ეფექტიანობის აუდიტის ანგარიში

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური

„ვამტკიცებ“

საერთო დანიშნულების
სახელმწიფო მომსახურების სფეროს
აუდიტის დეპარტამენტის უფროსი
გიორგი კეკელიშვილი

06 ნოემბერი 2024 **წელი**

N 31/36

ეგზ. N1

მაღალმთიანი დასახლებების განვითარების
ეფექტიანობის აუდიტის ანგარიში

სარჩევი

გამოყენებული ტერმინები და შემოკლებები 4
შემაჯამებელი მიმოხილვა და რეკომენდაციები 6
1. შესავალი 12
1.1 აუდიტის მოტივაცია 12
1.2 აუდიტის მიზანი და ძირითადი კითხვები 13
1.3 შეფასების კრიტერიუმები 14
1.4 აუდიტის მასშტაბი და მეთოდოლოგია 15
2. ზოგადი ინფორმაცია 17
3. აუდიტის მიგნებები 26
3.1 მაღალმთიანი დასახლებების განვითარების სტრატეგიული ხედვის შემუშავების ნაკლოვანებები 26
3.1.1 სტრატეგიით გათვალისწინებული მიზნების შესრულების შეფასების ნაკლოვანებები 27
3.2 მაღალმთიანი დასახლების სტატუსის მინიჭებასთან დაკავშირებული ხარვეზები 28
3.3 მაღალმთიან დასახლებაში მუდმივად მცხოვრები პირების სტატუსის მინიჭება, შეწყვეტა, შეჩერება, აღდგენა და მონიტორინგი 32
3.3.1 მაღალმთიან დასახლებებში მუდმივად მცხოვრებ პირთა რეესტრის წარმოებასთან დაკავშირებული ხარვეზები 32
3.3.2 სახელმწიფო უწყებებს შორის კომუნიკაციისა და კოორდინაციის ნაკლოვანებები 34
3.3.3 მაღალმთიან დასახლებაში მუდმივად მცხოვრები პირების სტატუსის მონიტორინგისა და ზედამხედველობის ნაკლოვანებები 36
3.3.4 გაცემული სოციალური დახმარების ხარვეზები 40
3.4 მაღალმთიანი საწარმოს სტატუსის მქონე საწარმოების მონიტორინგის ნაკლოვანებები 41
3.5 საგადასახადო შეღავათების გავლენა მაღალმთიან დასახლებებში სამეწარმეო საქმიანობის განვითარებაზე 42
ბიბლიოგრაფია 47
დანართი N1. რეესტრში აქტიური სტატუსით რიცხულ, 2023 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით გარდაცვლილ, მოქალაქეობა შეწყვეტილ და მაღალმთიან დასახლებაში რეგისტრაციიდან მოხსნილ პირთა რაოდენობა, მუნიციპალიტეტების მიხედვით 48
დანართი N2. სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტოსთვის მიღებული გადაწყვეტილებების შესახებ ინფორმაციის დაგვიანებით მიწოდების შემთხვევათა რაოდენობა (დაგვიანებულ დღეთა მითითებით) 49
დანართი N3. მაღალმთიან დასახლებაში მუდმივად მცხოვრებ პირთა რეესტრში აქტიური სტატუსის მქონე პირთა რაოდენობა რეგიონების მიხედვით (2023 წლის 7 ნოემბრის მდგომარეობით) 51

გამოყენებული ტერმინები და შემოკლებები

კანონი – „მაღალმთიანი რეგიონების განვითარების შესახებ“ საქართველოს კანონი.

მთის საბჭო – მთის განვითარების ეროვნული საბჭო.

ნუსხა – მაღალმთიან დასახლებათა ნუსხა.

პოლიტიკა – მაღალმთიანი რეგიონების განვითარების პოლიტიკა.

სტრატეგია – საქართველოს მაღალმთიანი დასახლებების განვითარების 2019-2023 წლების სტრატეგია.

სამოქმედო გეგმა – მაღალმთიანი დასახლებების განვითარების სტრატეგიის 2019-2020 წლების და 2021-2023 წლების სამოქმედო გეგმები.

სამინისტრო – საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო.

დეპარტამენტი – საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს რეგიონული და მთის განვითარების დეპარტამენტი.

სამმართველო – სამინისტროს რეგიონული და მთის განვითარების დეპარტამენტის მაღალმთიანი რეგიონების განვითარების სამმართველო.

შემოსავლების სამსახური – საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სსიპ – შემოსავლების სამსახური.

მაღალმთიან დასახლებაში მუდმივად მცხოვრები პირი – მაღალმთიან დასახლებაში რეგისტრირებული და ფაქტობრივად მცხოვრები საქართველოს მოქალაქე, რომელსაც საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით მინიჭებული აქვს მაღალმთიან დასახლებაში მუდმივად მცხოვრები პირის სტატუსი.

სტატუსი – მაღალმთიან დასახლებაში მუდმივად მცხოვრები პირის სტატუსი.

სტატუსის ადმინისტრირება – სტატუსის მინიჭების/ შეჩერების/ შეწყვეტის/ აღდგენის პროცესი.

ჯანდაცვის სამინისტრო – საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო.

საჯარო რეესტრი – საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს სსიპ – საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტო.

სისტემა / მმს – მუნიციპალური მართვის სისტემა.

მაღალმთიანი სერვისების მართვის მოდული – მუნიციპალური მართვის სისტემის ერთ-

ერთი მოდული, რომლის საშუალებით ხორციელდება მაღალმთიან დასახლებაში მუდმივად მცხოვრებ პირთა სტატუსის მინიჭების, შეჩერების, შეწყვეტისა და აღდგენის სერვისების ელექტრონული საქმისწარმოება.

რეესტრი – მონაცემთა ელექტრონული ბაზა, რომელშიც აისახება ინფორმაცია მაღალმთიან დასახლებაში მუდმივად მცხოვრები პირის სტატუსის მინიჭების, შეწყვეტის, შეჩერების, აღდგენის შესახებ.

სსგს – საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს სსიპ – სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტო.

პენიტენციური სამსახური – საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს სპეციალური პენიტენციური სამსახური.

დარგობრივი ზედამხედველობა – დელეგირებული უფლებამოსილების ფარგლებში მუნიციპალიტეტის ორგანოს/თანამდებობის პირის ქმედებაზე ზედამხედველობა.

მონიტორინგის სპეციალისტი – მონიტორინგის უფლებამოსილი პირი.

შსს – საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრო.

განათლების სამინისტრო – საქართველოს განათლების, მეცნიერებისა და ახალგაზრდობის სამინისტრო.

მაღალმთიანი დასახლების საწარმო – საწარმო/მეწარმე ფიზიკური პირი, რომელიც ეკონომიკურ საქმიანობას ახორციელებს მაღალმთიან დასახლებაში და „მაღალმთიანი რეგიონების განვითარების შესახებ“ საქართველოს კანონით მინიჭებული აქვს მაღალმთიანი დასახლების საწარმოს სტატუსი.

სსკ – საქართველოს საგადასახადო კოდექსი.

შემაჯამებელი მიმოხილვა და რეკომენდაციები

საქართველოს ტერიტორიის დაახლოებით 65% მთიან რელიეფს უკავია, რაც განაპირობებს მთიანი რეგიონების წვლილსა და მნიშვნელობას ქვეყნის მდგრადი განვითარების თვალსაზრისით. ამასთანავე, მაღალმთიანი რეგიონების განვითარება წარმოადგენს ქვეყნის რეგიონული განვითარების პოლიტიკის ნაწილს და მიმართულია საქართველოს მთელი ტერიტორიის თანაბარი სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების უზრუნველყოფისაკენ და მაღალმთიან რეგიონებში მცხოვრებ პირთა სოციალური და ეკონომიკური პრობლემების გადაჭრისაკენ. ამ გამოწვევების საპასუხოდ საქართველოს პარლამენტმა 2015 წელს მიიღო „მაღალმთიანი რეგიონების განვითარების შესახებ“ კანონი, ხოლო 2019 წელს დამტკიცდა „მაღალმთიანი დასახლებების განვითარების 2019-2023 წლების სტრატეგია“,[1] რომლითაც განსაზღვრულია სხვადასხვა სახელმწიფო უწყების მიერ განსახორციელებელი აქტივობები.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა ჩაატარა მაღალმთიანი დასახლებების განვითარების ეფექტიანობის აუდიტი, რომლის მიზანია კანონით და სტრატეგიით განსაზღვრული წინაპირობების ეფექტიანობის შეფასება.

აუდიტის ფარგლებში შესწავლილი იყო შემდეგი საკითხები:

აუდიტის შედეგად გამოვლინდა შემდეგი გარემოებები:

მაღალმთიანი დასახლებების განვითარების სტრატეგიული ხედვის შემუშავების ნაკლოვანებები

მაღალმთიანი დასახლებების განვითარების სტრატეგია შემუშავებულია ცალკეული რეგიონის დასახლებებში არსებული მდგომარეობის და მოსახლეობის საჭიროებების საფუძვლიანი შესწავლის გარეშე. ამასთანავე, დაბალია ადგილობრივი თვითმმართველობების ჩართულობის დონე გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში. ყოველივე ზემოაღნიშნულის გამო, სტრატეგიით

1 სტრატეგიის დოკუმენტი შეიმუშავა საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრომ, გაეროს განვითარების პროგრამის (UNDP) დახმარებითა და შვეიცარიისა და ავსტრიის მთავრობების ფინანსური ხელშეწყობით.

და სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული ღონისძიებები შესაძლებელია სრულად ვერ პასუხობდეს მთაში არსებულ გამოწვევებს და მოსახლეობის საჭიროებებს.

საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს მიერ არ მომზადებულა შედეგების შეფასების ანგარიში. ამასთან ერთად, არ გაანალიზებულა მთავრობის მიერ განხორციელებულ აქტივობებსა და მიღწეულ შედეგებს შორის კავშირი.

მაღალმთიანი დასახლების სტატუსის მინიჭებასთან დაკავშირებული ხარვეზები

სამინისტროსთვის სხვადასხვა უწყებიდან მოწოდებული ინფორმაცია, რომელიც აუცილებელია მაღალმთიანი დასახლების სტატუსის მინიჭების კრიტერიუმებთან შესაბამისობის დადგენისთვის, შესაძლოა შეიცავდეს გარკვეულ უზუსტობებს, კერძოდ:

- საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროდან მიღებული ინფორმაცია ეყრდნობა მიწის ფართობის მხოლოდ ვიზუალურ დათვალიერებას ან ადგილობრივი თვითმმართველობიდან მიღებულ მონაცემებს;
- მაღალმთიანი სოფლების ადმინისტრაციული საზღვრები კანონმდებლობით არ არის დამტკიცებული, შესაბამისად, არსებობს დასახლების ჰიფსომეტრული[2] სიმაღლის არასწორად განსაზღვრის რისკი.

დემოგრაფიული კრიტერიუმის განსაზღვრისთვის გამოიყენება მოსახლეობის უახლესი საყოველთაო აღწერის შედეგები, რომელიც ბოლოს 2014 წელს ჩატარდა და მოსახლეობის მიგრაციის დონის გათვალისწინებით, შესაძლოა არ ასახავდეს რეალურ მდგომარეობას. ვერ მივიღეთ რწმუნება გარკვეული დასახლებების დადგენილ კრიტერიუმებთან შესაბამისობის შესახებ.

მაღალმთიან დასახლებებში მუდმივად მცხოვრებ პირთა რეესტრის წარმოებასთან დაკავშირებული ხარვეზები

ვინაიდან სტატუსის მქონე პირებისთვის დანამატის დანიშვნის, გაცემის, შეჩერების, შეწყვეტის წყაროა სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტოს მიერ წარმოებულ ელექტრონულ მონაცემთა ბაზაში არსებული ინფორმაცია, მნიშვნელოვანია, რომ რეესტრში მონაცემები აისახოს დროულად, იყოს ზუსტი და უტყუარი.

კანონმდებლობით დადგენილი მოთხოვნების მიუხედავად, მუნიციპალიტეტების უმეტესი ნაწილის მიერ არ ხორციელდებოდა სსიპ – სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტოსთვის სტატუსთან დაკავშირებულ საკითხზე მიღებული გადაწყვეტილებების შესახებ ინფორმაციის დროული და სრულყოფილი მიწოდება, რაც გამოწვეული იყო მუნიციპალიტეტებში შესაბამისი კონტროლის არარსებობით, ხოლო რიგ შემთხვევებში – მმს-ის ტექნიკური გაუმართაობით. შედეგად, სააგენტოს მიერ წარმოებულ მონაცემთა ელექტრონულ ბაზაში ასახული ინფორმაცია არ არის ზუსტი და არ წარმოადგენს სანდო წყაროს, რაც წარმოშობს რისკებს.

---

2 ჰიფსომეტრია - გეოდეზიის განხრა, დედამიწის ზედაპირის რელიეფის გეოგრაფიულ რუკებზე ჰორიზონტალების საშუალებით გამოხატვის ერთ-ერთი საშუალება. განსაზღვრავს ადგილის სიმაღლეს და მათ გამოხატულებას რუკებსა და გეგმებზე.

სახელმწიფო უწყებებს შორის კომუნიკაციისა და კოორდინაციის ნაკლოვანებები

სახელმწიფო უწყებების, კერძოდ, შინაგან საქმეთა სამინისტროს, განათლების სამინისტროსა და პენიტენციური სამსახურის მიერ სააგენტოს/მუნიციპალიტეტს არ მიეწოდება ინფორმაცია მაღალმთიან დასახლებაში მუდმივად მცხოვრები პირისთვის სტატუსის შეწყვეტის/შეჩერების საფუძვლის არსებობის შესახებ. შედეგად, მუნიციპალიტეტების მიერ, ხშირ შემთხვევაში, ვერ ხერხდება იმ პირთა გამოვლენა, რომლებმაც დატოვეს მაღალმთიანი დასახლება უმაღლესი განათლების მიღების მიზეზით, იმყოფებიან საზღვარგარეთ ან თავისუფლების აღკვეთის დაწესებულებაში და არ ხდება მათთვის სტატუსის დროულად შეწყვეტა/შეჩერება.

მაღალმთიან დასახლებაში მუდმივად მცხოვრები პირების სტატუსის მონიტორინგისა და ზედამხედველობის ნაკლოვანებები

სოციალური დახმარების სახით გათვალისწინებული საბიუჯეტო სახსრების არამიზნობრივი ხარჯვის პრევენციის მიზნით, მნიშვნელოვანია მონიტორინგის ყოველწლიურად ჩატარება, რაც უზრუნველყოფს იმ პირთა გამოვლენას, რომლებმაც დატოვეს მაღალმთიანი დასახლება.

2019-2022 წლებში მონიტორინგი მიმდინარეობდა ხარვეზებით, ამასთანავე, მისი შედეგები ხშირ შემთხვევაში დამოკიდებული იყო მონიტორინგის განმახორციელებელთა სუბიექტურ მიდგომებზე.

საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს მიერ მუნიციპალიტეტებისთვის დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელებაზე ზედამხედველობა ატარებს ფორმალურ ხასიათს, რაც არ იძლევა მაღალმთიან დასახლებაში მუდმივად მცხოვრები პირის სტატუსის ადმინისტრირების პროცესთან დაკავშირებული ხარვეზების გამოსწორების შესაძლებლობას.

გაცემული სოციალური დახმარების ხარვეზები

სტატუსის ადმინისტრირების, მონიტორინგის, სამინისტროს მხრიდან ზედამხედველობის პროცესში არსებული ნაკლოვანებების და სახელმწიფო უწყებებს შორის კოორდინაციის ნაკლოვანების გამო, გარკვეულ შემთხვევებში არ ხდება სტატუსის მქონე იმ პირების იდენტიფიცირება, რომლებიც არ ცხოვრობენ მაღალმთიან დასახლებაში, მათთვის კანონმდებლობით დადგენილ ვადებში სტატუსის შეწყვეტა/შეჩერება და სტატუსის ცვლილების შესახებ ინფორმაციის რეესტრში დროულად ასახვა. ზემოაღნიშნული გარემოებების გამო, აუდიტის შედეგად იდენტიფიცირებულ იქნა კანონმდებლობასთან შეუსაბამოდ დანამატის გაცემის შემთხვევები. მიუხედავად იმისა, რომ რაოდენობრივად ასეთი შემთხვევები მთლიან პოპულაციასთან მიმართებით მცირეა, მნიშვნელოვანია უზრუნველყოფილ იქნეს კონტროლის მექანიზმების გაძლიერება.

მაღალმთიანი საწარმოს სტატუსის მქონე საწარმოების მონიტორინგის ნაკლოვანებები

შემოსავლების სამსახურში არ არის დანერგილი მაღალმთიანი დასახლების საწარმოს სტატუსის მონიტორინგის სისტემა. სტატუსის მქონე პირების მიერ კანონმდებლობით გათვალისწინებული პირობების დარღვევის ფაქტების გამოვლენა ხდება მხოლოდ მეწარმე სუბიექტების საქმიანობის საგადასახადო შემოწმების შედეგად, რაც წარმოშობს იმის რისკს, რომ დროულად ვერ მოხდეს იმ მეწარმე სუბიექტების იდენტიფიცირება, რომელთა მიმართ არსებობს სტატუსის შეწყვეტის/შეჩერების საფუძველი.

საგადასახადო შეღავათების გავლენა მაღალმთიან დასახლებებში სამეწარმეო საქმიანობის განვითარებაზე

მაღალმთიანი დასახლების საწარმოს სტატუსის მქონე მეწარმეთათვის, კანონმდებლობით გათვალისწინებული საგადასახადო შეღავათების დაწესებიდან დღემდე, სამინისტროში სამეწარმეო საქმიანობის მხარდაჭერის ამოცანით მიღწეული შედეგების ინდიკატორების შესახებ ინფორმაციის დამუშავება არ წარმოებდა. აღსანიშნავია, რომ შემოსავლების სამსახური არ ფლობს ინფორმაციას სტატუსის მქონე საწარმოების მიერ გამოშვებული პროდუქციის და ბრუნვების შესახებ, შესაბამისად, შეუძლებელია განისაზღვროს საგადასახადო შეღავათების გავლენა მაღალმთიან დასახლებებში სამეწარმეო საქმიანობის განვითარებაზე.

გარდა ამისა, სტრატეგიით განსაზღვრული ინდიკატორები, კერძოდ, მაღალმთიანი დასახლების საწარმოს სტატუსის მქონეთა რაოდენობა, დაქირავებით დასაქმებულთა რაოდენობის ზრდა, ბრუნვის, გამოშვებული პროდუქციის გაზრდილი მაჩვენებლები ზოგადი ხასიათისაა, არ არის გაწერილი საბაზისო და მისაღწევი შედეგები, რაც არ იძლევა შედეგების გაზომვის შესაძლებობას.

გამოვლენილ ნაკლოვანებებზე გაისცა შემდეგი რეკომენდაციები:

რეკომენდაცია N 1
საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს

საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრომ მაღალმთიანი დასახლებების მიმართ ეფექტიანი სახელმწიფო პოლიტიკის შემუშავებისა და გატარების მიზნით:

- შეაფასოს სტრატეგიით და სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული, ჩატარებული აქტივობებით მიღწეული შედეგები;
- რეგიონების მაღალმთიან დასახლებებში არსებული სიტუაციის/პრობლემების და ადგილობრივი კონტექსტის გათვალისწინებით, დარგობრივი სამინისტროების, მუნიციპალიტეტების და ყველა დაინტერესებული მხარის აქტიური ჩართულობით, უზრუნველყოს თითოეული რეგიონის მაღალმთიანი დასახლებების საჭიროებებზე მორგებული განვითარების (მიზანმიმართული) სტრატეგიის შემუშავება.

რეკომენდაცია N 2
საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს

დასახლებისთვის მაღალმთიანი სტატუსის მინიჭების მიზნით, საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრომ:

- ინფორმაციის მომწოდებელ ორგანიზაციებთან კოორდინაციით, შეიმუშაოს სათანადო მექანიზმები, რაც შესაძლებელს გახდის შესაბამისი უწყებებიდან სწორი მონაცემების მიღებას, კრიტერიუმებთან შესაბამისობის შესაფასებლად;
- მაღალმთიანი სოფლების ადმინისტრაციული საზღვრების დამტკიცების შემდეგ, გადახედოს ცალკეული მაღალმთიანი დასახლების ჰიფსომეტრული სიმაღლის, კანონმდებლობით მოთხოვნილ ნორმებთან შესაბამისობის საკითხს.

რეკომენდაცია N 3
საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს

სსიპ – სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტოს მიერ მონაცემთა ელექტრონული ბაზების სწორად ფორმირების მიზნით, საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრომ, როგორც სტატუსის მინიჭების, შეწყვეტის, შეჩერების, აღდგენის საკითხზე გადაწყვეტილების მიღებასთან დაკავშირებული, მუნიციპალიტეტისთვის დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელებაზე დარგობრივი ზედამხედველობის ვალდებულების მქონე უწყებამ, დანერგოს სათანადო კონტროლის მექანიზმები, რომლებიც უზრუნველყოფს:

- მუნიციპალიტეტების მიერ ბრძანებების სისტემაში დროულად ასახვას და სააგენტოსთვის მიწოდებას;
- სააგენტოსთვის მმს-ის საშუალებით ინფორმაციის შეუფერხებლად მიწოდების მიზნით, მუნიციპალიტეტების მიერ სისტემასთან დაკავშირებული ტექნიკური ხარვეზების შესახებ მუნიციპალური სერვისების განვითარების სააგენტოსთვის დროულად შეტყობინებას.

რეკომენდაცია N 4
საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს

სახელმწიფო უწყებებსა და მუნიციპალიტეტებს შორის კომუნიკაციის გაუმჯობესების და ინფორმაციის გაცვლის მიზნით, საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს კოორდინაციით დაინერგოს მონაცემთა გაცვლის ისეთი მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს მუნიციპალიტეტებისთვის შესაბამისი უწყებების მიერ, სტატუსის შეწყვეტის/შეჩერების კანონმდებლობით განსაზღვრული საფუძვლების არსებობის შესახებ ინფორმაციის დროულ მიწოდებას.

რეკომენდაცია N 5
საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს

სამინისტრომ მუნიციპალიტეტების მიერ სტატუსის მონიტორინგის ჯეროვნად განხორციელების და მონიტორინგის შედეგად უფლებამოსილი პირების მიერ სუბიექტური გადაწყვეტილების მიღების პრევენციის მიზნით, შეიმუშაოს სარეკომენდაციო ინსტრუქცია, რომელშიც დეტალურად იქნება გაწერილი, როგორ უნდა მოხდეს მონიტორინგის ფარგლებში შესამოწმებელ პირთა

შერჩევა, მონიტორინგის ჩატარების პერიოდი, პირის ფაქტობრივი ცხოვრების დადასტურების მიზნით განსახორციელებელი ვიზიტების რაოდენობა და სხვა მნიშვნელოვანი საკითხები, რომლებმაც შესაძლოა გავლენა იქონიოს მონიტორინგის შედეგებსა და იმ პირების გამოვლენაზე, რომლებსაც უნდა შეუწყდეთ/შეუჩერდეთ სტატუსი.

რეკომენდაცია N 6
საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს

მონიტორინგის დაგეგმვის ეტაპზე, შესამოწმებელ პირთა სიების სწორად ფორმირების მიზნით, სამინისტრომ მუნიციპალური სერვისების განვითარების სააგენტოსთან განიხილოს მმს-ში ფუნქციონალის დამატების საკითხი, რომლის მეშვეობითაც შესაძლებელი იქნება დროის კონკრეტულ მონაკვეთში მუნიციპალიტეტში რეგისტრირებული აქტიური სტატუსის მქონე პირთა[3] ერთიანი სიის გენერირება.

რეკომენდაცია N 7
საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს

მაღალმთიან დასახლებებში მუდმივად მცხოვრები პირების სოციალური მდგომარეობის გაუმჯობესებისთვის, სოციალური დახმარების სახით გათვალისწინებული საბიუჯეტო სახსრების არამიზნობრივი ხარჯვის პრევენციის მიზნით, სამინისტრომ, როგორც მუნიციპალიტეტისთვის დელეგირებულ უფლებამოსილებაზე ზედამხედველობის განმახორციელებელმა ორგანომ, დანერგოს სათანადო კონტროლის მექანიზმები, რომლებიც უზრუნველყოფს მუნიციპალიტეტის მიერ უფლებამოსილების არაჯეროვანი განხორციელების ფაქტების, აგრეთვე სტატუსის ადმინისტრირების პროცესში არსებული ხარვეზების დროულად გამოვლენას და აღმოფხვრას.

რეკომენდაცია N 8
საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სსიპ – შემოსავლების სამსახურს

მაღალმთიანი დასახლების საწარმოს სტატუსის მქონე მეწარმეების კონტროლის გაუმჯობესების მიზნით, სსიპ – შემოსავლების სამსახურმა შეიმუშაოს და დანერგოს სტატუსის მონიტორინგის მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს საწარმოების მიერ კანონმდებლობით გათვალისწინებული პირობების შესრულების კონტროლს და სტატუსის შეჩერების/შეწყვეტის საფუძვლების არსებობის გამოვლენას.

რეკომენდაცია N 9
საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს
საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სსიპ – შემოსავლების სამსახურს

კანონმდებლობით გათვალისწინებული საგადასახადო შეღავათების მაღალმთიან დასახლებებში სამეწარმეო საქმიანობის განვითარებაზე გავლენის შეფასების მიზნით, საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრომ საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სსიპ – შემოსავლების სამსახურის ჩართულობით ზუსტად განსაზღვროს სამეწარმეო საქმიანობის მხარდაჭერის ამოცანის[4] საბაზისო და მიზნობრივი მაჩვენებლები, რათა შესრულების ინდიკატორები გახდეს მაქსიმალურად რეალური, გაზომვადი და ზუსტი.

---

3 იხ. დანართი N3.

4 საქართველოს მაღალმთიანი დასახლებების განვითარების 2019-2023 წლების სტრატეგიის მე-3 ამოცანა.

1. შესავალი

1.1 აუდიტის მოტივაცია

ქვეყნის მდგრადი განვითარებისთვის, მნიშვნელოვანია ქვეყნის ტერიტორიის თანაბარი სოციალურ-ეკონომიკური და დემოგრაფიული განვითარების უზრუნველყოფა. საქართველოში მაღალმთიანი დასახლებების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარებისთვის არაერთი პროექტი ხორციელდება, რაშიც მნიშვნელოვანი ფინანსური რესურსი იხარჯება.

2012 წელს ქალაქ რიო-დე-ჟანეიროში (ბრაზილია) გამართულ მდგრად განვითარებასთან დაკავშირებულ გაერთიანებული ერების კონფერენციაზე, საერთაშორისო ორგანიზაციებმა აღიარეს მთის განვითარებისათვის განსაკუთრებული პოლიტიკის გატარების საჭიროება. ეს ვალდებულება გამყარდა შემაჯამებელი დეკლარაციის მიღებით. საქართველოს მთავრობა მიერთებულია „რიო + 20“-ის დეკლარაციას[5] – „მომავალი, რომელიც გვინდა“ და შესაბამისად, აღებული აქვს მთის რეგიონების მდგრადი განვითარების ვალდებულება საერთაშორისო დონეზე.

საქართველოს მაღალმთიანი რეგიონები, გეოგრაფიული თუ სხვა ფაქტორების გამო, მრავალი სახის სოციალური და ეკონომიკური გამოწვევის წინაშე დგანან სწრაფად განვითარებად ურბანულ სივრცეებთან შედარებით, ვინაიდან რთულია აღნიშნული არეალების ჩართვა ქვეყნის საერთო სოციალურ-ეკონომიკური კეთილდღეობის შექმნის პროცესში.

გამოწვევად რჩება დასახლებული პუნქტების მუნიციპალურ თუ რეგიონულ ცენტრებსა და სატრანსპორტო კვანძებთან დამაკავშირებელი გზების გაუმართაობა, არსებული ინფრასტრუქტურა, ინტერნეტინფრასტრუქტურის არასათანადო დონეზე განვითარება, შესაბამისი ცოდნის არქონა და მაღალტექნოლოგიურ სამედიცინო ცენტრებთან სიშორე. აქედან გამომდინარე, შეზღუდულია ადგილობრივი მოსახლეობის ხელმისაწვდომობა საჯარო და კერძო სექტორის, ასევე ჯანდაცვის ცალკეულ სერვისზე, დაბალია ელექტრონული სერვისებით სარგებლობის მაჩვენებელი.

აღნიშნული განაპირობებს მაღალმთიანი დასახლებებიდან მოსახლეობის, განსაკუთრებით, ახალგაზრდების მიგრაციას განათლების მიღების, დასაქმების ან საცხოვრებელი პირობების გაუმჯობესების მიზნით, რაც, შესაბამისად, უარყოფით დემოგრაფიულ პროცესებს იწვევს. მაღალმთიანი სოფლებიდან მაცხოვრებლები შესაბამისი მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციულ და ტურისტულ ცენტრებში ან საქართველოს დიდ ქალაქებში გადადიან.

მაღალმთიან დასახლებათა უმეტესობაში შესამჩნევია მოსახლეობის დაბერება და დემოგრაფიული ტვირთის[6] ზრდა.

---

5 2012 წლის N 66/288.

6 დემოგრაფიული ტვირთი - ბავშვებისა და ასაკოვანი მოსახლეობის (არასამუშაო ასაკის პოპულაციის) ფარდობა 1000 სულ აქტიური შრომისუნარიანი ასაკის მოსახლეობასთან.

ცხრილი N1. მოსახლეობის რიცხოვნობა თვითმმართველი ერთეულების[7] მიხედვით (2014-2022 წლები) – ათასი კაცი

მუნიციპალიტეტები	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
ქედა	16,7	16,8	16,8	16,8	16,8	16,8	16,7	16,6	16,5
შუახევი	15,2	15,1	15,1	15,1	15,1	15,0	14,9	14,8	14,8
ხულო	24,0	24,5	25,0	25,5	25,9	26,3	26,6	26,8	27,6
ყაზბეგი	3,9	3,8	3,8	3,8	3,8	3,8	3,8	3,8	3,8
ამბროლაური	9,1	9,0	8,8	10,7	10,6	10,5	10,4	10,2	10,1
ლენტეხი	4,5	4,4	4,3	4,2	4,2	4,1	4,0	3,9	3,8
ონი	6,2	6,1	6,0	5,9	5,8	5,7	5,6	5,4	5,4
ცაგერი	10,3	10,0	9,7	9,4	9,1	8,8	8,5	8,1	7,7
მესტია	9,5	9,5	9,5	9,5	9,5	9,4	9,4	9,4	9,3
ახალქალაქი	44,8	44,2	43,5	42,9	42,3	41,5	41,0	40,1	39,4
ნინოწმინდა	24,0	23,1	22,2	21,5	20,6	19,6	18,9	17,9	17,0
წალკა	18,9	19,1	19,2	19,3	19,4	19,5	19,7	19,6	20,0
სულ	187,1	185,6	183,9	184,6	183,1	181,0	179,5	176,6	175,4

ზემოაღნიშნული საკითხის მნიშვნელობიდან გამომდინარე, აუდიტის სამსახურმა მიზანშეწონილად მიიჩნია ჩაეტარებინა მაღალმთიანი დასახლებების განვითარების ეფექტიანობის აუდიტი, რათა შეეფასებინა მთავრობის მიერ განხორციელებული ღონისძიებების, კერძოდ, შექმნილი წინაპირობების გავლენა მაღალმთიანი დასახლებების სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებაზე.

1.2 აუდიტის მიზანი და ძირითადი კითხვები

აუდიტის მიზანია შეფასდეს, მთავრობის მიერ მაღალმთიანი დასახლებების განვითარების და მაღალმთიან რეგიონებში მცხოვრებ პირთა სოციალური-ეკონომიკური პრობლემების გადაჭრის მიზნით, შექმნილი წინაპირობების ეფექტიანობა.

აუდიტის მიზნიდან გამომდინარე, აუდიტის კითხვებად განისაზღვრა:

- რა მსჯელობებს დაეყრდნო მაღალმთიანი დასახლებების განვითარების სტრატეგიული ხედვა?
- რამდენად ქმედითია მაღალმთიან დასახლებებში მუდმივად მცხოვრები პირების მონიტორინგი?
- რამდენად ქმედითია მაღალმთიან დასახლებებში არსებული საწარმოების სტატუსის მონიტორინგი?
- რამდენად შექმნა კანონმდებლობით გათვალისწინებულმა საგადასახადო შეღავათებმა მაღალმთიან დასახლებებში სამეწარმეო საქმიანობის განვითარების წინაპირობები?

ზემოაღნიშნული კითხვების საპასუხოდ, აუდიტის ქვეთემებად განისაზღვრა:

7 საქსტატის მონაცემები - „დემოგრაფიული ვითარება საქართველოში (2022)“. ცხრილში წარმოდგენილია მხოლოდ ის მუნიციპალიტეტები, რომელთა ადმინისტრაციულ საზღვრებში მდებარე ყველა დასახლებას მინიჭებული აქვს მაღალმთიანი დასახლების სტატუსი.

1. მაღალმთიანი დასახლებების განვითარების სტრატეგიული ხედვის შემუშავება.
2. მაღალმთიანი დასახლებისთვის სტატუსის მინიჭება.
3. მაღალმთიან დასახლებაში მუდმივად მცხოვრები პირის სტატუსის მინიჭება, შეწყვეტა, შეჩერება, აღდგენა და მონიტორინგი.
4. მაღალმთიანი დასახლების საწარმოს სტატუსის მინიჭება, შეჩერება, შეწყვეტა და მონიტორინგი.
5. საგადასახადო შეღავათების გავლენა მაღალმთიან დასახლებებში სამეწარმეო საქმიანობის განვითარებაზე.

1.3 შეფასების კრიტერიუმები

აუდიტის საგნის შეფასების კრიტერიუმად აუდიტის ჯგუფმა გამოიყენა საქართველოს კანონმდებლობა, სტრატეგიული დოკუმენტები და საერთაშორისო კარგი პრაქტიკის მაგალითები:

- **„მაღალმთიანი რეგიონების განვითარების შესახებ“ საქართველოს კანონის** მიზანია საქართველოს კონსტიტუციით გარანტირებული მაღალმთიანი რეგიონების სოციალურ-ეკონომიკური პროგრესის სტიმულირებისათვის შეღავათების განსაზღვრა, რომლებიც უზრუნველყოფს მაღალმთიან რეგიონებში მცხოვრებ პირთა კეთილდღეობას, ცხოვრების დონის ამაღლებას, დასაქმების ხელშეწყობას, სოციალური და ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესებას. კანონით რეგულირდება მაღალმთიანი დასახლების სტატუსთან და ფიზიკური პირისთვის მაღალმთიან დასახლებაში მუდმივად მცხოვრები პირის სტატუსის ადმინისტრირებასთან დაკავშირებული საკითხები.
- **საქართველოს მაღალმთიანი დასახლებების განვითარების 2019-2023 წლების სტრატეგია** მიზნად ისახავს საქართველოს რეგიონების მდგრადი განვითარების სტრატეგიული ხედვის ჩამოყალიბებას, ესწრაფვის საქართველოს მოქალაქეებისთვის თანასწორი შესაძლებლობების გაჩენას, ცხოვრების დონის გაუმჯობესებას, საერთო კეთილდღეობის ამაღლებასა და ქვეყნის ტერიტორიის თანაბარი სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების უზრუნველყოფას. დასახული ხედვის მისაღწევად განსაზღვრულია 3 მიზანი და 13 ამოცანა.
- **მთიანი რეგიონების ევროპული ასოციაციის მიერ ჩატარებული კვლევები.** კვლევა[8] ხაზს უსვამს მაღალმთიანი რეგიონების განვითარების ხედვის ჩამოყალიბებამდე და მიზნობრივი პროგრამების დაგეგმვამდე მაღალმთიან დასახლებებში არსებული გამოწვევების და განვითარების პოტენციალის შესწავლის აუცილებლობას. ამასთანავე მნიშვნელოვანია, რომ ცალკეული რეგიონის მაღალმთიანი დასახლებების განვითარების სტრატეგია შემუშავდეს ადგილობრივი კონტექსტის/თავისებურებების გათვალიწინებით და დაინტერესებულ მხარეთა[9] აქტიური ჩართულობით.
  კვლევის[10] მიზანს წარმოადგენდა ევროპის ოცზე მეტი ქვეყნის მაღალმთიან დასახლებებში მცხოვრები ახალგაზრდების პრობლემების იდენტიფიცირება, სამომავლოდ მათ საჭიროებებზე უფრო მეტად მორგებული პროგრამების დაგეგმვის და მათთვის მიმზიდველი გარემოს შექმნის მიზნით.

---

8 PADIMA (Policies Against Depopulation In Mountain Areas - მაღალმთიანი დასახლებების მოსახლეობისგან დაცლის საწინააღმდეგო პოლიტიკა) პროექტის ფარგლებში ჩატარებული კვლევა - Strategies to increase the attractiveness of mountain areas: how to approach depopulation in an integrated manner? (მაღალმთიანი რეგიონების მიმზიდველობის გაზრდის სტრატეგიები: როგორ მივუდგეთ კომპლექსურად დეპოპულაციის პრობლემას?).

9 მათ შორის, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულები და მოსახლეობა.

10 Being young in a mountain area. Mountain youth's needs in 2022 and aspirations for the future.

- **„მაღალმთიან დასახლებაში მუდმივად მცხოვრები პირის სტატუსის მინიჭების, შეწყვეტის, შეჩერებისა და აღდგენის წესის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 19 ნოემბრის N591 დადგენილება** განსაზღვრავს სტატუსის მინიჭების მიზნით, განცხადების წარდგენასთან, განხილვასა და გადაწყვეტილების მიღებასთან დაკავშირებულ საკითხებს, სტატუსის შეწყვეტის, შეჩერებისა და აღდგენის პირობებსა და წესს.
- **„მაღალმთიანი დასახლების საწარმოს სტატუსის მინიჭების, შეჩერებისა და შეწყვეტის წესის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 18 დეკემბრის N633 დადგენილება** განსაზღვრავს სტატუსის მქონე მეწარმე სუბიექტების ვალდებულებებს, სტატუსის მინიჭების, შეჩერების, შეწყვეტის პირობებს და საფუძვლებს.

1.4 აუდიტის მასშტაბი და მეთოდოლოგია

აუდიტის მიზნებიდან გამომდინარე, აუდიტის ობიექტებად განისაზღვრა:

- **საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო,** როგორც მაღალმთიანი დასახლებების განვითარების სტრატეგიის/სამოქმედო გეგმის განხორციელების კოორდინირებასა და მუნიციპალიტეტებისთვის დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელების ზედამხედველობაზე პასუხისმგებელი სახელმწიფო უწყება.
- **საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო,** როგორც მეწარმე სუბიექტისათვის მაღალმთიანი დასახლების საწარმოს სტატუსის მინიჭებასთან, შეჩერებასა და შეწყვეტასთან დაკავშირებული ადმინისტრაციული წარმოების წარმართვაზე პასუხისმგებელი უწყება.

აუდიტი მოიცავს 2019 წლიდან 2022 წლის ჩათვლით პერიოდს. ანალიტიკური მიზნებისთვის, ასევე ანგარიშის დასკვნების ფორმულირებისას, გამოყენებულია აუდიტის წინა და მომდევნო პერიოდების ინფორმაცია.

საკითხების შესასწავლად აუდიტის ჯგუფმა გამოიყენა შემდეგი მეთოდები:

- სამართლებრივი ბაზის და მარეგულირებელი ნორმების ანალიზი;
- დოკუმენტური და სტატისტიკური ინფორმაციის ანალიზი;
- მონაცემთა ბაზების ანალიზი;
- საერთაშორისო პრაქტიკის და კვლევების გაცნობა;
- ინტერვიუები აუდიტის ობიექტებთან და დაინტერესებულ მხარეებთან.

აუდიტის კითხვებზე პასუხის გასაცემად განხორციელდა შემდეგი პროცედურები:

1. რა მსჯელობებს დაეყრდნო მაღალმთიანი დასახლებების განვითარების სტრატეგიული ხედვა?

მაღალმთიანი დასახლებების განვითარების ხედვის ფორმირების პროცესის შესწავლის, აგრეთვე სტრატეგიის და სამოქმედო გეგმის შემუშავებაში ადგილობრივი თვითმმართველობის ჩართულობის დონის განსაზღვრის მიზნით, ჩატარდა ინტერვიუები და განხორციელდა წერილობითი კომუნიკაცია სამინისტროსთან და შერჩეულ მუნიციპალიტეტებთან.[11]

11 წალკის, ნინოწმინდის, ამბროლაურის, ონის, დუშეთის, ქედის, ახმეტის, ჩოხატაურის, ახალქალაქის, ყაზბეგის, ცაგერის, ჭიათურის, ხულოს, ლენტეხის, შუახევის მუნიციპალიტეტები.

გაანალიზდა მაღალმთიანი დასახლებების განვითარების პოლიტიკის შემუშავების კუთხით არსებული საერთაშორისო პრაქტიკა. სტრატეგიის და სამოქმედო გეგმის განხორციელების მიმდინარეობის შეფასების მიზნით, აუდიტის ჯგუფმა შეისწავლა სამინისტროს სამოქმედო გეგმის შესრულების ანგარიშები.

2. რამდენად ქმედითია მაღალმთიან დასახლებებში მუდმივად მცხოვრები პირების მონიტორინგი?

მაღალმთიან დასახლებებში მუდმივად მცხოვრები პირების სტატუსის მინიჭების/შეწყვეტის/შეჩერების/აღდგენის და მონიტორინგის პროცესი გაანალიზებულია 10 მუნიციპალიტეტის მაგალითზე.[12] შესაბამისი პასუხისმგებელი უწყებების წარმომადგენლებთან აუდიტის ჯგუფმა განიხილა მაღალმთიან დასახლებაში მუდმივად მცხოვრები პირის სტატუსის ადმინისტრირების პროცესები, ასევე გაანალიზდა:

- მაღალმთიან დასახლებაში მუდმივად მცხოვრებ პირთა რეესტრი;
- მუნიციპალიტეტების მიერ 2019-2022 წლებში ჩატარებული მონიტორინგის შედეგების შემაჯამებელი ანგარიშები;
- სამინისტროს მიერ 2019-2022 წლებში მომზადებული „ფიზიკური პირისთვის მაღალმთიან დასახლებაში მუდმივად მცხოვრები პირის სტატუსის მინიჭების, შეწყვეტის, შეჩერების, აღდგენის საკითხზე მუნიციპალიტეტისათვის დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელებაზე დარგობრივი ზედამხედველობის ანგარიშები.

სტატუსის მქონე სტუდენტების გამოვლენის მიზნით, განათლების სამინისტროს მიერ მოწოდებული ბაზა (2019-2022 წლებში უმაღლეს სასწავლებლებში ჩარიცხულ სტუდენტთა სია, რომლებიც ბოლო 3 სასწავლო წლის განმავლობაში სრულად სწავლობდნენ მაღალმთიან დასახლებაში) შევადარეთ რეესტრის მონაცემებს.

3. რამდენად ქმედითია მაღალმთიან დასახლებებში არსებული საწარმოების სტატუსის მონიტორინგი?

მაღალმთიანი დასახლების საწარმოს სტატუსის მინიჭების/შეჩერების/შეწყვეტის და მონიტორინგის საკითხი განვიხილეთ სსიპ – შემოსავლების სამსახურის წარმომადგენლებთან. გაანალიზდა საწარმოს სტატუსის მინიჭებასთან დაკავშირებული საქმისწარმოების მასალები.

4. რამდენად შექმნა კანონმდებლობით გათვალისწინებულმა საგადასახადო შეღავათებმა მაღალმთიან დასახლებებში სამეწარმეო საქმიანობის განვითარების წინაპირობები?

შემოსავლების სამსახურიდან გამოვითხოვეთ და გავაანალიზეთ მაღალმთიანი დასახლების საწარმოს სტატუსის მქონე მეწარმეთა რეესტრის მონაცემები, ინფორმაცია მაღალმთიან საწარმოებში 2019-2022 წლებში დასაქმებული პირების რაოდენობის შესახებ. აუდიტის ჯგუფმა არსებულ მონაცემებზე დაყრდნობით, გამოთვალა რეგიონების მიხედვით დამსაქმებელ საწარმოთა და დასაქმებულთა საშუალო რიცხოვნობა, ასევე – საწარმოების რამდენ პროცენტს ჰყავს დასაქმებულები და შეაფასა აღნიშნული მაჩვენებლების დინამიკა.

სამეწარმეო საქმიანობის განვითარებაზე საგადასახადო შეღავათების გავლენის შესაფასებლად, გამოვითხოვეთ ინფორმაცია საწარმოთა ბრუნვების და გამოშვებული პროდუქციის რაოდენობის შესახებ.

12 ჩოხატაურის, ქედის, ამბროლაურის, ჭიათურის, მესტიის, წალკის, ახმეტის, ხაშურის, დუშეთის და ახალქალაქის მუნიციპალიტეტები.

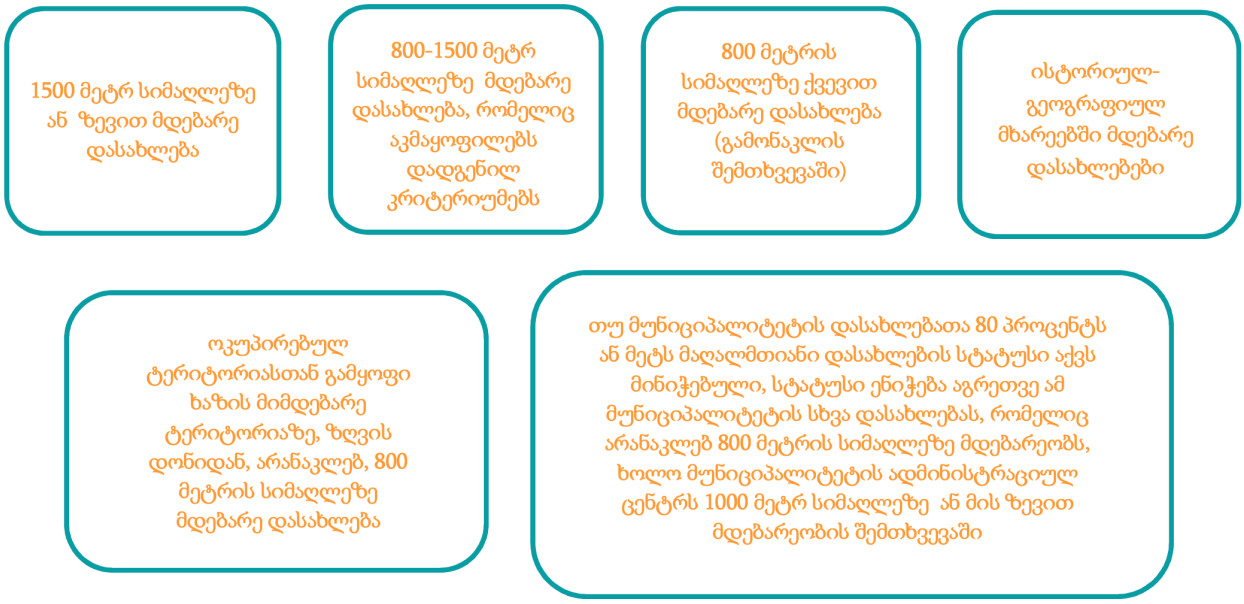
2. ზოგადი ინფორმაცია

„მაღალმთიანი რეგიონების განვითარების შესახებ“ საქართველოს კანონი

2015 წელს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო კანონი „მაღალმთიანი რეგიონების განვითარების შესახებ“. კანონის მიზანია საქართველოს კონსტიტუციით გარანტირებული მაღალმთიანი რეგიონების სოციალურ-ეკონომიკური პროგრესის სტიმულირებისათვის შეღავათების განსაზღვრა, რომლებიც უზრუნველყოფს მაღალმთიან რეგიონებში მცხოვრებ პირთა კეთილდღეობას, ცხოვრების დონის ამაღლებას, დასაქმების ხელშეწყობას, სოციალური და ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესებას.

მაღალმთიანი დასახლებები

სქემა N1. მაღალმთიანი დასახლების სტატუსის მინიჭების პირობები



საქართველოს მთავრობის დადგენილებით დამტკიცებულ ნუსხაში შეტანილი დასახლების სტატუსი არ გადაიხედება ნუსხაში მისი შეტანიდან 10 წლის განმავლობაში.[13]

2023 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით ნუსხაში შეტანილია 44 მუნიციპალიტეტის 1801 დასახლება. მაღალმთიანი დასახლების სტატუსი მინიჭებული აქვს ქედის, შუახევის, ხულოს, ყაზბეგის, ამბროლაურის, ლენტეხის, ონის, ცაგერის, მესტიის, ახალქალაქის, ნინოწმინდის და წალკის მუნიციპალიტეტების ადმინისტრაციულ საზღვრებში მდებარე ყველა დასახლებას.

ქვემოთ მოცემულ ცხრილში წარმოდგენილია შესაბამისი საფუძვლით ნუსხაში შეტანილი დასახლებები რეგიონების მიხედვით.

13 საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 30 დეკემბრის N671 დადგენილება „მაღალმთიან დასახლებათა ნუსხის დამტკიცების შესახებ“, მუხლი 2.

ცხრილი N2. ნუსხაში შეტანილი დასახლებები რეგიონების მიხედვით

რეგიონი	ნუსხაში შეტანილი დასახლებები	1500 მ-ზე მაღლა მდებარე დასახლებები	ისტორიულ-გეოგრაფიულ მხარეში მდებარე დასახლებები[14]	დასახლებები, რომლებიც აკმაყოფილებენ დადგენილ კრიტერიუმებს	გამყოფ ხაზთან მდებარე დასახლებები	ნუსხაში შეტანილია სხვა საფუძვლით[15]
მცხეთა-მთიანეთი	434	5	240	153	8	28
რაჭა-ლეჩხუმი და ქვემო სვანეთი	255	-	255	-	-	-
სამცხე-ჯავახეთი	225	122	-	101	-	2
აჭარა	215	-	212	3	-	-
ქვემო ქართლი	173	52	-	112	-	9
სამეგრელო-ზემო სვანეთი	158	-	158	-	-	-
შიდა ქართლი	157	15	-	131	11	-
კახეთი	115	-	73	42	-	-
იმერეთი	64	-	10	54	-	-
გურია	5	2	0	3	-	-
სულ	1801	196	948	599	19	39

მაღალმთიანი დასახლების სტატუსის მინიჭების პროცესი

დასახლებას მაღალმთიანი დასახლების სტატუსი ენიჭება მაღალმთიან დასახლებათა ნუსხაში შეტანის ფორმით.

სქემა N2. მაღალმთიანი დასახლების სტატუსის მინიჭების პროცესი

14 ზღვის დონიდან შესაბამის სიმაღლეზე მდებარეობის მიუხედავად, მაღალმთიანი დასახლების სტატუსი ენიჭებათ საქართველოს შემდეგ ისტორიულ-გეოგრაფიულ მხარეებში მდებარე დასახლებებს: ხევი, მთიულეთი, პანკისის ხეობა, მაღალმთიანი აჭარა, გუდამაყრის ხეობა, ფშავ-ხევსურეთი, თუშეთი, ზემო სვანეთი, ქვემო სვანეთი, ლეჩხუმი, რაჭა.

15 თუ მუნიციპალიტეტის დასახლებათა 80 პროცენტს ან მეტს მაღალმთიანი დასახლების სტატუსი აქვს მინიჭებული, სტატუსი ენიჭება აგრეთვე ამ მუნიციპალიტეტის სხვა დასახლებას, რომელიც არანაკლებ 800 მეტრის სიმაღლეზე მდებარეობს, ხოლო მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციულ ცენტრს - 1000 მეტრ სიმაღლეზე ან მის ზევით მდებარეობის შემთხვევაში.

სსიპ – სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტოსა და მუნიციპალიტეტებს შორის ინფორმაციის გაცვლა

მაღალმთიან დასახლებაში მუდმივად მცხოვრებ პირთა რეესტრს აწარმოებს სსიპ – სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტო, ხოლო სტატუსის მართვას ახორციელებენ მუნიციპალიტეტები. სსიპ – სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტოს და მუნიციპალიტეტებს შორის ინფორმაციის გაცვლა ხორციელდება მუნიციპალური მართვის სისტემის[16] მეშვეობით, რომელიც 2016 წელს, ადგილობრივ თვითმმართველობებში ელექტრონული მმართველობის დანერგვის პროექტის ფარგლებში, შეიქმნა სააგენტოს მიერ. აღნიშნულ სისტემას მუნიციპალიტეტები იყენებდნენ აქტუალურ მუნიციპალურ სერვისებზე მოსახლეობის მოთხოვნების ელექტრონულად აღრიცხვისა და გადაწყვეტილების მიღების პროცესის ავტომატიზაციისთვის. მუნიციპალური მართვის სისტემა, სხვადასხვა მოდულთან ერთად, მოიცავდა მაღალმთიანი სერვისების მართვის მოდულს, რომლის საშუალებით ხორციელდებოდა მაღალმთიან დასახლებაში მუდმივად მცხოვრებ პირთა სტატუსის მინიჭების, შეჩერების, შეწყვეტისა და აღდგენის სერვისებთან დაკავშირებული ელექტრონული საქმისწარმოება.

2019 წლიდან სსიპ – საქართველოს მუნიციპალური განვითარების ფონდსა და ა(ა)იპ – მუნიციპალური სერვისების განვითარების სააგენტოს შორის გაფორმებული ხელშეკრულების საფუძველზე, ა(ა)იპ – მუნიციპალური სერვისების განვითარების სააგენტომ, 63 მუნიციპალიტეტში განახორციელა ელექტრონული მმართველობის ერთიანი სისტემების დანერგვა და განვითარება. პროექტის ფარგლებში მუნიციპალიტეტებში დაინერგა 17 ელექტრონული მოდული, მათ შორის, მმს-ის მაღალმთანი სერვისების მართვის მოდული, რომელიც სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტოსგან გადაეცა მუნიციპალური სერვისების განვითარების სააგენტოს. ა(ა)იპ – მუნიციპალური სერვისების განვითარების სააგენტო პასუხისმეგებლია მმს-ის გამართულად მუშაობასა და მის ტექნიკურ უზრუნველყოფაზე.

სქემა N3. მაღალმთიან დასახლებაში მუდმივად მცხოვრებ პირთა რეესტრში ინფორმაციის ასახვის პროცესი

- სსგს, წინა დღეს დაფიქსირებული, მუდმივად მცხოვრები პირის სტატუსის მქონე პირების გარდაცვალების, მოქალაქეობის დაკარგვის, მაღალმთიან დასახლებაში რეგისტრაციიდან მოხსნის შემთხვევების შესახებ ინფორმაციას მმს-ის საშუალებით აწვდის მუნიციპალიტეტს.
- მუნიციპალიტეტის გამგებელი/მერი 5 სამუშაო დღის ვადაში იღებს გადაწყვეტილებას პირისთვის სტატუსის შეწყვეტის თაობაზე და შესაბამის ბრძანებას, გამოცემიდან 5 დღის ვადაში უგზავნის სააგენტოს.
- მუნიციპალიტეტიდან მიღებული ინფორმაცია რეესტრში ასახვამდე გადის სააგენტოს მხრიდან ავტომატურ ვალიდაციას, რომლის დროსაც მოწმდება ინფორმაციის რეესტრში ასახვის შესაძლებლობა, რეესტრის წარმოების ლოგიკის გათვალისწინებით. ვალიდაციის შედეგის შესახებ შეტყობინება სისტემის მეშვეობით უბრუნდება მუნიციპალიტეტს.
- ვალიდაციის წარმატებით დასრულების შემთხვევაში, ინფორმაცია აისახება მაღალმთიან დასახლებაში მუდმივად მცხოვრებ პირთა რეესტრში, რის შესახებაც ავტომატურად ეცნობება მუნიციპალიტეტს.

16 მმს (MMS) - Municipal Management System.

მუდმივად მცხოვრები პირის სტატუსის შეწყვეტის და შეჩერების საფუძვლები

მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად,[17] მაღალმთიან დასახლებაში მუდმივად მცხოვრები პირის სტატუსის შეწყვეტის და შეჩერების საფუძვლებია:

სტატუსის შეწყვეტის საფუძვლები

- პირის გარდაცვალება;
- რეგისტრაციის მისამართის შეცვლა (გარდა აღნიშნული პირის სხვა მაღალმთიან დასახლებაში რეგისტრაციის შემთხვევისა);
- მაღალმთიანი დასახლების დატოვება, თუ ეს იწვევს ფაქტობრივად ცხოვრების დადგენილი ვადების დარღვევას, გარდა იმ შემთხვევებისა, როდესაც პირმა, მკურნალობის ან სამხედრო სავალდებულო სამსახურის მოხდის მიზნით, გარკვეული ვადით დატოვა დასახლება;
- საქართველოს მოქალაქეობის დაკარგა;
- შესაბამისი მაღალმთიანი დასახლების ამოღება საქართველოს მთავრობის მიერ დამტკიცებული მაღალმთიან დასახლებათა ნუსხიდან.

სტატუსის შეჩერების საფუძვლები

- პირის მიერ მაღალმთიანი დასახლების უმაღლესი ან პროფესიული განათლების მიღების მიზნით დატოვება, თუ ეს იწვევს ფაქტობრივად ცხოვრების დადგენილი ვადების დარღვევას. პირს სტატუსი არ უჩერდება, თუ საგანმანათლებლო დაწესებულება, რომლის უმაღლეს ან პროფესიულ საგანმანათლებლო პროგრამაზეც ჩაირიცხა, მდებარეობს მაღალმთიან დასახლებაში;
- პირისთვის სასამართლოს მიერ სასჯელის სახით თავისუფლების აღკვეთა.

სოციალური და საგადასახადო შეღავათები

მაღალმთიან დასახლებებში მუდმივად მცხოვრები პირის[18] და მაღალმთიანი საწარმოს სტატუსის მინიჭება ხდება კანონით დადგენილი კრიტერიუმებით და მათზე ვრცელდება სოციალური და საგადასახადო შეღავათები.

---

17 საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 19 ნოემბრის N591 დადგენილება „მაღალმთიან დასახლებაში მუდმივად მცხოვრები პირის სტატუსის მინიჭების, შეწყვეტის, შეჩერებისა და აღდგენის წესის დამტკიცების შესახებ“, მე-10 და მე-11 მუხლები.

18 მაღალმთიან დასახლებაში მუდმივად მცხოვრები პირი - მაღალმთიან დასახლებაში რეგისტრირებული და ფაქტობრივად მცხოვრები საქართველოს მოქალაქე, რომელსაც საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით მინიჭებული აქვს მაღალმთიან დასახლებაში მუდმივად მცხოვრები პირის სტატუსი. „მაღალმთიან დასახლებაში მუდმივად მცხოვრები პირის სტატუსის მინიჭების, შეწყვეტის/შეჩერებისა და აღდგენის წესის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 19 ნოემბრის N591 დადგენილების მე-3 მუხლის თანახმად, ფიზიკურ პირს სტატუსი ენიჭება, თუ იგი აკმაყოფილებს შემდეგ კრიტერიუმებს:

არის საქართველოს მოქალაქე;

რეგისტრირებულია მაღალმთიან დასახლებაში;

ყოველი კალენდარული წლის განმავლობაში, ჯამში - 9 თვის ან 9 თვეზე მეტი ვადით, ფაქტობრივად ცხოვრობს მაღალმთიან დასახლებაში.

სოციალური შეღავათები

სქემა N4. სოციალური შეღავათები[19] მაღალმთიან დასახლებაში მუდმივად მცხოვრები პირებისთვის

დანამატი სახელმწიფო პენსიაზე

- ყოველთვიური დანამატი სახელმწიფო პენსიის არანაკლებ 20 პროცენტის ოდენობით.

დანამატი სოციალურ პაკეტზე

- ყოველთვიური დანამატი სოციალური პაკეტის 20 პროცენტის ოდენობით.

ფულადი დახმარება შვილის შეძენის შემთხვევაში

- პირველი ბავშვისა და მეორე ბავშვისათვის, რომელთა ერთ-ერთი მშობელი არის მაღალმთიან დასახლებაში მუდმივად მცხოვრები პირი, 1 წლის განმავლობაში ყოველთვიური ფულადი დახმარება - არანაკლებ 100 ლარის ოდენობით, ხოლო მესამე ბავშვისა და ყოველი შემდგომი ბავშვისათვის - 2 წლის განმავლობაში, არანაკლებ 200 ლარისა.

დანამატის ადმინისტრირების კომპეტენტური ორგანოა საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს სახელმწიფო კონტროლს დაქვემდებარებული სსიპ – სოციალური მომსახურების სააგენტო, რომელიც ახდენს დანამატის დანიშვნას, მისი გაცემის ორგანიზებას, შეჩერებას, განახლებას, შეწყვეტას და გადაანგარიშებას, აგრეთვე დანამატის მიღებასთან დაკავშირებული სხვა ურთიერთობების რეგულირებას.

სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტო, დანამატის ადმინისტრირების მიზნით, სსიპ – სოციალური მომსახურების სააგენტოს (თვეში ერთხელ – მონაცემთა ბაზის სახით, ასევე – დროის რეალურ რეჟიმში) გაფორმებული ხელშეკრულებების ფარგლებში აწვდის რეესტრში არსებულ მონაცემებს.

ცხრილი N3. ინფორმაცია 2019-2022 წლებში გაცემული სოციალური შეღავათების შესახებ

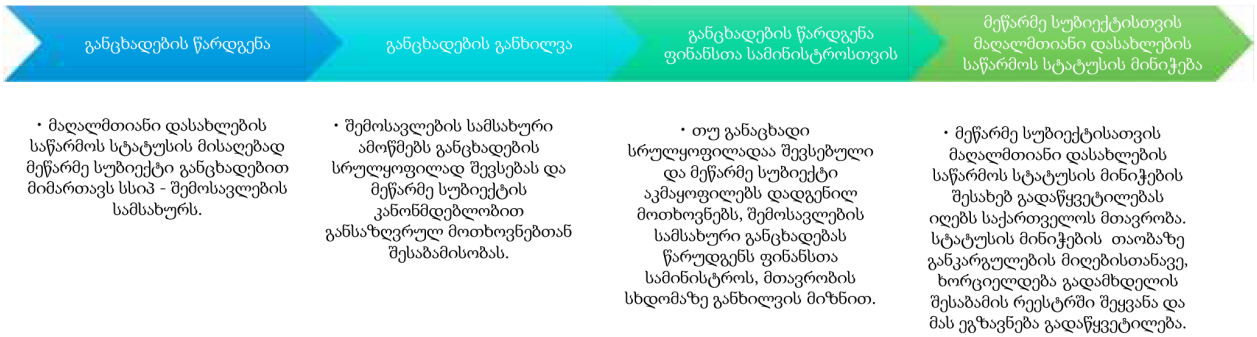
დანამატის/ დახმარების სახეობა	2019		2020		2021		2022	
	რაოდენობა	თანხა	რაოდენობა	თანხა	რაოდენობა	თანხა	რაოდენობა	თანხა
დანამატი პენსიაზე	74,388	33,642,220	79,164	39,975,041	83,025	48,774,165	84,878	53,807,470
დანამატი სოციალურ პაკეტზე	15,027	4,278,588	15,632	5,029,461	16,297	5,494,271	16,694	5,916,066
ფულადი დახმარება პირველ და მეორე ბავშვზე	5,361	3,282,800	5,161	3,049,300	5,353	3,280,400	5,124	3,013,200
ფულადი დახმარება მესამე და შემდეგ ბავშვზე	2,662	4,355,100	2,818	4,503,000	3,040	4,929,950	3,019	4,981,400
სულ		45,558,708		52, 556,802		62,478,786		67,718,136

19 საქართველოს კანონი „მაღალმთიანი რეგიონების განვითარების შესახებ“, მუხლი 4.

მაღალმთიანი დასახლების საწარმოს სტატუსი

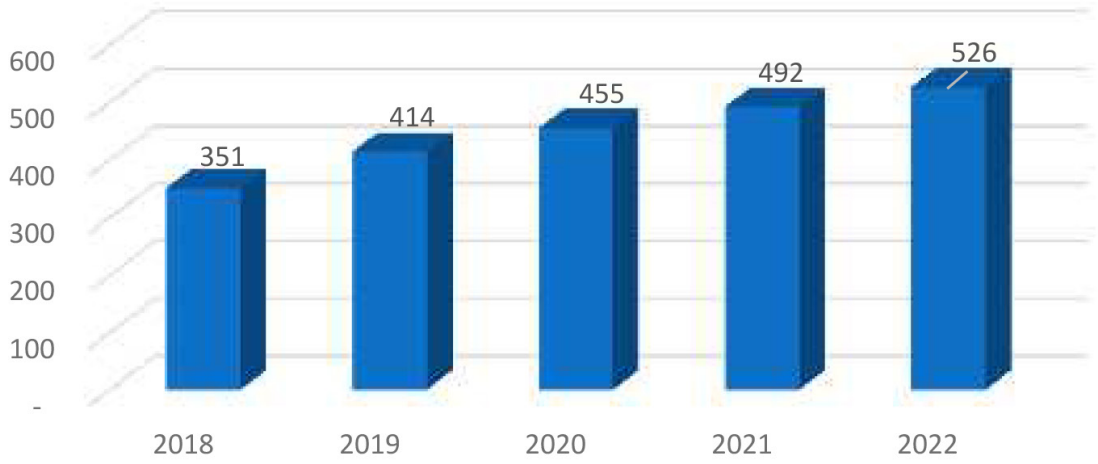
მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად,[20] მეწარმე სუბიექტს[21] მაღალმთიანი დასახლების საწარმოს სტატუსს ანიჭებს საქართველოს მთავრობა, საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს წარდგინებით.

სქემა N5. მაღალმთიანი დასახლების საწარმოს სტატუსის მინიჭების პროცესი



მეწარმე სუბიექტი, რომელსაც მინიჭებული აქვს მაღალმთიანი დასახლების საწარმოს სტატუსი, ვალდებულია, საქმიანობას ახორციელებდეს მხოლოდ შესაბამისი მაღალმთიანი დასახლების ტერიტორიაზე. თუ პირი მის მიერ მაღალმთიანი დასახლების ტერიტორიაზე წარმოებული ან გადამუშავებული პროდუქციის მიწოდებას ახორციელებს მაღალმთიანი დასახლების ტერიტორიის გარეთ, მისი საქმიანობის ადგილად ასევე განიხილება მაღალმთიანი დასახლების ტერიტორია.

გრაფიკი N1. ინფორმაცია მაღალმთიანი დასახლების საწარმოს სტატუსის მქონე მეწარმეთა რაოდენობის შესახებ შესაბამისი წლის მდგომარეობით[22]



20 საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 18 დეკემბრის N633 დადგენილება „მაღალმთიანი დასახლების საწარმოს სტატუსის მინიჭების, შეჩერებისა და შეწყვეტის წესის დამტკიცების შესახებ“, მუხლი 1, პუნქტი 1.

21 საქართველოს საგადასახადო კოდექსით გათვალისწინებული საწარმო/მეწარმე ფიზიკური პირი.

22 საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სსიპ - შემოსავლების სამსახურის ინფორმაცია.

საგადასახადო შეღავათები

მეწარმე სუბიექტი, რომელსაც, საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად, მინიჭებული აქვს მაღალმთიანი დასახლების საწარმოს სტატუსი, საქართველოს საგადასახადო კოდექსით[23] განსაზღვრული ვადითა და წესით თავისუფლდება გადასახადებისაგან.

- **საშემოსავლო გადასახადისგან თავისუფლდება:** მაღალმთიანი დასახლების საწარმოს სტატუსის მქონე მეწარმე ფიზიკური პირის მიერ მაღალმთიანი დასახლების საწარმოს სტატუსის ფარგლებში განხორციელებული საქმიანობით მიღებული შემოსავალი – შესაბამისი სტატუსის მინიჭებიდან 10 კალენდარული წლის განმავლობაში.
- **მოგების გადასახადისგან გათავისუფლება:** მაღალმთიანი დასახლების საწარმოს მიერ ამავე მაღალმთიან დასახლებაში საქმიანობიდან მიღებული მოგების განაწილება და ამავე საქმიანობის ფარგლებში გაწეული ხარჯები/განხორციელებული განაცემები სტატუსის მინიჭებიდან 10 კალენდარული წლის განმავლობაში.
- **ქონების გადასახადისგან გათავისუფლება:** მაღალმთიანი დასახლების საწარმოს საკუთრებაში არსებული, ამავე მაღალმთიანი დასახლების ტერიტორიაზე მდებარე ქონება – შესაბამისი სტატუსის მინიჭებიდან 10 კალენდარული წლის განმავლობაში.

მაღალმთიანი დასახლებების განვითარების 2019-2023 წლების სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა

საქართველოს მთავრობის დადგენილებით[24] დამტკიცდა მაღალმთიანი დასახლებების განვითარების 2019-2023 წლების სტრატეგია, შემუშავდა 2019-2020 და 2021-2023 წლების სამუშაო გეგმა. სტრატეგიული ხედვა ითვალისწინებს 2023 წლისათვის საქართველოს მაღალმთიან დასახლებებში საბაზისო ინფრასტრუქტურის, სოციალური და საჯარო სერვისების, ტურისტული მიმზიდველობის, სოფლის მეურნეობასა და წარმოებაზე დაფუძნებული ეკონომიკური საქმიანობის ხელშეწყობით მოსახლეობის ცხოვრების დონის და დემოგრაფიული დინამიკის გაუმჯობესებას.

23 საქართველოს კანონი „მაღალმთიანი რეგიონების განვითარების შესახებ“, მუხლი 5; საქართველოს საგადასახადო კოდექსი, მუხლი 82.

24 საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 18 ივლისის N343 დადგენილება „საქართველოს მაღალმთიანი დასახლებების განვითარების 2019-2023 წლების სტრატეგიის“ დამტკიცების შესახებ.

სტრატეგიაში წარმოდგენილია 3 სტრატეგიული მიზანი და 13 ამოცანა.

ცხრილი N4. ინფორმაცია სტრატეგიული მიზნების და ამოცანების შესახებ

სტრატეგიული მიზნები	ამოცანები
მაღალმთიანი დასახლებების მდგრადი განვითარება	ტურიზმის განვითარების მხარდაჭერა
	სოფლის მეურნეობის მხარდაჭერა
	სამეწარმეო საქმიანობის მხარდაჭერა
	საგზაო ინფრასტრუქტურის მოწყობა
	გარემოს დაცვა და ბუნებრივი რესურსების მართვა
მაღალმთიან დასახლებებში მცხოვრებთა სოციალური მხარდაჭერა	ჯანდაცვის ხარისხიან სერვისებზე ხელმისაწვდომობა
	ხარისხიანი განათლების ხელმისაწვდომობა
	დემოგრაფიული ვითარების გაუმჯობესების ხელშეწყობა
	კომუნალური და საკომუნიკაციო სერვისების ხელმისაწვდომობა
	ახალგაზრდების მხარდაჭერა
	კულტურულ-სპორტული ინფრასტრუქტურის განვითარება
მაღალმთიან დასახლებებში სერვისების ხელმისაწვდომობა	მართვისა და მომსახურების ინოვაციური სისტემების დანერგვა
	საჯარო სერვისების ხელმისაწვდომობის გაზრდა

სტრატეგიის და სამოქმედო გეგმის განხორციელებაში ჩართული მხარეები

სტრატეგიის განხორციელებასთან დაკავშირებული ყველა საკითხის კოორდინირებისთვის მართვის სამდონიანი სისტემა მოქმედებს.

სქემა N6. ინფორმაცია სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის განხორციელებაში ჩართული მხარეების შესახებ

გადაწყვეტილების მიღების დონე

- *საქართველოს მთავრობა პასუხისმგებელია მნიშვნელოვანი და მასშტაბური გადაწყვეტილებების მიღებაზე.*

საკონსულტაციო დონე

- *მთის განვითარების ეროვნული საბჭო პასუხისმგებელია მთავრობის მიერ მიღებული გადაწყვეტილების განხორციელების პროცესზე, მსჯელობს სხვადასხვა საკითხის გადაჭრაზე, ახორციელებს მონიტორინგსა და შეფასებას. მთის საბჭო მონიტორინგს ახორციელებს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს საშუალებით.*

აღმასრულებელი დონე

- *სტრატეგიის და სამოქმედო გეგმების განხორციელებაზე პასუხისმგებელი არიან სამინისტროები, მუნიციპალური ორგანოები, სხვადასხვა სახელმწიფო უწყება და ორგანიზაცია.*

მთის განვითარების ეროვნული საბჭო

საბჭოს შემადგენლობაში შედიან საქართველოს აღმასრულებელი ხელისუფლებისა და შესაბამისი ადმინისტრაციული ორგანოების წარმომადგენლები, საქართველოს პარლამენტის წევრები, ექსპერტები, მაღალმთიანი რეგიონების ცალკეული წარმომადგენლები: შესაბამისი

მუნიციპალიტეტების მერები, შესაბამისი სახელმწიფო რწმუნებულები, მაჟორიტარული წესით არჩეული საქართველოს პარლამენტის წევრები, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის თავმჯდომარე. საბჭოს თავმჯდომარეობს საქართველოს პრემიერ-მინისტრი.

მაღალმთიანი დასახლებების განვითარების პოლიტიკის შემუშავებისა და მისი განხორციელების მიზნით, საბჭო:

- განიხილავს და საქართველოს მთავრობას დასამტკიცებლად წარუდგენს მაღალმთიანი დასახლებების განვითარების სტრატეგიას, სამოქმედო გეგმას და პროგრამებს;
- რეკომენდაციებს აძლევს შესაბამის სამინისტროებს მაღალმთიანი დასახლებების განვითარების სტრატეგიის, სამოქმედო გეგმის და პროგრამების განხორციელებისა და შესრულების საკითხებზე;
- განიხილავს დასახლების მაღალმთიან დასახლებათა ნუსხაში შეტანის/ნუსხიდან ამოღების მიზანშეწონილობის საკითხს;
- საქართველოს მთავრობას მიმართავს დასახლების მაღალმთიან დასახლებათა ნუსხაში შეტანის/ნუსხიდან ამოღების წინადადებით;
- ადგენს კრიტერიუმებს,[25] რომელთა საფუძველზეც მაღალმთიანი დასახლების სტატუსი შესაძლოა მიენიჭოს ზღვის დონიდან არანაკლებ 800 მეტრიდან 1500 მეტრის სიმაღლემდე და გამონაკლის შემთხვევაში, 800 მეტრს ქვევით მდებარე დასახლებას;
- საქართველოს მთავრობას დასამტკიცებლად წარუდგენს მაღალმთიანი დასახლებების განვითარების ფონდის განკარგვის წესს და სხვ.

საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო

სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის განხორციელების კოორდინირებაზე პასუხისმგებელია საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო,[26] რომელიც აღნიშნულ ფუნქციას ახორციელებს მაღალმთიანი რეგიონების განვითარების სამმართველოს მეშვეობით. სამმართველოს მოვალეობებია:

- მაღალმთიან რეგიონებთან დაკავშირებული სახელმწიფო პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებთან დაკავშირებული წინადადებების შემუშავება (შემუშავებაში მონაწილეობა), კოორდინაცია და მონიტორინგი, მაღალმთიანი დასახლებების განვითარების სტრატეგიული დოკუმენტების მომზადების უზრუნველყოფა, აგრეთვე მაღალმთიანი დასახლებების განვითარების პროგრამების შემუშავება (შემუშვებაში მონაწილეობა);
- კანონის საფუძველზე, მუნიციპალიტეტისათვის სახელმწიფოს მიერ დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელებაზე, საქართველოს ორგანული კანონის „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ შესაბამისად, სამინისტროს მიერ დარგობრივი ზედამხედველობის განხორციელების უზრუნველყოფა, აგრეთვე ამ მიზნით შესაბამისი წინადადებების შემუშავება;
- სამინისტროს მიერ მთის განვითარების ეროვნული საბჭოს საქმიანობის ორგანიზაციული უზრუნველყოფის ღონისძიებების განხორციელების ხელშეწყობა და სხვ.

25 „მაღალმთიანი რეგიონების განვითარების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-2 მუხლის პირველი პუნქტი.
26 საქართველოს მაღალმთიანი დასახლებების განვითარების 2019-2023 წლების სტრატეგია.

3. აუდიტის მიგნებები

3.1 მაღალმთიანი დასახლებების განვითარების სტრატეგიული ხედვის შემუშავების ნაკლოვანებები

მაღალმთიანი დასახლებების განვითარების ეფექტიანი სახელმწიფო პოლიტიკის ფორმირების და განხორციელებისთვის, მნიშვნელოვანია რეგიონების მაღალმთიან დასახლებებში არსებული სიტუაციის და გამოწვევების ანალიზი, განვითარების პოტენციალის სიღრმისეული შესწავლა და ადგილობრივი კონტექსტის გათვალისწინებით, ტერიტორიული განვითარების მიზანმიმართული სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის შემუშავება.[27]

მაღალმთიანი დასახლებებისათვის ერთ-ერთ ყველაზე მნიშვნელოვან გამოწვევას წარმოადგენს ახალგაზრდების მიგრაციის მზარდი მაჩვენებელი. შესაბამისად, მთის მაცხოვრებელთა სპეციფიკური პრობლემების გადაჭრისაკენ მიმართული მიზნობრივი პროგრამების დაგეგმვისა და განხორციელებისთვის აუცილებელია ადგილობრივი მოსახლეობის, მათ შორის, ახალგაზრდების აქტიური ჩართულობა პოლიტიკის შემუშავებისა და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში.

მთიანი რეგიონების ევროპული ასოციაციის მიერ 2022 წელს ჩატარებული კვლევის[28] მიზანს წარმოადგენდა მაღალმთიან დასახლებაში მცხოვრები ახალგაზრდების საჭიროებების, მთაში ცხოვრებასთან დაკავშირებით მათი მოლოდინების და პრობლემების დადგენა. ევროპის ოცზე მეტი ქვეყნის მაღალმთიან დასახლებებში მცხოვრები ახალგაზრდების გამოკითხვის შედეგად გამოიკვეთა ის ძირითადი მიზეზები, რომლებიც უბიძგებს მათ, დარჩნენ ან დატოვონ მთიანი დასახლებები, როგორია მათთვის მიმზიდველი გარემო და რა ინიციატივების განხორციელება სურთ მაღალმთიანი რეგიონების განვითარების კუთხით.

კვლევაში ხაზგასმით არის აღნიშნული, რომ მნიშვნელოვანია მაღალმთიანი დასახლებების განვითარების პოლიტიკის შემუშავების პროცესში გათვალისწინებული იყოს ახალგაზრდების ხედვები, მოსაზრებები და ინიციატივები.

2019 წელს გაეროს განვითარების პროგრამის (UNDP), შვეიცარიისა და ავსტრიის მთავრობების მხარდაჭერით, საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრომ სხვადასხვა დარგობრივი სამინისტროს და სახელმწიფო უწყების ჩართულობით,[29] მოამზადა მაღალმთიანი დასახლებების განვითარების 2019-2023 წლების სტრატეგია. სტრატეგიით შემუშავებული ხედვის მისაღწევად კონკრეტული ღონისძიებები, მათ განხორციელებაზე პასუხისმგებელი უწყებები და ვადები გაწერილია ორწლიან და სამწლიან სამოქმედო გეგმებში.[30]

---

27 PADIMA (Policies Against Depopulation In Mountain Areas - მაღალმთიანი დასახლებების მოსახლეობისგან დაცლის საწინააღმდეგო პოლიტიკა) პროექტის ფარგლებში ჩატარებული კვლევა - Strategies to increase the attractiveness of mountain areas: how to approach depopulation in an integrated manner? (მაღალმთიანი რეგიონების მიმზიდველობის გაზრდის სტრატეგიები: როგორ მივუდგეთ კომპლექსურად დეპოპულაციის პრობლემას?).

28 Being young in a mountain area. Mountain youth's needs in 2022 and aspirations for the future.

29 სტრატეგიის შემუშავების და განხილვის პროცესში ჩართული მხარეები: საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო, სხვადასხვა დარგობრივი სამინისტრო და სახელმწიფო უწყება, სახელმწიფო რწმუნებულები, მაჟორიტარული წესით არჩეული საქართველოს პარლამენტის წევრები, აგრეთვე ცაგერის, დუშეთის, ნინოწმინდის და მესტიის მუნიციპალიტეტები.

30 მაღალმთიანი დასახლებების განვითარების სტრატეგიის 2019-2020 წლების და 2021-2023 წლების სამოქმედო გეგმები.

საქართველოში მაღალმთიანი დასახლებების განვითარების სტრატეგიული ხედვის შემუშავებისას, სათანადოდ არ იყო გამოკვლეული რეგიონების მაღალმთიან დასახლებებში არსებული, სპეციფიკური პრობლემები და გამოწვევები. სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა მეტწილად მორგებული იყო დარგობრივი სამინისტროების აქტივობებზე. მაღალმთიანი რეგიონების განვითარების პოლიტიკის განხილვები გაიმართა შუახევის, მესტიისა და ცაგერის მუნიციპალიტეტებში. აღსანიშნავია, რომ სამინისტრომ წერილობით მიმართა მუნიციპალიტეტებს, წარმოედგინათ შენიშვნები სტრატეგიის პროექტთან დაკავშირებით, თუმცა უმეტეს შემთხვევაში დამატებითი მოსაზრებები არ წარმოდგენილა. მაღალმთიან დასახლებებში არსებული სპეციფიკური პრობლემების გამოსავლენად, მიზანშეწონილია საჯარო განხილვების ყველა მუნიციპალიტეტში გამართვა. დაინტერესებული მხარეების, განსაკუთრებით, ადგილობრივი თვითმმართველობების და მოსახლეობის აქტიური მონაწილეობა, მმართველობის სხვადასხვა დონეებს შორის მჭიდრო ურთიერთთანამშრომლობა, მნიშვნელოვნად შეუწყობდა ხელს მაღალმთიანი დასახლებების საჭიროებებზე მორგებული, განვითარების პოლიტიკის შემუშავებას და განხორციელებას.

3.1.1 სტრატეგიით გათვალისწინებული მიზნების შესრულების შეფასების ნაკლოვანებები

მაღალმთიანი დასახლებების განვითარების სახელმწიფო პოლიტიკის ეფექტიან განხორციელებას, სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული აქტივობების მიმდინარეობის პროცესში არსებული ხარვეზების დროულად აღმოფხვრას და საჭიროების შემთხვევაში სტრატეგიის ხედვის განახლებას, მნიშვნელოვნად განაპირობებს სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმების განხორციელების მონიტორინგის, ანგარიშგებისა და მიღწეული შედეგების შეფასების სისტემების არსებობა.

სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგის შესრულებაში ჩართული უწყებების ანგარიშების საფუძველზე, მონიტორინგის და შეფასების ანგარიშების მომზადება დაევალა სამინისტროს.[31] მონიტორინგის ანგარიშში აისახებოდა ერთი საანგარიშო წლის განმავლობაში სამოქმედო გეგმის შესრულების პროცესი და მიღწეული შედეგები, ხოლო შეფასების ანგარიში უნდა მომზადებულიყო ორჯერ: შუალედური – სტრატეგიის დამტკიცებიდან ორი წლის შემდეგ და საბოლოო – 2023 წელს, რის საფუძველზეც უნდა შეფასებულიყო სტრატეგიის განხორციელების მიმდინარეობა. სტრატეგიული მიზნების მისაღწევად ახალი ამოცანების გამოკვეთის შემთხვევაში, ამოცანები უნდა განახლებულიყო.

სამინისტროს მიერ სტრატეგიის ამოცანების და ხედვის მიღწევის შესახებ შუალედური ანგარიში, რომელშიც აისახებოდა ჩატარებული ღონისძიებების და აქტივობების შედეგად მიღწეული პროგრესი და მათი გავლენა მაღალმთიანი დასახლებების განვითარებაზე არ მომზადებულა.

დასკვნა

მაღალმთიანი დასახლებების განვითარების სტრატეგია შემუშავებულია ცალკეული რეგიონის დასახლებებში არსებული მდგომარეობის და მოსახლეობის საჭიროებების საფუძვლიანი შესწავლის გარეშე. ამასთანავე, დაბალია ადგილობრივი თვითმმართველობების ჩართულობის დონე გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში. ყოველივე ზემოაღნიშნულის გამო, სტრატეგიით

31 საქართველოს მაღალმთიანი დასახლებების განვითარების 2019-2023 წლების სტრატეგია.

და სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული ღონისძიებები შესაძლებელია სრულად ვერ პასუხობდეს მთაში არსებულ გამოწვევებს და მოსახლეობის საჭიროებებს.

საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს მიერ არ მომზადებულა შედეგების შეფასების ანგარიში. ამასთან ერთად, არ გაანალიზებულა მთავრობის მიერ განხორციელებულ აქტივობებსა და მიღწეულ შედეგებს შორის კავშირი.

რეკომენდაცია N 1
საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს

საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრომ მაღალმთიანი დასახლებების მიმართ ეფექტიანი სახელმწიფო პოლიტიკის შემუშავებისა და გატარების მიზნით:

- შეაფასოს სტრატეგიით და სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული, ჩატარებული აქტივობებით მიღწეული შედეგები;
- რეგიონების მაღალმთიან დასახლებებში არსებული სიტუაციის/პრობლემების და ადგილობრივი კონტექსტის გათვალისწინებით, დარგობრივი სამინისტროების, მუნიციპალიტეტების და ყველა დაინტერესებული მხარის აქტიური ჩართულობით, უზრუნველყოს თითოეული რეგიონის მაღალმთიანი დასახლებების საჭიროებებზე მორგებული განვითარების (მიზანმიმართული) სტრატეგიის შემუშავება.

3.2 მაღალმთიანი დასახლების სტატუსის მინიჭებასთან დაკავშირებული ხარვეზები

მოქმედი კანონმდებლობა[32] ზღვის დონიდან 1500 მეტრზე ან მის ზევით მდებარე ყველა დასახლებისათვის ითვალისწინებს სტატუსის მინიჭებას. გარდა ამისა, საქართველოს მთავრობა უფლებამოსილია, მაღალმთიანი დასახლების სტატუსი მიანიჭოს დასახლებას, რომელიც ზღვის დონიდან 800-1500 მეტრ სიმაღლეზე მდებარეობს. მთის განვითარების ეროვნულმა საბჭომ, ასეთი დასახლებებისთვის შეიმუშავა სტატუსის მინიჭების სპეციალური კრიტერიუმები:

✓ **დემოგრაფიული კრიტერიუმი** ემსახურება ისეთი მაღალმთიანი დასახლებების იდენტიფიცირებას, სადაც დემოგრაფიული მდგომარეობა კრიტიკულია და აუცილებელია სახელმწიფოს მიზანმიმართული ჩარევა.[33] დემოგრაფიული მდგომარეობის კრიტიკულობის შესაფასებლად გამოყენებულია:

- 2002 და 2014 წლების მოსახლეობის საყოველთაო აღწერებს შორის პერიოდში დასახლების მცხოვრებთა რაოდენობის კლება: დასახლების მცხოვრებთა რაოდენობის 25%-ზე მეტად შემცირება გვაჩვენებს მდგომარეობის კრიტიკულობას;
- თუ მოსახლეობის საშუალო ასაკი შეადგენს 40 წელზე მეტს, ეს ნიშნავს, რომ მიმდინარეობს მოსახლეობის დაბერება, რაც ამცირებს შობადობას და ბუნებრივ ნამატს, საბოლოო ჯამში

32 საქართველოს კანონი „მაღალმთიანი რეგიონების განვითარების შესახებ“, მუხლი 2, პუნქტი 1.

33 ამ მიზნით ზღვის დონიდან 800-1500 მეტრ სიმაღლეზე მდებარე დასახლებებში, სადაც მცხოვრებთა რაოდენობა 10 და ნაკლებია, მაღალმთიანი დასახლების სტატუსის მინიჭება მიზანშეწონილია კრიტერიუმის გათვალისწინების გარეშე.

კი, იწვევს დეპოპულაციას. დასახლების დემოგრაფიული მდგომარეობა კრიტიკულად შეფასდება, თუ მოსახლეობის საშუალო ასაკი 40 წელზე მეტია.

- ✓ **სასოფლო-სამეურნეო კრიტერიუმით**[34] ხდება იმ დასახლებების განსაზღვრა, სადაც მთის ფერდობის დახრილობა და მკაცრი კლიმატური პირობები(ბუნებრივი გარემო) ართულებს სასოფლო-სამეურნეო საქმიანობას და იწვევს დაბალ პროდუქტიულობას.
- ✓ **პერიფერიულობის კრიტერიუმით** განისაზღვრება მოსახლეობისათვის ძირითად საზოგადოებრივ ინფრასტრუქტურასა და მომსახურებებზე ხელმისაწვდომობა. მუნიციპალიტეტის ცენტრიდან დასახლების დაშორების შესაფასებლად ხდება, მათ შორის, არსებული გზის, მისი შემადგენელი მონაკვეთების ხარისხის და მაღალმთიანობით გამოწვეული სირთულის გათვალისწინება.

სოფელს/დაბას მაღალმთიანი დასახლების სტატუსი მიენიჭება:

- თუ ზღვის დონიდან 1000-დან 1500 მეტრამდე მდებარეობს და აკმაყოფილებს დასახელებული სამიდან – ერთ კრიტერიუმს;
- თუ ზღვის დონიდან 800-დან 1000 მეტრამდე სიმაღლეზეა და აკმაყოფილებს დასახელებული სამიდან – ორ კრიტერიუმს.

დასახლების ნუსხაში შეტანის მიზანშეწონილობის საკითხის განსახილველად საბჭოსთვის შუამდგომლობით მიმართვის უფლება აქვს საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს, მუნიციპალიტეტს, სახელმწიფო რწმუნებულს-გუბერნატორს, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობას.

დასახლების ნუსხაში შეტანის შუამდგომლობა უნდა შეიცავდეს დადგენილ კრიტერიუმებთან მაღალმთიანი დასახლების შესაბამისობის თაობაზე დასაბუთებას და თან უნდა ერთვოდეს საჯარო რეესტრის მიერ გაცემული ცნობა, დასახლების ზღვის დონიდან კანონით გათვალისწინებულ სიმაღლეზე (ჰიფსომეტრული, ასევე მინიმალური და მაქსიმალური სიმაღლე) მდებარეობის შესახებ.

დასახლების ჰიფსომეტრული სიმაღლის დადგენა

საჯარო რეესტრის განმარტებით,[35] მაღალმთიანი სოფლების ადმინისტრაციული საზღვრების შესახებ ინფორმაცია სახელმწიფო გეოდეზიურ-კარტოგრაფიულ ფონდში დაცული არ არის.[36] არ არსებობს დასახლებული პუნქტებისთვის ზღვის დონიდან მდებარეობის (სიმაღლის) განსაზღვრის არანაირი ნორმატივი. სიმაღლის განსაზღვრა ხდება სახელმწიფო გეოდეზიურ-კარტოგრაფიულ ფონდში დაცულ მასალებსა და მონაცემებზე (ტოპოგრაფიულ რუკებზე) დაყრდნობით. იმ შემთხვევაში, როდესაც საჯარო რეესტრისთვის მიმართვაზე თანდართულია

34 კრიტერიუმის მეშვეობით ხდება იმ დასახლებების შერჩევა, სადაც დასახლებაში რეგისტრირებული მოქალაქეების კუთვნილი მთლიანი სასოფლო-სამეურნეო ან სახნავ-სათესი ფართობების ნახევარზე მეტის დამუშავება შეუძლებელია სტანდარტული სასოფლო-სამეურნეო ტექნიკით, რომელიც ბარის პირობებში გამოიყენება.

35 საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს 2023 წლის 22 ნოემბრის წერილი N 253813.

36 საჯარო რეესტრიდან მიღებული ინფორმაციით, მათ მიერ მაღალმთიანი სოფლების ადმინისტრაციული საზღვრების განსაზღვრა-დამტკიცების საკითხი შემუშავებულია და შემდგომი მსვლელობის მიზნით გადაცემულია საქართველოს მთავრობისთვის.

გეოგრაფიული არეალი, მის ფარგლებში განისაზღვრება[37] მინიმალური, საშუალო და მაქსიმალური ჰიფსომეტრული[38] სიმაღლეები.

აღსანიშნავია, რომ არეალს განსაზღვრავენ მუნიციპალიტეტები, რომლებიც წარმოადგენენ დაინტერესებულ მხარეს. რეესტრის მიერ არ ხდება არეალში მოქცეული ტერიტორიის დასახლებისთვის კუთვნილების დადგენა, ვინაიდან ტერიტორიის კუთვნილების განსაზღვრა არ წარმოადგენს რეესტრის კომპეტენციას.

თუ საჯარო რეესტრისთვის მომართვას არ ერთვის შემოსაზღვრული არეალი და მითითებულია მხოლოდ დასახლებული პუნქტის სახელწოდება, საშუალო სიმაღლის განსაზღვრა ხდება დასახლებული პუნქტის შუაში გამავალი ჰორიზონტალის (იზოჰიფსის) მიხედვით, ხოლო მაქსიმალურის და მინიმალურის – მისი მჭიდროდ დასახლებული ნაწილის განფენილობის გათვალისწინებით. სიმაღლეების განსაზღვრისას არ გაითვალისწინება დასახლების ის ტერიტორია, რომელიც არ არის დასახლებული, თუმცა ფაქტობრივად შესაძლებელია ეკუთვნოდეს აღნიშნულ დასახლებას.

სასოფლო-სამეურნეო კრიტერიუმთან შესაბამისობა

მაღალმთიანი დასახლების სასოფლო-სამეურნეო კრიტერიუმთან შესაბამისობის დადგენის მიზნით, სამინისტრო ინფორმაციას იღებს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროს ა(ა)იპ – სოფლის განვითარების სააგენტოდან. სოფლის განვითარების სააგენტოს განმარტებით, ინფორმაცია შეიძლება შეიცავდეს უზუსტობებს, ვინაიდან იგი ეყრდნობა მიწის ფართობის ადგილზე დათვალიერებას ან თუ გარემო პირობები ამის საშუალებას არ იძლევა, ადგილობრივი თვითმმართველობების, რომლებიც წარმოადგენენ დაინტერესებულ მხარეს, მონაცემებს.

აღსანიშნავია, რომ რიგ შემთხვევებში, გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროდან, ცალკეული დასახლების სასოფლო-სამეურნეო კრიტერიუმთან შესაბამისობის დასადგენად, სხვადასხვა დროს გამოთხოვილი ინფორმაცია განსხვავებულია.

დემოგრაფიულ კრიტერიუმთან შესაბამისობა

დემოგრაფიული მდგომარეობის კრიტიკულობის შესაფასებლად გამოიყენება 2002 და 2014 წლების მოსახლეობის საყოველთაო აღწერის მონაცემები, რაც ბოლო წლებში არსებული მიგრაციული პროცესების გათვალისწინებით, ვერ ასახავს რეალურ დემოგრაფიულ მდგომარეობას და არ შეიძლება გამოყენებულ იქნეს დემოგრაფიული მდგომარეობის კრიტიკულობის საზომად.

37 სპეციალური კომპიუტერული პროგრამის (ArcMap) და ციფრულ-სიმაღლური მოდელის მეშვეობით.

38 ჰიფსომეტრია - გეოდეზიის განხრა, დედამიწის ზედაპირის რელიეფის გეოგრაფიულ რუკებზე ჰორიზონტალების საშუალებით გამოხატვის ერთ-ერთი საშუალება. განსაზღვრავს ადგილის სიმაღლეს და მათ გამოხატულებას რუკებსა და გეგმებზე.

აუდიტით ვერ მივიღეთ რწმუნება გარკვეული დასახლებების[39] სტატუსის მინიჭებისთვის დადგენილ კრიტერიუმებთან [40] შესაბამისობის შესახებ.

დასკვნა

სამინისტროსთვის სხვადასხვა უწყებიდან მოწოდებული ინფორმაცია, რომელიც აუცილებელია მაღალმთიანი დასახლების სტატუსის მინიჭების კრიტერიუმებთან შესაბამისობის დადგენისთვის, შესაძლოა შეიცავდეს გარკვეულ უზუსტობებს, კერძოდ:

- საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროდან მიღებული ინფორმაცია ეყრდნობა მიწის ფართობის მხოლოდ ვიზუალურ დათვალიერებას ან ადგილობრივი თვითმმართველობიდან მიღებულ მონაცემებს;
- მაღალმთიანი სოფლების ადმინისტრაციული საზღვრები კანონმდებლობით არ არის დამტკიცებული, შესაბამისად, არსებობს დასახლების ჰიფსომეტრული სიმაღლის არასწორად განსაზღვრის რისკი.

დემოგრაფიული კრიტერიუმის განსაზღვრისთვის გამოიყენება მოსახლეობის უახლესი საყოველთაო აღწერის შედეგები, რომელიც ბოლოს 2014 წელს ჩატარდა და მოსახლეობის მიგრაციის დონის გათვალისწინებით, შესაძლოა არ ასახავდეს რეალურ მდგომარეობას. ვერ მივიღეთ რწმუნება გარკვეული დასახლებების დადგენილ კრიტერიუმებთან შესაბამისობის შესახებ.

რეკომენდაცია N 2
საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს

დასახლებისთვის მაღალმთიანი სტატუსის მინიჭების მიზნით, საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრომ:

- ინფორმაციის მომწოდებელ ორგანიზაციებთან კოორდინაციით, შეიმუშაოს სათანადო მექანიზმები, რაც შესაძლებელს გახდის შესაბამისი უწყებებიდან სწორი მონაცემების მიღებას, კრიტერიუმებთან შესაბამისობის შესაფასებლად;
- მაღალმთიანი სოფლების ადმინისტრაციული საზღვრების დამტკიცების შემდეგ, გადახედოს ცალკეული მაღალმთიანი დასახლების ჰიფსომეტრული სიმაღლის, კანონმდებლობით მოთხოვნილ ნორმებთან შესაბამისობის საკითხს.

39 კორბოული, ღოდორა, ადიგენი, ფლატე, ხარჯამი, კლდე, ბობნევი, ველები, გვერძინეთი, სუქანაანთ უბანი, კლდუ.
40 2015-2017 წლების პერიოდი.

3.3 მაღალმთიან დასახლებაში მუდმივად მცხოვრები პირების სტატუსის მინიჭება, შეწყვეტა, შეჩერება, აღდგენა და მონიტორინგი

3.3.1 მაღალმთიან დასახლებებში მუდმივად მცხოვრებ პირთა რეესტრის წარმოებასთან დაკავშირებული ხარვეზები

მოქმედი კანონმდებლობით, მაღალმთიან დასახლებებში მუდმივად მცხოვრები პირის სტატუსის მქონე მოქალაქეები სარგებლობენ რიგი სოციალური შეღავათებით, მათ შორის, საპენსიო, სოციალურ პაკეტზე დანამატით და სხვ.

ფიზიკური პირისთვის მაღალმთიან დასახლებაში მუდმივად მცხოვრები პირის სტატუსის მინიჭების, შეწყვეტის, შეჩერების და აღდგენის საკითხზე გადაწყვეტილებას იღებს შესაბამისი მუნიციპალიტეტის მერი. მიღებული გადაწყვეტილების შესახებ მუნიციპალიტეტი აცნობებს[41] საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს სსიპ – სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტოს, რომელიც აწარმოებს მაღალმთიან დასახლებაში მუდმივად მცხოვრებ პირთა რეესტრს.

რეესტრის წარმოებისას სააგენტო ვალდებულია:

- უზრუნველყოს მონაცემთა ელექტრონული ბაზების სწორად ფორმირება და უსაფრთხოება;
- სააგენტოს მონაცემთა ელექტრონულ ბაზაზე დაყრდნობით, დროდადრო, მაგრამ წელიწადში ერთხელ მაინც, შეამოწმოს მონაცემების სისწორე, გამოავლინოს და მიაწოდოს ინფორმაცია შესაბამისი მუნიციპალიტეტის მერს მაღალმთიან დასახლებაში მუდმივად მცხოვრებ ფიზიკურ პირთა გარდაცვალების, საქართველოს მოქალაქეობის შეწყვეტისა და რეგისტრაციის ადგილის შეცვლის თაობაზე.

აუდიტის შედეგად გამოვლინდა, რომ რეესტრში აქტიური სტატუსით დღემდე ირიცხებიან პირები, რომლებიც 2023 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით არიან გარდაცვლილები, მოხსნილნი მაღალმთიან დასახლებაში რეგისტრაციიდან ან შეწყვეტილი აქვთ მოქალაქეობა.[42] ასევე აღსანიშნავია, რომ ხშირ შემთხვევაში რეესტრში ინფორმაცია აისახება მნიშვნელოვანი დაგვიანებით.[43] აქედან გამომდინარე, მაღალია სოციალური დახმარების არამიზნობრივად გაცემის რისკი.[44]

შერჩეულ კონკრეტულ შემთხვევებთან დაკავშირებით, შესაბამისი უწყებებიდან[45] მიღებული ინფორმაციით, სსიპ – სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტოდან მიღებული შეტყობინებები სტატუსის მქონე პირების გარდაცვალების, მოქალაქეობის შეწყვეტისა და მაღალმთიან დასახლებაში რეგისტრაციიდან მოხსნის შესახებ, მუნიციპალიტეტების მხრიდან,

---

41 5 დღის ვადაში.

42 2023 წლის 7 ნოემბრის მდგომარეობით რეესტრში აქტიური სტატუსით ფიქსირდება 4,540 გარდაცვლილი, 49 მოქალაქეობა დაკარგული და 2023 წლის 14 დეკემბრის მდგომარეობით 213 მაღალმთიან დასახლებაში რეგისტრაციიდან მოხსნილი პირი (იხ. დანართი N1. რეესტრში აქტიური სტატუსით რიცხულ, 2023 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით გარდაცვლილ, მოქალაქეობა შეწყვეტილ და მაღალმთიან დასახლებაში რეგისტრაციიდან მოხსნილ პირთა რაოდენობა მუნიციპალიტეტების მიხედვით“).

43 იხ. დანართი N2. სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტოსთვის მიღებული გადაწყვეტილებების შესახებ ინფორმაციის დაგვიანებით მიწოდების შემთხვევათა რაოდენობა (დაგვიანებულ დღეთა მითითებით).

44 ვრცლად იხ. 3.3.4 ქვეთავი.

45 ა(ა)იპ - მუნიციპალური სერვისების განვითარების სააგენტო და სსიპ - სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტო.

ხშირ შემთხვევაში, რჩებოდა რეაგირების გარეშე და აღნიშნული პირებისთვის სტატუსის შეწყვეტის შესახებ ბრძანებები არ მიეწოდებოდა სააგენტოს, შესაბამისად არ ხდებოდა რეესტრში ცვლილებების ასახვა. აღსანიშნავია, რომ მუნიციპალიტეტებში არ არსებობს არანაირი კონტროლის მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფდა ფუნქციების ჯეროვნად შესრულებას.[46]

ა(ა)იპ – მუნიციპალური სერვისების განვითარების სააგენტოს განმარტებით, რიგ შემთხვევაში სააგენტოსთვის ინფორმაციის მოწოდება შეფერხებული იყო ტექნიკური ხარვეზების ან სისტემის გაუმართაობის გამო,[47] ხოლო იმ ხარვეზებზე, რომლებიც ძველი წლების საქმეებს უკავშირდება, დაუდგენელია გამომწვევი მიზეზები.

ასევე: ზოგიერთ შემთხვევაში რეესტრიდან მიღებულ დავალებაზე მუნიციპალიტეტების მიერ გამოცემული ბრძანებები ვერ გადიოდა ვალიდაციას სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტოში, რაზეც ეცნობებოდა მუნიციპალიტეტს, თუმცა მათი მხრიდან ასეთ შემთხვევებს რეაგირება არ მოჰყოლია.[48]

დასკვნა

ვინაიდან სტატუსის მქონე პირებისთვის დანამატის დანიშვნის, გაცემის, შეჩერების, შეწყვეტის წყაროა სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტოს მიერ წარმოებულ ელექტრონულ მონაცემთა ბაზაში არსებული ინფორმაცია, მნიშვნელოვანია, რომ რეესტრში მონაცემები აისახოს დროულად, იყოს ზუსტი და უტყუარი.

კანონმდებლობით დადგენილი მოთხოვნების მიუხედავად, მუნიციპალიტეტების უმეტესი ნაწილის მიერ არ ხორციელდებოდა სსიპ – სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტოსთვის სტატუსთან დაკავშირებულ საკითხზე მიღებული გადაწყვეტილებების შესახებ ინფორმაციის დროული და სრულყოფილი მიწოდება, რაც გამოწვეული იყო მუნიციპალიტეტებში შესაბამისი კონტროლის არარსებობით, ხოლო რიგ შემთხვევებში – მმს-ის ტექნიკური გაუმართაობით. შედეგად, სააგენტოს მიერ წარმოებულ მონაცემთა ელექტრონულ ბაზაში ასახული ინფორმაცია არ არის ზუსტი და არ წარმოადგენს სანდო წყაროს, რაც წარმოშობს რისკებს.

---

46 ყაზბეგის, ახალქალაქის, მესტიის, თიანეთის მუნიციპალიტეტები.

47 დუშეთის მუნიციპალიტეტი.

48 ამბროლაურის მუნიციპალიტეტის მიერ არასწორი საფუძვლით გამოიცა ბრძანება, რის გამოც რეესტრში ცვლილებები არ აისახა. აღნიშნულის შესახებ ეცნობა მუნიციპალიტეტს, თუმცა რეაგირება არ მოჰყოლია დროულად;

2023 წლის 29 სექტემბერს სსგს-ს 48-482327215 წერილით მომართა წყალტუბოს მუნიციპალიტეტმა და მოითხოვა ცაგერის მუნიციპალიტეტის მიერ 2016 წელს მინიჭებული სტატუსის მქონე ორი პირის მიმართ რეესტრში ფაქტობრივი საცხოვრებელი ადგილის ცვლილების განხორციელება წყალტუბოს მუნიციპალიტეტში; წერილს თან ერთვოდა ცაგერის მუნიციპალიტეტის მიერ გამოცემული ბრძანებების ასლები სტატუსის მინიჭების შესახებ. აღნიშნული მომართვის განხილვისას სააგენტომ გაარკვია, რომ მოთხოვნილი ორი პირის მიმართ წყალტუბოს მუნიციპალიტეტის მიერ სტატუსის მინიჭების შესახებ ბრძანებები მუნიციპალიტეტმა სააგენტოს წარუდგინა 2016 წლის 15 იანვარს N 31/122 წერილით, რაც სააგენტომ ასახა რეესტრში და აცნობა ამის შესახებ მუნიციპალიტეტს. მოგვიანებით, ამავე პირების მიმართ სტატუსის მინიჭების ბრძანებები სააგენტოს 2016 წლის 18 იანვარს N 12 წერილით წარუდგინა ცაგერის მუნიციპალიტეტმა. სააგენტომ 2016 წლის 16 თებერვალს N 01/33867 წერილით აცნობა ცაგერის მუნიციპალიტეტს, რომ მუნიციპალიტეტის მიერ წარმოდგენილი ზოგიერთი ბრძანება ვერ აისახა რეესტრში, ამ პირთა მიმართ სხვა მუნიციპალიტეტის მიერ უკვე გამოცემული ბრძანების გამო. სააგენტომ 2016 წლის 16 თებერვალს N 01/33320 წერილით ასევე აცნობა წყალტუბოს მუნიციპალიტეტს აღნიშნული შემთხვევის შესახებ და მოუწოდა ამ გადაწყვეტილებების კანონზომიერების განხილვის და შესაბამისი გადაწყვეტილებების მიღებისკენ.

რეკომენდაცია N 3
საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს

სსიპ – სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტოს მიერ მონაცემთა ელექტრონული ბაზების სწორად ფორმირების მიზნით, საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრომ, როგორც სტატუსის მინიჭების, შეწყვეტის, შეჩერების, აღდგენის საკითხზე გადაწყვეტილების მიღებასთან დაკავშირებული, მუნიციპალიტეტისთვის დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელებაზე დარგობრივი ზედამხედველობის ვალდებულების მქონე უწყებამ, დანერგოს სათანადო კონტროლის მექანიზმები, რომლებიც უზრუნველყოფს:

- მუნიციპალიტეტების მიერ ბრძანებების სისტემაში დროულად ასახვას და სააგენტოსთვის მიწოდებას;
- სააგენტოსთვის მმს-ის საშუალებით ინფორმაციის შეუფერხებლად მიწოდების მიზნით, მუნიციპალიტეტების მიერ სისტემასთან დაკავშირებული ტექნიკური ხარვეზების შესახებ მუნიციპალური სერვისების განვითარების სააგენტოსთვის დროულად შეტყობინებას.

3.3.2 სახელმწიფო უწყებებს შორის კომუნიკაციისა და კოორდინაციის ნაკლოვანებები

კანონმდებლობის თანახმად,[49] პირისთვის სტატუსის შეწყვეტის და შეჩერების საფუძვლების არსებობის შემთხვევაში, ადმინისტრაციული ორგანოები, რეესტრის და ადმინისტრაციული საქმისწარმოების მიზნით, ვალდებულნი არიან მიაწოდონ ინფორმაცია სსიპ – სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტოს და მუნიციპალიტეტებს, კერძოდ:

- საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს მმართველობის სფეროში შემავალი სსიპ – განათლების ხარისხის განვითარების ეროვნული ცენტრმა – პირის უმაღლეს საგანმანათლებლო პროგრამაზე ჩარიცხვის შესახებ;
- საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს სპეციალურმა პენიტენციურმა სამსახურმა – პირისთვის სასამართლოს მიერ სასჯელის სახით თავისუფლების აღკვეთის შეფარდების შესახებ;
- საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს სსდ – საქართველოს სასაზღვრო პოლიციამ – ფიზიკური პირის მიერ საქართველოს ტერიტორიის კალენდარული წლის განმავლობაში, ჯამში – 3 თვით ან მეტი ვადით დატოვების შესახებ;
- სოციალური მომსახურების სააგენტომ – პირის „სოციალურად დაუცველი ოჯახების მონაცემთა ერთიან ბაზაში“ ისეთ ტერიტორიაზე რეგისტრაციის შესახებ, რომელიც არ მიეკუთვნება მაღალმთიან დასახლებას.

ფიზიკურ პირთა გარდაცვალების, მოქალაქეობის დაკარგვის, რეგისტრაციის ადგილის შეცვლის[50] თაობაზე ინფორმაციას სსიპ – სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტო

---

49 საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 19 ნოემბრის N591 დადგენილება „მაღალმთიან დასახლებაში მუდმივად მცხოვრები პირის სტატუსის მინიჭების, შეწყვეტის, შეჩერებისა და აღდგენის წესის დამტკიცების შესახებ“, მუხლი 14, პირველი და მე-2 პუნქტები.

50 „მაღალმთიან დასახლებაში მუდმივად მცხოვრები პირის სტატუსის მინიჭების, შეწყვეტის, შეჩერებისა და აღდგენის წესის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 19 ნოემბრის N591 დადგენილების მე-10 მუხლის, მე-7 და მე-8 პუნქტების თანახმად, მაღალმთიან დასახლებებში მუდმივად მცხოვრებ პირთა რეესტრში ასახულ ფიზიკურ პირთა გარდაცვალება, მოქალაქეობის დაკარგვა, რეგისტრაციის ადგილის შეცვლა არ საჭიროებს საბჭოს მიერ განხილვას.

აწვდის მუნიციპალიტეტებს.

აუდიტის შედეგად გამოვლინდა, რომ ინფორმაციის მიწოდების ვალდებულების მქონე უწყებებიდან, მხოლოდ სსიპ – სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტო და სსიპ – სოციალური მომსახურების სააგენტო, მუნიციპალიტეტებს შესაბამის მონაცემებს სისტემატურად აწვდიან.

მიუხედავად იმისა, რომ კანონმდებლობა ავალდებულებს პენიტენციურ სამსახურს, მიაწოდოს მუნიციპალიტეტებს ინფორმაცია პატიმრობაში მყოფ პირთა შესახებ, პენიტენციური სამსახური უარს ამბობს ასეთი ინფორმაციის გაცემაზე იმ მოტივით, რომ ნასამართლობასთან, ადმინისტრაციულ პატიმრობასთან და პირისთვის აღკვეთის ღონისძიების შეფარდებასთან დაკავშირებული ინფორმაცია წარმოადგენს პირის განსაკუთრებული კატეგორიის მონაცემებს და მათი დამუშავება შესაძლებელია მხოლოდ მონაცემთა სუბიექტის წერილობითი თანხმობით.[51]

აღსანიშნავია, რომ თავისუფლების აღკვეთის დაწესებულებაში მყოფი, უმაღლეს საგანმანათლებლო პროგრამებზე ჩარიცხული, აგრეთვე იმ პირების იდენტიფიცირება, რომლებმაც დატოვეს საქართველოს ტერიტორია წლის განმავლობაში 3 თვეზე მეტი ვადით, რიგ შემთხვევებში ხდება მუნიციპალიტეტების მიერ გეგმური მონიტორინგის ჩატარების შედეგად.[52] თუმცა, ვინაიდან მუნიციპალიტეტს არ ევალება ყოველწლიურად სტატუსის მქონე ყველა პირის ფაქტობრივი ცხოვრების მონიტორინგი, პირის მიერ მაღალმთიანი დასახლების დატოვების შესახებ მუნიციპალიტეტი იგებს დაგვიანებით, ხანგრძლივი პერიოდის გასვლის შემდგომ და შესაბამისად, სტატუსის შეწყვეტის/შეჩერების შესახებ ბრძანებებიც გამოიცემა და მიეწოდება სააგენტოს დაგვიანებით, უფრო ხშირად კი ასეთი პირების იდენტიფიცირება ვერ ხერხდება.

დასკვნა

სახელმწიფო უწყებების, კერძოდ, შინაგან საქმეთა სამინისტროს, განათლების სამინისტროსა და პენიტენციური სამსახურის მიერ სააგენტოს/მუნიციპალიტეტს არ მიეწოდება ინფორმაცია მაღალმთიან დასახლებაში მუდმივად მცხოვრები პირისთვის სტატუსის შეწყვეტის/შეჩერების საფუძვლის არსებობის შესახებ. შედეგად, მუნიციპალიტეტების მიერ, ხშირ შემთხვევაში, ვერ ხერხდება იმ პირთა გამოვლენა, რომლებმაც დატოვეს მაღალმთიანი დასახლება უმაღლესი განათლების მიღების მიზეზით, იმყოფებიან საზღვარგარეთ ან თავისუფლების აღკვეთის დაწესებულებაში და არ ხდება მათთვის სტატუსის დროულად შეწყვეტა/შეჩერება.

რეკომენდაცია N 4
საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს

სახელმწიფო უწყებებსა და მუნიციპალიტეტებს შორის კომუნიკაციის გაუმჯობესების და ინფორმაციის გაცვლის მიზნით, საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს კოორდინაციით დაინერგოს მონაცემთა გაცვლის ისეთი

51 „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-2 მუხლის „ბ“ ქვეპუნქტი.

52 ამბროლაურის, წალკის მუნიციპალიტეტები.

მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს მუნიციპალიტეტებისთვის შესაბამისი უწყებების მიერ, სტატუსის შეწყვეტის/შეჩერების კანონმდებლობით განსაზღვრული საფუძვლების არსებობის შესახებ ინფორმაციის დროულ მიწოდებას.

3.3.3 მაღალმთიან დასახლებაში მუდმივად მცხოვრები პირების სტატუსის მონიტორინგისა და ზედამხედველობის ნაკლოვანებები

მუნიციპალიტეტების მიერ სტატუსის მონიტორინგი

მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად,[53] მუნიციპალიტეტის მერის/გამგებლის ბრძანებით განსაზღვრული უფლებამოსილი პირები[54] ვალდებულნი არიან განახორციელონ მაღალმთიან დასახლებაში მუდმივად მცხოვრები პირის ყოველი კალენდარული წლის განმავლობაში კანონმდებლობით დადგენილი ვადით[55] ფაქტობრივად ცხოვრების მონიტორინგი.

უფლებამოსილი პირები მონიტორინგს ახორციელებენ:

- ადმინისტრაციული ორგანოს, ფიზიკური ან იურიდიული პირის მიერ მიწოდებული ინფორმაციის საფუძველზე;
- საკუთარი ინიციატივით, წელიწადში ერთხელ მაინც. ამ შემთხვევაში უნდა შემოწმდეს მაღალმთიან დასახლებში მუდმივად მცხოვრები პირების არანაკლებ 25%.

წლის განმავლობაში მუნიციპალიტეტში ჩატარებული მონიტორინგის საფუძველზე დგება შემაჯამებელი ანგარიში, რომელშიც ასახულია მონიტორინგის შედეგები და მითითებულია, არსებობს თუ არა პირებისთვის სტატუსის შეწყვეტის/შეჩერების საფუძველი.

მონიტორინგის დასრულების შემდეგ, უფლებამოსილი პირი მონიტორინგის შედეგებს დასკვნის სახით განსახილველად წარუდგენს სტატუსის მინიჭებისა და შეწყვეტის საკითხის განხილვისა და შესაბამისი რეკომენდაციების წარდგენის მიზნით, მუნიციპალიტეტის გამგებლის/მერის მიერ შექმნილ სათათბირო ორგანოს, რომელიც სტატუსის შეწყვეტის საფუძვლის არსებობის შემთხვევაში, რეკომენდაციით მიმართავს მუნიციპალიტეტის გამგებელს/მერს. მონიტორინგის შედეგების მიხედვით, პირისათვის სტატუსის შეჩერების საფუძვლის არსებობისას, შესაბამის ადმინისტრაციულ ორგანოში ინფორმაციის გადამოწმების შემდეგ, უფლებამოსილი პირი მიმართავს მუნიციპალიტეტის მერს/გამგებელს ფიზიკური პირისათვის სტატუსის შეჩერების თაობაზე. მონიტორინგის შედეგად ფიზიკური პირისათვის სტატუსის შეწყვეტის ან შეჩერების საფუძვლის არსებობისას, მუნიციპალიტეტის მერი/გამგებელი ვალდებულია, ინდივიდუალურ-ადმინისტრაციული აქტით ფიზიკურ პირს შეუწყვიტოს ან შეუჩეროს სტატუსი.[56]

---

53 „მაღალმთიან დასახლებაში მუდმივად მცხოვრები პირის სტატუსის მინიჭების, შეწყვეტის, შეჩერებისა და აღდგენის წესის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 19 ნოემბრის N 591 დადგენილება, მუხლი 9.

54 მერის წარმომადგენლები შესაბამის ადმინისტრაციულ ერთეულებში.

55 „მაღალმთიანი რეგიონების განვითარების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-3 მუხლის მე-5 პუნქტის „გ“ ქვეპუნქტის თანახმად, ყოველი კალენდარული წლის განმავლობაში, ჯამში - 9 თვის ან 9 თვეზე მეტი ვადით, ფაქტობრივად ცხოვრობს მაღალმთიან დასახლებაში. თუ მაღალმთიანი დასახლება ზღვის დონიდან 2000 მეტრის სიმაღლეზე ან მის ზევით მდებარეობს, ამ ქვეპუნქტით განსაზღვრული მაღალმთიან დასახლებაში ფაქტობრივად ცხოვრების ვადაა კალენდარული წლის განმავლობაში, ჯამში - 6 თვე ან 6 თვეზე მეტი.

56 5 სამუშაო დღის ვადაში.

მუნიციპალიტეტების მიერ წარმოდგენილი მონიტორინგის წლიური ანგარიშების შესწავლის შედეგად გამოვლინდა, რომ 2018-2022 წლებში, ზოგიერთი მუნიციპალიტეტის მიერ არ ტარდებოდა გეგმური მონიტორინგი,[57] ხოლო რიგ შემთხვევებში, მონიტორინგი განხორციელებულია კანონმდებლობის მოთხოვნათა უგულებელყოფით.[58]

მუნიციპალიტეტების მიერ მონიტორინგის პროცესის დაგეგმისთვის და შესამოწმებელ პირთა შერჩევისთვის აუცილებელია მუნიციპალიტეტს ჰქონდეს წვდომა სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტოს მიერ წარმოებულ რეესტრში ასახულ, აქტიური სტატუსის მქონე პირთა ერთიან სიაზე.[59] აღსანიშნავია, რომ მუნიციპალიტეტებს, კანომდებლობით დადგენილი უფლებამოსილების ფარგლებში, მმს-ის მეშვეობით აქვთ დაშვება სააგენტოს მონაცემთა ელექტრონულ ბაზაში დაცულ სტატუსის მქონე პირების პერსონალურ მონაცემებზე,[60] თუმცა სისტემა არ იძლევა მოცემული დროისთვის აქტიური სტატუსის მქონე პირთა ერთიანი სიის გენერირების შესაძლებლობას, რაც ხელს უშლის მონიტორინგის მიზნებისთვის, მუნიციპალიტეტების მიერ შესამოწმებელ პირთა სიის შედგენას და შესაბამისად, კანონმდებლობით მოთხოვნილ პირთა რაოდენობის შემოწმებას.

სააგენტოს განმარტებით, დროის კონკრეტულ მომენტში აქტიური სტატუსის მქონე პირთა ერთიანი სიის მიღება მუნიციპალიტეტს შეუძლია სააგენტოსთვის დასაბუთებული მიმართვის შემთხვევაში, რასაც სააგენტო ხსნის პერსონალური მონაცემების დაცვის მოტივით, თუმცა მუნიციპალიტეტები აღნიშნული შესაძლებლობით არ სარგებლობენ.

მონიტორინგის შემაჯამებელ ანგარიშებში რიგ შემთხვევებში[61] ფიქსირდებიან არასწორი პერსონალური მონაცემების მქონე პირები, რომელთა იდენტიფიცირება, მუნიციპალიტეტებმა ვერ მოახერხეს, ასევე – სტატუსის არმქონე პირები.

კანონმდებლობით განსაზღვრულია მონიტორინგის ჩატარების ზოგადი პრინციპები, თუმცა სამინისტროს, რომელიც დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელების სახელმწიფო ზედამხედველობისას უფლებამოსილია გასცეს სარეკომენდაციო ინსტრუქცია, და მუნიციპალიტეტების მიერ, რომლებიც უფლებამოსილნი არიან სტატუსის მინიჭების, შეწყვეტის, შეჩერებისა და აღდგენის საკითხებზე დაადგინონ დამატებითი რეგულაციები, არ შეუმუშავებიათ მონიტორინგის სახელმძღვანელო, რომელიც გამორიცხავდა მონიტორინგის პროცესში უფლებამოსილი პირის მიერ სუბიექტური გადაწყვეტილების მიღებასთან დაკავშირებულ რისკებს და მუნიციპალიტეტის სპეციფიკის გათვალიწინებით დაადგენდა ერთგვაროვანი მიდგომის პრაქტიკას.

---

57 ახალქალაქის მუნიციპალიტეტი თავისი ინიციატივით მაღალმთიან დასახლებაში მუდმივად მცხოვრები პირის სტატუსის მონიტორინგს არ ახორციელებს. 2018 წელს სტატუსის მონიტორინგი არ არის ჩატარებული თელავის მუნიციპალიტეტში, ხოლო 2019 წელს - მესტიის მუნიციპალიტეტში.

58 მუნიციპალიტეტების გარკვეული ნაწილი (ახმეტის, დუშეთის, მესტიის და ქედის მუნიციპალიტეტები) ყოველწლიურად თავის ტერიტორიაზე მაღალმთიან დასახლებაში მუდმივად მცხოვრებ პირთა 25%-ზე ნაკლებს ამოწმებდა.

59 საქართველოს იუსტიციის მინისტრის 2016 წლის 4 იანვრის N116 ბრძანება „მაღალმთიან დასახლებაში მუდმივად მცხოვრებ პირთა რეესტრის წარმოების წესის დამტკიცების შესახებ“, მე-5 მუხლის პირველი პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტი.

60 მუნიციპალიტეტს, პირადი ნომრისა და დაბადების თარიღის მითითებით, შეუძლია პირის დასახლებაში რეგისტრაციის ადგილი და თარიღი, სხვა მისამართზე რეგისტრაციის თარიღი, სტატუსის მდგომარეობა (აქტიური, შეწყვეტილი, შეჩერებული), სტატუსის მინიჭების/შეწყვეტის/შეჩერების/აღდგენის თარიღის ნახვა.

61 ქედის მუნიციპალიტეტი.

მაღალმთიან დასახლებაში მუდმივად მცხოვრები პირის ფაქტობრივად ცხოვრების დადასტურების მიზნით, მონიტორინგის განმახორციელებელი პირი უფლებამოსილია,[62] განახორციელოს ადგილზე ვიზიტები, თუმცა არ არის განსაზღვრული, რამდენი ვიზიტია საჭირო იმისთვის, რომ დადასტურდეს პირის ფაქტობრივი ცხოვრება, რის გამოც მონიტორინგის პროცესის შედეგები ხშირად დამოკიდებულია მონიტორინგის განმახორციელებელ პირთა სუბიექტურ მიდგომებზე.

მონიტორინგის პროცესში არსებულ ხარვეზებზე მიუთითებს ის ფაქტიც, რომ ზოგიერთ მუნიციპალიტეტში[63] მონიტორინგის რამდენიმეჯერ ჩატარების შედეგად გამოვლენილი, სტატუსის შეწყვეტის/შეჩერების საფუძვლის მიუხედავად, შემოწმებული პირებისთვის არ იყო შეწყვეტილი/შეჩერებული სტატუსი.

სამინისტროს მიერ სტატუსის მინიჭების, შეწყვეტის, შეჩერების, აღდგენის პროცესზე დარგობრივი ზედამხედველობა

პირის სტატუსის მინიჭების, შეჩერების, შეწყვეტის, აღდგენის საკითხზე გადაწყვეტილების მიღება მუნიციპალიტეტისთვის სახელმწიფოს მიერ დელეგირებული უფლებამოსილებაა, რომლის განხორციელებაზე დარგობრივი ზედამხედველობა დაევალა საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს.

სამინისტრო, დარგობრივი ზედამხედველობის განხორციელების ვალდებულების ფარგლებში, ამოწმებს მხოლოდ მუნიციპალიტეტების მიერ კანონმდებლობით გათვალისწინებული ვალდებულების[64] შესრულებას, მაშინ როდესაც დარგობრივი ზედამხედველობის ქვეშ მოიაზრება მუნიციპალიტეტის ორგანოს/თანამდებობის პირის მიერ დელეგირებული უფლებამოსილების ფარგლებში მიღებულ/გამოცემულ ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტებსა და მუნიციპალიტეტის ორგანოს ქმედებაზე კონტროლი.[65]

მონიტორინგის შედეგების შესახებ მუნიციპალიტეტებიდან მიღებულ ინფორმაციას სამინისტრო ასახავს „ფიზიკური პირისთვის მაღალმთიან დასახლებაში მუდმივად მცხოვრები პირის სტატუსის მინიჭების, შეწყვეტის, შეჩერების, აღდგენის საკითხზე მუნიციპალიტეტისათვის დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელებაზე დარგობრივი ზედამხედველობის ანგარიშში“. ანგარიშების მიხედვით, ყოველწლიურად ფიქსირდება, კონკრეტული მუნიციპალიტეტების მიერ მოქმედი კანონმდებლობის მოთხოვნის დარღვევის შემთხვევები. თუმცა სამინისტრომ ვერ წარმოადგინა დოკუმენტები, რომელიც საშუალებას მოგვცემდა გვემსჯელა დარღვევების სახეებზე და რა ღონისძიებები გაატარა სამინისტრომ მათ აღმოსაფხვრელად.

---

62 საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 19 ნოემბრის N591 დადგენილება „მაღალმთიან დასახლებაში მუდმივად მცხოვრები პირის სტატუსის მინიჭების, შეწყვეტის, შეჩერებისა და აღდგენის წესის დამტკიცების შესახებ“, მე-9 მუხლის მე-6 პუნქტი.

63 ახმეტის და დუშეთის მუნიციპალიტეტებმა ვერ წარმოადგინეს დოკუმენტური მასალა, რომლითაც დადასტურდებოდა პირების ფაქტობრივი ცხოვრება.

64 „მაღალმთიან დასახლებაში მუდმივად მცხოვრები პირის სტატუსის მინიჭების, შეწყვეტის, შეჩერებისა და აღდგენის წესის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 19 ნოემბრის N591 დადგენილების მე-9 მუხლის მე-4 პუნქტის შესაბამისად, მუნიციპალიტეტი ვალდებულია წელიწადში ერთხელ მაინც, თავის ტერიტორიაზე განახორციელოს რეგისტრირებული სტატუსიანი პირების არანაკლებ 25%-ის მონიტორინგი.

65 საქართველოს ორგანული კანონის „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ 133-ე მუხლის პირველი პუნქტი.

აღსანიშნავია, რომ აუდირებულ პერიოდში სამინისტროს წვდომა მმს-ზე და მასში ასახულ საქმისწარმოების მასალებზე არ ჰქონდა. სამინისტრომ ა(ა)იპ – მუნიციპალური სერვისების განვითარების სააგენტოს სისტემაზე წვდომის უფლების თხოვნით მიმართა 2022 წლის ბოლოს.

დასკვნა

სოციალური დახმარების სახით გათვალისწინებული საბიუჯეტო სახსრების არამიზნობრივი ხარჯვის პრევენციის მიზნით, მნიშვნელოვანია მონიტორინგის ყოველწლიურად ჩატარება, რაც უზრუნველყოფს იმ პირთა გამოვლენას, რომლებმაც დატოვეს მაღალმთიანი დასახლება.

2019-2022 წლებში მონიტორინგი მიმდინარეობდა ხარვეზებით, ამასთანავე, მისი შედეგები ხშირ შემთხვევაში დამოკიდებული იყო მონიტორინგის განმახორციელებელთა სუბიექტურ მიდგომებზე.

საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს მიერ მუნიციპალიტეტებისთვის დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელებაზე ზედამხედველობა ატარებს ფორმალურ ხასიათს, რაც არ იძლევა მაღალმთიან დასახლებაში მუდმივად მცხოვრები პირის სტატუსის ადმინისტრირების პროცესთან დაკავშირებული ხარვეზების გამოსწორების შესაძლებლობას.

რეკომენდაცია N 5
საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს

სამინისტრომ მუნიციპალიტეტების მიერ სტატუსის მონიტორინგის ჯეროვნად განხორციელების და მონიტორინგის შედეგად უფლებამოსილი პირების მიერ სუბიექტური გადაწყვეტილების მიღების პრევენციის მიზნით, შეიმუშაოს სარეკომენდაციო ინსტრუქცია, რომელშიც დეტალურად იქნება გაწერილი, როგორ უნდა მოხდეს მონიტორინგის ფარგლებში შესამოწმებელ პირთა შერჩევა, მონიტორინგის ჩატარების პერიოდი, პირის ფაქტობრივი ცხოვრების დადასტურების მიზნით განსახორციელებელი ვიზიტების რაოდენობა და სხვა მნიშვნელოვანი საკითხები, რომლებმაც შესაძლოა გავლენა იქონიოს მონიტორინგის შედეგებსა და იმ პირების გამოვლენაზე, რომლებსაც უნდა შეუწყდეთ/შეუჩერდეთ სტატუსი.

რეკომენდაცია N 6
საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს

მონიტორინგის დაგეგმვის ეტაპზე, შესამოწმებელ პირთა სიების სწორად ფორმირების მიზნით, სამინისტრომ მუნიციპალური სერვისების განვითარების სააგენტოსთან განიხილოს მმს-ში ფუნქციონალის დამატების საკითხი, რომლის მეშვეობითაც შესაძლებელი იქნება დროის კონკრეტულ მონაკვეთში მუნიციპალიტეტში რეგისტრირებული აქტიური სტატუსის მქონე პირთა[66] ერთიანი სიის გენერირება.

66 იხ. დანართი N3.

3.3.4 გაცემული სოციალური დახმარების ხარვეზები

მაღალმთიან დასახლებაში მუდმივად მცხოვრები, სახელმწიფო პენსიის და სოციალური პაკეტის მიმღები პირები სარგებლობენ კანონმდებლობით გათვალისწინებული დანამატით.

დანამატის დანიშვნის, გაცემის, შეჩერების, შეწყვეტის წყაროა სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტოს მიერ წარმოებულ ელექტრონულ მონაცემთა ბაზაში არსებული ინფორმაცია (რეესტრი). პირს, რომელსაც მინიჭებული აქვს სტატუსი, დანამატი ენიშნება ავტომატურ რეჟიმში.[67]

გამოვლინდა, რომ მუნიციპალიტეტების მიერ უფლებამოსილების არაჯეროვნად განხორციელების და არასათანადო კონტროლის მიზეზით, საპენსიო და სოციალურ პაკეტზე დანამატს იღებენ მაღალმთიან დასახლებაში რეგისტრაციიდან მოხსნილი პირები, რომლებიც მაინც აქტიური სტატუსით ირიცხებიან სააგენტოს მიერ წარმოებულ რეესტრში. სულ 2018-2023 წლებში ზედმეტად გაცემული დანამატის თანხამ შეადგინა 41,948 ლარი.[68]

დასკვნა

სტატუსის ადმინისტრირების, მონიტორინგის, სამინისტროს მხრიდან ზედამხედველობის პროცესში არსებული ნაკლოვანებების და სახელმწიფო უწყებებს შორის კოორდინაციის ნაკლოვანების გამო, გარკვეულ შემთხვევებში არ ხდება სტატუსის მქონე იმ პირების იდენტიფიცირება, რომლებიც არ ცხოვრობენ მაღალმთიან დასახლებაში, მათთვის კანონმდებლობით დადგენილ ვადებში სტატუსის შეწყვეტა/შეჩერება და სტატუსის ცვლილების შესახებ ინფორმაციის რეესტრში დროულად ასახვა. ზემოაღნიშნული გარემოებების გამო, აუდიტის შედეგად იდენტიფიცირებულ იქნა კანონმდებლობასთან შეუსაბამოდ დანამატის გაცემის შემთხვევები. მიუხედავად იმისა, რომ რაოდენობრივად ასეთი შემთხვევები მთლიან პოპულაციასთან მიმართებით მცირეა, მნიშვნელოვანია უზრუნველყოფილ იქნეს კონტროლის მექანიზმების გაძლიერება.

რეკომენდაცია N 7
საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს

მაღალმთიან დასახლებებში მუდმივად მცხოვრები პირების სოციალური მდგომარეობის გაუმჯობესებისთვის, სოციალური დახმარების სახით გათვალისწინებული საბიუჯეტო სახსრების არამიზნობრივი ხარჯვის პრევენციის მიზნით, სამინისტრომ, როგორც მუნიციპალიტეტისთვის დელეგირებულ უფლებამოსილებაზე ზედამხედველობის განმახორციელებელმა ორგანომ, დანერგოს სათანადო კონტროლის მექანიზმები, რომლებიც უზრუნველყოფს მუნიციპალიტეტის მიერ უფლებამოსილების არაჯეროვანი განხორციელების ფაქტების, აგრეთვე სტატუსის ადმინისტრირების პროცესში არსებული ხარვეზების დროულად გამოვლენას და აღმოფხვრას.

---

67 საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 14 ივნისის N264 დადგენილება „მაღალმთიან დასახლებაში მუდმივად მცხოვრები პირებისა და მაღალმთიან დასახლებაში მდებარე სამედიცინო დაწესებულებაში დასაქმებული/დაკონტრაქტებული სამედიცინო პერსონალისათვის დანამატის გაცემის წესისა და პირობების შესახებ“, მუხლი 5, პირველი და მე-2 პუნქტები.

68 30 პირზე გაცემულია სოციალურ პაკეტზე დანამატი -15,062 ლარი, საპენსიო დანამატი - 26.886 ლარი.

3.4 მაღალმთიანი საწარმოს სტატუსის მქონე საწარმოების მონიტორინგის ნაკლოვანებები

მეწარმე სუბიექტი, რომელსაც საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად,[69] მინიჭებული აქვს მაღალმთიანი დასახლების საწარმოს სტატუსი, საქართველოს საგადასახადო კოდექსით[70] განსაზღვრული ვადითა და წესით თავისუფლდება გადასახადებისაგან. შესაბამისად, მნიშვნელოვანია მონიტორინგის ისეთი სისტემის არსებობა, რომელიც უზრუნველყოფს სტატუსის შეჩერების/შეწყვეტის საფუძვლების დადგენას.

მაღალმთიანი დასახლების საწარმოს სტატუსის მისაღებად დაინტერესებული პირი განცხადებით, რომელიც უნდა შეიცავდეს პირის სარეგისტრაციო მონაცემებს[71] და საქმიანობის მოკლე აღწერას (მათ შორის, საქმიანობის სახე და განხორციელების ადგილი), მიმართავს საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სსიპ – შემოსავლების სამსახურს.

შემოსავლების სამსახურის მიერ მოწმდება:

- არის თუ არა პირი რეგისტრირებული მეწარმე სუბიექტად;
- არის თუ არა განაცხადი შევსებული სრულად;
- წარმოადგენს თუ არა განაცხადში მითითებული საქმიანობის სახე აკრძალულ საქმიანობას[72] (ვაჭრობა, მომსახურება, ლიცენზირებას/ნებართვას დაქვემდებარებული საქმიანობა);[73]
- შეტანილია თუ არა განაცხადში საქმიანობის ადგილად მითითებული დასახლება მაღალმთიან დასახლებათა ნუსხაში.

მოქმედი წესი[74] არ ითვალისწინებს მეწარმის მიერ განცხადებაში მითითებული საქმიანობის ადგილის და სახის დადასტურებას. ამასთანავე, შემოსავლების სამსახურის განმარტებით, მაღალმთიანი დასახლების საწარმოს სტატუსის მონიტორინგის სისტემა სამსახურში არ არის დანერგილი. მეწარმე სუბიექტის სტატუსთან შესაბამისობის გადამოწმება, შესაძლებლობის ფარგლებში, ხდება მხოლოდ არსებული კანონშესაბამისობის უზრუნველყოფის პროგრამების, ასევე მიმდინარე კონტროლის პროცედურების და საგადასახადო შემოწმებების ფარგლებში

---

69 საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 18 დეკემბრის N633 დადგენილება „მაღალმთიანი დასახლების საწარმოს სტატუსის მინიჭების, შეჩერებისა და შეწყვეტის წესის დამტკიცების შესახებ“.

70 სსკ-ის 82-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ჰ3“ ქვეპუნქტი; 99-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ღ“ ქვეპუნქტი; 206-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ჰ6“ ქვეპუნქტი.

71 საიდენტიფიკაციო ნომერი, სახელწოდება, მისამართი.

72 „მაღალმთიანი რეგიონების განვითარების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-5 მუხლის მე-4 პუნქტის თანახმად, მეწარმე სუბიექტს მაღალმთიანი დასახლების საწარმოს სტატუსი არ მიენიჭება ან ეს სტატუსი შეიძლება შეუწყდეს, თუ იგი ახორციელებს:

• ლიცენზირებისადმი/ნებართვის გაცემისადმი დაქვემდებარებულ საქმიანობას;

• მომსახურების (გარდა საქართველოს მთავრობის მიერ განსაზღვრული მომსახურებისა) გაწევას;

• საქონლით ვაჭრობას (გარდა მთავრობის მიერ განსაზღვრული ეკონომიკური საქმიანობებისა, აგრეთვე იმ შემთხვევისა, როდესაც ხორციელდება საქონლის გადამუშავება და მიწოდება).

73 სსიპ - შემოსავლების სამსახური გამოითხოვს ინფორმაციას სხვა სახელმწიფო უწყებებიდან ლიცენზირებას/ნებართვას დაქვემდებარებული საქმიანობის განხორციელების შესახებ.

74 საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 18 დეკემბრის N633 დადგენილება „მაღალმთიანი დასახლების საწარმოს სტატუსის მინიჭების, შეჩერებისა და შეწყვეტის წესის დამტკიცების შესახებ“.

გადამხდელის მონაცემების შესწავლის დროს. შესაბამისად, მაღალია რისკი, რომ სტატუსის მქონე პირი არ ოპერირებდეს მაღალმთიან დასახლებაში ან/და ახორციელებდეს სტატუსთან შეუთავსებელ საქმიანობას.

დასკვნა

შემოსავლების სამსახურში არ არის დანერგილი მაღალმთიანი დასახლების საწარმოს სტატუსის მონიტორინგის სისტემა. სტატუსის მქონე პირების მიერ კანონმდებლობით გათვალისწინებული პირობების დარღვევის ფაქტების გამოვლენა ხდება მხოლოდ მეწარმე სუბიექტების საქმიანობის საგადასახადო შემოწმების შედეგად, რაც წარმოშობს იმის რისკს, რომ დროულად ვერ მოხდეს იმ მეწარმე სუბიექტების იდენტიფიცირება, რომელთა მიმართ არსებობს სტატუსის შეწყვეტის/შეჩერების საფუძველი.

რეკომენდაცია N 8
საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სსიპ – შემოსავლების სამსახურს

მაღალმთიანი დასახლების საწარმოს სტატუსის მქონე მეწარმეების კონტროლის გაუმჯობესების მიზნით, სსიპ – შემოსავლების სამსახურმა შეიმუშაოს და დანერგოს სტატუსის მონიტორინგის მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს საწარმოების მიერ კანონმდებლობით გათვალისწინებული პირობების შესრულების კონტროლს და სტატუსის შეჩერების/შეწყვეტის საფუძვლების არსებობის გამოვლენას.

3.5 საგადასახადო შეღავათების გავლენა მაღალმთიან დასახლებებში სამეწარმეო საქმიანობის განვითარებაზე

მოქმედი კანონმდებლობით გათვალისწინებული საგადასახადო შეღავათები შემოღებულია სამეწარმეო საქმიანობის მხარდაჭერის და მაღალმთიანი დასახლებების მოსახლეობის კეთილდღეობის ზრდის მიზნით.

სტრატეგიის თანახმად, სამეწარმეო საქმიანობის მხარდაჭერის მიზნით განხორციელებული აქტივობებით მიღწეული შედეგების ინდიკატორებს წარმოადგენს: მაღალმთიანი დასახლების საწარმოს სტატუსის მქონეთა რაოდენობა, დაქირავებით დასაქმებულთა რაოდენობის ზრდა, ბრუნვის, გამოშვებული პროდუქციის გაზრდილი მაჩვენებლები.

მაღალმთიანი დასახლების საწარმოს სტატუსის მქონე მეწარმე სუბიექტები

2016-2023 წლებში შემოსავლების სამსახურს მაღალმთიანი დასახლების საწარმოს სტატუსის მინიჭების მოთხოვნით მიმართა 793 გადამხდელმა, საიდანაც სტატუსი მიენიჭა 547-ს. ამავე პერიოდში ლიკვიდირებულია 2 საწარმო, ხოლო მეწარმე სუბიექტის მიერ კანონმდებლობით გათვალისწინებული პირობების დარღვევის გამო,[75] სტატუსი შეუწყდა 19 საწარმოს.

75 ლიცენზირებას/ნებართვის გაცემას დაქვემდებარებული საქმიანობის განხორციელება.

ცხრილი N5. რეგიონების ჭრილში მაღალმთიანი დასახლების საწარმოს სტატუსის მქონე მეწარმე სუბიექტების რაოდენობა 2018-2022 წლებში

ინფორმაცია რეგიონების ჭრილში მაღალმთიანი დასახლების საწარმოს სტატუსის მქონე მეწარმე სუბიექტების შესახებ შესაბამისი თარიღის მდომარეობით					
რეგიონი/წელი	31.12.2018	31.12.2019	31.12.2020	31.12.2021	31.12.2022
აჭარა	18	21	25	27	28
გურია	2	2	2	2	2
იმერეთი	3	3	5	5	8
კახეთი	15	16	18	20	24
მცხეთა-თიანეთი	26	34	37	40	42
რაჭა-ლეჩხუმ/ ქვემო სვანეთი	88	103	115	122	127
სამეგრელო-ზემო სვანეთი	35	36	37	37	37
სამცხე-ჯავახეთი	95	121	129	141	151
ქვემო ქართლი	57	65	73	80	87
შიდა ქართლი	12	13	14	18	20
სულ	351	414	455	492	526

ცხრილიდან ჩანს, რომ მაღალმთიანი დასახლების საწარმოს სტატუსის მქონე სუბიექტების რაოდენობა ყოველწლიურად იზრდება და 2022 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით საწარმოთა რიცხვმა 526 შეადგინა.

მაღალმთიანი დასახლების საწარმოთა რეესტრის თანახმად, ქვეყნის მასშტაბით, 2018 წლის 31 დეკემბრიდან 2022 წლის 31 დეკემბრამდე პერიოდში სტატუსის მქონე საწარმოთა რაოდენობა 1,5-ჯერ არის გაზრდილი. ზრდა ძირითადად აღინიშნება რაჭა-ლეჩხუმ/ქვემო სვანეთსა და სამცხე-ჯავახეთში, სადაც ოპერირებს სტატუსის მქონე საწარმოთა 53 პროცენტი (278 საწარმო). უმნიშვნელოა სტატუსის მქონე საწარმოთა რაოდენობის ზრდა იმერეთსა და სამეგრელო-ზემო სვანეთში, ხოლო გურიაში, 2018 წლის 31 დეკემბრის შემდგომ მხოლოდ 2 საწარმო ფიქსირდება.

მაღალმთიანი დასახლების საწარმოში დასაქმებული პირები

სსიპ – შემოსავლების სამსახურიდან მიღებული ინფორმაციის შესაბამისად, ქვეყნის მასშტაბით მაღალმთიანი დასახლების საწარმოს სტატუსის მქონე სუბიექტებში წლის განმავლობაში საშუალოდ დასაქმებულ ფიზიკურ პირთა რაოდენობა,[76] 2022 წელს 2019 წელთან შედარებით, გაიზარდა 1,4-ჯერ, თუმცა 2019 წელთან შედარებით, 2022 წელს სტატუსის მქონე ერთ საწარმოზე გადაანგარიშებით, ქვეყნის მასშტაბით დასაქმებულთა რაოდენობა შემცირდა 2 ერთეულით.

ამავე პერიოდში 1,7-ჯერ გაიზარდა იმ მაღალმთიანი დასახლების საწარმოს სტატუსის მქონე საწარმოთა რაოდენობა, რომელთაც უფიქსირდებათ ფიზიკურ პირებზე განაცემი ხელფასი, თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ 2022 წელს ასეთი საწარმოების რაოდენობა მხოლოდ 76-ია, რაც სტატუსის მქონე საწარმოთა მხოლოდ 14,4 პროცენტს შეადგენს.

76 ინფორმაცია მომზადებულია „საანგარიშო თვის მიხედვით განაცემებისა და დაკავებული გადასახადების შესახებ“ ინფორმაციისა და „გადახდის წყაროსთან დაკავებული გადასახადების დეკლარაციის“ დანართი „ა“-ს შესაბამისად, განაცემის სახე - „ხელფასი“.

ცხრილი N6. მაღალმთიანი დასახლების სტატუსის მქონე საწარმოების და მათში დასაქმებულ პირთა საშუალო რაოდენობა

	2019	2020	2021	2022
დასაქმებულთა საშუალო რაოდენობა	404	497	546	555
დამსაქმებელი საწარმოების საშუალო რაოდენობა	46	55	71	76
მაღალმთიანი დასახლების საწარმოს სტატუსის მქონეთა რაოდენობა	414	455	492	526
საწარმოების რამდენ პროცენტს ჰყავდა დასაქმებულები	11%	12%	14%	14%

ცხრილი N7. რეგიონების ჭრილში დამსაქმებელ საწარმოთა და დასაქმებულთა საშუალო რაოდენობა

რეგიონი	2019		2020		2021		2022	
	საწარმო	დასაქმებული	საწარმო	დასაქმებული	საწარმო	დასაქმებული	საწარმო	დასაქმებული
რაჭა-ლეჩხუმი/ქვემო სვანეთი	11	110	13	133	20	154	19	152
სამცხე-ჯავახეთი	15	147	18	185	22	177	25	194
კახეთი	3	10	3	6	3	8	3	15
ქვემო ქართლი	5	33	8	53	9	64	12	91
მცხეთა-მთიანეთი	1	15	2	20	2	2	2	3
აჭარა	4	36	5	52	7	88	6	54
იმერეთი	1	1	1	3	1	4	1	3
გურია	1	1	1	1	1	4	1	4
სამეგრელო-ზემო სვანეთი	3	33	3	30	4	30	3	28
შიდა ქართლი	2	18	1	15	3	16	3	12
სულ	46	404	55	497	71	546	76	555

აღსანიშნავია, რომ იმ შემთხვევაშიც კი, თუ ყველა დასაქმებული მაღალმთიანი სტატუსის მატარებელი პირია, 2022 წელს დასაქმებული პირების საშუალო რაოდენობა, მაღალმთიანი სტატუსის მქონე პირთა რაოდენობის 0.2 პროცენტს შეადგენს.

სამინისტროს და შემოსავლების სამსახურის მიერ არ ხდება მოქმედი კანონმდებლობით გათვალისწინებული საგადასახადო შეღავათების ეფექტის შეფასება და მაღალმთიან დასახლებებში სამეწარმეო საქმიანობის განვითარებაზე მათი გავლენის განსაზღვრა. აღსანიშნავია, რომ 2019 წელს სამინისტრომ, „მაღალმთიანი რეგიონების განვითარების შესახებ“ საქართველოს კანონით განსაზღვრული ღონისძიებების მიმდინარეობის მონიტორინგისა და შესაბამისი პერიოდული ანგარიშების წარმოების მიზნით, ფინანსთა სამინისტროდან გამოითხოვა ინფორმაცია მაღალმთიან დასახლებებში კანონით განსაზღვრულ საგადასახადო შეღავათებთან დაკავშირებით. კერძოდ, ინფორმაცია, ბიუჯეტში მიუღებელი შემოსავლების, მაღალმთიანი დასახლების საწარმოების საქმიანობის სფეროს, წლიური ბრუნვისა და მათში დასაქმებულთა რაოდენობის შესახებ. შემოსავლების სამსახურის საპასუხო წერილიდან ირკვევა, რომ ვინაიდან დეკლარაციებში (საშემოსავლო გადასახადის, ფიზიკური პირის, ორგანიზაციის ქონების გადასახადის წლიური და მოგების გადასახადის

ყოველთვიური დეკლარაცია) არ იმიჯნება, რის საფუძველზე[77] სარგებლობს გადამხდელი შეღავათით და ამასთანავე, პირს საგადასახადო ვალდებულების წარმოშობამდე, უფლება აქვს არ მოახდინოს დეკლარირება, სამსახური მოკლებულია, გათავისუფლებული გადასახადების ოდენობის შესახებ ინფორმაციის მიწოდების შესაძლებლობას.

დასკვნა

მაღალმთიანი დასახლების საწარმოს სტატუსის მქონე მეწარმეთათვის, კანონმდებლობით გათვალისწინებული საგადასახადო შეღავათების დაწესებიდან დღემდე, სამინისტროში სამეწარმეო საქმიანობის მხარდაჭერის ამოცანით მიღწეული შედეგების ინდიკატორების შესახებ ინფორმაციის დამუშავება არ წარმოებდა. აღსანიშნავია, რომ შემოსავლების სამსახური არ ფლობს ინფორმაციას სტატუსის მქონე საწარმოების მიერ გამოშვებული პროდუქციის და ბრუნვების შესახებ, შესაბამისად, შეუძლებელია განისაზღვროს საგადასახადო შეღავათების გავლენა მაღალმთიან დასახლებებში სამეწარმეო საქმიანობის განვითარებაზე.

გარდა ამისა, სტრატეგიით განსაზღვრული ინდიკატორები, კერძოდ, მაღალმთიანი დასახლების საწარმოს სტატუსის მქონეთა რაოდენობა, დაქირავებით დასაქმებულთა რაოდენობის ზრდა, ბრუნვის, გამოშვებული პროდუქციის გაზრდილი მაჩვენებლები ზოგადი ხასიათისაა, არ არის გაწერილი საბაზისო და მისაღწევი შედეგები, რაც არ იძლევა შედეგების გაზომვის შესაძლებობას.

77 სსკ-ს 82-ე, 99-ე და 206-ე მუხლების ქვეპუნქტები.

რეკომენდაცია N 9
საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სსიპ – შემოსავლების სამსახურს

კანონმდებლობით გათვალისწინებული საგადასახადო შეღავათების მაღალმთიან დასახლებებში სამეწარმეო საქმიანობის განვითარებაზე გავლენის შეფასების მიზნით, საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრომ საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სსიპ – შემოსავლების სამსახურის ჩართულობით ზუსტად განსაზღვროს სამეწარმეო საქმიანობის მხარდაჭერის ამოცანის[78] საბაზისო და მიზნობრივი მაჩვენებლები, რათა შესრულების ინდიკატორები გახდეს მაქსიმალურად რეალური, გაზომვადი და ზუსტი.

აუდიტორები	ხელმოწერა	
დიანა გასპარიანცი აუდიტორი		06.11.2024
მერაბ ზაიცევი წამყვანი აუდიტორი		06.11.2024
ირაკლი ქანთარია აუდიტორი		06.11.2024

78 საქართველოს მაღალმთიანი დასახლებების განვითარების 2019-2023 წლების სტრატეგიის მე-3 ამოცანა.

ბიბლიოგრაფია

- საქართველოს მაღალმთიანი დასახლებების განვითარების 2019-2023 წლების სტრატეგია;
- Strategies to increase the attractiveness of mountain areas: how to approach depopulation in an integrated manner?(PADIMA (Policies Against Depopulation In Mountain Areas), (2012), Euromontana;
- Being young in a mountain area. Mountain youth's needs in 2022 and aspirations for the future (2022), Euromontana;
- COHESION POLICY IN MOUNTAIN AREAS: How to increase the contribution from mountains and benefits for mountain territories? (2017), Euromontana.

დანართი N 1.

რეესტრში აქტიური სტატუსით რიცხული, 2023 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით გარდაცვლილ, მოქალაქეობა შეწყვეტილ და მაღალმთიან დასახლებაში რეგისტრაციიდან მოხსნილ პირთა რაოდენობა, მუნიციპალიტეტების მიხედვით

მუნიციპალიტეტი, რომელშიც მინიჭებული აქვს პირს მაღალმთიან დასახლებაში მუდმივად მცხოვრების სტატუსი	გარდაცვლილ პირთა რაოდენობა	მოქალაქეობა დაკარგულ პირთა რაოდენობა	რეგისტრაციიდან მოხსნილ პირთა რაოდენობა
ახალქალაქის მუნიციპალიტეტი	1313	46	19
დუშეთის მუნიციპალიტეტი	777	-	32
გორის მუნიციპალიტეტი	736	-	20
მესტიის მუნიციპალიტეტი	636	-	62
თიანეთის მუნიციპალიტეტი	341	-	10
ლენტეხის მუნიციპალიტეტი	201	-	14
ამბროლაურის მუნიციპალიტეტი	182	-	1
ყაზბეგის მუნიციპალიტეტი	69	1	19
ბორჯომის მუნიციპალიტეტი	34	-	1
გურჯაანის მუნიციპალიტეტი	28	-	7
ჩოხატაურის მუნიციპალიტეტი	26	-	3
თეთრიწყაროს მუნიციპალიტეტი	21	-	2
ქარელის მუნიციპალიტეტი	16	-	1
ონის მუნიციპალიტეტი	15	-	2
წყალტუბოს მუნიციპალიტეტი	13	-	-
ცაგერის მუნიციპალიტეტი	11	-	1
ადიგენის მუნიციპალიტეტი	10	-	1
მარნეულის მუნიციპალიტეტი	10	2	-
ქედის მუნიციპალიტეტი	10	-	5
ახალციხის მუნიციპალიტეტი	9	-	1
ბაღდათის მუნიციპალიტეტი	9	-	-
კასპის მუნიციპალიტეტი	7	-	-
საგარეჯოს მუნიციპალიტეტი	7	-	-
სიღნაღის მუნიციპალიტეტი	6	-	-
წალკის მუნიციპალიტეტი	6	-	1
ხონის მუნიციპალიტეტი	6	-	-
ნინოწმინდის მუნიციპალიტეტი	5	-	-
საჩხერის მუნიციპალიტეტი	4	-	2
შუახევის მუნიციპალიტეტი	4	-	1
ჭიათურის მუნიციპალიტეტი	4	-	-
ხულოს მუნიციპალიტეტი	4	-	5
ახმეტის მუნიციპალიტეტი	3	-	-
დმანისის მუნიციპალიტეტი	3	-	-
მცხეთის მუნიციპალიტეტი	3	-	-
ქობულეთის მუნიციპალიტეტი	3	-	-
თელავის მუნიციპალიტეტი	2	-	1
ხაშურის მუნიციპალიტეტი	2	-	1
ხელვაჩაურის მუნიციპალიტეტი	2	-	-
ასპინძის მუნიციპალიტეტი	1	-	1
ტყიბულის მუნიციპალიტეტი	1	-	-
სულ	4540	49	213

დანართი N 2.

სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტოსთვის მიღებული გადაწყვეტილებების შესახებ ინფორმაციის დაგვიანებით მიწოდების შემთხვევათა რაოდენობა (დაგვიანებულ დღეთა მითითებით)

სტატუსის შეწყვეტის გადაწყვეტილების მიმღები მუნიციპალიტეტი	გადაწყვეტილების ტიპი	გადაწყვეტილების მიღების თარიღსა და რეესტრში ასასახავად სააგენტოსთვის მიმართვის თარიღებს შორის სხვაობა, დღეებში	შემთხვევათა რაოდენობა
მესტიის მუნიციპალიტეტი	სტატუსის შეწყვეტა	193	19
მესტიის მუნიციპალიტეტი	სტატუსის შეჩერება	179	120
მესტიის მუნიციპალიტეტი	სტატუსის შეწყვეტა	108	5
მესტიის მუნიციპალიტეტი	სტატუსის შეწყვეტა	102	19
მესტიის მუნიციპალიტეტი	სტატუსის მინიჭება	68	17
მესტიის მუნიციპალიტეტი	სტატუსის მინიჭება	48	18
ყაზბეგის მუნიციპალიტეტი	სტატუსის შეწყვეტა	188	23
ყაზბეგის მუნიციპალიტეტი	სტატუსის მინიჭება	97	19
ყაზბეგის მუნიციპალიტეტი	სტატუსის მინიჭება	96	14
ყაზბეგის მუნიციპალიტეტი	სტატუსის მინიჭება	91	15
ყაზბეგის მუნიციპალიტეტი	სტატუსის მინიჭება	82	79
ყაზბეგის მუნიციპალიტეტი	სტატუსის მინიჭება	80	16
ყაზბეგის მუნიციპალიტეტი	სტატუსის მინიჭება	77	17
ყაზბეგის მუნიციპალიტეტი	სტატუსის მინიჭება	74	10
ყაზბეგის მუნიციპალიტეტი	სტატუსის მინიჭება	61	27
ყაზბეგის მუნიციპალიტეტი	სტატუსის მინიჭება	59	18
ყაზბეგის მუნიციპალიტეტი	სტატუსის მინიჭება	55	15
ყაზბეგის მუნიციპალიტეტი	სტატუსის მინიჭება	48	22
ყაზბეგის მუნიციპალიტეტი	სტატუსის მინიჭება	47	23
ყაზბეგის მუნიციპალიტეტი	სტატუსის მინიჭება	45	15
ყაზბეგის მუნიციპალიტეტი	სტატუსის მინიჭება	44	10
ყაზბეგის მუნიციპალიტეტი	სტატუსის მინიჭება	43	14
ყაზბეგის მუნიციპალიტეტი	სტატუსის მინიჭება	41	19
ადიგენის მუნიციპალიტეტი	სტატუსის მინიჭება	167	15
ადიგენის მუნიციპალიტეტი	სტატუსის მინიჭება	165	18
ადიგენის მუნიციპალიტეტი	სტატუსის მინიჭება	158	36
ადიგენის მუნიციპალიტეტი	სტატუსის მინიჭება	153	12
ადიგენის მუნიციპალიტეტი	სტატუსის მინიჭება	150	15
ადიგენის მუნიციპალიტეტი	სტატუსის შეწყვეტა	114	4
ადიგენის მუნიციპალიტეტი	სტატუსის მინიჭება	110	13
მარნეულის მუნიციპალიტეტი	სტატუსის შეწყვეტა	85	4
საგარეჯოს მუნიციპალიტეტი	სტატუსის შეწყვეტა	83	12
საგარეჯოს მუნიციპალიტეტი	სტატუსის მინიჭება	49	15
საგარეჯოს მუნიციპალიტეტი	სტატუსის მინიჭება	44	37
საჩხერის მუნიციპალიტეტი	სტატუსის მინიჭება	82	14

საჩხერის მუნიციპალიტეტი	სტატუსის მინიჭება	69	17
საჩხერის მუნიციპალიტეტი	სტატუსის მინიჭება	67	12
საჩხერის მუნიციპალიტეტი	სტატუსის მინიჭება	56	13
საჩხერის მუნიციპალიტეტი	სტატუსის მინიჭება	49	17
საჩხერის მუნიციპალიტეტი	სტატუსის მინიჭება	44	17
ახალქალაქის მუნიციპალიტეტი	სტატუსის შეწყვეტა	64	8
ახალქალაქის მუნიციპალიტეტი	სტატუსის შეწყვეტა	56	4
გორის მუნიციპალიტეტი	სტატუსის მინიჭება	50	28
ამბროლაურის მუნიციპალიტეტი	სტატუსის მინიჭება	46	121
წალკის მუნიციპალიტეტი	სტატუსის მინიჭება	42	30
სულ			1016

დანართი N 3.

მაღალმთიან დასახლებაში მუდმივად მცხოვრებ პირთა რეესტრში აქტიური სტატუსის მქონე პირთა რაოდენობა რეგიონების მიხედვით (2023 წლის 7 ნოემბრის მდგომარეობით)

რეგიონი	მაღალმთიან დასახლებაში მუდმივად მცხოვრებ პირთა რეესტრში აქტიური სტატუსის მქონე პირთა რაოდენობა
სამცხე-ჯავახეთი	81,439
აჭარა	44,933
ქვემო ქართლი	32,646
მცხეთა-მთიანეთი	24,925
შიდა ქართლი	16,439
რაჭა-ლეჩხუმი და ქვემო სვანეთი	26,327
სამეგრელო-ზემო სვანეთი	7,766
იმერეთი	15,507
კახეთი	10,452
გურია	1,116
სულ	261,550

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური
ქ.თბილისი, 0144, წმ. ქეთევან დედოფლის გამზირი N96
+995 32 243 84 38
SAO.GE