

ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარების თანამედროვე პრობლემები საქართველოში

ბორის ქიქინაძე, ეკონომიკის აკადემიური დოქტორი

რეზიუმე

Резюме

ადგილობრივი თვითმმართველობების განვითარების თანამედროვე პრობლემები საქართველოში

Современные проблемы развития местных органов самоуправления Грузии

თანამედროვე პირობებში, მაშინ როცა საქართველოს კურსი აქვს აღებული ევროპული სტრუქტურებისკენ, უაღრესად დიდი მნიშვნელობა ენიჭება სწორი და შედეგზე ორიენტირებული ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის გატარებას, პროფესიონალი კადრების მოძიებას და თვითმმართველობების სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებაზე ზრუნვას. ამ მიმართულებით საჭიროა ცენტრსა და ადგილობრივ თვითმმართველობებს შორის კომპეტენციათა მკაცრად გამიჯვნა, რათა მაქსიმალურად გამოირიცხოს უფლება-მოვალეობათა აღრევა და პარალელიზმი. მნიშვნელოვნად უნდა გაიზარდოს თვითმმართველობების ფინანსური დამოუკიდებლობა და მათი ცენტრზე (თბილისი) დამოკიდებულება მნიშვნელოვნად უნდა შემცირდეს. გამომდინარე აქედან ცენტრალური ხელისუფლების მიერ მიღებულ უნდა იქნეს ისეთი კანონები, რომელიც ხელს შეუწყობს მაქსიმალურად მოკლე ვადებში თვითმმართველობებში არსებული პრობლემების მოგვარებას და ადგილობრივი სოციალური ფონის მნიშვნელოვნად გაუმჯობესებას. სწორედ ამ შემთხვევაში იქნება ადგილობრივი თვითმმართველობები რეალურად თვითმმართველი და მოსახლეობის კეთილდღეობის ამალგებაზე ორიენტირებულნი.

საკვანძო სიტყვები: ადგილობრივი თვითმმართველობა, ტრანსფერი, ადმინისტრაციული დაყოფა, სახელმწიფო რწმუნებული-გუბერნატორი, გადასახადების გადანაწილება, სტრატეგიული გეგმა, უფლებამოსილებათა გამიჯვნა.

В современных условиях, когда у Грузии взят курс на европейские структуры, особенно большое значение уделяется проведению правильной и ориентированной на результат реформы местных самоуправлений. В этом направлении необходимо строгое разграничение компетенции между центром и местными самоуправлениями с целью максимального исключения смешения прав и обязанностей и паралелизма. Значительно должна возрасти финансовая независимость самоуправлений, а также значительно должна снизиться их зависимость от центра (Тбилиси). Исходя из этого, центральной властью должны быть приняты такие законы, которые в максимально короткие сроки будут способствовать решению проблем, существующих в местных самоуправлениях и значительному улучшению социального фона.

Именно в этом случае органы самоуправления будут реально самоуправляемы и ориентированы на рост уровня благосостояния населения

პოსტსოციალისტურ საქართველოში ერთ-ერთ აქტუალურ საკითხად ყოველთვის მიიჩნეოდა ადგილობრივი თვითმმართველობების ფორმირება და გაძლიერება. ბოლო ორი ათწლეულის განმავლობაში განვითარების რამდენიმე მოდელი შეირჩა, იყო პოზიტიური ნაბიჯებიც, თუმცა თვითმმართველობათა რეალური განვითარება მაინც ვერ მივიღეთ.

თვითმმართველობების განვითარების აუცილებლობა განსაკუთრებულ მწვავედ დგას დღის წესრიგში ეხლა, რადგანაც საქართველოს კურსი აღებული აქვს ევროპული სტრუქტურებისკენ, გამომდინარე აქედან უაღრესად დიდი მნიშვნელობა ენიჭება ადგილობრივი თვითმმართველობების განვითარების ისეთი სტრატეგიის შემუშავებას, რომელმაც უნდა უზრუნველყოს საქართველოს მუნიციპალიტეტების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარება და მათი კონკურენტუნარიანობის ზრდა. საქართველოში წლების განმავლობაში არ არსებობდა საკანონმდებლო ბაზა, რომელიც უზრუნველყოფდა მუნიციპალიტეტების შემდგომ განვითარებას.

მუნიციპალიტეტებისადმი გატარებულ პოლიტიკას არ გააჩნდა მწყობრი ხასიათი, ამას ემატებოდა ქვეყანაში არსებული მძიმე კრიმინოგენური და ეკონომიკური მდგომარეობა, დაქვეითებული შრომითი და სამეწარმეო აქტივობა, რაც მთლიანობაში მუნიციპალიტეტების განვითარებაზე უარყოფითად აისახებოდა და არაპროგნოზირებადს ხდიდა მათ საქმიანობას.

მიუხედავად ცენტრალური ხელისუფლების მიერ მიღებული არაერთი კანონისა, წლების განმავლობაში მუნიციპალიტეტების მდგომარეობა არ უმჯობესდებოდა და მათი ცენტრზე დამოკიდებულება კიდევ უფრო იზრდებოდა.

ათწლეულების განმავლობაში არ ხდებოდა მუნიციპალიტეტებში არსებული რეზერვების გამოყენება. მუნიციპალიტეტებს არ გააჩნდათ ტერიტორიის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების თანამედროვე პროგრამები. მუნიციპალიტეტების ეკონომიკური განვითარებისათვის არ იყო განსაზღვრული სხვადასხვა ადგილობრივი მიმართულებების პრიორიტეტულობა, საკითხები წყდებოდა სპონტანურად, ყოველგვარი განხილვისა და მოსახლეობის აზრის გათვალისწინების გარეშე. ადგილი ჰქონდა კომპეტენციების და უფლებამოსილების აღრევას ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის.

მდგომარეობა ამჟამადაც რთულია, ადგილობრივ თვითმმართველობებს არ გააჩნიათ დამოუკიდებლობა, ცენტრალური მთავრობის მიერ მიღებული კანონები ვერ უზრუნველყოფენ ადგილობრივი მუნიციპალიტეტების ეკონომიკის მდგრად განვითარებას, ადგილობრივი სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გაჯანსაღებას და ეკონომიკური ზრდის პოლიტიკაზე გადასვლას.

საჭიროა აღინიშნოს, რომ საქართველოს ადგილობრივ თვითმმართველობებს აქვთ განვითარების დიდი პერსპექტივა, მხოლოდ იმ შემთხვევაში, როცა ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან იქნება პოლიტიკური ნება მუნიციპალიტეტების განვითარებისათვის. მინიმალური იქნება უცხოეთის ე.წ. „კეთილსამყოფელების“ ჩარევის ხარისხი ადგილობრივი კანონების მიღებისას და მაქსიმალურად იქნება გათვალისწინებული ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების მრავალსაუკუნოვანი ტრადიცია.

თვითმმართველობების განვითარებისათვის ამოსავლად უნდა იქცეს პოლიტიკურ და სოციალურ-ეკონომიკურ სფეროებში ცენტრის და მუნიციპალიტეტების ურთიერთობების სწორად შეფასება. ამისათვის კი საჭიროა მოხდეს არსებული პრობლემებისადმი სისტემური მიდგომა, სხვა ქვეყნების განვითარების, მისი მმართველობითი სისტემის ისტორიის ცოდნის გაზიარება. მუნიციპალიტეტების რესურსული პოტენციალის

განსაზღვრა-შეფასება, ადგილებზე არსებული ადამიანური კაპიტალის მაქსიმალურად გამოყენება. საზღვარგარეთის ქვეყნების მუნიციპალიტეტების გამოცდილების გაზიარებისას აუცილებელია გათვალისწინებულ იქნეს ჩვენი ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკური თავისებურებანი და ტრადიციები.

თვითმმართველობების განვითარების მორიგ მცდელობად შეიძლება მივიჩნიოთ ხელისუფლების მიერ თვითმმართველობის ახალი კოდექსის შემუშავება, რომელიც ვფიქრობთ, გარკვეულ ნოვაციებთან ერთად, დაზღვეული არ არის ხარვეზებისაგან და პრობლემათა ღრმად წვდომას მოითხოვს.

ახალი თვითმმართველობის კოდექსი, რომელიც ძალაში შევიდა 2014 წლის 15 ივნისს ჩატარებული თვითმმართველობის არჩევნების ოფიციალურად გამოცხადების შემდეგ, მნიშვნელოვანი ნოვაციებით ხასიათდება, მაგრამ მიუხედავად ამისა საჭიროა აღინიშნოს, რომ ვერც ეს ახალი კოდექსი ვერ უზრუნველყოფს ადგილობრივი თვითმმართველობების ფინანსურ დამოუკიდებლობას და ცენტრისა და მუნიციპალიტეტების უფლებამოსილებათა მკაცრად გამიჯვნას.

ამ კანონით მნიშვნელოვნად გაიზარდა პირდაპირი საყოველთაო არჩევნების გზით არჩეული გამგებლის (მერის) ფუნქციები, მაგრამ ამასთანავე შემცირდა თემების (სოფლების) უფლებები. მუნიციპალიტეტის თემებში ადრე არსებული რწმუნებული შეიცვალა გამგებლის წარმომადგენლებით, აღნიშნული ცვლილება გაუგებარია, რადგანაც ამ ცვლილებით არ მომხდარა მუნიციპალიტეტების თემებში დანიშნული პირების უფლებების ზრდა, ამ პირებს ისევ მუნიციპალიტეტის გამგებელი ნიშნავს და მათი ფუნქციები კანონით არ არის მკაცრად რეგულირებული, ასეთი მიდგომები ადგილებზე კიდევ უფრო ართულებს ისედაც გართულებულ მდგომარეობას. „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ 54-ე მუხლის (გამგებლის/მერის უფლებამოსილება) მეორე ნაწილით გამგებელი/მერი უფლებამოსილია მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციულ ერთეულში დანიშნოს გამგებლის/მერის წარმომადგენელი. საჭიროა აღინიშნოს, რომ აღნიშნული ნორმა გამგებელს ანიჭებს უფლებას და არ ავალდებულებს მას მუნიციპალიტეტის ყველა თემში დანიშნოს თავისი წარმომადგენელი, ასეთი მიდგომით შეიძლება მოხდეს, რომ ზოგიერთ თემში მუნიციპალიტეტის გამგებელს არ ყავდეს თავისი წარმომადგენელი.

სიახლეა ახალ კოდექსში ტრანსფერების კუთხითაც, რადგანაც შემოღებულია ახალი ტრანსფერი - კაპიტალური ტრანსფერი. ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 94-ე მუხლის მიხედვით სულ მუნიციპალიტეტები შემდეგი სახის ტრანსფერებს მიიღებენ:

- ა) გათანაბრებითი ტრანსფერი;
- ბ) მიზნობრივი ტრანსფერი;
- გ) სპეციალური ტრანსფერი;

დ) კაპიტალური ტრანსფერი.

იმავე კოდექსის 96-ე მუხლის მიხედვით კაპიტალური ტრანსფერი გადაეცემა ერთი ბიუჯეტიდან სხვა ბიუჯეტს მიზნობრივი პროექტის განსახორციელებლად და იგი დაკავშირებულია ტრანსფერის მიმღების არაფინანსური აქტივების ზრდასთან. კაპიტალური ტრანსფერი შეიძლება გადაეცეს:

ა) საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტს;

ბ) ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტიდან შესაბამისი მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტს.

იქვე აღნიშნულია, რომ კაპიტალური ტრანსფერის გადაცემის წესს განსაზღვრავს საქართველოს მთავრობა.

კოდექსის სიახლედ შეიძლება მივიჩნიოთ სამხარეო საკონსულტაციო საბჭოების შემოღება. კოდექსის 146-ე მუხლის მიხედვით სამხარეო საკონსულტაციო საბჭო არის სახელმწიფო რწმუნებულთან-გუბერნატორთან არსებული მუნიციპალიტეტთა საკონსულტაციო ორგანო, რომელიც იქმნება და საქმიანობს ამ კანონით დადგენილი წესით. საკონსულტაციო საბჭოს მიზანია, უზრუნველყოს მუნიციპალიტეტის ინტერესების წარმოდგენა და გათვალისწინება სახელმწიფო რწმუნებულის-გუბერნატორის უფლებამოსილების განხორციელების, ტერიტორიის განვითარების დაგეგმვისა და განხორციელების პროცესში. სამხარეო საკონსულტაციო საბჭოს შემადგენლობაში თანამდებობრივად შედის ყველა შესაბამისი მუნიციპალიტეტის გამგებელი/მერი, საკრებულოს თავმჯდომარე და საკრებულოს თავმჯდომარის მოადგილე. სამხარეო საკონსულტაციო საბჭოს უფლებამოსილებაა:

ა) სახელმწიფო რწმუნებულის-გუბერნატორის წარდგინებით შესაბამის ტერიტორიაზე სახელმწიფოს მიერ განსახორციელებელი პროექტების, პროგრამებისა და მათი ხარჯთაღრიცხვების განხილვა;

ბ) სახელმწიფო რწმუნებულის-გუბერნატორის უფლებამოსილების განხორციელების ტერიტორიის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიის განხილვა;

გ) სახელმწიფო რწმუნებულისთვის-გუბერნატორისთვის რეკომენდაციების შემუშავება შესაბამისი ტერიტორიის განვითარების დაგეგმვისა და განხორციელების პროცესში.

სამხარეო საკონსულტაციო საბჭოს სხდომებს იწვევს სახელმწიფო რწმუნებული-გუბერნატორი. სამხარეო საკონსულტაციო საბჭო იკრიბება 3 თვეში ერთხელ მაინც.

რამდენად ეფექტური და პროდუქტიული იქნება რეგიონებში სამხარეო საკონსულტაციო საბჭოების ფუნქციონირება ამას დრო გვიჩვენებს, ამ ეტაპისათვის რაიმე სახის კომენტარის გაკეთება არ იქნება მიზანშეწონილი.

სხვა მნიშვნელოვანი ცვლილებები ახალი

კოდექსით არ განხორციელებულა, გამომდინარე აქედან ისევ გადაუჭრელი დარჩა ის მნიშვნელოვანი საკითხები, რაც წლების განმავლობაში არსებობს მუნიციპალიტეტებში.

ახალი კანონის პროექტში არაფერია აღნიშნული ზიარი გადასახადების შესახებ, ანუ სახელმწიფო გადასახადებიდან დარჩება თუ არა გარკვეული შემოსავალი ადგილობრივ თვითმმართველობებში. აღნიშნული კოდექსის 154-ე მუხლი ავალდებულებს მთავრობას 2014 წლის 1 სექტემბრამდე საქართველოს პარლამენტს განსახილველად წარუდგინოს „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსში ცვლილებების შეტანის შესახებ“ კანონპროექტი, ამ ცვლილებებით უნდა განისაზღვროს სხვადასხვა დონის ბიუჯეტებს შორის საშემოსავლო გადასახადის განაწილების პროპორცია და მექანიზმი. უნდა ვივარაუდოთ, რომ კანონმდებელი ამ საკითხს „საბიუჯეტო კოდექსში“ შესატანი ცვლილებების დროს გაითვალისწინებს. იმ შემთხვევაში თუ სახელმწიფო გადასახადებიდან, განსაკუთრებით საშემოსავლო და მოგების გადასახადებიდან ადგილობრივ თვითმმართველობებში კვლავ არ დარჩა განსაზღვრული ანარიცხები (თუნდაც 20-50%), მაშინ ადგილი ექნება არსებული მმართველობის კიდევ უფრო ცენტრალიზებას, რაც ადგილობრივი თვითმმართველობების საბიუჯეტო დამოუკიდებლობაზე ნეგატიურად აისახება.

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 165-ე მუხლით საქართველოს მთავრობა ვალდებულია მიიღოს ასევე გარკვეული სახის ადმინისტრაციული აქტები მუნიციპალიტეტების ნორმალურად ფუნქციონირებასთან დაკავშირებით.

კიდევ უფრო რთულად დგას საკითხი მუნიციპალიტეტების ქონების ფორმირებისას. კანონის პროექტით ფაქტობრივად არ არის განსაზღვრული თვითმმართველობებზე გადასაცემი ქონების შესახებ. რაც კიდევ უფრო ბუნდოვანს ხდის თვითმმართველობების მუშაობას და აძლიერებს ცენტრალიზებას. კანონის 107-ე მუხლში აღნიშნულია, რომ მუნიციპალიტეტის საკუთრებას წარმოადგენს:

ა) ადგილობრივი მნიშვნელობის გზები და მათი შემადგენელი ნაწილები, ქუჩები, მიწისქვეშა და მიწისზედა გადასასვლელები, ტროტუარები, შუქნიშნები, გარე განათების კონსტრუქციები, მოედნები, სკვერები, ბულვარები, შადრევნები, პარკები, მწვანე ნარგავები და ნაპირგასამაგრი ნაგებობები.

ბ) არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა, გარდა:

ბ.ა) კერძო საკუთრებაში არსებული, სახელმწიფო ქონებაზე დამაგრებული მიწისა;

ბ.ბ) სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით არსებულ ქონებაზე დამაგრებული მიწებისა;

ბ.გ) მიწებისა, რომლებიც ექვემდებარება დასახელებული კატეგორიის ქონებაზე (სახელმწიფო ქონება და სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით

არსებული საზოგადოების ქონება) საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით დამაგრებას;

გ) მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებულ ობიექტებზე, მათ შორის ამ მუხლის „ა“ ქვეპუნქტით განსაზღვრულ ობიექტებზე მიმაგრებული მიწა;

დ) ადგილობრივი მნიშვნელობის ტყის და წყლის რესურსები;

ე) სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა, გარდა:

ე.ა) კერძოდასახელმწიფო საკუთრებაში არსებული სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწებისა, მათ შორის საძოვრებისა (აქ ცოტა გაურკვევლობაა, მიწა ან კერძო ან სახელმწიფო საკუთრებაშია, აქედან აღნიშნული კანონის პროექტით არცერთი არ წარმოადგენს მუნიციპალიტეტის საკუთრებას, მაშინ საინტერესოა რომელი მიწები ეძლევა ადგილობრივ თვითმმართველობებს);

ე.ბ) პირუტყვის გადასარეკი ტრასებისა;

ე.გ) 500 -მეტრიან სასაზღვრო ზოლში არსებული სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწისა;

ე.დ) დაცული ტეროტორიების მიწისა;

ე.ვ) სახელმწიფო ტყის ფონდის მიწისა;

ე.ზ) საბიუჯეტო დაფინანსებაზე მყოფი დაწესებულებებისა და საჯარო სამართლის იურიდიული პირებისათვის უზუფრუქტის ფორმით სარგებლობის უფლებით გადაცემული მიწისა;

ე.თ) წყლის ფონდის მიწისა.

როგორც ჩანს, თვითმმართველობების საკუთრებაში არსებული ქონების ჩამონათვალი მეტად მწირია და ვერანაირად ვერ უზრუნველყოფს ადგილობრივი თვითმმართველობების წინაშე არსებული ვალდებულებების შესრულებას. აღნიშნული კუთხით კანონში მნიშვნელოვანი ცვლილებებია შესატანი, რათა დაცულ იქნეს „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ევროპული ქარტიის მოთხოვნები, სადაც პირდაპირ არის აღნიშნული, რომ ადგილობრივ თვითმმართველობებს უნდა გააჩნდეთ საკუთარი ქონება და ფინანსები.

აქვე საჭიროა აღვნიშნოთ იმის შესახებ, თუ რა სტრატეგიული გეგმები ჰქონდა მიღებული მთავრობას ადგილობრივი თვითმმართველობების განვითარების მიმართულებით. 2010 წლის 25 ივნისის №72 დადგენილებით, საქართველოს მთავრობის მიერ მიღებული საქართველოს რეგიონული განვითარების 2010-2017 წწ. სახელმწიფო სტრატეგიით განსაზღვრული იყო:

ა) ადგილობრივი და რეგიონული სტატისტიკის განვითარება;

ბ) სივრცით-ტერიტორიული დაგეგმარება;

გ) ადგილობრივი მოსახლეობისათვის მომსახურების ეფექტიანად გაწევის უზრუნველსაყოფად თვითმმართველ ერთეულებს შორის თანამშრომლობის გაძლიერების ხელშეწყობა;

დ) რეგიონული განვითარების სამართლებრივი უზრუნველყოფა;

ე) რეგიონული განვითარების რეფორმის

პროცესში მონაწილე სახელმწიფო ორგანოთა კომპეტენციების განსაზღვრა;

ვ) ეფექტიანი რეგიონული მართვის უზრუნველყოფისათვის ახალი ინსტიტუტების შექმნა;

ზ) მოქალაქეთა თანამონაწილეობის ხელშეწყობა „მოქალაქეებზე ორიენტირებული“ ეფექტიანი რეგიონული მართვის უზრუნველსაყოფად;

თ) ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ტრანსპარენტურობის თანამშრომლობის განვითარების ხელშეწყობა;

ი) ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების დამოუკიდებლობის ხელშეწყობა და ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებებს შორის უფლებამოსილებების მკაფიო გამიჯვნა;

კ) ადამიანური რესურსების მომზადება მდგრადი რეგიონული განვითარების უზრუნველსაყოფად;

ლ) საჯარო მოსამსახურეების შეფასების და ანაზღაურების ერთიანი სისტემის შემუშავება და დანერგვა;

მ) ელექტრონული მმართველობის (ე-ჩოვერნანცე) პლატფორმის შემცველი კომპონენტებისა და სერვისების დანერგვა ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლების ორგანოების საქმიანობის ეფექტიანობის ამაღლების მიზნით.

აღნიშნული სტრატეგიით განისაზღვრა ასევე გასატარებელი ღონისძიებები მუნიციპალური მომსახურებისა და ინფრასტრუქტურის განვითარების, ინოვაციების, ახალი ტექნოლოგიებისა და მეწარმეობის განვითარების ხელშეწყობის, სოფლის მეურნეობისა და ტურიზმის განვითარების, გარემოს დაცვის უზრუნველყოფის მიზნით.

2012 წელს საქართველოს მთავრობის მიერ მიღებულ იქნა ახალი სამთავრობო პროგრამა „ძლიერი, დემოკრატიული, ერთიანი საქართველოსთვის“, რითაც განისაზღვრა 2013-2016 წლებისათვის ქვეყნის ძირითადი მონაცემები და მიმართულებები. აღნიშნულ სამთავრობო პროგრამაში ერთ-ერთ პუნქტად გამოყოფილ იქნა ტერიტორიული სახელმწიფოებრივი მოწყობისა და თვითმმართველობის საკითხი. დაიგეგმა, რომ თვითმმართველ ორგანოებს გადაეცემოდა შესაბამისი საკუთარი (ექსკლუზიური) უფლებამოსილება, ფინანსები და საკუთრება. მნიშვნელოვნად გაიზარდებოდა თვითმმართველობების საბიუჯეტო შემოსავლები, თვითმმართველ ერთეულებს საკუთრებაში გადაეცემოდათ ადგილობრივი მნიშვნელობის სახელმწიფო ქონება, მათ შორის თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე არსებული არაპრივატიზებული როგორც სასოფლო-სამეურნეო, ისე არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის რესურსების დიდი ნაწილი. თვითმმართველ თემებში შემავალ სოფლებს ეყოლებათ არა დანიშნული, არამედ მათ მიერ არჩეული მამასახლისები. ჩამოყალიბდება თვითმმართველობის მოხელეთა სწავლების ქმედითი სისტემა, უზრუნველყოფილი იქნება მოხელეთა უწყვეტი მომზადება, გადამზადება და კვალიფიკაციის ამაღლება, საქართველოს

მაღალმთიანი ზონის განვითარებისათვის ამოქმედდება ფინანსური სტიმულირების სისტემა.

აღნიშნულ სამთავრობო პროგრამაში 2013 წელს შევიდა უმნიშვნელო ცვლილებები. ამ ეტაპისათვის ფაქტიურად გაურკვეველია ჩამოთვლილი საკითხებიდან თუ რისი შესრულება შეძლო მთავრობამ თვითმმართველობების განვითარების მიმართულებით, გამომდინარე იქედან, რომ სამთავრობო პროგრამა 2016-2017 წელს მთავრდება, საკითხი კიდევ უფრო მეტ აქტუალობას იძენს. საჭიროა ამ მიმართულებით მთავრობის მნიშვნელოვანი გააქტიურება.

ჩვენი აზრით, ამ ეტაპზე რეგიონის და თვითმმართველობების დონეზე საჭიროა გატარდეს შემდეგი ღონისძიებები:

1) თვითმმართველობების საშემოსავლო ბაზის გაძლიერების მიზნით, კანონით მკაცრად განისაზღვროს სახელმწიფო გადასახადებიდან (ამ ეტაპისათვის მოგების და საშემოსავლო გადასახადებიდან) ადგილობრივი თვითმმართველობების ბიუჯეტებში ჩასარიცხი პროცენტული ანარიცხების ოდენობები;

2) კანონით მკაცრად განისაზღვროს იმ ქონების ჩამონათვალი, რომელიც გადაეცემა ადგილობრივი თვითმმართველობებს;

3) მკაცრად გაიმიჯნოს გამგებლის და საკრებულოს თავმჯდომარის ფუნქციები. ამ ეტაპზე საჭიროა მინიმუმამდე შემცირდეს მუნიციპალიტეტებში საკრებულოს წევრების რაოდენობა. რადგან როგორც დაკვირვებები გვიჩვენებს ამ ეტაპისათვის ხელოვნურად არის გაზრდილი მუნიციპალიტეტების საკრებულოების წევრების, საკრებულოს კომისიების, ფრაქციების რაოდენობა, რაც პარალელურად იწვევს შესაბამისი საბიუჯეტო თანხების ხარჯვას. საქართველოში მოქმედი საკრებულოები ხშირად მხოლოდ პოლიტიკური დავალებების შემსრულებელ ორგანოდ წარმოგვიდგება;

4) მინიმუმამდე უნდა შემცირდეს სახელმწიფო რწმუნებულის-გუბერნატორის უფლებები, რადგანაც ხშირ შემთხვევაში მათი საქმიანობა არანაირად არ უწყობს ხელს რეგიონების და მათ შორის თვითმმართველობების სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებას. ხშირ შემთხვევაში დანიშნული რწმუნებულ-გუბერნატორები თვითმმართველობებში არჩეული გამგებლების და საკრებულოების უფროსებად გვევლინებიან, რაც კიდევ ერთხელ უსვამს ხაზს იმას, რომ ქვეყანაში დანიშნულ პიროვნებებს უფრო მეტი უფლებები აქვთ ვიდრე მოსახლეობის მიერ პირდაპირი წესით არჩეულ პიროვნებებს;

5) ყველა კანონის ძირითადი მიზანი უნდა იყოს ადგილობრივი შრომითი, ბუნებრივი და მატერიალურ-ტექნიკური რესურსების ეფექტიანად და ყაირათიანად გამოყენების უზრუნველყოფა. ეს შესაძლებელია მხოლოდ იმ შემთხვევაში, როდესაც ადგილობრივი თვითმმართველობებში დასაქმებული

არიან კომპეტენტური, კეთილინდისიერი და საქმის ერთგული პიროვნებები. აღნიშნული მიმართულებით ჩვენს ადგილობრივ თვითმმართველობებში მდგომარეობა არასახარბიელოა და სწრაფ საკანონმდებლო ცვლილებებს საჭიროებს;

6) 2014 წლიდან (როგორც წინა წლებში იყო) ადგილობრივი თვითმმართველობების ბიუჯეტების ძირითადი შემოსავალი კვლავ ცენტრალური ბიუჯეტიდან მისაღები ტრანსფერებია. გამომდინარე აქედან, ადგილობრივი თვითმმართველობები კვლავ ცენტრზე დამოკიდებული იქნებიან. ასეთი არასტაბილური ბიუჯეტების დროს ფაქტობრივად აზრს კარგავს თვითმმართველობების დამოუკიდებლობა;

7) საჭიროა მთავრობის მიერ შემუშავებული იქნეს თვითმმართველობებში პიროვნებების თანამდებობებზე (განსაკუთრებით მაღალ თანამდებობებზე) დანიშვნის კრიტერიუმები, წინააღმდეგ შემთხვევაში მოხდება თვითმმართველობებიდან პროფესიონალი კადრების გადინება, რაც საბოლოოდ თვითმმართველობების სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებაზე ნეგატიურად აისახება;

8) ამ ეტაპზე, ადგილობრივი თვითმმართველობების საქმიანობის ეფექტურობის ამაღლებისთვის, პირველ რიგში, საჭიროა განხორციელდეს ცვლილება თვითმმართველობის მოქმედ კანონში, რათა მნიშვნელოვნად გაიმიჯნოს ცენტრისა და თვითმმართველობების კომპეტენციები, ასევე დასახვეწიანა თვითმმართველობებისათვის გადასარიცხი ტრანსფერის გამოსაანგარიშებელი ფორმულა, რათა თვითმმართველობებმა მიიღონ ტრანსფერის ის ოდენობა, რომელიც მათ ეკუთვნით;

9) დასახვეწიანა კანონი „ინვენსტიციების სახელმწიფო მხარდაჭერის შესახებ“. კანონით შეღავათები უნდა დაუნესდეთ იმ ფიზიკურ და იურიდიულ პირებს, რომლებიც განათავსებენ კაპიტალს მუნიციპალიტეტების ტერიტორიაზე, აღნიშნული მიდგომა მათთვის ერთგვარი სტიმული იქნება;

10) აუცილებელი საკანონმდებლო დონეზე მოხდეს ადგილობრივი თვითმმართველობების კომპეტენციების გაზრდა მოსახლეობის დასაქმების და სამუშაო ადგილების შექმნის მიმართულებით. საჭიროა ადგილობრივი გადამზადების ცენტრების და პროფესიული სასწავლებლების შექმნა, რომლებმაც უნდა უზრუნველყონ ადგილობრივი მოქალაქეების დასაქმება და დასაქმებული პირების სისტემატური გადამზადება;

11) მუნიციპალიტეტებში სტატისტიკური ინფორმაციის მოძიების სრულყოფის მიზნით საჭიროა შეიქმნას ადგილობრივი სტატისტიკური სამსახურები, რადგანაც ამ ეტაპისათვის მუნიციპალიტეტები ვერ ფლობენ ინფორმაციას მათ სამოქმედო ტერიტორიაზე მოქმედი საწარმოების და მათ ბალანსზე რიცხული ქონების შესახებ, მაშინ როდესაც ამ საწარმოების ბალანსზე რიცხული ქონება წარმოადგენს ადგილობრივი ბიუჯეტების

ქონების გადასახადის ძირითად წყაროს;

12) მუნიციპალიტეტებში დასაქმებული პირები ანაზღაურებას უნდა ღებულობდნენ დამსახურებისა და ნამსახურები წლების, გამოცდილებისა და შესაბამისი უნარ-ჩვევების მიხედვით. აღნიშნული მიდგომების უგულვებელყოფა ხელს შეუწყობს ადგილობრივ თვითმმართველობებში არაპროფესიონალი კადრების შემოდინებას.

მჯერა და ღრმად ვარ დარწმუნებული, რომ ცენტრალური მთავრობის მიერ მიღებული იქნება სწორედ ისეთი კანონები, რომელიც მნიშვნელოვნად შეუწყობს ხელს ადგილობრივი თვითმმართველობების დამოუკიდებლობის ზრდას, რაც საბოლოოდ თვითმმართველობების სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესების საწინდარი გახდება.

გამოყენებული ლიტერატურა:

1. „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“;
2. „საბიუჯეტო კოდექსი“;
3. „საგადასახადო კოდექსი“;
4. საქართველოს მთავრობის რეგიონული განვითარების 2010-2017 წწ. სახელმწიფო სტრატეგია;
5. საქართველოს მთავრობის მიერ მიღებული ქვეყნის ძირითადი მონაცემები და მიმართულებები 2013-2016 წლებისათვის (გადამუშავებული ვარიანტი);
6. ჭიჭინაძე ბ., „რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის სტრატეგიული პრიორიტეტები“. ივ.ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი. საერთაშორისო სამეცნიერო-პრაქტიკული კონფერენცია. თბილისი, 6-7 აპრილი, 2012 წ. კონფერენცია თემაზე: გლობალიზაცია, საერთაშორისო ბიზნესის თანამედროვე პრობლემები და განვითარების ტენდენციები“. გვ.134-140;
7. Уваров В. Н. Учебник- „Государственная служба и управление“, Петропавловск, 2004 г, ст. 41-43;
8. Чичинадзе Б., „К вопросу регулирования экономического развития местного самоуправления в Грузии“. Международная научно-практическая конференция, „Проблемы и перспективы развития местного самоуправления в странах СНГ и Европы“ Сборник научных трудов. Москва, РУДН, 2013, ст. 77-78.