

რა უზლის ხელს თვითმმართველობების განვითარებას?!

როგორც მსოფლიო პრაქტიკა ცხადყოფს, სახელმწიფოს განვითარება ფაქტიურად წარმოდგენილია ადგილობრივი თვითმმართველობების განვითარების გარეშე. რადგანაც ქვეყნის ეკონომიკის გაჯანსაღების უზრუნველყოფის საქმეში მნიშვნელოვან როლს სწორედ ადგილობრივი თვითმმართველობები ასრულებენ.

აქედან გამომდინარე, წინა პლანზე წამოიწევეს ეკონომიკური პროცესების რეგულირების ტერიტორიულ ასპექტებზე ყურადღების კონცენტრირების საკითხი, რამაც ასახვა უნდა ჰპოვოს სახელმწიფო რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის შემუშავება-განხორციელების პროცესის სრულყოფაში სწორედ ცალკეული ტერიტორიული ერთეულების (რეგიონების, რაიონების, მუნიციპალიტეტების) თავისებურებათა, ინტერესთა და კონკრეტულ ამოცანათა გათვალისწინებით.

ქვეყნის რეგიონული განვითარების პრობლემა უპირველესად ტერიტორიული ერთეულების უთანაბრო სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებასთანაა დაკავშირებული¹.

შექმნილ პირობებში აუცილებელია ეკონომიკაზე ახალი, ეფექტიანი მეთოდებით ზემოქმედება, რომელთა შორის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესია პროგრამულ-მიზნობრივი პროგრამების მიზნობრივად, რაც შესაძლებლობას იძლევა კვალიფიციურად, საიმედოდ, მოკლე ვადაში, სახელმწიფოს ერთიან პოლიტიკასთან კავშირში გადაწყდეს ცალკეული რეგიონების სტრატეგიული პრობლემები. რეგიონული პროგრამების შემუშავებისა და განხორციელების საბაზისო მეთოდოლოგიური პრინციპებია: პროგრამის მიზნების, ამოცანების კომპლექსურობა, სინქრონულობა და და სისტემატურობა; პროგრამის ღონისძიებათა გარანტირებული შემუშავება და განხორციელების ალტერნატიული პირობების გათვალისწინება; რესურსული უზრუნველყოფა; პროგრამის ამოცანათა დამისამართება;

ადგილობრივი თვითმმართველობების მომავალი განვითარებისთვის აუცილებელია მნიშვნელოვანი საკანონმდებლო ცვლილებები გატარდეს საკანონმდებლო დონეზე. განსაკუთრებით აღსანიშნავია საბიუჯეტო მოწყობის კუთხით გასატარებელი ღონისძიებები. საბიუჯეტო სისტემის სრულყოფილი კონტროლისთვის აუცილებელია საქართველოში გატარდეს შემდეგი სახის რეფორმები;

- სახელმწიფო აუდიტის დაახლოება თანამედროვე ევროპულ სტანდარტებთან;
- ადგილობრივი თვითმმართველობების განვითარების გეგმის შედგენა;
- ადგილობრივი ბიუჯეტის დაგეგმვისას თანამედროვე ევროპული მიდევნების გამოყენება;
- ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების გადაწყვეტისას მოქალაქეების მასშტაბური ჩართულობა;
- ადგილობრივი ბიუჯეტით გათვალისწინებული ხარჯვითი ნაწილის მასშტაბურად ტრანსფერანტულობა;
- ადგილობრივი თვითმმართველობების უმაღლეს საჯარო მოხელეების საქმიანობაზე მოქალაქეების მხრიდან კონტროლის მექანიზმების შემუშავება;

1 ნარიშკინი ვ. ე. რეგიონული ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიული მიმართულებები და დაგეგმვის მეთოდოლოგია. თბ. 2013. პაატა გუგუშვილის ეკონომიკის ინსტიტუტის კვლევების კრებული. გვ. 422.



ვეთანხმებით ცნობილი რუსი მეცნიერის ვიქტორია პროხოროვას აზრს იმასთან დაკავშირებით, რომ მხოლოდ იმ შემთხვევაში შეიძლება ტერიტორიული ერთეულების განვითარება, როცა ხდება;

- მეცნიერებისა და განათლების ერთ სისტემად ინტეგრირება;
- კვლევებისა და განათლების სტანდარტების შეთანხმებულობა;
- განათლების, მეცნიერების და ბიზნესის ინტერესების თანხვედრა ადგილობრივი ტერიტორიული სუბიექტების განვითარებისთვის².

საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდეგ მოქალაქეების ნდობის დაკარგვა ძირითადად გამოიხატებოდა მთავრობის მხრიდან დაპირებების შეუსრულებლობით, ასევე 1991 წლიდან დაწყებული მასობრივი პრივატიზაციით. პრივატიზაცია ხშირ შემთხვევაში იყო ძალიან დახურული და გაუმჭვირვალე. მოქალაქეების მიერ წლების განმავლობაში შექმნილი სახელმწიფო ქონება თითქმის „ჩალის ფასად“ ხელში ჩაიგდეს ე.წ. „წითელმა დირექტორებმა“, რომლებიც შეზრდილნი იყვნენ იმდროინდელ სახელმწიფოს მმართველ ელიტასთან და მათთან ერთად ახდენდნენ სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული ქონების მიტაცებას.

საქართველოს მუნიციპალიტეტების სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის ანალიზმა აჩვენა, რომ მუნიციპალიტეტების აბსოლუტური უმრავლესობა ღრმა ფინანსურ კრიზისშია, მნიშვნელოვნადაა შემცირებული მათი დამოუკიდებლობის ხარისხი, რაც გამოწვეულია, როგორც ობიექტური ასევე სუბიექტური ფაქტორებით. აღნიშნული კრიზისიდან გამოსასვლელად, აუცილებელია ადგილებზე გატარებულ იქნას შემდეგი ღონისძიებები;

- ადგილობრივი თვითმმართველობების განვითარებაზე ორიენტირებული ინოვაციური პროექტების შედგენა და შესაბამისი ფინანსებით უზრუნველყოფა.
- ადგილობრივი საგადასახადო შემოსავლების დივერსიფიკაცია;
- ადგილობრივი კულტურული პოტენციალის განვითარება;
- სოციალური მომსახურების გაუმჯობესება, განსაკუთრებით ისეთ სფეროებში, როგორიცაა განათლება და

2 Прохорова в. Автореферат. Территориальная экономическая система: Субрегиональные ресурсы, стратегии и инструменты интенсивного развития. Ст. 52.

ჯანმრთელობა;

- ტურიზმის განვითარება ისეთ სფეროებში როგორიცაა: სპორტული, კულტურული, მომსახურების და ბიზნეს-ტურიზმი;

- ადგილობრივი მუნიციპალიტეტების სატრანსპორტო-ლოჯისტიკურ ცენტრებად გადაქცევა.

- ადგილობრივი თვითმმართველობებში უცხოური ცნობილი კომპანიების ფილიალების განთავსების ხელშეწყობა;

ადგილობრივი თვითმმართველობების მიერ ახალი სტრატეგიის შემუშავების მიზნით საჭიროა გამოყენებულ იქნას შემდეგი ინსტრუმენტები;

- იმ თვითმმართველობების რეგრენდივი და მარკეტინგი, რომელსაც მძიმე ეკოლოგიური მდგომარეობის და კრეატიული გარემოს არარსებობის გამო ძალიან შელახული აქვთ იმიჯი¹ (ამ მხრივ აღსანიშნავია ზესტაფონის მუნიციპალიტეტი, სადაც წლების განმავლობაში და ახლაც სრულად იგნორირებულია, როგორც ადგილობრივი, ასევე საერთაშორისო კანონმდებლობა ეკოლოგიური უსაფრთხოების კუთხით, რაც თვითმმართველობაში და მის მეზობელ მუნიციპალიტეტებში მცხოვრები მოქალაქეების სამართლიან გულისწყრომას იწვევს).

- ადგილობრივი კულტურული, სპორტული და საქმიანი ურთიერთობისთვის ჯანსაღი კონკურენტული გარემოს შექმნა, რომელმაც შემდგომ უნდა უზრუნველყოს სხვა ფიზიკური და იურიდიული პირების დაინტერესება შესაბამისი თვითმმართველობით, რაც საწინდარია ადგილობრივი საზოგადოების გააქტიურების და ქალაქის ინფრასტრუქტურის განვითარების.

- ადგილობრივი თვითმმართველობების მიერ უცხოურ თვითმმართველობებთან კავშირების დამყარება, აღნიშნული კავშირების დამყარების ძირითადი მიზანი უნდა იყოს უცხოეთის თვითმმართველობების გამოცდილების გაზიარება ადგილობრივი ეკოლოგიური გარემოს გაუმჯობესების კუთხით და რაც მთავარია, ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების სწრაფად და ეფექტურად გადაწყვეტის საქმეში ადგილობრივი მოქალაქეების მაქსიმალურად თანამონაწილეობა, ადგილობრივი მცირე და საშუალო ბიზნესის საქმიანობის მაქსიმალური ხელშეწყობა, რადგანაც სწორედ ამ სეგმენტში უნდა დასაქმდნენ შესაბამისი მუნიციპალიტეტებში მცხოვრები პირები. მოქმედი კანონმდებლობით საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობებს ამ მხრივ არანაირი ბერკეტი არ გააჩნიათ, რაც კიდევ ერთხელ მიუთითებს აღნიშნული მიმართულებით სრულ საკანონმდებლო ვაკუუმზე.

- ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი მეთოდოლოგიური პრინციპი, რომელმაც უნდა უზრუნველყოს ადგილობრივი თვითმმართველობების მნიშვნელოვანი განვითარება არის ის, რომ ადგილებზე უნდა მოხდეს „არსებული წარუმატებლობების სიკეთეებად გადაქცევა“. ამის საილუსტრაციოდ შეიძლება მოვიყვანოთ ასეთი მაგალითი; თვითმმართველობაში არსებული მძიმე ეკოლოგიური მდგომარეობიდან გამომდინარე, შეიძლება ადგილებზე მოხდეს ინოვაციური ეკოლოგიური მიმართულებების გენერირება. რის შემდეგაც უნდა განვითარდეს ეკოლოგიური კლასტერები, რომელიც იქცევა ადგილობრივი თვითმმართველობების ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესების საფუძვლად

- ადგილობრივი კულტურული და სპორტული ინ-

ფრასტრუქტურის მშენებლობა და ადგილებზე ცხოვრების ჯანსაღი წესის დამკვიდრება. ახალგაზრდების მაქსიმალური ჩართულობა ცხოვრების ჯანსაღი წესის დამკვიდრებაში. მიმართულებით. საქართველოს მუნიციპალიტეტებში კი პირიქითაა, ფაქტიურად ნულამდეა დასული მოზარდებში ცხოვრების ჯანსაღი წესის დამკვიდრება, რადგან, ადგილობრივი თვითმმართველობების ბიუჯეტებში მიზერული თანხებია ამ კუთხით გათვალისწინებული, რაც საბოლოოდ მოქალაქეებში დაავადებების ზრდას უწყობს ხელს. მთლიანობაში კი ადგილობრივ და ცენტრალურ ბიუჯეტებს უფრო ძვირი უჯდებათ სხვადასხვა ჯანდაცვის პროგრამებით დასაფინანსებელი ღონისძიებები).

- აუცილებელია ადგილებზე სასწავლო ცენტრების ჩამოყალიბება, რომლებიც მნიშვნელოვნად შეუწყობს ხელს ადგილობრივი თვითმმართველობებში დასაქმებულ პირებს.

- ადგილობრივი ტერიტორიების მწვანე მასივებით მაქსიმალურად განაშენიანება, სწორედ ეს „მწვანე ზონები“ უნდა იქცეს ადგილობრივი მოსახლეობაში ჯანსაღი ცხოვრების წესის დამკვიდრების საფუძვლად.

- ყველაზე მნიშვნელოვანი, რამაც უნდა უზრუნველყოს ადგილობრივი თვითმმართველობების მნიშვნელოვანი განვითარება, მდგომარეობს იმაში, რომ ადგილობრივი დონეებზე უნდა მოხდეს ადგილობრივი ხელისუფლების, ადგილობრივი ბიზნეს-წრეების და აქტიური სამოქალაქო საზოგადოების მიერ წამოყენებული ინიციატივების საჯაროდ განხილვა და საკითხის გადაჭრის ერთობლივი გზების ძიება. ამ ინიციატივის ეფექტურობა მდგომარეობს იმაში, რომ ზემოთ დასახელებული ფენების მიერ საკითხების გადაწყვეტა უნდა მოხდეს კონსენსუსის გზით, საკითხის გადაწყვეტაში ადგილობრივი თვითმმართველობების წარმომადგენლობითმა ორგანოებმა უნდა შეასრულონ მაკოორდინირებელი როლი, რაც ადგილობრივი მოსახლეობის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესებაზე უნდა იყოს ორიენტირებული

- ადგილობრივი თვითმმართველობების განვითარების საქმეში მნიშვნელოვანია თვითმმართველობის ტერიტორიაზე არსებული ეკონომიკის ტრადიციულ დარგებში მოქმედი ბიზნესმენების პოზიციებთან საკითხების შეჯერება-განხილვა, რადგან ადგილებზე მოქმედი ბიზნესმენები თავისი საქმიანობით მნიშვნელოვნად უწყობენ ხელს ადგილობრივი ტერიტორიების ინფრასტრუქტურულ განვითარებას.

საერთაშორისო გამოცდილებამ გვიჩვენა, რომ მხოლოდ იმ შემთხვევაშია ადგილობრივი თვითმმართველობების მიერ წამოყენებული ინიციატივები შედეგზე ორიენტირებული, როცა ის მხარდაჭერილია ცენტრალური ხელისუფლების მიერ. ძირითადი მხარდაჭერა ადგილობრივი ინიციატივებისადმი შეიძლება ჩამოყალიბებულ იქნას შემდეგი ფორმით.

იმედისმომცემ მოვლენად შეიძლება მივიჩნიოთ 2013 წლის 1 მარტის საქართველოს მთავრობის #223 განკარგულება - „საქართველოს მთავრობის დეცენტრალიზაციისა და თვითმმართველობის განვითარების სტრატეგიის ძირითადი პრინციპები 2013-2014 წლებისათვის“². მიუხედავად იმისა, რომ ამასთან დაკავშირებით არსებობს გარკვეული კითხვები, ის შეიძლება თამამად მივიჩნიოთ თვითმმართველობების განვითარების ერთ-ერთ მნიშვნელოვან სტრატეგიულ გეგმად.

განკარგულებაში აღნიშნულია, რომ განსახორციელებელი რეფორმის ამოსავალი პრინციპია მოქალაქეების მაქსიმალური გააქტიურება და უშუალო ჩართულობა მართვის პროცესში, საქართველოს მთავრობა დეცენტრალიზაციის პროცესს განიხილავს ქვეყანაში დემოკრატიისა და მისი შესაბამისი

2 www.government.gov.ge—საქართველოს მთავრობის ოფიციალური ვებ.გვერდი.

1 Стародубровская И. В., Лободанова Д. Л., Борисова Л. В., Филушина А. С., Стратегии развития старопрмышленных городов; международный опыт и перспективы в России. Москва 2010.

ინსტიტუტების დამკვიდრების საკვანძო ასპექტად. პროექტში აღნიშნულია, რომ საჭიროა გაძლიერდეს ადგილობრივი თვითმმართველობები ფუნქციური და მატერიალური თვალსაზრისით, რაც მათ სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის განვითარებას უზრუნველყოფს.

სტრატეგიაში აღნიშნულია, რომ მუნიციპალიტეტების სასოფლო დასახლებებში იფუნქციონირებს სოფლის საერთო კრებები, რომლებიც აირჩევენ კრების თავმჯდომარეს და წარმომადგენლობით საბჭოებს, თითოეულ სოფელს მიენიჭება ქონების ფლობისა და მართვის, ასევე შემოსავლების მიღებისა და ხარჯთაღრიცხვის წარმოების უფლება. სოფელ შეედლება ასევე არასამეწარმეო და კერძო სამართლის იურიდიული პირების დაფუძნება, ასევე აღნიშნულია, რომ შესაბამისი მოთხოვნის შემთხვევაში საზოგადოებრივ თვითმმართველ ერთეულს 2016 წლის 1 სექტემბრამდე უსასყიდლოდ სარგებლობის უფლების გადაცემა მის ადმინისტრაციულ საზღვრებში არსებული სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა, ტყე და წყალი¹.

აღსანიშნავია, რომ სტრატეგიის ძირითადი მაზანია მაქსიმალურად იქნეს გათვალისწინებული სოფლად მცხოვრები მოსახლეობის ინტერესები, რათა გაიზარდოს მათი ჩართულობა ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების გადაწყვეტისას.

გათვალისწინებულია სამოვრების (საინტერესოა უკვე გასხვისებულ სამოვრებს რა ბედი ეწვევა – ხაზგასმა ჩემია: ბ.ჭ.) გადაცემა სოფლისთვის განხორციელდეს სარგებლობის უფლებით, ხოლო ისეთი მნიშვნელოვანი საკითხები, როგორცაა: წყალმომარაგება და გაზომომარაგება მუნიციპალიტეტების დონეზე უნდა დარჩეს. (ამჟამად წყალმომარაგებისა და გაზომომარაგების რეგულირების კუთხით ადგილობრივ მუნიციპალიტეტს არანაირი ზეგავლენა არ გააჩნია – ხაზგასმა ჩემია-ბ.ჭ.).

კონცეფციაში აღნიშნულია, რომ მიუხედავად იმისა, რომ სოფლის დონეზე გათვალისწინებული არ არის დამოუკიდებელი ბიუჯეტების არსებობა, სოფლის ადმინისტრაციები ადგილობრივ მუნიციპალიტეტებთან მჭიდრო კოორდინაციით მოახდენენ ადგილობრივი ინფრასტრუქტურული და სოციალური პროექტების დაფინანსებას, პროექტების განხორციელებისას ადგილობრივი სასოფლო ადმინისტრაციების მიერ განხორციელდება მკაცრი მონიტორინგი.

კანონპროექტით, სოფლის საერთო კრება ჩატარდება 3 თვეში ერთხელ, კრების ჩატარებას უზრუნველყოფენ კრების თავმჯდომარე და წარმომადგენლობითი საბჭოს წევრები, წარმომადგენლობითი საბჭოს წევრები ერთი წლის ვადით მოსახლეობის მიერ ფარული კენჭისყრით აირჩევიან, ხოლო, კრების თავმჯდომარეს ასევე ერთი წლის ვადით ფარული კენჭისყრით ირჩევენ, რომელიც ამავდროულად წარმომადგენს საზოგადოებრივი თვითმმართველი ერთეულის ხელმძღვანელს და ის პერსონალურად აგებს პასუხს საზოგადოებრივი თვითმმართველი ერთეულის საქმიანობაზე, ის ერთი წლის განმავლობაში წარმართავს თვითმმართველი ერთეულის საქმიანობას და უზრუნველყოფს სოფლის მოსახლეობის ინტენსიურ კავშირს ადგილობრივი მუნიციპალიტეტის შესაბამის ორგანოებთან და თანამდებობის პირებთან²¹.

მიუხედავად იმისა, რომ აღნიშნული სტრატეგია თვითმმართველობების განვითარების კუთხით წინგადადგმულ ნაბიჯად შეიძლება მივიჩნიოთ, მას მაინც გამოუჩნდენ კრიტი-

კოსები, რომლებმაც სხვადასხვანაირად აღიქვეს სტრატეგიაში აღნიშნული მონაცემები. სტრატეგიის მისამართით გამოთქმულია შემდეგი სახის შენიშვნები, კერძოდ: კრიტიკოსების განმარტებით, საზოგადოებრივი თვითმმართველობა არაა კერძო, არამედ სოფლის საჯარო ადგილობრივი თვითმმართველობაა, რომელსაც საკითხების მოგვარების დიდი სპექტრი ვერ ექნება მისი მცირე მასშტაბების გამო. ასევე გაურკვეველია, თუ რა საჯარო პასუხისმგებლობა ეკისრება სოფლად არსებულ საზოგადოებრივ თვითმმართველობას, ასევე გაურკვეველია სტრატეგიაში აღნიშნული ახალი ინსტიტუტის სტატუსი, თვითმმართველობები დაკავდებიან ადმინისტრაციული საკითხებით, თუ მხოლოდ საკონსულტაციო საქმიანობით შემოიფარგლებიან. აღსანიშნავია, რომ ამჟამად სოფლის რწმუნებული წარმოადგენს მუნიციპალიტეტის გამგებლის მიერ დანიშნულ მოხელეს სოფლებში და პასუხისმგებელია მხოლოდ გამგებლის წინაშე, იმ შემთხვევაში თუ სოფლის რწმუნებული თავს ვერ გაართმევს მასზე დაკისრებულ მოვალეობას, მას თანამდებობიდან ათავისუფლებს გამგებელი. ახალი კანონპროექტით თუ რთულდება სოფლად არჩეული საზოგადოებრივი თვითმმართველობის ხელმძღვანელის მიმართ აღნიშნული ზეგავლენის (სამსახურიდან განთავისუფლება-ბ.ჭ.) გამოყენება, გამოდის რომ ადგილებზე აღნიშნული პირები იქნებიან პატარა ავტონომიური ლიდერები, რომლებმაც შეიძლება პრობლემები შეუქმნან მთლიანად მუნიციპალიტეტს.

ამჟამად მოქმედი კანონით „ადგილობრივი თვითმმართველობის“ შესახებ მკაცრადაა განსაზღვრული თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის უზრუნველყოფა. აღნიშნული კანონის 58¹ მუხლის მიხედვით, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაში მოქალაქეთა მონაწილეობის უზრუნველსაყოფად ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები, ადგილობრივი სამსახურები და თანამდებობის პირები ვალდებული არიან, შექმნან ორგანიზაციული და მატერიალურ-ტექნიკური პირობები მოქალაქეთა მიღების, თვითმმართველობის ორგანოების სხდომებში მოქალაქეთა მონაწილეობისა და გადაწყვეტილებათა კონტროლის გამჭვირვალობისთვის და კანონით დადგენილი წესით;

ა) ადგილობრივი მასობრივი ინფორმაციის საშუალებებით ან საკრებულოს დებულებით (რეგლამენტი) დადგენილი წესით გამოაქვეყნონ;

ა.ა) ინიცირებული გადაწყვეტილებათა პროექტები;

ა.ბ) ინიცირებული გადაწყვეტილებათა პროექტების განხილვის პროცედურები და ვადები;

ა.გ) საკრებულოს, აგრეთვე საკრებულოს კომისიის სხდომების დღის წესრიგი, ჩატარების ადგილი და თარიღი;

ა.დ) მიღებული ნორმატიული, აგრეთვე სხვა ადმინისტრაციული აქტები, მათი გასაჩივრების ვადები და პროცედურები;

ა.ე) გადაწყვეტილებათა შესრულების კონტროლში მოქალაქეთა მონაწილეობის ვადები და პროცედურები;

ბ) უზრუნველყონ მიღებული ნორმატიული აქტების საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით კოდიფიცირება და მათი ხელმისაწვდომობა³.

თვითმმართველ ერთეულში რეგისტრირებულ ამომრჩეველთა არანაკლებ 1%-ს უფლება აქვს, მოამზადოს და შეიტანოს საკრებულოს დადგენილების პროექტი, ან წარადგინოს წინადადება საკრებულოს ნორმატიული აქტის გაუქმების, ნორმატიულ აქტში ცვლილებების შეტანის ან დამატებების შეტანის შესახებ.

პეტიციის წესით საკითხი შეტანილ უნდა იქნეს წერილო-

3 საქართველოს ორგანული კანონი—„ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“. თბ. 2005 წ. მუხლი 58¹.

1 www.government.gov.ge—საქართველოს მთავრობის ოფიციალური ვებ-გვერდი.

2 საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 1 მარტის განკარგულება - საქართველოს მთავრობის დეცენტრალიზაციისა და თვითმმართველობის განვითარების სტრატეგიის ძირითადი პრინციპები 2013-2014 წლებისათვის. თბ. 2013 წელი.

ბით, საკრებულოს დადგენილების პროექტის სახით.

პეტიციის წესით შეტანილ პროექტს ხელს უნდა აწერდეს თვითმმართველ ერთეულში რეგისტრირებულ ამომრჩეველთა არანაკლებ 1%.

პეტიციის წესით შეტანილ პროექტს თან უნდა ერთოდეს ამ გადაწყვეტილების მიღების საჭიროების დასაბუთება, პროექტის ავტორის (ავტორების) და საკრებულოს სხდომაზე დანიშნული მომხსენებლის ვინაობა და მისამართი.

კანონით დადგენილი წესით შეტანილ პეტიციას რეგისტრაციაში ატარებს საკრებულოს აპარატი.

საკრებულო ვალდებულია პეტიციის წესით შემოტანილი პროექტი რეგისტრაციიდან ერთი თვის ვადაში განიხილოს საკრებულოს სხდომაზე.

საკრებულოს სხდომაზე პეტიციის წესით შემოტანილი პროექტის განხილვაში მომხსენებლის სტატუსით, სათათბირო ხმის უფლებით მონაწილეობს პროექტის ინიციატორთა მიერ დანიშნული მომხსენებელი¹.

თვითმმართველ ერთეულში რეგისტრირებულ ამომრჩეველს უფლება აქვს, საკრებულოს დებულებით (რეგლამენტი) დადგენილი წესით მონაწილეობა მიიღოს საკრებულოს და საკრებულოს კომისიის სხდომებში.

თვითმმართველ ერთეულში რეგისტრირებულ ამომრჩეველს უფლება აქვს, შეუზღუდავად დაესწროს ადგილობრივი თვითმმართველობის თანამდებობის პირისა და საკრებულოს წევრის საჯარო ანგარიშების მოსმენას.

ადგილობრივი თვითმმართველობის თანამდებობის პირი და საკრებულოს წევრი ვალდებული არიან, წელიწადში ერთხელ მაინც მოაწიონ საჯარო შეხვედრა ამომრჩეველთან და წარდგენენ მათ წინაშე გაწეული საქმიანობის შესახებ ანგარიშით, უპასუხონ ანგარიშის მოსმენისას ამომრჩეველთა მიერ დასმულ შეკითხვებს².

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისა და თანამდებობის პირების პასუხისმგებლობა სახელმწიფოს წინაშე დგება მათ მიერ საქართველოს კონსტიტუციის და საქართველოს კანონების დარღვევის შემთხვევაში.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები და თანამდებობის პირები ვალდებული არიან კანონით და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა დებულებებით დადგენილი წესით წარუდგინონ მოსახლეობას ანგარიში გაწეული საქმიანობის შესახებ.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისა და თანამდებობის პირების პასუხისმგებლობა ფიზიკური და იურიდიული პირების წინაშე დგება საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული წესით³.

მიუხედავად იმისა, რომ კანონით მკაცრადაა გაწერილი ის რეგულაციები, რომელთა შესრულებაც ევალებათ ადგილობრივი თვითმმართველობის თანამდებობის პირებსა და საკრებულოს რიგით წევრებს, პრაქტიკაში სულ სხვანაირადაა საქმე. მრავალი მუნიციპალიტეტების დონეზე ფაქტობრივად იგნორირებულია კანონის ეს მოთხოვნები და საკრებულოში საკითხების განხილვამდე არ ხდება მათი ადგილობრივი მასობრივი ინფორმაციის საშუალებებით გამოქვეყნება. უმრავლეს მუნიციპალიტეტებში მცხოვრები მოქალაქეებისთვის ფაქტობრივად უცნობია იმ საკითხების შესახებ, რომელსაც განიხილავს მათ მიერ არჩეული წარმომადგენლობითი ორგანო

(საკრებულო). ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები, ადგილობრივი სამსახურები და თანამდებობის პირები ფაქტობრივად არ ქმნიან არანაირ პირობებს, თვითმმართველობის ორგანოების სხდომებში მოქალაქეთა მონაწილეობის მისაღებად, რითაც არღვევენ მოქალაქეთა ფუნდამენტალურ უფლებებს, მონაწილეობა მიიღონ მათთვის საჭირო მნიშვნელოვანი საკითხების გადაწყვეტაში.

მუნიციპალიტეტებში მცხოვრები მოქალაქეები ფაქტობრივად არ მონაწილეობენ ადგილობრივი საკითხების სამართლებრივ გადაწყვეტაში, რითაც უკონტროლო მდგომარეობაში ტოვებენ საკრებულოში მომუშავე თანამდებობის პირებს, აღნიშნული სიტუაციით ხშირ შემთხვევაში სარგებლობენ არაკეთილსინდისიერი თანამდებობის პირები და ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების გადაწყვეტისას წინა პლანზე აყენებენ პირად მერკანტილურ ინტერესებს. ასეთ მდგომარეობას ხშირ შემთხვევაში ხელს უწყობს ის, რომ მუნიციპალიტეტებში (ზოგიერთი თვითმმართველი ქალაქის გამოკლებით) ფაქტობრივად არ არსებობენ კეთილსინდისიერი არასამთავრობო ორგანიზაციები, რომლებიც უნდა ზრუნავდნენ მოქალაქეთა სამართლებრივი დონის ამაღლებისათვის, რამაც შემდგომ უნდა უზრუნველყოს მათი ჩართულობა ადგილობრივი საკითხების გადაწყვეტაში. ხშირ შემთხვევაში დიდ ქალაქებში წარმოდგენილი არასამთავრობო ორგანიზაციებიც არ არიან დაკავებულნი კეთილსინდისიერი საქმიანობით და ნაცვლად იმისა, რომ ისინი ჯანსაღ ოპონირებას უწევდნენ ადგილობრივი თვითმმართველობის თანამდებობის პირებს, პირიქით, თვითმმართველობების მიერ არასწორი კანონების მიღებისას მათი თანამონაწილეობი ხდება, რაც საბოლოოდ მათ საქმიანობას კიდევ უფრო არაეფექტურს ხდის. არასამთავრობო ორგანიზაციების ასეთი საქმიანობა ხშირად გამოწვეულია იმით, რომ საქართველოში მოქმედი არასამთავრობო ორგანიზაციების თითქმის 95% დაფინანსებულია უცხოური წარმომადგენლობის ე.წ. „გრანტებით“. განვიხილოთ 20-მა წელმა მკაფიოდ გვიჩვენა, რომ მიუხედავად უცხოეთიდან მიღებული მრავალი მილიონი ე.წ. „გრანტისა“ ქვეყნის მდგომარეობა არა თუ უმჯობესდებოდა, არამედ ის კიდევ უფრო დამოკიდებული ხდებოდა უცხოურ ფინანსურ ინექციებზე, რაც საბოლოოდ მუნიციპალიტეტების სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გაუარესებას იწვევდა. აღნიშნული მდგომარეობა დღესაც გრძელდება. მიუხედავად იმისა, რომ ამჟამად საქართველოში მრავალი ოფიციალური თუ არაოფიციალური მილიონერი ცხოვრობს, ისინი თავს არიდებენ ნორმალური ქართული არასამთავრო ორგანიზაციის დაფინანსებას. ამით სარგებლობენ თვითმმართველობების არაკეთილსინდისიერი თანამდებობის პირები და ღებულობენ ისეთ კანონებს, რომლებიც ხშირ შემთხვევაში ნაკარნახევია უცხოური გრანტით დაფინანსებული ე.წ. „არასამთავრობო ორგანიზაციების“ მიერ. ადგილობრივი შეძლებული ადამიანების ასეთი პასიურობა კი მუნიციპალიტეტების ეკონომიკური მდგომარეობის ანტი-ტიმულად წარმოგვიდგება.

აღნიშნული გულგრილი დამოკიდებულება სწორედ იმის მიზეზი, რომ საქართველოს თითქმის არცერთ მუნიციპალიტეტში (ყოველ შემთხვევისათვის ამის შესახებ სტატისტიკური ინფორმაცია ვერ მოვიპოვე) რეგისტრირებულ ამომრჩეველების 1%-ს არ გამოუყენებიათ კანონით მინიჭებული უფლება, მოეზადებინათ და შეეტანათ საკრებულოს დადგენილების პროექტი ან წინადადება საკრებულოს ნორმატიული აქტის გაუქმების, მასში ცვლილებების შეტანის ან დამატებების შესახებ. რაც კიდევ ერთხელ მიუთითებს მუნიციპალიტეტებში მცხოვრები მოქალაქეების პასიურობასა და არასამთავრობო ორგანიზაციების არაეფექტურობაზე.

1 საქართველოს ორგანული კანონი—„ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“. თბ. 2005 წ. მუხლი 58².

2 საქართველოს ორგანული კანონი —„ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“. თბ. 2005 წ. მუხლი 58⁴.

3 საქართველოს ორგანული კანონი—„ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“. თბ. 2005 წ. მუხლი 61.

ასეთი მიდგომებით კიდევ უფრო მძიმდება სოციალური ფონი, რაც საბოლოოდ მუნიციპალიტეტებში მცხოვრები მოქალაქეების სოციალურ-ეკონომიკურ მდგომარეობას აუტანელს ხდის.

აქვე საჭიროა ავღნიშნოთ, რომ ეკონომიკურ ლიტერატურაში არა არის მკაცრად განსაზღვრული, მუნიციპალიტეტების სოციალურ-ეკონომიკური კეთილდღეობის ცნება. ზოგიერთი მეცნიერ-ეკონომისტი ამ ცნების ქვეშ გულისხმობს სოციალურ-ეკონომიკურ სიტუაციას ამა თუ იმ ტერიტორიაზე. ზოგი კი ამ ცნების ქვეშ გულისხმობს ადგილობრივი ეკონომიკის და მოსახლეობის კეთილდღეობას. მეცნიერ-ეკონომისტები თანხმდებიან იმაში, რომ, თუ მუნიციპალიტეტებში არის დასაქმების და შემოსავლების ნორმალური დონე, უზრუნველყოფილი სოციალური სფეროებით, ცხოვრების ნორმალური ხარისხი და თანამედროვე დონე, ასევე კვლავწარმოებისათვის შექმნილი ხელსაყრელი პირობები, მაშინ ასეთ მუნიციპალიტეტებში შეიძლება ითქვას, რომ არის სოციალურ-ეკონომიკური კეთილდღეობა¹.

მუნიციპალიტეტების სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის დადგენის საქმეში უდიდესი მნიშვნელობა ენიჭება შესაბამისი მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე საინვესტიციო მიმზიდველობის და რისკების ხარისხის დადგენას. მუნიციპალიტეტების საინვესტიციო პოტენციალს წარმოადგენენ: სამუშაო რესურსები; წარმოების განვითარების დონე; ინსტიტუციონალური პოტენციალი; ადგილობრივი ინფრასტრუქტურის განვითარების დონე; ფინანსური პოტენციალი.

რისკები შეგვიძლია ასეთი სახით წარმოვადგინოთ;

- ფინანსური რისკები, რომელიც დაკავშირებულია ადგილობრივი ბიუჯეტების მართვის ხარისხთან;
- რისკები, რომელიც დაკავშირებულია მუნიციპალიტეტების ადმინისტრირების ხარისხთან;
- რისკები, რომელიც დაკავშირებულია მუნიციპალიტეტის ვალების მართვასთან;
- რისკები დაკავშირებული სავალ ვალდებულებებთან;

საქართველოს მუნიციპალიტეტების განვითარების ტენდენციებზე დაკვირვებებმა ცხადყო, რომ საკანონმდებლო დონეზე მისაღებია მრავალი ისეთი კანონი, რომელიც მაქსიმალურად უზრუნველყოფს მუნიციპალიტეტების სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის შემდგომ განვითარებას. ჩემის აზრით, პირველ რიგში საჭიროა შემდეგი ღონისძიებების გატარება;

- რადიკალურად გადასახედია ამჟამად მოქმედი საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“. სწრაფად უნდა გაუქმდეს მუნიციპალიტეტების დონეზე მმართველობაში ჩამოყალიბებული პარალელური სტრუქტურები, რომელიც წარმოდგენილია საკრებულოსა და გამგეობის სახით. ხშირ შემთხვევაში ადგილი აქვთ მათი ფუნქციების გაორებას, რაც მუნიციპალიტეტების განვითარებაზე ნეგატიურად აისახება და მათ საქმიანობას არაეფექტურს ხდის;

- საერთოდ გასაუქმებელია პრეზიდენტის რწმუნებულის-გუბერნატორის ინსტიტუტი. განვიღო წლებზე დაკვირვებამ გვიჩვენა, რომ რწმუნებულის-გუბერნატორის აპარატი დასაქმებულ პირთა შენახვაზე დახარჯული თანხები, ბევრად აღემატება იმ სიკეთებს, რომელიც უნდა მოეტანა ამავე ინ-

სტიტუტის ფუნქციონირებას. რწმუნებულის-გუბერნატორის ადმინისტრაციები ხშირ შემთხვევაში მუნიციპალიტეტების ეკონომიკური განვითარების შემაფერხებელ ინსტიტუტებად წარმოგვიდგება, ისინი პოლიტიკურ იარაღს წარმოადგენენ მმართველი პარტიის ხელში და არანაირი წვლილი არ შეაქვთ მუნიციპალიტეტების სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესების საქმეში;

- რადიკალურად შესაცვლელია ამჟამად მოქმედი კანონი „საბიუჯეტო კოდექსის შესახებ“. ამ კანონით რეგულირდება საგადასახადო შემოსავლების შესაბამისი ბიუჯეტებში ჩარიცხვის წესები. მიზანშეწონილად მიმაჩნია, რომ ადგილობრივი ბიუჯეტებში ჩარიცხვის ადგილობრივი თვითმმართველობების ტერიტორიაზე აკრეფილი ყველა სახის მოსაკრებელი, როგორც სახელწიფო, ასევე ადგილობრივი;

- ფაქტობრივად ახლიდანაა შესაქმნელი ფორმულა გამოთანაბრებითი ტრანსფერის გამოანგარიშების შესახებ. ამჟამად მოქმედი ფორმულა, რომელიც რეგულირდება საქართველოს ფინანსთა მინისტრის ბრძანებით, ვერანაირად ვერ უზრუნველყოფს ადგილობრივ დონეებზე მოქალაქეთა შემოსავლების გამოთანაბრებას. არ ითვალისწინებს დეპრესიული და პრობლემური მუნიციპალიტეტების თავისებურებებს. ფორმულით გამოანგარიშებულ ტრანსფერს პოლიტიკური ელფერი დაჰკრავს და თვითმმართველობებისთვის გადასაცემი ტრანსფერის ოდენობა ყოველთვის მმართველი პოლიტიკური პარტიის ინტერესებიდან გამომდინარე იგეგმება; (ყოველ შემთხვევაში ჯერ-ჯერობით ასეა).

- მნიშვნელოვნად დასახვეწია კანონმდებლობა ადგილობრივი მუნიციპალური ქონების მართვა-განკარგვის კუთხით. მუნიციპალიტეტებს საკუთრებაში უნდა გადაეცეთ არა მარტო მათ ბალანსზე რიცხული უძრავ-მოძრავი ქონება, არამედ მუნიციპალიტეტების ტერიტორიაზე არსებული ყველა ქონება, გარდა სტრატეგიული მნიშვნელობის ობიექტებისა, რომელთა მართვა-განკარგვა ცენტრალური ხელისუფლების პერეოგატივია;

- მნიშვნელოვნად დასახვეწია კანონი „ინვესტიციების სახელმწიფო მხარდაჭერის შესახებ“. კანონით შედგათეები უნდა დაუწესდეს იმ ფიზიკურ და იურიდიულ პირებს, რომლების განათავსებენ კაპიტალს მუნიციპალიტეტების ტერიტორიაზე. დღეს კი მდგომარეობა მუნიციპალიტეტების ტერიტორიაზე ინვესტიციების განათავსების კუთხით მეტად სავალალოა, ფაქტობრივად ინვესტიციები თავს იკავებენ მუნიციპალიტეტებში ინვესტიციების განათავსებისგან, რაც გამოწვეული როგორც, სუბიექტური ასევე ობიექტური ფაქტორებით;

- საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ ყოველწლიურ კანონში საჭიროა მკაცრად გაიწეროს „რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდი“-ით გათვალისწინებული თანხები. ხშირ შემთხვევაში აღნიშნული ფონდიდან თვითმმართველობებს თანხები გადაეცემათ ყოველგვარი წინასწარი გეგმისა და გათვლების გარეშე;

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, საჭიროა ცენტრალური ხელისუფლების მიერ მიღებული იყოს ისეთი კანონები, რომლებიც მაქსიმალურად უზრუნველყოფს ადგილობრივი თვითმმართველობების სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესებას, რაც ადგილობრივი თვითმმართველობების კონკურენტუნარიანობის ზრდისა საწინდარი იქნება.

1 Игнatieва Е.Д Гимади И.Е. Аверина Л.М. Комплексная оценка социально-экономического благополучия муниципальных образований. Журнал „Экономика региона“ Москва. №2/ 2005. ст 115

ბორის ჭიჭინაძე,
აკაკი წერეთლის სახელობის
ქუთაისის სახელმწიფო
უნივერსიტეტის დოქტორანტი