

ნიკო ჩიხლაძე

ეკონომიკის მეცნ. დოქტორი, ქუთაისის უნივერსიტეტის და აკ. წერეთლის სახელმწიფო უნივერსიტეტის პროფესორი

მაბლა ჯაბუა

ქუთაისის უნივერსიტეტის დოქტორანტი

ეკონომიკის საზოგადოებრივი სექტორის ფუნქციონირების მუნიციპალური ასპექტები

საქართველოში საბაზრო ეკონომიკის ფორმირების და ჩამოყალიბების ეტაპი ეკონომიკური მეცნიერების წინაშე პრინციპულად განსხვავებული დებულებების გადაწყვეტის აუცილებლობას წარმოშობს ეროვნულ ეკონომიკაში საზოგადოებრივი სექტორის ფუნქციონირებასთან დაკავშირებით.

საზოგადოებრივი სექტორის თეორია განიცდის „ზრდის ავადმყოფობას“, რომელიც ვლინდება სისტემურობის არარსებობაში, ცნებების არაერთმნიშვნელოვნობაში და ზოგჯერ ტერმინოლოგიურ აღრევაში. ტერმინი „საზოგადოებრივ სექტორს“, არ გააჩნია ერთმნიშვნელოვანი, საყოველთაოდ მისაღები განმარტება, ხოლო მის განსაზღვრებებს კი, რომლებიც შემოთავაზებულია სამეცნიერო გამოცემებში, ხშირად შეუძლებელია დაეთანხმო. ასე მაგალითად, სხვადასხვა წყაროებში გვხვდება საზოგადოებრივი სექტორის შემდეგი დეფინიციები: „საჯარო სექტორი“, „სახელმწიფო სექტორი“, „ეკონომიკის არასაბაზრო სექტორი“, „სოციალური სექტორი“ და სხვა.

ეკონომიკურ ლიტერატურაში არსებული საზოგადოებრივი სექტორის განსაზღვრებების ანალიზმა საშუალება მოგვცა დაგვედგინა, რომ ცენტრალურ პოზიციას იკავებს სახელმწიფოს, როგორც ეკონომიკური ურთიერთობების სუბიექტის, მისი საკუთრებისა და ფინანსების შესწავლა. ამასთან, საზოგადოებრივი სექტორის განხილვის აღნიშნული ასპექტი განიხილება მრავალი ეკონომისტის ნაშრომებში¹.

ნობელიანტი ჯ. სტიგლიცის აზრით, საზოგადოებრივი სექტორი წარმოადგენს ეკონომიკური რესურსების ერთობლიობას, რომლებიც იმყოფება სახელმწიფოს განკარგულებაში².

ლ.ი. იაკობსონს მოჰყავს საზოგადოებრივი სექტორის შემდეგი განსაზღვრება: „რესურსების ერთობლიობა, რომლებიც იმყოფება უშუალოდ სახელმწიფოს განკარგულებაში, წარმოქმნის მეურნეობის საზოგადოებრივ (სახელმწიფო) სექტორს. საზოგადოებრივი სექტორი - არის არა მხოლოდ სახელმწიფო საწარმოებისა და დაწესებულებების ერთობლიობა. სახელმწიფო განაგებს მეურნეობას მხოლოდ მხოლოდ საკუთარი მოქალაქეების სახელით და

¹ Веттерберг Г. Новое общество. О возможностях общественного сектора / Г. Веттерберг. М., 1999. С.62.
² Стиглиц Дж.Ю. Экономика государственного сектора: пер. с англ. / Дж. Ю. Стиглиц. М., 1997. С. 18

მათი დავალებით. სწორედ ამიტომ საბაზრო ეკონომიკის სახელმწიფო სექტორი განიხილება როგორც საზოგადოებრივი⁴³.

ეკონომიკის საზოგადოებრივი სექტორი, როგორც წესი აწარმოებს საზოგადოებრივი პროდუქტს (public good). კერძო პროდუქტისაგან (private good) განსხვავებით, მისი მოხმარება შეუძლია ყველას ერთდროულად, ყოველგვარი დაბრკოლების გარეშე. მნიშვნელოვანია, რომ საზოგადოებრივი პროდუქტით სარგებლობდეს ყველა ადამიანი. არ არსებობს არც მორალური, არც ტექნიკური შესაძლებლობები საზოგადოებრივი პროდუქტის სხვებისათვის მოხმარების შესაზღუდად.

ეკონომიკის საზოგადოებრივი სექტორის მნიშვნელობიდან გამომდინარე საკითხი განვიხილოთ ადგილობრივი თვითმმართველობის ჭრილში. კერძოდ, საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით, იგი არის თვითმმართველ ერთეულში რეგისტრირებულ საქართველოს მოქალაქეთა უფლება და შესაძლებლობა, მათ მიერ არჩეული ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მეშვეობით, საქართველოს კანონმდებლობის საფუძველზე გადაწყვიტონ ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხები (მუხლი 2,1).

ადგილობრივი თვითმმართველობა, პირველ რიგში, მდგომარეობს ადგილობრივი თანასაზოგადოების უფლებაში, განსაზღვროს თავისი ცხოვრების მთავარი პარამეტრები. ასეთი პარამეტრების რიცხვს მიეკუთვნება საზოგადოებრივი პროდუქტი.

მუნიციპალიტეტის (თვითმმართველი ერთეულის) ეკონომიკა რიგი სპეციფიკურობებით გამოირჩევა. იგი არ არის უბრალოდ, მუნიციპალიტეტში განლაგებული საწარმოების ერთობლიობა. მათ შორის არის მუნიციპალური სამსახურები და საწარმოები, რომლებიც აწარმოებენ საზოგადოებრივ პროდუქტს, აგრეთვე საწარმოები, რომლებიც მუშაობენ საბაზრო ეკონომიკისათვის დამახასიათებელი კანონებით.

მუნიციპალური ეკონომიკა ორიენტირებულია საზოგადოებრივ პროდუქტზე, ანუ მუნიციპალიტეტის ხელისუფლების მთავარი ამოცანაა საზოგადოებრივი პროდუქტის წარმოება. ეს სრულიად განსხვავებული კატეგორიაა და მასთან დაკავშირებული ეკონომიკა აიგება განსაკუთრებულ საწყისებზე.

მუნიციპალიტეტის ეკონომიკა წარმოადგენს „მუნიციპალიტეტში ეკონომიკის“ მხოლოდ იმ ნაწილს, რომელიც ასე თუ ისე დაკავშირებულია საზოგადოებრივი პროდუქტის წარმოებასთან. ამიტომ, მუნიციპალიტეტის ეკონომიკის საზოგადოებრივი სექტორის ანალიზს ფაქიზი მიდგომა ესაჭიროება. კაცობრიობის ისტორიის მანძილზე, საზოგადოების პოლიტიკური განვითარების პრაქტიკულად მთავარი სიუჟეტი ხშირად იყო სახელმწიფოს მმართველისა და მოქალაქე ხელისუფლების წარმომადგენლების დაპირისპირება. სწორედ ამიტომ, მუნიციპალური ხელისუფლება არის არა სახელმწიფო მმართველობა, არამედ მოქალაქეთა თვითმმართველობა.

სამოქალაქო საზოგადოება მუნიციპალიტეტის, ქალაქის დონიდან იღებს სათავეს. სწორედ

³ Якобсон Л.И. Государственный сектор экономики: экономическая теория и политика: учебник для вузов /Л.И. Якобсон. М., 2000. С 24

აქ შეიგრძნობს მოქალაქე უშუალოდ საკუთარ საჭიროებებს მოახდინოს გავლენა მოვლენათა მსველობაზე. თუმცა, ჩვენს ქვეყანაში ეს მარტივი ჭეშმარიტება კვლავ ძალიან რთულად აღიქმება მოქალაქეების მიერ, რაც ხშირად მთავარ დაბრკოლებად იქცევა ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარებისათვის.

ადგილობრივი თვითმმართველობის მთავარი ამოცანა მდგომარეობს არა მუნიციპალიტეტში ეკონომიკის, არამედ მუნიციპალური ეკონომიკის განვითარებაში. მუნიციპალური ეკონომიკა მოიცავს განათლებას, ჯანდაცვას, რა თქმა უნდა კომუნალური მეურნეობას და ძველი ტრადიციისამებრ - „სუსტების შეფარებას“ (უმწევოთა სოციალური უზრუნველყოფა). ხელისუფალთა საქმიანობის ყველა ეს მიმართულება აპრიორი დეპოლიტიზირებულია. ისინი მიმართულია მოქალაქეთა ყველაზე საარსებო საჭიროებების დაკმაყოფილებისაკენ და სწორედ ამიტომ უნდა ხორციელდებოდნენ მოქალაქეებთან ყველაზე დაახლოებულ დონეზე.

ლიბერალური მიდგომით, სახელმწიფო არ უნდა აყენებდეს საზოგადოების წინაშე გლობალურ ეკონომიკურ მიზნებს. სახელმწიფო ეკონომიკური პოლიტიკა არ უნდა მოუწოდებდეს საზოგადოებას ქვეყნის ფორსირებული ინდუსტრიალიზაციისკენ, ან პირიქით მის აგრარიზაციისკენ. განვითარების სტრატეგიული მიმართულებების განსაზღვრა - თვითონ საზოგადოების პრეროგატივაა. იგივე შეიძლება ითქვას ადგილობრივ თვითმმართველობასთან მიმართებაში: მხოლოდ მუნიციპალიტეტის ხელმძღვანელობამ არ უნდა განსაზღვროს, რომელი დარგის საწარმოები უნდა იყოს განლაგებული მის სამოქმედო ტერიტორიაზე და რომელი უნდა გაიდევნოს.

ჩვენი აზრით, მუნიციპალიტეტის დონეზე იკვეთება ეკონომიკური პოლიტიკის ხუთი მთავარი მიზანი:

პირველ რიგში, ეს არის მოქალაქეთა დასაქმების მაღალი დონის უზრუნველყოფა. ამისათვის, მუნიციპალიტეტის ხელისუფლებამ უნდა მოიზიდოს საწარმოები, რომლებსაც ესაჭიროებათ დიდი რაოდენობის სამუშაო ადგილები. შეზღუდვები შეიძლება წარმოქმნას მხოლოდ გარემოსდაცვით პრობლემებთან დაკავშირებით, ან დასაქმების ჩამოყალიბებული სტრუქტურის შენაჩუნების თვალსაზრისით (მაგალითად მხოლოდ მომსახურების სფერო, ან მხოლოდ სამეცნიერო საქმიანობა).

მეორე - მოსახლეობის მაქსიმალურად მაღალი შემოსავლების უზრუნველყოფა. ამისათვის მუნიციპალიტეტის ხელისუფლებამ ხელი უნდა შეუწყოს ისეთი სამუშაო ადგილების შექმნას, რომლებიც დაკავშირებულია მაღალ ანაზღაურებასთან.

მესამე - სოციალური როლების ფართო სპექტრის შექმნა. საჭიროა შესაბამისი პირობების ფორმირება იმისათვის, რომ პიროვნებამ გამუდმებით არ იფიქროს საცხოვრებელი ადგილის შეცვლაზე საკუთარი თავის რეალიზებისათვის (მსგავსი პრობლემის გადაწყვეტა, ისიც ნაწილობრივ, შესაძლებელია განსახლების მოლიანი სისტემის ოპტიმიზაციით).

ცხრილი 1

ქ. ქუთაისის მუნიციპალიტეტის მიერ განხორციელებული საკუთარი უფლებამოსილების შესრულების შეფასება

#	საკუთარი უფლებამოსილების სახე	ძალიან ცუდი	ცუდი	კარგი	ძალიან კარგი	მიჭირს პასუხი	არ ვსარგებლობ
1	ადგილობ.მნიშვნ.-ის ბუნ. რესურსების (მ.შ. მიწის,წყლის და ტყის რესურსები) მართვა კანონით დადგენილი წესით	5%	35%	47%	3%	5%	5%
2	მუნიციპ.ტერიტორიის კეთილმოწყობა და შესაბამისი საინჟინრო ინფრასტრუქტურის განვითარება	0%	44%	35%	10%	8%	3%
3	მუნიციპ.ტერიტორიაზე ქუჩების, პარკების, სკვერების და საჯარო ადგილების დასუფთავება	3%	24%	50%	10%	8%	5%
4	ტერიტორიის გამწვანება	8%	34%	32%	8%	15%	3%
5	გარეგანათების უზრუნველყოფა	10%	3%	66%	18%	3%	0%
6	წყალმომარაგება	18%	10%	57%	15%	0%	0%
7	ადგილ. მნიშვნელობის სამელიორაციო სისტემის განვითარება	5%	10%	36%	2%	27%	20%
8	მყარი (საყოფაცხოვრებო) ნარჩენების შეგროვება და გატანა	15%	18%	42%	20%	5%	0%
9	მუნიციპ.მართვაში არსებული სკოლამდელი და სკოლისგარეშე აღზრდის დაწესებ.-ის შექმნა და მათი ფუნქც.-ების უზრუნველყოფა	5%	5%	62%	10%	10%	8%
10	ადგილობრივი მნიშვნ.-ის საავტომობ. გზების მართვა და გზებზე საგზაო მოძრაობის ორგანიზება	8%	42%	20%	5%	25%	0%
11	ავტოსატრ.საშ.-ების პარკირების ადგილებით უზრუნველყოფა, დგომის/გაჩერების წესების რეგულირება	15%	59%	13%	0%	5%	8%
12	მოსახლეობის მუნიციპ. ტრანსპორტით მომსახურების ორგანიზება	8%	10%	64%	8%	5%	5%
13	გარევაჭრობის, გამოფენების, ბაზრების და ბაზრობების რეგულირება	17%	44%	8%	5%	23%	3%
14	გარე რეკლამის განთავსების რეგულირება	8%	13%	54%	3%	17%	5%
15	სასაფლაოების მოწყობა და მოვლა-პატრონობა	10%	25%	27%	8%	25%	5%
16	ადგილ.მნიშვნ.კულტურის ძეგლთა მოვლა-შენახვა, რეკონსტრუქცია და რეაბილიტაცია	3%	10%	34%	15%	35%	3%
17	ბიბლიოთეკების, საკლუბო და წესებულ.-ის, კინოთეატრების, მუზეუმების, თეატრების, საგამოფ. დარბაზების და სპორტულ-გამასაჯანსაღ. ობიექტების ფუნქციონ.-ის უზრუნვ. და ახალი ობიექტების მშენებლობა	5%	34%	40%	8%	13%	0%
18	შეზღუდული შესაძლებლ.-ის მქონე პირებისთვის სათანადო ინფრასტრ.-ის განვითარება. საჯარო თავშესაფრის ადგილებისა და მუნიციპ. ტრანსპ.-ის სათანადო ადაპტირ. დააღჭურვის უზრუნველყოფა	20%	15%	22%	15%	18%	10%
19	უსახლკაროთა თავშესაფრით უზრუნველყოფა და რეგისტრაცია	10%	32%	20%	3%	22%	13%

მეოთხე - მუნიციპალიტეტის ეკონომიკის მდგრადობის უზრუნველყოფა. ერთი მხრივ, თითქოს დადებითი მომენტი, როცა მუნიციპალიტეტს აქვს „წამყვანი საწარმო“, რომელზეც „მიბმულია“ მთელი ინფრასტრუქტურა. იგი მსხვილი გადამხდელი და დამსაქმებელია (მაგ., ს/ს „ჭიათურმანგანუმი“ ზესტაფონისა და ჭიათურის მუნიციპალიტეტებისათვის). მეორე მხრივ კი ეკონომიკურ კრიზისებს ან ახალი „თამაშის წესების“ შემოღებას შეუძლია ეს ყველაფერი მნიშვნელოვან სოციალურ-ეკონომიკურ პრობლემებამდე მიიყვანოს.

მეხუთეც, გარემოს დაცვის ამოცანა. ზოგჯერ მსხვილი საწარმოებიდან იმდენად შეწუხებული არიან მუნიციპალიტეტის მოქალაქეები, რომ ხელისუფალთაგან მოითხოვენ ბოლო მოუღონ მუნიციპალიტეტის ზრდას, ან ხელი შეუშალონ ისეთი საწარმოების შექმნას, რომლებიც სთავაზობენ შრომის ბაზარს დაბალანაზრაურებად სამუშაო ადგილებს.

საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით განსაზღვრულია მუნიციპალიტეტის (თვითმმართველი ერთეულის) საკუთარი (ექსკლუზიური) უფლებამოსილებები (მუხლი 16). ამ კანონის შესაბამისად, მუნიციპალიტეტის საკუთარი უფლებამოსილების მოცულობა (ფარგლები) და განხორციელების წესი შეიძლება განისაზღვროს მხოლოდ საკანონმდებლო აქტის საფუძველზე.

2014 წლის ნოემბერ-დეკემბერში ჩვენს მიერ ჩატარდა გამოკითხვა (იხ. ცხრილი 1) ქალაქ ქუთაისის მუნიციპალიტეტში, რომელიც მიზნად ისახავდა საკუთარი (ექსკლუზიური) უფლებამოსილებების განხორციელების შეფასებას (გამოიკითხა სხვადასხვა სტატუსის მქონე 100 მოქალაქე).

გამოკითხვის შედეგებით:

1. ყველაზე მეტი კმაყოფილება (შეფასება „ძალიან კარგი“) მოსახლეობამ დააფიქსირა ისეთ მომსახურებებში, როგორცაა: „მყარი (საყოფაცხოვრებო) ნარჩენების შეგროვება და გატანა“ (20%), „გარეგანათების უზრუნველყოფა“ (18%), ასევე „ტერიტორიის გამწვანება“, „წყალმომარაგება“, „ადგილობრივი მნიშვნელობის კულტურის ძეგლთა მოვლა-შენახვა, რეკონსტრუქცია და რეაბილიტაცია“, „შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირებისთვის სათანადო ინფრასტრუქტურის განვითარება. საჯარო თავშეყრის ადგილებისა და მუნიციპალური ტრანსპორტის სათანადო ადაპტირება და აღჭურვის უზრუნველყოფა“ (15-15%). თუმცა, ყურადღება უნდა მიექცეს იმას, რომ უმაღლესი შეფასება დასახელებული მომსახურებებისათვის მოსახლეობის მხოლოდ 15-20%-მა გააკეთა;

2. შეფასება „კარგი“, მაღალი პროცენტული ხვედრითი წილით, დაფიქსირდა ისეთ მიმართულებებში, როგორცაა „გარეგანათების უზრუნველყოფა“ (66%), „წყალმომარაგება“ (57%), „მოსახლეობის მუნიციპალური ტრანსპორტით მომსახურების ორგანიზება“ (64%),⁴ „მუნიციპალიტეტის მართვაში არსებული სკოლამდელი და სკოლისგარეშე აღზრდის დაწესებულებების შექმნა და მათი ფუნქციონირების უზრუნველყოფა“ (62%);

3. „ძალიან ცუდი“ შეფასება დაფიქსირდა საქმიანობათა ისეთ სახეობებში, როგორცაა

⁴ დავეძვნო, რომ მუნიციპალური ტრანსპორტი ქალაქს ჯერ-ჯერობით არ გააჩნია. როგორც იკვეთება, გამოკითხულმა მოსახლეობამ იგულისხმა და შეაფასა ზოგადად ტრანსპორტის მუშაობა ქალაქში.

„წყალმომარაგება“, „მყარი (საყოფაცხოვრებო) ნარჩენების შეგროვება და გატანა“, „გარევაჭრობის, გამოფენების, ბაზრების და ბაზრობების რეგულირება“, „შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირებისთვის სათანადო ინფრასტრუქტურის განვითარება. საჯარო თავშეყრის ადგილებისა და მუნიციპალური ტრანსპორტის სათანადო ადაპტირება და აღჭურვის უზრუნველყოფა“ (15-20%);

4. „ცუდი“ მდგომარეობაა „ავტოსატრანსპორტო საშუალებების პარკირების ადგილებით უზრუნველყოფის, დგომის/გაჩერების წესების რეგულირების“ (59%), „გარევაჭრობის, გამოფენების, ბაზრების და ბაზრობების რეგულირების“ (44%), მუნიციპალიტეტის ტერიტორიის კეთილმოწყობა და შესაბამისი საინჟინრო ინფრასტრუქტურის განვითარების“ (44%) და „ადგილობრივი მნიშვნელობის საავტომობილო გზების მართვა და გზებზე საგზაო მოძრაობის ორგანიზების“ (42%) მიმართულებით.

მიგვაჩნია, რომ გამოკითხვის შედეგები ქალაქისათვის ობიექტურია და მოქალაქეთა აზრს, ძირითადად ვეთანხმებით. ფინანსების მაღალი ცენტრალიზების პირობებში, როცა მხოლოდ ყველაზე რთულადამოღებადი გადასახადის - ქონების (მიწის) გადასახადიდან შემოსული თანხა რჩება მთლიანად მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტში და ყველა სხვა გადასახადიდან ამოღებული თანხები ცენტრალურ ბიუჯეტში მიემართება, ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსური მანევრირების საშუალებებიც მეტად შეზღუდულია - წინააღმდეგ შემთხვევაში რეალური სურათი ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ საზოგადოებრივი დოვლათის წარმოებისა, გაცილებით პოზიტიური იქნებოდა.

გამოყენებული ლიტერატურა:

1. ჩიხლაძე ნ., ეკონომიკის საზოგადოებრივი სექტორის თავისებურებები საქართველოში - რეგიონული ასპექტი. ჟურნ. „მენეჯმენტი და ბიზნესი“, №2, 2010. გვ. 11-15.
2. ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი.
3. Веттерберг Г. Новое общество. О возможностях общественного сектора / Г. Веттерберг. М., 1999.
4. Стиглиц Дж.Ю. Экономика государственного сектора: пер. с англ. / Дж. Стиглиц. М., 1997.
5. Якобсон Л.И. Государственный сектор экономики: экономическая теория и политика: учебник для вузов / Л.И. Якобсон. М., 2000.
6. Лекции по экономике города и муниципальному управлению (под. Ред. А.С. Пузанова). — М.: Фонд “Институт экономики города”, 2004.