როგორი უნდა გავხადოთ ადგილობრივი თვითმმართველობები

საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდეგ საქართველოს ეკონომიკური პოტენციალი მნიშვნელოვნად შემცირდა, რამაც თავისებურად იმოქმედა რაიონებზე (ამჟამად ადგილობრივი თვითმმართველობები) - შემცირდა ადგილობრივი სამრეწველო ობიექტების სიმძლავრეები და ფაქტიურად შეწყდა საწარმოთა ძირითადი ფონდების განახლება, აღნიშნული ძირითადად გამოწვეული იყო ყოფილ საბჭოთა რესპუბლიკებთან ეკონომიკური კავშირების მყისიერი მოშლით და დასავლეთის ქვეყნებთან ახალი კავშირების არარსებობით, საწარმოთა სიმძლავრეების დაცემა და მეზობელ ქვეყნებთან ეკონომიკური კავშირების არარსებობა პირდაპირ კავშირში იყო წარმოებული პროდუქციის გასაღების შემცირებასთან, რაც მთლიანობაში ადგილობრივი მოსახლეობის სოციალური მდგომარეობის გაუარესებას იწვევდა, ამას ემატებოდა ასევე ადგილობრივი რაიონების (ამჟამად თვითმმართველობები) ეკოლოგიური მდგომარეობის მკვეთრად გაუარესება და კრიმინოგენური სიტუაციის დამძიმება.

ცენტრალური ხელისუფლების (ზოგჯერ არალეგიტიმურის) მიერ მიღებული უნიათო კანონები კიდევ უფრო ამწვავებდა ადგილებზე ეკონომიკურ მდგომარეობას და ხელს უწყობდა გარკვეულ პირთა ჯგუფს თავისი ვიწრო-კლანური ინტერესების დაკმაყოფილებაში.

1990 წლიდან, ანუ საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდგომ განსაკუთრებით დამძიმდა (მაშინ როცა მდგომარეობა პირიქით უნდა გაუმჯობესებულიყო, რადგან საქართველომ მოიპოვა ე.წ.„დამოუკიდებლობა“ და ჩვენი თავის პატრონები ჩვენ გავხდით) და აუტანელი გახდება სოციალური მდგომარეობა ისეთ რაიონებშიც კი, რომელიც მდიდარი ბუნებრივი რესურსებით, სასარგებლო წიაღისეულითა და მძლავრი სამრეწველო პოტენციალით გამოირჩეოდა. სოციალური მდგომარეობის დამძიმება ხშირ შემთხვევაში გამოწვეული იყო იმით, რომ აღნიშნულ რაიონებს მიაშურეს ყოფილმა ფუნქციონერებმა (როგორც ადგილობრივმა, ასევე სხვა რაიონებიდან ჩამოსულებმა) და არაკეთილსინდისიერმა პირებმა და დაიწყეს საერთო-სახალხო სიმდიდრეების ხელში ჩაგდება, რამაც მნიშვნელოვნად შეცვალა ადგილებზე სოციალური ფონი და რაიონებში ველური საბაზრო ეკონომიკის დაწყებას ჩაუყარა საფუძველი. საწყის ეტაპზე სოფელ ადგილებში ასეთი სწრაფი ცვლილებები არ განხორციელებულა, რადგან სოფელი ხშირად მალე ვერ უწყობს ფეხს სწრაფ ნოვაციებს და ეკონომიკის მოდერნიზაციას. ასევე აღსანიშნავია ისიც, რომ სოფლები მდიდარია წყლის, ტყის და მინერალური რესურსებით, რომელიც ხშირად შეუფასებელია და მთელი დატვირთვით არ გამოიყენებიან. ამას ემატება ასევე ისიც, რომ სოფელ ადგილებში შეინიშნება კვალიფიციური კადრების ნაკლებობა და ინფრასტრუქტურული, საგანმანათლებლო, ინოვაციური და სამრეწველო პოტენციალის განუვითარებლობა.

რაიონების სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებაში ყოველთვის არსებობდა მკვეთრი განსხვავებები, რაც ხშირ შემთხვევაში გამოწვეული იყო იმით, რომ ზოგი რაიონები მდიდარია ეკონომიკურად აქტიური მოსახლეობით და განვითარებული ინფრასტრუქტურით, ზოგში კი შეინიშნება აღნიშნული კუთხით მკვეთრი ჩამორჩენა. მიუხედავად იმისა, რომ ცენტრალური ხელისუფლება სიტყვით ყოველთვის ცდილობდა ყოველნაირად შეეწყო ხელი ადგილობრივი თვითმმართველობებისთვის, რათა ადგილებზე გაუმჯობესებულიყო ეკონომიკური, სოციალური, ეკონომიკური და ეკოლოგიური მდგომარეობა, სიტუაცია მაინც მძიმდებოდა და ადგილობრივ თვითმმართველობები საკუთარი პრობლემების წინაშე მარტო რჩებოდნენ.

საქართველოს იმდროინდელი რაიონების სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის ანალიზით ირკვევა, რომ არსებობდნენ ერთის მხრივ ისეთი რაიონები (ამჟამად მუნიციპალიტეტები), რომლებსაც გააჩნდათ დიდი საექსპორტო პოტენციალი და დივერსიფიცირებული ეკონომიკა, მეორეს მხრივ არსებობდნენ ისეთი მუნიციპალიტეტებიც, რომლებიც ზემოდაღნიშნული კუთხით მზარდ დეფიციტს განიცდიდნენ და ცენტრის ამარა იყვნენ დარჩენილნი. ასეთი ნაკლებად უზრუნველყოფილნი რაიონები ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან სისტემატურ ფინანსურ დახმარებებს საჭიროებდნენ, რათა მინიმალურად მაინც შეესრულებინათ მათ წინაშე მდგარი ვალდებულებები.

ცნობილია, რომ ფინანსთა სამინისტროს კანონმდებლობით ევალება მოახდინოს ადგილობრივ მუნიციპალიტეტებში ერთ სულ მოსახლეზე საშუალო ყოველწლიური საბიუჯეტო შემოსავლების დადგენა და უთანაბრობის შემთხვევაში მოახდინოს მისი გამოთანაბრება. აღნიშნულ გამოთანაბრებას ფინანსთა სამინისტრო ახდენს ტრანსფერების საშუალებით. გამომდინარე იქედან, რომ მუნიციპალიტეტების სოციალურ-ეკონომიკური, ეკოლოგიური და საინვენსტიციო მდგომარეობა განსხვავდებოდნენ ერთმანეთისგან, ამიტომ ცენტრიდან მისაღები ტრანსფერების ოდენობაც განსხვავებული იყო. ასეთი სატრანსფერო პოლიტიკა ხშირ შემთხვევაში ადგილებზე მხოლოდ პასიურად უწყობდა ხელს მდგომარეობის გაუმჯობესებას და ვერანაირად ვერ ახდენდა ადგილობრივი მუნიციპალიტეტების თვითგანვითარების სტიმულირებას. ადგილობრივი მუნიციპალიტეტები ვერ იჩენდნენ ადგილებზე ინიციატივას, ასეთი პასიურობა კი მთლიანობაში მუნიციპალიტეტების სოციალურ-ეკოლოგიურ-ეკონომიკური მდგომარეობის კიდევ უფრო

გართულებას იწვევდა. ამიტომ, დღის წესრიგში დგებოდა ის, რომ თავად ადგილობრივ თვითმმართველობებს გამოეჩინათ პრინციპულობა და არსებული რესურსების პირობებში დაეწყოთ გადაჭრის გზების ძიება საკითხების პრიორიტეტულობიდან გამომდინარე.

სახელმწიფო პოლიტიკის არარსებობა ადგილობრივი თვითმმართველობების დამოუკიდებლობის გაზრდის მიმართულებით, კიდევ უფრო აუტანელს ხდიდა ადგილობრივი მუნიციპალიტეტების სოციალურ ყოფას და განვითარების სამომავლო პერსპექტივის ბუნდოვანებას იწვევდა.

მიუხედავად იმისა, რომ ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან მრავალჯერ იყო მცდელობა ადგილობრივი თვითმმართველობების საფინანსო-ეკონომიკური დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფის მიმართულებით, რეალურად არაფერი არ კეთდებოდა და ადგილობრივი თვითმმართველობები ცენტრალურ ხელისუფლებაზე კიდევ უფრო დამოკიდებულნი ხდებოდნენ. რაოდენ გასაკვირიც არ უნდა იყოს საქართველოს მუნიციპალიტეტების საფინანსო-ეკონომიკური მდგომარეობის შემდგომი განვითარებისთვის საქართველოს ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან ჯერ-ჯერობით არანაირი კანონი მიღებული არ არის, მაშინ როცა ჰაერივით აუცილებელია ისეთი კანონების მიღება, რომელიც მნიშვნელოვნად უზრუნველყოფს ადგილობრივი თვითმმართველობების ეკონომიკურ განვითარებას და მათი კონკურენტუნარიანობის ამაღლებას. (საკითხის გადადებამ შეიძლება ადგილობრივი თვითმმართველობების სრული პარალიზება გამოიწვიოს, რაც უდიდესი დარტყმა იქნება თავად ცენტრალური ხელისუფლებისთვის, რაც გამოიწვევს ასევე უცხოეთის გარკვეულ წრეებში საქართველოს იმიჯის შელახვას). ადგილობრივი თვითმმართველობების კონკურენტუნარიანობის ამაღლება არის სწორედ საწინდარი მუნიციპალიტეტების სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესებისა და დასავლეთის განვითარებული ქვეყნების ადგილობრივ თვითმმართველობებთან მიახლოებისა.

ადგილობრივი მუნიციპალიტეტების შემდგომი განვითარება წარმოუდგენელია ცენტრალური ხელისუფლების მხარდაჭერის გარეშე, აღნიშნული მხარდაჭერა უნდა გამომდინარეობდეს ადგილობრივი თვითმმართველობების სპეციფიკიდან და მაქსიმალურად უნდა უზრუნველყოფდეს ადგილობრივი მუნიციპალიტეტების საფინანსო-საბიუჯეტო დამოუკიდებლობის ზრდას, აღნიშნულმა მხარდაჭერამ საბოლოო ჯამში უნდა უზრუნველყოს ადგილებზე ერთ სულ მოსახლეზე საბიუჯეტო შემოსავლების გამოთანაბრება და ცენტრსა და ადგილობრივი თვითმმართველობების უფლებამოსილებათა კომპეტენციების მკვეთრი გამიჯვნა და არა ისე, როგორც დღესაა, ამჟამად არსებობს გარკვეული ვალდებულებები, რომელიც შედის როგორც ცენტრალური ასევე ადგილობრივი ხელისუფლების კომპეტენციაში, რეალურად კი ასეთ ვალდებულებას ხელისუფლების არცეთი შტო (ცენტრალური და ადგილობრივი) არ ასრულებს.

ადგილობრივი თვითმმართველობების განვითარების ერთ-ერთ ძირითად შემაფერხებელ ფაქტორად შეგვიძლია განვიხილოთ ის, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობების მიერ ფაქტიურად არ არის გამოყენებული აღნიშნულ სფეროში თანამედროვე მეცნიერული (მათ შორის რეგიონული ინსტიტუტების და უნივერსიტეტების მკვლევარების ნაშრომები ადგილობრივი თვითმმართველობების განვითარების კუთხით) მიღწევები. სწორედ მეცნიერული მიღწევები და აღმოჩენები წარმოადგენს ქვეყნის მთლიანი ეკონომიკის და მათ შორის ადგილობრივი თვითმმართველობების განვითარების ძირითად ფაქტორს, საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობების მიერ კი ამჟამად ფაქტიურად უგულებელყოფილია აღნიშნული მეცნიერული მიდგომები, რაც მათ მუშაობას ქაოტურ ელფერს სძენს და მუშაობის მარგი ქმედების კოეფიციენტს მნიშვნელოვნად ამცირებს. საჭიროა აღინიშნოს, რომ მეცნიერული მიდგომების გამოყენებისას აუცილებელია მხედველობაში იქნეს მიღებული მართმადიდებლური სარწმუნოების საწყისები, ამის შესახებ ამბობდა სწორედ დიდი ილია ჭავჭავაძე, ის ამბობდა, რომ „საჭიროა გამეცნიერებული სარწმუნოება და გასარწმუნოებული მეცნიერება“. ადგილობრივი თვითმმართველობების განვითარება ფაქტიურად წარმოუდგენელია ასევე სახელმწიფოს და ეკლესიის მჭიდრო ურთიერთობის გარეშე, აღნიშნულიდან გამომდინარე შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ მხოლოდ იმ შემთხვევაში იქნება ადგილობრივი თვითმმართველობების ფუნქციონირება ეფექტური და შედეგზე ორიენტირებული, თუ თვითმმართველობების გადაწყვეტილებები იქნება მეცნიერულად დასაბუთებული და ქრისტიანულ მართმადიდებლურ პრინციპებით ნასაზრდოები.

მაინც რა უშლის ხელს მუნიციპალიტეტების განვითარებას? მთავარი მაინც ცენტრსა და მუნიციპალიტეტებს შორის არაჰარმონიული დამოკიდებულებაა. ეს იწვევს ცენტრში დიდძალი კაპიტალის თავმოყრას, რაც ძირითადად გამოიხატება იმაში, რომ „საბიუჯეტო კოდექსის“ შესაბამისად თითქმის ყველა ადვილად ამოღებადი გადასახადი (დღგ, აქციზი, მოგების, საშემოსავლო, იმპორტის) გარდა ქონების (მათ შორის მიწისა) გადასახადისა, რომელიც ძალიან მიზერულია, ირიცხება ცენტრალურ ბიუჯეტში. ეს იწვევს ადგილებზე ფინანსური სახსრების ქრონიკულ დეფიციტს, რაც ხელს უშლის თვითმმართველობების ეკონომიკურ განვითარებას. **ადგილობრივი თვითმმართველობების ეკონომიკური სტაგნაცია გამოწვეულია ასევე დაუხვეწავი საკანონმდებლო ბაზით, არასრულყოფილი ადგილობრივი ფინანსური რესურსებით და მუნიციპალიტეტებში მცხოვრებ ხალხთან ანგარიშვალდებულების ფაქტიურად არ-არსებობით (რადგანაც თითქმის ყველა მუნიციპალიტეტში ირღვევა „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მოთხოვნები ამომრჩევლებთან ანგარიშვალდებულობის შესახებ) რაც შემდეგ იწვევს სახელმწიფოსა და მოქალაქეებს შორის წინააღმდეგობის წარმოშობას, რომელიც უნდობლობაში გადაიზრდება.**

წლების განმავლობაში ადგილობრივ თვითმმართველობებში ჩატარებულმა კვლევებმა ცხადყო, რომ თითქმის ყველა მთავრობა ად-



გილობრივი თვითმმართველობების მიმართ ყოველთვის დიდ უნდობლობას იჩენდა, გამომდინარე აქედან ცენტრალური ხელისუფლება მაქსიმალურად ცდილობდა არ მიეღო ისეთი კანონები, რომელიც გამოიწვევდა ადგილობრივი თვიმმართველობების ფინანსურ-ეკონომიკური დამოუკიდებლობის გაზრდას, **ეს ძირითად გამოწვეული იყო იმით, რომ ცენტრალურ ხელისუფლებას სურდა ადგილობრივი თვითმმართველობები სრულ დაქვემდებარებაში ჰყოლოდა, რაც მინიმუმამდე დაიყვანდა ადგილობრივი თვითმმართველობების დამოუკიდებლობის ხარისხს და თვითმმართველობების ყოველნაირ საკანონმდებლო ინიციატივებს ძირშივე მოსპობდა. ცენტრის მხრიდან ასეთი მიდგომები კი მნიშვნელოვნად ლახავდა ადგილობრივი თვითმმართველობების კანონიერ უფლებებს .(იმედია ცენტრის მხრიდან ასეთი მიდგომები აღარ გაგრძელდება).**

ამჟამად მოქმედი საქართველოს ორგანული კანონი ,,ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ბევრი ბუნდოვანებით გამოირჩევა და ვერანაირად ვერ უზრუნველყოფს ადგილობრივი თვითმმართველობების სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებას (ხშირ შემთხვევაში აღნიშნული კანონი თვითმმართველობების განვითარების შეფერხებას უწყობს ხელს), მაშინ როცა ადგილობრივი თვითმმართველობის ,,ევროპული ქარტიით“ პირდაპირაა განსაზღვრული, რომ ცენტრალური ხელისუფლების მიერ მიღებული უნდა იყოს ისეთი კანონები, რომელიც მაქსიმალურად უზრუნველყოფს ადგილობრივი თვითმმართველობების ფინანსურ და ქონებრივ დამოუკიდებლობას.

იმედისმომცემ მოვლენად შეიძლება მივიჩნიოთ 2013 წლის 1 მარტს საქართველოს მთავრობის №223 განკარგულებით დამტკიცებული სტრატეგია,რომლის სათაურია; ,,საქართველოს მთავრობის დეცენტრალიზაციისა და თვითმმართველობის განვითარების სტრატეგიის ძირითადი პრინციპები 2013-2014 წლებისათვის“, მიუხედავად იმისა, რომ აღნიშნულ სტრატეგიასთან დაკავშირებით არსებობს გარკვეული კითხვები, ის შეიძლება თამამად მივიჩნიოთ თვითმმართველობების განვითარების ერთ-ერთ მნიშვნელოვან სტრატეგიულ გეგმად. (აღნიშნული სტრატეგიის დადებით და უარყოფით მხარეებზე შემდგომ მოგახსენებთ).

მთავრობის 1 მარტის 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 ინსტიტუტების დამკვიდრების საკვანძო ასპექტად. პროექტში აღნიშნულია, რომ საჭიროა გაძლიერდეს ადგილობრივი თვითმმართველობები ფუნქციური და მატერიალური თვალსაზრისით, რაც ადგილობრივი თვითმმართველობების სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის განვითარებას უზრუნველყოფს.

პროექტში აღნიშნულია, რომ სრულყოფილი და ეფექტური თვითმმართველობის განსახორციელებლად უნდა მოხდეს;

ა) საზოგადოებრივი თვითმმართველობის ფორმირება თითოეულ დასახლებაში;

ბ) მუნიციპალური თვითმმართველობის ტერიტორიული ოპტიმიზაცია და გაძლიერება;

გ) სამხარეო ხელისუფლებაში თვითმმართველობის ელემენტების დამკვიდრება;

დ) სახელმწიფო ზედამხედველობის ეფექტური მექანიზმების შექმნა;

ე) რეფორმირების პროცესის სამართლებრივი, ტექნიკური და რესურსული უზრუნველყოფა.

ადგილობრივი თვითმმართველობების ფინანსურ-ეკონომიკურ-ეკოლოგიური მდგომარეობის გაუმჯობესების მიმართულებით იგეგმება მნიშვნელოვანი საკანონმდებლო ცვლილებები მომავალი (2014 წლის მაისში) ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების ჩატარების შემდეგ, რაც მისასალმებელია და ოპტიმიზმის საფუძველს იძლევა.

ზემოდაღნიშნულიდან მთავარია შემუშავებულ იქნას ადგილობრივი თვითმმართველობების განვითარების ისეთი სტრატეგია, რომელიც მორგებული იქნება ქვეყნის ეროვნულ-სახელმწიფოებრივ ინტერესებზე, მაქსიმალურად შეუწყობს ხელს ცენტრსა და ადგილობრივ თვითმმართველობებს შორის კომპეტენციების მაქსიმალურად გამიჯვნას, უზრუნველყოფს თვითმმართველობების ფინანსურ დამოუკიდებლობას, ადგილობრივი თვითმმართველობების მატერიალურ-ტექნიკური ბაზის განვითარებას, რაც მთლიანობაში ადგილობრივი თვითმმართველობების სოციალურ-ეკონომიკურ-ეკოლოგიური მდგომარეობის გაუმჯობესების საწინდარი იქნება.

ბორის ჭიჭინაძე,
ქუთაისის აკაკი წერეთლის სახელობის სახელმწიფო უნივერსიტეტის დოქტორანტი