



საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი
პროექტების ფონდისა და საქართველოს რეგიონული
განვითარების სამთავრობო კომისიის სამუშაო
მექანიზმები

**დავით ლოსაბერიძე
არჩილ შორჭულიანი**

2018, თბილისი



ევროკავშირი
საქართველოსთვის
The European Union for Georgia



ეს პუბლიკაცია შექმნილია ევროკავშირის მხარდაჭერით. მის შინაარსზე სრულად პასუხისმგებელი არიან კვლევის ავტორები და არ ნიშნავს, რომ იგი ასახავს ევროკავშირის შეხედულებებს.

This publication has been produced with the assistance of the European Union. Its contents are the sole responsibility of authors and do not necessarily reflect the views of the European Union.

მკვლევართა გუნდი დიდ მადლობას მოახსენებს კვლევის პროცესში ჩართულ ყველა მონაწილეს.

განსაკუთრებული მადლობა ქალბატონ **თინა ტყეშელაშვილს** და ბატონ **მერაბ ცინდელიანს** კვლევის მეთოდოლოგიის შემუშავების, ანკეტირებისა და თვისებრივი კვლევის პროცესში გაწეული თანადგომისათვის.

შინაარსი

შემოკლებები	5
შესავალი	6
კვლევის მეთოდოლოგიისა და პროცესის აღწერა	7
თავი I. რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდის სტრუქტურა	9
1.1. საკანონმდებლო ბაზა	9
1.2. მარეგულირებელი ნორმები	10
1.3. არსებული პრაქტიკის ზოგადი შეფასება	14
თავი II. პროექტების შემუშავება მუნიციპალურ დონეზე	19
2.1 პრაქტიკა მუნიციპალურ დონეზე	19
2.2 საზოგადოების ჩართულობა	21
თავი III. სამხარეთო საკონსულტაციო საბჭო	24
3.1 მარეგულირებელი ნორმები რეგიონულ დონეზე	24
3.2 პრაქტიკა რეგიონულ დონეზე	25
თავი IV. რეგიონული განვითარების სამთავრობო კომისია	28
4.1 ცენტრალური ხელისუფლება - მარეგულირებელი ნორმები	28
4.2 პრაქტიკა ცენტრალურ დონეზე	29
თავი V. საერთაშორისო პრაქტიკის ანალიზი	31
5.1 ევროკავშირის რეგიონული პოლიტიკა	31
5.2 საქართველოს რეგიონული პოლიტიკის პრინციპები	33
თავი VI. ერთიანი პროცესის ძლიერი და სუსტი მხარეები	36
6.1 არსებული გამოწვევები	36
6.2 გამოწვევების ფუნქციური ანალიზი	41
6.3 საჭიროებები	43
თავი VII. რეკომენდაციები	48
დანართები	51
დანართი 1. ბიბლიოგრაფია	51
დანართი 2. სტატისტიკა რგპფ-ს მიერ განხორციელებულ პროექტებთან დაკავშირებით	53
დანართი 3. ანკეტები	55
დანართი 4. ფუნქციური ანალიზის ცხრილი	56
დანართი 5. განხილვები	60

შემოკლებები

კომისია - საქართველოს რეგიონული განვითარების სამთავრობო კომისია

ორგანული კანონი - საქართველოს ორგანული კანონი "ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი"

საბჭო - სამხარეო საკონსულტაციო საბჭო

სამინისტრო - საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო

რგპფ - რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდი

შესავალი

საქართველოს რეგიონული განვითარების სამთავრობო კომისია, როგორც რეგიონულ საკითხებში საქართველოს მთავრობის საკონსულტაციო ორგანო, ჩამოყალიბდა 2010 წელს.

2013 წლიდან კომისიამ დაიწყო საქართველოს მთავრობის რეგიონული განვითარების ფონდის ფინანსური რესურსების მუნიციპალიტეტებისათვის განაწილების მართვა (კერძოდ რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდში (რგპფ) წარმოდგენილი პროექტების დამტკიცება).

დღეისთვის, კომისიის ძირითადი ვალდებულებაა დაეხმაროს საქართველოს მთავრობას რეგიონული განვითარების ფონდის ფინანსური რესურსების მუნიციპალიტეტებს შორის განაწილებაში (გარდა აჭარის ა/რ შემავალი მუნიციპალიტეტების და თბილისის მუნიციპალიტეტისა).

რგპფ-დან თანხების გამოყოფა ხდება მუნიციპალიტეტებში მომზადებული პროექტების რეგიონული განვითარების სამთავრობო კომისიაში განხილვის საფუძველზე, რეგიონებში სამხარეო-საკონსულტაციო საბჭოებში განხილვის შემდეგ.

2013-2017 წლებში რგპფ-ს გავლით სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გამოყოფილმა დაფინანსებამ დაახლოებით 905 მილიონი ლარი შეადგინა და 2018 წლის ბოლოსათვის მისი ჯამური ოდენობა 1,1 მლრდ. ლარს მიაღწევს. ეს თანხები მუნიციპალიტეტებისთვის გამოყოფილი ყველაზე დიდი კაპიტალური ტრანსფერია, ხოლო საერთოდ სატრანსფერო პოლიტიკაში სიდიდით მეორე (გათანაბრებითი ტრანსფერის შემდეგ) საგრანტო კომპონენტს წარმოადგენს.

რგპფ-ს არსებობა უდავოდ პოზიტიური მოვლენაა, რაც ზრდის თვითმმართველობების ფინანსურ რესურსს და საშუალებას აძლევს მათ, შეზღუდული საკუთარი ბიუჯეტების პირობებში, განახორციელონ ინფრასტრუქტურული პროექტები.

ამავე დროს, აღნიშნულ სისტემაში, რომელიც მუდმივად განიცდის ცვლილებებს აღინიშნება გარკვეული შეუსაბამობები, რაც ხელს უშლის მის გამართულ და ეფექტიან მუშაობას. აღნიშნული განპირობებულია როგორც ნორმატიული ბაზის ხარვეზებით, ისე მარეგულირებელი ნორმებისა და ამ უკანასკნელთა განხორციელებას შორის შეუსაბამობებით, რაც პროცესს, რიგ შემთხვევაში, ფორმალურ ელფერს აძლევს.

მიუხედავად იმისა, რომ ბოლო პერიოდში, რეგიონული განვითარების ფონდის განკარგვის პროცედურები საგრძნობლად გაუმჯობესდა, სახელმწიფო აუდიტის ანგარიში და ამ მიმართულებით ჩატარებული კვლევები (მოქალაქეთა მონაწილეობის სტიმულირება თვითმმართველობის მხარდაჭერის სახელმწიფო პროგრამებში, CTC, 2016) ავლენს რიგ შეუსაბამობებს, რაც ხელს უშლის მის გამართულ და ეფექტიან მუშაობას.¹ კერძოდ უნდა აღინიშნოს:

- პრობლემები პროექტის დაგეგმვის ეტაპზე;
- პროცესში ჩართულ უწყებებს შორის კოორდინაციის ხარვეზები;
- განხორციელებული პროექტების შედეგების ნათელი და გაზომვადი კრიტერიუმების ნაკლებობა;
- მარეგულირებელი და მეთოდოლოგიური პროცედურების სიმწირე;
- მოქალაქეთა მცირე ჩართულობა პროექტის დაგეგმვის, განხორციელებისა და შეფასების პროცესში.

სახელმწიფო ბიუჯეტიდან დაფინანსებული ადგილობრივი მნიშვნელობის პროგრამების ეფექტურობის გაზრდის მიზნით აუცილებელია განისაზღვროს პროექტების მომზადების, შერჩევის, განხორციელებისა და მონიტორინგის ისეთი ფორმები, რაც ხელს შეუწყობს როგორც ადგილობრივ საჭიროებებზე მორგებული განაცხადების წარმოდგენის, ისე მათ მაქსიმალურად პროდუქტიული განხორციელების პროცესს.

¹ მოქალაქეთა მონაწილეობის სტიმულირება თვითმმართველობის მხარდაჭერის სახელმწიფო პროგრამებში, CTC, 2016, <http://www.ctc.org.ge/node/473>

კვლევის მეთოდოლოგიისა და პროცესის აღწერა

წარმოდგენილი კვლევა ეყრდნობა რაოდენობრივ და თვისებრივ კვლევის მეთოდებს. პირველადი ვერსიის მომზადების შემდეგ მოხდა მისი განხილვა დაინტერესებულ მხარეებთან და საბოლოო ვერსიაში აისახა შეხვედრებისას გამოთქმული შენიშვნები და რეკომენდაციები.

▪ სამაგიდო კვლევა

სამაგიდო კვლევის პროცესში, არსებული დოკუმენტაციის განხილვის პროცესში, განხორციელდა:

- რგპვ საკანონმდებლო რეგულირება - მარეგულირებელი აქტების ანალიზი (იხ. ინფორმაციის წყაროები, კანონმდებლობა და მარეგულირებელი აქტები);
- რგპვ-თან დაკავშირებული კვლევების ანალიზი (იხ. ინფორმაციის წყაროები, კვლევები);
- რგპვ საქმიანობის ანალიზი, სამუშაო დოკუმენტაცია vs პრაქტიკა;
- კორელაცია საქართველოს მთავრობის სხვა პროგრამებთან (ღია მმართველობის პარტნიორობის საქართველოს 2014-2015 წლების სამოქმედო გეგმა, სოფლის განვითარების სტრატეგია (2017-2020) და საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგია - საქართველო 2020) და ა.შ.;
- ჩართული მხარეების ხედვების ანალიზი (თვისებრივი კვლევის მონაცემების მიხედვით);
- საერთაშორისო პრაქტიკასთან შედარება (უმთავრესად გარდამავალი პერიოდის გამოვლილი ქვეყნების გამოცდილება);
- ზოგადი ხასიათის შეფასება და რეკომენდაციების მომზადება.

▪ თვისებრივი კვლევა

მკვლევართა გუნდმა შეიმუშავა ექვსი კითხვისაგან შემდგარი ანკეტა (იხ. დანართი 3), რომელიც შეეხებოდა ბოლო სამი წლის მანძილზე (2015-2017) მუნიციპალიტეტის მიერ რგპვ-ში წარდგენილ და დაფინანსებულ პროექტების რაოდენობას და მათი მომზადებისას პროცესში მოქალაქეთა მონაწილეობის ხარისხს. მოქალაქეთა ჩართულობის შესახებ კითხვები ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსში გაწერილი მონაწილეობის ფორმების მიხედვით შემუშავდა. ანკეტაში ასევე მოცემული იყო ღია კითხვა თვითმმართველობების მიერ მოქალაქეთა ჩართულობის უზრუნველსაყოფად გამოყენებული სხვა მექანიზმების თაობაზე.

საწყის ეტაპზე დაგეგმილი იყო ანკეტირება 13 მუნიციპალიტეტში (საქართველოს თვითმმართველი ერთეულების 20%). ინფორმაციის სანდოობის უზრუნველყოფის მიზნით კითხვარი დაეგზავნა ყველა მუნიციპალიტეტს ოკუპირებული ტერიტორიების, აჭარის ა/რ-ში შემავალი მუნიციპალიტეტების და თვითმმართველი ქალაქების გარდა (ჭამში - 54 მუნიციპალიტეტი, მუნიციპალიტეტების 84%-ზე მეტი). შევსებული კითხვარი გამოგზავნა 27-მა მუნიციპალიტეტმა (თვითმმართველობების 50,0%). მიღებული შედეგები გაანალიზდა და აისახა ანგარიშში.

ანკეტირების გარდა ჩატარდა ინტერვიუები სამცხე-ჯავახეთის, მცხეთა-მთიანეთისა და კახეთის გუბერნატორების ადმინისტრაციებისა და რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს წარმომადგენლებთან. კითხვები ეხებოდა საკონსულტაციო საბჭოსა და რეგიონული განვითარების სამთავრობო კომისიის მუშაობის პრინციპებს და რგპვ-ში წარსადგენად მუნიციპალიტეტების მიერ მოწოდებული პროექტების განხილვის პროცედურებს.

▪ ანალიზი

სამაგიდო და თვისებრივი კვლევის შედეგად მიღებული მონაცემების საფუძველზე შეფასდა უშუალოდ რგპვ-დან თანხების განაწილების პროცესი. არსებული პრაქტიკისა და რეგულაციებით გაწერილი მექანიზმები განხილული იქნა სამ დონეზე:

1. ადგილობრივი თვითმმართველობების მიერ რგპფ-ში წარსადგენი პროექტების შემუშავების მექანიზმები, კრიტერიუმები და პროცესში საზოგადოების ჩართულობის უზრუნველყოფის პროცესი (საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული მექანიზმების - მრჩეველთა საბჭო, საჯარო განხილვები და ა.შ. - გამოყენების შემთხვევები);

2. სამხარეო საკონსულტაციო საბჭოს მუშაობის პრინციპები და წარმოდგენილი პროექტების შეფასების პროცედურები;

3. სამთავრობო კომისიის მიერ რეგიონებიდან წარმოდგენილი პროექტების განხილვის პროცესი, შეფასების კრიტერიუმები და ინდიკატორები. არსებული შეფასებების (სახელმწიფო სტრატეგიების და პროგრამების სამოქმედო გეგმები, აუდიტი), კვლევებისა და პროცესში მონაწილე მხარეების მიერ გამოთქმული მოსაზრებების ურთიერთკორელირება.

საქმიანობის ანალიზის შეფასებისას გამოყენებული იყო საქართველოს მთავრობის შესაბამისი განკარგულებები რგპფ-ს თანხების განაწილებასთან დაკავშირებით (2018 წლის 1 მაისის მდგომარეობით, 109 დოკუმენტი).

პროცესის ძლიერი და სუსტი მხარეების შეფასებისა და გამოვლენილი ხარვეზების ანალიზის შემდეგ შემუშავდა რეკომენდაციები რგპფ-სა და რეგიონული განვითარების სამთავრობო კომისიის საქმიანობის პროცესში უფრო მაღალი ხარისხის ეფექტურობის მიღწევის მიზნით.

▪ **განხილვა დაინტერესებულ მხარეებთან**

სამაგიდო კვლევისა და ანკეტირების მასალების საფუძველზე დოკუმენტის პირველადი ვერსიის მომზადების შემდეგ იგი განიხილული იქნა სამცხე-ჯავახეთისა და მცხეთ-მთიანეთის სამხარეო ადმინისტრაციებთან და საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროსა და სამინისტროს შესაბამისი დეპარტემენტების ხელმძღვანელ პირებთან შეხვედრისას.

ანგარიშის სტრუქტურა

საბოლოო ანგარიში ცხრა ნაწილისგან შედგება. (1) შესავალი ნაწილისა და (2) მეთოდოლოგიის აღწერის შემდეგ, მოცემულია (3) რგპფ სტრუქტურა, შესაბამისი საკანონმდებლო ბაზა, მარეგულირებელი ნორმები და არსებული პრაქტიკა.

შემდეგ შეფასებულია პრაქტიკა სამ დონეზე: (4) მუნიციპალიტეტებში, (5) სამხარეო საკონსულტაციო საბჭოებში და (6) რეგიონული განვითარების სამთავრობო კომისიაში.

არსებული პრაქტიკის შეფასების შემდეგ მოკლედია მიმოხილული ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლებების ურთიერთობის საერთაშორისო (კერძოდ ევროპული) პრაქტიკა (7).

დასკვნით ნაწილში შეფასებულია (8) ერთიანი პროცესის ძლიერი და სუსტი მხარეები, არსებული გამოწვევები და საჭიროებები. ბოლო თავში (9) მოცემულია კონკრეტული რეკომენდაციები არა ზოგადად სისტემის, არამედ უშუალოდ რგპფ-ის არსებული მექანიზმების გასაუმჯობესებლად.

ანგარიშს დანართების სახით ახლავს დამატებითი დოკუმენტები.

თავი I. რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდის სტრუქტურა

1.1. საკანონმდებლო ბაზა

რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების შერჩევის, მომზადების, დაფინანსებისა და განხორციელების პროცესი რეგულირდება მოქმედი სამართლებრივი ბაზის საფუძველზე. ამ მხრივ უნდა აღინიშნოს როგორც ჩარჩო საკანონმდებლო აქტები, ისე კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტები.

საკანონმდებლო აქტები:

- საქართველოს კონსტიტუცია,
- საქართველოს ორგანული კანონი "ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი".

კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტებიდან, უპირველეს ყოვლისა, აღსანიშნავია:

- საქართველოს რეგიონული განვითარების სამთავრობო კომისიის დებულება (მთავრობის დადგენილება №297, 2010 წლის 28 სექტემბერი; მთავრობის დადგენილება №44, 2018 წლის 29 იანვარი);
- საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტით გათვალისწინებული საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან დასაფინანსებელი ადგილობრივი თვითმმართველობის და რეგიონული პროექტების შერჩევის პროცედურები და კრიტერიუმები (მთავრობის დადგენილება №23, 2013 წლის 7 თებერვალი) და მასში მთავრობის დადგენილებებით განხორციელებული ოთხი ცვლილება:
 - დადგენილება №119, 2013 წლის 17 მაისი;
 - დადგენილება №594, 2015 წლის 25 ნოემბერი;
 - დადგენილება №23, 2016 წლის 18 იანვარი;
 - დადგენილება №42, 2018 წლის 26 იანვარი;
- რეგიონული განვითარების სტრატეგიების სამოქმედო გეგმების შემუშავების სახელმძღვანელო (მთავრობის განკარგულება №1750, 2015 წლის 20 აგვისტო) მასში განხორციელებული ცვლილება (მთავრობის განკარგულება №2389, 2017 წლის 13 ნოემბერი).

საქართველოს კონსტიტუცია

ქვეყნის ძირითადი კანონი თვითმმართველობებს ანიჭებს უფლებას:

- კანონმდებლობით დადგენილი წესით, დამოუკიდებლად და საკუთარი პასუხისმგებლობით, განახორციელოს საკუთარი უფლებამოსილებები (მუხლი 101²,2);
- საკუთარი ინიციატივით გადაწყვიტოს ნებისმიერი საკითხი, რომელიც საქართველოს კანონმდებლობით არ არის ხელისუფლების სხვა ორგანოს უფლებამოსილება და აკრძალული არ არის კანონით (მუხლი 101²,3);
- ამ უფლებამოსილებათა განსახორციელებლად ადგილობრივ თვითმმართველობას გააჩნია საკუთარი ქონება და ფინანსები (მუხლი 101³,1).

პროექტების განხორციელების პროცესისათვის განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია კონსტიტუციის 101² მუხლის პუნქტი 4, რომლის მიხედვითაც "სახელმწიფო ორგანოების მიერ თვითმმართველი ერთეულისათვის უფლებამოსილებათა დელეგირება დასაშვებია საკანონმდებლო აქტების, აგრეთვე ხელშეკრულებების საფუძველზე, მხოლოდ შესაბამისი მატერიალური და ფინანსური რესურსების გადაცემით, რომელთა ოდენობის გაანგარიშების წესი განისაზღვრება კანონით."² ეს დებულება ქმნის ჩარჩო გარანტიას, რომლის საფუძველზეც თვითმმართველ ერთეულებს აქვთ საშუალება, შესაბამისი

² საქართველოს კონსტიტუცია, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/30346>

საქართველოს ორგანული კანონი "ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი"

ორგანული კანონი განსაზღვრავს როგორც ეკონომიკური საქმიანობის ფორმებს, ისე ადგილობრივ, რეგიონულ და ცენტრალურ დონეზე საქმიანობის მექანიზმებს.

- ❖ ეკონომიკური-საბიუჯეტო სფერო (კარი V, თავი XII, მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტი):
 - მუნიციპალიტეტის არასაკუთარი შემოსულობები შეიძლება შედგებოდეს ტრანსფერებისა და გრანტებისაგან (მუხლი 92. პუნქტი 4);
 - ტრანსფერის ერთ-ერთი ფორმაა კაპიტალური ტრანსფერი (მუხლი 94. ქვეპუნქტი "ბ");
 - კაპიტალური ტრანსფერი, მუხლი 96-ის თანახმად, გამოიყოფა:
 - კაპიტალური პროექტის განსახორციელებლად, როგორც ფინანსური დახმარება, მხოლოდ კანონმდებლობით განსაზღვრული მუნიციპალიტეტის საკუთარი უფლებამოსილებების ფარგლებში (პუნქტი 1) და
 - თვითმმართველი ერთეულის მიერ ტრანსფერის გამოყოფის მოთხოვნის (მოთხოვნის საფუძველი და ტრანსფერის მოცულობა) შედეგად (პუნქტი 2).
- ❖ პროცესში შუალედური, სამხარეო საფეხურის არსებობა სამხარეო საკონსულტაციო საბჭოს სახით (კარი VII, თავი XIX, სამხარეო საკონსულტაციო საბჭოს სტატუსი და უფლებამოსილება):
 - სამხარეო საკონსულტაციო საბჭო არის სახელმწიფო რწმუნებულთან – გუბერნატორთან არსებული მუნიციპალიტეტთა საკონსულტაციო ორგანო (მუხლი 146);
 - საბჭოს შემადგენლობაში შედიან სახელმწიფო რწმუნებული – გუბერნატორი და შესაბამისი მუნიციპალიტეტების მერები, საკრებულოს თავმჯდომარეები და საკრებულოს თავმჯდომარის მოადგილეები (მუხლი 147);
 - საბჭო განიხილავს წარმოდგენილი მუნიციპალიტეტების ტერიტორიაზე სახელმწიფოს მიერ განსახორციელებელ პროგრამებს, განვითარების სტრატეგიებს და შეიმუშავებს შესაბამის რეკომენდაციებს (მუხლი 148);
 - საბჭოს საქმიანობის წესი განისაზღვრება გუბერნატორის მიერ დამტკიცებული დებულებით. იგი იკრიბება 3 თვეში ერთხელ მაინც და გადაწყვეტილებებს იღებს სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით (მუხლი 149).

განსაკუთრებით საყურადღებოა, რომ საბჭოს უფლებამოსილებას განეკუთვნება სახელმწიფოს მიერ განსახორციელებელი პროექტების, პროგრამებისა და მათი ხარჯთაღრიცხვების განხილვა (მუხლი 146, ქვეპუნქტი "ა").³

- ❖ ცენტრალური ხელისუფლების ვალდებულებები (კარი VIII, თავები XX და XXI, გარდამავალი და დასკვნითი დებულებები)
 - საბიუჯეტო წლისათვის დაგეგმილი არაფინანსური აქტივების ზრდის საერთო მოცულობის პროცენტული მაჩვენებელი მუნიციპალიტეტის გადასახდელებში არ უნდა იყოს წინა 3 წლის ანალოგიურ წლიურ საშუალო მაჩვენებელზე ნაკლები. აქ არ გაითვალისწინება მიღებული ტრანსფერები (მუხლი 155, პუნქტი 1).⁴
 - მუნიციპალიტეტის ინიციატივით და საქართველოს მთავრობის დავალებით შესაბამისი სახელმწიფო უწყება უფლებამოსილია განახორციელოს მუნიციპალიტეტის საქმიანობისათვის საჭირო ინფრასტრუქტურული პროექტები (მუხლი 159).⁵
- ❖ ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების პროცესში საზოგადოების ჩართულობის უზრუნველყოფა (კარი IV, თავი XI, მოქალაქეთა მონაწილეობა ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში, მუხლები 85, 85³, 86, 86¹, 88).

1.2. მარეგულირებელი ნორმები

³ საქართველოს ორგანული კანონი "ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი", <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2244429>
⁴ მოქმედებს 2019 წლის 1 იანვრამდე (ორგანული კანონი "ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი", მუხლი 167, პუნქტი 5)
⁵ მოქმედებს 2021 წლის 1 იანვრამდე (ორგანული კანონი "ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი", მუხლი 167, პუნქტი 5)

საქართველოს რეგიონული განვითარების სამთავრობო კომისიის დებულება

რგპფ-ში წარსადგენი პროექტების დაფინანსების შესახებ საბოლოო გადაწყვეტილების მიღება ხდება საქართველოს რეგიონული განვითარების სამთავრობო კომისიის მიერ.

სამთავრობო კომისია ჩამოყალიბდა საქართველოს მთავრობის 2010 წლის 25 ივნისის №172 დადგენილებით,⁶ ხოლო მისი დებულება დამტკიცდა 2010 წლის 28 სექტემბერს, საქართველოს მთავრობის №297 დადგენილებით.⁷

2018 წლის 29 იანვარს ადრე მოქმედი დადგენილება შეიცვალა საქართველოს მთავრობის №44 დადგენილებით. ცვლილებები არ შეხებია პრინციპულ საკითხებს. ძველი ვერსიიდან ძირითადად ამოღებულ იქნა მხოლოდ ის საკითხები, რომლებმაც ახალი დებულების მიღების მომენტისათვის ძალა დაკარგეს (მაგალითად, საქართველოს რეგიონული განვითარების 2010–2017 წწ. სახელმწიფო სტრატეგიის განხორციელების ხელშეწყობა).⁸

ახალი დებულების №1 დანართის შესაბამისად დამტკიცდა კომისიის წევრთა შემადგენლობა (21 პირი). მასში შევიდნენ რიგი სამინისტროებისა და სახელმწიფო უწყებების წარმომადგენლები. კომისიის თავმჯდომარე არის საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის მინისტრის მოადგილე.

დებულების მიხედვით, კომისია:

- არის მთავრობის სათათბირო ორგანო, რომელიც კოორდინაციას უწევს და ხელს უწყობს საქართველოს რეგიონული განვითარების პროცესს (მუხლი 1, პუნქტი 1);
- რეგიონული განვითარების მიზნით მთავრობას წარუდგენს წინადადებებს და განიხილავს რგპფ-დან დასაფინანსებელი თვითმმართველობისა და რეგიონულ პროექტებს (მუხლი 2, ქვეპუნქტები "ბ" და "გ");
- უფლებამოსილია შექმნას სამუშაო ჯგუფები და, რაც მთავარია, შეარჩიოს ფონდიდან დასაფინანსებელი პროექტები (მუხლი 3, ქვეპუნქტი "ე");
- იღებს გადაწყვეტილებას დამსწრეთა უმრავლესობით (მუხლი 7, პუნქტი 3);
- შეუძლია სათათბირო ხმის უფლებით მოიწვიოს სხვა პირები, რომლებიც არ შედიან კომისიის შემადგენლობაში (მუხლი 7, პუნქტი 5).

რგპფ-დან დასაფინანსებელი ადგილობრივი თვითმმართველობის და რეგიონული პროექტების შერჩევის პროცედურები და კრიტერიუმები

2016 წელს 21 აპრილს საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს მიერ, ფართო საზოგადოებისთვის წარმოდგენილი იყო პრეზენტაცია თემაზე: "საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდი (რგპფ) 2013-2016".⁹ ეს იყო ფაქტობრივად პირველი შემთხვევა, როდესაც სამინისტრომ აღნიშნული ფონდის საქმიანობა, ცალკე აღებული სახით, საჯაროდ წარმოადგინა. აღსანიშნავია, რომ ეს ფონდი არ წარმოადგენს რაიმე დაწესებულებას (მაგალითად, როგორც არის მუნიციპალური განვითარების ფონდი), არამედ ეს არის სახელმწიფო ბიუჯეტის ყოველწლიური ასიგნება (კოდი 5608),¹⁰ რომელიც განიკარგება საქართველოს მთავრობის მიერ მიღებული დადგენილება №23-ის მიხედვით.

სამინისტროს მიერ 2016 წელს წარმოდგენილი პრეზენტაციის თანახმად, დადგენილება №23-ის მიღებამდე გამოყოფილი თანხების მუნიციპალიტეტებისთვის განაწილება ხდებოდა სუბიექტური გადაწყვეტილებებით, ხოლო პროექტები შეირჩეოდა რაიმე

⁶ საქართველოს მთავრობის №172 დადგენილება საქართველოს რეგიონული განვითარების 2010-2017 წწ. სახელმწიფო სტრატეგიის დამტკიცებისა და საქართველოს რეგიონული განვითარების სამთავრობო კომისიის შექმნის შესახებ, 2010 წლის 25 ივნისი, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1025719>

⁷ საქართველოს მთავრობის №297 დადგენილება საქართველოს რეგიონული განვითარების სამთავრობო კომისიის დებულების დამტკიცების შესახებ, 2010 წლის 28 სექტემბერი, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4033522>

⁸ საქართველოს მთავრობის №44 დადგენილება საქართველოს რეგიონული განვითარების სამთავრობო კომისიის შექმნისა და დებულების დამტკიცების შესახებ, 2018 წლის 29 იანვარი, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4033522>

⁹ კონფერენცია საქართველოს რეგიონული განვითარების თემაზე საქართველოს რეგიონული განვითარების მიღწევები და გამოწვევები, <http://mrdi.gov.ge/news/>

¹⁰ საქართველოს კანონი "2018 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ", თავი VI საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის ასიგნებები https://mof.ge/images/File/biujetis-kanoni2018/tavebi/VI_TAVI_11.12.2017.pdf

მეთოდოლოგიისა და კრიტერიუმების გარეშე. ამასთანავე, გადაწყვეტილებების მიღება ხდებოდა ცენტრალიზებულად.

2013 წლის 7 თებერვალს მიღებულმა დადგენილება №23-მა მნიშვნელოვნად შეცვალა რგპფ-ის მუშაობის პრინციპი. ჩამოყალიბდა პროექტების დაფინანსების პროცედურა და საბაზისო კრიტერიუმები, დაახლოებით სამჯერ გაიზარდა ფონდიდან მუნიციპალიტეტების დაფინანსება.¹¹ თუმცა ეს დოკუმენტი მაინც შორს იყო (და ასევე რჩება) სრულყოფილებისგან, ამასვე მოწმობს მასში დღემდე განხორციელებული ცვლილებები. 2013 წლიდან ამ ანგარიშის მომზადების დღემდე, დადგენილება №23-ში საქართველოს მთავრობამ ოთხჯერ შეიტანა ცვლილებები.

- დადგენილება №119, 2013 წლის 17 მაისი;¹²
- დადგენილება №594, 2015 წლის 25 ნოემბერი;¹³
- დადგენილება №23, 2016 წლის 18 იანვარი;¹⁴
- დადგენილება №42, 2018 წლის 26 იანვარი.¹⁵

განსაკუთრებით საყურადღებოა 2015 წლის 25 ნოემბერს მიღებული ცვლილებები (დადგენილება №594), რომლის მიხედვითაც შეიცვალა პროექტების შერჩევის კრიტერიუმები. ერთ-ერთი კრიტერიუმის თანახმად, ფონდში წარსადგენი პროექტი ასახული უნდა იყოს შესაბამისი სამხარეო საკონსულტაციო საბჭოს მიერ მოწონებულ რეგიონის განვითარების სტრატეგიის სამოქმედო გეგმაში (მუხლი 3, ქვეპუნქტი "ბ"). ამ პუნქტის უკან ცალკე სახელმძღვანელო დგას. სწორად ამ მითითების საფუძველზე მოხდა რგპფ-ის დაკავშირება რეგიონული განვითარების სტრატეგიების სამოქმედო გეგმების შემუშავების სახელმძღვანელოსთან, რომელიც საქართველოს მთავრობამ დაამტკიცა განკარგულება №1750-ით 2015 წლის ზაფხულში.¹⁶

კიდევ ერთი სიახლე, რომელიც ცვლილებების შედეგად დაფიქსირდა, არის პროექტების მომზადებისას მოსახლეობის ჩართულობის კრიტერიუმის ამოღება. №23 დადგენილებაში, კრიტერიუმების ჩამონათვალში, არსებობდა ფრაზა "ადგილობრივი მოსახლეობის მასშტაბური ჩართულობა საპროექტო წინადადების შერჩევისა და პროექტის განხორციელების პროცესში;" (მუხლი 3, ქვეპუნქტი "ბ"), რაც 2015 წლის ცვლილებების შემდეგ აღარ გვხვდება. მოქალაქეთა მონაწილეობის საკითხი ასევე იქნა ამოღებული საპროექტო წინადადების ფორმატიდან (დანართი №1). კერძოდ 4 ბლოკის (პროექტის აღწერა) 4.3. პუნქტი ითვალისწინებდა მოსახლეობასთან ჩატარებული კონსულტაციების დამადასტურებელი დოკუმენტების წარმოდგენას.¹⁷

¹¹ საქართველოს მთავრობის დადგენილება №23 საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტით გათვალისწინებული საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან დასაფინანსებელი ადგილობრივი თვითმმართველობის და რეგიონული პროექტების შერჩევის პროცედურების და კრიტერიუმების დამტკიცების შესახებ, 2013 წლის 7 თებერვალი, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1842752>

¹² საქართველოს მთავრობის დადგენილება № 119 "საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტით გათვალისწინებული საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან დასაფინანსებელი ადგილობრივი თვითმმართველობის და რეგიონული პროექტების შერჩევის პროცედურების და კრიტერიუმების დამტკიცების შესახებ" საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 7 თებერვლის №23 დადგენილებაში ცვლილების შეტანის თაობაზე, 2013 წლის 17 მაისი, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1926106>

¹³ საქართველოს მთავრობის დადგენილება №594 "საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტით გათვალისწინებული საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან დასაფინანსებელი ადგილობრივი თვითმმართველობის და რეგიონული პროექტების შერჩევის პროცედურების და კრიტერიუმების დამტკიცების შესახებ" საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 7 თებერვლის №23 დადგენილებაში ცვლილების შეტანის თაობაზე, 2015 წლის 25 ნოემბერი, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3061014>

¹⁴ საქართველოს მთავრობის დადგენილება №23 "საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტით გათვალისწინებული საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან დასაფინანსებელი ადგილობრივი თვითმმართველობის და რეგიონული პროექტების შერჩევის პროცედურების და კრიტერიუმების დამტკიცების შესახებ" საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 7 თებერვლის №23 დადგენილებაში ცვლილების შეტანის თაობაზე, 2016 წლის 18 იანვარი, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3165069>

¹⁵ საქართველოს მთავრობის დადგენილება №42 "საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტით გათვალისწინებული საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან დასაფინანსებელი ადგილობრივი თვითმმართველობის და რეგიონული პროექტების შერჩევის პროცედურების და კრიტერიუმების დამტკიცების შესახებ" საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 7 თებერვლის №23 დადგენილებაში ცვლილების შეტანის თაობაზე, 2018 წლის 26 იანვარი, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4029210>

¹⁶ საქართველოს მთავრობის განკარგულება №1750 რეგიონული განვითარების სტრატეგიების სამოქმედო გეგმების შემუშავების სახელმძღვანელოს დამტკიცების შესახებ, 2015 წლის 28 აგვისტო, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2959145>

¹⁷ საქართველოს მთავრობის დადგენილება №594 "საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტით გათვალისწინებული საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან დასაფინანსებელი ადგილობრივი თვითმმართველობის და რეგიონული პროექტების შერჩევის პროცედურების და კრიტერიუმების დამტკიცების შესახებ" საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 7 თებერვლის №23 დადგენილებაში ცვლილების შეტანის თაობაზე, 2015 წლის 25 ნოემბერი, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3061014>

ამუშაოდ მოქმედი რედაქციით, დადგენილება № 23-ის ზოგადი დებულების მუხლის თანახმად რვა პროექტების შერჩევის წესი მიზნად ისახავს ადგილობრივი და რეგიონული პრობლემების წარმოჩენასა და გადაწყვეტას, ისევე როგორც, მუნიციპალიტეტის ორგანოებისა და მოსახლეობის მაქსიმალური ჩართულობის უზრუნველყოფას. პროექტების ინიცირება და დაფინანსების პროცესი გაწერილია 6 ძირითად ეტაპად, კერძოდ:

1. პროექტის წინადადებას ამზადებს მერი. შესაძლებელია რომ მომზადებული იყოს რეგიონული პროექტი (რომელიც მოიცავს 2 ან მეტ მუნიციპალიტეტს) მერების მიერ ან სახელმწიფო რწმუნებული-გუბერნატორის მიერ (მუხლი 1);
2. მერი (რეგიონული პროექტისთვის - მერები ან გუბერნატორი), დადგენილების დანართებით (№1 და №2) განსაზღვრული ფორმით, წინადადებას წარუდგენს მუნიციპალიტეტის საკრებულო(ებ)ს (მუხლი 2, პუნქტები 1-4);
3. საკრებულოს მიერ მოწონებულ პროექტებს მერი წარუდგენს სამინისტროს (მუხლი 2, პუნქტი 6);
4. სამინისტრო დადგენილება №23-ით განსაზღვრულ კრიტერიუმებთან თავსებად პროექტებს წარუდგენს რეგიონული განვითარების სამთავრობო კომისიას (მუხლი 2, პუნქტი 7);
5. კომისიის მიერ დადებითად შეფასებული პროექტები სამინისტროს მიერ წარედგინება ფინანსთა სამინისტროს (მუხლი 2, პუნქტი 8);
6. ფინანსთა სამინისტრო მთავრობას წარუდგენს განკარგულებას პროექტების დაფინანსების თაობაზე. რის შემდეგაც მუნიციპალიტეტებს კაპიტალური ტრანსფერის სახით ერიცხებათ თანხები პროექტების განსახორციელებლად (მუხლი 2, პუნქტი 9).

ფონდის მარეგულირებელი დოკუმენტაცია ძალზე ზოგადად განსაზღვრავს პროცედურებსა და კრიტერიუმებს, თუ რის საფუძველზე უნდა მოახდინოს მუნიციპალიტეტის მერმა (ან გუბერნატორმა) პროექტის იდენტიფიცირება (მუხლები 3 და 3¹). აღნიშნული საკითხი წარმოადგენს მერის (რეგიონული პროექტის შემთხვევაში - მერების/გუბერნატორის) დისკრეციას.

ფონდის მართვაში მე-3-ე ეტაპიდან ერთგება რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო. სამინისტრო წარმოდგენილია სტრუქტურული ქვედანაყოფით - რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების დეპარტამენტით, რომლის საქმიანობაც რეგულირდება მინისტრის ბრძანებით დამტკიცებული დეპარტამენტის დებულების შესაბამისად.¹⁸

დეპარტამენტის უფლებამოსილებას წარმოადგენს სამინისტროს მართვაში არსებული სუბიექტებისა და მუნიციპალიტეტების მიერ განსახორციელებელი პროექტების კოორდინაცია და მართვა. შესაბამისი უფლებამოსილების განხორციელების მიზნით დეპარტამენტი წარმოდგენილია ორი სტრუქტურული ერთეულით, 1. ინფრასტრუქტურული პროექტების კოორდინაციის სამმართველო და 2. ინფრასტრუქტურული პროექტების მონიტორინგის სამმართველო. ამ დეპარტამენტის მიერ ხორციელდება ადგილობრივი თვითმმართველობებიდან პროექტების თავმოყრა და შემდგომი მსვლელობის მიცემა.

რეგიონული განვითარების სტრატეგიების სამოქმედო გეგმების შემუშავების სახელმძღვანელო

სახელმძღვანელო დამტკიცდა 2015 წლის 20 აგვისტოს, საქართველოს მთავრობის №1750 განკარგულებით, როგორც რეგიონული განვითარების სტრატეგიების სამოქმედო გეგმების შემუშავების პროცესის დაგეგმვისა და განხორციელების გზამკვლევი.¹⁹

სახელმძღვანელოს თანახმად, სამოქმედო გეგმა უნდა შემუშავდეს ყველა დაინტერესებული მხარის მონაწილეობით, უნდა წარმოადგენდეს რეგიონული განვითარების სფეროში საშუალოვადიანი ხარჯების ჩარჩოს - სამი წლის განმავლობაში განსახორციელებელი პროექტების აღწერილობით ნუსხას (მუხლი 1).

¹⁸ საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის მინისტრის ბრძანება №43/6 საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების დეპარტამენტის დებულების დამტკიცების შესახებ, 2016 წლის 30 დეკემბერი, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3524138>

¹⁹ საქართველოს მთავრობის განკარგულება №1750 რეგიონული განვითარების სტრატეგიების სამოქმედო გეგმების შემუშავების სახელმძღვანელოს დამტკიცების შესახებ, 2015 წლის 28 აგვისტო, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2959145>

სამოქმედო გეგმაში ერთიანდება ყველა პროექტი, მიუხედავად იმისა, თუ რომელი წყაროდან (ადგილობრივი და ცენტრალური ხელისუფლების პროგრამები, კერძო სექტორი, საერთაშორისო და დონორი ორგანიზაციები) ფინანსდება იგი (მუხლი 3, პუნქტი 1).

სახელმძღვანელოში გაწერილია სამოქმედო გეგმის შემუშავების პროცესი. კერძოდ:

- სამოქმედო გეგმების შემუშავების პროცესს წარმართავს სამხარეო საკონსულტაციო საბჭო (მუხლი 4);
- საქმიანობის ორგანიზებას ახორციელებს სახელმწიფო რწმუნებულის - გუბერნატორის ადმინისტრაცია (მუხლები 5 და 6);
- სამუშაო პროცესის წარმატებული განხორციელების მიზნით შესაძლოა შეიქმნას სამუშაო ჯგუფები, რომლებიც რეკომენდაციებს წარუდგენენ საბჭოს (მუხლები 7-9);
- საბჭო განიხილავს რეკომენდაციებს, საჭიროების შემთხვევაში მიმართავს მერებს პროექტებში ცვლილებების შეტანის წინადადებით და სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით იღებს საბოლოო გადაწყვეტილებას (მუხლები 10-12);
- პროცესის კოორდინაციას ახორციელებს რეგიონული განვითარების სამთავრობო კომისია, რომელიც უფლებამოსილია, საჭიროების შემთხვევაში, სამოქმედო გეგმა გადასამუშავებლად დაუბრუნოს საბჭოს (მუხლი 13);
- სახელმძღვანელო დოკუმენტის III თავში გაწერილია საბჭოებისა და სამთავრობო კომისიის მიერ პროექტების შერჩევის პროცედურისა და კრიტერიუმების სახელმძღვანელო პრინციპები, ეტაპები (2 ფილტრი) და კრიტერიუმები (მუხლები 14-19), რაც ქვემოთ იქნება განხილული;
- საბჭო ახორციელებს ყველა პროექტის ანალიზს და უზრუნველყოფს სამოქმედო გეგმის განახლებას (მუხლები 20-21).

საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 13 ნოემბერის №2389 განკარგულებით, №1750 განკარგულებაში რიგი ცვლილებები შევიდა:

- საბჭოს დაევალა სახელმძღვანელოს მოთხოვნების დაცვაზე პასუხისმგებელი პირის განსაზღვრა (მუხლი 4, პუნქტი 3);
- სამუშაო ჯგუფების შექმნა არასავალდებულო გახდა (მუხლები 6-8);
- შეიცვალა და დაკონკრეტდა პროექტების შერჩევის პროცესი და შეფასების კრიტერიუმები. მოხდა 17 კრიტერიუმის შემცირება 14-მდე და შეიცვალა მათი ფორმულირება - ისინი უფრო რაოდენობრივ მაჩვენებლებს დაეყრდნო (მუხლები 18-19).²⁰

1.3. არსებული პრაქტიკის ზოგადი შეფასება

მუნიციპალიტეტებისთვის რგპვ წარმოადგენს ინფრასტრუქტურული პროექტების დაფინანსების ერთ-ერთ მთავარ წყაროს. შესაბამისად, მნიშვნელოვანია იმის განსაზღვრა, თუ როგორ ხდება მუნიციპალიტეტებს შორის თანხების განაწილება. ეს საკითხი შესწავლილი აქვს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს 2016 წელს მომზადებული "რგპვ ფარგლებში დაფინანსებული პროექტების მართვის" - ეფექტიანობის აუდიტის ანგარიშის ფარგლებში.²¹

საწყის ეტაპზე, ფინანსთა სამინისტროსა და რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს მიერ ყოველწლიურად ხდება ფონდიდან მუნიციპალიტეტების საპროგნოზო დაფინანსების მაჩვენებლების განსაზღვრა. თითოეულ მუნიციპალიტეტს ეცნობება თანხობრივი ლიმიტის შესახებ, რის ფარგლებშიც უნდა მომზადდეს ფონდში წარსადგენი პროექტები. აღსანიშნავია, რომ ამ მონაცემების გაანგარიშება ხდება ზოგადი კრიტერიუმების საფუძველზე და ეს პროცესი არ რეგულირდება რაიმე ნორმატიული დოკუმენტით. სამინისტროს მიერ ლიმიტების გაანგარიშებისას გამოყენებულია ორი კრიტერიუმი: "მოსახლეობის რაოდენობა" და "წინა წლის ათვისების მაჩვენებელი". ამ კრიტერიუმების გამოყენება სამინისტრომ 2016 წლიდან

²⁰ საქართველოს მთავრობის განკარგულება №2389 რეგიონული განვითარების სტრატეგიების სამოქმედო გეგმების შემუშავების სახელმძღვანელოს დამტკიცების შესახებ საქართველოს მთავრობის განკარგულება №1750-ში ცვლილებების შეტანის თაობაზე. 2017 წლის 13 ნოემბერი, ქ. თბილისი

²¹ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ეფექტიანობის აუდიტის ანგარიში №52/36, რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდის ფარგლებში დაფინანსებული პროექტების მართვა, 2016 წლის 17 ოქტომბერი, https://sao.ge/files/auditi/auditis-angarishebi/2016/tb-52_36-natsvlivshvili.pdf

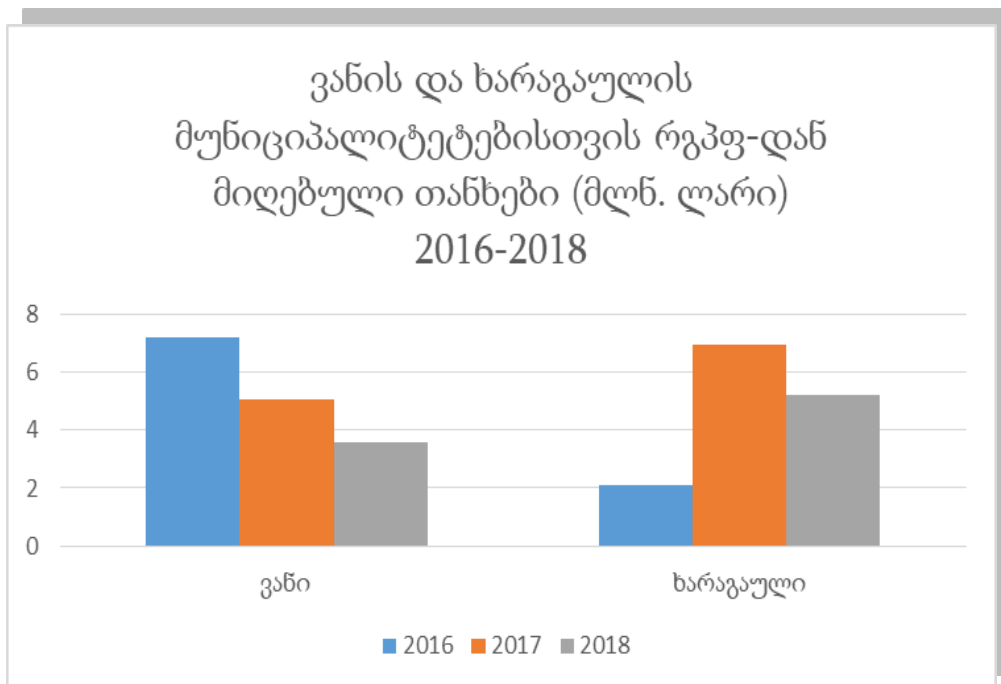
დაიწყო, თუმცა, რიგ შემთხვევებში, მუნიციპალიტეტებისთვის გამოყოფილი თანხა მნიშვნელოვნად მერყეობს.

მაგალითად, ვანის მუნიციპალიტეტს რგპფ-დან თანხები შემდეგნაირად გამოეყო:

- 2016 წ. - 7,2 მლნ. ლარი,
- 2017 წ. - 5,04 მლნ. ლარი,
- 2018 წ. - 3,60 მლნ. ლარი.²²

მაშინ როდესაც ხარაგაულის მუნიციპალიტეტს 2016-2017 წლებში მკვეთრი ზრდა ქონდა:

- 2016 წ. - 2,08 მლნ. ლარი,
- 2017 წ. - 6,94 მლნ. ლარი,
- 2018 წ. - 5,22 მლნ. ლარი.²³



მსგავსი ვარიაციების ნახვა შესაძლებელია სხვა მუნიციპალიტეტების მაგალითზეც (მაგ. მარნეული, თიანეთი, საგარეჯო და სხვა), რაც იმაზე მეტყველებს, რომ ლიმიტების გაანგარიშების ერთიანი სისტემა დახვეწას საჭიროებს.

საყურადღებოა რგპფ-ში წარსადგენი პროექტების იდენტიფიცირების პროცესი. მას შემდეგ რაც მუნიციპალიტეტის ხელმძღვანელობას ეცნობება ფონდში წარსადგენი პროექტების თანხობრივი ლიმიტის შესახებ, მუნიციპალიტეტის მერი განსაზღვრავს, თუ რომელი პროექტი წარადგინოს რგპფ-ში. ფონდში წარსადგენი პროექტების გასამიჯნი წესი ადგილობრივი ბიუჯეტიდან დასაფინანსებელი პროექტებისგან მუნიციპალიტეტებში ნორმატიულ დონეზე განსაზღვრული არ არის. აღნიშნული გადაწყვეტილება მიიღება მუნიციპალიტეტის მერის მიერ. ასევე არ არის განსაზღვრული, თუ რის საფუძველზე ახდენს მუნიციპალიტეტის საკრებულო პროექტების დამტკიცება/არდამტკიცებას.

ამ საკითხთან დაკავშირებით, აუდიტის სამსახურის მიერ 2016 წელს თვითმმართველობებში ჩატარებული "პრიორიტეტების განსაზღვრისა და პროექტების შერჩევის პროცესის" - ეფექტიანობის აუდიტის ანგარიშის ერთ-ერთი რეკომენდაცია მიმართულია სამინისტროსა და შერჩეული მუნიციპალიტეტებისადმი. ეს რეკომენდაცია ითვალისწინებს მუნიციპალიტეტებში ინფრასტრუქტურული პრიორიტეტების გამოვლენისთვის ერთიანი ფორმისა და ამ ფორმის შევსების ინსტრუქციის მომზადებას, რამაც უნდა უზრუნველყოს მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე საჭიროებების კონსოლიდაცია და საკითხის პრიორიტეტულობის განსაზღვრა. ანგარიში ასევე

²² ვანის მუნიციპალიტეტის 2018 წლის ბიუჯეტი, ვანის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილება №53, მუხლი 5, <http://vani.gov.ge/wp-content/uploads/2018/02/53>. ცვლილება-ბიუჯეტში.pdf

²³ ხარაგაულის მუნიციპალიტეტის 2018 წლის ბიუჯეტი, საკრებულოს დადგენილება № 42, მუხლი 5, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3934750>

მიუთითებს მუნიციპალიტეტების ე.წ. "პრიორიტეტების დოკუმენტის" სრულყოფის აუცილებლობაზე, რამაც უნდა უზრუნველყოს მუნიციპალიტეტის პრიორიტეტების თავსებადობა არსებულ საჭიროებებთან და შემდგომ პროექტების შერჩევა/დაფინანსებასთან.²⁴ კვლევის მსვლელობისას ეს დოკუმენტი მომზადებული არ იყო და "პრიორიტეტების დოკუმენტის" შემუშავების პროცესში მუნიციპალიტეტებს არ მოუხდენიათ შესაბამისი ცვლილებები.

მნიშვნელოვანია თავად პროექტების იდენტიფიცირების საკითხი. ფონდში წარსადგენი პროექტები, განკარგულება №1750-ის თანახმად უნდა შეესაბამებოდეს საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიის ხედვებს, საქართველოს რეგიონული განვითარების სტრატეგიის ამოცანებსა და რეგიონული განვითარების სტრატეგიის ამოცანებს ან რეგიონული განვითარების პროგრამაში ასახულ, სულ ცოტა, ერთ საჭიროებას/პრიორიტეტს და შესაბამისი რეგიონის განვითარების სტრატეგიას. ამ თავსებადობის უზრუნველყოფა ფაქტობრივად ხდება გუბერნატორის რეგიონული პროექტების კოორდინაციის სამსახურის მიერ, რომელიც კოორდინაციას უწევს მერიის შესაბამის სამსახურებს, რომ სათანადოდ იყოს შევსებული ზემოხსენებული განკარგულების დანართი №2-ის 4-ე პუნქტი (სადაც ხდება სტრატეგიებთან კავშირის აღწერა).

აღნიშნული დანართის შევსება მერიისა და სამხარეო ადმინისტრაციის თანამშრომლების მიერ აღიქმება ორმაგ სამუშაოდ, რამდენადაც მათ ისედაც უწევთ თითოეული პროექტის შესაბამისად დადგენილება №23-ის დანართი 1 და 2-ის შევსება. ამ დანართებში გარკვეული ინფორმაცია დუბლირებულია, ამასთანავე რეგიონული განვითარების სამთავრობო კომისია არ განიხილავს და არც ეცნობა განკარგულება №1750 მომზადებულ რაიმე დოკუმენტაციას. ეს დოკუმენტაცია ძირითადად საკონსულტაციო საბჭოს დონეზე რჩება.

აღსანიშნავია, რომ სამინისტრომ 2017 წლის მიწურულს გარკვეული ცვლილებები შეიტანა განკარგულება №1750-ში, რამაც უნდა მოახდინოს პროცესის ოპტიმიზაცია და პროექტების შერჩევისას მოხდეს უფრო მეტად რაოდენობრივი კრიტერიუმების გამოყენება. კვლევის მომზადების მომენტისათვის ამ ცვლილებების დანერგვა არ იყო დაწყებული. აქამდე არსებული მეთოდოლოგიის მიხედვით, რეალურად სამუშაოს შესრულება უწევდათ ინფრასტრუქტურულ საკითხებზე მომუშავე სამუშაო ჯგუფებს, რაც ძირითადად განპირობებული იყო რგპფ-ში წარსადგენი პროექტების რეგიონის განვითარების სტრატეგიის სამოქმედო გეგმაში ასახვის ვალდებულებით.

მოცემული ცვლილებების საფუძველზე საბჭო აღარ იქნება ვალდებული ფორმალურად შექმნას სხვა თემებზე (მაგალითად გარემოს დაცვა) სამუშაო ჯგუფები. ვინაიდან ამ ჯგუფების მიერ მომზადებული საპროექტო იდეები არ ფინანსდებოდა და წლიდან წლამდე გადადიოდა სამოქმედო გეგმაში, სამუშაო ჯგუფის შეკრებამ აზრი დაკარგა და იგი მხოლოდ ფორმალურ ვალდებულებას წარმოადგენდა.²⁵

რაც შეეხება სამთავრობო კომისიას, მისი მუშაობა რგპფ-სთან მიმართებით განისაზღვრება მხოლოდ მთავრობის მიერ მიღებული დებულების საფუძველზე (დადგენილება №44).²⁶ აღნიშნული დებულება კომისიას ანიჭებს უფლებამოსილებას, შეარჩიოს რგპფ-დან დასაფინანსებელი პროექტები. როგორც წესი, კომისიისთვის წარდგენილი პროექტები თანხვედრაშია დადგენილება №23-ით განსაზღვრულ ხუთ ძირითად კრიტერიუმთან და ჯდება წინასწარ განსაზღვრულ თანხობრივ ლიმიტებში. ამდენად დადგენილი არ არის, კომისიამ დამატებით რის საფუძველზე უნდა მიიღოს გადაწყვეტილება.

კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი საკითხი, რომელიც რგპფ-ის პროექტების შერჩევას შეეხება, არის ამ პროექტთა კავშირი რეგიონებში საქართველოს მთავრობის, საერთაშორისო დონორი ორგანიზაციებისა და კერძო სექტორის მიერ განხორციელებულ ინფრასტრუქტურულ, საინვესტიციო თუ სხვა ტიპის პროექტებთან.

²⁴ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ეფექტიანობის აუდიტის ანგარიში №53/36, პრიორიტეტების განსაზღვრისა და პროექტების შერჩევის პროცესი თვითმმართველ ერთეულებში, 2016 წლის 19 ოქტომბერი, <https://sao.ge/files/auditi/auditis-angarishebi/2016/prioritetebis-gansazRvra-municipalitetebSi.pdf>

²⁵ საქართველოს მთავრობის განკარგულება №2389 რეგიონული განვითარების სტრატეგიების სამოქმედო გეგმების შემუშავების სახელმძღვანელოს დამტკიცების შესახებ საქართველოს მთავრობის განკარგულება №1750-ში ცვლილებების შეტანის თაობაზე. 2017 წლის 13 ნოემბერი, ქ. თბილისი

²⁶ საქართველოს მთავრობის №44 დადგენილება საქართველოს რეგიონული განვითარების სამთავრობო კომისიის შექმნისა და დებულების დამტკიცების შესახებ, 2018 წლის 29 იანვარი, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4033522>

რგპფ-ის საქმიანობის კოორდინაცია სხვა სახელმწიფო პროგრამებთან მართვის ეფექტურობის გაუმჯობესების ერთ-ერთი საშუალებაა. ამავე დროს მარეგულირებელი ნორმები არ ავალდებულებს სახელმწიფო და ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებს, მოახდინონ ამ პროგრამათა ურთიერთკორელირება. ამის დადასტურებას წარმოადგენს ფაქტი, რომ რგპფ, სხვა სახელმწიფო პროგრამებში, მხოლოდ რამდენიმე ადგილასაა მოხსენიებული, რომელთაგან ნაწილი უკვე ძალადაკარგულია. კერძოდ ასეთია:

- საქართველოს მთავრობის №172 დადგენილებით დამტკიცებული *საქართველოს რეგიონული განვითარების 2010-2017 წლების სახელმწიფო სტრატეგია*, 2010 წლის 25 ივნისი

თავი II. ეფექტიანი მართვის უზრუნველყოფა მდგრადი რეგიონული განვითარებისათვის, 2.3. ეფექტიანი მართვის უზრუნველყოფისთვის ახალი ინსტიტუციების შექმნა: ამ მუხლის პირველ ნაწილში მითითებულია, რომ რეგიონში შექმნილია კოლეგიური ორგანო - რეგიონული განვითარების საბჭო. ხოლო მეორე ნაწილში აღნიშნულია რეგიონული განვითარების ფონდის შექმნის, მისი იურიდიული სტატუსის, საქმიანობის სფეროებისა და მაკონტროლებელი ორგანოს განსაზღვრის ფაქტი.

- საქართველოს მთავრობის განკარგულება №936, *რეგიონის განვითარების სტრატეგიის შემუშავების სახელმძღვანელოს* დამტკიცების შესახებ. 2012 წლის 14 მაისი

სიტუაციის ანალიზში შეფასებულია რეგიონული განვითარების დონე. რეგიონის ფინანსებისა და საინვესტიციო-პროგრამული საქმიანობის შეფასებისას განსახილველ საკითხთა ჩამონათვალში სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გამოყოფილ პროგრამულ ინვესტიციებში ნახსენებია რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდი, *სოფლის მხარდაჭერის სახელმწიფო პროგრამასთან და საპარტნიორო ფონდთან* ერთად.

- *2015-2017 წლების საქართველოს რეგიონული განვითარების პროგრამა*

თავი V. პროგრამის მიზნები და პრიორიტეტები: ხუთ თემატურ პრიორიტეტზე მითითებისას ნახსენებია, რომ "პოტენციურად არსებობს ინტერვენციის ორი გეოგრაფიულად სპეციფიური სფერო, რომლის კოორდინირებაც შეიძლება ამ პროგრამის გათვალისწინებით განხორციელდეს". ესენია: 1. რეგიონული განვითარების სტრატეგიების განხორციელება, რომლის დაფინანსების მნიშვნელოვან წყაროდ ნახსენებია რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდი (რეგიონული განვითარების ფონდი) და 2. მაღალმთიანი რეგიონებისთვის გამიზნული პოლიტიკა. ხუთი პრიორიტეტი მოხსენიებულია VI თავში (პროგრამული ღონისძიებები), ხოლო თავად ეს საკითხები არ არის ასახული.

- მონიტორინგის გეგმა "2015-2017 წლების საქართველოს რეგიონული განვითარების პროგრამის" განხორციელებისთვის

თავი 5. რეგიონული განვითარების პროგრამის ანგარიშის სისტემა: რგპფ-ის პროექტების განხორციელებაზე პასუხისმგებელ ორგანოს - რეგიონული განვითარების და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს დაევალა ექვსთვიანი საინფორმაციო ფურცლის მომზადება ფონდის ჩართულობის ეფექტების გასაზომად და შესაფასებლად. აქვე მოცემულია საინფორმაციო ფურცლის მომზადების ვადები, სტრუქტურა და შინაარსი.

- საქართველოს სოფლის განვითარების სტრატეგია 2017-2020

სიტუაციის ანალიზის ეკონომიკურ მიმოხილვაში გამოყოფილია სოფლის განვითარებისკენ მიმართული სახელმწიფო პროგრამები (1.2.8). საქართველოს მთავრობის მიერ სოფლის ინფრასტრუქტურაზე ორიენტირებულ მნიშვნელოვან პროექტებს შორის მოკლედ არის განხილული *სოფლის მხარდაჭერის სახელმწიფო პროგრამა* და *რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდი*. ამავე დოკუმენტის მეექვსე თავის (განხორციელება, მონიტორინგი, შეფასება) 6.3. ქვეთავში აღნიშნულია, რომ "სოფლის განვითარების მიმართულებით ინიცირებული პროექტების დაფინანსება განხორციელდება სხვადასხვა უწყების დაქვემდებარებაში არსებული პროექტების განმახორციელებელი სააგენტოების ან/და ფონდების მიერ."

უფრო მეტი დაკონკრეტება ამ მიმართულებით აღარ ხდება. მით უმეტეს არ არის მოცემული კოორდინაციის მექანიზმები.

სახელმწიფოს მიერ განხორციელებულ სხვა პროგრამებში ასეთი მითითებებიც არ გვხვდება. მით უმეტეს არ არის სხვა (საერთაშორისო ორგანიზაციებისა თუ კერძო ინვესტორების მიერ განხორციელებულ) პროგრამებთან ურთიერთშესაბამისობაზე მითითება.

თავი II. პროექტების შემუშავება მუნიციპალურ დონეზე

2.1 პრაქტიკა მუნიციპალურ დონეზე

როგორც აღინიშნა, მუნიციპალურ დონეზე რკპფ-ში წარსადგენი პროექტების შემუშავების პროცედურა ძალზე ზოგადია. ცალკეული მინიშნება მოცემულია მთავრობის №23 დადგენილებით დამტკიცებულ პროექტების შერჩევის პროცედურებში და კრიტერიუმებში. კერძოდ, ადგილობრივი თვითმმართველობის პროექტი:

- უნდა მოიცავდეს მხოლოდ ერთ მუნიციპალიტეტს (მუხლი 1, პუნქტი 4);
- უნდა ჯდებოდეს თვითმმართველობის საკუთარი უფლებამოსილების ფარგლებში (მუხლი 3, პუნქტი 1, ქვეპუნქტი "ა");
- ასახული უნდა იყოს სამხარეო საკონსულტაციო საბჭოს მიერ მოწონებულ, შესაბამისი რეგიონის განვითარების სტრატეგიის სამოქმედო გეგმაში (მუხლი 3, პუნქტი 1, ქვეპუნქტი "ბ");
- ბიუჯეტი უნდა აღემატებოდეს 50.000 ლარს, თუ არა, კომისიისათვის წარმოდგენილი უნდა იყოს შესაბამისი დასაბუთება (მუხლი 3, პუნქტი 1, ქვეპუნქტი "გ"; მუხლი 3, პუნქტი 2).

გარდა ამისა, შეფასებისას უპირატესობა ენიჭება ისეთ პროექტებს, რომლის:

- თანადაფინანსება (არანაკლებ 5%-ისა) ადგილობრივი ბიუჯეტიდან (ან სხვა წყაროდან) ხდება (მუხლი 3, პუნქტი 3, ქვეპუნქტი "ა"; მუხლი 3¹, პუნქტი 3);
- განხორციელება უკვე დაწყებულია წინა წელს/წლებში (მუხლი 3, პუნქტი 3, ქვეპუნქტი "ბ").

რაც შეეხება საქართველოს მთავრობის №1750 განკარგულებას (2015), აქ მოცემული კრიტერიუმები საბჭოს მიერ უკვე წარმოდგენილი პროექტების შეფასებას ითვალისწინებს და არა წარსადგენი პროექტის მომზადების პერიოდს.

რა თქმა უნდა, ისეთი კრიტერიუმები, როგორცაა პროექტის ღირებულების ქვედა ლიმიტის განსაზღვრა, რეგიონის განვითარების სტრატეგიის სამოქმედო გეგმასთან შესაბამისობა, თანადაფინანსება, პოტენციურ ბენეფიციართა ოდენობა და ა.შ., შესაძლოა პროექტის მომზადებისას, გარკვეულწილად, გამოყენებული იყოს, მაგრამ, მაგალითად, თვითმმართველობის საკუთარ უფლებამოსილებებთან შესაბამისობა მხოლოდ ფორმალურ ხასიათს ატარებს.

კვლავ გაურკვეველია, როგორ მიჯნავს მუნიციპალიტეტი, თუ რომელი პროექტები უნდა დააფინანსოს საკუთარი ბიუჯეტით და რომელის განხორციელება უნდა ითხოვოს რკპფ-დან.

ამ შემთხვევაში შესაძლოა გამოყენებული ყოფილიყო მუნიციპალიტეტებში მომზადებული პრიორიტეტების დოკუმენტები, რომლებიც მოიცავს ინფორმაციას თვითმმართველი ერთეულის პრიორიტეტებსა და მათ ფარგლებში განსახორციელებელ პროგრამებსა და ქვეპროგრამებზე და წარმოადგენს თვითმმართველი ერთეულის პროგრამული ბიუჯეტის ნაწილს. აღნიშნული დოკუმენტის შედგენის მეთოდოლოგია და ინდიკატორები დამტკიცებულია საქართველოს ფინანსთა მინისტრის ბრძანებით.²⁷

თუმცა აღნიშნული დოკუმენტი ფორმალურ ხასიათს ატარებს. როგორც 2016 წლის სახელმწიფო აუდიტის ანგარიშიდან ჩანს, პრიორიტეტების დოკუმენტი ძალზე ზოგადად განსაზღვრავს მუნიციპალიტეტის პრიორიტეტულ მიმართულებებს. ბიუჯეტში პრიორიტეტები ძალზე ზოგადად, პროგრამების/ქვეპროგრამების პროგრამული კოდების ზრდადობის მიხედვით (01 00-დან 06 00-მდე) არის წარმოდგენილი. გარდა ამისა, მუნიციპალიტეტებს არ გააჩნიათ:

²⁷ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის ბრძანება №385 პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის დამტკიცების თაობაზე, 2011 წლის 8 ივლისი, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1400751>

- ზუსტი და სანდო ინფორმაცია მუნიციპალიტეტებში შემავალ დასახლებებში არსებული პრობლემების შესახებ;
- ადგილზე არსებული საჭიროებების წარდგენის არც ერთიანი ფორმა და, მცირე გამონაკლისს გარდა (მაგ., ოზურგეთი), არც შეფასების საკუთარი კრიტერიუმები და ინდიკატორები.²⁸

ანკეტირების შედეგად მუნიციპალიტეტებიდან მოწოდებული ინფორმაციის საფუძველზე შეიძლება გაკეთდეს რამდენიმე დასკვნა რგპფ-ში წარდგენილი და დაფინანსებული პროექტების სტატისტიკასთან დაკავშირებით.

#	მუნიციპალიტეტი	2015		2016		2017	
		წარდგენა	ფაქტი	წარდგენა	ფაქტი	წარდგენა	ფაქტი
1	აბაშა	5	5	4	4	18	18
2	ადიგენი	5	5	4	4	6	6
3	ახალციხე	11	11	15	15	21	21
4	ახმეტა	11	11	9	9	17	17
5	ბაღდათი	11	6	11	9	12	11
6	ბორჯომი	13	6	7	7	19	19
7	გორი	33	23	10	10	15	17
8	გურჯაანი	19	19	16	16	17	17
9	დედოფლისწყარო	29	15	15	14	14	13
10	დმანისი	4	4	4	4	4	3
11	ზესტაფონი	17	17	16	16	31	31
12	თეთრიწყარო	5	5	8	8	7	7
13	თიანეთი	11	9	16	16	12	12
14	მარტვილი	4	4	7	7	6	6
15	საგარეჯო	14	10	11	11	9	9
16	საჩხერე	7	7	11	11	13	13
17	სენაკი	7	7	7	7	6	6
18	ტყიბული	12	12	12	12	16	16
19	ქარელი	3	3	3	3	5	5
20	ყაზბეგი	4	4	7	7	6	6
21	ყვარელი	7	7	7	7	15	15
22	ჩოხატაური	14	14	12	12	20	20
23	წყალტუბო	11	11	13	13	9	9
24	ხარაგაული	8	8	7	7	24	24
25	ხაშური	7	7	6	6	11	11
26	ხონი	8	8	13	13	25	25
27	ჭიათურა	6	6	6	6	8	8

27 მუნიციპალიტეტის მიერ რგპფ-ში წარდგენილი იყო:

- 2015 წელს - 286 პროექტი,
- 2016 წელს - 257 პროექტი,
- 2017 წელს - 366 პროექტი.

დაფინანსებული პროექტების სერთო ოდენობა:

- 2015 წელს - 244 პროექტი (წარდგენილი პროექტების 85,3%),
- 2016 წელს - 254 პროექტი (წარდგენილი პროექტების 98,8%),
- 2017 წელს - 365 პროექტი (წარდგენილი პროექტების 99,7%),

უპირველეს ყოვლისა, თვალშისაცემია დიდი განსახვავება წარდგენილ და დაფინანსებულ პროექტების ჯამურ მაჩვენებელს შორის 2015 წლის მონაცემებში, სადაც 42 პროექტმა (14,7%) ვერ მოიპოვა დაფინანსება.

²⁸ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ეფექტიანობის აუდიტის ანგარიში №53/36, პრიორიტეტების განსაზღვრისა და პროექტების შერჩევის პროცესი თვითმმართველ ერთეულებში, 2016 წლის 19 ოქტომბერი, <https://sao.ge/files/auditi/auditis-angarishebi/2016/prioritetebis-gansazRvra-municipalitetebSi.pdf>

აღნიშნული გამოწვეული იყო შეფასების ნათელი მექანიზმების ნაკლებობით და პროცედურების გარკვეული არასრულყოფილებით. ზოგიერთ მუნიციპალიტეტში ურაცოფილი პროექტების ოდენობა წარდგენილის 30%, 40% ან 50%-საც კი შეადგენდა.

მას შემდეგ, რაც რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრომ რეგულაციებით დახვეწა პროექტების წარდგენის წესი, სიტუაცია მკვეთრად შეიცვალა. 2016 და 2017 წლებში, ჯამურად, 27 მუნიციპალიტეტის მიერ წარდგენილი პროექტებიდან მხოლოდ 4 იქნა უარყოფილი.

დღეისათვის, როგორც სტატისტიკა აჩვენებს, რგპფ-ში დასაფინანსებლად შესული საპროექტო განაცხადების თითქმის 100% ფინანსდება. ეს ერთის მხრივ, მიუთითებს პროცედურების დახვეწაზე, მაგრამ ამავე დროს აჩვენებს, რომ შეჭიბრებითობის პრინციპი პრაქტიკაში არ მუშაობს.

2.2 საზოგადოების ჩართულობა

რგპფ-ში შესატანი პროექტების პროცედურები არ ითვალისწინებს პროექტების მომზადების პროცესში მოქალაქეთა მონაწილეობის მექანიზმების გამოყენებას. 2015 წლის 25 ნოემბერს, საქართველოს მთავრობის №594 დადგენილებით, 2013 წლის 7 თებერვლის №23 დადგენილებაში ცვლილების შეტანის შედეგად, მოსახლეობის მასქიმალური ჩართულობის მოთხოვნა ამოღებულ იქნა.²⁹

მიუხედავად ამისა, საქართველოს ორგანული კანონი "ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი", მუნიციპალიტეტებისათვის სავალდებულოდ ხდის რიგი მექანიზმების გამოყენებას. კანონის IV კარის XI თავის 85-89 მუხლები განსაზღვრავენ მოქალაქეთა მონაწილეობის გარანტიებსა და ფორმებს. კერძოდ:

- მუნიციპალიტეტს შეუძლია მოქალაქეთა მონაწილეობის მხარდაჭერის მიზნით ბიუჯეტში ასახოს შესაბამისი პროგრამები (მუხლი 85, პუნქტი 3);
- მოქალაქეთა მონაწილეობის ფორმებს წარმოადგენს: ა) დასახლების საერთო კრება; ბ) პეტიცია; გ) სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო; დ) საკრებულოს და საკრებულოს კომისიის სხდომებში მონაწილეობა; ე) მერის და საკრებულოს წევრის მიერ გაწეული მუშაობის შესახებ ანგარიშების მოსმენა (მუხლი 85, პუნქტი 3);
- მუნიციპალიტეტს შეუძლია აღნიშნული ფორმების გარდა, განსაზღვროს მოქალაქეთა მონაწილეობის სხვა ფორმები (მუხლი 85, პუნქტი 5).

კანონით განსაზღვრული ფორმებიდან განსაკუთრებით აღსანიშნავია საზოგადოების მონაწილეობის ისეთი ფორმები, როგორცაა დასახლების საერთო კრება და სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო.

დასახლების საერთო კრების უფლებამოსილებებს წარმოადგენს, განიხილოს და მუნიციპალიტეტს წინადადების სახით წარუდგინოს (მუხლი 85³, პუნქტი 1):

- დასახლებისთვის მნიშვნელოვანი საკითხები,
- დასახლებაში განსახორციელებელი პროექტები,
- მიმდინარე და განხორციელებული პროექტები,
- მერის მიერ საერთო კრებაზე ინიცირებული საკითხი.

შესაბამისად, მუნიციპალიტეტს ორგანული კანონი ავალდებულებს:

- დასახლების საერთო კრებაზე (თუ ასეთი კრება ფუნქციონირებს) განიხილოს ის პროექტებიც, რომელთა შეტანაც რგპფ-ში იგეგმება და რომელიც დასახლების ტერიტორიაზე უნდა განხორციელდეს (მუხლი 85³, პუნქტი 1, ქვეპუნქტი "ბ");
- მუნიციპალიტეტის ორგანოებმა უნდა უზრუნველყონ ამ საკითხების დასახლების კრებაზე განხილვა (მუხლი 85³, პუნქტი 4).

²⁹ საქართველოს მთავრობის დადგენილება №594 "საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტით გათვალისწინებული საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან დასაფინანსებელი ადგილობრივი თვითმმართველობის და რეგიონული პროექტების შერჩევის პროცედურების და კრიტერიუმების დამტკიცების შესახებ" საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 7 თებერვლის №23 დადგენილებაში ცვლილების შეტანის თაობაზე, 2015 წლის 25 ნოემბერი, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3061014>

სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს უფლებამოსილებების განხორციელების პროცესში განსაკუთრებით საყურადღებოა მუნიციპალიტეტის მერის ვალდებულება, მრჩეველთა საბჭოს განსახილველად წარუდგინოს მუნიციპალიტეტში განსახორციელებელი ინფრასტრუქტურული და სოციალური პროექტები (მუხლი 86¹, პუნქტი 3).

სხვა საკითხია, რამდენად სრულდება პრაქტიკაში ორგანული კანონის მოთხოვნები.

მუნიციპალიტეტებიდან მიღებული მონაცემები მიუთითებენ ინფრასტრუქტურული პროექტების მომზადების პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის გარკვეულ დონის არსებობაზე. კერძოდ მონაწილეობის რა ფორმები იქნა გამოყენებული ამ პროცესში.

#	მუნიციპალიტეტი	დასახლების საერთო კრება *			სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო **			პეტიცია			მოქალაქეთა განცხადება / მოთხოვნა ***		
		2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017
1	აბაშა	0	4	18	0	0	0	0	0	0	0	4	18
2	ადიგენი	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
3	ახალციხე	11	15	21	0	0	0	0	0	0	0	0	0
4	ახმეტა	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	5
5	ბაღდათი	0	0	0	0	0	0	0	0	0	11	11	12
6	ბორჯომი	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
7	გორი	0	0	0	0	0	0	0	0	0	13	10	15
8	გურჯაანი	0	0	0	0	0	0	0	0	0	19	16	17
9	დედოფლისწყარო	29	0	0	0	0	0	0	0	0	3	3	0
10	დმანისი	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1	1
11	ზესტაფონი	0	0	0	0	0	0	0	0	0	9	9	16
12	თეთრიწყარო	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	7	7
13	თიანეთი	0	0	0	0	0	0	0	0	0	9	16	12
14	მარტვილი	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	6	5
15	საგარეჯო	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
16	საჩხერე	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7	11	13
17	სენაკი	7	7	6	0	7	0	0	0	0	0	0	0
18	ტყიბული	0	0	0	0	0	0	0	0	0	12	12	16
19	ქარელი	3	3	5	3	3	5	0	0	0	3	3	5
20	ყაზბეგი	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
21	ყვარელი	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7	7	0
22	ჩოხატაური	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
23	წყალტუბო	5	6	6	11	13	9	0	0	0	11	13	9
24	ხარაგაული	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	4	15
25	ხაშური	0	1	0							7	5	12
26	ხონი	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8	13	25
27	ჭიათურა	6	6	8	6	6	8	0	0	0	0	0	0

შენიშვნა:

* დასახლების საერთო კრებებში მუნიციპალიტეტები, 2015 წლის მონაცემების წარმოდგენისას, სავარაუდოდ მოიაზრებენ სოფლის დახმარების სახელმწიფო პროგრამის ფარგლებში გამართულ კრებებს. დასახლების საერთო კრების შესახებ ცვლილება ორგანულ კანონში "ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი" 2015 წლის ივლისში შევიდა და რეალურად, მუნიციპალიტეტების რეგლამენტებში შესული ცვლილებების შემდეგ, 2016 წლიდან ამოქმედდა.

** სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო, როგორც ინსტრუმენტი, ასევე 2015 წლის ცვლილებების შედეგად გაჩნდა და 2016 წლიდან, თანდათანობით ამოქმედდა. შესაბამისად, 2015 წლის შეფასებისას მუნიციპალიტეტები, სავარაუდოდ, კონსულტირების რეალურად არსებულ სხვა ფორმებს გულისხმობენ.

*** მუნიციპალიტეტების განცხადებით, ყველა ინფრასტრუქტურული პროექტი მოქალაქეთა საჭიროებებს ეფუძნება (რაც სავსებით ლოგიკურია). ამავ დროს კონკრეტულად იმის დადგენა, იყო თუ არა მოქალაქეთა მიმართვა ცალკეულ პროექტთან დაკავშირებით, შეუძლებელია, ვინაიდან ასეთი დოკუმენტაცია მუნიციპალიტეტებს არ გააჩნიათ და მათ ამას არც კანონმდებლობა ავალდებულებს.

- წარმოდგენილი მონაცემები აჩვენებს, რომ მოქალაქეთა ჩართულობის ყველაზე უფრო გამოყენებული ფორმაა პროექტების შედგენა მოქალაქეთა განცხადებების და გამოთქმული სურვილების გათვალისწინებით - 2015, 2016 და 2017 წლებში, შესაბამისად - 46,2%, 59,1% და 55,5%.
- მნიშვნელობით სამოქალაქო ჩართულობის მეორე ფორმას წარმოადგენს დასახლებებში ჩატარებული კრებებზე მუნიციპალიტეტების ხელმძღვანელი ორგანოებისადმი გამოვლენილი საჭიროებები - 2015, 2016 და 2017 წლებში, შესაბამისად - 21,3%, 16,3% და 17,5%.
- ოდენობით მესამე ადგილზეა სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს ფორმატში გამოთქმული წინადადებები - 2016 და 2017 წლებში, შესაბამისად - 11,3% და 6,0%.
- რაც შეეხება პეტიციებს, წარმოდგენილი მონაცემების თანახმად, 2015-2017 წლებში მათი მომზადების პრეცედენტი არ ყოფილა.

დასკვნის სახით უნდა ითქვას:

- მიუხედავად იმისა, რომ რგპფ-ში წარსადგენი პროექტების მომზადების პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის მექანიზმების გამოყენება, მარეგულირებელი ნორმების შესაბამისად, არ წარმოადგენს თვითმმართველი ერთეულების ვალდებულებას, რიგი მუნიციპალიტეტები (აბაშა, სენაკი, ქარელი, წყალტუბო, ჭიათურა და ა.შ.), ორგანული კანონით "ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი" განსაზღვრულ ამ ფორმებს იყენებენ პრიორიტეტების გამოვლენის პროცესში, რაც უდაოდ მისასალმებელია.
- თავისთავად რიგი მუნიციპალიტეტების მიერ ასეთი მექანიზმების გამოყენება აჩვენებს, რომ ორგანული კანონით განსაზღვრული მოთხოვნების შესრულება, სურვილის შემთხვევაში, არ წარმოადგენს დიდ სირთულეს და არ არის დაკავშირებული მუნიციპალური რესურსების (ადამიანური, ფინანსური, დროითი) გადამეტებულ ხარჯვასთან.

თავი III. სამხარეო საკონსულტაციო საბჭო

3.1 მარეგულირებელი ნორმები რეგიონულ დონეზე

სამხარეო საკონსულტაციო საბჭოს ერთ-ერთ ფუნქციას წარმოადგენს რგპფ-ში დასაფინანსებლად შეტანილი პროექტების განხილვის პროცესში მონაწილეობა, რაც რეგულირდება საქართველოს მთავრობის №23 დადგენილებით.

ეს დადგენილება, თავის მხრივ, მითითებას აკეთებს მთავრობის №1750 განკარგულებით დამტკიცებული **"რეგიონული განვითარების სტრატეგიების სამოქმედო გეგმების შემუშავების სახელმძღვანელოზე"**. პროექტების განხილვის პროცესში საბჭო უფლებამოსილია შექმნას სამუშაო ჯგუფი ან ჯგუფები, რომელსაც შესაძლოა დაევალოს რგპფ-ში წარსადგენი პროექტების შესახებ რეკომენდაციების მომზადება (მუხლი 9). ჯგუფებში წევრებად მოწვეული უნდა იყვნენ ყველა დაინტერესებული მხარისა და საზოგადოების წარმომადგენლები (მუხლი 6, ქვეპუნქტი "ე"; მუხლი 7, პუნქტი 2).

საბჭო განიხილავს სამუშაო ჯგუფის რეკომენდაციებს და იღებს გადაწყვეტილებას პროექტების რგპფ-ში წარდგენის ან არწარდგენის შესახებ (მუხლები 10 და 12). საბჭო უფლებამოსილია მუნიციპალიტეტის მერს მიმართოს რეკომენდაციით წარმოდგენილი პროექტის კორექტირების თაობაზე (მუხლი 11).

რეგიონული განვითარების სტრატეგიების სამოქმედო გეგმების შემუშავების სახელმძღვანელოში განსაკუთრებულ ყურადღებას იმსახურებს პროექტების რანგირების პრინციპები და შეფასების კრიტერიუმები:

- მე-15 მუხლის თანახმად, სტრატეგიების სამუშაო გეგმაში აუცილებლად უნდა აისახოს როგორც საქართველოს მთავრობის მიერ შესაბამის მუნიციპალიტეტში განსახორციელებელი, ისე მუნიციპალური ბიუჯეტით დაგეგმილი პროექტები. ამავდროულად უნდა განხორციელდეს მუნიციპალიტეტების მიერ რგპფ-ში წარსადგენად მომზადებული პროექტების რანგირება;
- მე-16 მუხლის თანახმად, განსაზღვრულია დაფინანსების მისაღებად მომზადებული პროექტების წარდგენის ფორმა (დანართი №2-ის შესაბამისად) და შერჩევის ორსაფეხურიანი ფილტრი.

სახელმძღვანელო დოკუმენტის მომდევნო, 17-19 მუხლებში, მოცემულია უშუალოდ შეფასების კრიტერიუმები, განხილვის ორივე ეტაპისათვის.

პირველი ეტაპის შეფასებისას მოწმდება, რამდენად შეესაბამება წარმოდგენილი პროექტი პირველი ფილტრის 9 კრიტერიუმს. კერძოდ იგი:

1. უნდა შეესაბამებოდეს საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური და რეგიონის განვითარების სტრატეგიებს (რეგიონული განვითარების სტრატეგიის მინიმუმ ერთ პრიორიტეტს);
2. უნდა ექცეოდეს თვითმმართველობის საკუთარი უფლებამოსილების ფარგლებში;
3. არ უნდა ხდებოდეს სხვა პროექტებთან დუბლირება;
4. უნდა იყოს უზრუნველყოფილი მისი მდგრადობა პროექტის განხორციელების შემდეგ;
5. არ უნდა იწვევდეს ეკონომიკური აქტივობის არსებით შემცირებას;
6. არ უნდა ახდენდეს უარყოფით გავლენას მოსახლეობის სოციალურ მდგომარეობაზე;
7. არ უნდა ახდენდეს უარყოფით გავლენას გარემოზე;
8. განხორციელების ვადა არ უნდა იყოს სამ წელზე მეტი;
9. ღირებულება არ უნდა იყოს 50 ათ. ლარზე ნაკლები და 5 მილნ. ლარზე მეტი.

ჩამოთვლილი კრიტერიუმებიდან, თუნდაც ერთთან, შეუსაბამობის შემთხვევაში პროექტი მეორე ეტაპზე აღარ გადადის.

მეორე ეტაპზე გადასული პროექტები გადის მეორე ფილტრს 5 კრიტერიუმის შესაბამისად. თითო კრიტერიუმი ფასდება 5 ქულით. ქულათა მაქსიმალური ჯამი არის 25. კრიტერიუმებია:

1. პროექტის ბენეფიციართა რაოდენობა (100-მდე ბენეფიციარიდან 5.000-ზე მეტ ბენეფიციარამდე);
2. წინა პროექტზე დამოკიდებულება (ქულა მცირდება, თუ პროექტი დამოკიდებულია სხვა პროექტის განხორციელებაზე);
3. რამდენადაა დამოკიდებული სხვა პროექტები წარმოდგენილ პროექტზე (ამ შემთხვევაში ქულა მატულობს);
4. როგორია პროექტის მასშტაბი (მოიცავს მხოლოდ ერთ დასახლებას თუ ორ ან მეტ მუნიციპალიტეტს);
5. არსებობს თუ არა თანადაფინანსება და რამდენი პროცენტით (5%-დან 40%-ზე მეტამდე).

მაღალი ჯამური ქულით შეფასებული პროექტები აისახება სამოქმედო გეგმაში. მსგავსი ქულების მიღების შემთხვევაში საკონსულტაციო საბჭოს შეუძლია განსაზღვროს პროექტების თანმიმდევრობა.³⁰

თითოეული საბჭოს საქმიანობა, ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის თანახმად (მუხლი 149, პუნქტი 2), რეგულირდება **სამხარეო საკონსულტაციო საბჭოს დებულებით**. დებულება შეიძლება მოიცავდეს დამატებით რეგულირებასაც, რაც წინააღმდეგობაში არ მოდის კოდექსის ნორმებთან.

დებულებები შემუშავდა საქართველოს მთავრობის კანცელარიის მიერ მომზადებული ინსტრუქციების და ფორმის საფუძველზე და ძირითადად იდენტურია. მაგალითისათვის, სამცხე-ჯავახეთის საკონსულტაციო საბჭოს დებულება, ძირითადად იმეორებს ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მოთხოვნებს (VII კარი, XIX თავი, მუხლები 146-149). ამავე დროს დამატებით განსაზღვრულია, რომ საბჭოს სხდომები საჯაროა და მისი ჩატარების დროისა და დღის წესრიგის თაობაზე ინფორმაცია ქვეყნდება სხდომამდე ერთი კვირით ადრე მაინც (მუხლი 4, პუნქტი 2).

დებულება (მუხლი 3), საბჭოს უფლებამოსილებებთან დაკავშირებით ასევე იმეორებს ორგანული კანონის მოთხოვნებს, რომელთაგან აღსანიშნავია:

- სახელმწიფო რწმუნებულის-გუბერნატორის წარდგინებით განიხილოს მისი უფლებამოსილების განხორციელების ტერიტორიაზე სახელმწიფოს მიერ განსახორციელებელი პროექტები, პროგრამები და მათი ხარჯთაღრიცხვები (ქვეპუნქტი "ა");
- განიხილოს სახელმწიფო რწმუნებულის-გუბერნატორის უფლებამოსილების განხორციელების ტერიტორიის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიული დოკუმენტების განხორციელების სამოქმედო გეგმები (ქვეპუნქტი "გ");
- შეიმუშავოს რეკომენდაციები სახელმწიფო რწმუნებულისთვის – გუბერნატორისთვის, მისი უფლებამოსილების განხორციელების ტერიტორიის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების დაგეგმვისა და განხორციელების პროცესში (ქვეპუნქტი "ვ").

3.2 პრაქტიკა რეგიონულ დონეზე

პრაქტიკაში საკონსულტაციო საბჭოებში რგპფ-ის პროექტების განხილვის პროცესს რიგი დადებითი და უარყოფითი ასპექტი ახასიათებს.

დადებითი ასპექტებიდან აღსანიშნავია რიგი ქმედებები საქმიანობის უფრო ეფექტური წარმართვის მიზნით. მაგალითისათვის, სახელმწიფო აუდიტის №52/36 და №53/36 ეფექტიანობის აუდიტის ანგარიშის გამოქვეყნების (2016 წლის ოქტომბერი) შემდეგ პერიოდში განხორციელდა რიგი ცვლილებები საქართველოს მთავრობის №1750 განკარგულებაში (განკარგულება №2389, 2017 წლის 13 ნოემბერი):

- დაიხვეწა შეფასების მექანიზმი;
- შეფასების პროცესიდან ამოღებულ იქნა არარეალისტური კრიტერიუმები;

³⁰ საქართველოს მთავრობის განკარგულება №1750 რეგიონული განვითარების სტრატეგიების სამოქმედო გეგმების შემუშავების სახელმძღვანელოს დამტკიცების შესახებ, 2015 წლის 28 აგვისტო, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2959145>; საქართველოს მთავრობის განკარგულება №2389 რეგიონული განვითარების სტრატეგიების სამოქმედო გეგმების შემუშავების სახელმძღვანელოს დამტკიცების შესახებ საქართველოს მთავრობის განკარგულება №1750-ში ცვლილებების შეტანის თაობაზე. 2017 წლის 13 ნოემბერი, ქ. თბილისი.

- დაკონკრეტდა და უფრო ნათლად განისაზღვრა დარჩენილი კრიტერიუმები და ქულების მინიჭების პროცესი.

ამავე დროს, არსებობს რიგი გამოწვევები, რომელთა გათვალისწინებაც აუცილებელია სისტემის შემდგომი დახვეწის პროცესში.

- ❖ უპირველეს ყოვლისა, გარკვეულ დაბნეულობას იწვევს დოკუმენტაციის განსხვავებული ფორმატი.

დადგენილება №23 და განკარგულება №1750 დანართები ცალ-ცალკე ივსება, რაც აჩენს დუბლირების განცდას. ამავე დროს განკარგულება №1750-ის დანართი 2 გაცილებით ინფორმაციულია, ვიდრე დადგენილება №23-ის დანართი, რომელიც არ ითვალისწინებს პროექტის დეტალურ აღწერას ან მის კავშირს რეგიონის განვითარების პრიორიტეტებსა და მიზნებთან. მიუხედავად ამისა, სამინისტროში მუნიციპალიტეტებიდან იგზავნება მხოლოდ ეს უკანასკნელი. ფაქტობრივად განკარგულება №1750-ის დანართების ფორმების შევსება, რაც საკმაოდ შრომატევადი პროცესია, შემდგომ ეტაპებზე აღარ არის მოთხოვნილი.

ზოგი სახელმწიფო რწმუნებულის - გუბერნატორის ადმინისტრაცია (მაგ. მცხეთა-მთიანეთი) რგპფ-ის პროექტებს, საკუთარი ინიციატივით, თან ურთავს განკარგულება №1750-ის №2 დანართებს.

ასეთ პირობებში სასურველია გაირკვეს, რა დანიშნულება აქვს საკმაოდ სრულყოფილი დოკუმენტაციის მომზადებას, თუ იგი საბოლოო გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საერთოდ არ არის გამოყენებული. ასეთი დოკუმენტაციის მომზადების ვალდებულება ან საერთოდ უნდა გაუქმდეს, ან ცენტრალურმა ხელისუფლებამ (ამ შემთხვევაში - სამთავრობო კომისიამ) უნდა შეიმუშაოს ამ მონაცემებით სარგებლობის წესი, რაც, ბუნებრივია, გაამარტივებს პროექტების შეფასების პროცესს.

უნდა აღინიშნოს, რომ განკარგულება №1750-ში შეტანილი ცვლილებების (განკარგულება №2389) დანერგვა ამჟამად მიმდინარეობს და ჯერ არ არის დასრულებული.

- ❖ მეორე საკითხს წარმოადგენს უშუალოდ მუნიციპალიტეტების მიერ წარმოდგენილი პროექტების შეფასების მექანიზმი.

როგორც წესი, მუნიციპალიტეტების საკრებულოებს წარედგინებათ მერის მიერ მომზადებული პროექტების ნუსხა, ცალკეული პროექტების დასაბუთების გარეშე. ზოგჯერ პროექტები სოფლებში მერიის წარმომადგენლის, ან სოფელში ავტორიტეტული პირ(ებ)ის მიერ არის შერჩეული. მერები ცდილობენ რგპფ-ში წარადგინონ ისეთი პროექტები, რომელთა ბიუჯეტი შედარებით დიდია და რომელთა განხორციელებაც გაძნელებდა მუნიციპალური ბიუჯეტების რესურსებით.

როდესაც რგპფ-ისთვის პროექტები წარდგენილი და მოწონებულია მუნიციპალიტეტის საკრებულოს მიერ, აზრი ეკარგება მის განხილვას და მსჯელობას საკონსულტაციო საბჭოში, რომელსაც საკრებულოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილების შეცვლის არანაირი მექანიზმი არ გააჩნია და მისი აზრი მხოლოდ საკონსულტაციო ფუნქციას ასრულებს. შედეგად სამხარეო ადმინისტრაციას ხშირად უწევს "ფილტრაციის" გაკეთება, რაც მერიის თანამშრომლებთან პროექტების დეტალური განხილვებით გამოიხატება.

- ❖ შემდეგი საკითხია საკონსულტაციო საბჭოების საქმიანობის ეფექტურობის გაზრდა.

საბჭოები დაკომპლექტებულია სახელმწიფო რწმუნებულის - გუბერნატორის სამოქმედო არეალში არსებული მუნიციპალიტეტების ხელმძღვანელი პირებით. კონკრეტული მუნიციპალიტეტის ხელმძღვანელობა არ არის ვალდებული (და არც ინტერესი გააჩნია), კარგად იცნობდეს სხვა, თუნდაც მეზობელი თვითმმართველი ერთეულის ყველა საჭიროებას. შესაბამისად ცალკეული მუნიციპალიტეტის მიერ წარმოდგენილი პროექტების ეფექტურობის შეფასება საბჭოს მიერ, როგორც წესი, ფორმალურ ხასიათს ატარებს. მით უმეტეს, რომ თითოეულ მუნიციპალიტეტს გარანტირებული აქვს მიიღოს თანხის წინასწარ განსაზღვრული ოდენობა.

საბჭოები ხშირ შემთხვევაში, მხოლოდ ფორმალურად იკრიბებიან. როგორც წესი, ეს ხდება რეგიონის სტრატეგიების სამოქმედო გეგმებში ცვლილებების შეტანის საჭიროებისას.

რგპფ-ში წარსადგენი პროექტების განხილვის პროცესში მნიშვნელოვანი როლი სამუშაო ჯგუფებმა შეიძლება შეასრულონ (როგორც ეს რგპფ პროგრამის დასაწყისში ხდებოდა ზოგიერთ რეგიონში), მაგრამ ის გარემოება, რომ პროექტები უკვე თვითმმართველობების წარმომადგენლობითი ორგანოების მიერაა დამტკიცებული და რომ ძირითადი აქცენტი უფრო ინფრასტრუქტურულ პროექტებზე კეთდება, სამუშაო ჯგუფების ჩართულობის მოტივაციას საკმაოდ ამცირებს. გასათვალისწინებელია ისიც, რომ რეგიონებში საკმაოდ ჭირს ცალკეული, ვიწრო სპეციალიზაციის პროფესიონალთა მოძიება. მათი არსებობის შემთხვევაშიც ძნელია ამ ადამიანების მოტივირებული ჩართვა პროცესში საზოგადოებრივ საწყისებზე მაშინ, როცა მათი ხედვების გათვალისწინების ალბათობა ფაქტობრივად არ არსებობს.

❖ და ბოლოს, მნიშვნელოვანია თავიდანვე იყოს განსაზღვრული რგპფ-ში წარდგენილი პროექტების განხორციელების ეფექტურობის შეფასების მეთოდოლოგია.

მიუხედავად იმისა, რომ არც საბჭოებს და არც მათ სამუშაო ჯგუფებს არ აქვთ პროექტების განხორციელების ეფექტურობის შემოწმების მექანიზმები, სახელმწიფო რწმუნებულის - გუბერნატორის ადმინისტრაციების წარმომადგენელთა შეფასებით, რგპფ-ის პროექტები უფრო მაღალი ხარისხით სრულდება, ვიდრე უშუალოდ მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტების მიერ დაფინანსებული პროექტები, რასაც აქტიური ზედამხედველობა განაპირობებს.

ამავე დროს რიგი სამხარეო ადმინისტრაციები და თვითმმართველობები, თავისი ინიციატივით, რგპფ-ში წარადგენენ ისეთ პროექტებს, რომლებიც არ შედის რეკომენდირებული ინფრასტრუქტურული პროექტების ფარგლებში (მაგალითად მცხეთის მუნიციპალიტეტის მიერ სკოლამდელი აღზრდის სისტემის გაუმჯობესებისაკენ მიმართული პროექტები).

ასეთ პირობებში, საჭიროა წახალისდეს საბჭოების როლის ზრდა. მაგალითისათვის შეიძლება გამოყენებულ იქნეს ისეთი მექანიზმები, როგორიცაა:

- პროექტების განხორციელებისას შესყიდვების პროცესში დაზოგილი თანხების რეგიონში დაბრუნება და მათი საშუალებით საბჭოების მიერ შერჩეული დამატებითი პროექტების დაფინანსება;
- ე.წ. "მთის ფონდის" ეფექტურობის გაზრდა, რომლის რესურსებიც (ან განკარგვის მექანიზმები მაინც) შეიძლება რგპფ-ს საქმიანობასთან კორელირდეს;
- დამატებითი მოტივაციის შექმნა, რომელიც გააძლიერებს საბჭოების სამუშაო ჯგუფებში საზოგადოების წარმომადგენელთა ჩართულობის ხარისხს, რაც რგპფ-ის საქმიანობის ეფექტურობის გაზრდასთან ერთად, გააჩინს შესაძლო კორუფციული რისკების თავიდან აცილების დამატებით მექანიზმს.

თავი IV. რეგიონული განვითარების სამთავრობო კომისია

4.1 ცენტრალური ხელისუფლება - მარეგულირებელი ნორმები

რეგიონული განვითარების სამთავრობო კომისიის საქმიანობის წესს განსაზღვრავს 2010 წლის 28 სექტემბერს, საქართველოს მთავრობის №297 დადგენილებით დამტკიცებული "საქართველოს რეგიონული განვითარების სამთავრობო კომისიის დებულება", რომელშიც ცლილებები შევიდა, საქართველოს მთავრობის 2018 წლის 29 იანვარის №44 დადგენილებით (იხ. ქვეთავი 3.1).

გარდა აღნიშნულისა, კომისიის საქმიანობის ცალკეულ ეტაპებს აწესრიგებს საქართველოს მთავრობის №1750 განკარგულებით დამტკიცებული "რეგიონული განვითარების სტრატეგიების სამოქმედო გეგმების შემუშავების სახელმძღვანელოს" რიგი მუხლები, რომელთა თანახმადაც სამთავრობო კომისია:

- ახორციელებს რეგიონების სტრატეგიების შექმნისა და რეალიზაციის პროცესის კოორდინაციას და, საჭიროების შემთხვევაში, ქმნის სამუშაო ჯგუფებს (მუხლი 13, პუნქტი 1);
- აწვდის ინფორმაციასა და საჭირო მონაცემებს საკონსულტაციო საბჭოებს და ახდენს ყველა დაინტერესებულ მხარესთან საქმიანობის კოორდინაციას (მუხლი 13, პუნქტი 2);
- განიხილავს რეგიონების სამოქმედო გეგმებს და, საჭიროების შემთხვევაში, შესაბამისი დასაბუთებით, გადასამუშავებლად უბრუნებს საბჭოებს (მუხლი 13, პუნქტი 3).

სამთავრობო კომისია განიხილავს საკონსულტაციო საბჭოების მიერ რგპფ-ში დასაფინანსებლად რეკომენდირებულ პროექტებს და, სახელმძღვანელოში ასახული კრიტერიუმების საფუძველზე, იღებს საბოლოო გადაწყვეტილებას (მუხლი 14), რომლის საფუძველზეც რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის და ფინანსთა სამინისტროები თითოეული მუნიციპალიტეტისათვის განსაზღვრავენ ფონდიდან სავარაუდო დაფინანსების საპროგნოზო მოცულობას მომდევნო სამი წლისათვის (მუხლი 16).

იგივე დებულებებს იმეორებს საქართველოს მთავრობის №23 დადგენილების მუხლი 2.

გარდა ამისა, კომისია უფლებამოსილია მოითხოვოს ექსპერტის დასკვნა საპროექტო დოკუმენტაციაზე (მუხლი 3, პუნქტი 4).

უშუალოდ საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროში რგპფ პროექტების შერჩევისა, მათი განხორციელებისა და მონიტორინგის პროცესის კოორდინირების მიზნით შექმნილია **რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების დეპარტამენტი**.³¹

დეპარტამენტი წარმოადგენს სამინისტროს სტრუქტურულ ქვედანაყოფს (მუხლი 1, პუნქტი 2). მის უფლებამოსილებას მიეკუთვნება (მუხლი 2):

- რგპფ-დან დაფინანსებული პროექტების კოორდინაცია (ქვეპუნქტი "ა");
- პროექტების მიმდინარეობაზე მონიტორინგი (ქვეპუნქტი "ბ");
- პროექტების განხორციელების მიზნით დონორ ორგანიზაციებთან მოლაპარაკებები (ქვეპუნქტი "გ");
- სტიქიური მოვლენების შედეგების სალიკვიდაციო ღონისძიებების თაობაზე წინადადებების მომზადების/განხორციელების კოორდინაცია (ქვეპუნქტი "დ");

³¹ საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის მინისტრის ბრძანება №43/6 საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების დეპარტამენტის დებულების დამტკიცების შესახებ, 2016 წლის 30 დეკემბერი, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3524138>

- სამინისტროს სისტემაში შემავალი სუბიექტების, სახელმწიფო რწმუნებულის - გუბერნატორის ადმინისტრაციებისა და მუნიციპალიტეტის ორგანოების თანამშრომლობის კოორდინაცია (ქვეპუნქტი "ე");

დეპარტამენტში შედის: ინფრასტრუქტურული პროექტების კოორდინაციისა და ინფრასტრუქტურული პროექტების მონიტორინგის სამმართველოები (მუხლი 3).

უშუალოდ რგპფ-ის პროექტების მომზადების და წარდგენის პროცესში დეპარტამენტი, დებულების მუხლი 2-ის თანახმად:

- შეიმუშავებს წინადადებებსა და რეკომენდაციებს (ქვეპუნქტი "ა.ა")
- იღებს ინფორმაციას ცენტრალური, რეგიონული და მუნიციპალური სტრუქტურებისაგან (ქვეპუნქტები "ა.ბ", "ა.გ", "ა.გ")

აღნიშნული საქმიანობის განხორციელებაზე პასუხისმგებელია ინფრასტრუქტურული პროექტების კოორდინაციის სამმართველო (მუხლი 4).

4.2 პრაქტიკა ცენტრალურ დონეზე

პრაქტიკაში მარეგულირებელი ნორმების სრულად გამოყენება, რიგი მიზეზების გამო, ვერ ხერხდება. როგორც წესი პროექტების დაფინანსების შესახებ გადაწყვეტილების მიღების პროცესი საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროსა და მერების შეხვედრებით იწყება. მონაწილე მხარეები ერთად განსაზღვრავენ პროექტების სიას (პრიორიტეტული სფეროების გათვალისწინებით) და შესაბამისი ფინანსური რესურსის მოცულობას. ამ პერიოდისათვის საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს უკვე განსაზღვრული აქვს მიმდინარე წლის რგპფ-ის პროექტებისათვის გამოსაყოფი თანხის საგარეუდო მოცულობა.

სამთავრობო კომისია განიხილავს წარმოდგენილი პროექტების ჩამონათვალს და მათ შესაბამისობას რეგიონების განვითარების სტრატეგიებში ასახულ პრიორიტეტებთან.

ამავე დროს არ განიხილება საქართველოს მთავრობის №1750-ის განკარგულების დანართ №2-ში ასახული პროექტების მიზანშეწონილობის დასაბუთება და არ ხდება პროექტების შეფასება ამავე ნორმატიული აქტით დადგენილი კრიტერიუმების საფუძველზე. არ ხორციელდება პროექტების საჭიროების (და არა განხორციელების ტექნიკური მხარის) ანალიზი, რაც, შინაარსიდან გამომდინარე, პერსპექტივაში შესაძლოა განახორციელოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების დეპარტამენტის ინფრასტრუქტურული პროექტების კოორდინაციის სამმართველომ.

როგორც წესი, პროექტების განხილვა წარმოადგენს სხდომის ერთადერთ საკითხს, თუმცა საჭიროების მიხედვით, კომისია, კომპეტენციის ფარგლებში (დამტკიცება, მოწონება, ცნობად მიღება) განიხილავს რგპფ-თან დაკავშირებულ სხვა დოკუმენტაციასაც. მაგალითისათვის, აქ იგულისხმება:

- 2015-2017 წლების საქართველოს რეგიონული განვითარების პროგრამის წლიური კონსოლიდირებული ანგარიშ(ებ)ი;
- 2015-2017 წლების საქართველოს რეგიონული განვითარების პროგრამის მონიტორინგის გეგმა/გეგმები;
- 2015-2017 წლების საქართველოს რეგიონული განვითარების პროგრამის მონიტორინგის ხელშეწყობისთვის ღონისძიებათა დეტალური ცხრილ(ებ)ი;
- მუნიციპალიტეტის საშუალოვადიანი ხედვისა და პრიორიტეტების დოკუმენტის შედგენის მეთოდოლოგია (2016);
და ა.შ.

ხშირად კომისიის სხდომებს, წევრების გარდა, ესწრებიან სხვადასხვა სახელმწიფო უწყებათა და მუნიციპალიტეტების წარმომადგენლები. გადაწყვეტილებები, როგორც წესი, მიიღება ერთხმად, კამათის გარეშე. კომისია იღებს გადაწყვეტილებას, რეკომენდაციით მიმართოს საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს დამტკიცებული პროექტებისათვის ასიგნების გამოყოფის მიზანშეწონილობის შესახებ.

განსაკუთრებულ შემთხვევებში კომისია განიხილავს ცალკეული პროექტებისათვის გამონაკლისის სახით, შეცვლილი წესით დაფინანსების საკითხსაც. მაგალითისათვის

თანადაფინანსების ნორმების გათვალისწინების გარეშე ცალკეული პროექტის თანადაფინანსების გარეშე დამტკიცებას. თუმცა, როგორც წესი, ასეთი პროექტები არ არის მხარდაჭერილი.

აუცილებლად უნდა აღინიშნოს, რომ თანადაფინანსების (თუნდაც მინიმალური) წილის არსებობის შემთხვევაში ცენტრალური ხელისუფლება უფლებამოსილია შეამოწმოს პროექტის სრული დაფინანსება (თვითმმართველობათა ბიუჯეტებიდან გამოყოფილი თანხების ჩათვლით). ეს ფაქტი თვითმმართველობების რიგ წარმომადგენლებში იწვევს განცდას, რომ ცენტრალური ხელისუფლება აკონტროლებს თვითმმართველობის საკუთარი ბიუჯეტების და, შესაბამისად, საქმიანობის მიზნობრიობასაც.

პროექტების შერჩევისა და დამტკიცების პროცესი სრულდება საქართველოს მთავრობის შესაბამისი განკარგულებებით *საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებისათვის თანხის გამოყოფის შესახებ*. 2018 წლის 1 მაისის მდგომარეობით რგპფ-ის თანხების განაწილებასთან დაკავშირებით გამოცემულია 109 განკარგულება.

თავი V. საერთაშორისო პრაქტიკის ანალიზი

5.1 ევროკავშირის რეგიონული პოლიტიკა

სტრატეგიული პრიორიტეტებიდან გამომდინარე, საქართველოსთვის განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ევროკავშირის და მისი წევრი, ასევე კანდიდატი ქვეყნების გამოცდილების შესწავლა. ევროკავშირთან გაფორმებული ასოცირების ხელშეკრულება პირდაპირ არ ავალდებულებს საქართველოს ევროპულ სტანდარტებთან შესაბამისობაში მოიყვანოს რეგიონული პოლიტიკა. მიუხედავად ამისა, ამ სფეროში დამკვიდრებული მიდგომების გაზიარება ხელს შეუწყობს საქართველოს ევროკავშირთან დაახლოების პროცესს.

წინამდებარე თავში მოკლედ არის მომხილული ევროკავშირის რეგიონული პოლიტიკა, მისი განხორციელების და მართვის პროცესი. ევროკავშირის გამოცდილება საინტერესოა უმსხვილესი სტრუქტურული ფონდის სახსრების განაწილება-განკარგვისას და კოორდინაციისას გამოყენებული მიდგომების გამო. ასევე საგულისხმოა იმითომ, რომ წევრი სახელმწიფოები შესაბამის ეროვნულ პოლიტიკებს, როგორც წესი, ევროკავშირის საერთო მიდგომებზე დაყრდნობით ავითარებენ.

ევროკავშირის რეგიონული პოლიტიკის პრინციპები³²

რეგიონული პოლიტიკა ევროკავშირის ძირითადი საინვესტიციო პოლიტიკაა. ის ევროკავშირისა და ეროვნული მასშტაბით ეხება ყველას - ევროპის რეგიონებსაც და ადგილობრივ თემებსაც. რეგიონული პოლიტიკა ევროკავშირის კოჰეზიის პოლიტიკის ნაწილია და წარმოადგენს ევროკავშირის სტრატეგიას მისი წევრი ქვეყნების და რეგიონების ჰარმონიულ განვითარების მიმართულებით.

რეგიონული პოლიტიკის მიზანია ხელი შეუწყოს სამუშაო ადგილების შექმნას, ბიზნესის კონკურენტუნარიანობას, ეკონომიკურ ზრდას, მდგრად განვითარებას და მოქალაქეთა ცხოვრების ხარისხის გაუმჯობესებას ყველა რეგიონსა და ქალაქში. ამ მიზნების მისაღწევად და განვითარების გასხვავებული საჭიროებების დაკმაყოფილებისთვის ევროკავშირის საერთო ბიუჯეტიდან გამოიყოფა დაფინანსება, რომელიც რამდენიმე ფონდის საშუალებით ნაწილდება. ისეთი მექანიზმები, როგორიცაა:

- ევროპის რეგიონული განვითარების ფონდი (European Regional Development Fund (ERDF)),
- კოჰეზიის ფონდი (Cohesion Fund /CF),
- ევროპის სოციალური ფონდი (European Social Fund (ESF)),
- ევროპის სოფლის მეურნეობის ფონდი რურალური განვითარებისთვის (European Agricultural Fund for Rural Development /EAFRD),
- ევროპის საზღვაო და თევზჭერის ფონდი (the European Maritime and Fisheries Fund/EMFF)

წარმოადგენენ ევროპის სტრუქტურული და საინვესტიციო ფონდის შემადგენელ ნაწილს.

ევროპის მასშტაბით ასობით ათას პროექტს, რომელიც ამ ფონდიდან იღებს დაფინანსებას, საფუძვლად კოჰეზიის პოლიტიკა უდევს.

ერთიანობის/კოჰეზიის პოლიტიკის დაფინანსების ძირითადი ნაწილი მოდის ნაკლებად განვითარებულ ევროპულ ქვეყნებსა და რეგიონებზე, რათა დაეხმაროს მათ, დაეწიონ განვითარებულ ქვეყნებს და შეამცირონ ევროკავშირში არსებული ეკონომიკური, სოციალური და ტერიტორიული უწონასწორობა. 2014-2020 წლებისთვის ევროკავშირის წევრი ქვეყნებისთვის მხოლოდ კოჰეზიის პოლიტიკის ღონისძიებებისთვის გათვალისწინებული იყო 351,8 მილიარდი ევრო, რაც ევროკავშირის ბიუჯეტის დაახლოებით მესამედი. მიუხედავად იმისა, რომ ყველა რეგიონია კოჰეზიის პოლიტიკის მოსარგებლედ, უპირატესობა ენიჭება ნაკლებად განვითარებულ რეგიონებს, რომელთა მშპ

³² The EU's main investment policy, http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/investment-policy/

ევროკავშირის საშუალო მანძილის 75%-ს არ აღემატება. ბიუჯეტის ნახევარზე მეტი (182,2 მილიარდი ევრო) სწორედ მათთვის არის გათვალისწინებული.

2014-2020 წლებისთვის ევროპის სტრუქტურული და საინვესტიციო ფონდის (460 მილიარდი ევრო) 43% ევროპის რეგიონული განვითარების ფონდის გავლით ნაწილდება. ფონდის მიზანია ევროკავშირში ეკონომიკური და სოციალური ურთიერთკავშირის გაძლიერება რეგიონების დაბალანსებული განვითარების გზით.

ფონდების ინვესტირებისა და მართვის გაუმჯობესებაზე მიმართული ღონისძიებები³³

ევროკომისია წევრს სახელმწიფოებს ეხმარება მიღებული დაფინანსების მაქსიმალურად ეფექტურად გამოყენებაში. ამ მიმართულებით რამდენიმე ღონისძიება ტარდება:

- ევროპის სტრუქტურული და საინვესტიციო ფონდების ადმინისტრაციული შესაძლებლობების გაძლიერება ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოებში. კერძოდ ეროვნული და რეგიონული ადმინისტრაციების გაძლიერება ადამიანური რესურსების, სისტემისა და სტრუქტურის გაუმჯობესების გზით;
- საჭიროებებზე მორგებული ექსპერტების/ექსპერტიზის გაცვლა რეგიონებს შორის;
- ევროპული ფონდების არასწორი მართვისგან, თაღლითობის და კორუფციისგან დაცვის უზრუნველყოფა. ამ მიმართულებით საპილოტე ინიციატივას წარმოადგენს "კეთილსინდისიერების შეთანხმება (Integrity Pact): სამოქალაქო კონტროლის მექანიზმი ევროპული ფონდების თაღლითობისა და კორუფციისგან დასაცავად";
- ევროკავშირის რვა წევრი ქვეყნის³⁴ დასახმარებლად, რომელთაც კოჰეზიის პოლიტიკის განხორციელებასთან დაკავშირებული გარკვეული პრობლემები აქვთ, სპეციალური დამხმარე ჯგუფის შექმნა მართვის გაუმჯობესების მიზნით;
- ექსპერტთა ჯგუფის მიერ ევროკომისიისთვის რეკომენდაციების გაწევა ევროპის ფონდებთან დაკავშირებული ადმინისტრაციული ტვირთის შემცირებისა და ბენეფიციარებისთვის პროცედურების გამარტივებაზე;
- იმ რეგიონების შესწავლა, რომელთაც დაბალი ეკონომიკური განვითარების და მშპ-ს უარყოფითი მაჩვენებლები აქვთ, და შესაბამისი მიზნების დადგენა;
- იმ ორგანოების ექსპერტთა გადამზადება, რომელსაც ევროპული ფონდების მართვა და აუდიტი ეხება;
- სახელმწიფო შესყიდვების სამოქმედო გეგმებში იმ ინიციატივების განსაზღვრა, რომლებიც გაზრდიან ამ მიმართულებით ადმინისტრაციებისა და ბენეფიციარების საქმიანობის ეფექტურობას;
- მმართველ ორგანოებში მომუშავე პრაქტიკოსთა გუნდების ჩამოყალიბება, გამოცდილებისა და პრაქტიკის გაცვლისთვის;
- კვლევების ჩატარება იმის გასარკვევად, თუ რამდენად იყო გათვალისწინებული პროგრამირების პროცესში ახალი მარეგულირებელი ელემენტები. 2007-2013 წლების ბოლო კვლევა იძლევა ინფორმაციას პროექტების მოცულობაზე, დიზაინზე და გავლენის შეფასებაზე (Studies on the integration of new regulatory elements in the programming process);
- ARACHNE, რაც წარმოადგენს ევროკომისიის მიერ შექმნილ IT ინსტრუმენტს, რომელიც ეხმარება მმართველ ორგანოებს სტრუქტურული ფონდების ადმინისტრაციულ კონტროლსა და მართვაში;
- ევროკავშირის კომპეტენციის ჩარჩო (EU Competency framework), რაც შექმნილია ევროპის რეგიონული და კოჰეზიის ფონდების მართვის გაუმჯობესებისთვის და ეხმარება შესაბამის ორგანოებს მართვის კომპეტენციის კუთხით არსებული ხარვეზების იდენტიფიცირებასა და მათზე რეაგირებაში (EU Competency framework for management and implementation of the ERDF and Cohesion Fund);
- "Frontloading administrative capacity building" ევროკავშირის საკონსულტაცია პროექტი, რომელიც შერჩეულ მმართველ ორგანოებს აძლევს საშუალებას, განავითარონ ადმინისტრაციული შესაძლებლობები და ამგვარად მოემზადონ 2020-ის შემდგომი პერიოდისთვის.

დასკვნის სახით უნდა აღინიშნოს, რომ ევროკავშირის პოლიტიკა რეგიონების განვითარებაზე მიმართული მიდგომაა:

³³ Regional Policy, Improving how funds are invested and managed
http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment/

³⁴ ბულგარეთი, ხორვატია, ჩეხეთი, უნგრეთი, იტალია, სლოვაკეთი, სლოვენია, რუმინეთი.

- ევროკავშირი ფონდების გაცემის პარალელურად მუდმივად ზრუნავს ეფექტურობისა და ეფექტიანობის გაზრდაზე მიმართული ინიციატივების განვითარებაზე. მათ შორის დიდ ნაწილს იკავებს წევრი ქვეყნების და მათი რეგიონების მმართველობის ორგანოების ადმინისტრაციული შესაძლებლობების, ექსპერტიზის, უნარების და სხვა კომპეტენციების გაზრდა, რომელთა საჭიროება კვლევის და სხვადასხვა მაჩვენებლების გამოყენების საფუძველზე დგინდება;
- მნიშვნელოვანია სამოქალაქო კონტროლის მექანიზმების პრაქტიკაში დანერგვა, ასევე სამოქალაქო მონაწილეების შესაძლებლობების შექმნა მსხვილი პროგრამების შემუშავების, განხორციელების, მონიტორინგისა და შეფასების პროცესში;
- წახალისებულია ინოვაციური მიდგომების და თანამედროვე საინფორმაციო ტექნოლოგიების გამოყენება ფონდების მართვის გაუმჯობესებისთვის ახალი ინსტრუმენტების შესაქმნელად;
- მუშავდება სპეციალური მიდგომები ნაკლებად განვითარებული რეგიონების მიმართ, ხდება მათი სტაგნაციის მიზეზების დადგენა და მათზე რეაგირების დაგეგმვა;
- ხორციელდება კოჰეზიის, ერთიანობის, თანასწორობის პრინციპის მისადაგება რეგიონული პოლიტიკის და სტრუქტურული ფონდების განკარგვის მიმართ;
- ხდება ეროვნული, რეგიონული მმართველი ორგანიზაციების მომზადება მიმდინარე სტრატეგიის შემდგომი პერიოდისთვის.

5.2 საქართველოს რეგიონული პოლიტიკის პრინციპები

საქართველოში რეგიონული განვითარების პერსპექტივების დასაანხად მნიშვნელოვანია იმ გამოცდილების შესწავლა, რომელიც საქართველოს ტიპის სახელმწიფოებმა გაიარეს (ან ამჟამად გადიან).

ვინაიდან უშუალოდ ჩვენთან არსებული რეგ-ს, როგორც საბიუჯეტო პროგრამის, ზუსტი ანალოგია ევროპაში არ არსებობს, შედარებისას განხილული შეიძლება იყოს რეგიონული პოლიტიკების განხორციელების მექანიზმების ზოგადი სისტემები.

როცა რეგიონული განვითარების ხელშეწყობ სისტემაზე საუბარი, უპირველეს ყოვლისა, ნათლად უნდა განისაზღვროს მიზანი და ის გარემო, რომელიც ამ მიმართულებით არსებობს.

როგორც წესი, სისტემა შეიძლება ემსახურებოდეს ორ მიმართულებას. ესენია ტერიტორიული და სექტორული კონტექსტი:

1. **ტერიტორიული განზომილების** პირობებში, დასახული მიზნების მისაღწევად, შესაბამისი ტერიტორიული ერთეულები თავად ახორციელებენ სექტორულ (დარგობრივ) მართვას;
2. **სექტორული მიდგომის** პირობებში უფლებამოსილებები ხორციელდება არა ტერიტორიული, არამედ სექტორული პრინციპით - დარგობრივი უწყებები ვერტიკალური სისტემის მეშვეობით ახორციელებენ მათთვის მინიჭებული უფლებამოსილებების რეალიზებას.

ვინაიდან რეგიონული განვითარება თავის თავში სწორედ ტერიტორიულ განზომილებას მოიცავს, უპირველეს ყოვლისა სახელმწიფომ უნდა გადაწყვიტოს, როგორი უნდა იყოს თავად ამ სტრუქტურის აგებულება.

ევროკავშირის წევრი ქვეყნები ამ მხრივ ოთხ ჯგუფად შეიძლება დაიყოს:

1. მმართველობის ფედერალური სტრუქტურის მქონე ქვეყნებში (მაგ. გერმანია, ავსტრია), განვითარების ყველა პროგრამა ტერიტორიულ კონტექსტში იქმნება და ხორციელდება.
2. შერეულ მოდელად ითვლება პოლონეთისა და პორტუგალიის შემთხვევა, სადაც სექტორულ და ტერიტორიული პროგრამები პარალელურად ხორციელდება. თითოეული რეგიონს აქვს და თავად ახორციელებს საკუთარი განვითარების სტრატეგიას.
3. მესამე ჯგუფის ქვეყნებში (ბულგარეთი, უნგრეთი) არსებობს მხოლოდ ტერიტორიული განვითარების ერთი სტრატეგიული დოკუმენტი, რომელიც ყველა რეგიონს ფარავს.
4. სახელმწიფოების მეოთხე ჯგუფში (ბალტიისპირეთი), მხოლოდ ერთი სამოქმედო პროგრამაა (operational program), რომელიც ევროკავშირის დაფინანსებით

ხორციელდება და მოიცავს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პოლიტიკების ფართო სპექტრს.

თუ გავითვალისწინებთ იმ გარემოებას, რომ ევროკავშირის საინვესტიციო პოლიტიკაში სულ უფრო და უფრო ძლიერდება ტერიტორიული მიდგომა და იმ გარემოებასაც, რომ საქართველოს სურს სრულად გამოიყენოს ევროკავშირთან ასოცირების შედეგად გაჩენილი შესაძლებლობები (დღევანდელ ეტაპზე) და უფრო დაუახლოვდეს ევროპულ სისტემებს (მოკლედ თუ გრძელვადიან პერსპექტივაში), მან უნდა გაითვალისწინოს აღნიშნული ტენდენცია და წინააღმდეგობაში არ მოვიდეს მასთან ისეთი სისტემის შექმნით, რომელიც თავად საქართველოს განვითარებისათვის იქცევა შემაფერხებელ გარემოებად.

ზემოხსენებულ საკითხებზე ყურადღება იმ მიზნით გავამახვილეთ, რომ წარმოჩენილიყო მათი გადაწყვეტის აუცილებლობა რეგიონული განვითარების პროცესში. ამასთან, ვინაიდან აუცილებელი სტრუქტურების ანალიზი მეტად ფართო თემაა და არც წარმოადგენს ჩვენი კვლევის უშუალო მიზანს, უშუალოდ გადავალთ სისტემური მიდგომის ძირითად ასპექტებზე, რომლებიც პერსპექტივაში ჩამოსაყალიბებელი სისტემის აუცილებელ შემადგენლად უნდა იქცეს.

რეგიონული პოლიტიკის განსაზღვრის პროცესში, როგორც ევროპული (ევროკავშირის) გამოცდილება გვიჩვენებს, მხედველობაში ოთხი ძირითადი ასპექტი უნდა იყოს გათვალისწინებული. ესენია:

- **სამართლებრივი ჩარხო**, რომელიც მოიცავს რეგიონული განვითარებისათვის პასუხისმგებელი სტრუქტურების, მათი იერარქიულობის, რესურსების მართვისა და ყველა დაინტერესებული მხარის ჩართულობის უზრუნველყოფის რეგულირებას;
- **პროგრამის სტრუქტურა**, პროგრამების ტიპების განსაზღვრა და მათ შორის ურთიერთმიმართების ნათელი გამიჯვნა;
- **კოორდინაცია** მაქსიმალური ეფექტურობის მისაღწევად პოლიტიკის მართვის ინსტრუმენტებს/ჩართულ მხარეებს შორის;
- **ინსტიტუტები**, ინსტიტუტუციონალიზებული სტრუქტურები, რომლებიც უზრუნველყოფენ მდგრად განვითარებას.

ამ ასპექტებთან მიმართებაში საერთაშორისო ექსპერტები, საქართველოში რეგიონული პოლიტიკის შემდგომი განვითარებისათვის საქართველოს ხელისუფლებას სთავაზობენ რიგ რეკომენდაციებს:³⁵

1. **კანონმდებლობა**, რომელმაც უნდა უზრუნველყოს რეგიონული პოლიტიკის საერთო კონტექსტში განხილვა და უწყებებს შორის კოორდინაციის გამართული სისტემის ამოქმედება, რაც სექტორულ პოლიტიკებთან მიმართებაში ფუნქციების ნათელ გამიჯვნას და კოორდინაციის სავალდებულო მექანიზმების ჩამოყალიბებას გულისხმობს. ყოველივე ამან პერსპექტივაში მრავალდონიანი მმართველობის და განვითარების ყველა აქტორის (სახელმწიფო და ადგილობრივი ხელისუფლება, კერძო და სამოქალაქო სექტორი) თანამშრომლობის საფუძველი უნდა შექმნას.
2. **პროგრამის სტრუქტურა** დამოკიდებულია ქვეყნის ზომებზე, ხელმისაწვდომ რესურსებზე, მმართველობის სტრუქტურაზე და კოორდინაციის მექანიზმებზე. ამ შემთხვევაშიც კომპლექსური მიდგომის გამოყენება და განვითარების სხვადასხვა სფეროს შორის კავშირის მუდმივი გაძლიერება არის აუცილებელი. ამასთან უწყებათა შორის კოორდინაციის მექანიზმის შემუშავება სწორედ პროგრამირების ნაწილია. ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოები თავად განსაზღვრავენ კოორდინაციის მათთვის ყველაზე მეტად მისაღებ სისტემას, მათ შორის საჭარო ფინანსების ინვესტირების ეფექტურობის გაზრდის უზრუნველსაყოფად ex-ante პირობითობის დაცვის მიზნით. როგორც წესი, ამ კოორდინაციის წარმართვა რეგიონული განვითარების სამინისტროების (ან ადგილობრივი პოლიტიკაზე პასუხისმგებელი შესაბამისი სამინისტროს) პრეროგატივაა.
3. **კოორდინაციის** კუთხით ყურადღება უნდა მიექცეს დაინტერესებული მხარეების ჩართვას დაგეგმვისა და განხორციელების ეტაპზე. მრავალმხრივი პარტნიორობის უზრუნველყოფა ევროკავშირის საკანონმდებლო მოთხოვნაა თითოეული წევრი სახელმწიფოს მიმართ. აქვე უნდა იყოს გათვალისწინებული ქართულ პოლიტიკურ

³⁵ Heil P., The Co-ordination of regional development policy in Georgia, September 2017, http://www.regpol.ge/images/Documents/The_Co-ordination_of_Regional_Development_Policy_in_Georgia_draft.compressed.pdf

ისტებლიშმენტში არსებული გარკვეულწილად ნეგატიური დამოკიდებულება მრავალდონიანი მმართველობისადმი. თავის მხრივ, ეს დამოკიდებულება განპირობებულია ამ პროცესის და ინსტრუმენტების სარგებელთან დაკავშირებით ინფორმაციის ნაკლებობით. სწორედ ამ გამოწვევაზე საპასუხოდ ევროკავშირის დაფინანსებული პროგრამების შემადგენელ ნაწილს შესაბამისი კომუნიკაციის სტრატეგიების შემუშავება წარმოადგენს. არანაკლებ მნიშვნელოვანია გარკვეული სტანდარტებისა და ფონდების ფინანსური კონტროლის ნათელი მექანიზმების დაწესება და მაკონტროლებელ უწყებებს შორის კოორდინაცია როგორც საბოლოო, ისე შუალედური შედეგების შეფასების პროცესში.

4. **ინსტიტუტები**, მათი ფუნქციური დატვირთვის მიხედვით, რამდენიმე ტიპად იყოფა. ესენია: მაკოორდინირებელი, მმართველი/განმახორციელებელი, მაკონტროლებელი, შუამავალი, აუდიტორული და მონიტორინგის ინსტიტუტები. ამ ინსტიტუტებს დიდი ყურადღება ექცევა ევროკავშირის რეგიონული პოლიტიკის ფარგლებში, კერძოდ პროგრამული დაფინანსების ბიუჯეტის 4%-მდე ინსტიტუციურ გაძლიერებას ხმარდება.

თავი VI. ერთიანი პროცესის ძლიერი და სუსტი მხარეები

6.1 არსებული გამოწვევები

საქართველოს თვითმმართველობათა შეზღუდული ფინანსური რესურსების არსებობის პირობებში საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდის (რგპფ) არსებობა უდაოდ დადებითი ფაქტია. ეს ფონდი საშუალებას აძლევს მუნიციპალიტეტებს, განახორციელონ რიგი ფინანსთევადი პროექტებისა, რომელთა დაფინანსებაც საკუთარი ბიუჯეტებით არ ხელეწიფებათ.

რგპფ-მა, ჩამოყალიბების შემდეგ გაიარა განვითარების რიგი ეტაპები. როგორც მარეგულირებელი ნორმებში, ისე ყოველდღიურ პრაქტიკაში განხორციელდა გარკვეული ცვლილებები, რამაც მნიშვნელოვნად გააუმჯობესა პროცესი.

მიუხედავად ამისა, დღეისათვის არსებობს პროცესის შემდგომი გაუმჯობესების საჭიროება. არსებული ნაკლოვანებები თავს იჩენს რიგი მიმართულებით:

- რგპფ-ის საქმიანობის საფუძველი და მიზანი,
- მარეგულირებელი ნორმები,
- პროექტების იდენტიფიკაცია და მომზადება,
- პროექტების შერჩევის პროცესი,
- კორელაცია რეგიონებში განსახორციელებელ სხვა პროექტებთან და
- პროცესში საზოგადოების ჩართულობა.

რგპფ-ის საქმიანობის საფუძველი

უპირველეს ყოვლისა, უნდა გავითვალისწინოთ, რომ რგპფ დამოუკიდებელ, იურიდიული პირის სტატუსის მქონე ინსტიტუცია არ წარმოადგენს. იგი ხორციელდება მიმდინარე საქმიანობის რეჟიმში და არ გააჩნია მკაფიოდ ჩამოყალიბებული მიზანი. მართალია მის მართვაში, მმართველობის სხვადასხვა დონეზე, ჩართულია სხვადასხვა საჯარო დაწესებულება, მაგრამ რეალურად იგი წარმოადგენს სახელმწიფო პროგრამას, რომლის პოლიტიკა, საქმიანობა და მოცულობა განისაზღვრება საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის პარამეტრებით.

ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან მუნიციპალიტეტების მიერ რეგიონებში განსახორციელებელი პროგრამების მხარდაჭერის სუბსიდირება საქართველოს ხელისუფლების პოლიტიკური გადაწყვეტილებაა. შესაბამისად, ხელისუფლების პოლიტიკის ცვლილების შემთხვევაში, შესაძლოა მნიშვნელოვნად შეიცვალოს, ტრანსფორმირდეს სხვა პროექტებში ან საერთოდ გაუქმდეს (მაგალითად როგორც გაუქმდა "სოფლის დახმარების სახელმწიფო პროგრამა").

მეორე გამოწვევა. ვინაიდან არსებულ ნორმატიულ ბაზაში კაპიტალური ტრანსფერების მოცულობის გაანგარიშების წესები და მექანიზმები არ არსებობს, შეიძლება გაკეთდეს დასკვნა, რომ ფონდის ჯამური ოდენობის განსაზღვრის პროცესი დამკვიდრებულ პრაქტიკას ეყრდნობა და წინა წლებში გაწეული ხარჯებიდან გამომდინარე გაიანგარიშება.

აღნიშნულის დადასტურებას წარმოადგენს წლების განმავლობაში პროგრამის დაფინანსების მოცულობის ცვლილება. ჯამში კაპიტალური ტრანსფერების მოცულობა ბოლო წლებში კლების ტენდენციით ხასიათდება: 2015 წელს იგი შეადგენდა 271,9 მილიონ ლარს, 2016 წელს - 240,6 მილიონ ლარს (მ.შ. რგპფ - 175 მლნ. ლარი), ხოლო 2017 წელს - 212,5 მილიონ ლარს (მ.შ. რგპფ - 190,3 მლნ. ლარი).

მესამე გამოწვევას წარმოადგენს უკვე გამოყოფილი რესურსების ბენეფიციართათვის განაწილების საკითხი. ამ შემთხვევაში უკვე არსებობს გარკვეული კრიტერიუმები. 2016 წლიდან ფინანსთა სამინისტრო ადგილობრივი თვითმმართველობის კუთვნილი თანხის ლიმიტების გაანგარიშებისას იყენებს ორ კრიტერიუმს: მუნიციპალურ ერთეულში

მოსახლეობის რაოდენობას და ფონდიდან გამოყოფილი თანხის წინა წლის ათვისების მაჩვენებელს.

ამავე დროს, ზოგიერთი მუნიციპალიტეტისათვის თანხის გამოყოფა აღნიშნული პრინციპების დაცვით არ ხდება. პრაქტიკაში ხშირია შემთხვევა, როცა ზოგიერთი მუნიციპალიტეტის "წილი" წლების განმავლობაში რადიკალურად იზრდება ან მცირდება. ეს დამოკიდებულია ამა თუ იმ მუნიციპალიტეტის მიერ განხორციელებული ღონისძიებების ხარისხზე (მერების აქტიურობა, პარლამენტის მაჟორიტარი დეპუტატების ფაქტორი და ა.შ.). რა თქმა უნდა, აქ იურიდიული ნორმების დარღვევასთან არ გვაქვს საქმე - ხელისუფლება უფლებამოსილია თავად დაადგინოს ცალკეული ტრანსფერის ოდენობა, მაგრამ ეს გარემოება, ფონდის რესურსების ჯამური ოდენობის ზრდის ან შემცირების პირობებში, გამოიწვევს გაურკვევლობას მუნიციპალიტეტებში.

მეთხე საკითხია თავად პროგრამის მდგრადობა. ინსტიტუციის არარსებობაზე ზემოთ უკვე აღინიშნა. რკპფ-ის რესურსები ნაწილდება როგორც ადგილობრივ თვითმმართველობებზე, ისე ცენტრალური ხელისუფლების სხვადასხვა ორგანოებს შორის (სამინისტროები, სხვა იურიდიული პირები). არ არის გარკვეული, რა თანხა რჩება მუნიციპალიტეტებს შორის გასანაწილებლად. მართალია დღეისათვის ამ ფონდიდან თანხების აბსოლუტური უმეტესობა სწორედ მუნიციპალიტეტებს გადაეცემა, მაგრამ არ არის გამორიცხული, რომ გარკვეულ ეტაპზე პრიორიტეტი ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოთა მიერ რეგიონებში სხვადასხვა პროგრამის განხორციელებაზე გაკეთდეს. ეს ბუნებრივია შეამცირებს თვითმმართველობებისათვის გამოყოფილი თანხების ჯამურ მოცულობას.

მეხუთე გამოწვევა მეთოდოლოგიური ხედვის პრობლემას წარმოადგენს. ეს შეეხება თავად რკპფ-ის მისიას: თუ თანხების განაწილება (ისიც საუკეთესო შემთხვევაში) პროპორციულობის პრინციპით ხდება და მუნიციპალიტეტები ნებისმიერ შემთხვევაში იღებენ ტრანსფერის წინასწარ განსაზღვრულ ოდენობას, აზრს კარგავს თავად კონკურსის პრინციპი. ასეთ შემთხვევაში საქმე გვაქვს დამატებითი ფორმალური სამუშაოების შესრულებასთან: პრიორიტეტების შერჩევა, პროექტების და მათი დასაბუთების (რომელიც საბოლოო შერჩევის პროცესში აღარ გამოიყენება) მომზადება. თავისი არსით ამ თანხების განაწილების პრინციპი ფაქტობრივად იმეორებს დღევანდელი ფორმით არსებული გათანაბრების ტრანსფერის განაწილების მექანიზმს და გაურკვეველია, რატომ არის საჭირო მრავალსაფეხურიანი განხილვის პროცესი.

მარეგულირებელი ნორმები

ამ მიმართულებით, როგორც აღინიშნა, მნიშვნელოვანი პოზიტიური ცვლილება განხორციელდა. ამავე დროს არსებობს ნორმების შემდგომი დახვეწის საჭიროება.

პირველი. მარეგულირებელი ნორმები გაფანტულია სხვადასხვა ნორმატიულ აქტში:

- ორგანული კანონის "ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი" VII კარის XIX თავი - სამხარეო საკონსულტაციო საბჭოს სტატუსი და უფლებამოსილება;
- 2010 წლის 25 ივნისს, №172 დადგენილებით შექმნილი რეგიონული განვითარების სამთავრობო კომისია, რომლის დებულება დამტკიცდა 2010 წლის 28 სექტემბერს (№297 დადგენილება) და შეიცვალა 2018 წლის 29 იანვარს (№44 დადგენილება);
- პროექტების შერჩევის პროცედურები და კრიტერიუმები (2013 წლის 7 თებერვლის №23 დადგენილება) და მასში განხორციელებული ოთხი ცვლილება (დადგენილებები № 119, 594, 23, 42);
- რეგიონული განვითარების სტრატეგიების სამოქმედო გეგმების შემუშავების სახელმძღვანელო (რაც მთავრობის 2015 წლის 20 აგვისტოს №1750 განკარგულებით დამტკიცდა და 2017 წლის 13 ნოემბერის №2389 განკარგულებით შეიცვალა);
- რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის მინისტრის 2016 წლის 30 დეკემბრის ბრძანება №43/6 საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების დეპარტამენტის დებულების დამტკიცების შესახებ;
- სახელმწიფო რწმუნებულების-გუბერნატორების მიერ დამტკიცებული სამხარეო საკონსულტაციო საბჭოების დებულებები.

გარდა ამისა, ამ საკითხებს არეგულირებს ისეთი განახლებადი აქტები, როგორცაა:

- საქართველოს კანონები სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ;

- მუნიციპალიტეტების ე.წ. "პრიორიტეტების დოკუმენტები", რაც ფინანსთა მინისტრის 2011 წლის 8 ივლისის №385 ბრძანებით დამკვიცებული პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის მიხედვით უნდა მზადდებოდეს;
- საკრებულოების დადგენილებები მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტის დამტკიცების შესახებ.

მარეგულირებელი ნორმების ასეთი მრავალფეროვნება ხშირად აჩენს გაურკვევლობას რგპფ-ის საქმიანობის პროცესში და რიგი ("მეორეხარისხოვანი") დოკუმენტების იგნორირების საფუძველად იქცევა.

მეორე. სხვადასხვა ნორმატიული აქტების მიერ ერთმანეთზე ხშირი აპელირება და ზოგჯერ ცალკეული ნორმების ურთიერთშეუსაბამობა. მაგალითისთვის:

- საქართველოს მთავრობის №1750 განკარგულებით დამტკიცებული დადგენილების დანართი №2-ის მე-4 პუნქტში ხდება სტრატეგიებთან კავშირის აღწერა, ამავე დროს თითოეული პროექტის შევსება ხდება მთავრობის №23 დადგენილების დანართი №1 და №2-ის შესაბამისად. გარდა საქმიანობის დუბლირებისა, გაურკვეველია საკონსულტაციო საბჭოს (ან მისი სამუშაო ჯგუფ(ებ)ის) დისკრეცია წარმოდგენილ პროექტებში ცვლილებების შეტანისას, როცა ეს პროექტები შესაბამისი მუნიციპალიტეტების საკრებულოების მიერაა უკვე დამტკიცებული;
- №23 დადგენილება არ ჩამოთვლის შეფასების კრიტერიუმებს და მიუთითებს, რომ ეს №1750 განკარგულებით დამტკიცებული აქტის შესაბამისად უნდა განხორციელდეს.

მესამე. არ არსებობს ნორმატიული აქტების საფუძველზე მომზადებული სახელმძღვანელო ინსტრუქცია, სადაც თანმიმდევრობით იქნება განწერილი ყველა მოქმედი სუბიექტის როლი, თითოეულ ეტაპზე განსახორციელებელი ნაბიჯები და მოცემული იქნება მათი გადამონშემების შესაძლებლობები.

პროექტების იდენტიფიცირება და მომზადების პროცესი

პროექტების მომზადების პროცესში არსებობს ნაკლოვანებები პრობლემური სფეროების გამოკვეთის, მათი გადაწყვეტის გზების შერჩევის, გამოყენებული ინფორმაციის სანდოობის, პროექტის საჭიროების დასბუთების და რგპფ-დან მიღებული რესურსის შესაბამის სფეროებში გამოყენების პრინციპების განსაზღვრისას.

არ არის ნათელი, რის საფუძველზე ხდება პრიორიტეტების შერჩევა მუნიციპალიტეტის დონეზე. კერძოდ როგორ განასხვავებს მერი, რა პროექტები უნდა დაფინანსდეს თვითმმართველობების ბიუჯეტებიდან და რა უნდა გაიგზავნოს რგპფ-ში დაფინანსების მოთხოვნით. მუნიციპალიტეტის მერი, აღნიშნულთან დაკავშირებით, საკუთარი შეხედულებით ახდენს პროექტების გამიჯვნას, რაც ამცირებს ხარჯების ეფექტურად გამოყენების შესაძლებლობას. როგორც წესი, თვითმმართველობა უბრალოდ ცდილობს, შედარებით ფინანსტევადი პროექტების მხარდაჭერა რგპფ-დან მიიღოს. არ არსებობს შესაბამისი მეთოდოლოგია (თუნდაც გზამკვლევის / რეკომენდაციის სახით), სადაც განსაზღვრული იქნება, თუ როგორ უნდა შეესაბამებოდეს მომზადებული პროექტები როგორც მუნიციპალიტეტების პრიორიტეტებს, ისე სახელმწიფოს რეგიონულ პოლიტიკის სამოქმედო გეგმებს. მნიშვნელოვანია რგპფ ფოკუსირებული იყოს კონკრეტულ მიზან(ებ)ზე და არა რეგიონებში ზოგადად პროექტების დაფინანსებაზე.

ამჟამად რგპფ-ს არ გააჩნია მკაფიოდ ფორმულირებული მიზანი და არც ამ მიზნის მიღწევის გაზომვის რაიმე მექანიზმი, რასაც უნდა ესადაგებოდეს მუნიციპალიტეტების მიერ წარმოდგენილი პროექტები. შესაბამისად ვიღებთ სურათს, როდესაც რგპფ არის მხოლოდ დანამატი მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტზე, ოღონდ კაპიტალური ტრანსფერის სახით და მისი ეფექტის გაზომვა (ან აღქმა) მუნიციპალიტეტების ან სამინისტროს მიერ ვერ ხორციელდება.

პრობლემას წარმოადგენს საიმედო და ზუსტი ინფორმაციის არარსებობა. პრაქტიკაში ყველა თვითმმართველობას აქვს მუნიციპალიტეტის დასახლებებში არსებული პრობლემების ნუსხა. ხშირ შემთხვევაში არ არსებობს ზუსტი (ტექნიკური ხასიათის) მონაცემები - ჯერჯერობით არ განხორციელებულა დასახლებათა (განსაკუთრებით სოფლების) სრული პასპორტიზაცია. მაგალითისათვის, როცა საუბარია წყალმომარაგების ან საგზაო ინფრასტრუქტურაზე, ძნელდება დაკონკრეტება, რა თანხის ინვესტირება სჭირდება მდგომარეობის გაუმჯობესებას. როგორც წესი, ნაკლებად ხდება ალტერნატიული გადაწყვეტის გზების გამოძებნა.

რგპფ-ში წარმოდგენილ პროექტებს ახასიათებს ღირებულების დიდი ცვალებადობა. რგპფ-ის მიერ დაფინანსებული პროექტების ღირებულების ანალიზისას (საქართველოს მთავრობის მიერ მიღებული 100-ზე მეტი შესაბამისი განკარგულება) ჩანს საკმაოდ დიდი განსხვავება წარმოდგენილი პროექტების ბიუჯეტებს შორის. ზოგიერთი მუნიციპალიტეტი წარადგენს მხოლოდ ერთ პროექტს, რომელიც მთლიანად მოიცავს მისთვის გამოყოფილ ლიმიტს, ზოგი კი - 50.000 ლარზე მეტი ღირებულების რამდენიმე (ზოგჯერ რამდენიმე ათეულ) პროექტს. ეს ფაქტი საკმაოდ ართულებს სხვადასხვა პროექტების შედეგების ეფექტურობის შეფასებას.

დაბალია მაღალხარისხიანი პროექტების მომზადების მოტივაცია. თვითმმართველობებს ყოველწლიურად წინასწარ განსაზღვრული აქვთ რგპფ-ის მიერ გამოსაყოფი თანხის ზედა ზღვარი. პროექტების კონკურენტუნარიანობის მიუხედავად კვოტით განსაზღვრული თანხა უცვლელი რჩება, რაც თვითმმართველობის მიერ მაღალხარისხიანი პროექტების მომზადებას რესურსების ფუჭ ხარჯვად აქცევს. მოტივაციის არქონას ხელს ის გარემოებაც უწყობს, რომ პროექტების განხორციელების პერიოდში შესყიდვების დროს დაზოგილი თანხები უკან მიემართება ფონდის ბიუჯეტში.

ერთგვაროვანია წარმოდგენილი პროექტების დაფინანსების სფერო. №1750 განკარგულებით დამტკიცებული დადგენილება განსაზღვრავს პოტენციური დაფინანსების ხუთ სფეროს. საჭიროების შემთხვევაში სამუშაო ჯგუფების შექმნაცაა გათვალისწინებული (მუხლი 8). პრაქტიკაში აღნიშნული მიმართულებების უმეტესობის (ბიზნესის განვითარება და სოფლის მეურნეობა; ჯანმრთელობა და სოციალური დაცვა; განათლება და კულტურა; გარემოს დაცვა) შესახებ პროექტების დაფინანსების პრეცედენტი თითქმის არ გვხვდება. პირველი პრიორიტეტის ("ინფრასტრუქტურა და ტურიზმი") შესაბამისი პროექტები რგპფ-ში დომინანტურ პოზიციას იკავებს. ერთის მხრივ, ეს განპირობებულია რეალურად რეგიონებში ამ მიმართულებით არსებული მძიმე სიტუაციით, მეორე მხრივ კი ცენტრალური ხელისუფლების მითითებით, რომ აქცენტი აღნიშნულ პრიორიტეტზე გაკეთდეს. ასეთ პირობებში მუნიციპალიტეტებს შორის თანამშრომლობის პრეცედენტი ფაქტობრივად არ გვხვდება. მუნიციპალიტეტების გეოგრაფიიდან გამომდინარე (როცა ყველა მუნიციპალიტეტს ერთმანეთთან საერთო საზღვარი არ გააჩნია), საერთო ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელების საჭიროება იშვიათად იქმნება.

დასაფინანსებელი პროექტების შერჩევა

როგორც რგპფ-ში წარსადგენი პროექტების მომზადების, ისე მათი შერჩევის პროცესშიც იკვეთება რიგი ხარვეზები. მათი გამოსწორება შესაძლებელს გახდის პროექტირების პროცესის გაუმჯობესებას და გაზრდიდა განხორციელებული პროექტების ეფექტურობას.

პირველი გამოწვევა. საკონსულტაციო საბჭოს საქმიანობის ჩარჩოები შეზღუდულია, რამდენადაც თითოეული მუნიციპალიტეტისთვის გამოსაყოფი თანხების ოდენობა წინასწარ არის ფიქსირებული. როგორც ზემოთ აღინიშნა (და ეს ანკეტირების შედეგებითაც დასტურდება), თვითმმართველობები წარადგენენ ისეთ პროექტებს, რომელთა საერთო ბიუჯეტი ზუსტად შეესაბამება მათთვის გამოყოფილ თანხას. აქედან გამომდინარე, საბჭოს აღარ სჭირდება რეკომენდაცია გაუწიოს წარმოდგენილ პროექტთა შორის უკეთესს. მით უმეტეს, რომ საბჭოს შემადგენლობაში თავად პროექტების წარმომდგენი თვითმმართველობები შედიან.

მეორე გამოწვევა. საბჭოს წევრები, უშუალოდ პროექტის წარმომდგენი მუნიციპალიტეტის თანამდებობის პირთა გარდა, არ არიან კვალიფიციურნი პროექტის შეფასების პროცესში. საბჭოს წევრები ზოგადად იცნობენ რეგიონის ყველა, განსაკუთრებით მეზობელ, მუნიციპალიტეტში არსებულ სიტუაციას, მაგრამ შესაძლოა ნაკლებად ერკვეოდნენ სხვა თვითმმართველობის ცალკეული დასახლების წინაშე არსებული პრობლემების დეტალებში. შესაბამისად, მათ მიერ აღნიშნული პროექტების შეფასება ფორმალურ ხასიათს ატარებს.

მესამე გამოწვევა. უნდა აღინიშნოს პროექტების შეფასების კრიტერიუმების ნაკლოვანება პრაქტიკულ ქრილში. ეს შეეხება როგორც საბჭოების, ისე სამთავრობო კომისიის დონეზე პროექტების განხილვისა და შეფასების პროცესს. მართალია საბჭო პროექტებისათვის ქულების მინიჭებისას ფორმალურად ხელმძღვანელობს კრიტერიუმებით (რომელიც თავის თავში გარკვეულწილად მოიცავს ინდიკატორებს), მაგრამ შემდეგ იგი არ ახდენს ამ ინდიკატორების გაზომვასა და შეფასებას. მაშინ, როდესაც სამთავრობო კომისიის შემთხვევაში არ არსებობს კრიტერიუმების შეფასების რაიმე ინდიკატორი.

მეოთხე გამოწვევა. გამომდინარე ზემოაღნიშნული ხარვეზებიდან, კომისიის მიერ არ ხდება ცალკეული პროექტის საჭიროების დასაბუთებისა და მისი ანალიზის შესწავლა. სახელმწიფოს რწმუნებულის - გუბერნატორის ადმინისტრაციების მიერ, მარეგულირებელი ნორმატიული აქტების დანართების საფუძველზე მომზადებული ანალიტიკური მასალა ფაქტობრივად არ განიხილება არც სამხარეო და მით უმეტეს, არც ცენტრალურ დონეზე.

მეხუთე გამოწვევა. შეფასების პროცესში (ისევე როგორც პროექტების მომზადების ეტაპზე), დაბალია საბჭოს წევრთა მოტივაცია. არ არსებობს პროცესის მოტივირების ისეთი მექანიზმები, რაც უბიძგებდა მუნიციპალიტეტებს პროექტის მაღალი ხარისხით მომზადებისკენ. პროექტების რანგირება არ ხდება შეჯიბრობითობის საფუძველზე, რის გამოც აზრს მოკლებულია კონკურენტუნარიანი პროექტების წარმოდგენა. ამას ისიც აძლიერებს, რომ არ ხდება დაზოგილი თანხის ადგილზე დატოვება.

კოორდინაცია სხვა პროგრამებთან

ერთ-ერთ უმთავრეს გამოწვევას რგპფ-დან დაფინანსებული პროექტების სხვა პროექტებთან დაბალი კოორდინაციის ხარისხი წარმოადგენს. აქ იგულისხმება როგორც რგპფ-ით გათვალისწინებული პროექტების ერთმანეთთან კორელაციის დონე (რაც გარკვეული საერთო დადგენილი მიზნის მიღწევას უნდა ემსახუროდეს), ისე კოორდინაცია სახელმწიფოს, კერძო სექტორის თუ დონორი ორგანიზაციების მიერ კონკრეტულ რეგიონში განხორციელებულ პროექტებთან (იხ. ქვეთავი 3.3).

შესაბამისობა რეგიონული განვითარების მარეგულირებელ სტრატეგიულ დოკუმენტებთან. რგპფ-ის საქმიანობის მარეგულირებელი ნორმები განსაზღვრავს იმ სახელმწიფო პროგრამებს, რომელთან შესაბამისობაში მოყვანა სავალდებულოა რგპფ-ში წარსადგენი პროექტების მომზადების პროცესში. პრაქტიკაში ეს მხოლოდ ფორმალური მოთხოვნაა, ვინაიდან სტრატეგიებში ასახული პრიორიტეტები ზოგადაა და, როგორც წესი, მუნიციპალიტეტის მიერ განხორციელებული ნებისმიერი აქტივობა/პროექტი ამ ჩარჩოში თავსდება.

შესაბამისობა სხვა პროგრამებთან. რგპფ-ში წარსადგენი პროექტების შემუშავებისას სხვა პროგრამებთან შესაბამისობის ჩვენება არ არის მოთხოვნილი, შესაბამისად არც ხდება ამ ურთიერთკავშირის დადგენა. ეს შეეხება როგორც სახელმწიფოს მიერ რეგიონებში განხორციელებულ რიგ პროგრამებს, ისე კერძო სექტორის და სხვა აქტორების მიერ განხორციელებულ პროექტებს. მაგალითისათვის შეიძლება დასახელდეს საქართველოს გაერთიანებული წყალმომარაგების კომპანიის და სხვა სახელმწიფო უწყებების პროექტების დაგეგმვისას რგპფ-ის პროექტებთან შესაბამისობის უზრუნველყოფა, ეროვნული პროგრამების (მაგალითად, "ანარმოე საქართველოში" და ა.შ.) კავშირი ინფრასტრუქტურულ პროექტებთან და სხვა.

მრავალაქტორიანი პროექტების წახალისება. ყოველივე ზემოთქმულიდან გამომდინარე და იმის გათვალისწინებით, რომ რგპფ-ის მიერ მხარდაჭერილი პროექტები ძირითადად მხოლოდ ერთ სფეროს, ადგილობრივ ინფრასტრუქტურას შეეხება, არ ხდება სხვა, ისეთი მიმართულებების წახალისება, როგორცაა მაგალითად:

- ინტერმუნიციპალური პროექტები;
- PPP (კერძო-საჯარო პარტნიორობა);
- სამოქალაქო საზოგადოებისა და ბიზნესის წარმომადგენლებთან ერთად მომზადებულ პროექტებში მონაწილეობა;
- დახმარების საერთაშორისო ინსტრუმენტების (უპირველეს ყოვლისა, საქართველოსა და ევროკავშირის შორის გაფორმებული ასოცირების ხელშეკრულების შედეგად გაჩენილი პერსპექტიული ინსტრუმენტების/პროგრამების) გამოყენება.

რაც მნიშვნელოვნად შეუწყობდა ხელს შეზღუდული ადგილობრივი რესურსების ზრდას.

ვინაიდან არ არსებობს სხვა პროგრამებთან შესაბამისობაში პროექტების მომზადების არც მოტივაცია და არც პრეცედენტი, არ ხდება ამ მიმართულებით განხორციელებული საქმიანობის შეფასება და პერსპექტივების ანალიზი.

საზოგადოების ჩართულობა

მოქალაქეთა ჩართვის ხელშეწყობა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში არ წარმოადგენს რგპფ-ის პროექტების ვალდებულებას.

მიუხედავად ამისა, თვითმმართველობებში შემავალ დასახლებებში ნებისმიერი პროექტის განხორციელების პროცესში, სამოქალაქო ჩართულობის ფორმების გამოყენებას თვითმმართველობებს ორგანული კანონი "ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი" (კარი IV, თავი XI, მუხლები 85, 85³, 86, 86¹ და 89) ავალდებულებს.

პრაქტიკაში კანონის ამ ნორმების რეალიზება ნაკლებად ხდება. კერძოდ:

პირველი. მუნიციპალიტეტების ხელმძღვანელები ცდილობენ, საზოგადოებასთან ინდივიდუალური თუ ჯგუფური შეხვედრების პროცესში მოახდინონ პრობლემათა იდენტიფიცირება, მაგრამ მოქალაქეთა მხრიდან მათ საცხოვრებელ გარემოში არსებული პრობლემების გამოვლენის მეთოდოლოგიური ბაზა არ არსებობს.

მეორე. მცირეა ორგანული კანონით განსაზღვრული დასახლების საერთო კრებების გამოყენების შემთხვევები.

მესამე. ასევე ცოტაა ორგანული კანონით განსაზღვრული სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს რგპფ-ში წარსადგენი პროექტების მომზადების პროცესში ჩართულობის პრეცედენტები.

მეოთხე. იშვიათად გამოიყენება ორგანული კანონით განსაზღვრული მოქალაქეთა მონაწილეობის სხვა ფორმებიც: მოქალაქეებთან შეხვედრები, მოქალაქეების კოლექტიურ წერილებზე რეაგირება, არჩევითი თანამდებობების წარმომადგენელთა მიერ განუვლი საქმიანობის შესახებ საზოგადოებისათვის ანგარიშების ჩაბარება.

მეხუთე. არ არსებობს რგპფ-ის მიერ დაფინანსებული პროექტების შედეგების მოქალაქეთათვის გაცნობის არც მეთოდოლოგიური ბაზა და არც პრაქტიკა.

6.2 გამოწვევების ფუნქციური ანალიზი

წინა ქვეთავში აღწერილი გამოწვევების ანალიზის შედეგად შემუშავდა უმთავრესი მიმართულებების ფუნქციური ანალიზის ფორმა (იხ. დანართი 4).

გამოიყო 6 სფერო, რომელთაგან თითო დაიყო 5 ქვეპუნქტად:

- რგპფ-ის საქმიანობის საფუძველი,
- მარეგულირებელი ნორმები,
- პროექტების იდენტიფიცირება და მომზადება,
- დასაფინანსებელი პროექტების შერჩევა,
- კოორდინაცია სხვა პროგრამებთან,
- საზოგადოების მონაწილეობა.

თითოეული ქვეპუნქტი შეფასდა 2 ქულით:

- უარყოფითი - 0 ქულა,
- სანახევროდ არსებული - 1 ქულა,
- დადებითი - 2 ქულა.

ქულათა ჯამური მაქსიმუმი - 60 ქულა.

	კრიტერიუმი	ინდიკატორი	ქულა
1	რგპფ საქმიანობის საფუძველი		3
1.1	პროგრამის ინსტიტუციონალიზაცია	სანახევროდ ინსტიტუციონალიზებულია	1
1.2	ჯამური თანხის დადგენის კრიტერიუმები	არ არის კანონმდებლობით დადგენილი	0
1.3	ფონდის განაწილების კრიტერიუმები	არ არის კანონმდებლობით დადგენილი	0
1.4	მდგრადობა	დამოკიდებულია სახელმწიფოს პოლიტიკაზე	1
1.5	ფონდების განაწილების მიზანი	თანხები ნაწილდება პროპორციულად	1
2	მარეგულირებელი ნორმები		5
2.1	ერთიანი ნორმატიული აქტის არსებობა	პროცედურა გაფანტულია სხვადასხვა აქტში	1

2.2	ნორმების ურთიერთთავსებადობა	ნორმებში არსებობს ცალკეული წინააღმდეგობები	1
2.3	ნათელი კრიტერიუმები და ინდიკატორები	არის კრიტერიუმები, ზოგადია ინდიკატორები	1
2.4	თვითმმართველობების განსაზღვრული წილი	თვითმმართველობების წილი განისაზღვრება პრაქტიკით	1
2.5	აქტივობების ერთიანი სახელმძღვანელო ინსტრუქცია	ინსტრუქციები ზოგადია ან არ გამოიყენება	1
3	პროექტების იდენტიფიცირება და მომზადება		4
3.1	პრიორიტეტების შერჩევა	პროექტები პრიორიტეტებთან დაკავშირებულია არსებული პრაქტიკით	1
3.2	პროექტების საინფორმაციო უზრუნველყოფა	სტატისტიკა არასრული და ხარვეზიანია	1
3.3	პროექტების მასშტაბი	არსებობს პროექტების მოცულობის რანგირება	1
3.4	პროექტების მომზადების მოტივაცია	თვითმმართველობები გარანტირებულად იღებენ დაფინანსებას	0
3.5	ფონდის მიერ მოცული სფეროები	არის თვითმმართველობების მიერ სფეროების განსაზღვრის პრეცედენტები	1
4	დასაფინანსებელი პროექტების შერჩევა		3
4.1	პროექტების შეჯიბრებითობა	ფინანსდება ყველა წარმოდგენილი პროექტი	0
4.2	შემფასებელთა კვალიფიკაცია	შემფასებლებმა ზოგადად იციან პროექტებში ასახული პრობლემები	1
4.3	კრიტერიუმებისა და ინდიკატორების გამოყენება	არ არის გამოყენებული კრიტერიუმები და ინდიკატორები	0
4.4	პროექტების საჭიროების დასაბუთება	პროექტების საჭიროების ანალიზი კეთდება, მაგრამ არ გამოიყენება	1
4.5	შეფასების მოტივაცია	ხარტეფექტურობას ნაწილობრივ ექცევა ყურადღება	1
5	კორდინაცია სხვა პროგრამებთან		3
5.1	შესაბამისობა რეგიონული განვითარების სტრატეგიებთან	პროექტები ფორმალურად შეესაბამება რეგიონული განვითარების სტრატეგიებს	1
5.2	შესაბამისობა მუნიციპალურ "პრიორიტეტების დოკუმენტებთან"	პროექტები ნაწილობრივ შეესაბამება "პრიორიტეტების დოკუმენტებს"	1
5.3	შესაბამისობა სხვა პროგრამებთან/პროექტებთან	პროექტები არაა კავშირში რეგიონში განხორციელებულ სხვა პროგრამებთან	0
5.4	მრავალკომპონენტიანი პროგრამების წახალისება	მრავალკომპონენტიანი პროგრამები ფორმალურად წახალისებულია	1
5.5	სხვა პროგრამებთან კორელირების ეფექტურობის შეფასება	კორელირების ეფექტურობის შეფასება არ ხორციელდება	0
6	საზოგადოების მონაწილეობა		2
6.1	საზოგადოებრივი საჭიროებების განსაზღვრა	პროექტები ზოგადი შეფასებით უნაშირდება რეალურ პრობლემებს	1
6.2	დასახლების საერთო კრებები	ჩართულობის ეს მექანიზმი საერთოდ არ არის გამოყენებული	0
6.3	საზოგადოებრივ მრჩეველთა საბჭოები	ჩართულობის ეს მექანიზმი საერთოდ არ არის გამოყენებული	0
6.4	მოქალაქეთა ჩართულობის სხვა ფორმები	ჩართულობის ფორმები იშვიათად ან/და ფორმალურად გამოიყენება	1
6.5	საზოგადოების ინფორმირების სისტემა	არ არსებობს განხორციელებული პროექტების საზოგადოებრივი შეფასების სისტემა	0
	საერთო შეფასება		18

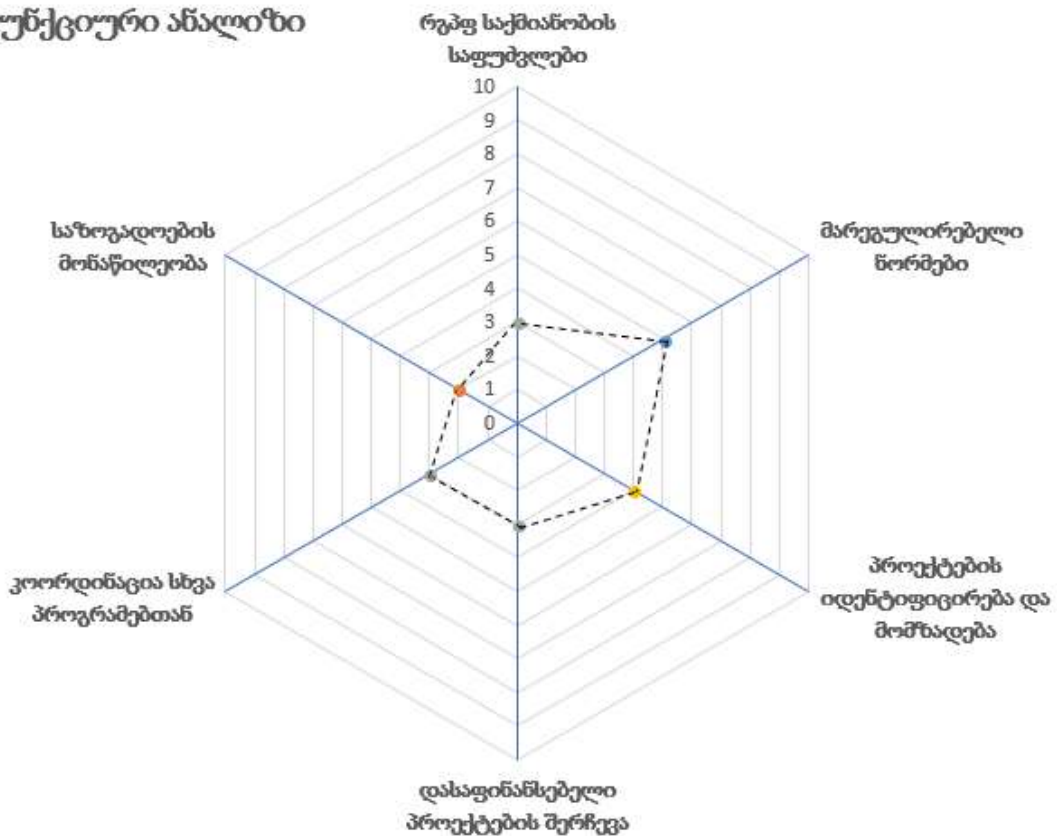
შეფასება აჩვენებს განსხვავებებს რგპვ პროექტების განხორციელების სხვადასხვა მიმართულებით.

1. **რგპვ საქმიანობის საფუძველი (3 ქულა)** - დგას პოლიტიკის კორექტირების საჭიროება. თუმცა არსებული საკითხების გადაწყვეტა უშუალოდ ამ პროცესში ჩართულ სტრუქტურებს არ შეუძლიათ. რგპვ-ის პერსპექტივა დამოკიდებულია ხელისუფლების მიერ შესაბამის პოლიტიკის შემუშავებაზე.

2. **მარეგულირებელი ნორმები (5 ქულა)** - არსებობს საკმარისად ჩამოყალიბებული ნორმატიული ბაზა. ამავე დროს სასურველია ამ ნორმების ხელახალი რევიზირება და კონსოლიდაცია, რგპფ-ის ეფექტურობის გაზრდისა და პროცესის გამართვების მიზნით.
3. **პროექტების იდენტიფიცირება და მომზადება (4 ქულა)** - მიუხედავად სირთულეებისა, თვითმმართველი ერთეულები მეტნაკლები წარმართებით ახორციელებენ რგპფ-ში წარსადგენი პროექტების მომზადებას. ამავე დროს სასურველია მოხდეს ცალკეული ეტაპებზე არსებული მექანიზმების დახვეწა.
4. **დასაფინანსებელი პროექტების შერჩევა (3 ქულა)** - სამხარეო დონეზე პროექტების განხილვის პროცესი ფორმალიზებულია, მაგრამ მოტივაციის ნაკლებობა და რეაგირების მექანიზმების სისუსტე აფერხებს ეფექტურ მუშაობას.
5. **კოორდინაცია სხვა პროგრამებთან (3 ქულა)** - ხდება კოორდინირება მარეგულირებელი ნორმებით განსაზღვრულ პროგრამებთან, მაგრამ არ არსებობს კავშირი რეგიონებში განხორციელებულ სხვა აქტივობებთან, რაც ნეგატიურად აისახება პროგრამის ეფექტურობაზე.
6. **საზოგადოების მონაწილეობა (2 ქულა)** - ამ მიმართულებით რგპფ-ის საქმიანობა არაეფექტურია. უშუალოდ ფონდის საქმიანობის მარეგულირებელი ნორმები შესაბამის მექანიზმებს არ ითვალისწინებს, მაგრამ მისი ვალდებულება წარმოიშვება ორგანული კანონით.

ეს შეფასება უკეთესად აღიქმება ქვემოთ მოცემული გრაფიკული გამოსახულებით, სადაც მონიშნული არეალი, მინიჭებული ქულის შესაბამისად, აჩვენებს ფონდის ფუნქციურ არეალსა და თვალსაჩინოს ხდის მისი მუშაობის გაუმჯობესების პოტენციურ მიმართულებებს.

რგპფ ფუნქციური ანალიზი



მოცემული ანალიზის საფუძველზე ანგარიშის შემდგომ ნაწილში ჩამოყალიბებულია ფონდის ფუნქციონირების გაუმჯობესებისთვის საჭირო ნაბიჯები და რეკომენდაციები, რამაც უნდა უზრუნველყოს ფონდის მუშაობის ხარისხის შემდგომი გაუმჯობესება.

6.3 საჭიროებები

არსებულ გამოწვევებზე რეაგირების მიზნით განსახორციელებელი აქტივობები ორ ჯგუფად შეიძლება დაიყოს:

- საკითხები, რომელთა მოგვარებაც ხელისუფლების ახალი ხედვის საფუძველზე უნდა განხორციელდეს და
- საკითხები, რომელთა მოგვარებაც არსებული სისტემის/სტრუქტურის ფარგლებშია შესაძლებელი.

ჩვენ შევეცადეთ ორივე ამ მიმართულებით შემოგვეთავაზებინა ხედვები, მაგრამ ვინაიდან წარმოდგენილი კვლევა მხოლოდ არსებული სისტემის სამუშაო პროცესის აღწერასა და პროცესის გაუმჯობესების რეკომენდაციებს ისახავდა მიზნად, დასკვნით ნაწილში (თავი 9) მხოლოდ მეორე ჯგუფის საკითხები წარმოვადგინეთ.

ზოგადი ხასიათის რეკომენდაციები

უპირველეს ყოვლისა, გასათვალისწინებელია თავად რგპფ-ის სამოქმედო არეალი, რის საფუძველზეც უნდა მოხდეს თავად **რგპფ-ის საქმიანობის საფუძვლის** განსაზღვრა.

პირველი კითხვა, რომელზეც პასუხი უნდა გაირკვეს არის თავად **რგპ ფონდის, როგორც ინსტიტუტის**, პერსპექტივა.

როგორც საერთაშორისო პრაქტიკა გვიჩვენებს, პროგრამის მდგრადობის მიღწევის საუკეთესო გზას ასეთი ტიპის ინსტიტუტების ინსტიტუციონალიზაცია (იგულისხმება იურიდიულ პირად ჩამოყალიბება) წარმოადგენს. ასეთ შემთხვევაში:

- რგპ ფონდის საქმიანობა აღარ იქნება უშუალოდ მიმდინარე პოლიტიკურ და შესაბამისად, საბიუჯეტო პროცესზე დამოკიდებული. მომავალი ხელისუფლებების მიერ რევიონებთან მიმართებაში პოლიტიკის შეცვლის შემთხვევაშიც აღარ დადგება საერთოდ ამ მიმართულების, როგორც საბიუჯეტო პროგრამის, გაუქმების საფრთხე;
- ევროკავშირთან შემდგომი დაახლოების პერსპექტივა აჩენს შესაძლებლობას, რომ რევიონებში მთელი რიგი პროგრამები დაფინანსდეს ევროკომისიის ფონდებიდან მოზიდული ახალი საგრანტო კომპონენტით. ასეთ შემთხვევებში ევროპული მექანიზმები არა საბიუჯეტო პროგრამასთან, არამედ გადაწყვეტილების მიღების დისკრეციის მქონე სტრუქტურასთან ურთიერთობას მიიჩნევენ სავალდებულო პირობად.

თუ როგორ გადაწყდება ეს საკითხი, მოხდება მუნიციპალური განვითარების ფონდისა და რგპფ-ის რესურსების ერთ, რეგიონული პოლიტიკის წარმმართველ მექანიზმად ჩამოყალიბება თუ სხვა ფორმა გამოიძებნება, ეს ხელისუფლების პრეროგატივას წარმოადგენს.

პრესპექტივაში ეს სტრუქტურა შესაძლოა გადაწყობილი იქნეს ქვედა, რეგიონულ დონეზე, რითაც შეიქმნება ერთგვარი მექანიზმი რეგიონული პოლიტიკის უფრო ეფექტიანი განხორციელებისათვის.

მეორე საკითხს თავად **რგპფ-ისათვის საჭირო საბიუჯეტო თანხების** გამოყოფის მეთოდი წარმოადგენს. დღევანდელი მდგომარეობით, რგპფ-ში გამოყოფილი თანხების ოდენობა მთავრობის (საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს) შეხედულებით განისაზღვრება და საფუძვლად წინა წლებში ფონდისთვის გადაცემულ რესურსებთან შეფარდება უდევს.

იდეალურ შემთხვევაში სასურველი იქნებოდა კანონმდებლობაში (ან, უკიდურეს შემთხვევაში, მთავრობის დადგენილებაში ან ფინანსთა სამინისტროს მიერ შემუშავებულ ნორმატიულ აქტში/წესში) ასახულიყო ფონდისათვის გადასაცემი წილი. ეს წილი შესაძლოა გაანგარიშებული იყოს მშპ-სთან, ან მთლიან კონსოლიდირებულ ბიუჯეტთან მიმართებაში (მაგალითად მშპ-ს ან ერთიანი საბიუჯეტო შემოსულობების პროცენტული წილი), რაც სტაბილურობას შექმნდა მთელ მიმართულებას. ასეთ შემთხვევაში სახელმწიფოსა და ადგილობრივ თვითმმართველობებს მიეცემა უკეთესი შესაძლებლობა ჩამოაყალიბონ გრძელვადიანი გეგმები შესაბამისი, განჭვრეტადი დაფინანსების მიღების საფუძველზე.

მესამე საკითხი დაკავშირებულია უშუალოდ **რგპფ-ს მიზნთან**. მნიშვნელოვანია რომ ფონდს ქონდეს ნათლად ჩამოყალიბებული, გაზომვადი მიზანი, რომლის განხორციელების მონიტორინგი გარკვეული პერიოდულობით განხორციელდება.

ამასთანავე, მნიშვნელოვანია ყოველწლიურად მოხდეს კომისიის ან სამინისტროს მიერ პრიორიტეტული მიმართულებების განსაზღვრა რეგიონებისთვის (მაგალითად, ადგილობრივი გზების მოწესრიგება, ნარჩენების მართვის გაუმჯობესება და სხვა).

მეოთხე საკითხია რგპფ-ის **ბენეფიციართათვის განაწილების მექანიზმების** გაუმჯობესება. დღევანდელი მდგომარეობით მუნიციპალიტეტებს, წინასწარ განსაზღვრული კვოტების ფარგლებში, გამოეყოფათ გარანტირებული თანხები. აღნიშნული აზრს უკარგავს თავად რგპფ-ს, როგორც საკონკურსო პრინციპებზე დაფუძნებულ მექანიზმს, ვინაიდან თვითმმართველობები, როგორც წესი, ყველა შემთხვევაში იღებენ თანხების ფიქსირებულ ოდენობას.

ასეთ პირობებში ლოგიკურია დაისვას კითხვა, თუ ეს თანხების ოდენობა წინასწარაა გარკვეული, რა აზრი აქვს ფორმალური კონკურსების მოწყობას, შესაბამისი დოკუმენტაციის მომზადებას და დროითი და ადამიანური რესურსის ზედმეტ ხარჯვას? ხომ არ იქნებოდა უმჯობესი, ეს რესურსი (ვინაიდან სახელმწიფოს შესაბამისი ნება და შესაძლებლობა გააჩნია) პირდაპირ გამოთანაბრებითი ტრანსფერის მოცულობას დაემატოს?

აღნიშნული საკითხის გადაწყვეტა მხოლოდ პერსპექტივაში უნდა იქნეს განხილული და დღეისათვის არარეალურია ორი მიზეზის გამო:

1. თავად გათანაბრებითი ტრანსფერის მექანიზმი მოითხოვს კორექტირებას (მისი მშპ-ს მაჩვენებელზე მიბმისა და თანხების განაწილების ფორმულის დახვეწას). ეს ევროსაბჭოს რეკომენდაციებსა და საქართველოს მთავრობის მიერ ამ მიმართულებით 2013 და 2015 წლებში აღებულ ვალდებულებებშიცაა ასახული;
2. უფრო მნიშვნელოვან, გარემოებას წარმოადგენს ის ფაქტი, რომ რგპფ დღეისათვის მუნიციპალიტეტებში განხორციელებული, მნიშვნელოვანი ინფრასტრუქტურული პროექტების დაფინანსების ფაქტობრივად ერთადერთ წყაროს წარმოადგენს. სანამ არ მოხდება თვითმმართველობების საკუთარი შემოსავლების მნიშვნელოვანი ზრდა, აღნიშნული სახის ცვლილება მხოლოდ დაამძიმებს სიტუაციას.

და **მეხუთე საკითხი**, შესაძლებელია ამ ეტაპზევე განხორციელდეს რიგი ქმედებები **რგპფ-ის რესურსების მოცულობის განსაზღვრისა და უფრო ეფექტურად განაწილების** მიმართულებით. იგულისხმება ისეთი პროცედურები, როგორიცაა:

- რგპფ-ში მთლიანი თანხიდან უშუალოდ თვითმმართველობებისათვის გადასაცემი თანხის წილის ფიქსირება (რომ არ გაჩნდეს ცენტრალური ხელისუფლების დაწესებულებების მიერ მთელი ფონდის ათვისების ალბათობა);
- რესურსის გარკვეული (სავარაუდოდ მცირე - 5-10% მაინც) ნაწილის საკონკურსო წესით განაწილება.

ამ მიზნით შესაძლებელია დაიწყოს მსჯელობა სახელმწიფო სტრუქტურების (სამინისტროები, სსიპ-ები და ა.შ) პროექტების შეფასების პროცედურაში ჩართვის მიმართულებითაც. კერძოდ, მათზეც გავრცელდეს შეფასების კრიტერიუმებთან თავსებადობის მოთხოვნა.

აღნიშნულთან დაკავშირებით კონკრეტული შემოთავაზებები რეკომენდაციების ქვეთავშია მოცემული.

მარეგულირებელი ნორმები

უპირველეს ყოვლისა, ამ მიმართულებით არსებულ გამოწვევებზე რეაგირების საუკეთესო გზას **ნორმატიული ბაზის გამართივება**, კონსოლიდაცია და ურთიერთწინააღმდეგობების აღმოფხვრა წარმოადგენს.

სასურველი იქნებოდა შემოშავებულიყო ერთიანი ნორმატიული აქტი, რომელიც ყველა გაფანტულ რეგულაციას მოუყრიდა თავს და გამორიცხავდა ურთიერთშეუსაბამობებს. იდეალურ შემთხვევაში ასეთ ნორმად შეიძლება განვიხილოთ მთავრობის ახალი დადგენილება - №23 დადგენილებაში ცვლილების შეტანის თაობაზე. თუმცა შესაძლოა ეს მთავრობის განკარგულებით ან სხვა იურიდიული ფორმით განხორციელდეს.

მეორე მიმართულებას წარმოადგენს ნორმატიულ აქტებში (იგულისხმება როგორც №23 დადგენილება და მასში დადგენილებების სახით შესული ოთხი ცვლილება, №№119, 594,

23, 42; ისე №1750 განკარგულება და მასში №2389 განკარგულებით შესული ცვლილებები), მითითებული კრიტერიუმების შემდგომი დაზუსტება და ამ **კრიტერიუმთა ინდიკატორების შემუშავება**.

და **მესამე საკითხი** ეხება რგპფ-ის პროცედურების განხორციელების ინსტრუქციის მომზადებას, რომელშიც ასახული იქნება პროცესის ყველა მონაწილის მიერ, ყველა ეტაპზე განსახორციელებელი ქმედებები და შესაბამისი დოკუმენტაციის ფორმების შემუშავება. სამინისტროს მიერ ასეთი სახელმძღვანელო მითითებების მომზადება და პროცესში მონაწილე მხარეებისთვის გაზიარება ბევრად ეფექტურს და ნაკლებ შრომატევადს გახდის პროცესს.

პროექტების მომზადების ეტაპი

პროექტების მომზადების **საწყის ეტაპზე** იკვეთება რგპფ-ში წარსადგენი **პროექტების იდენტიფიცირების პრობლემა**. არსებული პროექტების შერჩევა ემპირიული (თუნდაც აბსოლუტურად სწორი) დაკვირვების საფუძველზე რომ არ მოხდეს და ამასთან არ გაჩნდეს სხვადასხვა მუნიციპალიტეტებში არსებული პრობლემების სხვადასხვა სისტემით რანგირების ალბათობა, სასურველია გათვალისწინებულ იქნეს სახელმწიფო აუდიტის რეკომენდაცია და შემუშავდეს პრიორიტეტების გამოვლენის ერთიანი ფორმატი. ეს შეიძლება მოხდეს სანიმუშო გამკვლევის სახით, რომელშიც აისახება:

- პრიორიტეტების იდენტიფიცირების ერთიანი მექანიზმები,
- შეფასების კრიტერიუმები და ინდიკატორები,
- საჭირო სტატისტიკური მასალის მოძიებისა და გადამოწმების მექანიზმები,
- თავად ამ ფორმის შევსების ინსტრუქცია.

ეს შეიძლება განხორციელდეს როგორც სამინისტროს მიერ მომზადებული ცალკე დოკუმენტის სახით, ისე ფინანსთა სამინისტროსთან თანამშრომლობით, მუნიციპალიტეტების "პრიორიტეტების დოკუმენტში" ასახვით, ამ უკანასკნელის სრულყოფის გზით.

მაგალითისათვის, პერსპექტივაში კარგი იქნებოდა ერთ-ერთ კრიტერიუმად გამოკვეთილიყო პროექტების ბიუჯეტების მოცულობა. დღეისათვის რგპფ-ში წარდგენილი პროექტების ღირებულება 50 ათ. ლარიდან 5 მლნ. ლარამდე მერყეობს. მცირე ბიუჯეტიანი პროექტების მდგრადობა და ეფექტიანობა არაერთხელ ყოფილა განხილვის საგანი. იდეალურ შემთხვევაში კარგი იქნებოდა პროექტების ქვედა ზღვარის აწევა (მაგ. 50 ათ-დან 500 ათ. ლარამდე), თუმცა ამ ეტაპზე, მუნიციპალიტეტების აბსოლუტურ უმრავლესობაში მწირი ბიუჯეტების არსებობის პირობებში, ეს ცვლილება არარეალისტურია.

მეორე, მნიშვნელოვან პრობლემას წარმოადგენს მაღალხარისხიანი პროექტების წარმოდგენის **დაბალი მოტივაცია**. კონკურენტუნარიანი პროექტების წილის გაზრდის მიზნით კარგი იქნებოდა რგპფ-ს რესურსების მცირე ნაწილი (ბუნებრივია, საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მიერ გამოყოფილი ოდენობის ფარგლებში) დარჩენილიყო იმ პროექტების დასაფინანსებლად, რომელთა დაფინანსებაც ვერ ხერხდება მუნიციპალიტეტების "ლიმიტების" შეზღუდულობის გამო. აქ კრიტერიუმებად შეიძლება გამოდგეს შეფასების ამჟამად არსებული მექანიზმი.

მოტივაციის გაზრდის კიდევ ერთ საშუალებას წარმოადგენს მიმდინარე პროექტების განხორციელებისას, შესყიდვების შედეგად დაზოგილი თანხების საკონსულტაციო საბჭოსთვის დატოვება, რე-ინვესტირების მიზნით.

მესამე მიმართულება, რაზეც ყურადღების გამახვილება ღირს, არის რგპფ-ის პროექტების წარდგენისას **არა მხოლოდ ინფრასტრუქტურულ**, არამედ სხვა სფეროებში არსებული პრობლემების გადაჭრაზე ორიენტირებული საქმიანობის მხარდაჭერა. მით უმეტეს, რომ მარეგულირებელი ნორმები დღეისათვის არა თუ უშვებენ ასეთ შესაძლებლობას, არამედ შეფასების პროცესში პრიორიტეტულად მიიჩნევენ მათ. საუბარია პრაქტიკაში ასეთი ფორმების დანერგვის ხელშეწყობაზე.

ასეთი მიმართულებების წახალისება მეტად გაზრდის პერსპექტივაში პროექტების ევროკავშირის შესაბამისი ინსტრუმენტების მიერ დაფინანსების ალბათობას.

პროექტების დასაფინანსებლად შერჩევის პროცესი

პირველ რიგში კიდევ ერთხელ უნდა ითქვას, რომ დასაფინანსებლად წარმოდგენილი პროექტების შეფასებისას გამოყენებული კრიტერიუმების ნაწილი *ნათელ ინდიკატორებს* არ ეფუძნება. ეს განსაკუთრებით ეხება ისეთ კრიტერიუმებს, როგორცაა გარემოზე ზემოქმედების კრიტერიუმი. ბუნებრივია ამ შემთხვევაში არ გამოდგება მსოფლიო ბანკის მიერ მომზადებული ეფექტურობის შეფასების მეთოდოლოგია, რომელიც 5 მლნ. ლარზე და მეტი ბიუჯეტის მქონე პროექტებისათვის კეთდება. საჭიროა შემუშავდეს კრიტერიუმთა მარტივი ინდიკატორები. შეფასების სისტემის დახვეწა შექმნის პროექტების რეალური შეფასების ეფექტურ და განსახორციელებლად იოლ მექანიზმს რგპფ-ია პროექტების განხილვის პროცესში.

მეორე საკითხია კარგი პროექტების წარმდგენთა *მოტივაციის ზრდა*. როგორც ზემოთ აღინიშნა, მოტივაციის ზრდას რეგიონისათვის გამოყოფილი თანხებიდან მაღალრეიტინგული პროექტების ე.წ. "ბონუსური" თანხების (მაგ. 5%-10%) შექმნა შეუწყობს ხელს. ამავე დროს ეს გაუზრდის მოტივაციას არა მხოლოდ ცალკეულ მუნიციპალიტეტებს, არამედ საკონსულტაციო საბჭოსაც და მას ხელშესახებ ფუნქციას შესძენს. საბჭოს ექნება საშუალება, თავად მიიღოს შესაბამისი გადაწყვეტილება.

კოორდინაცია სხვა პროგრამებთან

ამ მიმართულებით, მოცემული რეალობიდან გამომდინარე, მხოლოდ ამ ტიპის საქმიანობის წახალისების შეთავაზება იქნება რეალისტური.

პირველი, ესაა პერსპექტიული, მრავალაქტორიანი პროექტების შესახებ *ინფორმაციის გავრცელება*, რაც მომავალში შესაძლოა ადგილობრივი საქმიანობის ფინანსური მხარდაჭერის მნიშვნელოვან წყაროდ იქცეს.

მეორე, მნიშვნელოვანი იქნება ამ მიმართულებით უფრო დაკონკრეტდეს სხვა პროგრამებთან *კორელირების ეფექტურობის შეფასება*. თანადაფინანსების კრიტერიუმი, რომელიც ახლაც არსებობს შეფასების სახელმძღვანელო დოკუმენტში (№1750 განკარგულება), შეიძლება ფორმულირდეს ისე, რომ ამან რგპფ-ის მიერ მხარდაჭერილი პროექტების სხვა პროგრამებთან კოორდინაციას შეუწყოს ხელი.

საზოგადოების ჩართულობა

აღნიშნული მიმართულებით კონკრეტული აქტივობების შეთავაზება საკმაოდ რთულია. როგორც აღინიშნა, მართალია რგპფ-ის პროცედურები არ ითვალისწინებენ სამოქალაქო ჩართულობის ფორმებს, მაგრამ ორგანული კანონის თანახმად, ეს უკანასკნელი სავალდებულოა ასეთი სახის პროექტების განხორციელების პროცესში.

ამ შემთხვევაში შესაძლებელია შემუშავდეს რგპფ-ის პროექტების განხორციელების პროცესში საზოგადოების ჩართულობისა და წარმატებული პროექტების შესახებ ინფორმირების კონკრეტული მეთოდები. ასეთ ფორმად შესაძლოა გამოყენებულ იყოს შეფასების სისტემის შექმნა - მაგალითისათვის 20 წარმატებული და 20 წარუმატებელი პროექტის რეიტინგების მომზადება დამოუკიდებელი შემფასებლის (სავარაუდოდ სამოაქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების) მიერ.

ამასთანავე, მნიშვნელოვანია გაიზარდოს რგპფ-ის საქმიანობის ცნობადობა და საზოგადოებას სათანადოდ მიეწოდოს ინფორმაცია (ერთიან ფორმატში) მიღწეული შედეგების შესახებ. სავარაუდოდ ეს გაზრდის რგპფ-ის საქმიანობის მიმართ საზოგადოების დაინტერესება და შექმნის პროექტების ინდენტიფიცირების პროცესში მოსახლეობის მეტი ჩართულობის სტიმულს.

თავი VII. რეკომენდაციები

გამოწვევებისა და საჭიროებათა ანალიზისას გამოკვეთილი საკითხები საკმაოდ ფართო სპექტრს მოიცავს, თუმცა მათი ნაწილის განხორციელება დღევანდელ ეტაპზე არ არის რეალისტური და მიზანშეწონილია მათი გრძელვადიან პერსპექტივაში განხილვა.

ქვემოთ მოცემულია რამდენიმე რეკომენდაცია, რაც გააუმჯობესებს რგპფ-ის საქმიანობას და სავსებით შესაძლებელია დღევანდელ ეტაპზე განხორციელდეს.

1. უპირველეს ყოვლისა, მნიშვნელოვანია მოხდეს ფონდის მიზნ(ებ)ის ჩამოყალიბება და განისაზღვროს, თუ რა შედეგების მიღწევას უნდა ემსახურებოდეს დაფინანსების მოთხოვნით წარმოდგენილი პროექტები. წინააღმდეგ შემთხვევაში ფონდი მუდმივად დარჩება უბრალოდ დამატებითი დაფინანსების წყაროდ. მოცემულ ეტაპზე მიზანშეწონილია ფონდი კვლავ იყოს ფოკუსირებული მუნიციპალიტეტებში ინფრასტრუქტურული პრობლემების მოგვარებაზე. ამავე დროს მნიშვნელოვანია განისაზღვროს კონკრეტული მიმართულებებით არსებული საბაზისო მდგომარეობა (მაგალითად, მუნიციპალიტეტების მიხედვით, ერთიანი მეთოდოლოგიით განსაზღვრული, ადგილობრივი გზების სიგრძე, მ.შ. რამდენია რეაბილიტირებული). ფონდის მიზნიდან და საბაზისო მაჩვენებლებიდან გამომდინარე, შემუშავებული უნდა იყოს მარტივი მონიტორინგის სისტემა, რაც შესაძლებელს გახდის ფონდიდან დახარჯული თანხების მიხედვით შედეგის განსაზღვრას.
2. დღის წესრიგში დგება თავად რგპფ-ის დაფინანსების სისტემის გაუმჯობესების საკითხი. სასურველი იქნება, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრომ, ნორმატიული აქტით, შეიმუშაოს ფონდში თანხების ასიგნებების წესი. კერძოდ განსაზღვროს, რა კრიტერიუმების საფუძველზე ხდება მომდევნო საბიუჯეტო წლის ბიუჯეტში რგპფ-ის თანხების ასიგნება. თანხის მოსალოდნელი ოდენობის წინასწარ განსაზღვრის შესაძლებლობა გაზრდის ფონდის მდგრადობას და საქმიანობის ეფექტურობას.
3. ასევე მნიშვნელოვანია გამოყოფილი თანხების განაწილების ნათელი მეთოდოლოგიის შემუშავება. რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს (ფინანსთა სამინისტროსთან ერთად) შეუძლია განსაზღვროს და წინასწარ გაწეროს თანხების განაწილების მექანიზმი. კერძოდ:
 - 3.1. შესაძლოა წინასწარ განისაზღვროს მუნიციპალური ერთეულებისათვის მომავალ წელს გამოსაყოფი თანხის მიახლოებითი მოცულობა. თვითმმართველ ერთეულებს შესაძლებლობა მიეცემათ პროექტების მომზადებისა და მათი სამთავრობო კომისიისათვის გადაცემის შემდეგ, საბიუჯეტო წლის ბოლოს უკვე ადგილობრივ ბიუჯეტებში ასახონ როგორც საკუთარი პროგრამები, ისე რგპფ-ის დაფინანსების მოცულობა. აღნიშნული გაამარტივებს ბიუჯეტირების პროცესს და ცენტრალურ ხელისუფლებას მისცემს უფრო ქმედით მექანიზმს, განახორციელოს კაპიტალური ტრანსფერების ეფექტური მონიტორინგი.
 - 3.2. სასურველი იქნება რგპფ-ში აისახოს ცენტრალური ხელისუფლების ინსტიტუტებისათვის (სამინისტროები, სსიპ-ები და სხვა ცენტრალური დაქვემდებარების სტრუქტურები) რგპფ-დან გამოსაყოფი თანხის ზედა ზღვარი (მაგალითად აღინიშნოს, რომ სავარაუდოდ მუნიციპალიტეტების წილი რგპფ-ში არ იქნება 75%-ზე ნაკლები). აღნიშნული საშუალებას მისცემს თვითმმართველ ერთეულებს და საკონსულტაციო საბჭოებს, წინასწარ განსაზღვრონ მათთვის განკუთვნილი კაპიტალური ტრანსფერის მიახლოებითი მოცულობა.
 - 3.3. ასევე სასურველია, ცენტრალური ხელისუფლების სტრუქტურებზეც გავრცელდეს შეფასების კრიტერიუმების (არსებული ან განსხვავებული ფორმით) მოქმედება. ეს ერთი მხრივ, თანაბარ პირობებში ჩააყენებს თვითმმართველობებსა და სახელმწიფო ინსტიტუტებს დაფინანსების მოთხოვნისას, ხოლო მეორე მხრივ, გააიოლებს ცენტრალური ხელისუფლების მიერ აღნიშნული თანხებით განხორციელებული პროექტების ეფექტურობის შეფასებას.
4. სასურველია ხელი შეეწყოს რგპფ-ის პროექტების ხარისხის ზრდას, როგორც მომზადების, ისე განხორციელებისა და შეფასების ეტაპზე. ამ მიზნით აუცილებელია თავად პროექტების წარმდგენთა (თვითმმართველ ერთეულთა) მოტივაციის გაზრდა, რათა მათ კონკურენტუნარიანი პროექტები წარმოადგინონ. ამ მიზნით სასურველია:

- 4.1. არსებული წესით რგპფ-დან ცალკეული რეგიონისათვის გამოყოფილი ჯამური თანხის მცირე ნაწილი (სავარაუდოდ 5% ან 10%) განაწილდეს ე.წ. "ბონუსების" სისტემით. აღნიშნული თანხით შესაძლოა დაფინანსდეს სხვებთან შედარებით მაღალი რეიტინგული ქულის მქონე პროექტები, რომელთა დაფინანსებაც მუნიციპალიტეტთათვის გამოყოფილი "ლიმიტის" ფარგლებში ვერ მოხდა. აღნიშნული ასიგნებების მიმღები შეიძლება იყოს ის მუნიციპალიტეტი, რომელიც შედარებით უკეთ მომზადებულ პროექტებს წარმოადგენს. ეს გაზრდის საკონსულტაციო საბჭოების დისკრეციის ხარისხსაც და მუნიციპალიტეტების უნარებსაც წარმოადგინონ კონკურენტუნარიანი პროექტები, რაც მომავალში არასაბიუჯეტო წყაროებიდან (საერთაშორისო ორგანიზაციები და ა.შ.) დაფინანსების საფუძველის შექმნას შეუწყობს ხელს.
- 4.2. პროექტების განხორციელებისას, შესყიდვების (ტენდერების) პროცესში დაზოგილი თანხა, რომელიც რგპფ-ში ბრუნდება, დარჩეს სამხარეო დონეზე. ამ თანხების ფარგლებში საბჭოებს მიეცეთ უფლება, წარმოადგინონ დამატებითი პროექტები, რომლებიც შესაბამის რეგიონში განხორციელდება. ეს გააძლიერებს როგორც თვითმმართველი ერთეულების, ისე სამხარეო დონის მოტივაციას, მეტი ყურადღება დაუთმონ ხარჯთეფექტური პროექტების მომზადებას.

ეს ცვლილებები არ გამოიწვევს რგპფ-სათვის გამოყოფილი თანხების ზრდას. ამასთან მათი განხორციელება, გამართული კრიტერიუმების არსებობის პირობებში, სავსებით რეალურია.

5. მართალია მარეგულირებელი ნორმები ახლაც იძლევა საშუალებას, მაგრამ სასურველია პრაქტიკაში მეტი ყურადღება დაეთმოს არა მხოლოდ ინფრასტრუქტურული პროექტების, არამედ სხვა სფეროებში (ეკონომიკური აქტივობების წახალისება, ტრანსპორტი, განათლებისა და კულტურის სფერო, მოქალაქეთათვის სხვადასხვა სახის სერვისების მიწოდება) არსებული პრობლემების გადაჭრაზე ორიენტირებული პროექტების დაფინანსებასაც. ამ მიზნით:
 - 5.1. კარგი იქნებოდა ცალკეულ, სამხარეო დონეზე გამოყოფილ თანხებში დაფიქსირდეს მოთხოვნა, რომ ასიგნებების მცირე ოდენობა მოხმარდეს არა ინფრასტრუქტურული პროექტების დაფინანსებას. ეს განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ინტერმუნიციპალური პროექტების მომზადებისას, ვინაიდან როგორც წესი, ასეთი ტიპის თანამშრომლობა ნაკლებად ხდება ინფრასტრუქტურულ სფეროში (თუნდაც საერთო საზღვრებისა და ინფრასტრუქტურული ობიექტების არარსებობის გამო). მიდგომის გამოყენება შეიძლება განხორციელდეს საცდელ რეჟიმში, რომელიმე სამხარეო საბჭოს დონეზე, რომლის წარმომადგენიც იქნება უშუალოდ მოცემული მხარის გუბერნატორი.
 - 5.2. ამ მიმართულებით მოტივაციის გაზრდის მიზნით შესაძლოა მხარდაჭერილი იქნეს საზოგადოებრივი შეფასების ინსტრუმენტი (სამოქალაქო საზოგადოების მონაწილეობით), რომელიც გამოავლენს, მაგალითისათვის 20 საუკეთესო და 20 უარეს პროექტს მთელი ქვეყნის მასშტაბით.
6. თვითმმართველი ერთეულების მიერ პროექტების მომზადების პროცესის გასაუმჯობესებლად, მიზანშეწონილია სამინისტრომ თვითმმართველი ერთეულებისათვის მოამზადოს დეტალური სახელმძღვანელო (მაგალითად გზამკვლევის სახით), რაშიც შესაძლოა აისახოს:
 - 6.1. პრიორიტეტული პროექტების გამოკვეთის მექანიზმები, რომელთა საშუალებითაც თვითმმართველობებს მიეცემა საშუალება, ერთმანეთისგან გამიჯნონ რგპფ-ში წარსადგენი და ადგილობრივი ბიუჯეტებიდან დასაფინანსებელი პროექტები. ასეთი ტიპის სახელმძღვანელო დოკუმენტში შეიძლება აისახოს რაოდენობრივი მაჩვენებლები (მაგალითად რამდენი კილომეტრი შიდა გზაა ჯამში დასაგები, ბენეფიციართა ოდენობის კავშირი პროგრამებთან და ა.შ.). აღნიშნული სახელმძღვანელო შეიძლება მომზადდეს დამოუკიდებელი დოკუმენტის სახით.
 - 6.2. პროექტების დაგეგმვის და განხორციელების პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის უზრუნველყოფა (რაც ორგანული კანონის სავალდებულო მოთხოვნაა) არ საჭიროებს დამატებით ადამიანური, დროითი და ფინანსური რესურსების ხარჯვას. კერძოდ:
 - შესაძლებელია მომზადების პროცესში დასახლებაში განსახორციელებელი პროექტების განხილვა ამ დასახლების საერთო კრებაზე (სადაც ასეთი კრებები არსებობს);
 - რგპფ-ში გადასაგზავნი პროექტების სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოებისათვის გაცნობა.

7. მარეგულირებელი ნორმების ურთიერთგადაფარვის თავიდან ასაცილებლად და მათ შორის ურთიერთშეუსაბამობის თავიდან აცილების მიზნით სასურველია:
- 7.1. არსებული დოკუმენტების ბაზაზე (№23 დადგენილება და მასში დადგენილებების სახით შესული ოთხი ცვლილება, №№119, 594, 23, 42; ისე №1750 განკარგულება და მასში №2389 განკარგულებით შესული ცვლილებები; რეგიონული განვითარების სამთავრობო კომისიის დებულება და ა.შ.) შეიქმნას ერთიანი მარეგულირებელი დოკუმენტი. საუკეთესო შემთხვევაში, იგი უნდა წარმოადგენდეს მთავრობის დადგენილებას (სავარაუდოდ №23 დადგენილებაში ცვლილებების შეტანის შესახებ).
 - 7.2. განხორციელდეს კრიტერიუმების გადასინჯვა და თითოეულ მათგანს იქ, სადაც ეს არ არის მითითებული, დაერთოს შეფასების ნათელი ინდიკატორები (მაგალითისათვის, №1750 განკარგულებაში, შეფასების პირველი ფაზის რიგ კრიტერიუმებს - გარემოზე ზემოქმედების ხარისხის შეფასება, არ ახლავს ინდიკატორები). ამასთან, ეს ინდიკატორები მარტივი ფორმით უნდა იყოს წარმოდგენილი და არა მაგალითად, მსოფლიო ბანკის მიერ მომზადებული ხარჯეფექტურობის შეფასების მეთოდოლოგიის მსგავსად (რაც მზადდება 5 მლნ. ლარზე და მეტი ბიუჯეტის მქონე პროექტებისათვის).

დანართები

დანართი 1. ბიბლიოგრაფია

a. კანონმდებლობა:

1. საქართველოს კონსტიტუცია,
2. საქართველოს ორგანული კანონი "ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი",
3. საქართველოს კანონი "2018 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ",

b. ნორმატიული აქტები:

4. საქართველოს მთავრობის დადგენილება №23 საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტით გათვალისწინებული საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან დასაფინანსებელი ადგილობრივი თვითმმართველობის და რეგიონული პროექტების შერჩევის პროცედურების და კრიტერიუმების დამტკიცების შესახებ, 2013 წლის 7 თებერვალი,
5. საქართველოს მთავრობის დადგენილება № 119 "საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტით გათვალისწინებული საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან დასაფინანსებელი ადგილობრივი თვითმმართველობის და რეგიონული პროექტების შერჩევის პროცედურების და კრიტერიუმების დამტკიცების შესახებ" საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 7 თებერვლის №23 დადგენილებაში ცვლილების შეტანის თაობაზე, 2013 წლის 17 მაისი,
6. საქართველოს მთავრობის დადგენილება №594 "საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტით გათვალისწინებული საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან დასაფინანსებელი ადგილობრივი თვითმმართველობის და რეგიონული პროექტების შერჩევის პროცედურების და კრიტერიუმების დამტკიცების შესახებ" საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 7 თებერვლის №23 დადგენილებაში ცვლილების შეტანის თაობაზე, 2015 წლის 25 ნოემბერი,
7. საქართველოს მთავრობის დადგენილება №23 "საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტით გათვალისწინებული საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან დასაფინანსებელი ადგილობრივი თვითმმართველობის და რეგიონული პროექტების შერჩევის პროცედურების და კრიტერიუმების დამტკიცების შესახებ" საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 7 თებერვლის №23 დადგენილებაში ცვლილების შეტანის თაობაზე, 2016 წლის 18 იანვარი,
8. საქართველოს მთავრობის დადგენილება №42 "საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტით გათვალისწინებული საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან დასაფინანსებელი ადგილობრივი თვითმმართველობის და რეგიონული პროექტების შერჩევის პროცედურების და კრიტერიუმების დამტკიცების შესახებ" საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 7 თებერვლის №23 დადგენილებაში ცვლილების შეტანის თაობაზე, 2018 წლის 26 იანვარი,
9. საქართველოს მთავრობის დადგენილება №44 საქართველოს რეგიონული განვითარების სამთავრობო კომისიის შექმნისა და დებულების დამტკიცების შესახებ, 2018 წლის 29 იანვარი,
10. საქართველოს მთავრობის №172 დადგენილება საქართველოს რეგიონული განვითარების 2010-2017 წწ. სახელმწიფო სტრატეგიის დამტკიცებისა და საქართველოს რეგიონული განვითარების სამთავრობო კომისიის შექმნის შესახებ, 2010 წლის 25 ივნისი,
11. საქართველოს მთავრობის №297 დადგენილება საქართველოს რეგიონული განვითარების სამთავრობო კომისიის დებულების დამტკიცების შესახებ, 2010 წლის 28 სექტემბერი,
12. საქართველოს მთავრობის დადგენილება №557 ღია მმართველობის პარტნიორობის საქართველოს 2014-2015 წლების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ (2014), 2014 წელი 18 სექტემბერი,
13. საქართველოს მთავრობის განკარგულება №1750 რეგიონული განვითარების სტრატეგიების სამოქმედო გეგმების შემუშავების სახელმძღვანელოს დამტკიცების შესახებ, 2015 წლის 28 აგვისტო,

14. საქართველოს მთავრობის განკარგულება №2389 რეგიონული განვითარების სტრატეგიების სამოქმედო გეგმების შემუშავების სახელმძღვანელოს დამტკიცების შესახებ საქართველოს მთავრობის განკარგულება №1750-ში ცვლილებების შეტანის თაობაზე. 2017 წლის 13 ნოემბერი,
15. საქართველოს მთავრობის განკარგულება №936 რეგიონის განვითარების სტრატეგიის შემუშავების სახელმძღვანელოს დამტკიცების შესახებ. 2012 წლის 14 მაისი,
16. საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის მინისტრის ბრძანება №43/6 საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების დეპარტამენტის დებულების დამტკიცების შესახებ, 2016 წლის 30 დეკემბერი,
17. საქართველოს ფინანსთა მინისტრის ბრძანება №385 პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის დამტკიცების თაობაზე, 2011 წლის 8 ივლისი,
18. ვანის მუნიციპალიტეტის 2018 წლის ბიუჯეტი, ვანის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილება №53,
19. ხარაგაულის მუნიციპალიტეტის 2018 წლის ბიუჯეტი, ხარაგაულის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილება № 42,
20. საქართველოს რეგიონული განვითარების სამთავრობო კომისიის სხდომის ოქმები (2016 და 2017 წლები),

c. სახელმწიფო პროგრამები, ანგარიშები:

21. საქართველოს რეგიონული განვითარების 2010-2017 წწ. სახელმწიფო სტრატეგია,
22. საქართველოს რეგიონული განვითარების პროგრამა (2015-2017 წლები),
23. საქართველოს რეგიონული განვითარების პროგრამა 2018-2021 (სამუშაო ვერსია),
24. მონიტორინგის გეგმა "2015-2017 წლების საქართველოს რეგიონული განვითარების პროგრამის" განხორციელებისთვის, 26.12.2014, საქართველოს რეგიონული განვითარების სამთავრობო კომისია,
25. ღონისძიებათა დეტალური ცხრილი 2015-2017 წლების საქართველოს რეგიონული განვითარების პროგრამის მონიტორინგის ხელშეწყობისთვის,
26. საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგია - საქართველო 2020 (2013- 2020),
27. ქვეყნის ძირითადი მონაცემები და მიმართულებები 2014-2017 წლებისათვის,
28. საქართველოს სოფლის განვითარების სტრატეგია (2017-2020),
29. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ეფექტიანობის აუდიტის ანგარიში №52/36, რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდის ფარგლებში დაფინანსებული პროექტების მართვა, 2016 წლის 17 ოქტომბერი,
30. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ეფექტიანობის აუდიტის ანგარიში №53/36, პრიორიტეტების განსაზღვრისა და პროექტების შერჩევის პროცესი თვითმმართველ ერთეულებში, 2016 წლის 19 ოქტომბერი,

d. კვლევები:

31. ანგარიში საქართველოში რეგიონული უთანასწორობის შესახებ, ISET ივნისი, 2013,
32. მოქალაქეთა მონაწილეობის სტიმულირება თვითმმართველობის მხარდაჭერის სახელმწიფო პროგრამებში, CTC, 2016,
33. კონფერენცია საქართველოს რეგიონული განვითარების თემაზე საქართველოს რეგიონული განვითარების მიღწევები და გამოწვევები, 2016 წელს 21 აპრილი,
34. Analysis of Coherence, Gaps and Overlaps between Strategies and Plans Important from Regional Development Policy Perspective, Project "Support to Regional Development Policy Implementation II",
35. Map of Functions of Institutions in Regard to Regional Development, Project "Support to Regional Development Policy Implementation II",
36. Socio-economic and Territorial Disparities in Georgia, Project "Support to Regional Development Policy Implementation II",
37. The Co-ordination of Regional Development Policy in Georgia, Project "Support to Regional Development Policy Implementation II".

დანართი 2. სტატისტიკა რგვფ-ს მიერ განხორციელებულ პროექტებთან დაკავშირებით

(2013-2017 წლები, ლარი)

N	მუნიციპალიტეტი	2013-2015	2016	2017
1	ლანჩხუთი		3.858.004	3.665.454
2	ოზურგეთი		3.953.610	3.925.034
3	ქ. ოზურგეთი		2.375.000	1.591.995
4	ჩოხატაური		2.520.462	2.551.753
	გურია	39.292.924	12.707.076	11.734.236
5	ბაღდათი		2.208.034	3.868.951
6	ვანი		2.436.006	3.172.774
7	ზესტაფონი		3.140.157	4.235.648
8	თერჯოლა		2.758.781	4.026.236
9	სამტრედია		2.377.760	2.922.771
10	საჩხერე		3.158.213	5.137.088
11	ტყიბული		2.282.586	3.185.711
12	ქუთაისი		12.577.201	8.385.226
13	წყალტუბო		2.893.005	2.682.496
14	ჭიათურა		3.147.481	2.277.287
15	ხარაგაული		1.922.884	6.008.389
16	ხონი		1.821.521	2.416.313
	იმერეთი	127.276.371	40.723.629	48.318.890
17	ახმეტა		2.136.793	2.533.326
18	გურჯაანი		3.565.852	3.611.566
19	დედოფლისწყარო		1.710.119	2.137.410
20	თელავი		2.682.953	3.276.085
21	ლაგოდეხი		3.049.554	3.430.340
22	საგარეჯო		2.330.256	2.292.621
23	სიღნაღი		2.122.619	2.400.678
24	ქ. თელავი		1.590.803	3.826.076
25	ყვარელი		2.667.836	2.768.015
	კახეთი	72.143.215	21.856.785	26.276.117
26	დუშეთი		1.920.260	2.271.516
27	თიანეთი		1.818.429	2.031.813
28	მცხეთა		3.042.983	2.869.558
29	ქ. მცხეთა		2.945.000	3.450.000
30	ყაზბეგი		1.414.557	1.296.762
	მცხეთა-მთიანეთი	31.858.771	11.141.229	11.919.649
31	ამბროლაური		2.299.132	2.428.683
32	ლენტეხი		1.320.953	945.763
33	ონი		1.552.490	2.128.542
34	ქ.ამბროლაური		1.217.993	1.024.201
35	ცაგერი		2.507.047	1.674.153
	რაჭა-ლეჩხუმი ქვემო სვანეთი	22.102.385	8.897.615	8.201.342
36	აბაშა		2.300.718	2.358.436
37	ზუგდიდი		4.148.133	8.109.537
38	მარტვილი		2.267.885	2.950.505
39	მესტია		2.010.276	2.029.047
40	სენაკი		2.333.037	2.625.584
41	ქ. ზუგდიდი		3.155.170	1.763.126
42	ქ. ფოთი		4.866.863	3.833.476
43	ჩხოროწყუ		1.722.957	2.251.170
44	წალენჯიხა		2.269.578	2.650.690
45	ხობი		2.378.004	2.078.518
	სამეგრელო-ზემო სვანეთი	90.547.379	27.452.621	30.650.089
46	ადიგენი		1.812.752	2.056.715
47	ასპინძა		1.911.422	2.344.605
48	ახალქალაქი		2.658.720	2.517.121
49	ახალციხე		2.308.963	2.455.407

50	ბორჯომი		2.532.273	2.065.191
51	ნინოწმინდა		1.614.999	1.785.883
52	ქ. ახალციხე		1.755.845	1.217.672
	სამცხე-ჯავახეთი	44.405.026	14.594.974	14.442.594
53	ბოლნისი		2.254.062	4.001.425
54	გარდაბანი		3.145.544	950.000
55	დმანისი		1.405.999	1.393.576
56	თეთრიწყარო		1.289.705	2.117.697
57	მარნეული		3.866.615	3.197.802
58	რუსთავი		7.890.983	6.994.206
59	ნალკა		1.419.190	2.060.041
	ქვემო ქართლი	65.727.902	21.272.098	20.714.747
60	გორი		3.816.767	3.508.796
61	კასპი		2.979.301	3.035.645
62	ქ. გორი		2.953.627	3.312.010
63	ქარელი		3.496.506	4.472.386
64	ხაშური		3.083.294	3.732.860
	შიდა ქართლი	47.670.505	16.329.495	18.061.697
	სულ:	541.024.478	174.975.522	190.319.361

შენიშვნა: 2018 წლის ბიუჯეტში რკპფ-ის საერთო მოცულობა, საწყის ეტაპზე, შეადგენს 180 მლნ. ლარს.

დანართი 3. ანაქტები

კითხვარი - საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდის (რგპფ) საპროექტო განაცხადების მომზადების პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის შესახებ.

№	შეკითხვა	კომენტარი		
		2015	2016	2017
1.	რამდენი პროექტი წარადგინა მუნიციპალიტეტმა რეგიონში განსახორციელებელი პროექტების ფონდში (რგპფ) დაფინანსების მოთხოვნით?			
2.	წარდგენილი პროექტებიდან, სულ რამდენი პროექტი დაფინანსდა? <i>მიუთითეთ პროექტების დასახელება და ბიუჯეტი</i>			
3.	რგპფ-ში წარდგენილი პროექტებიდან, რამდენი იყო განხილული/ინიცირებული ან წარმოდგენილი დასახლების საერთო კრების მიერ? <i>ასეთის არსებობის შემთხვევაში მიუთითეთ პროექტის დასახელება</i>			
4.	რგპფ-ში წარდგენილი პროექტებიდან, რამდენი პროექტი იყო განხილული მუნიციპალიტეტის სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს მიერ? <i>[თუკი მუნიციპალიტეტში სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო არ არის ჩამოყალიბებული გამოთვლეთ ეს შეკითხვა]</i> <i>ასეთის არსებობის შემთხვევაში მიუთითეთ პროექტის დასახელება</i>			
5.	რგპფ-ში წარდგენილი პროექტებიდან, რამდენი პროექტი იყო მოქალაქეთა განაცხადების/მოთხოვნის საფუძველზე მომზადებული? <i>ასეთის არსებობის შემთხვევაში მიუთითეთ პროექტის დასახელება</i>			
	თუ ზემოთ ჩამოთვლილი კითხვები არ იძლევა რგპფ-ში წარდგენილი პროექტებში მოსახლეობის ჩართულობის სრულად აღწერის საშუალებას, კომენტარის ველი გამოიყენეთ დამატებითი ინფორმაციის მისათითებლად			

კითხვარი მიზნად ისახავდა გაერკვია:

1. რგპფ-ში დასაფინანსებლად წარდგენილი და დაფინანსებული პროექტების ურთიერთ შესაბამისობა და მათი შეფასების პროცესის დისკრეციის ხარისხი;
2. პროექტების მომზადების პროცესში კანონმდებლობით დადგენილი გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მოქალაქეთა მონაწილეობის ფორმების გამოყენების სიხშირე.

შენიშვნა: საქართველოს მთავრობის 2013 წლის №23 დადგენილების თანახმად, კრიტერიუმებსა და პროცედურებს მიზანია როგორც ადგილობრივი და რეგიონული პრობლემების წარმოჩენა და გადაწყვეტა, ისე მუნიციპალიტეტის ორგანოებისა და მოსახლეობის მატყმალური ჩართულობის უზრუნველყოფა. ამავე დროს მოსახლეობის მატყმალური ჩართულობის კონკრეტული მექანიზმი დოკუმენტში მითითებული არ არის. მიუხედავად ამისა, საქართველოს ორგანული კანონი "ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი" ადგენს თვითმმართველ ერთეულებში პროექტების განხორციელების შემთხვევაში პროცესში მოქალაქეთა მონაწილეობის ნორმებს.

დანართი 4. ფუნქციური ანალიზის ცხრილი

	კრიტერიუმი	ინდიკატორი	ქულა	შენიშვნა
1	რგპვ საქმიანობის საფუძველი			
1.1	პროგრამის ინსტიტუციონალიზაცია	არ არის ინსტიტუციონალიზებული სანახევროდ ინსტიტუციონალიზებულია არის ინსტიტუციონალიზებული	0 1 2	როგორ ხორციელდება პროგრამა: ეს არის იურიდიული პირი, თუ მას გააჩნია პროგრამული სახე
1.2	ჭამური თანხის დადგენის კრიტერიუმები	არ არის კანონმდებლობით დადგენილი კანონმდებლობაში არის მინიშნება არსებობს საკანონმდებლო ნორმა	0 1 2	რის საფუძველზე ადგენს საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო რგპვ-სათვის თანხის ოდენობას?
1.3	ფონდის განაწილების კრიტერიუმები	არ არის კანონმდებლობით დადგენილი კანონმდებლობაში არის მინიშნებული არსებობს საკანონმდებლო ნორმა	0 1 2	როგორ განსაზღვრავს საქართველოს მთავრობა თითოეული მუნიციპალიტეტებისათვის გადასაცემი თანხის ოდენობას?
1.4	მდგრადობა	დამოკიდებულია საბიუჯეტო პროცესზე დამოკიდებულია სახელმწიფოს პოლიტიკაზე გარანტირებულია კანონმდებლობით	0 1 2	შესაძლოა თუ არა, რომ გარკვეულ ეტაპზე რგპვ-ს დაფინანსება ამოღებულ იყოს ბიუჯეტიდან?
1.5	ფონდების განაწილების მიზანი	თანხების განაწილების წესი არ არსებობს თანხები ნაწილდება პროპორციულად თანხები ნაწილდება კონკურსის პრინციპით	0 1 2	რა ფორმით ნაწილდება თანხები და რამდენად გავს ეს სქემა გათანაბრებითი ტრანფერის დღეისათვის მოქმედ სქემას?
2	მარგულირებელი ნორმები			
2.1	ერთიანი ნორმატიული აქტის არსებობა	ნორმატიული აქტები არ ასახავენ პროცედურას პროცედურა გაფანტულია სხვადასხვა აქტში პროცედურები მოცემულია ერთიანად	0 1 2	არსებობს თუ არა ერთიანი მარგულირებელი დოკუმენტი, თუ ნორმები გაფანტულია სხვადასხვა ნორმატიულ აქტში?
2.2	ნორმების ურთიერთთავსებადობა	ნორმები ურთიერთ წინააღმდეგობრივია ნორმებში არსებობს ცალკეული წინააღმდეგობები ნორმები შეესაბამება ერთმანეთს	0 1 2	არის თუ არა წინააღმდეგობა პროცესის ცალკეულ ეტაპების განსაზღვრულ ნორმებს შორის?
2.3	ნათელი კრიტერიუმები და ინდიკატორები	არ არსებობს კრიტერიუმები და ინდიკატორები არის კრიტერიუმები, ზოგადია ინდიკატორები ნათელია კრიტერიუმები და ინდიკატორები	0 1 2	რამდენად ნათელადაა განსაზღვრული რგპვ პროექტების შერჩევის კრიტერიუმები და ინდიკატორები?
2.4	თვითმმართველობების განსაზღვრული წილი	არ არის განსაზღვრული თვითმმართველობების წილი თვითმმართველობების წილი განისაზღვრება პრაქტიკით ლიმიტები ნორმატიულადაა განსაზღვრული	0 1 2	ნორმატიული აქტით განსაზღვრულია თუ არა, რგპვ-ს რა წილს იღებენ თვითმმართველი ერთეულები და რა ნაწილით შეიძლება დაფინანსდეს ცენტრალური ხელისუფლების ინსტიტუტები?
2.5	აქტივობების ერთიანი	არ არსებობს სახელმძღვანელო ინსტრუქციები	0	არსებობს თუ არა შესაბამისი სახელმძღვანელო

	სახელმძღვანელო ინსტრუქცია	ინსტრუქციები ზოგადია ან არ გამოიყენება	1	ინსტრუქციები პროცესის ყველა აქტორისათვის?
		არის ნათელი სახელმძღვანელო ინსტრუქციები	2	
3	პროექტების იდენტიფიცირება და მომზადება			
3.1	პრიორიტეტების შერჩევა	არ არსებობს პრიორიტეტების საფუძველზე პროექტების შეჩვენის წესი	0	როგორ ახდენს მუნიციპალიტეტი (მერია) თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტიდან და რკპვ-დან დასაფინანსებელი პროექტების ურთიერთგამიჯვანას?
		პროექტები პრიორიტეტებთან დაკავშირებულია არსებული პრაქტიკით	1	
		ნათელია პრიორიტეტების საფუძველზე პროექტების შეჩვენის წესი	2	
3.2	პროექტების საინფორმაციო უზრუნველყოფა	არ არსებობს სანდო სტატისტიკა	0	რამდენად ზუსტ სტატისტიკას და საჭიროებათა ანალიზს ემყარება პრობლემების რანგირების და პროექტების შერჩევის პროცესი?
		სტატისტიკა არასრული და ხარვეზიანია	1	
		არსებობს ნათელი და ზუსტი სტატისტიკა	2	
3.3	პროექტების მასშტაბი	პროექტების ფინანსური ზღვარი მეტად გაშლილია	0	არსებობს თუ არა პროექტების მოცულობის რანგირება და რამდენად კონკურენტულნი არიან დიდი და მცირე პროექტები ერთმანეთთან შედარებით?
		არსებობს პროექტების მოცულობის რანგირება	1	
		ფინანსური ჩარჩო დაახლოებულია ერთმანეთთან	2	
3.4	პროექტების მომზადების მოტივაცია	თვითმმართველობები გარანტირებულად იღებენ დაფინანსებას	0	აქვს თუ არა მნიშვნელობა მუნიციპალიტეტების მიერ წარდგენილ პროექტების ხარისხს, თუ ფინანსდება ყველა პროექტი თვითმმართველობისათვის განსაზღვრული კვოტის ფარგლებში?
		კვალიფიციური პროექტები ნაწილობრივ იძლევიან დაფინანსების მეტ შანსს	1	
		ფინანსდება მხოლოდ მაღალხარისხიანი პროექტები	2	
3.5	ფონდის მიერ მოცული სფეროები	სფეროები წინასწარაა განსაზღვრული სახელმწიფოს მიერ	0	რამდენად შეუძლია მუნიციპალიტეტს, თავად განსაზღვროს, რა სფეროში შეუძლია პროექტების წარდგენა?
		არის თვითმმართველობების მიერ სფეროების განსაზღვრის პრეცედენტები	1	
		თვითმმართველობებ თავად განსაზღვრავენ დასაფინანსებელ სფეროებს	2	
4	დასაფინანსებელი პროექტების შერჩევა			
4.1	პროექტების შეჯიბრებითობა	ფინანსდება თვითმმართველობის მიერ წარმოდგენილი ყველა პროექტი	0	როგორ მუშაობს პროექტების შემფასებელი რგოლი / სტრუქტურა და ახდენს თუ არა ის პროექტების შერჩევას მათი ხარისხის მიხედვით?
		შერჩევის პროცესში ხდება რანგირება გარკვეული დოზით	1	
		დაფინანსება სრულადაა დამოკიდებული პროექტის ხარისხზე	2	
4.2	შემფასებელთა კვალიფიკაცია	შემფასებლები არ იცნობენ პროექტებში ასახულ პრობლემებს	0	რამდენად იცნობენ საკონსულტაციო საბჭოს წევრები (მერები, საკრებულოები) მეზობელ მუნიციპალიტეტებში არსებულ პრობლემებს?
		შემფასებლებმა ზოგადად იციან პროექტებში ასახული პრობლემები	1	

		შემფასებლები ფლობენ ზუსტ ინფორმაციას პრობლემების შესახებ	2	
4.3	კრიტერიუმებისა და ინდიკატორების გამოყენება	არ არის გამოყენებული კრიტერიუმები და ინდიკატორები	0	გამოიყენება თუ არა პრაქტიკაში, პროექტების შერჩევის პროცესში ნორმატიული აქტებით განსაზღვრული კრიტერიუმები და ინდიკატორები?
		ნაწილობრივად გამოყენებული კრიტერიუმები და ინდიკატორები	1	
		სრულადაა გამოყენებული კრიტერიუმები და ინდიკატორები	2	
4.4	პროექტების საჭიროების დასაბუთება	პროექტების განხორციელების / საჭიროების ანალიზი არ კეთდება	0	კეთდება უ არა თავად პროექტის საჭიროების ანალიზი და რამდენად ახდენს ეს გავლენას შეფასების პროცესზე? (არ იგულისხმება განხორციელების ტექნიკური ექსპერტიზა)
		პროექტების საჭიროების ანალიზი კეთდება, მაგრამ არ გამოიყენება	1	
		არსებობს და გამოიყენება პროექტების საჭიროების ანალიზი	2	
4.5	შეფასების მოტივაცია	ხარტეფექტურობას არ ექცევა ყურადღება	0	აქვთ თუ არა მოტივაცია საკონსულტაციო საბჭოებს, იმუშაონ ხარტეფექტურობის გასაზრდელად (რჩება თუ არა დაზოგილი თანხა მუნიციპალიტეტს ან, უკიდურეს შემთვევაში, მხარეში)?
		ხარტეფექტურობას ნაწილობრივ ექცევა ყურადღება	1	
		ხარტეფექტური პროექტების წარმომდგენებს ეძლევათ დამატებითი მოტივაცია	2	
5	კოორდინაცია სხვა პროგრამებთან			
5.1	შესაბამისობა რეგიონული განვითარების სტრატეგიებთან	პროექტები არ შეესაბამება რეგიონული განვითარების სტრატეგიებს	0	რამდენად და რა ხარისხით არის ბმაში რგპფ-ში წარდგენილი პროექტები რეგიონის განვითარების სტრატეგიებთან, პროგრამებთან და სამოქმედო გეგმებთან?
		პროექტები ნაწილობრივ შეესაბამება რეგიონული განვითარების სტრატეგიებს	1	
		პროექტები სრულად შეესაბამება რეგიონული განვითარების სტრატეგიებს	2	
5.2	შესაბამისობა მუნიციპალურ "პრიორიტეტების დოკუმენტებთან"	პროექტები არ შეესაბამება "პრიორიტეტების დოკუმენტებს"	0	რამდენად და რა ხარისხით არის ბმაში რგპფ-ში წარდგენილი პროექტები თვითმმართველობების მიერ შემუშავებულ პრიორიტეტების დოკუმენტებთან / სამოქმედო გეგმებთან?
		პროექტები ნაწილობრივ შეესაბამება "პრიორიტეტების დოკუმენტებს"	1	
		პროექტები სრულად შეესაბამება "პრიორიტეტების დოკუმენტებს"	2	
5.3	შესაბამისობა სხვა პროგრამებთან/პროექტებთან	პროექტები არაა კავშირში რეგიონში განხორციელებულ სხვა პროგრამებთან	0	რამდენად არის გათვალისწინებული პროექტების მომზადებისა და შერჩევის პროცესში რეგიონში / თვითმმართველობაში სახელმწიფოსა (მაგ. ბიზნესის ხელშეწყობა, ინფრასტრუქტურა, სოფლის მეურნეობა) და კერძო სექტორის მიერ წარმოებული პროექტები?
		პროექტები ნაწილობრივად უკავშირდება სხვა პროგრამებს	1	
		არის სხვა პროგრამებთან (სახელმწიფო, კერძო) სრული კორელაცია	2	
5.4	მრავალკომპონენტიანი პროგრამების წახალისება	არ არის წახალისებული მრავალკომპონენტიანი პროგრამები	0	წახალისებულია თუ არა ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობა? რამდენად ხშირია
		მრავალკომპონენტიანი პროგრამები ფორმალურად	1	

		წახალისებულია		მუნიციპალიტეტების მიერ ერთიანი პროექტების წარმოდგენის შემთხვევები?
		მრავალკომპონენტური პროგრამები პრიორიტეტულადაა მიჩნეული	2	
5.5	კორელირების ეფექტურობის შეფასება	კორელირების ეფექტურობის შეფასება არ ხორციელდება	0	როგორ და რა ხარისხით ხორციელდება წარმოდგენილი პროექტების ეფექტურობის შეფასება და რამდენადაა იგი დაკავშირებული შემდგომი ეტაპის პროექტების მომზადების პროცესთან?
		კორელირების ეფექტურობის ნაწილობრივ ხდება და ზოგადია	1	
		კორელირების ეფექტურობა არის შემდგომი დაფინანსების ერთ-ერთი მოტივი	2	
6	საზოგადოების მონაწილეობა			
6.1	საზოგადოებრივი საჭიროებების განსაზღვრა	პროექტები არაა კავშირში საზოგადოების მოთხოვნებთან	0	რის საფუძველზე და რა მეთოდებით განისაზღვრება პრობლემური სფეროები და როგორ ხდება რანგირება, რომელი პრობლემის გადაწყვეტა უფრო აქტუალურია მოსახლეობისათვის?
		პროექტები ზოგადი შეფასებით უნაწირდება რეალურ პრობლემებს	1	
		პროექტები მუშავდება მოქალაქეთა მოთხოვნების ღრმა ანალიზის საფუძველზე	2	
6.2	დასახლების საერთო კრებები	ჩართულობის ეს მექანიზმი საერთოდ არ არის გამოყენებული	0	არსებობს თუ არა დასახლების საერთო კრებაზე დასახლებებში განსახორციელებელი პროექტების განხილვის პრაქტიკა (რაც ორგანული კანონის "ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის" იმპერატიული მოთხოვნაა?)
		ჩართულობის ეს მექანიზმი იშვიათად ან/და ფორმალურად გამოიყენება	1	
		ჩართულობის ამ მექანიზმის გამოყენება სავალდებულო ნორმაა	2	
6.3	საზოგადოებრივ მრჩეველთა საბჭოები	ჩართულობის ეს მექანიზმი საერთოდ არ არის გამოყენებული	0	განიხილება თუ არა მერის მიერ მომზადებული პროექტების განსახილველად მრჩეველთა საბჭოებს (რაც ორგანული კანონის იმპერატიული მოთხოვნაა?)
		ჩართულობის ეს მექანიზმი იშვიათად ან/და ფორმალურად გამოიყენება	1	
		ჩართულობის ამ მექანიზმის გამოყენება სავალდებულო ნორმაა	2	
6.4	მოქალაქეთა ჩართულობის სხვა ფორმები	ჩართულობის ფორმები საერთოდ არ არის გამოყენებული	0	არსებობს თუ არა საზოგადოებრივი ჩართულობის სხვა მექანიზმების (მოსახლეობასთან შეხვედრა პრობლემების იდენტიფიცირების მიზნით, პეტიციები, მოქალაქეთა წერილებზე რეაგირება და ა.შ.) მერის მიერ გამოყენების პრეცედენტები?
		ჩართულობის ფორმები იშვიათად ან/და ფორმალურად გამოიყენება	1	
		ჩართულობის ფორმების გამოყენება სავალდებულო ნორმაა	2	
6.5	საზოგადოების ინფორმირების სისტემა	არ არსებობს განხორციელებული პროექტების საზოგადოებრივი შეფასების სისტემა	0	არსებობს თუ არა პროექტების შერჩევისა და განხორციელების პროცესში მოქალაქეთა მიერ განხორციელებული აქტივობების შეფასების რაიმე სახის სისტემა და რა ფორმით?
		საზოგადოება იღებს ზოგად ინფორმაციას განხორციელებულ პროექტებზე	1	
		საზოგადოება მონაწილეობს პროექტების შედეგების ეფექტურობის შეფასებაში	2	

დანართი 5. განხილვები

რკპფ მუშაობის ძირითადი პრინციპები. განხილვები სამხარეო ადმინისტრაციის წარმომადგენლებთან

20 მაისი, 2018 წ.

- ქალბატონი მარინა გაჩეჩილაძე - რეგიონული პროექტების კოორდინირების სამსახურის უფროსი, სამცხე-ჯავახეთში სახელმწიფო რწმუნებულის - გუბერნატორის ადმინისტრაცია
- ქალბატონი მანანა ნარიმანიძე - სახელმწიფო რწმუნებულ-გუბერნატორის მოადგილე, მცხეთა მთიანეთი.

რკპფ მუშაობის ძირითადი პრინციპები. განხილვა საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს წარმომადგენლებთან

1 ივნისი, 2018 წ.

1. ქალბატონი მზია გიორგობიანი - საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო, მინისტრის მოადგილე
2. ბატონი ილია ბეგიაშვილი - საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო, მინისტრის მოადგილე
3. ბატონი მინდია ლლონტი - რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების დეპარტამენტის უფროსი;
4. ბატონი გიორგი ტაბატაძე - რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების დეპარტამენტის უფროსის მოადგილე;
5. ბატონი ნიკოლოზ როსებაშვილი - რეგიონებსა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებთან ურთიერთობების დეპარტამენტის უფროსი;
6. ბატონი ოთარ კონჯარია - რეგიონებსა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებთან ურთიერთობების დეპარტამენტის უფროსის მოადგილე.