეობითაც ხორციელდება სახელმწიფო ორგანოების, მათ შორის მუნიციპალიტეტების მხრიდან შესყიდვები. მუნიციპალიტეტებისათვის შესყიდვების წლიური გეგმის წარდგენისა და დამტკიცების პროცედურები ასევე დადგენილია ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით.[264] შესყიდვებთან დაკავშირებით, საჭიროების შემთხვევაში მოქმედებს დავების განმხილველი საბჭო[265] და შემდგომ სასამართლო გზით გასაჩივრების შესაძლებლობა.[266]

ყველა სახელმწიფო დაწესებულების, მათ შორის მერიის, მერიის დაქვემდებარებაში მყოფი სსიპ-ების, გამგეობების და საკრებულოების შესყიდვების გეგმების პროექტები ქვეყნდება სახელმწიფო შესყიდვების ვებ-გვერდზე www.procurement.gov.ge. ამავე ვებ-გვერდზე მოცემულია ამ უწყებების მიმდინარე და გასული წლების შესყიდვების გეგმების პროექტებიც.

შესყიდვების პროცესი ელექტრონული ტენდერების მეშვეობით საკმაოდ გამჭვირვალედ მიმდინარეობს. შესყიდვების მარეგულირებელი კანონმდებლობა მაქსიმალურად უზრუნველყოფს შესყიდვის პროცესში შემსყიდველის მხრიდან სუბიექტური, დაუსაბუთებელი გადაწყვეტილებების გამორიცხვას. შესყიდვის ხელშეკრულებით გათვალისწინებული პირობების არაჯეროვნად შესრულებისას, შემსყიდველს შეუძლია მიმწოდებელს დაუწესოს სხვადასხვა სახის სანქცია, როგორიცაა პირგასამტეხლო და საბანკო გარანტიით განსაზღვრული თანხის ჩამორთმევა. შემსყიდველს ასევე შეუძლია წერილობით მიმართოს სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარეს და მოსთხოვოს, რომ ხელშეკრულების დამრღვევი კომპანია შეიყვანონ შესყიდვებში მონაწილე არაკეთილსინდისიერ პირთა რეესტრში, ე.წ. “შავ სიაში.” შავ სიაში რეგისტრირებულ მიმწოდებლებს ეკრძალებათ სახელმწიფო შესყიდვებში მონაწილეობის მიღება 1 წლის ვადით. თუ შემსყიდველი არღვევს სატენდერო პროცედურებს, მიმწოდებელს შეუძლია მიმართოს დავების განხილვის საბჭოს ან სასამართლოს.[267]

## თბილისი



თბილისში პრობლემად რჩება მთლიან შესყიდვებში გამარტივებული წესით განხორციელებული შესყიდვების მნიშვნელოვანი წილი. გამარტივებული წესით, ერთ

---

264 ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი - მუხლი 19.გ; მუხლი 54.1.გ.ვ; მუხლი 73.1.კ; მუხლი 75.გ.ე; მუხლი 82.3.ე; მუხლი 104.ე.

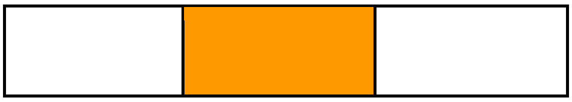
265 სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს ვებგვერდი http://goo.gl/mFFnJo

266 სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ საქართველოს კანონი - მუხლი 4 პრიმა. მუხლი 23

267 საქართველოს კანონი სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ, თავი VI, “შესყიდვებთან დაკავშირებული ქმედების გასაჩივრებისა და დავის განხილვის წესი”, და თავი I, https://goo.gl/zqtw0L

პირთან მოლაპარაკების გზით განხორციელებული შესყიდვები ხორციელდება კონკურენტული ტენდერების გზის ავლით. ასეთ სიტუაციებში მაღალია კორუფციისა და "ფულის უკუგორების" რისკები და მუნიციპალიტეტს არ ეძლევა თანხის დაზოგვის საშუალება. მერიის შესყიდვებში ასევე გახშირდა მიმწოდებლისთვის კონტრაქტის ღირებულების 50%-ის ან მეტი ოდენობის თანხის ავანსად გაცემა.[268] ეს პრაქტიკა კითხვებს ბადებს სახელმწიფო სახსრების სწორად განკარგვისა და მერიის მიერ ხარისხიანი მომსახურების მიღების მიზნით მართებული ქმედებების დაგეგმარებასთან დაკავშირებით. ასეთმა პრაქტიკამ შესაძლოა შექმნას შთაბეჭდილება, რომ ავანსის გაცემა კონკრეტული, გამოცდილების არმქონე კომპანიებისთვის უპირატესობის მინიჭებას ემსახურება.

## ქუთაისი



ქუთაისის მერიის შესაბამისი უფლებამოსილი სტრუქტურული ერთეული შესყიდული მომსახურების შესრულებას აკონტროლებს. იმ შემთხვევაში, თუ მონიტორინგის პროცესში რაიმე სახის დარღვევა გამოვლინდება, მომსახურების მიმწოდებელი ვალდებულია საკუთარი ხარჯით აღმოფხვრას აღნიშნული ნაკლი. ასევე, ქუთაისის მერის ახალი ინიციატივით, სამუშაოს ხარისხის დაცვის მიზნით, ანგარიშსწორებისას მერიის მხრიდან ხდება მომსახურების მიმწოდებლისთვის გადასახდელი თანხის 5%-ის დაკავება, საიდანაც 2.5% მომსახურების მიმწოდებელს ერიცხება სამუშაოს საბოლოოდ დასრულებისა და ობიექტის ჩაბარების აქტის გაფორმების შემდეგ, ხოლო დარჩენილი 2.5%-ის დაკავება ხდება მანამ, სანამ არ ამოიწურება საგარანტიო ვადა. იმ შემთხვევაში, თუ საგარანტიო ვადის ფარგლებში ობიექტი დაზიანდება, ხარჯები დაიფარება დაკავებული 2.5%-ის თანხიდან.[269] თუმცა როდესაც "საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო" დაინტერესდა ქუთაისის მიუსაფარ ცხოველთა თავშესაფრით, აღმოჩნდა, რომ მერიას არავითარი სანქცია არ დაუწესებია მიმწოდებლისთვის, რომელმაც არ შეასრულა ხელშეკრულებით ნაკისრი ვალდებულებები. შედეგად, ქუთაისის მიუსაფარ ცხოველთა თავშესაფარში დარღვეული იყო ვეტერინარული და ჰიგიენური ნორმები, ცხოველთა მოვლა-პატრონობის, კვების პირობები, ვოლიერები არ მარაგდებოდა წყლითა და ელექტროენერგიით, ათეულობით ძაღლი კი ერთად იყო განთავსებული.[270]

[268] "ტენდენციები თბილისის მერიის ახალი ადმინისტრაციის შესყიდვებში", საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო http://goo.gl/2xAcXf

[269] "საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს" მიმოწერა ქუთაისის მერიასთან

[270] "ქუთაისის მიუსაფარ ცხოველთა თავშესაფარი – 90 ათას ლარად მიღებული უხარისხო მომსახურება", საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო, http://goo.gl/cpZkcM

## ზუგდიდი

გამარტივებულ შესყიდვები პრობლემას წარმოადგენს ზუგდიდშიც. 2014 წლის სექტემბრიდან 2015 წლის ივლისის ჩათვლით ქალაქ ზუგდიდის მუნიციპალიტეტმა 150-მდე გამარტივებული შესყიდვა განახორციელა, რომელთა საერთო ღირებულება დაახლოებით 1.3 მილიონი ლარია. სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს ვებ-გვერდის მიხედვით, გამარტივებულ შესყიდვებზე დახარჯული თანხის დაახლოებით 70% დაიხარჯა ხელშეკრულებებით, რომლებიც 2014 წლის 31 დეკემბერს გაფორმდა.[271] ეს ტენდენცია მიუთითებს სახელმწიფო სახსრების მართვის მავნე პრაქტიკაზე, როდესაც შესყიდვები წლის ბოლო დღეს ხორციელდება, ანუ ვერ ხერხდება თანხების მიზნობრივად და რაციონალურად ათვისება და მათი გახარჯვა ხდება დაზოგვის გარეშე, ბიუჯეტის ქაღალდზე შესასრულებლად.

2015 წლის 12 თებერვალს ქალაქ ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის მერიამ გამოაცხადა სამი ტენდერი „სამშენებლო სამონტაჟო სამუაშობის შესყიდვაზე“. აღსანიშნავია, რომ სამივე შემთხვევაში მუნიციპალიტეტის მიერ იდენტური მომსახურება იქნა შესყიდული - ქალაქ ზუგდიდის რამდენიმე ქუჩაზე გარე განათების მოწყობის სამუშაოები. აღნიშნული სამი ტენდერებიდან ორ შემთხვევაში გაიმარჯვა შპს „აკა ენერჯიმ“, რომელაც მუნიციპალიტეტს მომსახურება 68 454[272] და 79 452[273] ლარად მიაწოდა, მესამე ტენდერის გამარჯვებულად კი შპს „მარდი“ გამოვლინდა, რომელმაც მუნიციპალიტეტს მომსახურება 79 989 ლარად მიაწოდა.[274] შპს „აკა ენერჯიმ“ მონაწილეობა სამივე ტენდერში მიიღო. გაგუგებარია თუ რატომ მიიღო მუნიციპალიტეტმა ერთი სახის მომსახურების სამ შესყიდვად დაყოფის გადაწყვეტილება. მიუხედავად იმისა, მუნიციპალიტეტს არსებული კანონმდებლობით აქვს ამის შესაძლებლობა მიგვაჩნია რომ ქალაქ ზუგდიდის მერიას შეეძლო სამივე შემთხვევაში მომსახურების ერთი ტენდერით შესყიდვა, რაც ფინანსების დაზოგვას უზრუნველყოფდა.

### 3.4 სოციალური ანგარიშგებისა და ჩართულობის ხელშეწყობა

***რამდენად უწყობს ხელს ადგილობრივი ბიუროკრატია სოციალური ანგარიშვალდებულების მექანიზმებს, რომლებიც ადგილობრივ მცხოვრებლებს ადგილობრივ მთავრობასთან ურთიერთქმედებისა და მის წინაშე მოთხოვნების დაყენების საშუალებას აძლევს?***

2015 წლის 22 ივლისს პარლამენტის მიერ ადგილობრივი თვითმართველობის კოდექსში შეტანილი ცვლილებებით ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობაში მოქალაქეების მონაწილეობის დამატებითი ფორმები განისაზღვრა. საკანონმდებლო ორგანოს გადაწყვეტილებით, მოქალაქეთა მონაწილეობის ფორმებად, სხვა

271 სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს ვებგვერდი https://goo.gl/29Emjd
272 სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს ვებგვერდი https://goo.gl/gQLFFI
273 სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს ვებგვერდი https://goo.gl/csX1kP
274 სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს ვებგვერდი https://goo.gl/1LNaag

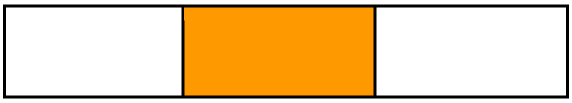
საშუალებებთან ერთად, დამკვიდრდა დასახლების საერთო კრება, სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო და მოქალაქეთა მიერ პეტიციის წარდგენის ახალი, გამარტივებული პროცედურა. ასევე, ნებისმიერ პირს უფლება მიეცა წინასწარი შეტყობინების ან/და ნებართვის გარეშე დაესწროს საკრებულოს და საკრებულოს კომისიის ღია სხდომებს.[275]

დასახლების საერთო კრება უზრუნველყოფს შესაბამის დასახლებაში რეგისტრირებული ამომრჩევლის ქმედით ჩართულობას დასახლებისა და მუნიციპალიტეტისათვის მნიშვნელოვანი საკითხების განხილვის, გადაწყვეტისა და მუნიციპალიტეტის ორგანოების წინაშე ინიცირების პროცესში. საერთო კრების წევრია შესაბამის დასახლებაში რეგისტრირებული ამომრჩეველი. საერთო კრება შეიძლება მოწვეულ იქნეს თითქმის საქართველოს ყველა სოფელსა და დაბაში. საერთო კრება უფლებამოსილია იმსჯელოს დასახლებისთვის მნიშვნელოვან სოციალურ, ეკონომიკურ, ინფრასტრუქტურულ, საბიუჯეტო საკითხებსა და სხვა აქტივეობებზე.[276]

სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო შედგება ადგილობრივი მეწარმე იურიდიული პირებისა, არასამთავრობო სექტორის, მუნიციპალიტეტის მოსახლეობის წარმომადგენლებისგან. გამგებელი/მერი ვალდებულია საბჭოს განსახილველად წარუდგინოს მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის პროექტი, მუნიციპალიტეტის სივრცით დაგეგმარების დოკუმენტები, მუნიციპალიტეტის გეოგრაფიული ობიექტების სახელდების შესახებ წინადადებები, აგრეთვე სხვა მნიშვნელოვანი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების, ინფრასტრუქტურული და სოციალური პროექტები.[277]

პეტიციის წარდგენის ახალი პროცედურა მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე რეგისტრირებულ ამომრჩეველს საშუალებას აძლევს საკრებულოს განსახილველად წარუდგინოს მისაღები ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ძირითადი პრინციპების ან მისი შინაარსის შესახებ კონკრეტული წინადადებები, რომლის მომზადებაც სპეციალურ ცოდნასა და გამოცდილებას არ მოითხოვს.[278]

## თბილისი



ადგილობრივი მცხოვრებლების ადგილობრივ მთავრობასთან ურთიერთქმედებისა და მოთხოვნების წარდგენის კუთხით ყველაზე მნიშვნელოვანი, წინგადადგმული ნაბიჯია 2015 წელს თბილისის გამგეობებში საკონსულტაციო-სათათბირო ორგანოების, საზოგადოებრივი საბჭოების შექმნის ინიციატივა. [279] მართალია საზოგადოებრივი

---

[275] საქართველოს ორგანულ კანონში „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ ცვლილების შეტანის შესახებ https://goo.gl/eB2gcH

[276] საქართველოს ორგანულ კანონში „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ ცვლილების შეტანის შესახებ https://goo.gl/slfNnQ

[277] საქართველოს ორგანულ კანონში „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ ცვლილების შეტანის შესახებ https://goo.gl/slfNnQ

[278] საქართველოს ორგანულ კანონში „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ ცვლილების შეტანის შესახებ https://goo.gl/jia0Hc

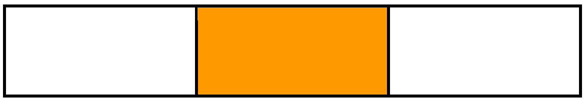
[279] “ქ.თბილისის მუნიციპალიტეტის რაიონის გამგეობის, ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის რაიონის გამგეობის აპარატისა და ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის რაიონის გამგეობის სტრუქტურული ერთეულების - ტიპური

საბჭოების ფუნქციები გაწერილია თბილისის მუნიციპალიტეტის რაიონის გამგეობის ტიპურ დებულებაში, თუმცა ჯერ-ჯერობით მხოლოდ საბურთალოს რაიონში მოქმედებს საზოგადოებრივი საბჭო და უცნობია, თუ რა როლს შეასრულებენ ეს საბჭოები პრაქტიკაში და რეალურად რამდენად უზრუნველყოფენ მოქალაქეების ჩართულობას თვითმმართველობის საქმიანობაში.

2014 წელს ასევე დამკვიდრდა ანგარიშვალდებულების ახალი მექანიზმი: პარასკევობით მერიის სამსახურების უფროსები, გამგებლები, მერის მოადგილეები და უშუალოდ მერი ხვდებიან მოქალაქეებს.[280] მოქალაქეებთან შეხვედრისას მიღებულ ინფორმაციას მერიაში ამუშავებენ, რასაც უწყება სამომავლო პრიორიტეტების განსაზღვრისა და მათზე ეფექტური რეაგირებისთვის იყენებს. უმეტესწილად მოქალაქეები ამ შეხვედრებზე მერიას სოციალური პრობლემების მოგვარების თაობაზე მიმართავენ. ასევე, მოქალაქეთა მოთხოვნებში დიდი ადგილი უჭირავს არქიტექტურული და ქონებრივი საკითხების გადაწყვეტას. ზოგ შემთხვევაში, მოქალაქეთა მოთხოვნები სცდება მერიის კომპეტენციას, თუმცა ისინი იღებენ კონსულტაციას სხვადასხვა უწყებებში გადამისამართების ან დამატებითი იურიდიული დახმარების გაწევის გზით. განსაკუთრებულ შემთხვევებში, მოქალაქეთა პრობლემებზე რეაგირების მიზნით, მერის სარეზერვო ფონდიდან ხდება სახსრების გამოყოფა.[281]

მერიაში ასევე მიუთითებენ რამდენიმე არაფორმალურ, თემატურ ჯგუფზე, რომელიც არასამთავრობო ორგანიზაციების წევრებით და მოქალაქეებითაა დაკომპლექტებული და მუშაობს გამწვანების, შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირების უფლებების და საზოგადოებრივი ტრანსპორტის საკითხებზე. თუმცა ასეთი ჯგუფების საქმიანობის კონკრეტული შედეგი ფართო საზოგადოებისთვის უცნობია. რეალურად, არასამთავრობო ორგანიზაციების, საინიციატივო ჯგუფებისა ან მოქალაქეთა არაფორმალური გაერთიანებების ადგილობრივი თვითმმართველობის გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში მონაწილეობის შემთხვევები იშვიათია.

## ქუთაისი



ქუთაისში ადგილობრივი მცხოვრებლების მთავრობასთან ურთიერთქმედების მხრივ ყველაზე მნიშვნელოვანი ინიციატივაა ქალაქ ქუთაისის მერიაში, ევროკავშირის ფინანსური მხარდაჭერით მიმდინარე პროექტი „ეს მუშაობს," რომლის ფარგლებშიც იმართება ფორუმები ქუთაისის მოსახლეობის მონაწილეობით. ფორუმებზე განიხილება სხვადასხვა საკითხი, მათ შორის ბიუჯეტის დაგეგმვა და მისი პრიორიტეტების განსაზღვრა. თუმცა საკრებულოს ერთ-ერთი დეპუტატი ოპოზიციიდან ამბობს, რომ ოპოზიციას არ ეძლევა ამ

დებულებების დამტკიცების შესახებ" ქალაქი თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილება №12-47, 2015 წლის 22 მაისი https://goo.gl/EH3Sqs

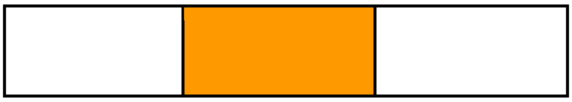
280 "დავით ნარმანია და მისი მოადგილეები მოქალაქეებს შეხვდებიან", ტაბულა, http://goo.gl/OeKX7M

281 "საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს" ინტერვიუ თბილისის მერის მოადგილე ნინა ხატისკაცთან

პროექტში მონაწილეობის საშუალება.[282]

ასევე, ქუთაისის მერიამ, პროექტის "შენი იდეა ქუთაისის განვითარებისთვის" ფარგლებში, ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიის მომზადების მიზნით მოსახლეობის გამოკითხვა ჩაატარა.

## ზუგდიდი



ადგილობრივი მოსახლეობის თვითმმართველობაში ჩართულობას სხვადასხვაგვარად აფასებენ ზუგდისის საკრებულოს სახელისუფლებო და ოპოზიციური პარტიების წარმომადგენლები. საკრებულოს თავმჯდომარის, მერაბ ქვარაიას განცხადებით, საკრებულო აქტიურად ურთიერთობს მოქალაქეებთან სოციალური ქსელის საშუალებით.[283] თუმცა ზუგდიდის საკრებულოს დეპუტატი ოპოზიციიდან ბათლომე შელია მიიჩნევს, რომ რეალურად პრიორიტეტების შერჩევა ადგილობრივ დონეზე არ ხდება და დირექტორივები ყოველთვის ცენტრალური ხელისუფლებიდან მოდის.[284]

რაც შეეხება ქალაქ ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის მერიას, იქ ფუნქციონირებს მერის სათათბირო ორგანო - „ახალგაზრდული საბჭო", რომელიც დაფუძნებულია მერის ბრძანებულების საფუძველზე. საბჭო ამზადებს სარეკომენდაციო წინადადებებს ქალაქ ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის მერისათვის წარსადგენად, ახორციელებს აქტივობებს ქალაქში არსებული პრობლემების გამოსავლენად და გადასაჭრელად, თანამშრომლობს ქალაქ ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის მერიის სტრუქტურულ ერთეულებთან და ადგილობრივ ახალგაზრდულ ორგანიზაციებთან. მერიის ადმინისტრაციული სამსახურის ინფორმაციით,[285] ადგილობრივი მედიით ან საკრებულოს რეგლამენტით დადგენილი წესით ქვეყნდება მერიისა და საკრებულოს საქმიანობასთან დაკავშირებული სხვადასხვა ინფორმაცია, რაც ხელს უწყობს მოქალაქეთა მონაწილეობას თვითმმართველობის საქმიანობაში.

### 3.5 გადასახადების აკრეფა

***რამდენად არის შემოსავლებზე მოსაკრებლების შეგროვება სამართლიანი და გამჭვირვალე ადგილობრივ დონეზე?***

---

[282] "საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს" ინტერვიუ ქუთაისის საკრებულოს ოპოზიციის წარმომადგენელ ბესიკ ბრეგაძესთან (პარტია "ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა")

[283] "საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს" ინტერვიუ ზუგდიდის საკრებულოს თავმჯდომარე მერაბ ქვარაიასთან (კოალიცია "ქართული ოცნება")

[284] "საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს" ინტერვიუ ზუგდიდის საკრებულოს ოპოზიციის წარმომადგენელ ბათლომე შელიასთან (პარტია "ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა")

[285] "საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს" ინტერვიუ ზუგდიდის მერიის ადმინისტრაციული სამსახურის საზოგადოებასთან ურთიერთობის განყოფილების უფროს მაია ღუბელაძესთან

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის თანახმად, მუნიციპალიტეტის საკუთარ უფლებამოსილებას განეკუთვნება ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლების შემოღება და გაუქმება კანონით დადგენილი წესით, მათი განაკვეთების დადგენა კანონით გათვალისწინებული ზღვრული ოდენობის ფარგლებში, ასევე ადგილობრივი მოსაკრებლების ამოღება.[286] ადგილობრივი მოსაკრებლის შესახებ საქართველოს კანონის თანახმად, ადგილობრივი მოსაკრებლის შემოღების, გაუქმებისა და მათზე შეღავათების დაწესების უფლება აქვს ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობით ორგანოს - საკრებულოს.[287]

მერი/გამგებელი საკრებულოს დასამტკიცებლად წარუდგენს კანონით განსაზღვრული ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლების შემოღების, ცვლილებისა და გაუქმების შესახებ დადგენილების პროექტს, რომელზეც საბოლოო გადაწყვეტილებას იღებს საკრებულო. თვითმმართველობის კოდექსის თანახმად, ადგილობრივი გადასახადების ადმინისტრირებას უზრუნველყოფენ საგადასახადო ორგანოები. რაც შეეხება საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი სხვა შემოსავლებისა და არაფინანსური აქტივებით განხორციელებული ოპერაციებიდან მისაღები სახსრების ამოღებას, აღნიშნულს უზრუნველყოფს შესაბამისი სამსახურები, თუ საქართველოს კანონმდებლობით სხვა რამ არ არის დადგენილი.[288]

## თბილისი

თბილისში მოქმედებს შემდეგი მოსაკრებლები: დასუფთავებისათვის, სპეციალური (ზონალური) შეთანხმების გაცემისათვის, მშენებლობის ნებართვისათვის, სათამაშო ბიზნესის, მშენებლობის სანებართვო პირობების შესრულების დადასტურების (ექსპლუატაციაში მიღების) თაობაზე აქტის გამოცემის (მასში ცვლილებების შეტანის) დაჩქარებული მომსახურებისთვის და პროდუქტის უსაფრთხოებისა და თავისუფლად მიმოქცევის კოდექსის 25(1) მუხლით გათვალისწინებული მშენებლობის სახელმწიფო-ტექნიკური ზედამხედველობის მომსახურებისთვის. თბილისის საკრებულოს დადგენილებები ამ მოსაკრებლების შემოღების, გადახდის წესისა და ოდენობის განსაზღვრის შესახებ გამოქვეყნებულია საკრებულოს ვებ-გვერდზე.[289] მოსაკრებლის აკრეფის წესები მარტივი, ნათელი და გამჭვირვალეა. თბილისის საკრებულოს მიერ ასევე განსაზღვრულია მოსაკრებლის გადახდის და ბიუჯეტში ჩარიცხვის წესი. საკრებულოს გადაწყვეტილებით, მოსაკრებლის გადახდა წარმოებს შესაბამის ანგარიშზე ქვითრის ან ელექტრონული ანგარიშსწორების საშუალებით,[290] რაც გამორიცხავს ქვედა დონეზე

---

286 ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, თავი III, მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილება, მუხლი 16. "მუნიციპალიტეტის საკუთარი უფლებამოსილებები", https://goo.gl/mLTgIr

287 საქართველოს კანონი ადგილობრივი მოსაკრებლების შესახებ, მუხლი 3, https://goo.gl/1omkGY

288 ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, მუხლი 93. "ადგილობრივი გადასახადისა და მოსაკრებლის განსაზღვრა და ადმინისტრირების წესი", https://goo.gl/LYt8lS

289 თბილისის საკრებულოს ვებგვერდი http://goo.gl/txSFgc

290 "ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტში დასახლებული ტერიტორიის დასუფთავებისათვის მოსაკრებლის შემოღების, გადახდის ინსტრუქციისა და დაგვა-დასუფთავების, ნარცენების მართვის, ოპერატორის შერჩევის და ქალაქ თბილისის

კორუფციულ რისკებს. რაც შეეხება წესების პრაქტიკაში შესრულებას, მოსაკრებლის აკრეფის წესებით მანიპულირების, გამოძალვისა და ფავორიტიზმის შემთხვევები არ გამოვლენილა.

## ქუთაისი

ქუთაისში რამდენიმე სახის ადგილობრივი მოსაკრებელია დაწესებული: მოსაკრებელი ბუნებრივი რესურსების გამოყენებისთვის, სანებართვო მოსაკრებელი მშენებლობისათვის, სათამაშო ბიზნესის მოსაკრებელი, მოსაკრებელი დასახლებული ტერიტორიის დასუფთავებისათვის, ასევე, სამხედრო სავალდებულო სამსახურის გადავადების და საჯარო ინფორმაციის ასლის გადაღების მოსაკრებლები. 2012-2014 წლებში მოსაკრებლის ამოღების მაჩვენებლის თანახმად, უმეტესად, დაგეგმილი მოსაკრებლის ამოღება ქუთაისში პრობლემური არაა.[291] ქალაქის ვიცე-მერის განცხადებით, 6 თვის თავზე შეიძლება ითქვას, რომ 2015 წელსაც მოსაკრებლის ამოღება გეგმიურად ხდება.[292] ქუთაისშიც მოსაკრებლის გადახდა საბანკო ანგარიშსწორების გზით ხდება.

## ზუგდიდი

ზუგდიდში სულ 5 სახის მოსაკრებელია დაწესებული: მოსაკრებელი ბუნებრივი რესურსების გამოყენებისთვის, სანებართვო მოსაკრებელი მშენებლობისთვის, სათამაშო ბიზნესის მოსაკრებელი, მოსაკრებელი დასახლებული ტერიტორიის დასუფთავებისათვის და სამხედრო სავალდებულო სამსახურის გადავადების მოსაკრებელი.

თბილისის და ქუთაისის მსგავსად, მოსაკრებლების გადახდა ზუგდიდშიც საბანკო ანგარიშზე თანხის გადარიცხვის საშუალებით ხდება. აღსანიშნავია, რომ 2015 წლის პირველი ოთხი თვის პროგნოზი 481 ათასი ლარიდან მუნიციპალიტეტის მიერ 468 ათასი ლარი იქნა ამოღებული.[293] როგორც საკრებულოს თავმჯდომარე, ასევე ოპოზიციის წარმომადგენელი მიიჩნევენ, რომ ადგილობრივი მოსაკრებლების შერგოვების და

მუნიციპალიტეტის საკუთარებაში არსებული ნარჩენების განკარგვის წესის დამტკიცების შესახებ“ თბილისის საკრებულოს დადგენილება N 17-46, 2014 წლის 12 დეკემბერი, თბილისის საკრებულოს ვებგვერდი http://goo.gl/iigAcl

291 “საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს” მიმოწერა ქუთაისის მერიასთან

292 “საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს” ინტერვიუ ქუთაისის ვიცე-მერ კონსტანტინე ქავთარაძესთან

293 “საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს” მიმოწერა ზუგდიდის მერიასთან

ამოღების მექანიზმები ნორმალურია.[294] პრობლემურია დასუფთავების მოსაკრებლის ამოღება, რადგანაც არ არსებობს თანხის გადაუხდელობის შემთხვევაში აბონენტის დაჯარიმების როგორც მექანიზმი, ასევე კანონიერი საფუძველიც.

## 3.6 მიწისა და საკუთრების უფლებების დაცვა

### *რამდენად არის მიწისა და საკუთრების უფლებები დაცული ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ?*

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის თანახმად, მუნიციპალიტეტის საკუთარ უფლებამოსილებებს განეკუთვნება:

- ადგილობრივი მნიშვნელობის ბუნებრივი რესურსების, მათ შორის, წყლის და ტყის რესურსების და მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული მიწის რესურსების, მართვა კანონით დადგენილი წესით;
- მუნიციპალიტეტის სივრცით-ტერიტორიული დაგეგმვა და შესაბამის სფეროში ნორმებისა და წესების განსაზღვრა; ქალაქთმშენებლობითი დოკუმენტაციის, მათ შორის, მიწათსარგებლობის გენერალური გეგმის, განაშენიანების რეგულირების გეგმის, დასახლებათა ტერიტორიების გამოყენებისა და განაშენიანების რეგულირების წესების დამტკიცება.

მიწის აღრიცხვისა და საკუთრების უფლების საკითხების მოსაგვარებლად, 2007 წელს დამტკიცდა კანონი ფიზიკური და კერძო სამართლის იურიდიული პირების მფლობელობაში (სარგებლობაში) არსებულ მიწის ნაკვეთებზე საკუთრების უფლების აღიარების შესახებ.[295] ამ კანონის თანახმად, თვითნებურად დაკავებულ მიწაზე საკუთრების უფლების აღიარებაზე უფლებამოსილია შესაბამისი ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანო, რომელიც უფლებამოსილებას ახორციელებს კომისიის მეშვეობით. ამგვარად, 2007 წლიდან, ყველა მუნიციპალიტეტის საკრებულოში ფუნქციონირებს საკუთრების უფლების აღიარების კომისია. მის შემადგენლობაში ძირითადად შედიან საკრებულოს წევრები და წარმომადგენლები ეკონომიკის სამინისტროდან, ქონების მართვის სააგენტოდან და კულტურული მემკვიდრეობის სააგენტოდან. თავდაპირველად, ამ კომისიებში განცხადებები შედიოდა მართლზომიერ მფლობელობაში არსებულ მიწის ნაკვეთზე საკუთრების უფლების რეგისტრაციასთან და თვითნებურად დაკავებულ მიწაზე საკუთრების უფლების აღიარებასთან დაკავშირებით. თუმცა ამჟამად მართზომიერ მფლობელობაში არსებულ ქონებას საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტო არეგისტრირებს.

---

294 "საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს" ინტერვიუები ზუგდიდის საკრებულოს თავმჯდომარე მერაბ ქვარაიასთან (კოალიცია "ქართული ოცნება") და ზუგდიდის საკრებულოს ოპოზიციის წარმომადგენელ ბათლომე შელიასთან (პარტია "ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა")

295 საქართველოს კანონი ფიზიკური და კერძო სამართლის იურიდიული პირების მფლობელობაში (სარგებლობაში) არსებულ მიწის ნაკვეთებზე საკუთრების უფლების აღიარების შესახებ https://goo.gl/PKpk3b

## თბილისი

თბილისის საკრებულოში ფუნქციონირებს ფიზიკური და კერძო სამართლის იურიდიული პირების მფლობელობაში (სარგებლობაში) არსებულ მიწის ნაკვეთებზე საკუთრების უფლების აღიარების კომისია, რომელიც თვითნებურად დაკავებული მიწების დაკანონებას განიხილავს.[296] საკრებულოს ოპოზიციონერი დეპუტატები ერთხმად აღნიშნავენ, რომ ეს კომისია ერთ-ერთი ყველაზე ეფექტური უწყებაა საკრებულოში.[297] კომისიას მიწაზე საკუთრების უფლების აღიარების დისკრეციული უფლებამოსილება აქვს. შესაბამისად, იმ შემთხვევაში, თუ მოქალაქეები ასაჩივრებენ ამ კომისიის გადაწყვეტილებას, სასამართლოს მხოლოდ ის შეუძლია, რომ კომისიას კონკრეტული საკითხის ხელახლა განხილვა დააკისროს. ირაკლი აბესაძის განცხადებით, ამ კომისიის გადაწყვეტილებების მხოლოდ 5-10% თუ საჩივრდება სასამართლოში.[298]

აღსანიშნავია, რომ 2014 წლის ივლისიდან 2015 წლის ივლისის ჩათვლით პერიოდში თბილისში მიწის ჩამორთმევის ან საკუთრების უფლების შელახვის რაიმე ფაქტის შესახებ ინფორმაცია მედიით ან სხვა საშუალებებით არ გახმაურებულა.

რაც შეეხება განაშენიანების საკითხებს, თბილისის მიწათსარგებლობის ყოვლისმომცველი და დეტალური გეგმის არარსებობის პირობებში, ცვლილებები მიწათსარგებლობის არსებულ გენერალურ გეგმაში, განაშენიანების რეგულირების გეგმის შედგენა და განაშენიანებისა და განაშენიანების ინტენსივობის კოეფიციენტის გაზრდის შესახებ დადებული სპეციალური ზონალური შეთანხმების გაფორმება არაერთხელ გამხდარა საზოგადოებასა და ადგილობრივ თვითმმართველობას შორის დავის საგანი.[299] პროცედურულად, განაშენიანების საკითხებზე განცხადებებს ელექტრონულად იღებს სსიპ თბილისის მუნიციპალიტეტის არქიტექტურული სამსახური,[300] რომელიც შექმნილია თბილისის საკრებულოს მიერ და მას ზედამხედველობას უწევს თბილისის მთავრობა. შემდეგ, ეს სამსახური განცხადებებს ამისამართებს ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის ტერიტორიების გამოყენებისა და განაშენიანების რეგულირების საკითხთა საბჭოში,[301] რომელიც თბილისის მთავრობის საკონსულტაციო ორგანოა და რომელიც დაკომპლექტებულია მერიის სხვადასხვა უწყების წარმომადგენლებით,

---

296 “ფიზიკური და კერძო სამართლის იურიდიული პირების მფლობელობაში (სარგებლობაში) არსებულ მიწის ნაკვეთებზე ასკუთრებისუფლების აღიარების კომისიის შექმნის, კომისიის თავმჯდომარის, კომისიის თავმჯდომარის მოადგილის ადნიშვნისა და კომისიის შემადგენლობის დამტკიცების შესახებ” თბილისის საკრებულოს დადგენილება N93, 16 სექტემბერი 2014 წ. http://goo.gl/wrMSBo

297 “საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს” ინტერვიუები თბილისის საკრებულოს დამოუკიდებელ მაჟორიტარ დეპუტატ ალექსანდრე ელისაშვილთან და ოპოზიციის წარმომადგენელ, ფრაქცია “ნაციონალური მოძრაობა - თბილისის” თავმჯდომარე ირაკლი აბესაძესთან

298 “საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს” ინტერვიუ თბილისის საკრებულოს ოპოზიციის წარმომადგენელ, ფრაქცია “ნაციონალური მოძრაობა - თბილისის” თავმჯდომარე ირაკლი აბესაძესთან

299 სპეციალური ზონალური შეთანხმების შესახებ საზოგადოების ნაწილსა და თვითმმართველობის ორგანოებს შორის სადავო საკითხების ერთ-ერთი მაგალითია ვაკის პარკში, სასტუმრო ბუდაპეშტის მშენებლობისთვის დადებული შეთანხმება. იხ.: “შეძლებენ თუ არა მოქალაქეები ვაკის პარკის გადარჩენას?”, ნეტგაზეთი http://goo.gl/sVrHan

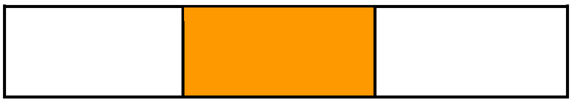
300 სსიპ ”თბილისის არქიტექტურის სამსახურის” ვებგვერდი http://goo.gl/dtXNW5

301 “ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის ტერიტორიების გამოყენებისა და განაშენიანების რეგულირების საკითხთა საბჭოს დებულების დამტკიცების შესახებ” ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილება №16-32, 2014 წლის 5 დეკემბერი http://goo.gl/GN948u

საკრებულოს წევრებითა და მოწვეული ექსპერტებით. საბჭოს განაშენიანების საკითხებზე გამოაქვს დასკვნა, რომელსაც შემდეგ ამისამართებს საკრებულოში, სადაც საბოლოო გადაწყვეტილების მიღება ხდება. სპეციალური ზონალური შეთანხმების შემთხვევაში, საბჭო დასკვნას უგზავნის მერს, რომელიც ამ დასკვნის საფუძველზე გამოსცემს ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს სპეციალური ზონალური შეთანხმების გაფორმების თაობაზე.

არსებული მიწათსარგებლობის გეგმა ნაკლოვანია და მრავალ უზუსტობას შეიცავს. სწორედ ამ მიზეზით გამოაცხადა არქიტექტურის სამსახურმა კონკურსი მიწათსარგებლობის გენერალური გეგმის განახლებაზე 2015 წლის მაისში.[302] დეტალური მიწათსარგებლობის გეგმის არარსებობის გამო, განაშენიანების რეგულირების საკითხთა საბჭოს ფართო დისკრეცია გააჩნია განაშენიანების საკითხების გადაწყვეტისას, როგორიცაა განაშენიანების და განაშენიანების ინტენსივობის კოეფიციენტების გაზრდა, რაც კორუფციის რისკების შემცველია. საბჭო ხშირ შემთხვევაში არ ასაბუთებს სპეციალური ზონალური შეთანხმების დადებით მიღებულ საზოგადოებრივ სარგებელს და თავისი გადაწყვეტილებით ეწინააღმდეგება საზოგადოებრივ ინტერესს, როგორც ეს ვაკის პარკში სასტუმროს მშენებლობისთვის გაფორმებული სპეციალური ზონალური შეთანხმების შემთხვევაში მოხდა.[303]

## ქუთაისი



ქუთაისში, სხვა მუნიციპალიტეტების მსგავსად, არსებობს მუდმივმოქმედი კომისია, რომელიც თვითნებურად დაკავებული მიწის აღიარებაზე პასუხისმგებელი ორგანოა. მის შემადგენლობაში შედიან საკრებულოს უმრავლესობის და უმცირესობის წევრები, სსიპ სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს სპეციალისტი, მერიის სამსახურის უფროსები და სხვადასხვა თანამშრომლები. ამ კომისიის წევრის, საკრებულოს უმცირესობის წარმომადგენელ დავით წიტაიშვილის განმარტებით, თვითნებურად დაკავებული მიწის აღიარების კუთხით სამუშაო არის ძალიან ბევრი, რადგან ბევრი მოქალაქე მიმართავს კომისიას მიწაზე საკუთრების აღიარების მოთხოვნით. 2014 წლიდან, ანუ კომისიის ახალი შემადგენლობით ჩამოყალიბების დღიდან, შესულია დაახლოებით 60-მდე განცხადება და აქედან 20-ს დაუკმაყოფილდა მოთხოვნა, ხოლო დიდი ნაწილი განხილვის პროცესშია. დავით წიტაიშვილის თქმით, ამ კომისიის მუშაობა შედეგიანია და არ ატარებს მხოლოდ ფორმალურ ხასიათს.[304]

ქუთაისს ჯერ-ჯერობით არ აქვს მიწათსარგებლობის გენერალური გეგმა, რასაც ქალაქის მერიაში პრობლემად მიიჩნევენ. მერია ამჟამად მუშაობს გენერალური გეგმის შექმნაზე. უწყებამ მემორანდუმი გააფორმა USAID-თან გეგმის შემუშავების პროცესში მათ ჩართულობასთან დაკავშირებით. მემორანდუმი ფინანსურ მხარდაჭერასა და უცხოელი

---

302 “დედაქალაქის მიწათსარგებლობის გენერალური გეგმა განახლდება”, თბილისის მერიის ვებგვერდი http://goo.gl/5Z4iX1

303 "თუ ამ ბრძოლასაც წავაგებთ, ჩვენ წავაგებთ ქალაქს!" - ზურაბ ბაქრაძე”, ლიბერალი, http://goo.gl/KXJNrX

304 “საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს” ინტერვიუ ქუთაისის საკრებულოს ოპოზიციის წარმომადგენელ დავით წიტაიშვილთან (პარტია “გაერთიანებული დემოკრატიული მოძრაობა”) , ქუთაისი, 10/07/2015

ექსპერტების მონაწილეობის უზრუნველყოფაში დახმარებას ითვალისწინებს. [305] ქუთაისის ვიცე-მერის განმარტებით, ქალაქის განვითარების გეგმა ამ დროისთვის დამუშავების პროცესშია.[306]

აღსანიშნავია, რომ 2014 წლის ივლისიდან 2015 წლის ივლისის ჩათვლით პერიოდში ქუთაისში მიწის ჩამორთმევის ან საკუთრების უფლების შელახვის რაიმე ფაქტის შესახებ ინფორმაცია მედიით ან სხვა საშუალებებით არ გახმაურებულა.

რაც შეეხება სამშენებლო ნებართვებს, ქუთაისის მერიაში განმარტავენ, რომ სამშენებლო ნებართვის მიღებისთვის აუცილებელია მათთან განცხადების შეტანა, ხოლო პროცედურები მშენებლობის კლასიდან გამომდინარე განისაზღვრება. ქუთაისის ვიცე-მერის ინფორმაციით, ნებართვის გაცემის სისტემა არ არის სრულყოფილი და ის შესაძლებელია, დახვეწას საჭიროებდეს. მისი თქმით, ქუთაისის მერიაში ელექტრონულ საქმისწარმოებაზე [307] გადასვლასთან ერთად იგეგმება დაჩქარებული მომსახურების მოსაკრებლის შემოღება. შედეგად, მოქალაქეებს დაჩქარებული წესით შეეძლებათ მშენებლობის ნებართვის მიღება.[308]

## ზუგდიდი

ქალაქ ზუგდიდის მუნიციპალიტეტში მუშაობს მიწის ლეგალიზების კომისია, რომელიც ეხმარება მოქალაქეებს მათ მფლობელობაში არსებული მიწის დაკანონებაში. საკრებულოში ნაციონალური მოძრაობის დეპუტატის, ბათლომე შელიას განცხადებით, მოქალაქეებს ქონების ფლობასთან დაკავშირებით პრობლემები არ ჰქონიათ.[309]

ქალაქ ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე მიწის ჩამორთმევის ან/და საკუთრების უფლების ხელყოფის ფაქტი 2014 წლის ივლისიდან 2015 წლის ივლისამდე არ დაფიქსირებულა.

რაც შეეხება მშენებლობის ნებართვებსა და ურბანულ დაგეგმარებას, არქიტექტურის სამსახური მშენებლობის ნებართვის გაცემისას ხელმძღვანელობს საქართველოს მთავრობის #57 დადგენილებით ,,მშენებლობის ნებართვის გაცემისა წესისა და სანებართვო პირობების შესახებ;" ასევე მოქმედებს ქალაქ ზუგდიდის საკრებულოს #2 დადგენილების ,,მიწათსარგებლობის გენერალური გეგმისა და ქალაქ ზუგდიდის ტერიტორიების გამოყენებისა და განაშენიანების რეგულირების წესის" [310] თუმცა

305 “თაროზე შემოდებული ქუთაისის სტრატეგია და ახალი გეგმა შემუშავების მოლოდინში”, ქუთაისიპოსტი, http://goo.gl/JGowzY

306 “საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს” ინტერვიუ ქუთაისის ვიცე-მერ კონსტანტინე ქავთარაძესთან

307 ქუთაისის მერიის ვებგვერდი http://goo.gl/Y59lSm

308 “საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს” ინტერვიუ ქუთაისის ვიცე-მერ კონსტანტინე ქავთარაძესთან

309 “საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს” ინტერვიუ ზუგდიდის საკრებულოს ოპოზიციის წარმომადგენელ ბათლომე შელიასთან (პარტია “ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა”)

310 “ქალაქ ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის ტერიტორიის გამოყენებისა და განაშენიანების რეგულირების წესის დამტკიცების შესახებ” ქალაქ ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილება №31, 2014 წლის 8 აგვისტო, https://goo.gl/TPyOTh

ზუგდიდში, იქიდან გამომდინარე რომ ქალაქში ამჟამად ბევრი მშენებლობა არ მიმდინარეობს, მშენებლობის ნებართვები ნაკლებად გაიცემა. აღსანიშნავია, რომ ზუგდიდს არ აქვს დამტკიცებული ურბანული განვითარების გეგმა, თუმცა დამტკიცებული აქვს მიწათსარგებლობის გენერალური გეგმა.

## მმართველობა

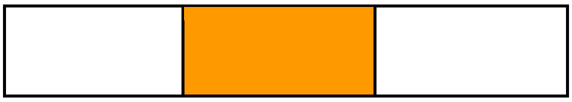
### 3.7 ადმინისტრაციული გამჭვირვალობა

*რამდენად გამჭვირვალეა ფინანსების, ადამიანური რესურსების, ქონებისა და ინფორმაციის მართვა ადგილობრივ საჯარო სექტორში?*

საქართველოს კანონმდებლობის მიხედვით, ადგილობრივი თვითმმართველობის მაღალჩინოსნების ქონებრივი დეკლარაციები საჯაროა და ხელმისაწვდომია საჯარო სამსახურის ვებ-გვერდზე.[311] შესყიდვების მონაცემები და შესყიდვების წლიური გეგმები ქვეყნდება სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს ვებ-გვერდზე,[312] ხოლო ვაკანსიების შესახებ ინფორმაცია კი საჯარო სამსახურის ბიუროს ვებ-გვერდზე hr.gov.ge.

მუნიციპალური კომპანიებისა და მუნიციპალური ქონების შესახებ ინფორმაცია ხელმისაწვდომია საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს ვებ-გვერდზე napr.gov.ge. ასევე, ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის $85^1$-ე მუხლის თანახმად, მუნიციპალიტეტის ორგანოები ვალდებული არიან გამოაქვეყნონ ან/და საჯაროდ გამოაცხადონ მუნიციპალიტეტის საპრივატიზებო ობიექტების ნუსხა და მუნიციპალიტეტის ქონების პრივატიზების გეგმა მათი დამტკიცებიდან 10 დღის ვადაში.[313]

## თბილისი



მართალია, თბილისის მერიის მუნიციპალური კომპანიებისა და მუნიციპალური ქონების შესახებ ინფორმაცია ხელმისაწვდომია საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს ვებ-გვერდზე, მაგრამ თავად მერიას ის პროაქტიულად არ აქვს გამოქვეყნებული. მერიის ვებგვერდზე მხოლოდ მუნიციპალური ა(ა)იპ-ების, შპს-ების და სსიპ-ების ჩამონათვალია მითითებული. თბილისის მუნიციპალიტეტის მფლობელობაში არსებული ქონება, რომელიც აუქციონზეა გამოტანილი, ხელმისაწვდომია ვებ-გვერდზე http://auction.tbilisi.gov.ge/. საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის კუთხით კი აღსანიშნავია, რომ ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის (IDFI)

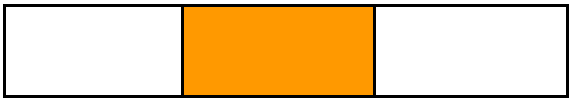
[311] ქონებრივი დეკლარაციების ვებგვერდი, საჯარო სამსახურის ბიურო https://goo.gl/uObm2p

[312] სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს ვებგვერდი http://goo.gl/9sJ512

[313] საქართველოს ორგანულ კანონში „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი" ცვლილების შეტანის შესახებ https://goo.gl/DYg204

თანახმად, მათ მიერ ჩატარებული კვლევის ფარგლებში თბილისის მერიას ინფორმაციის გაცემის 80,9%-იანი, საკრებულოს კი 89,5%-იანი მაჩვენებელი აქვს.[314]

## ქუთაისი

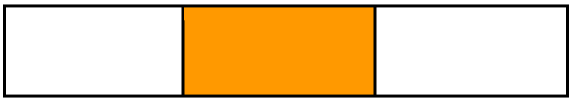


ქუთაისის მერიის მუნიციპალური კომპანიებისა და მუნიციპალური ქონების შესახებ ინფორმაცია ასევე ხელმისაწვდომია საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს ვებ-გვერდზე, მაგრამ თავად მერიას ის პროაქტიულად არ აქვს გამოქვეყნებული.

ქუთაისის მერიის ვებგვერდზე გამოყოფილია სექცია, სადაც უნდა განთავსდეს ინფორმაცია ვაკანსიების შესახებ. ასევე არსებობს განყოფილება სახელწოდებით „აუქციონები" , რომელიც მომხმარებელს გადაამისამართებს www.eauction.ge -ზე და „ტენდერები" , რომელიც ასევე გადამისამართებას აკეთებს www.procurement.gov.ge -ზე.

საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის კუთხით საყურადღებოა, რომ ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის (IDFI) თანახმად, მათ მიერ ჩატარებული კვლევის ფარგლებში ქუთაისის მერიას ინფორმაციის გაცემის 64,3%-იანი, საკრებულოს კი 88,6%-იანი მაჩვენებელი აქვს.[315]

## ზუგდიდი



ზუგდიდის მერიის მუნიციპალური ქონების შესახებ ინფორმაცია ხელმისაწვდომია საჯარო რეესტრის ვებგვერდზე, თუმცა თავად უწყებას ის თავის ვებგვერდზე პროაქტიულად გამოქვეყნებული არ აქვს.

ვაკანსიების შესახებ ინფორმაცია ქვეყნდება ზუგდიდის მერიისა და საკრებულოს ვებ-გვერდებზე. თუმცა უმეტეს შემთხვევაში ვაკანტურ პოზიციებს დროებითი მოვალეობის შემსრულებლები იკავებენ.[316]

ზუგდიდის მერიაში მიაჩნიათ, რომ ფინანსების მართვა სრულად გამჭვირვალედ ხორციელდება, განსაკუთრებით მას მერე რაც ყველა დონის ბიუჯეტი ერთიან სახაზინო

---

314 "საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა საქართველოში", საინფორმაციო ანგარიში № 6, 2013 ოქტომბერი-2014 დეკემბერი, ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი http://goo.gl/0pwMR5

315 "საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა საქართველოში", საინფორმაციო ანგარიში № 6, 2013 ოქტომბერი-2014 დეკემბერი, ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი http://goo.gl/0pwMR5

316 "საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს" მიმოწერა ზუგდიდის მერიასთან

მომსახურებაზე გადავიდა. [317] ზუგდიდის მუნიციპალიტეტში დანერგილი არის ელექტრონული დოკუმენტბრუნვის სისტემა, ხოლო ქონების აუქციონთან დაკავშირებით იყენებენ ვებგვერდს eauction.ge.

## 3.8 ადგილობრივი საჯარო მოხელეების ანგარიშვალდებულება

*რამდენად არიან პრაქტიკაში ადგილობრივი საჯარო მოხელეები თავიანთ ქმედებებზე პასუხისმგებელნი?*

ადგილობრივი ბიუროკრატიის წარმომადგენლებზე, როგორც საჯარო მოხელეებზე, ვრცელდება კანონები "საჯარო სამსახურის შესახებ" და "საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ". ამასთან, მუნიციპალიტეტებში საკრებულოებმა შეიძლება მიიღონ შინაგანაწესი, რომელიც, მოცემული საკანონმდებლო ბაზიდან გამომდინარე, დამატებით საკითხებს მოაწესრიგებს მოხელეთა შრომითი ურთიერთობის ფარგლებში.

საჯარო სამსახურის შესახებ კანონი ითვალისწინებს მოხელეთა დისციპლინური პასუხისმგებლობის საკითხებს, ისევე როგორც მათი წახალისებისა და დაწინაურების შემთხვევებს. [318] ყოველ ცალკეულ შემთხვევაში, ადმინისტრაციული წარმოების წესით შესწავლილ უნდა იქნეს მოხელის მხრიდან შესაძლო გადაცდომის ჩადენის ფაქტი, ამასთან, მას უნდა მიეცეს შესაძლებლობა წარადგინოს საკუთარი მოსაზრება სადაო საკითხთან დაკავშირებით. ყოველმხრივი, სრული და ობიექტური გამოკვლევის შემდგომ მერი/გამგებელი იღებს გადაწყვეტილებას მოხელისათვის დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრების შესახებ. მოცემული ბრძანება შეიძლება გასაჩივრდეს სასამართლოში, კანონმდებლობით დადგენილი წესით.[319] სამწუხაროდ პრაქტიკაში არის შემთხვევები, როდესაც დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის გამოყენება არ არის პროპორციული მოხელის მხრიდან ჩადენილი გადაცდომისა ან/და ხელმძღვანელი მოცემულ ბერკეტს პოლიტიკური ნიშნით იყენებს, როგორც სადამსჯელო ღონისძიებას "ურჩი" მოხელის მიმართ.

საჯარო მოხელეებისა და ხელისუფლების წარმომადგენლების კეთილსინდისიერების საკითხებს კი არეგულირებს საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ. აღნიშნული კანონით გათვალისწინებული სამართლებრივი დებულებები და მათი გამოყენების პრაქტიკა უფრო დეტალურად ადგილობრივი აღმასრულებელი ხელისუფლების კეთილსინდისიერების თავშია განხილული (2.8).

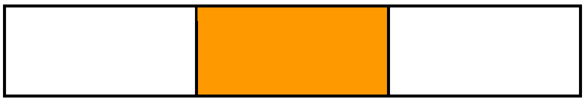
---

317 "საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს" ინტერვიუ ზუგდიდის მერიის საფინანსო-საბიუჯეტო სამსახურის უფროს მურთაზ ბოკუჩავასთან

318 საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ, თავი VII. "მოხელის წახალისება, სამსახურებრივი დაწინაურება და დისციპლინური პასუხისმგებლობა", https://goo.gl/xg0260

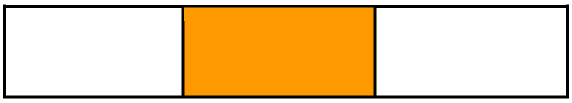
319 საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, თავი VI. "ადმინისტრაციული წარმოების ზოგადი დებულებანი. მარტივი ადმინისტრაციული წარმოება", https://goo.gl/sQQPgb

## თბილისი



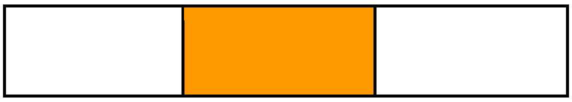
მოქალაქეებს შეუძლიათ თბილისის მუნიციპალიტეტის საჯარო უწყებების თანამშრომლების ქმედებები უშუალოდ ამ უწყებებში ან სასამართლოში გაასაჩივრონ. დისციპლინური გადაცდომებისთვის თბილისის მერიისა და გამგეობების თანამშრომლების მიმართ გამოიყენება სანქციები: შენიშვნა, გაფრთხილება, არა უმეტეს ათი სამუშაო დღის ხელფასის დაკავება და სამსახურიდან გათავისუფლება. მაგალითისთვის, 2013-2015 წლებში, მერიის 39 თანამშრომელს გამოეცხადა შენიშვნა, 22-ს გაფრთხილება, 26 გაათავისუფლდეს და 1-ს დაუკავეს არა უმეტეს ათი სამუშაო დღის ხელფასი.[320] თუმცა მერიას რეაგირება არ ჰქონია ზედამხედველობის სამსახურის უფროსის, გეგი ნიჟარაძის ქმედებაზე, როდესაც მან სხვა პირებთან ერთად გასაუბრებაზე მოსულ პირს მიაყენა სიტყვიერი და ფიზიკური შეურაცხყოფა და 3 საათით ჩაკეტა საკრებულოს შენობის ერთ-ერთ ოთახში.[321]

## ქუთაისი



ქუთაისი მუნიციპალიტეტის საკრებულოს მიერ გაცემული საჯარო ინფორმაციის თანახმად, 2014 წლიდან დღემდე საკრებულოში არ არის არცერთი მოქალაქოს საჩივარი შესული. რაც შეეხება მერიას, 2014 წლის ივლისიდან დღემდე ქალაქ ქუთაისი მუნიციაპლიტეტის მერიაში 5 საჩივარი შევიდა, მათგან 2 საჩივარი დარჩა განუხილველი, ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით გათვალისწინებულ მოთხოვნებთან შეუსაბამობის გამო.

## ზუგდიდი



2014 წლის ივლისიდან 2015 წლის ივნისამდე ქალაქ ზუგდიდის მუნიციპალიტეტში დისციპლინალური პასუხისმებელობა 8 მოხელეს დაეკისრა, თუმცა არც ერთი მათგანი არც დაუქვეითებიათ და არც გაუთავისუფლებიათ. შიდა საჩივრების შეტანას შემთხვევები მერიაში არ ყოფილა.

---

320 "საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს" მიმოწერა თბილისის მერიასთან

321 "გეგი ნიჟარაძე თანამშრომელს: როგორ ბედავ გადაღებას, 5-წლიანი გაქ, ჩათვალე", ტაბულა, http://goo.gl/xYBRIh

### 3.9 ადგილობრივი საჯარო მოხელეების კეთილსინდისიერება

*რამდენად უზრუნველყოფილია ადგილობრივი საჯარო მოხელეების კეთილსინდისიერება?*

ადგილობრივი საჯარო მოხელეების კეთილსინდისიერების საკითხები, როგორებიცაა საჩუქრების მიღება, მამხილებელთა დაცვა და ინტერესთა კონფლიქტი რეგულირდება საქართველოს კანონით "საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ." ოფიციალური ქონების და ობიექტების არასანქცირებული გამოყენება რეგულირდება "საჯარო სამსახურის შესახებ" კანონით.[322] საყურადღებოა, რომ არ არსებობს მექანიზმი ქონებრივი დეკლარაციების სისწორის შესამოწმებლად. თანამდებობის პირებს არ უწესდებათ სანქციები დეკლარაციების არასწორად შევსებისასთვის და ისინი მხოლოდ ჯარიმდებიან იმ შემთხვევაში, თუ დადგენილ დროს არ წარადგენენ ამ დოკუმენტს. თუმცა, დეკლარაციების ვერიფიკაციის მექანიზმის შექმნასთან საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ მომზადებული კანონპროექტი ითვალისწინებს, რომელიც პარლამენტს პირველი მოსმენით მიღებული აქვს.[323] საკანონმდებლო დონეზე ასევე სუსტადაა რეგულირებული ნეპოტიზმისა და ოჯახის წევრების დასაქმების საკითხები. სისხლის სამართლის კოდექსის 332-ე მუხლი (თანამდებობის ბოროტად გამოყენება) თეორიულად მოიცავს ნეპოტიზმს და პატრონაჟს, რაც გამოიხატება საჯარო სამსახურში კონკურსის წესის განზრახ დარღვევაში. თუმცა პრაქტიკაში ამ მუხლს ამგვარი ინტერპრეტაციით არ გამოიყენებენ.[324] ასევე პრაქტიკაში არ გამოყენებულა მამხილებელთა დაცვის კანონმდებლობაც. კორუფციული დანაშაულის გამოვლენის მიმართულებით 2015 წლის 1 აგვისტომდე მუშაობდა შინაგან საქმეთა სამინისტროს ანტიკორუფციული სააგენტო,[325] 1 აგვისტოდან კი ამ მიმართულებით საქმიანობას სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ანტიკორუფციული სააგენტო აგრძელებს.[326]

ადგილობრივი საჯარო მოხელეების კეთილსინდისიერებისა და ანგარიშვალდებულების სამართლებრივი დებულებები, რომლებიც "საჯარო სამსახურის შესახებ" და "საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ" კანონებითაა განსაზღვრული, უფრო დეტალურად ადგილობრივი აღმასრულებელი ხელისუფლებისა (2.8) და ადგილობრივი საჯარო მოხელეების ანგარიშვალდებულების (3.8) თავებშია განხილული.

---

[322] საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ https://goo.gl/5TpX4b

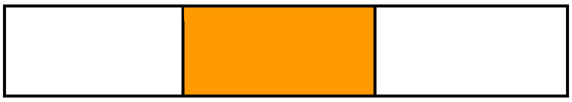
[323] „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ" საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე" კანონპროექტი, საქართველოს პარლამენტი, http://goo.gl/J10w9v

[324] „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო" საჯარო სამსახურში ნეპოტიზმის კრიმინალიზების ინიციატივით გამოდის", საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო http://goo.gl/t8tXDW

[325] "საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს ანტიკორუფციული სააგენტოს (დეპარტამენტი) დებულების დამტკიცების შესახებ" საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრის ბრძანება №91, 2015 წლის 31 იანვარი, http://goo.gl/hYIOkP

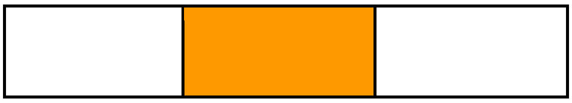
[326] "საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ანტიკორუფციული სააგენტოს (დეპარტამენტი) დებულების დამტკიცების შესახებ" საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსის ბრძანება №9, 2015 წლის 1 აგვისტო, https://goo.gl/bDKFKH

## თბილისი



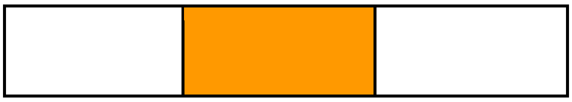
დედაქალაქის ადგილობრივ ხელისუფლებაში დასაქმებულების (მათ შორის, მაღალ თანამდებობებზე) კორუფციული დანაშაულის ჩადენის ბრალდებით დაკავების შემთხვევები ბოლო პერიოდშიც აღინიშნება.[327] თუმცა ადგილობრივ თვითმმართველობებში კორუფციის ბრალდებით დაკავებულთა შესახებ ზუსტი სტატისტიკური მონაცემები არ არსებობს.

## ქუთაისი



აღსანიშნავია, რომ 2014 წელს ფინანსთა სამინისტროს საგამოძიებო დეპარტამენტმა ქუთაისის მერიის ერთ-ერთი თანამშრომელი დააკავა, რომელსაც ბრალად ედება ინდმეწარმისგან ქრთამის აღება.[328]

## ზუგდიდი



კორუფციული გარიგების ან ქრთამის აღების შემთხვევები ზუგდიდის მერიაში არ ყოფილა. ასევე არ გამოვლენილა რაიმე სახის ხარვეზი ქალაქ ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის თანამდებობის პირთა მხრიდან ქონებრივი დეკლარაციების შევსებისას.

[327] შსს-ს ანტიკორუფციულმა სააგენტომ განსაკუთებით დიდი ოდენობით ქრთამის აღების ფაქტზე თბილისის მერიის ზედამხედველობის სამსახურის აპარატის უფროსი დააკავა, შსს-ს ვებგვერდი http://goo.gl/eJPYTh; ანტიკორუფციულმა სააგენტომ საბურთალოს რაიონის გამგეობის უფროსი სპეციალისტი ქრთამის აღების ფაქტზე დააკავა, შსს-ს ვებგვერდი http://goo.gl/Cg51dH შსს-ს ანტიკორუფციულმა სააგენტომ ქრთამის აღების ფაქტზე ვაკის რაიონის გამგებლის მოადგილე დააკავა, შსს-ს ვებგვერდი http://goo.gl/TPcBkK

[328] “ქუთაისის მერიის თანამშრომელი ქრთამის აღების ფაქტზე დააკავეს”, ინტერპრესნიუსი, http://goo.gl/pysGw6

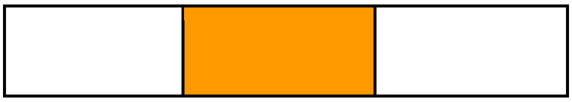
# ზედამხედველობის და ანგარიშვალდებულების ფუნქციები

## 4. საჩივრების განხილვა

### შესაძლებლობები

#### 4.1 გასაჩივრების მექანიზმის ხელმისაწვდომობა

*რამდენად არსებობს ადგილობრივი ხელისუფლების სავარაუდო უსამართლო მოპყრობის თაობაზე შემოსული საჩივრების  განხილვის დამოუკიდებელი პროცედურა (მაგ., სახალხო დამცველის ან ანალოგიური ფუნქციის მეშვეობით)?*



საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული და ადმინისტრაციულ საპროცესო კოდექსით მოწესრიგებულია ადმინისტრაციული ორგანოების მხრიდან მიღებული/გამოცემული აქტების, ისევე როგორც მათი მოქმედებისა და უმოქმედობის შემთხვევაში გასაჩივრების პროცედურები. გასაჩივრება შესაძლებელია როგორც თვითონ ადმინისტრაციულ ორგანოში ასევე სასამართლო ინსტანციაში.[329] რაც შეეხება რაიმე სპეციალურ ინსტიტუტს (დავების საბჭო), რომელიც მოცემული კატეგორიის საკითხებს განიხილავს, ასეთს საქართველოს კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს.

### ეფექტიანობა

#### 4.2 საჩივრებში აღნიშნული საკითხების გამოძიება

*რამდენად ქმედითია გასაჩივრების პროცედურა პრაქტიკაში?*

პროცედურული თვალსაზრისით, გასაჩივრება შესაძლებელია ზემდგომ ადმინისტრაციულ ორგანოში, ასეთის არსებობის შემთხვევაში, ან/და სასამართლოში კანონმდებლობით დადგენილი წესით. ერთჯერადი გასაჩივრების დროს მოქალაქის მხრიდან ხდება ადმინისტრაციული საჩივრის წარდგენა, რომლისთვისაც რაიმე განსაკუთრებული ფორმა არ არის დადგენილი, ხოლო სასამართლო ინსტანციაში საკითხის განხილვა იწყება სარჩელის წარდგენის მეშვეობით.[330] აღსანიშნავია ის გარემოება, რომ ადმინისტრაციული კატეგორიის დავების განხილვის დროს მოქმედებს ინკვიზიციურობის პრინციპი, რაც აძლევს საშუალებას მოსამართლეს თავისი

---

329 საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, თავი XIII. “ადმინისტრაციული წარმოება ადმინისტრაციულ საჩივართან დაკავშირებით”, https://goo.gl/sQQPgb და საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი, მუხლი 2. https://goo.gl/h1yuG1

330 საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი თავი VIII. “ადმინისტრაციული სამართალწარმოება პირველი ინსტანციის სასამართლოში”, https://goo.gl/KwLc49

ინიციატივით გამოითხოვოს და მიიღოს საქმისთვის მნიშვნელოვანი მტკიცებულებები. აღნიშნული პრინციპი სასამართლოს შესაძლებლობას აძლევს, ადმინისტრაციული კატეგორიის დავების შემთხვევაში, სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოების მიერ საქართველოს კანონმდებლობის შესაძლო დარღვევის არსებობისას, დამატებით საკუთარი შეხედულებით მოიპოვოს/გამოითხოვოს მნიშვნელოვანი მტკიცებულებები საქმის სრული განხილვისა და შესწავლის უზრუნველსაყოფად.

## თბილისი

თბილისის მერიის იურიდიული საქალაქო სამსახური, მისი დებულების თანახმად, იხილავს სამსახურში შემოსულ კორესპონდენციას, საჩივრებსა და მიმართვებს.[331] 2013-2015 წლების პერიოდში მერიაში შესული 2375 საჩივრიდან 53% (1266 საჩივარი) არ დაკმაყოფილდა, 12,5% (296 საჩივარი) კი სრულად ან ნაწილობრივ დაკმაყოფილდა.[332] გარდა ამისა, მოქალაქეებს შეუძლიათ მერიის გადაწყვეტილება სასამართლოში გაასაჩივრონ. 2010-2015 წლებში თბილისის საქალაქო სასამართლომ მერიის წინააღმდეგ წარმოებული სულ 1490 დავა განიხილა. აქედან, 14,2% (212 დავა) სრულად ან ნაწილობრივ დააკმაყოფილა, 45,5% (678 დავა) კი არ დააკმაყოფილა.[333] ამ სტატისტიკური ინფორმაციის საფუძველზე შეიძლება ვთქვათ, რომ გასაჩივრების პროცედურა პრაქტიკაში ქმედითია.

## ქუთაისი

ქუთაისის მერიიდან გამოთხოვილი ინფორმაციის თანახმად, 2014 წლის ივლისიდან დღემდე ქალაქ ქუთაისი მუნიციაპლიტეტის მერიაში მხოლოდ 5 საჩივარი შევიდა, მათგან 2 საჩივარი განუხილველი დარჩა, ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით გათვალისწინებულ მოთხოვნებთან შეუსაბამობის გამო, ხოლო დანარჩენი საჩივრები განხილულ იქნა უფლებამოსილი ორგანოს მიერ.[334]

რაც შეეხება ქუთაისის საქალაქო სასამართლოში გასაჩივრებულ ქუთაისის მერიის გადაწყვეტილებებს, 2015 წლის 15 ივლისის მდგომარეობით, სასამართლოში 6 ადმინისტრაციული სარჩელი შევიდა, საიდანაც 3 დაკმაყოფილდა, 2 არ დაკმაყოფილდა, 1

[331] "ქალაქ თბილისის მერიის იურიდიული საქალაქო სამსახურის დებულების დამტკიცების შესახებ" ქალაქ თბილისის მერის ბრძანება №28, 2010 წლის 24 დეკემბერი https://goo.gl/OmHDm0

[332] "საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს" მიმოწერა თბილისის მერიასთან

[333] "საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს" მიმოწერა თბილისის საქალაქო სასამართლოსთან

[334] "საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს" მიმოწერა ქუთაისის მერიასთან

კი მორიგებით დასრულდა. 2014 წელს 19 ადმინისტრაციული სარჩელიდან 5 სრულად, 3 კი ნაწილობრივ დაკმაყოფილდა, ხოლო 11 არ დაკმაყოფილდა. 2013 წელს 10 ადმინისტრაციული სარჩელიდან 4 სრულად, 2 კი ნაწილობრივ დაკმაყოფილდა, ხოლო 4 არ დაკმაყოფილდა. 2012 წელს 6 ადმინისტრაციული სარჩელიდან 2 დაკმაყოფილდა, 4 კი - არა. 2011 წელს 5 ადმინისტრაციული სარჩელიდან მხოლოდ 1 დაკმაყოფილდა, 4 კი არ დაკმაყოფილდა. 2010 წელს 13 ადმინისტრაციული სარჩელიდან 2 დაკმაყოფილდა, 11 - არა. [335] ამ სტატისტიკური ინფორმაციის საფუძველზე შეიძლება ვთქვათ, რომ გასაჩივრების პროცედურა პრაქტიკაში ქმედითია.

## ზუგდიდი

ზუგდიდის მერიაში 2014 წლის ივლისიდან, ანუ მისი დაარსებიდან 2015 წლის ივნისამდე საჩივრები არ შესულა. [336] ზუგდიდის რაიონულმა სასამართლომ ზუგდიდის მერიის წინააღმდეგ ერთი სარჩელი განიხილა, რომელშიც მოსარჩლე მოითხოვდა უძრავი ქონების კანონიერ მოსარგებლედ აღიარებას და ამ ქონების საკუთრებაში გადაცემას. ეს სარჩელი სასამართლომ ნაწილობრივ დააკმაყოფილა.[337]

---

[335] "საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს" მიმოწერა თბილისის საქალაქო სასამართლოსთან

[336] "საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს" მიმოწერა ზუგდიდის საქალაქო სასამართლოსთან

[337] "საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს" მიმოწერა ზუგდიდის საქალაქო სასამართლოსთან

# 5. აუდიტორული შემოწმება

## შესაძლებლობები

### 5.1 ადგილობრივი ხელისუფლების აუდიტორული შემოწმების მარეგულირებელი დებულებები

*რამდენად რეგულარულად ტარდება ადგილობრივი ხელისუფლების აუდიტი და რამდენად არსებობს სანქციების დაკისრების მარეგულირებელი სრულყოფილი დებულებები?*

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის შესაბამისად მუნიციპალიტეტის ორგანოების საქმიანობის კანონიერებისა და ეფექტურობის უზრუნველსაყოფად გათვალისწინებულია:[338]

- სახელმწიფო აუდიტი;
- დამოუკიდებელი აუდიტი;
- შიდა აუდიტი;

მუნიციპალიტეტის საქმიანობის სახელმწიფო აუდიტს ახორციელებს სახელმწიფო აუდიტის სამსახური "სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ" საქართველოს კანონით დადგენილი წესით.[339]

მუნიციპალიტეტის საკრებულოს გადაწყვეტილებით, არაუმეტეს წელიწადში ერთხელ, საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით, შეიძლება მოწვეულ იქნას დამოუკიდებელი აუდიტორი, რომელიც ჩაატარებს მუნიციპალიტეტის საქმიანობის დამოუკიდებელ აუდიტორულ შემოწმებას. დამოუკიდებელი აუდიტორის ანგარიში და დასკვნა წარედგინება საკრებულოს და ეგზავნება სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს. ასევე ის უნდა გამოქვეყნდეს საჯაროდ.

მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანოს მერიის/გამგეობის საქმიანობის შიდა აუდიტი ხორციელდება "სახელმწიფო შიდა ფინასური კონტროლის შესახებ" საქართველოს კანონისა[340] და მერიის/გამგეობის დებულების შესაბამისად. შიდა აუდიტის განმახორციელებელ სუბიექტს განსაზღვრავს საკრებულო მერიის/გამგეობის დებულებით გათვალისწინებული წესით.

"სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ" საქართველოს კანონის 31-ე მუხლის მე-5 პუნქტის მიხედვით, სახელმწიფო აუდიტის სამსახური საქართველოს პარლამენტს 2 წელიწადში ერთხელ წარუდგენს ანგარიშს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების ხარჯვასთან და შესრულებასთან დაკავშირებით განხორციელებული აუდიტების შესახებ. უკანასკნელი ასეთი ანგარიში სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა წარადგინა 2014 წელს. ეს ანგარიში ხელმისაწვდომია სამსახურის

---

338 ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, მუხლი 139. "მუნიციპალიტეტის ორგანოების საქმიანობის კანონიერებისა და ეფექტიანობის უზრუნველყოფა", https://goo.gl/2Vr79O

339 "სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ" საქართველოს კანონი https://goo.gl/dmqQrI

340 "საქართველოს კანონი სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ" https://goo.gl/QLja5E

ვებ-გვერდზე.[341] სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის უკანასკნელ ანგარიშში საუბარია თვითმმართველ ერთეულებში არსებულ ფინანსურ დარღვევა-ნაკლოვანებებზე, რომელთა საერთო რაოდენობა 102 მილიონ ლარზე მეტია.[342]

რაც შეეხება აუდიტორული შემოწმებების ხარისხს, „ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის შეფასების" 2015 წლის ანგარიშის თანახმად, სახელმწიფო აუდიტის სამსახური საქართველოს ანტიკორუფციული სისტემის ერთ-ერთ ყველაზე ძლიერ ინსტიტუტად ითვლება, თუმცა ამ უწყებაში კვლავ არსებობს პრობლემები კომპლექსური აუდიტორული შემოწმებების ჩატარების უნარის მქონე კადრების კუთხით.[343]

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ეფექტიანი მუშაობის მიუხედავად, მათ მიერ სამართალდამცავ ორგანოებში გადაგზავნილ მასალებზე პროკურატურის მხრიდან რეაგირება არადამაკმაყოფილებელია. სახელმწიფო აუდიტის სამასხურის მიერ გამოვლენილი დარღვევების შედეგად, პროკურატურამ ორი წლის განმავლობაში პასუხისგებაში მხოლოდ ერთი პირი მისცა. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა 2013, 2014 წლებსა და 2015 წლის 10 მარტამდე სისხლის სამართლის დანაშაულის ნიშნების შემცველი 133 აუდიტის ანგარიში გადაუგზავნა სამართალდამცავ ორგანოებს -123 ანგარიში პროკურატურას, ათი ანგარიში კი - შინაგან საქმეთა სამინისტროს ანტიკორუფციულ სააგენტოს. აქედან, 2013 და 2014 წლებში სამართალდამცავ ორგანოებს სულ დანაშაულის ნიშნების შემცველი 90 აუდიტის ანგარიში გადაეგზავნა, საიდანაც მხოლოდ ერთი პირი მიეცა პასუხისგებაში, მაშინ როდესაც გადაგზავნილ აუდიტის მასალებში იკვეთება მძიმე სისხლის სამართლის დანაშაულის ნიშნები, მათ შორის, სახელმწიფო ქონების გაფლანგვა, კორუფციული გარიგებები, უფლებამოსილების გადამეტება და ა.შ.[344]

## თბილისი

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა 2013 წელს ჩაატარა თბილისის მერიის მიერ გარე განათების პროგრამის ფარგლებში 2006-2010 წლებში გამოყენებული სახსრების შესაბამისობის აუდიტი,[345] საახალწლო დღესასწაულებთან დაკავშირებული ქალაქგაფორმების ღონისძიებებისათვის 2007-2010 წლებში თბილისის ბიუჯეტიდან გამოყოფილი სახსრების შესაბამისობის აუდიტი და ქალაქის გამწვანების ღონისძიებების

341 "სახელმწიფო აუდიტის ანგარიში 2012-2013 წლებში ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების ხარჯვასა და შესრულებასთან დაკავშირებით განხორციელებული აუდიტების შესახებ", სახელმწიფო აუდიტის სამსახური, http://goo.gl/0ub4wN

342 "სახელმწიფო აუდიტის ანგარიში 2012-2013 წლებში ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების ხარჯვასა და შესრულებასთან დაკავშირებით განხორციელებული აუდიტების შესახებ," გვ. 2 სახელმწიფო აუდიტის სამსახური, http://goo.gl/0ub4wN

343 "საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის შეფასება 2015", გვ. 125, საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო, http://goo.gl/owXP2J

344 "სახელმწიფო სახსრების გაფლანგვის შემთხვევების გამოძიება ყოვნდება - სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ 2013-2015 წლებში აღმოჩენილი დარღვევები", საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო, 4 ივნისი 2015 http://goo.gl/OCxbXh

345 "ქალაქ თბილისის მერიის მიერ გარე განათების პროგრამის ფარგლებში 2006-2010 წლებში გამოყენებული სახსრების შესაბამისობის აუდიტის ანგარიში", სახელმწიფო აუდიტის სამსახური, http://goo.gl/zeL5qc

პროგრამების ფარგლებში გაწეული საქმიანობის შესაბამისობის აუდიტი;[346] ხოლო 2014 წელს გამოაქვეყნა 2009-2011 წლებში თბილისის სატრანსპორტო ინფრასტრუქტურის მოწესრიგების ღონისძიებების ფარგლებში გაწეული საქმიანობის შესაბამისობის აუდიტის ანგარიში. [347] აუდიტორული ანგარიშები საჯაროა და ხელმისაწვდომია სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ვებ-გვერდზე.

თბილისის მერიის შიდა აუდიტისა და მონიტორინგის საქალაქო სამსახური ასევე რეგულარულად ატარებს მერიის საქმიანობის შემოწმებას. 2013-2015 წლებში ამ სამსახურმა განახორციელა 24 შიდა აუდიტორული შემოწმება და 21 მონიტორინგი. სამსახურის აუდიტორულ შემოწმებებს თან ახლავს დეტალური რეკომენდაციები და სამსახური რეკომენდაციების შესრულების ზედამხედველობასაც ახორციელებს. სამსახური მის მიერ ჩატარებული აუდიტების ანგარიშებს ასაჯაროებს მხოლოდ მერის ნებართვით.[348]

## ქუთაისი

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა 2013 წელს განახორციელა:

- თვითმმართველ ქალაქ ქუთაისის გამწვანების ღონისძიებების შესაბამისობის აუდიტი (2009-2011 წლები);[349]
- ქ. ქუთაისის მერიის მიერ გარე განათების და საახალწლო დღესასწაულებთან დაკავშირებული ქალაქგაფორმების ღონისძიებებისათვის 2008-2010 წლებში ქ. ქუთაისის ბიუჯეტიდან გამოყოფილი სახსრების გამოყენების შესაბამისობის აუდიტი;[350]
- ქ. ქუთაისის საგზაო ინფრასტრუქტურის განვითარების პროგრამის შესაბამისობის აუდიტი;[351]

346 “ქ. თბილისის მერიის მიერ 2009-2011 წლებში ქალაქის გამწვანების ღონისძიებების პროგრამების ფარგლებში გაწეული საქმიანობის შესაბამისობის აუდიტის ანგარიში”, სახელმწიფო აუდიტის სამსახური http://goo.gl/GEi09i

347 “ქ. თბილისის მერიის მიერ 2009-2011 წლებში ქალაქის სატრანსპორტო ინფრასტრუქტურის მოწესრიგების ღონისძიებების ფარგლებში გაწეული საქმიანობის შესაბამისობის აუდიტის ანგარიში”, სახელმწიფო აუდიტის სამსახური, http://goo.gl/lLkIEy

348 “ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიის შიდა აუდიტისა და მონიტორინგის საქალაქო სამსახურის დებულების დამტკიცების შესახებ” ქალაქი თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილება №14-25, 2014 წლის 14 ნოემბერი https://goo.gl/Kv0GDP

349 “თვითმმართველ ქალაქ ქუთაისის გამწვანების ღონისძიებების შესაბამისობის აუდიტი”, სახელმწიფო აუდიტის სამსახური http://goo.gl/rtnzfq

350 “ქ. ქუთაისის მერიის მიერ გარე განათების და საახალწლო დღესასწაულებთან დაკავშირებული ქალაქგაფორმების ღონისძიებებისათვის 2008-2010 წლებში ქ. ქუთაისის ბიუჯეტიდან გამოყოფილი სახსრების გამოყენების შესაბამისობის აუდიტი”, სახელმწიფო აუდიტის სამსახური http://goo.gl/2ob1am

351 “ქ. ქუთაისის საგზაო ინფრასტრუქტურის განვითარების პროგრამის შესაბამისობის აუდიტი”, სახელმწიფო აუდიტის სამსახური, http://goo.gl/gtpAik

- თვითმმართველ ქალაქ ქუთაისის მერიის საკუთრებაში არსებული ქონების პრივატიზებისა და სარგებლობის უფლებით გაცემის კანონიერების და მართლზომიერების შესაბამისობის აუდიტი (2009-2011 წწ.);[352]
- ქ. ქუთაისში საქართველოს პარლამენტის სასახლის მშენებლობისთვის განხორციელებული საქმიანობის, სახსრების მოპოვების და ხარჯვის მიზნობრიობის და კანონიერების დასადგენად ჩატარებული შეთანხმებული პროცედურების აუდიტის ანგარიში.[353]

ქუთაისის მუნიციპალიტეტის მერიის ინფორმაციით [354], სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს ქუთაისის მუნიციპალიტეტის მერიაში 2013 წლის შემდეგ შემოწმება არ ჩაუტარებია. 2013 წლამდე ჩატარებული აუდიტორული შემოწმებების შედეგად დამტკიცებული ანგარიშები განთავსებულია სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ვებ გვერდზე www.sao.ge და ხელმისაწვდომია ყველა დაინტერესებული პირისათვის.

ქუთაისის მერიაში ასევე ფუნქციონირებს ადმინისტრაციული სამსახურის დაქვემდებარებაში შემავალი შიდა აუდიტის განყოფილება, რომელიც ატარებს მერიის სტრუქტურული ქვედანაყოფებისა და მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებულ იურიდიულ პირებში სისტემური, შესაბამისობის, ეფექტიანობის, ფინანსური და ინფორმაციული ტექნოლოგიების აუდიტს.[355] მათი დასკვნები მერიის ვებგვერდზე განთავსებული არაა.

## ზუგდიდი

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს ზუგდიდში ჩატარებული აქვს “2012-2013 წლების ფინანსური ანგარიშგების ფინანსური აუდიტი.”[356] თუმცა იქიდან გამომდინარე, რომ ჩვენი ანგარიშის საკვლევი ობიექტები, ქალაქ ზუგდიდის მერია და საკრებულო, ჩამოყალიბდა მხოლოდ 2014 წლის ივლისში, მიზანშეწონილად არ მივიჩნიეთ 2012-2013 წლების საქმიანობის აუდიტის ანგარიშის მიგნებებზე დაყრდნობით შეგვეფასებინა ეს ინსტიტუტები.

ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის მერიის შიდა აუდიტის სამსახურს შემუშავებული აქვს საქმიანობის წლიური გეგმა, რომლის ფარგლებშიაც იგი წელიწადში ერთხელ მაინც

352 “თვითმმართველ ქალაქ ქუთაისის მერიის საკუთრებაში არსებული ქონების პრივატიზებისა და სარგებლობის უფლებით გაცემის კანონიერების და მართლზომიერების შესაბამისობის აუდიტი”, სახელმწიფო აუდიტის სამსახური http://goo.gl/M1OfgA

353 “ქ. ქუთაისში საქართველოს პარლამენტის სასახლის მშენებლობისთვის განხორციელებული საქმიანობის, სახსრების მოპოვების და ხარჯვის მიზნობრიობის და კანონიერების დასადგენად ჩატარებული შეთანხმებული პროცედურების აუდიტის ანგარიში”, სახელმწიფო აუდიტის სამსახური http://goo.gl/nQhrWz

354 ქუთაისის მერიის ვებგვერდი, http://goo.gl/q85Rql

355 “საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს” ინტერვიუ ქუთაისის ვიცე-მერ კონსტანტინე ქავთარაძესთან

356 “ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის 2012-2013 წლების ფინანსური ანგარიშგების ფინანსური აუდიტის ანგარიში”, სახელმწიფო აუდიტის სამსახური, http://goo.gl/SgaZG6

ამოწმებს კონკრეტული სამსახურის თუ არასამეწარმეო იურიდიული პირის საქმიანობას.[357]

## ეფექტიანობა

### 5.2 ადგილობრივი ხელისუფლების აუდიტის ეფექტიანობა

*რამდენად შედეგიანია ადგილობრივი ხელისუფლების აუდიტორული შემოწმებები?*

## თბილისი

თბილისის მერიის შიდა აუდიტისა და მონიტორინგის საქალაქო სამსახურის მიერ შესაძლო დანაშაულის ნიშნების არსებობის გამო სამართალდამცავ ორგანოებში 2013 წლის 1 იანვრიდან 2014 წლის 5 აგვისტომდე გადაგზავნილია 1 საქმე, ხოლო 2014 წლის 5 აგვისტოდან 2015 წლის 8 მაისამდე 21 საქმე. ამ საქალაქო სამსახურის მიერ ჩატარებული მონიტორინგის საფუძველზე, სამსახურებრივი გადაცდომისა და მერიის მიზნებთან შეუსაბამო ქმედებების გამო 2014 წლის 5 აგვისტოდან 2015 წლის 8 მაისამდე პერიოდში დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომად სამსახურიდან გათავისუფლების რეკომენდაცია გაიცა 30 თანამშრომელზე, ხოლო შენიშვნის გამოცხადების რეკომენდაცია 13 თანამშრომელზე. რეკომენდაციების აღსრულებასთან დაკავშირებით ზუსტი სტატისტიკა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს არ ჰქონდა, თუმცა მათ "საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოსთან" საუბარში განმარტეს, რომ რეკომენდაციების უმრავლესობა შემდგომში აღსრულდა.

რაც შეეხება სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს, 2012-2015 წლებში ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების აუდიტის დეპარტამენტმა ადგილობრივ თვითმმართველობებში 95 აუდიტი ჩაატარა. დამტკიცებული ანგარიშებიდან 88 გადაგზავნილია სამართალდამცავ ორგანოებში შემდგომი რეაგირების მიზნით. თუმცა, პროკურატურისა და შინაგან საქმეთა სამინისტროს ანტიკორუფციული სააგენტოს რეაქცია გადაგზავნილ მასალებზე არასათანადო იყო.[358] მაგალითად, გარე განათების პროგრამის აუდიტმა დაადგინა საბიუჯეტო რესურსების არაეკონომიური განკარგვა. მერია გაუმართლებლად დიდი ფასნამატით ახორციელებდა განათებასთან დაკავშირებულ შესყიდვებს. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა აუდიტის მასალები 2013 წლის 13 დეკემბერს გაუგზავნა შსს-ს ანტიკორუფციულ სააგენტოს, სადაც მიმდინარეობს ამ საკითხის მოკვლევა. ქალაქის გამწვანების ღონისძიებების აუდიტმა ასევე აღმოაჩინა საბიუჯეტო სახსრების არაეფექტიანი ხარჯვის შემთხვევები. ჯორჯ ბუშის ქუჩიდან თბილისის საერთაშორისო აეროპორტამდე გზის გამყოფი ზოლების სარწყავი სისტემის

---

[357] "საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს" ინტერვიუ ზუგდიდის მერიის შიდა აუდიტის სამსახურის უფროს გიორგი ჟვანიასთან, ზუგდიდი, 09/07/2015

[358] "სახელმწიფო სახსრების გაფლანგვის შემთხვევების გამოძიება ყოვნდება - სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ 2013-2015 წლებში აღმოჩენილი დარღვევები", საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო, 4 ივნისი 2015 http://goo.gl/OCxbXh

მოწყობისათვის დაიხარჯა 3.2 მილიონი ლარი, თუმცა განაპირა ზოლებზე სარწყავი სისტემა აუდიტის პერიოდში არ ფუნქციონირებდა. ეს ანგარიშიც ანტიკორუფციულ სააგენტოში 2013 წლის 13 დეკემბერს გადაიგზავნა, თუმცა, ამ შემთხვევაშიც, მოკვლევა ჯერ კიდევ მიმდინარეობს.

## ქუთაისი

ქუთაისის ვიცე-მერის ინფორმაციით, ქუთაისის მერიას ადმინისტრაციულ სამსახურში აქვს აუდიტის განყოფილება. აუდიტის მსვლელობისთვის საჭირო ხარჯების უზრუნველყოფა ადმინისტრაციული ხარჯებიდან ხდება. ვიცე-მერის შეფასებით, აუდიტის განყოფილებას საკმარისად აქვს თანხა გამოყოფლი ადმინისტრაციული სამსახურის ბიუჯეტში.[359]

როგორც მერიაში განმარტავენ, 2014 წელს შიდა აუდიტის სამასხურმა  რამდენიმე ორგანიზაცია შეამოწმა. ქუთაისის მერიამ მოისმინა იმ შპს-ების ანგარიშები, რომლებიც უწყების 50%-ზე მეტი წილობრივი მონაწილეობით არიან დაფუძნებული და აქედან 5 შპს-ს შემთხვევაში გადაწყდა, რომ აუცილებელი იყო აუდიტის ჩატარება. მათივე ინფორმაციით, პარალელურ რეჟიმში ხდება  მერიის დაქვემდებარებაში მყოფი ა(ა)იპ-ების შემოწმება. ქუთაისის ვიცე-მერის თქმით, წლის ბოლომდე ყველა იმ შპს-ს შემოწმება იგეგმება, სადაც რაიმე დარღვევა გამოიკვეთა, ასევე შემოწმდება ყველა ა(ა)იპ.[360]

რაც შეეხება მერიის კონკრეტულ სამსახურებს ან პროგრამებს, ისინი შიდა აუდიტის სამსახურს არ შეუმოწმებია, თუმცა მერიაში განმარტავენ, რომ ამ ეტაპზე უწყებაში სახელმწიფო აუდიტის სამსახური კულტურის და სპორტის სფეროში საბიუჯეტო პროგრამების და შესაბამისი სფეროს ა(ა)იპ-ების აუდიტს ატარებს. მათი ინფორმაციით, შემოწმება ეხება 2013-2014 წლებს.[361]

## ზუგდიდი

ზუგდიდის მერიის ინფორმაციით, უწყებაში ფუნქციონირებს შიდა აუდიტის სამსახური, რომელიც მუნიციპალური სამსახურებისა და არასამეწარმეო იურიდიული პირების საქმიანობის შიდა აუდიტსა და ინსპექტირებას ახორციელებს. ამ ეტაპისათვის ზუგდიდის მერიის შიდა აუდიტის სამსახური, რაიმე სახის დარღვევის აღმოჩენის

[359] "საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს" ინტერვიუ ქუთაისის ვიცე-მერ კონსტანტინე ქავთარაძესთან
[360] "საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს" ინტერვიუ ქუთაისის ვიცე-მერ კონსტანტინე ქავთარაძესთან
[361] "საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს" ინტერვიუ ქუთაისის ვიცე-მერ კონსტანტინე ქავთარაძესთან

შემთხვევაში, გასცემს რეკომენდაციებს ან/და მიმართავს დაწესებულების ხელმძღვანელს დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომების გამოყენების თაობაზე. დღემდე გამოვლენილი დარღვევების საერთო რიცხვი ათს არ აღემატება.[362]

როგორც ქალაქის მერიაში განმარტეს, ზუგდიდის მერიის შიდა აუდიტის სამსახურს შემუშავებული აქვს საქმიანობის წლიური გეგმა, რომლის ფარგლებშიაც იგი წელიწადში ერთხელ მაინც ამოწმებს კონკრეტული სამსახურის თუ არასამეწარმეო იურიდიული პირის საქმიანობას.[363]

---

362 "საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს" ინტერვიუ ზუგდიდის მერიის შიდა აუდიტის სამსახურის უფროს გიორგი ჟვანიასთან, ზუგდიდი, 09/07/2015

363 "საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს" ინტერვიუ ზუგდიდის მერიის ადმინისტრაციული სამსახურის საზოგადოებასთან ურთიერთობის განყოფილების უფროს მაია ღუბელაძესთან

# 6. ადგილობრივი ხელისუფლების კონტროლი

## შესაძლებლობები

### 6.1 ადგილობრივი ხელისუფლების ზედამხედველობის კომპეტენცია

*რამდენად გააჩნია ცენტრალურ ხელისუფლებას საჭირო რესურსები ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობაზე ზედამხედველობის ფუნქციის ეფექტურად შესასრულებლად?*

საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციაში არსებობს რეგიონებსა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებთან ურთიერთობების დეპარტამენტი, რომელიც, დებულების თანახმად, თავისი კომპეტენციის ფარგლებში, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს მიერ მიღებულ ნორმატიულ აქტებზე სამართლებრივი ზედამხედველობის განხორციელებაში მთავრობას დახმარებას უწევს.[364]

პარლამენტში რეგიონული პოლიტიკის და თვითმმართველობის კომიტეტი ახორციელებს საკანონმდებლო საქმიანობას ადგილობრივი თვითმმართველობის და რეგიონული პოლიტიკის მიმართულებით. კომიტეტის დებულების თანახმად, ისინი თავიანთი გამგებლობის სფეროში მიღებული საკანონმდებლო აქტების, დადგენილებებისა და სხვა გადაწყვეტილებების შესრულებაზე საპარლამენტო კონტროლს ახორციელებენ.[365]

„საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის შეფასების“ 2015 წლის ანგარიშის თანახმად, მთავრობას და პარლამენტს გამართულად ფუნქციონირებისთვის საკმარისი რესურსები და უფლებამოსილებები აქვთ.[366]

364 “საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციის რეგიონებსა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებთან ურთიერთობების დეპარტამენტის დებულების დამტკიცების თაობაზე” პრემიერ-მინისტრის ბრძანება № 41 http://goo.gl/wXzz3I

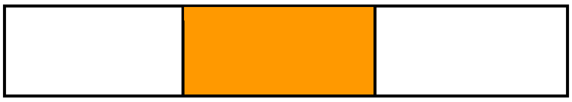
365 “საქართველოს პარლამენტის რეგიონული პოლიტიკის და თვითმმართველობის კომიტეტის დებულება”, საქართველოს პარლამენტი, http://goo.gl/PiAWQA

366 “საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის შეფასება 2015”, საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო, http://goo.gl/owXP2J

## ეფექტიანობა

### 6.2 ადგილობრივი ხელისუფლების ზედამხედველობის ეფექტიანობა

*რამდენად ქმედითად ასრულებს ცენტრალური ხელისუფლება ადგილობრივი ხელისუფლების ზედამხედველობის ფუნქციას?*



სამართალდამცავ ორგანოებს საკმარისი ადამიანური და ფინანსური რესურსები აქვთ იმისთვის, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში მომხდარ სამართალდარღვევებზე სათანადო რეაგირება მოახდინონ. ისინი აღნიშნულ ფუნქციას საკმაოდ ეფექტიანად ასრულებენ, რაზეც კორუფციული დანაშაულისთვის დაკავებულ პირთა სტატისტიკა და რამდენიმე გახმაურებული შემთხვევაც მიანიშნებს.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური ვალდებულია, ორ წელიწადში ერთხელ ჩაატაროს ადგილობრივი თვითმმართველობების აუდიტი და გამოვლენილი დარღვევა-ნაკლოვანებებზე გასცეს რეკომენდაციები [367] . აუდიტის სამსახური საჭიროების შემთხვევაში საკუთარ დასკვნას რეაგირებისთვის პროკურატურასაც უგზავნის. სახელმწიფო აუდიტის სამსახური მასზე დაკისრებულ მოვალეობას თავს საკმაოდ კარგად ართმევს, რაზეც ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემების 2015 წლის შეფასებაც მეტყველებს. [368] თუმცა, მეორე მხრივ, სამართალდამცავი ორგანოები მათ დასკვნებზე რეაგირებას აყოვნებენ.[369]

ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოები და პარლამენტი აქტიურობით არ გამოირჩევიან ანტიკორუფციულ საკითხებზე ადგილობრივი ხელისუფლებისთვის ტრენინგების, კონსულტაციებისა და ტექნიკური მხარდაჭერის უზრუნველყოფის თვალსაზრისითა. თუმცა, საყურადღებოა, რომ 2015 წელს დამტკიცებული ანტიკორუფციული საბჭოს სამოქმედო გეგმით ხელისუფლებას საგანმანათლებლო და საინფორმაციო კამპანიების განხორციელების ვალდებულება აქვს აღებული.[370]

საქართველოში კვლავ არ არსებობს დამოუკიდებელი ანტიკორუფციული ორგანო, რომელიც ადგილობრივი და ცენტრალური ხელისუფლების კეთილსინდისიერი საქმიანობისა და ანტიკორუფციული პოლიტიკის ზედამხედველობას უზრუნველყოფდა. ასეთი ორგანოს შექმნამ შეიძლება გააუმჯობესოს ადგილობრივ ხელისუფლებაში კეთილსინდისიერების მხრივ არსებული მდგომარეობა.

---

[367] "სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ" საქართველოს კანონის 31-ე მუხლის მე-5 პუნქტი https://goo.gl/dmqQrI

[368] "საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის შეფასება 2015", საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო, http://goo.gl/owXP2J

[369] "სახელმწიფო სახსრების გაფლანგვის შემთხვევების გამოძიება ყოვნდება - სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ 2013-2015 წლებში აღმოჩენილი დარღვევები", საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო, 4 ივნისი 2015 http://goo.gl/OCxbXh

[370] ანტიკორუფციული სტრატეგიის განხორციელების 2015-2016 წლების სამოქმედო გეგმა, http://goo.gl/keMB4T

# 7. კორუფციის ფაქტების გამოძიება და გამოვლენა

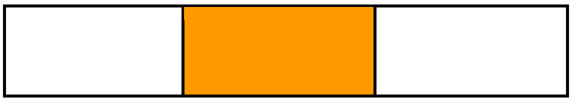
## შესაძლებლობები

### 7.1 კორუფციის ფაქტების გამოძიებისა და გამოვლენის კომპეტენცია

*რამდენად არსებობს კორუფციის ფაქტების დამოუკიდებლად გამოძიებისა და გამოვლენის შესაძლებლობები ადგილობრივ დონეზე?*

საქართველოში არ არსებობს დამოუკიდებელი სახელმწიფო ანტიკორუფციული უწყება. ასევე, არ არსებობს ადგილობრივი ანტიკორუფციული ორგანოები თვითმმართველ ერთეულებში. საგამოძიებო ფუნქციები აქვთ ანტი-კორუფციულ დეპარტამენტებს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურსა[371] და მთავარ პროკურატურაში.[372]

## თბილისი



ნაციონალური და ადგილობრივი მედია აქტიურად არის დაინტერესებული კორუფციისა და ნეპოტიზმის ფაქტების გამოძიებით ადგილობრივ დონეზე თბილისის მერიასა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში. მედია ფართოდ აშუქებდა 2012-2014 წლებში მერიის თანამშრომლების მასობრივ დათხოვნას,[373] ვაკანტური პოზიციების დასაკავებლად გამოცხადებული კონკურსის მიმდინარეობას,[374] მერიის შესყიდვების საეჭვო გარემოებებსა[375] და გაუმჭვირვალე საკადრო პოლიტიკას.[376]

371 “საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ანტიკორუფციული სააგენტოს (დეპარტამენტი) დებულების დამტკიცების შესახებ” საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსის ბრძანება №9, 2015 წლის 1 აგვისტო, https://goo.gl/bDKFKH

372 “საქართველოს მთავარი პროკურატურის საგამოძიებო ნაწილის (დეპარტამენტი) დებულების დამტკიცების შესახებ” იუსტიციის მინისტრის ბრძანება №64, 2015 წლის 13 თებერვალი https://goo.gl/wNK7E4

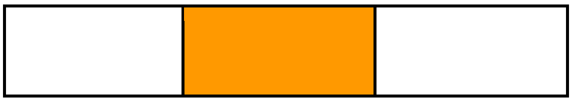
373 "თბილისის მერიის თანამშრომლები სამსახურიდან დათხოვნის მოტივად პოლიტიკურ შეხედულებებს ასახელებენ", ნეტგაზეთი, http://goo.gl/iOIstG; “თბილისის მერიის სამი ყოფილი თანამშრომელი მერიის შენობაში შესვლას ითხოვს”, ინტერპრესნიუსი, http://goo.gl/NOvZDX; “პოლიტიკური წმენდა თუ უწყების კვალიფიციური კადრებით შევსება - თბილისის მერიას თანამშრომელთა ნაწილი უჩივის”, საზოგადოებრივი მაუწყებლის პირველი არხი, http://goo.gl/tBY1MI; “ყოფილი თანამშრომლების აქცია თბილისის მერიასთან”, საზოგადოებრივი მაუწყებლის პირველი არხი, http://goo.gl/Td6drK

374 “ჩატარდება თუ არა ატესტაცია მერიაში არასამთავრობო დამკვირვებლების გარეშე”, ნეტგაზეთი, http://goo.gl/1s5pLC

375 “კორუფცია თბილისის მერიაში”. ტელეკომპანია მაესტრო, http://goo.gl/2oPIvU

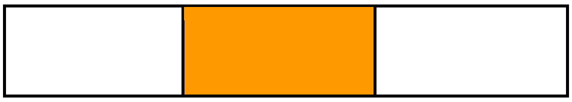
376 “კორუფციული გარიგებები და ვაკანტური პოსტები - რა ხდება თბილისის მერიაში?”, საზოგადოებრივი მაუწყებლის პირველი არხი, http://goo.gl/4oRmRK; “განსხვავებული აქცენტები: კორუფციისა და ნეპოტიზმის ნიშნები თბილისის მერიაში”, ტელეკომპანია რუსთავი 2, http://goo.gl/w7zNLO; "გაერთიანებული დემოკრატიული მოძრაობა" თბილისის მერიაში ნეპოტიზმის ფაქტებზე საუბრობს”, ინტერპრესნიუსი, http://goo.gl/KFUpZf

## ქუთაისი



მედიას რაიმე კორუფციული ფაქტი ქუთაისის მუნიციპალიტეტში არ გამოუვლენია, თუმცა ამ თემისადმი ინტერესი არსებობს. ადგილობრივი მედია და არასამთავრობო ორგანიზაციები აქტიურად აკვირდებოდნენ და აშუქებდნენ ქუთაისის მერიაში მიმდინარე მოვლენებს 2012 წლის ოქტომბრის საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ, მათ შორის უწყებაში მიმდინარე რეორგანიზაციის, თანამშრომელთა დათხოვნისა და სამსახურში აყვანის პროცესებს.

## ზუგდიდი

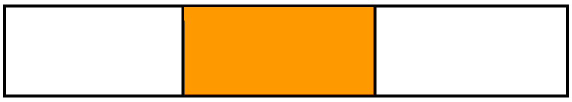


ქალაქ ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის საკრებულოსა და მერიაში კორუფციის რაიმე ფაქტი არ დაფიქსირებულა, თუმცა ადგილობრივი მედია ასეთი საკითხების გაშუქებით დაინტერესებულია. ადგილობრივი მედიით აქტიურად შუქდებოდა ზუგდიდის საკრებულოსა და მერიაში მიმდინარე პროცესები, ადგილობრივ ხელისუფლებაში ნეპოტიზმისა და ფავორიტიზმის შესაძლო შემთხვევები,[377] საჯარო მოხელეების მწვავე პოლიტიკურ დაპირისპირებაში მონაწილეობის ფაქტები[378] და ა.შ.

## ეფექტიანობა

### 7.2 კორუფციის ფაქტების ქმედითად გამოძიება და გამოვლენა

*რამდენად რეალურად ხდება პრაქტიკაში ადგილობრივ თვითმმართველობებში დაფიქსირებული კორუფციის ფაქტების გამოძიება და გამოვლენა?*



მიუხედავად იმისა, რომ ჟურნალისტები დაინტერესებულები არიან კორუფციის საკითხებით ადგილობრივ თვითმმართველობებში, მათ საკუთარი გამოძიების საშუალებით არ გამოუვლენიათ კონკრეტული კორუფციის ფაქტები. ისინი ძირითადად აშუქებენ ოპოზიციონერი პოლიტიკოსების განცხადებებს და არასამთავრობო

377 “ნეპოტიზმი და პარტიული ნიშნით დანიშვნები ზუგდიდის მერიაში”, ლაივპრესი, http://goo.gl/MUN2Sn

378 “საპროტესტო აქციის მონაწილე საჯარო მოხელეები დაპირისპირებაზე, პასუხისმგებლობასა და მოლოდინზე”, ლაივპრესი http://goo.gl/vBCQlT

ორგანიზაციების მიგნებებს კორუფციის კუთხით. ზოგადად, საჯარო სამსახურში კორუფციის ფაქტების გამოძიება და გამოვლენა ეკისრება საქართველოს პროკურატურისა და შინაგან საქმეთა სამინისტროს ანტიკორუფციულ უწყებებს. თუმცა ეს სამსახურები არ აწარმოებენ ადგილობრივ თვითმმართველობებში კორუფციის ბრალდებით დაკავებულთა სტატისტიკური მონაცემების აღრიცხვას და მხოლოდ ზოგადად კორუფციის ბრალდებით მთელი ქვეყნის მასშტაბით დაკავებულთა სტატისტიკა გააჩნიათ. შესაბამისად, უცნობია, თუ რამდენი გამოძიება დაიწყო და დასრულდა გასულ წელს ადგილობრივ თვითმმართველობებში და ამ უწყებებში დასაქმებულ რამდენ პირს შეეფარდა სისხლის სამართლის პასუხისმგებლობა. თუმცა ამავდროულად უნდა აღინიშნოს, რომ მედიის ყურადღების ცენტრში მოექცა თბილისის მერიასა და გამგეობებში 2015 წელს რამდენიმე მაღალჩინოსანის დაკავება ქრთამის აღების ბრალდებით.[379] რაც შეეხება კორუფციასთან ბრძოლის ზოგად სტატისტიკას, ქვეყნის მასშტაბით 2010-2015 წლებში, მიმდინარე წლის 19 მაისის მდგომარეობით, მთავარმა პროკურატურამ სულ 1589 კორუფციულ და სამოხელეო დანაშაულზე დაიწყო სისხლის სამართლებრივი დევნა. კერძოდ, 2010 წ. - 469, 2011 წ. - 311, 2012 წ. - 170, 2013 წ. - 319, 2014 წ. - 238 და 2015 წ. (მაისის მდგომარეობით) - 82 დანაშაულზე დაიწყო დევნა.[380]

---

379 შსს-ს ანტიკორუფციულმა სააგენტომ განსაკუთრებით დიდი ოდენობით ქრთამის აღების ფაქტზე თბილისის მერიის ზედამხედველობის სამსახურის აპარატის უფროსი დააკავა, შსს-ს ვებგვერდი http://goo.gl/eJPYTh; ანტიკორუფციულმა სააგენტომ საბურთალოს რაიონის გამგეობის უფროსი სპეციალისტი ქრთამის აღების ფაქტზე დააკავა, შსს-ს ვებგვერდი http://goo.gl/Cg51dH შსს-ს ანტიკორუფციულმა სააგენტომ ქრთამის აღების ფაქტზე ვაკის რაიონის გამგებლის მოადგილე დააკავა, შსს-ს ვებგვერდი http://goo.gl/TPcBkK

380 "საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს" მიმოწერა საქართველოს მთავარ პროკურატურასთან

# 8. ანტიკორუფციული ცნობიერების ამაღლება და ადვოკატირება

## შესაძლებლობები

### 8.1 ანტიკორუფციული ცნობიერების ამაღლებისა და ადვოკატირების შესაძლებლობები

*რამდენად არსებობს კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის საკითხებში საგანმანათლებლო ღონისძიებების, საჯარო ინფორმაციის მიწოდებისა და ადვოკატირების საშუალებები ადგილობრივ დონეზე?*

ადგილობრივი თუ ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის საკითხებში საგანმანათლებლო ღონისძიებები ან საჯარო ინფორმაციის მიწოდება ნაკლებად ხდება. არ არსებობს ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლებისთვის გამიზნული საჯარო საგანმანათლებლო კამპანიები და სასწავლო კურსები ამ მიმართულებით. ამ კუთხით მხოლოდ ისაა აღსანიშნავი, რომ ანტიკორუფციული საბჭოს 2015-2016 წლის სამოქმედო გეგმაში ერთ-ერთი პრიორიტეტია საზოგადოების ცნობიერების ამაღლება კორუფციის პრევენციის მიზნით. აღნიშნული მიზნის მისაღწევად იგეგმება საინფორმაციო კამპანიაც, თუმცა არ არის დაკონკრეტებული, თუ რა ღონისძიებებს მოიცავს იგი.[381] ასევე უნდა ითქვას, რომ საჯარო სამსახურის ბიურო გეგმავს საჯარო მოხელეებისთვის ტრენინგების ჩატარებას მამხილებელთა დაცვის ინსტიტუტის შესახებ. თუმცა ეს კამპანიები მიმართულია უფრო ვრცელ აუდიტორიაზე და უცნობია, მოიცავს თუ არა ისინი კონკრეტულად თბილისის, ქუთაისის ან ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის საჯარო უწყებებში დასაქმებულ პირებს.

თავად თბილისის, ქუთაისის და ზუგდიდის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები ანტიკორუფციულ აქტივობებში ჩართული არ არიან და არც იქ დასაქმებულ საჯარო მოხელეებს მიუღიათ რაიმე მსგავს საგანმანათლებლო აქტივებაში მონაწილეობა.

ანტიკორუფციული საკითხების თაობაზე ცნობიერების ამაღლების კუთხით ბევრად უფრო აქტიურია სამოქალაქო საზოგადოება. მაგალითად, "საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველომ" ცნობიერების ამაღლების არაერთი კამპანია ჩაატარა კორუფციასთან ბრძოლის თემებზე, მათ შორის საჯარო სამსახურში ნეპოტიზმის წინააღმდეგ.[382] ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI) ასევე ახორციელებს საგანმანათლებლო ღონისძიებებს კარგი მმართველობის საკითხების შესახებ.[383]

---

381 ანტიკორუფციული სტრატეგიის განხორციელების 2015-2016 წლების სამოქმედო გეგმა, http://goo.gl/keMB4T

382 „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო" საჯარო სამსახურში ნეპოტიზმის კრიმინალიზების ინიციატივით გამოდის", საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო http://goo.gl/t8tXDW

383 IDFI-ის მიერ ჩატარებული ცნობიერების ამაღლების აქტივობები 2014 წელს, ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი, https://goo.gl/gANA5N

## ეფექტიანობა

### 8.2 ანტიკორუფციული ცნობიერების ამაღლებისა და ადვოკატირების ეფექტიანობა

*რამდენად მიიღწევა წარმატებები კორუფციასთან ბრძოლის საკითხში ადგილობრივ დონეზე საგანმანათლებლო საქმიანობის, საჯარო ინფორმაციის მიწოდებისა და ადვოკატირების გზით?*

იქიდან გამომდინარე, რომ კორუფციასთან ბრძოლის საკითხში ადგილობრივ დონეზე საგანმანათლებლო საქმიანობები არ ხორციელდება, არ არსებობს ამ მხრივ გახმაურებული და წარმატებული მაგალითებიც.

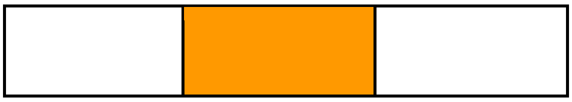
# 9. სოციალური ანგარიშვალდებულება

## შესაძლებლობები

### 9.1 სოციალური ანგარიშვალდებულების შესაძლებლობები

*რამდენად აქტიურად ახდენენ არასამთავრობო ორგანიზაციები სოციალური ანგარიშვალდებულების ხელშეწყობას ადგილობრივი ხელისუფლების ანგარიშვალდებულების უზრუნველსაყოფად?*

## თბილისი



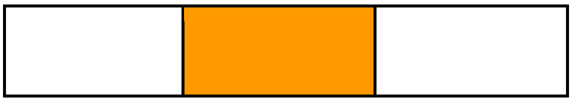
სამოქალაქო საზოგადოება ადგილობრივ დონეზე ძირითადად დაინტერესებულია კულტურული მემკვიდრეობის, ურბანული დაგეგმარებისა და გამწვანების საკითხებით. ეს თემები ირიბად მაინც დაკავშირებულია კორუფციის რისკებთან.[384] ამავდროულად, ინფორმაციის თავისუფლების და კორუფციის მიმართულებით მომუშავე სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები პერიოდულად აქვეყნებენ ინფორმაციას ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ხარჯების შესახებ, სადაც, ძირითადი ყურადღება ეთმობა მათ მიზნობრიობას, ასევე სახელფასო ანაზღაურების, პრემიების და დანამატების მიზნით გაცემული თანხის ოდენობას.[385] საზოგადოების ინფორმირების და ადგილობრივ თვითმმართველობაში მოქალაქეების ჩართულობის გაზრდის გზით არასამთავრობო ორგანიზაციები ადგილობრივი ხელისუფლების საზოგადოების წინაშე ანგარიშვალდებულებას უზრუნველყოფენ, თუმცა მათი მცდელობები ჯერ კიდევ არაა საკმარისი.

---

384 ასეთ მაგალითებად შეიძლება განვიხილოთ გუდიაშვილის მოედნის (იხ. "გუდიაშვილის მოედნის გადასარჩენად აქცია განახლდება", ნეტგაზეთი, http://goo.gl/rM9Ocx). ვაკის პარკის (იხ. "სასტუმრო ჟანგბადს არ გამოყოფს" - აქცია ვაკის პარკში მშენებლობის წინააღმდეგ", ლიბერალი, http://goo.gl/l3cKl7), მირზა შაფის (იხ. "მირზა შაფი - პროექტი, „ჯაჭვური რეაქციის" ეფექტით", რადიო თავისუფლება, http://goo.gl/RvGmxH) და სხვა საკითხებთან დაკავშირებული სამოქალაქო აქტივიზმი

385 მაგალითად, ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის კვლევები თბილისის მერიასა და საკრებულოში პრემიების ოდენობაზე და სხვა საკითხებზე: "თბილისის საკრებულოს წევრები ხელფასის 300%-ის ოდენობის პრემიას იღებდნენ" - https://goo.gl/EE9MS0; "თბილისის მერიის 2013-2014 წლების ხარჯები" - https://goo.gl/TW7i8M

## ქუთაისი

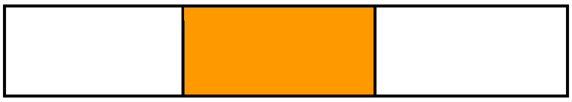


ქუთაისის მერიისა და საკრებულოს საქმიანობა ადგილობრივი არასამთავრობო ორგანიზაციების დაკვირვების ძირითადი საგანია.

ქუთაისში მოქმედი ადგილობრივი არასამთავრობო ორგანიზაციების გარდა, ქალაქში რეგიონული წარმომადგენლობა ჰყავს „საერთაშორისო გამჭვირვალობა-საქართველოს,“ “საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციას” (GYLA), “სამართლიანი არჩევნების და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოებას” (ISFED). სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მონიტორინგთან ერთად მათ ასევე პერიოდულად სთავაზობენ რეკომენდაციებს სხვადასხვა საკითხთან დაკავშირებით, მონაწილეობენ მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის განხილვის პროცესში, აქვეყნებენ მუნიციპალიტეტის საქმიანობის შესახებ კვლევებს, ჩართული არიან შეხვედრებსა და განხილვებში, სადაც არასამთავრობო ორგანიზაციების წარმომადგენლები და მერი/მერიის სამსახურის უფროსები ქალაქში არსებულ პრობლემებზე მსჯელობენ.

ყოველი თვის ბოლოს იმართება ქალაქში მოქმედი არასამთავრობო ორგანიზაციების შეკრება, რომელსაც ამავდროულად ესწრება მერიის წარმომადგენელიც. აღნიშნული შეხვედრის ფარგლებში ერთი მხრივ განიხილება ის საკითხები, რომელიც პრობლემურია ქუთაისის მუნიციპალიტეტის ფარგლებში და მეორეს მხრივ ხდება იმის პრეზენტაცია, თუ რას აკეთებს ესა თუ ის ორგანიზაცია აღნიშნული პრობლემის მოგვარების მიზნით. ორგანიზაციების მიერ განხორციელებული მონიტორინგის ან პროექტების საფუძველზე მიმდინარებს მოლაპარაკებები მუნიციპალიტეტის მერიასა და საკრებულოსთან, რომლებსაც ასევე წარედგინებათ რეკომენდაციები. აღნიშნული აქტივობები მიზნად ისახავს ადგილობრივი ხელისუფლების ანგარიშვალდებულობის უზრუნველყოფას.

## ზუგდიდი



ზუგდიდში ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობის მონიტორინგს რამდენიმე ორგანიზაცია ახორციელებს, მათ შორის „საერთაშორისო გამჭვირვალობა-საქართველოს“ ზუგდიდის რეგიონული წარმომადგენლობა. რამდენიმე არასამთავრობო ორგანიზაცია უშუალოდ მერიასთან მუშაობს ისეთ საკითხებზე, როგორიცაა მუნიციპალური სოციალური დახმარების პროგრამების გაუმჯობესება, საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვრმობა, მოქალაქეთა ჩართულობა და მუნიციპალიტეტის საქმიანობის თაობაზე

ცნობიერების ამაღლება. ასეთ ორგანიზაციებს შორის შეიძლება გამოიყოს „სამოქალაქო მონიტორინგისა და კვლევების ცენტრი“, „ასოციაცია დეა“, „ასოციაცია ათინათი“ და სხვა. არასამთავრობოები ასევე ადვოკატირებას უწევენ შშმ პირთა და იძულებით გადაადგილებულ პირთა საჭიროებებს. მაგალითად, ასოციაცია „ჰანგის“ ინიციატივით მერიასთან დაფუძნდა საზოგადოებრივი საბჭო, რომელიც ზუგდიდის მერიას პერიოდულად აწვდის რეკომენდაციებს სხვადასხვა საკითხზე.

## ეფექტიანობა

### 9.2 სოციალური ანგარიშვალდებულების ეფექტიანობა

*რამდენად წარმატებით უზრუნველყოფს არასამთავრობო ორგანიზაციების მიერ წამოყენებული სოციალური ანგარიშვალდებულების ინიციატივები ადგილობრივი ხელისუფლების ანგარიშვალდებულებას?*

## თბილისი

ადგილობრივი თვითმმართველობა ნაკლებად რეაგირებს სამოქალაქო საზოგადოების ინიციატივებზე. ადგილობრივი თვითმმართველობის ხელმძღვანელობის მხრიდან ამგვარი ინიციატივების შედეგად გადაწყვეტილებების მიღების და პოლიტიკის შეცვლის შემთხვევები ძალიან იშვიათია. ბოლო პერიოდში საზოგადოების ნაწილი აქტიურად ითხოვდა დედაქალაქში რამდენიმე მნიშვნელოვანი პროექტის შესახებ უფრო ფართო კონსულტაციას და მათი განხორციელების ალტერნატიული გზების განხილვას, თუმცა საკრებულომ მათი ეს მოთხოვნა არ გაითვალისწინა. ასეთი მაგალითია “პანორამა თბილისის”[386] და “მირზა შაფის”[387] პროექტებთან დაკავშირებით საკრებულოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები, როდესაც მათ უარი თქვეს პროექტების განხილვის გადადებაზე.

---

386 "პანორამა თბილისისთვის" საჭირო ტერიტორიის ნაწილს ლანდშაფტური ზონის სტატუსი შეეცვალა”, ლიბერალი, http://goo.gl/4NYved; “საკრებულო და რეკრეაციული ზონების სტატუსი”, 24 საათი, http://goo.gl/ukU1V9

387 “თბილისის საკრებულომ მირზა შაფის პროექტს მხარი დაუჭირა”, ნეტგაზეთი, http://goo.gl/gt2nol

## ქუთაისი

ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლები არასამთავრობო ორგანიზაციების მიერ წამოყენებულ ინიციატივებს ნაკლები ყურადღებით ეკიდებიან, თუმცა არსებობს წარმატებული თანამშრომლობის გარკვეული მაგალითებიც.

„საერთაშორისო გამჭვირვალობა-საქართველომ" სხვა არასამთავრობო ორგანიზაციებთან ერთად მიმართა საკონკურსო საატესტაციო კომისიას, რათა 2015 წელს ჩატარებულ ატესტაციისა და კონკურსების გასაუბრების ეტაპზე შესაძლებელი ყოფილიყო აღნიშული არასამთავრობო ორგანიზაციების დასწრება. ეს მიმართვა მხოლოდ ნაწილობრივ დაკმაყოფილდა (ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში საჭირო იყო კონკურსანტის თანხმობა გასაუბრებაზე დასწრებასთან დაკავშირებით), რამაც შეამცირა პროცესის გამჭვირვალობა და შეზღუდა სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების შესაძლებლობა, სრულყოფილად მიედევნებინათ თვალი მუნიციპალიტეტში მიმდინარე მნიშვნელოვანი საკითხისთვის.

მეორე მხრივ, ქუთაისის მერიამ გაითვალისწინა მოთხოვნა ადმინისტრაციულ შენობაში საჯარო ინფორმაციის დაფის განთავსების შესახებ. ადგილობრივ ხელისუფლებასა და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს შორის წარმატებული თანამშრომლობის მაგალითები აღინიშნება, მაგალითად, შშმ პირთა საკითხებთან დაკავშირებითაც.[388]

## ზუგდიდი

ზუგდიდის საკრებულოს თავმჯდომარის ინფორმაციით, NDI-მა ქალაქ ზუგდიდის ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობა, კერძოდ, წარდგენილი ანგარიშები, ჩატარებული საჯარო განხილვები, ანგარიშვალდებულება და საჯაროობა მოქალაქეებთან ურთიერთობის წარმატებულ მაგალითად დაასახელა.[389] საკრებულოს ოპოზიციის წარმომადგენლმა კი სამოქალაქო სექტორთან კიდევ უფრო აქტიური კომუნიკაციის საჭიროებას გაუსვა ხაზი.[390] მერიაში აღნიშნავენ, რომ სხვადასხვა მხარესთან კონსულტაციების შედეგად მიღებულ ინფორმაციას ითვალისწინებენ, რის მაგალითადაც ბიუჯეტის განხილვის და დამტკიცების პროცესს ასახელებენ.[391]

---

388 "ქუთაისში შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირებს ეტლები გადაეცათ", ინტერპრესნიუსი, http://goo.gl/9hvK9j

389 "საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს" ინტერვიუ ზუგდიდის საკრებულოს თავმჯდომარე მერაბ ქვარაიასთან (კოალიცია "ქართული ოცნება")

390 "საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს" ინტერვიუ ზუგდიდის საკრებულოს ოპოზიციის წარმომადგენელ ბათლომე შელიასთან (პარტია "ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა")

391 "საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს" ინტერვიუ ზუგდიდის მერიის ადმინისტრაციული სამსახურის საზოგადოებასთან ურთიერთობის განყოფილების უფროს მაია ღუბელაძესთან

არასამთავრობო ორგანიზაციების მხრიდან წამოყენებული წარმატებული ინიციატივის მაგალითად შეგვიძლია მივიჩნიოთ შშმ პირთა საჭიროებებზე მომუშავე საბჭო, რომელიც ადგილობრივმა ხელისუფლებამ არასამთავრობო ორგანიზაციების რეკომენდაციის საფუძველზე ქალაქ ზუგდიდის მუნიციპალიტეტთან ჩამოაყალიბა.[392] საბჭოს ფუნქცია შშმ პირთათვის ადაპტირებული გარემოს შექმნაა.

ამავდროულად აღსანიშნავია საპირისპირო მაგალითებიც. "საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველომ" ქალაქ ზუგდიდის მუნიციპალიტეტს შესთავაზა რეკომენდაციები 2015 წლის ბიუჯეტის პროექტთან დაკავშირებით, რომელთაგან მხოლოდ ერთი რეკომენდაცია იქნა ნაწილობრივ გათვალისწინებული, ხოლო საჯარო მოხელეებზე პრემიის გაცემის წესის განსაზღვრასთან დაკავშირებით შეთავაზებული რეკომენდაციები არ გაითვალისწინეს.

[392] "ზუგდიდში შშმ პირთა საჭიროებებზე მომუშავე სპეციალური საბჭო შეიქმნა", ლაივპრესი, http://goo.gl/KPQihs

## დასკვნები და რეკომენდაციები

ადგილობრივი ანტიკორუფციული სისტემის შეფასების შედეგად რამდენიმე მნიშვნელოვანი საკითხი გამოიკვეთა. კვლევამ შესწავლილ მუნიციპალიტეტებში ადგილობრივი ხელისუფლების ყველაზე ძლიერი და სუსტი მხარეები გამოავლინა, ასევე ის საკითხები, რომლებიც როგორც ცენტრალური, ისე ადგილობრივი ხელისუფლების დამატებით ყურადღებას საჭიროებს.

კვლევის ფარგლებში შესწავლილ სამ მუნიციპალიტეტში არსებული მდგომარეობა მნიშვნელოვნად არ განსხვავდება ერთმანეთისგან, თუმცა არის სფეროები, სადაც სასურველია მუნიციპალიტეტებს შორის საუკეთესო პრაქტიკის გაზიარება.

ძლიერ მხარეებს შორის აღსანიშნავია, რომ ადგილობრივი აღმასრულებელი ხელისუფლებისა და საკრებულოს ფუნქციები საკანონმდებლო დონეზე საკმაოდ მკაფიოდაა განსაზღვრული და ერთმანეთისგან გამიჯნული. შესაბამისად, ამ მხრივ მნიშვნელოვანი პრობლემები არ არსებობს. სამივე მუნიციპალიტეტში მაღალი შეფასება დაიმსახურა ადგილობრივ ბიუროკრატიაში ფინანსური, ინფრასტრუქტურული და ადამიანური რესურსების მხრივ არსებულმა მდგომარეობამაც. ასევე, კვლავ ძლიერ მხარედ რჩება გადასახადების ადმინისტრირების სფეროში მოქმედი გამჭვირვალე და მარტივი რეგულაციები, თუმცა ამ სფეროშიც გამოიკვეთა საკითხები, სადაც შემდგომი პროგრესია აუცილებელი. ზედამხედველობისა და ანგარიშვალდებულების სფეროებში ძლიერ ელემენტებად შეიძლება იქნეს მიჩნეული პრაქტიკაში არსებული გასაჩივრების პროცედურა და აუდიტორული შემოწმების მარეგულირებელი დებულებები.

კვლევის ფარგლებში გამჭვირვალობის კუთხით უმაღლესი შეფასება დაიმსახურა თბილისის ბიუჯეტმა, მაშინ, როცა ზუგდიდის და ქუთაისის ბიუჯეტებს ამ კომპონენტში საშუალო შეფასება აქვთ. თბილისის ბიუჯეტი, ზუგდიდისა და ქუთაისისგან განსხვავებით, ახლოს დგას პროგრამული ბიუჯეტის სტანდარტთან. კვლევის შედეგად ასევე გამოჩნდა, რომ თბილისის საკრებულოს, მართალია მიღებული აქვს პროაქტიულად გამოსაქვეყნებელი ინფორმაციის ნუსხა, თუმცა მათ მიერ დამტკიცებული დოკუმენტი მთავრობის დადგენილებით განსაზღვრული ნუსხის მნიშვნელოვნად შეკვეცილი და სახეცვლილი ვარიანტი იყო. აღნიშნული დოკუმენტი სამოქალაქო საზოგადოების უშუალო ჩართულობითა და მონაწილეობით იყო შემუშავებული და გამჭვირვალობის ბევრად უფრო მაღალ სტანდარტს უზრუნველყოფდა. შესაბამისად, გაუგებარია თბილისის საკრებულოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილება. ორივე ეს მაგალითი მიუთითებს მუნიციპალიტეტებში საუკეთესო პრაქტიკის დანერგვისა და გაზიარების მნიშვნელობაზე.

ადგილობრივი ანტიკორუფციული სისტემის შეფასებამ რამდენიმე მნიშვნელოვანი ნაკლოვანებაც გამოავლინა. პირველ რიგში აღსანიშნავია, რომ საკრებულო სამივე მუნიციპალიტეტში საკმაოდ სუსტი საზედამხედველო ორგანოა და მნიშვნელოვანი ნაბიჯებია გადასადგმელი მისი დამოუკიდებლობის ასამაღლებლად. კვლევის ფარგლებში რესპონდენტების უმრავლესობა მიუთითებდა, რომ საკრებულო ძირითადად ადგილობრივი ხელისუფლებიდან წამოსულ ინიციატივებზე მსჯელობს და ყურადღების მიღმა ტოვებს თვითმმართველი ერთეულისთვის მნიშვნელოვან საკითხებს.

ასევე, სამივე მუნიციპალიტეტში ყველაზე დაბალი შეფასება დაიმსახურა ადგილობრივი ბიუროკრატიის მართვის მხრივ არსებულმა მდგომარეობამ. ვითარება გარკვეულწილად

შესაძლოა გამოასწოროს ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან გადადგმულმა ნაბიჯებმა, თუმცა მნიშვნელოვანია, რომ ადგილობრივი ხელისუფლება არ შემოიფარგლებოდეს ცენტრიდან წამოსული ინიციატივებით და დამოუკიდებლად, პროაქტიულად ზრუნავდეს ადგილზე კარგი მმართველობის პრინციპების დამკვიდრებაზე.

ადგილობრივ ბიუროკრატიასთან დაკავშირებით საყურადღებოა მისი პოლიტიკური პროცესებისგან დამოუკიდებლობის საკითხიც, რაც, კვლევის თანახმად, ჯერ კიდევ არ არის უზრუნველყოფილი - ადგილობრივი ბიუროკრატიის დამოუკიდებლობის ინდიკატორში სამივე მუნიციპალიტეტს ყველაზე დაბალი შეფასება აქვს. შედეგად, რთულდება ადგილობრივ საჯარო სექტორში კვალიფიციური კადრების მოზიდვა, რაც უარყოფითად აისახება მუნიციპალიტეტის მუშაობის ხარისხზე.

კვლევის შედეგად გამოკვეთილი კიდევ ერთი პრობლემური საკითხი ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსურ დამოუკიდებლობას ეხება. გამოკვლეულ მუნიციპალიტეტებში გამოჩნდა, რომ ადგილობრივი ბიუჯეტის მნიშვნელოვან ნაწილს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მიღებული გათანაბრებითი ტრანსფერი შეადგენს, რაც ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსურ დამოუკიდებლობას ამცირებს.

ასევე, პრობლემაა ადგილობრივი ხელისუფლებისა და მოქალაქეების ურთიერთქმედების მექანიზმების სისუსტეც. კვლევამ აჩვენა, რომ ადგილობრივი ხელისუფლება სამივე მუნიციპალიტეტში უმოქმედოა მოქალაქეებში ანტიკორუფციული ცნობიერების ამაღლების მიმართულებით. ასეთი კამპანიები, მათ შორის, მოიცავს ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობაში მოქალაქეთა ჩართულობის გაზრდისკენ მიმართულ ღონისძიებებსაც, რაც სამოქალაქო ზედამხედველობას გააძლიერებდა და კორუფციულ რისკებს შეამცირებდა. ასევე, მეტწილად არაეფექტიანია სოციალური ანგარიშვალდებულების ინიციატივებიც, განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც საქმე საზოგადოებისთვის მნიშვნელოვან პოლიტიკურ თუ ურბანულ საკითხს ეხება. მეტი სამოქალაქო ჩართულობა და ფართო საზოგადოებრივი კონსულტაციების პრაქტიკაში დანერგვა არსებითად შეამცირებდა კორუფციულ რისკებს და გაზრდიდა ადგილობრივი ხელისუფლების "იმუნიტეტს" კორუფციული გადაცდომების მიმართ.

კვლევის ძირითადი მიგნებების საფუძველზე შეიძლება გამოვყოთ შემდეგი რეკომენდაციები:

- აუცილებელია საკრებულოს, როგორც საზედამხედველო ორგანოს როლის გაძლიერება, მისი დამოუკიდებლად მუშაობისა და ადგილობრივი აღმასრულებელი ხელისუფლების საკრებულოს წინაშე ანგარიშვალდებულების უზრუნველყოფა. ეს, პირველ რიგში, უნდა მოხდეს მოქალაქეთა უფრო ფართო ჩართულობის უზრუნველყოფით და თავად საკრებულოს მიერ საქალაქო პოლიტიკის მნიშვნელოვან საკითხებზე მსჯელობის წამოწყებით. დამკვიდრებული პრაქტიკის საპირისპიროდ, „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის" თანახმად, მუნიციპალიტეტში ადგილობრივი ხელისუფლების პოლიტიკის განსაზღვრის მიმართულებით ძირითად გადაწყვეტილებებს სწორედ საკრებულო უნდა იღებდეს.
    - საკრებულოს დამოუკიდებლობის კუთხით, განსაკუთრებით საყურადღებოა ქუთაისში არსებული ვითარება. აუცილებელია, მკაფიოდ გაიმიჯნოს ქუთაისის მერიისა და საკრებულოს საქმიანობა პრაქტიკაში.

მერიასა და საკრებულოს შორის კონსულტაციებს უნდა მიეცეს ფორმალური ხასიათი, სამუშაო ჯგუფების ან კომისიების სახით, რომლებშიც ჩართულები იქნებიან საკრებულოს ოპოზიციის წევრებიც და ღია იქნება საზოგადოებისთვის. ამგვარი პრაქტიკა უფრო ინკლუზიური და გამჭვირვალე იქნებოდა, ვიდრე დღევანდელი მდგომარეობა, როდესაც იქმნება შთაბეჭდილება, რომ საკრებულო სრულად მერიაზეა დამოკიდებული.

- ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლებმა ქმედითი ნაბიჯები უნდა გადადგან ადგილობრივი ბიუროკრატიის მართვის გაუმჯობესების მიმართულებით. იმ შემთხვევაშიც კი, თუ "საჯარო სამსახურის შესახებ" კანონი ამ სფეროში არსებულ ვითარებას გააუმჯობესებს, ადგილობრივი ხელისუფლებების მხრიდან მაინც მნიშვნელოვანია იმის დემონსტრირება, რომ კარგი მმართველობის სტანდარტის დანერგვა მათთვის პრიორიტეტული საკითხია. ადგილობრივი თვითმმართველობები არ უნდა იფარგლებოდნენ ცენტრალური ხელისუფლებიდან წამოსული ინიციატივებით და დამოუკიდებლად უნდა ზრუნავდნენ უკეთესი მმართველობის სტანდარტების დანერგვაზე, მათ შორის პრემიების, ხელფასების, სახელფასო დანამატების საკითხების მოწესრიგების, სამსახურში მიღების, გათავისუფლებისა და დაწინაურების წესების დახვეწის, გამჭვირვალობის და ანგარიშვალდებულების უზრუნველყოფის გზით.
- ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლებმა უნდა უზრუნველყონ პოლიტიკური პროცესებისგან ადგილობრივი ბიუროკრატიის დამოუკიდებლობა და არ დაუშვან, ერთი მხრივ, საჯარო მოსამსახურეების პოლიტიკური უფლებების შეზღუდვა, ხოლო, მეორე მხრივ, პოლიტიკურ პროცესებში მათი იძულებითი ჩართვა. ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების შემდეგ ადგილობრივ ბიუროკრატიაში განხორციელებული მასშტაბური საკადრო ცვლილებები საფუძვლიან ეჭვს ბადებს პროცესის პოლიტიკურ მოტივაციასთან დაკავშირებით. ასეთი პრაქტიკა აუცილებლად უნდა აღმოიფხვრას და ადგილობრივმა ხელისუფლებამ თავისი ძალისხმევა, საჯარო სექტორში პროფესიონალი კადრების მოზიდვისკენ უნდა მიმართოს მათი პოლიტიკური შეხედულებების მიუხედავად.
- უნდა დაიხვეწოს ადგილობრივი ხელისუფლებისა და მოქალაქეების ურთიერთქმედების მექანიზმებიც, მათ შორის, ანტიკორუფციული და ცნობიერების ამაღლების კამპანიების ორგანიზების, აგრეთვე გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მოქალაქეთა ჯგუფების და არასამთავრობო ორგანიზაციების აქტიური ჩართულობის უზრუნველყოფის გზით. ამ მხრივ ასევე მნიშვნელოვანია შემდეგი ნაბიჯები:
    - ადგილობრივმა საკრებულოებმა რეგულარულად უნდა გამართონ „ღია კარის სხდომები" და მოქალაქეებთან კონსულტაციები თვითმმართველი ერთეულისთვის მნიშვნელოვან საკითხებზე. ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლებმა უნდა მოახდინონ იმის დემონსტრირება, რომ ამ და მოქალაქეების ჩართულობის სხვა ინსტრუმენტების ქმედითობის უზრუნველყოფა მათთვის პრიორიტეტულია. განსაკუთრებით საყურადღებოა, რომ, მაგალითად, ქუთაისის და ზუგდიდის საკრებულოების შემთხვევაში, "ღია კარის სხდომის" სულ მცირე სამ თვეში ერთხელ გამართვა საკრებულოს

რეგლამენტით გაწერილი ვალდებულებაა და არა ხელისუფლების კეთილ ნებაზე დამოკიდებული საკითხი.

- საკრებულოებმა, როგორც ადმინისტრაციულმა ორგანოებმა, უნდა დაიცვან შესაბამისი საჯარო ინფორმაციის (საკრებულოს სხდომის თარიღის, დღის წესრიგის და ა.შ.) ერთი კვირით ადრე გავრცელების ვალდებულება. ეს საკითხი თითქმის თანაბრად პრობლემური იყო გამოკვლევულ სამივე მუნიციპალიტეტში. საკრებულოების გამართული მუშაობისთვის აუცილებელია, რომ მათ ელექტრონულად და სხვა საშუალებებით წინასწარ გამოაქვეყნონ სხდომის დღის წესრიგი, ხოლო სხდომის შემდეგ გამოაქვეყნონ ოქმები და კენჭისყრის შედეგები.
- სასურველია, უზრუნველყოფილი იყოს საკრებულოს წევრებისა და მოქალაქეების რეგულარული შეხვედრის შესაძლებლობა კვირაში ერთხელ მაინც. თბილისის შემთხვევაში, საკრებულოს მაჟორიტარ დეპუტატებს თავიანთ ბიუროებში დამკვიდრებული აქვთ კვირაში ერთხელ მოქალაქეების მიღების პრაქტიკა, თუმცა ამ შემთხვევაში ბუნდოვანია საკრებულოს პროპორციული სიით არჩეული დეპუტატებისა და მოქალაქეების ურთიერთობის პროცედურა. ზუგდიდის საკრებულოს დეპუტატებს განსაზღვრული აქვთ მოქალაქეთა მიღების დღეები და საათები, რაც საკრებულოს ვებ-გვერდზეცაა გამოქვეყნებული. მნიშვნელოვანია, რომ საკრებულოს წევრების მიერ მოქალაქეთა მიღების პროცედურები მარტივი და ინსტიტუციონალიზებული იყოს, ხოლო მათ შესახებ ინფორმაცია - ადვილად ხელმისაწვდომი.
- საკრებულოს წევრებმა თავიანთი ძალისხმევა უნდა მიმართონ მოქალაქეების, დაინტერესებული ჯგუფებისა და სამოქალაქო ორგანიზაციების ჩართულობის უზრუნველსაყოფად და მათთვის ბარიერების მოსახსნელად. ამ მხრივ მნიშვნელოვანი ნაბიჯია პარლამენტის მიერ საკრებულოს სხდომებზე დასასწრებად საშვების ქონის მოთხოვნის გაუქმება. მოქალაქეთა ჩართულობის გაზრდის მიმართულებით მუშაობა უნდა გაგრძელდეს, რაც გულისხმობს პარლამენტის მიერ 2015 წლის 22 ივლისს მიღებული საკანონმდებლო ცვლილებების პრაქტიკაში ამოქმედებაზე დაკვირვებასა და საჭიროების შემთხვევაში დამატებითი ნაბიჯების გადადგმას.

* აუცილებელია, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებმა დახვეწონ თავიანთი მუშაობის საორგანიზაციო მხარე. კვლევის პროცესში ჩატარებული ინტერვიუებისას ეს ერთ-ერთი პრობლემური თემა იყო, რომელზეც რესპონდენტები მიუთითებდნენ, როგორც მათი უფლებამოსილების განხორციელების მხრივ არსებულ დაბრკოლებაზე. ამ მხრივ სასურველია, რომ:
  - ადგილობრივი საკრებულოები რიგგარეშე სხდომების რეჟიმით მუშაობიდან უფრო მეტად გადაერთონ გეგმურ სხდომებზე. საკრებულოს ოპერატიული მუშაობა, რა თქმა უნდა, მნიშვნელოვანია, თუმცა არანაკლებ საყურადღებოა სათათბირო ორგანოს მუშაობის პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის უზრუნველყოფა, ინტერესთა ჯგუფების მობილიზება, სხდომაზე განსახილველი საკითხებისთვის მომზადების შესაძლებლობა, სათათბირო ორგანოს გამჭვირვალობა და ა.შ. კვლევის შედეგად გამოჩნდა,

რომ ყოველივე ამას მნიშვნელოვნად აბრკოლებს საკრებულოს მუშაობის არაორგანიზებულობა, მათ შორის, რიგგარეშე სხდომების სიხშირე. შესაბამისად, აუცილებელია, მაქსიმალურად შემცირდეს რიგგარეშე სხდომების და მასზე განსახილველი საკითხების რიცხვი, არსებობდეს საკრებულოს გეგმური სხდომისთვის გამოყოფილი დღე, ხოლო სხდომასთან დაკავშირებული ინფორმაცია კანონით დადგენილ ვადებში გამოქვეყნდეს.

- ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებმა მეტი ყურადღება უნდა დაუთმონ საკუთარ ვებგვერდებზე ინფორმაციის დროულად და სრულყოფილად განთავსებასა და განახლებას. ამ მხრივ, ყველაზე ცუდი ვითარება ქუთაისშია, სადაც ადგილობრივ საკრებულოს საკუთარი ვებგვერდი არ აქვს, მერიის ვებგვერდზე კი მისთვის გამოყოფილ სექციაში ინფორმაციის განახლება უკვე რამდენიმე თვეა არ ხდება. ასევე, პრობლემურია ვებგვერდზე გარკვეული ტიპის ინფორმაციისთვის გამოყოფილი გრაფები, რომლებიც ცარიელია, რადგან იქ შესაბამისი მასალა განთავსებული არ არის. პრობლემაა ისეთი ტიპის ინფორმაციის განახლებაც, როგორიცაა ბიუჯეტი ან კონკრეტული კანონი, რომელიც ცვლილება შევიდა. აღნიშნული ხარვეზები უნდა გამოსწორდეს.

- ადგილობრივი ხელისუფლების მხრიდან ასევე მეტი ყურადღება უნდა მიექცეს საკუთარი რესურსებით საკრებულოს წევრების, ასევე ადგილობრივ საჯარო სექტორში დასაქმებული კადრების სათანადო მომზადება/გადამზადების შესაძლებლობის არსებობას. ამავდროულად, სასურველია გარე სახსრებით, დონორების რესურსებით გარკვეულ საკითხებში მომზადებისთვის თანამშრომლობის გამართული მექანიზმის არსებობაც.

- ადგილობრივმა თვითმმართველობებმა თავიანთი საქმიანობის განხორციელების პროცესში მუდმივად უნდა იზრუნონ, სულ მცირე, საქართველოს მასშტაბით არსებული საუკეთესო პრაქტიკის გაზიარებაზე. კვლევის შედეგად გამოჩნდა, რომ ამის კარგი შესაძლებლობები არსებობს, მაგალითად, შემდეგ სფეროებში:

    - ქუთაისის და ზუგდიდის მუნიციპალიტეტებმა მაგალითი უნდა აიღონ თბილისის ადგილობრივი თვითმმართველობისგან და თავიანთი ბიუჯეტი პროგრამული ბიუჯეტის სტანდარტს დაუახლოონ. საქართველოში არსებული პრაქტიკის ფარგლებში ასევე აღსანიშნავია აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტი, როგორც მისაბაძი მაგალითი. აუცილებელია, რომ ქუთაისის და ზუგდიდის ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლებმა იზრუნონ თავიანთი გამგებლობის სფეროებში საუკეთესო პრაქტიკის დანერგვაზე, მათ შორის ბიუჯეტთან დაკავშირებითაც.

    - საუკეთესო პრაქტიკის გაზიარების მხრივ ასევე სასურველია მოქალაქეებისთვის მომსახურების მიწოდების სტანდარტების დახვეწა, მაგალითად, თბილისის მუნიციპალიტეტის გამოცდილებაზე დაყრდნობით, რაც გამოიხატება "ერთი ფანჯრის პრინციპის", სერვისების ელექტრონულად მიწოდების და სხვა სიახლეების დანერგვაში.

- ○ აუცილებელია, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებმა დანერგონ და გაიზიარონ საუკეთესო პრაქტიკა პროაქტიულად გამოსაქვეყნებელ ინფორმაციასთან დაკავშირებით და არ დაკმაყოფილდნენ მათთვის ისედაც სავალდებულო მინიმალური სტანდარტით.

- მნიშვნელოვანია, შემცირდეს ადგილობრივი ხელისუფლების დისკრეცია სამშენებლო რეგულირების საკითხებში, რაც კორუფციის რისკების მატარებელია. კვლევის ფარგლებში ერთ-ერთ პრობლემად სწორედ ეს საკითხი გამოიკვეთა. გადაწყვეტილების მიღების პროცესში სუბიექტივიზმის შემცირება შესაძლებელია მიწათსარგებლობის გენერალური გეგმის, განაშენიანების რეგულირების გეგმის და სხვა მსგავსი ტიპის სახელმძღვანელო დოკუმენტების შექმნით, რომლის დამტკიცებაც საზოგადოების ფართო ფენების ჩართულობით მოხდება.

- მნიშვნელოვანია, რომ თვითმმართველობის შემდგომი ფინანსური დამოუკიდებლობის უზრუნველსაყოფად შემდგომი ნაბიჯები გადაიდგას. გამოკვლეულ მუნიციპალიტეტებში გამოჩნდა, რომ ადგილობრივი ბიუჯეტის მნიშვნელოვან ნაწილს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მიღებული გათანაბრებითი ტრანსფერი შეადგენს, რაც ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსურ დამოუკიდებლობას ამცირებს. შესაბამისად, ეტაპობრივად უნდა მოხდეს თვითმმართველობის ფინანსური დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფის მექანიზმების შემუშავება და დამტკიცება.