

„ადგილობრივ თვითმმართველობებს მივუძღვით“

როგორი თვითმმართველობა გვინდა და როგორია იგი სინამდვილეში, რამდენად შეესაბამება ევროპული ქარტია ქართულ რეალობას, რატომ გვანახავს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულები ერთმანეთს ტყუპისცალივით, რამდენად ეფექტურია საქართველოს განვითარების სტრატეგიული გეგმა და რეალობაში როგორ განხორციელდება – ამ თემებზე კავკასიის ეკონომიკური და სოციალური კვლევითი ინსტიტუტის ექსპერტ-ანალიტიკოსები, თემურ თორდინვა და მიხეილ ძაგანია ისაუბრებენ:

– როგორია ადგილობრივი თვითმმართველობების მდგომარეობა დღეს საქართველოში?

– მიხეილ ძაგანია, სახელმწიფო მართვისა და ეკონომიკის მაგისტრი, ეკონომიკის დოქტორანტი, ექსპერტ-ანალიტიკოსი: ალბათ ფრაგმენტულად ვერ განვიხილავთ ჩვენ თვითმმართველობების განვითარების ტემპებს, მაგრამ ზოგადად უნდა ითქვას, რომ ბოლო პერიოდში, განსაკუთრებით 2003 წლის შემდეგ, რაც ევროინტეგრაცია აქტიურ ფაზაში გადავიდა (მე ვგულისხმობ საკანონმდებლო სივრცეს), სერიოზული ძრეები დაიწყო თვითმმართველობის განვითარებისთვის. დღეს საკანონმდებლო ბაზა ცენტრალურად სრულყოფილია და შეიძლება ითქვას, რომ ამ მხრივ სიტუაცია დამაკმაყოფილებელია. თუმცა არსებობს შემდეგი საკითხი, ასე ვთქვათ პრობლემა, რომელიც მდგომარეობს ცენტრალური ხელისუფლების პოლიტიკურ ნებში. მიუხედავად იმისა, რომ ჩვენ დღეს გვაქვს თვითმმართველობები თავისი საკანონმდებლო უზრუნველყოფით, არის ფაქტები, როდესაც არჩეული საკრებულოები ადგილობრივ დონეზე კრედიტ აქტიურად ითვალისწინებენ ზემდგომი ხელისუფლების და სხვა ორგანოების დირექტივებს, მე ვგულისხმობ იმ დირექტივებს, რომლებიც, შეიძლება ითქვას, არის კანონმდებლის რეალური პოლიტიკის შესაძლოა ხელს უშლიდეს.

თვითმმართველობის ისტორია არ მოიცავს დიდ პერიოდს საქართველოსთვის, ამდენად თვითონ მოქალაქეთა საზოგადოებრივი ცნობიერებაც ამ მხარეთულები დაბალია, რაც გამოიწვევს იმას, რომ თუნდაც საკრებულოს წევრს, რომელსაც კანონით აქვს მიზიქებული უფლებები, რომლის გამოყენებაც მას საშუალება მისცემს, ეფექტურად განხორციელებას ეს თუ ის აქტივობა მუნიციპალიტეტში, არ იცნება. მიუხედავად იმისა, რომ ის არჩეულია და კონსტიტუციურად არის ადგილობრივი ხელისუფლება, მისი უფლებები საკმაოდ ფართოა ადგილობრივ პრობლემებზე, მაგრამ მიმართებაში. მას მიანიშნა, რომ ზემდგომი ხელისუფლების რეკომენდაციები აქტიურად უნდა გაითვალისწინოს. ის რეკომენდაციები, რომლის გათვალისწინების აუცილებლობაც არ არის კონკრეტულ სიტუაციაში.

თვითმმართველობებს არა აქვთ საკუთარი ფინანსები იმ მოცულობით, რომლითაც ისინი შეძლებენ დამოუკიდებლად ადგილობრივი საჭიროებების გადაწყვეტას. შესაბამისად თვითმმართველობები კვლავაც მიმდინარეობს ტრანსფერებზე, ბუნებრივია ეს არაბრუნდები, მაგრამ მაინც აისახება პოლიტიკურ დამოკიდებულებაში და დღემდე ნარჩუნდება. ეს გამოწვეულია იმით, რომ დღევანდელი საგადასახადო სისტემა ზოგადად თვითმმართველობების ბიუჯეტის შესებაზე ნაკლებად არის ორიენტირებული, ქონების გადასახადს ფისკალური ეფექტი აქვს ბევრად ნაკლები, ვიდრე საშემოსავლო მოგების გადასახადს. ფინანსების სიმცირის პრობლემა დღესაც არსებობს, მაგრამ საბოლოო ჯამში სისტემა იხვეწება და ჩვენ მალე მივიღებთ სხვა საკრებულოებს, სხვა თვითმმართველობებს, ადგილობრივი მიხედვით, რომლებიც მეტად და სისტემურად ღრმად გააზრებულია შეუძლებელი საჭიროებების გადაწყვეტას.

შეზღავნა იმისა, რომ რაღაც ახალი გაიგონ, ახლებურ მიდლს, სისტემის მორფონ, მართვის ახალ მოდელს გაეცნონ და გაიანჯონ, არის შესაძლოა საკრებულოს წევრები კარგად არ იცნოდნენ საკანონმდებლო ბაზას, რაც თვითმ-



მიხეილ ძაგანია

მართველობის სფეროში არსებობს, მაგრამ ისინი უდავოდ განათლებული ადამიანები არიან თავიანთი საქმეში (ზოგი ექიმა, ზოგი პედაგოგი...). სწორედ ეს ფაქტორი ხელს უწყობს იმას, რომ ტრანსფორმაცია გაუეჭოთი თავიანთი აზროვნებას ამ მიმართულებით.

თემურ თორდინვა, სახელმწიფო მართვის მაგისტრი, ექსპერტ-ანალიტიკოსი:

– თვითმმართველობასთან დაკავშირებით არის ბევრი საკამათო საკითხი. თუ ჩვენ გადავხედოთ ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპულ ქარტიას, ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი პუნქტი არის სუბსიდირების პრინციპის დაცვა. რეგიონალური განვითარების 2010-2017 წლების სახელმწიფო სტრატეგიაში მოცემულია ის აუცილებლად გასატარებელი ღონისძიებები, რომლებიც თვითმმართველობებს უზრუნველყოფს. დღეს თვითმმართველ ერთეულებს არა აქვთ თავიანთი სტრატეგიული სამსახურები. გამონაკლისი შეიძლება ჰქონდეს ზოგიერთ თვითმმართველ ერთეულს, მაგრამ ზოგადად სტრატეგიული სამსახურები არ არსებობს. პრობლემა ასევე სოციალურ-ეკონომიკური გეგმების არარსებობა თვითმმართველობებში. ზოგიერთ თვითმმართველობას გეგმა არსამათაურებო ორგანიზაციებმა შეუდგინეს, მაგრამ ეს არ არის რეალური ის დოკუმენტი, რომლის საფუძველზეც თვითმმართველობები ახორციელებენ პროექტებს თავიანთ კონკრეტულ მუნიციპალიტეტებში. გარდა ამისა, ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი პრობლემა არის მუნიციპალიტეტების სტანდარტების არარსებობა. რეალურად თვითმმართველობას არ აქვს ის სტანდარტები, რომლის საფუძველზეც უნდა განახორციელოს სერვისები. ჩვენმა ორგანიზაციამ (კავკასიის სოციალური და კვლევითი ინსტიტუტი) 2010 წლის გაზაფხულზე განახორციელა კვლევა, თუ რა სტანდარტებზე დაყრდნობით ახორციელებდნენ თვითმმართველობები თავიანთი სერვისებს. აღმოჩნდა, რომ იყენებენ მოძველებულ სტანდარტებს (მუნიციპალიტეტებს არ დავაკონკრეტებ). გამომდინარე აქედან, შეეზღუდავი საკრებულოდ-აციო ხასიათის დოკუმენტები, რომელიც საჯარო და თვითმმართველობებს შეუძლიათ გაეცნონ და გამოიყენონ.

უკვე იწყება სახელმწიფოს განვითარების 2010-2017 წლების სტრატეგიის სამოქმედო გეგმების შემუშავება. ამ ღონისძიებების განხორციელება იქნება ნინგადადგმული ნაბიჯი. თუ ყველაფერი ისე განხორციელდა, როგორც ამ სტრატეგიაშია მოცემული, ჩემი აზრით, თვითმმართველობების მდგომარეობა შეიცვლება რადიკალურად – ძალიან დადებითად. ამ სტრატეგიის განხორციელება მოვეცემს კარგ შედეგს, თუ ცენტრალურმა და ადგილობრივმა ხელისუფლებამ რაღაც კონკრეტული მიზანი, უფლებამოსილებები გაიმყვანა, ოღონდ რეალურად. ცენტრმა უნდა იცოდეს თავისი ფუნქციები და თვითმმართველობა – თავისი. ეს კომპეტენციები და უფლებამოსილებები რეალურად უნდა გაიმყვანოს.



თემურ თორდინვა

დღეს კანონმდებლობით გვაქვს ერთდონი თვითმმართველობა. ტერიტორიული მოწყობის მიხედვით, საქართველოში არის ორდონიანი თვითმმართველობა, ანუ ევრონოდებული „ზედა დონე“ (რეგიონები) და „ქვედა დონე“ (მუნიციპალიტეტები). ჩემი აზრით, თუ ჩვენ სახელმწიფოს განვითარების 2010-2017 წლების სტრატეგიას დავეყრდნობით, მკაფიოდ არის გამოკვეთილი, რომ უნდა მოხდეს რეგიონის სამართლებრივი უზრუნველყოფა. ეს იქნება კანონი რეგიონის შესახებ, სადაც შესაბამისად გაიზრება რეგიონის უფლებამოსილებები, დეფინიცია, თუ როგორ უნდა განახორციელოს ეს თუ ის ფუნქცია, გუბერნატორი არჩევითი იქნება თუ არა... ეს არის ის საკითხები, რომლებზეც კანონმდებლები უნდა შეჯერდნენ. გუბერნატორის ინსტიტუტი არ არსებობს და არის რჩენილებული, გამომდინარე აქედან, თუ კანონში გაიზრება, რომ რეგიონის ექვება თავისი კომპეტენციები და პირობითად გუბერნატორი, გუბერნატორი იქნება არჩევითი, ეს ალბათ ნავა იქნება, რომ რეალურად იქნება ორდონიანი თვითმმართველობა.

– როგორც ჩანს (და ეს კვლევებზეც აჩვენებს), სხვადასხვა მუნიციპალიტეტში თვითმმართველი ერთეულები ტყუპისცალივით გვანახა ერთმანეთს არარბორავდა და საქმიანობდა...

– თემურ თორდინვა: ერთმანეთის მსგავსება მოდის იქიდან, რომ საშუალოდ გვაქვს ასეთი ტენდენცია. რეალურად ძალიან დიდი პრობლემა – თითქმის ყველა მუნიციპალიტეტში დღეს არატოლად პირველ პირად მიანიშნათ გამგებელი, ანალო, ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ გვეუბნება, რომ გამგებელს ნიშნავს და ათავისუფლებს საკრებულოს თავმჯდომარე საკრებულოსთან შეთანხმებით. გამომდინარე აქედან, გამგებელი არის დანიშნული ხელისუფლების ცენტრალური განმსაზღვრელი არის საკრებულო და შემსრულებელი – გამგებელი. ინსტიტუტული არის საკრებულო თვითმმართველობაში, ეს, ჩემი აზრით, ძველი მენტალიტეტიდან მომდინარეობს. შეიძლება ეს განხორციელდეს იცოს ცენტრალური ხელისუფლების რაღაც კონკრეტული მექანიზმებით, იმ მექანიზმებით, რომლებიც პრაქტიკულად უზრუნველყოფს გამგებლის პირველ პირად აღქმას როგორც საკრებულოში, ასევე საზოგადოებაში.

– მიხეილ ძაგანია: ერთნაირად აზროვნებას აქვს პლუსი და მინუსი. სინქრონულად ერთ აზრზე არიან. მე ვფიქრობ, რომ თვითმმართველობა უნდა განვითარდეს და ადგილობრივი თვითმმართველობის იდეა უნდა განახორციელოს, ეს კარგია, მაგრამ მათ, ბუნებრივია, უჭირთ გაიგონ თუნდაც არჩეული საკრებულოს წევრის პლუსი, რომ ის ანგარიშვალდებული არ არის ცენტრალური ხელისუფლების ვერტიკალის რომელიც ორგანიზაციის და მეთორ მხრივ, საზოგადოებრივი ინტერესის მისგან არის მაღალი და ეს პრიციპი ზოგადად არ არის ცული. ამის გააზრ-

ბა მეტ-ნაკლებად უჭირთ საკრებულოს წევრებს. მაგრამ, როგორც აღვნიშნე, ისინი ხედავენ იმას, რომ ვერ გაიგეს (სურვილიც იქნა აქვს), თურმე არასწორად გაუგიათ, თურმე ეს ძველია... რამდენად ერთ აზრზე შესაძლოა ისინი იყონ, მე მაინც მიმაჩნია, რომ ის ტრენინგ-სემინარები, რასაც ჩვენ ვუტარებთ მათ, კარგი საშუალებაა იმისთვის, რომ გარკვეული პერიოდის მერე მათ შეეცადონ თავიანთი შეხედულებები, ჩამოუყალიბდეს საკმაოდ ვანსალი და სწორი აზრი.

–რამდენად შეესაბამება ჩვენი თვითმმართველობები ევროპულ ქარტიას?

–მიხეილ ძაგანია: ევროპული ქარტია არის ფუნდამენტური ჩარჩო, ზოგადი პრინციპები, რაზედაც უნდა ეფუძნებოდეს ნებისმიერ ქვეყანაში თვითმმართველობა. ის, რომ საქართველო შეუერთდა ევროპული ქარტიის ძირითად პუნქტებს, კარგი მოვლენაა. ეს აუცილებლად მოახდენს გადგენას ქართულ საზოგადოებაზე, და სწორედ ეს ის ფუნდამენტია, რომელსაც ნელ-ნელა დაუფრუება ქართული თვითმმართველობა, რომლის გარეშეც, ალბათ, ფიქრიც იმ ჩარჩო-მოუდგენელი იყო, რამდენად ევროპული ჩარჩოს პრინციპებიდან გამომდინარეობს ორგანული კანონი. უნდა ითქვას, რომ ევროპულმა ქარტიამ თავისი საქმე გააქვია და ევროპული ლინკულებები დეკლარირებულია ჩვენს კანონმდებლობაში. მისასაღებელია ის ფაქტი, რომ 2010 წელს განხორციელებული ცვლილებების შედეგად საკრებულოს კონსტიტუციაში ცალკე თავი დაეთმო სახელმწიფოში თვითმმართველობების არსებობის საჭიროებას და ვალდებულებას (სდრე მიხედვით ერთ-ერთ მუხლად იყო მიითვებოდა ამის შესახებ). ეს, რა თქმა უნდა, პოზიტიური ტენდენციაა.

– ასალაზრად მეცნერთა კვებრმა „ინტელექტი“ ადგილობრივი თვითმმართველობების ნარჩომდგენლობის, კონკრეტულად საკრებულოს წევრებს, ჩაუტარა ტრენინგები. პრაქტიკული საშუალების შესრულების გამოიყვანა თემის რჩენილების ინსტიტუტის განვითარების პრობლემა. დღესათვის რამდენად შესაძლებელია ამ პრობლემის გადაწყვეტა?

– თემურ თორდინვა: თუ ჩვენ ვამბობთ იმას, რომ თემის ინსტიტუტი განვითარდება სხვადასხვა არასამათაურებო სექტორის ინიციატივით, ამას ექნება ფრაგმენტული ხასიათი, თუ იგი კანონმდებლობით არ გამყარდება. როცა რეგიონის განვითარებაზე ვლაპარაკობთ, თემის ინსტიტუტი დღევანდელ მდგომარეობაში გვეჩვენება თუ არა, სადაც საკითხია: არ თემის ინსტიტუტის ჩამოშლის საშუალება და ამის გამყარება რამდენად არის ვერ შესაძლებელი და მიზანშეწონილი, ეს არის საკითხი საგანი. ალბათ ჩვენ ერთხელ და საშუალოდ უნდა ჩამოყალიბდეთ, როგორი თვითმმართველობა გვინდა, როგორი ტერიტორიული მოწყობა გვინდა – ერთდონიანი თუ ორდონიანი... ჩვენ უნდა დავინერო სისტემას ფიქრი, როგორი სისტემის თვითმმართველობა გვინდა.

– თქვენი აზრით, როგორი უნდა იყოს იდეალური თვითმმართველობა?

–თემურ თორდინვა: იდეალური თვითმმართველობა უნდა ეფუძნებოდეს ოთხ ფუნდამენტურ პრინციპს: რეალურად დამოუკიდებელი ფინანსები, საკუთარი ქონება, კვალიფიციური კადრები და ყველაზე უმთავრესი – რეალურად დამოუკიდებლად არჩეული ადგილობრივი ნარჩომდგენლობითი ორგანო. ამ პრინციპების დაცვა იქნება გარანტი იმისა, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ნარჩომდგენლები არ იქნებიან ვილაყზე დამოკიდებული გადაწყვეტილების მიღების პროცესში.

არსებობს ტრენინგ – „სოციალური კაპიტალი“, რაც ნიშნავს ნდობაზე აგებულ საზოგადოებას. ნდობა თუ არ გამოუყვება ადგილობრივი თვითმმართველობის ცენტრალურმა ხელისუფლებამ, თვითმმართველობის რეალური განვითარებაზე ლაპარაკი ზემდგობა. ჩემი აზრით, ბევრად უფრო ეფექტური იქნება ცოცხა მეტ-დასაუკიდებლობა თუ მიეცემა თვითმმართველობებს.

<p>სავაჭეო ჩანართი მომზადებულია ევროკავშირის ფინანსური მხარდაჭერით. ტექსტი მოყვანილი მოსარბებში შეიძლება არ ემთხვეოდეს ევროკავშირის ოფიციალურ პოზიციას.</p>	 <p>სავაჭეო ჩანართის გამოსცემს ასალაზრად მეცნერთა კვებრმა „ინტელექტი“</p>	<p>სავაჭეო ჩანართის რედაქტორი: ტორნე აბაჯანიძე</p> <p>სავაჭეო ჩანართი „ინტელექტი“ მისამართი: ბათუმი, აღმაშენებლის ქ. №13 ტელ.: 41650, ფაქსი: 41640 ელ.ფოსტა: info@intellect.org.ge 338.8336.000: www.intellect.org.ge</p>
---	--	--