

მეორე საერთაშორისო ეკონომიკური კონფერენცია - IEC-2014

„პროვნილი ეკონომიკის განვითარების მოდელები: გუბინ, ღაზი, სპალ“

ტერიტორიული ერთეულების ეკონომიკური განვითარების პარამეტრები საქართველოში

ჯამბულ ბინაძე, ანსუ-ს ასოცირებული პროფესორი
ნანა ბენიძე, ანსუ-ს ასოცირებული პროფესორი

რეზიუმე

როგორც მსოფლიო პრაქტიკამ ცხადყო სახელმწიფოს განვითარება ფაქტობრივად წარმოუდგენელია ტერიტორიული ერთეულების განვითარების გარეშე. რადგანაც ქვეყნის ეკონომიკის გაჯანსაღების უზრუნველყოფის საქმეში მნიშვნელოვან როლს სწორედ ტერიტორიული ერთეულები ასრულებენ.

აუცილებელია საქართველოში გატარდეს შემდეგი სახის რეფორმები;

1. სახელმწიფო აუდიტის დაახლოება თანამედროვე ევროპულ სტანდარტებთან;

2. ტერიტორიული ერთეულების განვითარების გეგმის შედგენა;

3. ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტის დაგეგმვისას თანამედროვე ევროპული მიღწევების გამოყენება;

3. ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების გადაწყვეტისას მოქალაქეების მაქსიმალური ჩართულობა;

4. ადგილობრივი ბიუჯეტით გათვალისწინებული ხარჯებით ნაწილის მაქსიმალურად ტრანსფერანტულობა;

5. ადგილობრივი თვითმმართველობების უმაღლეს საჯარო მოხელეების საქმიანობაზე მოქალაქეების მხრიდან კონტროლის მექანიზმების შემუშავება;

ტერიტორიული ერთეულებში მცხოვრები მოქალაქეები ფაქტობრივად არ მონაწილეობენ ადგილობრივი საკითხების სამართლებრივ გადწყვეტაში, რითაც უკონტროლო მდგომარეობაში ტოვებენ საკრებულოში მომუშავე თანამდებობის პირებს. ხშირ შემთხვევაში დიდ ქალაქებში წარმოდგენილი არასამთავრობო ორგანიზაციებიც, არ არიან დაკავებულნი კეთილსინდისიერი საქმიანობით. ნაცვლად იმისა, რომ ისინი ჯანსაღ ოპონირებას უწევდნენ ადგილობრივი თვითმმართველობის თანამდებობის პირებს, პირიქით თვითმმართველობების მიერ არასწორი კანონების მიღებისას ფაქტობრივად მათი თანამონაწილეები ხდებიან. არასამთავრობო ორგანიზაციების ასეთი საქმიანობა ხშირად გამოწვეულია იმით, რომ საქართველოში მოქმედი არასამთავრობო ორგანიზაციების თითქმის 95% დაფინანსებულია უცხოური წარმომავლობის ე.წ. „გრანტებით“.

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

საკვანძო სიტყვა: ტერიტორიული ერთეულები, ბიუჯეტი

Резюме

Перспективы экономического развития территориальных единиц в Грузии

Как свидетельствует мировая практика, развития государства фактически невозможно без развития местных самоуправлений, поскольку в деле обеспечения оздоровления экономики страны значительную роль выполняют именно местные самоуправления.

Необходимо в Грузии осуществить следующие виды реформ:

Приближение государственного аудита к современным европейским стандартам;

Составление плана развития местных самоуправлений;

Применение современных европейских достижений при планировании местного бюджета;

Максимальное подключение граждан при решении вопросов местного значения;

Максимальная транспарантность расходной части, предусмотренной местным бюджетом;

Разработка механизмов контроля со стороны граждан за деятельностью высших публичных чиновников местных самоуправлений;

Граждане, проживающие в муниципалитетах, фактически не участвуют в правовом решении местных вопросов, тем самым оставляя в бесконтрольном положении работающих в Сакребуло (Собрании) должностных лиц. Зачастую представленные в больших городах неправительственные организации не заняты добросовестной деятельностью, вместо того, чтобы осуществлять здоровое оппонирование должностных лиц местных самоуправлений, при принятии неоправданных законов самоуправлениями, они фактически становятся их соучастниками. Подобная деятельность неправительственных организаций зачастую вызвана тем, что почти 95

% действующих в Грузии неправительственных организаций финансируется т.н. «грантами» иностранного происхождения.

Таким подходом еще более усугубляется социальный фон, что в конечном итоге ухудшает социально-экономическое положение проживающих в муниципалитетах граждан.

* * * * *

ტერიტორიული ერთეულების ეკონომიკური განვითარების პერსპექტივები საქართველოში როგორც მსოფლიო პრაქტიკამ ცხადყო სახელმწიფოს განვითარება ფაქტობრივად წარმოუდგენელია ადგილობრივი თვითმმართველობების განვითარების გარეშე. რადგანაც ქვეყნის ეკონომიკის გაჯანსაღების უზრუნველყოფის საქმეში მნიშვნელოვან როლს სწორედ ადგილობრივი თვითმმართველობები ასრულებენ. ამიტომ წინა პლანზე წამოინდევს ეკონომიკური პროცესების რეგულირების ტერიტორიულ ასპექტებზე ყურადღების კონცენტრირების საკითხი, რამაც ასახვა უნდა ჰპოვოს სახელმწიფო რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის შემუშავება-განხორციელების პროცესის სრულყოფაში ცალკეული ტერიტორიული ერთეულების (რეგიონების, რაიონების, მუნიციპალიტეტების) თავისებურებათა, ინტერესთა და კონკრეტულ ამოცანათა გათვალისწინებით. ქვეყნის რეგიონული განვითარების პრობლემა უპირველესად ტერიტორიული ერთეულების უთანაბრო სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებასთანაა დაკავშირებული.

შექმნილ პირობებში აუცილებელია ეკონომიკაზე ახალი, ეფექტიანი მეთოდებით ზემოქმედება, რომელთა შორის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესია პროგრამულ-მიზნობრივი პროგნოზირება, რაც შესაძლებლობას იძლევა კვალიფიციურად, საიმედოდ, მოკლე ვადაში, სახელმწიფოს ერთიან პოლიტიკასთან კავშირში გადანედეს ცალკეული რეგიონების სტრატეგიული პრობლემები.

რეგიონული პროგრამების შემუშავებისას 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.

ქართული სახელმწიფოებრიობის მშენებლობის ეტაპობრივი ანალიზი მკაფიოდ წარმოაჩენს, რომ თანამედროვე ეტაპზე წინა პლანზე წამოინია ახალმა ამოცანებმა და პრიორიტეტებმა, რომელთა შორის განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება ტერიტორიულ ერთეულებზე ეკონომიკური რეფორმების განხორციელებას, ეკონომიკის სტაბილიზაციას, საბაზრო ინფრასტრუქტურის შექმნას, პრივატიზაციას, მენარმეობის როლის

ზრდას, საინვესტიციო პროცესების მართვის, რეგიონული სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიული დაგეგმვისა და მართვის, ტერიტორიული კომპლექსური სოციალურ-ეკონომიკური პროგრამების შემუშავებას, მონიტორინგისა და შეფასების მეთოდებით ხელმძღვანელობის აუცილებლობას და სხვა.

ადგილობრივი თვითმმართველობების მომავალი განვითარებისათვის აუცილებელია მნიშვნელოვანი ცვლილებები გატარდეს საკანონმდებლო დონეზე. განსაკუთრებით აღსანიშნავია საბიუჯეტო მოწყობის კუთხით გასატარებელი ღონისძიებები. საბიუჯეტო სისტემის სრულყოფილი კონტროლისათვის მიმაჩნია, რომ აუცილებელია საქართველოში გატარდეს შემდეგი სახის რეფორმები;

1. სახელმწიფო აუდიტის დაახლოება თანამედროვე ევროპულ სტანდარტებთან;
2. ადგილობრივი თვითმმართველობების განვითარების გეგმის შედგენა;
3. ადგილობრივი ბიუჯეტის დაგეგმვისას თანამედროვე ევროპული მიღწევების გამოყენება;
4. ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების გადწყვეტისას მოქალაქეების მაქსიმალური ჩართულობა;
5. ადგილობრივი ბიუჯეტით გათვალისწინებული ხარჯვითი ნაწილის მაქსიმალურად ტრანსფარანტულობა;

6. ადგილობრივი თვითმმართველობების უმაღლეს საჯარო მოხელეების საქმიანობაზე მოქალაქეების მხრიდან კონტროლის მექანიზმების შემუშავება;

საქართველოს თვითმმართველობების მიხედვით ჩატარებულმა ანალიზმა და კონკრეტული მუნიციპალიტეტის პრობლემების განხილვამ დაგვარწმუნა, რომ მხოლოდ იმ შემთხვევაში შეიძლება ტერიტორიული ერთეულების განვითარება, როცა ხდება;

- ა) მენციერებისა და განათლების ერთ სისტემად გაერთიანება;
 - ბ) კვლევებისა და განათლების სტანდარტების შეთანხმებულობა;
 - გ) განათლების, მეცნიერების და ბიზნესის ინტერესების შეთანხმება ადგილობრივი ტერიტორიული სუბიექტების განვითარებისათვის.
- საქართველოს მუნიციპალიტეტების უმრავლესობა ფინანსური სახსრების უკმარისობას, მნიშვნელოვნადაა შემცირებული მათი დამოუკიდებლობის ხარისხი, რაც გამოწვეულია, როგორც ობიექტური ასევე სუბიექტური ფაქტორებით. აღნიშნული კრიზისიდან გამოსასვლელად, აუცილებელია ადგილებზე გატარებულ იქნას შემდეგი ღონისძიებები;
- ა) ადგილობრივი თვითმმართველობების განვითარებაზე ორიენტირებული ინოვაციური პროექტების შედგენა და შესაბამისი ფინანსებით უზრუნველყოფა.
 - ბ) ადგილობრივი საგადასახადო შემოსავლების დივერსიფიკაცია;
 - გ) ადგილობრივი კულტურული პოტენციალის

განვითარება;

დ) სოციალური მომსახურების გაუმჯობესება, განსაკუთრებით ისეთ სფეროებში, როგორიცაა განათლება და ჯანმრთელობა;

ე) ტურიზმის განვითარება ისე სფეროებში, როგორიცაა სპორტული, კულტურული, მომსახურების და ბიზნეს-ტურიზმი;

ვ) ადგილობრივი მუნიციპალიტეტების სატრანსპორტო-ლოჯისტიკურ ცენტრებად გადაქცევა;

ზ) ადგილობრივ თვითმმართველობებში უცხოური ცნობილი კომპანიების ფილიალების განთავსების ხელშეწყობა;

თ) უცხოეთის ადგილობრივ თვითმმართველობებთან სისტემატური თანამშრომლობა;

საერთაშორისო გამოცდილების შესწავლამ გვიჩვენა, რომ მხოლოდ იმ შემთხვევაშია ადგილობრივი თვითმმართველობების მიერ წამოყენებული ინიციატივები შედეგზე ორიენტირებული, როცა ის მხარდაჭერილია ცენტრალური ხელისუფლების მიერ.

იმედის მომცემ მოვლენად შეიძლება მივიჩნიოთ 2013 წლის 1 მარტის საქართველოს მთავრობის №223 განკარგულება- „საქართველოს მთავრობის დეცენტრალიზაციისა და თვითმმართველობის განვითარების სტრატეგიის ძირითადი პრინციპები 2013-2014 წლებისათვის“ მიუხედავად იმისა, რომ დოკუმენტთან დაკავშირებით არსებობს გარკვეული კითხვები, ის შეიძლება თამამად მივიჩნიოთ თვითმმართველობების განვითარების ერთ-ერთ მნიშვნელოვან სტრატეგიულ გეგმად.

პერსპექტივაში განსახორციელებელი რეფორმის ამოსავალი პრინციპია მოქალაქეების მაქსიმალური გააქტიურება და უშუალო ჩართულობა მართვის პროცესში. 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.

რაც შეეხება, მთავრობის სტრატეგიის განხორციელებით;

ა) გაიზრდება მოქალაქეების ჩართულობის დონე ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების გადაწყვეტის პროცესში;

ბ) გაუმჯობესდება საზოგადოებრივი მომსახურების მიწოდების ხარისხი. ის დამოკიდებული აღარ იქნება ცენტრში მიღებულ უნიფიცირებულ გადაწყვეტილებებზე და გათვალისწინებული იქნება ცალკეული თვითმმართველი ერთეულის ადგილობრივი სპეციფიკა;

გ) საქართველოში ჩამოყალიბდება ორდონიანი თვითმმართველობა, რაც შესაბამისობაში იქნება

ევროპის ანალოგიური სიდიდის ქვეყნების მოწყობასთან;

დ) ადგილებზე სასიცოცხლო ინტერესების გადანაცვება გაზრდის საზოგადოების პასუხისმგებლობას, რაც ხელს შეუწყობს ცალკეული ჯგუფების ცენტრალურ ხელისუფლებასთან დაპირისპირების აღბათობის შემცირებას;

ე) ადგილებზე შეიქმნება ინიციატივიან პირთა გამოვლენისა და კარიერული ზრდის შესაძლებლობა, რაც მნიშვნელოვნად შეუწყობს ხელს ქვეყანაში (საჯარო სამსახური, პოლიტიკური პარტიები და სხვა) კვალიფიციური კადრების დეფიციტის დაძლევის პროცესს.

მიუხედავად იმისა, რომ აღნიშნული სტრატეგია თვითმმართველობების განვითარების კუთხით წინგადადგმულ ნაბიჯად შეიძლება მივიჩნიოთ, მასში მაინც არის ბუნდოვანი და არასაკმარისად დამაჯარებელი მხარეები. 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. ბუნდოვანია სტრატეგიაში აღნიშნული ახალი ინსტიტუტის სტატუსი. თვითმმართველობები დაკავდებიან ადმინისტრაციული საკითხებით თუ მხოლოდ საკონსულტაციო საქმიანობით შემოიფარგლებიან.

მოქმედი კანონით „ადგილობრივი თვითმმართველობის“ შესახებ მკაცრად 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 გადანაცვებით კონტროლის გამჭვირვალობისათვის და კანონით დადგენილი წესით.

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

არჩეული წარმომადგენლობითი ორგანო (საკრებულო). ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები, ადგილობრივი სამსახურები და თანამდებობის პირები არ ქმნიან არანაირ პირობებს, თვითმმართველობის ორგანოების სხდომებში მოქალაქეთა მონაწილეობის მისაღებად, რითაც არღვევენ მოქალაქეთა ფუნდამენტურ 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. ხშირ შემთხვევაში დიდ ქალაქებში წარმოდგენილი არასამთავრობო ორგანიზაციებიც, არ არიან დაკავებულნი კეთილსინდისიერი საქმიანობით. ნაცვლად იმისა, რომ ისინი ჯანსაღ ოპონირებას უწევდნენ ადგილობრივი თვითმმართველობის თანამდებობის პირებს, პირიქით თვითმმართველობების მიერ არასწორი კანონების მიღებისას ფაქტობრივად მათი თანამონაწილეები ხდებიან. არასამთავრობო ორგანიზაციების ასეთი საქმიანობა ხშირად გამოწვეულია იმით, რომ საქართველოში მოქმედი არასამთავრობო ორგანიზაციების თითქმის 95% დაფინანსებულია უცხოური წარმომადგენლობის ე.წ. „გრანტებით“.

აღნიშნული გულგრილი დამოკიდებულება სწორედ იმის მიზეზი, რომ საქართველოს თითქმის არცერთ მუნიციპალიტეტში (ყოველ შემთხვევისათვის ამის შესახებ სტატისტიკური ინფორმაცია ვერ მოვიპოვეთ) რეგისტრირებულ ამომრჩევლების 1%-ს არ გამოუყენებიათ კანონით მინიჭებული უფლება, მოემზადებინათ 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.

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

გამოყენებული ლიტერატურა:

1. საქართველოს მთავრობის დადგენილება „სათამაშო აპარატების სალონის მოწყობის სანებართვო მოსაკრებლის წლიური განაკვეთის დადგენის თაობაზე“, თბ, 2011, გვ. 7-8
2. საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 1 მარტის განკარგულება საქართველოს მთავრობის დეცენტრალიზაციის და თვითმმართველობის განვითარების სტრატეგიის ძირითადი პრინციპები 2013-2014 წლებისთვის. თბ. 2013
3. „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის დანართი-შემოსულობების საქართველოს სახელმწიფო, აფხაზეთის და აჭარის არ რესპუბლიკური და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებს შორის განაწილება პროცენტული მაჩვენებლების მიხედვით, თბ. 2009 წ.
4. საქართველოს სტრატეგიული განვითარების „ათაუწიქიანი გეგმა“-მოდერნიზაციისა და დასაქმებისთვის (2011-2015), ოქტომბერი, თბ. 2011
5. სილაგაძე ა, ეკონომიკური დოქტრინები, თბ. 2000 წ, გვ. 28