

თვითმმართველობების წარმოშობის და განვითარების ასპექტები

საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდეგ ახლადშექმნილ სახელმწიფოებში დღის წესრიგში დადგა მმართველობისა და თვითმმართველობის რეფორმირების საკითხი. ჩგამომდინარე იქედან, რომ ყოფილ საბჭოთა რესპუბლიკებს მრავალი წლების მანძილზე არ ჰქონდათ გამოცდილება ადგილობრივი მმართველობის სფეროში, საჭირო გახდა უცხოეთის განვითარებული ქვეყნების გამოცდილების გაზიარება.



თანამედროვე მსოფლიოში ქვეყნების მმართველობის მრავალი ფორმა არსებობს, კერძოდ: ავტოკრატია, არისტოკრატია, მერიტოკრატია, თეოკრატია, დიქტატურა, დემოკრატია, მონარქია. ასევე არსებობს პლუტოკრატია, რესპუბლიკა. რესპუბლიკა თავის მხრივ მოიცავს დუალისტურ (ანუ შერეული) რესპუბლიკას, კონსტიტუციურ რესპუბლიკას, საპარლამენტო რესპუბლიკას, საპრეზიდენტო რესპუბლიკას და ნახევრადსაპრეზიდენტო რესპუბლიკას. არსებობენ სოციალისტური და კაპიტალისტური რესპუბლიკები. რაც შეეხება ადგილობრივი მმართველობის ფორმებს, იგი ასეთი სახით წარმოგვიდგება; ფედერალიზმი, თვითმმართველობა, დეცენტრალიზაცია და ცენტრალიზაცია. ფედერალიზმი (ლათ. *foedus* – შეთანხმება, ხელშეკრულება) – სახელმწიფოს მოწყობის ისეთი ფორმაა, რომლის დროსაც ქვეყნის ცალკეულ მხარეებს მინიჭებული აქვთ მნიშვნელოვანი თვითმმართველობა. ჭფედერალიზმის საწინააღმდეგო ცნებაა უნიტარიზმი. ჭფედერალიზმის დროს ქვეყნის ცალკეულ ნაწილებს კანონით მკაცრად მინიჭებული თავისუფლება აქვთ. ჭფედერალური სახელმწიფოები შედგება რამოდენიმე წარმონაქმნისგან, რომლებიც გარკვეული ეკონომიკური თვითმმართველობებით სარგებლობენ, აღნიშნულ ეკონომიკურ სუბიექტებს აქვთ საკუთარი კონსტიტუცია, აღმასრულებელი და სასამართლო ორგანოები, ასევე სხვა სახელმწიფოებრივი ორგანოები. ასეთი წარმონაქმნები არსებობენ სხვადასხვა ქვეყანაში პროვინციების, მიწების და შტატების სახით. ჭფედერაციული ქვეყნებია; ჩეკოსლოვაკია, ინდოეთი, აშშ, კანადა, ბელგია, მალაიზია და სხვები.

უნიტარულ ქვეყნებში არსებული ტერიტორიული ერთეულები უშუალოდ ემორჩილებიან ცენტრალურ ხელისუფლებას. ფედერალიზმისგან გასხვავებით ტერიტორიულ ერთეულებს არ აქვთ სახელმწიფოებრივი წარმონაქმნის სტატუსი. იქ არსებობს ერთიანი კონსტიტუცია და ტერიტორიული ერთეულები იმართებიან ცენტრიდან. უნიტარული ქვეყნებია; შვედეთი, ირლანდია, ჩეხეთი, ისლანდია, ფინეთი, სამხრეთ კორეა და სხვა.

ადგილობრივი თვითმმართველობების უფლებები და ვალდებულებები ყველა ქვეყანაში მკაცრად რეგულაციონირებული. ადგილობრივ თვითმმართველობებს გააჩნიათ საკუთარი საზღვრები და მართვის კომპეტენცია. თვითმმართველობები ხშირად გაიგივებულია მუნიციპალიტეტებთან. სიტყვა „მუნიციპალიტეტი“ ლათინური სიტყვა „მუნიციპიუმ“ – იდან წარმოდგება და სიმძიმის (ტვირთის) აღებას ნიშნავს, ხოლო თანამედროვე განმარტებით, მუნიციპალიტეტი ადგილობრივი თვითმმართველობის ან მმართველობის არჩევითი ორგანოა.

მეცნიერ-მკვლევარები სხვადასხვა დროს აღნიშნავენ, რომ სწორედ ტერიტორიული ეკონომიკური სისტემების შესწავლით ხდება ადგილობრივი თვითმმართველობებისა და მმართველობის სოციალურ-ეკონომიკური პოტენციალის შესწავლა, რის შემდეგაც შესაძლებელია ტერიტორიული ორგანოების ინტენსიური განვითარების კომპონენტების ღრმა ანალიზი.

რეგიონისგან განსხვავებით ამ დროისთვის თითქმის არ შესწავლილა და არ ჩამოყალიბებულია საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობების ცალსახა და სრულყოფილი ფორმულირება. აღნიშნულმა ტერმინმა განსაკუთრებული დატვირთვა და აქტუალობა 1991 წლიდან (საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდეგ) შეიძინა. ამ პერიოდიდან, მას შემდეგ, რაც მოიშალა გეგმიური სახელმწიფო ეკონომიკა, ფაქტობრივად ადგილობრივი რაიონები (ამჟამად მუნიციპალიტეტები) ყოველგვარი საკანონმდებლო ბაზის გარეშე დარჩნენ და სრულიად დაუცველნი აღმოჩნდნენ არსებული რეალობის წინაშე¹.

ჩვენი კვლევის მიზნებიდან გამომდინარე, მიზანშეწონილად მიგვაჩნია მიმოვიხილოთ „თვითმმართველობის“ ცნებასთან დაკავშირებული ზოგიერთი მეთოდოლოგიური საკითხი და განვსაზღვროთ მისი როლი განვითარების თანამედროვე ეტაპზე.

ტერიტორიული ეკონომიკური სისტემების განვითარების მისაღწევად აუცილებელია მაქსიმალურად იქნეს

1 ბოლაშვილი პ. მუნიციპალური განვითარების სოციალური და ეკონომიკური პრობლემები.

გამოყენებული თანამედროვე მეცნიერული მიდგომები. საჭიროა შესწავლილ იქნეს ადგილობრივი თვითმმართველობების ისტორიულ-ეკონომიკური მდგომარეობა. თანამედროვე გლობალური ეკონომიკური მდგომარეობის პირობებში მეტად მნიშვნელოვანია ადგილობრივი თვითმმართველობების კონკურენტუნარიანობის შესწავლა ადგილობრივი და უცხოური ინვესტიციების მოზიდვის მიზნით. იმ გზების მოძიება, რომელიც უზრუნველყოფს ადგილობრივი ტერიტორიული პროდუქტის წარმოების ზრდას, თანამედროვე ტექნოლოგიების მაქსიმალურად გამოყენებას და ადგილობრივი ადამიანური კაპიტალის მაქსიმალურად წარმოჩენას. ყოველივე ამის მისაღწევად აუცილებელია ადგილობრივი და რეგიონული სამეცნიერო პოტენციალის მაქსიმალურად გამოყენება, რომელმაც უნდა უზრუნველყოს ადგილობრივი ექსპერტის და ინტენსიური ფაქტორების შორის შედარების შეფასება. საჭიროა ადგილობრივი თვითმმართველობების რესურსული ბაზის გაფართოება და ადგილებზე უნარჩენო ტექნოლოგიების დანერგვა, ადგილობრივი ბიზნესების დივერსიფიკაცია, ადგილობრივი ადამიანური კაპიტალის როლის ზრდა, ფინანსური და რეალური სექტორის განვითარება¹.

ადგილობრივი თვითმმართველობების განვითარება ძირითადად განსაზღვრავს ქვეყნის ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესებას, ადგილობრივი მოსახლეობის სიცოცხლისუნარიანობას. ისტორიულად ადგილობრივი წარმონაქმნების განვითარება მნიშვნელოვნად იყო დამოკიდებული ადგილობრივი აგრარული სექტორის განვითარებაზე, რადგანაც ადგილობრივი სოფლის მეურნეობის ხვედრითი წილი ყოველთვის მაღალი იყო².

ადგილობრივი თვითმმართველობების მეცნიერული მიდგომისთვის აუცილებელია ადგილობრივი კაპიტალის და ტერიტორიული ინფრასტრუქტურის მოდერნიზაცია, ყოველივე ამისათვის კი საჭიროა მოხდეს ადგილობრივი ადამიანური კაპიტალის დაჩქარებული ფორმირება და ადგილებზე „ცოდნაზე დამყარებული ეკონომიკური მიდგომების“ დანერგვა.

თვითმმართველობების განვითარებისათვის აუცილებელია ადგილობრივი ეკონომიკური სისტემების, როგორც ქვეყნის მთლიანი ეკონომიკის ნაწილის ისტორიულ-სამეურნეო სტატუსის განსაზღვრა. ასევე ადგილობრივი „ცოდნაზე დამყარებული ეკონომიკის“ ინტენსიური განვითარება.

ადგილობრივი ეკონომიკური პოლიტიკის ფორმირებისას საჭიროა მოვახდინოთ დასახული მიზნების მკაფიოდ ფორმულირება. მიზნებიდან შეიძლება გამოიყოს შემდეგი: **ადგილობრივი ბიუჯეტით გათვალისწინებული შემოსავლების სამართლიანად გადანაწილება; ადგილობრივი მოსახლეობის ცხოვრების თანამედროვე სტანდარტებით უზრუნველყოფა; ადგილობრივი ეკონომიკის განვითარება; ადგილობრივი ბიზნეს-გა-**

რემოს მაქსიმალურად გაუმჯობესება; მოსახლეობის დასაქმების უზრუნველყოფა.

ზემოთ დასახელებული საკითხების გადანყვეტისას მეტად მნიშვნელოვანია, რომ ცენტრალური ხელისუფლების მიერ მიღებულ იქნეს სწორედ ისეთი კანონები, რომლებმაც უნდა უზრუნველყონ დასმული საკითხების ეფექტურად გადანყვეტა.

ისტორიულად, არსებული განსხვავებანი ცალკეულ მუნიციპალიტეტებს შორის ყოველთვის გავლენას ახდენდა მთლიანად ქვეყნის პოლიტიკაზე. დღის წესრიგში ყოველთვის იდგა ისეთი ადგილობრივი ეკონომიკური პოლიტიკის შემუშავება, რომელიც მაქსიმალურად მორგებული იქნებოდა ადგილობრივ სპეციფიკაზე და ყველა მუნიციპალიტეტის მიმართ არ გამოყენებულიყო შაბლონური მიდგომა. ასეთი დიფერენცირებული მიდგომებით უნდა მომხდარიყო მუნიციპალიტეტების სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გამოცოცხლება.

საქართველოში წლების განმავლობაში არ არსებობდა შესაბამისი საკანონმდებლო ბაზა, რომელიც უზრუნველყოფდა ადგილობრივი საკანონმდებლო ნორმატიული აქტების მიღების უფლებამოსილებების ზრდას თვითმმართველობების დონეზე. ასეთი გამოცდილება არსებობს საზღვარგარეთის ბევრ ქვეყანაში, მათ შორის, საფრანგეთში, შვეიცარიაში, იაპონიაში, კანადაში, აშშ-ში. აღნიშნულ ქვეყნებში არსებულ პროვინციებს, დეპარტამენტებს, რაიონებს, პრეფექტურებს, მერიებს და მუნიციპალიტეტებს აქვთ უფლება გამოსცენ ადგილობრივი დონის საკანონმდებლო აქტები, ზოგიერთ შემთხვევაში ადგილებზე მიიღება ისეთი საკანონმდებლო აქტები, რომლებიც წარმოადგენენ ცენტრალურ დონეზე მიღებული კანონების შემზღუდავ კანონებს.

ადგილობრივი მუნიციპალიტეტების განვითარების მიმართულებით 1991 წლიდან ფაქტიურად არ გამოყენებულა ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან ის დიფერენცირებული მიდგომები, რომლებიც ადგილობრივი სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესების საწინდარი უნდა გამხდარიყო. ადგილობრივი პოლიტიკას არ ჰქონდა სახელმწიფო კონცეფციის ხასიათი, ასევე არ არსებობდა შესაბამისი გამართული საკანონმდებლო ბაზა. ადგილობრივი მუნიციპალიტეტების გაურკვეველი და ბუნდოვანი მომავლის წყალობით, რასაც ემატებოდა ქვეყანაში არსებული მძიმე ეკონომიკური და კრიმინოგენური მდგომარეობა, უკიდურესად დაქვეითდა ადგილობრივი მოსახლეობისა და მეწარმეთა შრომითი და სამეწარმეო აქტივობა, მნიშვნელოვნად გაიზარდა უმუშევრობა, შემცირდა შემოსავლები. ყოველწლიურად მცირდებოდა ადგილობრივი მუნიციპალიტეტების საბიუჯეტო დამოუკიდებლობა. ქვეყნის ეკონომიკის ასეთმა სწრაფმა დაცემამ გამოიწვია ადგილობრივი თვითმმართველობების განვითარების მნიშვნელოვანი დისპროპორციები, რაც გამოიხატებოდა ისეთი ძირითადი მაჩვენებლების მკვეთრ ცვლილებებში მოსახლეობის ერთ სულზე, როგორიცაა: ინვენსტიციები, შემოსავლები და ხარჯები, მრეწველობის და სოფლის

1 www.nala.ge--ადგილობრივი თვითმმართველობათა ეროვნული ასოციაციის ოფიციალური ვებ.გვერდი.

2 ნოდარ ჭითანავა. ჟურნალი; ბიზნესი და კანონმდებლობა 2010 წ. #6.

მეურნეობის პროდუქცია, შობადობა, სიცოცხლის ხანგრძლივობა, განათლებისა და კულტურის ობიექტებით უზრუნველყოფა და სხვა¹.

ადგილობრივი თვითმმართველობების განვითარების კუთხით შესაძლებელია გამოვყოთ შემდეგი მეცნიერული მიდგომები: ადგილობრივი ეკონომიკური სისტემების განვითარების კონცეპტუალური ასპექტების განსაზღვრა; ადგილობრივი ეკონომიკური სისტემების სპეციფიკური მახასიათებლების განვითარების შესწავლა; ადგილობრივი ეკონომიკური სისტემების ადმინისტრაციული ფორმისა და ეკონომიკური შემადგენლობის დადგენა; ადგილობრივი მუნიციპალიტეტების განვითარების მიზნით თანამედროვე მეცნიერული მიღწევების გამოყენების შესაძლებლობების განსაზღვრა; ადგილობრივი მუნიციპალიტეტების მისიისა და ძირითადი ფუნქციების იდენტიფიცირება; ადგილობრივი მუნიციპალიტეტების როლის განსაზღვრა რეგიონული და ქვეყნის მთლიანი ეკონომიკის განვითარების საქმეში; ადგილობრივი მუნიციპალიტეტების საბიუჯეტო შემოსავლების დივერსიფიკაციის მიზნით ადგილობრივ დონეზე მიღებული კანონების, ნორმატიული აქტების ანალიზი; ადგილობრივი მუნიციპალიტეტების განვითარების კუთხით უცხოეთის ადგილობრივი მუნიციპალიტეტების გამოცდილების მაქსიმალური გამოყენება;

უცხოეთის ადგილობრივი მუნიციპალიტეტების განვითარების ხანგრძლივმა ისტორიამ გვიჩვენა, რომ მხოლოდ იმ შემთხვევაშია ადგილობრივი მუნიციპალიტეტები ძლიერი ეკონომიკურად და ფინანსურად, როცა ადგილობრივ დონეებზე მაქსიმალურადაა გამოყენებული ქვეყნის შიგნით არსებული მეცნიერული პოტენციალი, მხოლოდ მეცნიერული მიდგომები უზრუნველყოფს ადგილობრივი მუნიციპალიტეტების მდგრად განვითარებას და მათი სოციალურ-ეკონომიკური პირობების გაუმჯობესებას. მეცნიერული მიღწევების კუთხით საქართველოში სხვა ქვეყნებთან შედარებით მდგომარეობა უკეთესია. განვიხილოთ 20 წელმა გვიჩვენა, რომ ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან ადგილობრივი მუნიციპალიტეტების განვითარების მცდელობის მიუხედავად, რასაც ასევე ხელს უწყობდა ქვეყანაში არსებული სამეცნიერო პოტენციალი, მდგომარეობა სასიკეთოდ მაინც ვერ იცვლებოდა და ადგილობრივი მუნიციპალიტეტები თანდათან კარგავდნენ იმ მინიმალურ დამოუკიდებლობას, რაც მათ კანონით გააჩნდათ. ასეთი მიდგომები ადგილობრივი თვითმმართველობების განვითარების ბუნდოვანებას იწვევდა.

მიუხედავად იმისა, რომ აღნიშნულ პერიოდში ადგილობრივი თვითმმართველობების განვითარების მიმართულებით ცენტრალური ხელისუფლების მიერ მიღებულ იქნა რამდენიმე კანონი, მუნიციპალიტეტების სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობა მაინც რთული იყო. ძირითადი დასკვნა, რაც შეიძლება გამოტანილ იყოს აღნიშნული მიმართულებით არის ის, რომ ცენტრალური ხელისუფლება უნდობლობას იჩენდა მუნიციპალი-

ტეტების მიმართ და სურდა ადგილობრივი მუნიციპალიტეტები ჰყოლოდა სრულ დაქვემდებარებაში, ამით კი მაქსიმალურად ინარჩუნებდა ადგილობრივი თვითმმართველობების მართვის ეკონომიკურ და ფინანსურ ბერკეტებს, სრულად უსპობდა ადგილობრივ თვითმმართველობებს იმ მინიმალურ დამოუკიდებლობას, რაც მათ გააჩნდათ.

ადგილობრივი მუნიციპალიტეტები, ნაცვლად იმისა, რომ გამოეთქვათ პროტესტი შექმნილი მდგომარეობის გამოსასწორებლად, ცენტრალური ხელისუფლების ყურმოჭრილ მონებად რჩებოდნენ. ცენტრსა და ადგილებს შორის ასეთი დამოკიდებულება გამონეგული იყო სწორედ ადგილობრივი და რეგიონული მეცნიერული პოტენციალის გამოუყენებლობით. ამას ემატებოდა ისიც, რომ მუნიციპალიტეტების დონეზე კანონების მიღებისას ფაქტობრივად იგნორირებული იყო მართლმადიდებლურ მორალზე დამყარებული პრინციპების გამოყენება, რაც მთლიანობაში ადგილობრივი ეკონომიკური მდგომარეობის გაუარესებას იწვევდა.

საქართველოს ადგილობრივ მუნიციპალიტეტებს აქვთ განვითარების დიდი პერსპექტივა, მხოლოდ იმ შემთხვევაში, როცა ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან იქნება მუნიციპალიტეტების განვითარებისთვის პოლიტიკური ნება, მინიმალური იქნება უცხოეთის ე.წ. „კეთილისმყოფელების“ ჩარევის ხარისხი ადგილობრივი კანონების მიღებისას და მაქსიმალურად იქნება გათვალისწინებული ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების მრავალსაუკუნოვანი ტრადიცია. მუნიციპალიტეტების განვითარებისთვის ამოსავალი უნდა იყოს პოლიტიკურ და სოციალურ-ეკონომიკურ სფეროებში ცენტრის და მუნიციპალიტეტების ურთიერთობების სწორად შეფასება.

ადგილობრივი მუნიციპალიტეტების განვითარების მიმართულებით ყველაზე მნიშვნელოვან ფაქტორს მაინც ცენტრი წარმოადგენს. სწორედ მას ევალება მოახდინოს პროცესების ისე წარმართვა, რომელმაც უნდა უზრუნველყოს ადგილობრივი მუნიციპალიტეტების შემდგომი განვითარება; „ქვეყნის განვითარების მოცემულ ეტაპზე ცენტრი უნდა ასრულებდეს ტრანსფორმაციული პროცესების წარმმართველის ფუნქციას, მან უნდა უზრუნველყოს ბუნებრივ-საწარმოო, ეკონომიკური, სოციალურ-კულტურული და სხვა თავისებურებებით ერთმანეთისგან განსხვავებული რეგიონების ერთიანი სტრატეგიით განვითარება². აღნიშნულიდან გამომდინარე მხოლოდ იმ შემთხვევაში მოხდება ადგილობრივი თვითმმართველობების განვითარება, თუ ორივე მხარე, როგორც ცენტრი ასევე ადგილობრივი თვითმმართველობა იმოქმედებს სახელმწიფოებრივი იდეოლოგიით, რათა ადგილობრივი მუნიციპალიტეტების განვითარება წარმართოს სამართლებრივ სივრცეში.

ამჟამად მდგომარეობა ადგილებზე სულ სხვაგვარ-

1 www.geostat.ge—საქსტატის ოფიციალური ვებ.გვერდი

2 ჭითანავა ნ. გარდამავალი პერიოდის სოციალურ-ეკონომიკური პრობლემები. თბ. 2001 წ.



რია. ფაქტობრივად არ არსებობს ადგილობრივი მუნიციპალიტეტების განვითარების მოკლევადიანი (3-5 წელი) და გრძელვადიანი (5 და მეტი წელი) სტრატეგია, რაც ადგილობრივი თვითმმართველობების მუშაობას არაეფექტურს ხდის¹. გამომდინარე აქედან, კიდევ უფრო მძიმდება ადგილობრივ დონეებზე მოქალაქეების სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობა. ამას ემატება ისიც, რომ ადგილობრივი მუნიციპალიტეტების დონეზე ძალიან დაბალია მმართველობაში მომუშავე ადამიანების ცოდნის დონე, აღნიშნული დონის ამაღლებაზე საერთოდ არ ზრუნავს ცენტრალური ხელისუფლება. ხშირ შემთხვევაში პირიქითაც ხდება, ადგილობრივ მუნიციპალიტეტებში წამყვან თანამდებობებზე სწორედ ის პირები ინიშნებიან, რომლებსაც აღნიშნული მიმართულებით ადგილობრივ თვითმმართველობებში მუშაობის არანაირი გამოცდილება არ გააჩნიათ. ამით უგულებელყოფილია „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, სადაც აღნიშნულია, რომ ადგილობრივ თვითმმართველობებში პირები უნდა ინიშნებოდნენ კონკურსის წესით. აღნიშნული საკანონმდებლო მოთხოვნის უგულებელყოფა კი ადგილობრივ თვითმმართველობებში ნათესაურ-კლანური მმართველობის დანერგვას და ნეპოტიზმს უწყობს ხელს.

ასეთი მიდგომები მნიშვნელოვნად ამცირებს ადგილობრივი მუნიციპალიტეტების შემდგომ განვითარებას და კიდევ უფრო ზრდის მუნიციპალიტეტების ცენტრზე დამოკიდებულებას.

ამ პერიოდისთვის ადგილობრივი მუნიციპალიტეტების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების მიმართულებით თითქმის არც-ერთი მთავრობის მიერ არ გამოყენებულა ის მეცნიერული მიღწევები, რომელიც არსებობს თანამედროვე საქართველოში. ცენტრალური

მთავრობის მიერ მიღებული კანონები არ იყო ჰარმონიულ დამოკიდებულებაში ადგილობრივი მუნიციპალიტეტების მიერ მიღებულ კანონებთან, რაც კიდევ უფრო ართულებდა ადგილობრივი თვითმმართველობების შემდგომ განვითარებას. როგორც დაკვირვებებმა გვიჩვენა საქართველოში 1991 წლიდან განხორციელებული რეფორმები სტიქიურ ხასიათს ატარებდა. აღნიშნული რეფორმები მიმდინარეობდა იზოლირებულად და ფრაგმენტულად. მიმდინარე რეფორმების დროს არ იყო გათვალისწინებული ადგილობრივი მუნიციპალიტეტების განსხვავებული სპეციფიკური თავისებურებები, რაც წარმოადგენდა ადგილობრივი მუნიციპალიტეტების განვითარების სტრატეგიის ძირითად მახასიათებელს. მიუხედავად იმისა, რომ მიღებულ იქნა მრავალი კანონი და კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტი, მაინც ვერ მოხერხდა ადგილობრივი მუნიციპალიტეტების მართვის რეალურ ინსტრუქტუდ ჩამოყალიბება. ადგილობრივ მუნიციპალიტეტებს არ გააჩნდათ საკუთარი ფინანსები და ქონება, არ იყო გამიჯნული ცენტრსა და რეგიონს შორის კომპეტენციები².

ადგილობრივ და ცენტრალურ მთავრობებს შორის არ იყო ჩამოყალიბებული პარტნიორული ურთიერთობები, რომელიც უნდა ყოფილიყო ადგილობრივი მუნიციპალიტეტების სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესების საფუძველი.

ადგილობრივი მუნიციპალიტეტების მიერ არ ხდებოდა ადგილობრივი ადამიანური კაპიტალის მაქსიმალურად გამოყენება, რაც ხშირ შემთხვევაში ადგილობრივ მუნიციპალიტეტებში დასაქმებული პირების არაკომპეტენტურობაზე მიუთითებდა. ასეთი მიდგომები ადგილობრივ მუნიციპალიტეტებში მცხოვრებთა სამართლიან გულის-

¹ ბოლაშვილი პ. მუნიციპალური განვითარების სოციალური და ეკონომიკური პრობლემები.

² ჭითანავა ნ. საქართველოს რეგიონების ეკონომიკური და სოციალური განვითარების მიმართულებები გარდამავალ პერიოდში.

წყომას ინვესტაცია, რაც ხშირ შემთხვევაში ადგილობრივი კომპეტენტური კადრების საქართველოს ფარგლებს გარეთ გადინებაში გამოიხატებოდა.

ადგილობრივ დონეებზე არ ხდებოდა მუნიციპალიტეტებში არსებული უდიდესი რეზერვების გამოყენება. განსაკუთრებით აღსანიშნავია წარმოების, მეცნიერულ-ტექნიკურ და ინფორმაციულ სფეროში დაგროვილი გამოცდილების გაზიარება. განყვეტილი იყო კავშირი ადგილობრივ ბიზნეს-წრეებთან, არ იყო გამოყენებული თანამედროვე ადგილობრივ პირობებს მორგებული ფრანჩაიზინგის სისტემა. ეს სისტემა სახელშეკრულებო ურთიერთობებს ეფუძნება, რომლითაც მსხვილი სტრუქტურა თავის უფლებამოსილებას გადასცემს მცირე საწარმოს, რათა მან გამოიყენოს მისი სავაჭრო მარკეტით სარგებლობის უფლება, ამასთან, აწვდის მას საქონელს, რეკლამას და ტექნოლოგიებს. ადგილობრივი თვითმმართველობების მიერ ფაქტობრივად არ ხდებოდა ადგილობრივ მუნიციპალიტეტებში დასაქმებული პირების სისტემატური გადამზადება, გადამზადების დაფინანსებისთვის არ იყო გამოყენებული ადგილობრივი და მოზიდული სახსრები. გადამზადების აუცილებლობაზე ცენტრალური მთავრობაც არ მიუთითებდა და არანაირ ზომებს არ მიმართავდა, შედეგად კი ვლელულობით არაკომპეტენტურ ადგილობრივ კადრებს და არაკონკურენტუნარიან ადგილობრივ მუნიციპალიტეტებს.

ადგილობრივ მუნიციპალიტეტებს არ გააჩნდათ ტერიტორიის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პროგრამები, რომელიც დამტკიცებულ უნდა ყოფილიყო წარმომადგენლობითი ორგანოების (საკრებულოების) მიერ. პროგრამების ამოსავალი უნდა ყოფილიყო ადგილობრივი თვითმმართველობების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების დონის სისტემური შეფასება.

ნიშანდობლივია ისიც, რომ ადგილობრივი მუნიციპალიტეტების ეკონომიკური განვითარებისთვის არ იყო განსაზღვრული სხვადასხვა ადგილობრივი მიმართულებების პრიორიტეტულობა, საკითხები წყდებოდა სპონტანურად, ყოველგვარი განხილვის და მოსახლეობასთან შეკრების გარეშე, ობიექტურად არ იყო შესწავლილი ადგილობრივი მუნიციპალიტეტების საბიუჯეტო და საგადასახადო ბაზა.

თუ გამოვიყენებთ თანამედროვე მეცნიერულ მიდგომებს შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ მხოლოდ იმ შემთხვევაშია ცენტრალური მთავრობის მიერ მიღებული კანონები ეფექტური, როცა ის ეფუძნება ადგილობრივი მუნიციპალიტეტების ტრადიციებს, სპეციფიკას და მიდგომები გამყარებულია ქრისტიანულ-მართლმადიდებლური მრწამსით.

მენარმე-სუბიექტი, ამა თუ იმ მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე ფუნქციონირებისას სხვადასხვა გზებით უზრუნველყოფს მუნიციპალიტეტის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესებას. კერძოდ: ა) უზრუნველყოფს სამუშაო ადგილების შექმნასა და მუშაკთა ხელფასებით დაკმაყოფილებას. ბ) უზრუნველყოფს ადგილობრივი საგადასახადო ბაზის გაფართოებას. გ) ხელს უწყობს ადგილებზე საინვესტიციო კლიმატის

გაუმჯობესებას¹.

მუნიციპალიტეტებში მოქმედი მენარმე-სუბიექტები ახდენენ საკუთარი ინტერესების რეალიზებას, რაც შემდეგი სახით შეიძლება იყოს წარმოდგენილი:

- წარმოების მომგებიანობა;
- წარმოების მოდერნიზაცია და გაფართოება;
- მაღალი კვალიფიკაციის მუშაკები;
- ინვენსტიციების მოზიდვის შესაძლებლობები;
- ადგილობრივი მუნიციპალური ინფრასტრუქტურის გამოყენების შესაძლებლობა;
- ხელსაყრელი პირობების შექმნა წარმოების განვითარებისათვის.

თავის მხრივ, საწარმოების განვითარება მნიშვნელოვნად უზრუნველყოფს ადგილობრივი მუნიციპალიტეტების სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესებას. მუნიციპალიტეტებს კი ეკისრებათ ისეთი მნიშვნელოვანი ფუნქციები, როგორიცაა: ეკონომიკური, სოციალური, ეკოლოგიური და სოციალურ-კულტურული.

ეკონომიკური ფუნქცია მოიცავს მიზანმიმართული ღონისძიებების არსებობას და ნორმალურად ფუნქციონირებადი ეკონომიკური მდგომარეობის განვითარებას, რაც გამოიხატება მუნიციპალიტეტში არსებული ინფრასტრუქტურის განვითარებაში და მუნიციპალიტეტებში მცხოვრები მოსახლეობის კეთილდღეობის გაუმჯობესებაში.

სოციალური ფუნქცია გამოიხატება ადგილობრივი მოსახლეობის სოციალური მოთხოვნების დაკმაყოფილებაში, ადგილობრივი მოსახლეობის დასაქმებაში, დასაქმებულთა კვალიფიკაციის ამაღლებაში, ასევე მოსახლეობის ცხოვრების დონის გაუმჯობესებაში.

ეკოლოგიური ფუნქცია მოიცავს იმ ღონისძიებების ერთობლიობას, რომელიც საჭიროა გაატაროს ადგილობრივმა მუნიციპალიტეტებმა წყლისა და ჰაერის მდგომარეობის გაუმჯობესებაში, ადგილობრივი ბუნებრივი და მინის რესურსების ყაირათიანად გამოყენებაში.

სოციალურ-კულტურული ფუნქცია მოიცავს ადგილობრივი მოსახლეობისთვის ყველანაირი პირობების შექმნას, ნორმალურ სულიერ და კულტურულ ატმოსფეროში ცხოვრების კუთხით, ადგილობრივ თვითმმართველობებს ყოველთვის არ აქვთ სრულად გათავისებული ამ კუთხით მათზე დაკისრებული ის ვალდებულება, რომელთა გატარებაც მათ ევალებათ, სწორედ ნორმალური სოციალურ-კულტურული ღონისძიებების გატარება წარმოადგენს მუნიციპალიტეტების სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესების აუცილებელ წინაპირობას.

ბორის ჭიჭინაძე

აკაკი წერეთლის სახელობის ქუთაისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის დოქტორანტი

1 Прохорова в. Автореферат. Территориальная экономическая система: Субрегиональные ресурсы, стратегии и инструменты интенсивного развития. Ст.