

ალექსანდრე სვანიშვილი
საქართველოს პრეზიდენტის რეგიონალური პოლიტიკისა და მართვის სამსახური
დავით ლოსაბერიძე
მშვიდობის, დემოკრატიისა და განვითარების კავკასიური ინსტიტუტი

**მუნიციპალიტეტების საზღვრების ეფექტურობა
და ოპტიმიზაციის პერსპექტივები
(არსებული ხედვები)**

სადიებელი

1. არსებული ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფა
 - 1.1. ტერიტორიული მოწყობის სათავეებთან
 - 1.2. განვითარების საფეხურები დამოუკიდებლობის პერიოდში
 - 1.3. მოქმედი სტრუქტურა
 - ა. ზედა (რეგიონალური) დონე
 - ბ. საშუალო (მმართველობის) დონე
 - გ. ქვედა (თვითმმართველობის) დონე
2. დეცენტრალიზაციის პროცესის შემაფერხებელი გარემოებები
 - 2.1. ძირითადი პრობლემები დეცენტრალიზაციის პროცესში
 - ა. ქვედა დონეზე წვრილ თვითმმართველ ერთეულთა სიმრავლე
 - ბ. მართვის სისტემების ირაციონალური ხასიათი
 - გ. ფისკალური პრობლემები
 - 2.2. ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული რეფორმის აუცილებლობა
 - ა. ტერიტორიული მოწყობის მრავალსაფეხურიანობა და მისი "ვერტიკალური" ხასიათი
 - ბ. მცირე ზომის ერთეულთა განსაკუთრებული სიმრავლე ქვედა საფეხურზე
3. ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული რეფორმის მიზნები
 - 3.1. რეფორმის იდეოლოგია
 - 3.2. რეფორმის მიზნები
4. მოსაზრებები ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ მოწყობასთან დაკავშირებით
 - 4.1. საპარლამენტო ფრაქციათა მოსაზრებები
 - ა. ფრაქცია "მოქალაქეთა კავშირის" კანონპროექტი
 - ბ. ფრაქცია "ტრადიციონალისტის" კანონპროექტი
 - გ. ფრაქცია "ალიანსი -- ახალი საქართველოს" წინადადებები
 - დ. სხვა ფრაქციათა წინადადებები
 - 4.2. "საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის რეფორმის" სახელმწიფო პროგრამა
5. ოპტიმალური, ალტერნატიული ვარიანტის ძიებაში
 - 5.1. მუნიციპალიტეტთა რიცხვის ზრდა მათი შემდგომი დაყოფის გზით
 - 5.2. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორდონიანი სისტემა
 - 5.3. ერთდონიანი თვითმმართველობა რაიონულ დონეზე
 - 5.4. ერთდონიანი თვითმმართველობა მუნიციპალურ დონეზე
6. სისტემის რეფორმის ძირითადი პრინციპები
 - 6.1. უმთავრესი ფუნქციები და ხედვები
 - 6.2. პრობლემების იდენტიფიკაცია და გადაწყვეტა
 - ა. ზოგადი სახის პრობლემები
 - ბ. სისტემური ხასიათის პრობლემები
 - გ. ფუნქციონალური ხასიათის პრობლემები
 - 6.3. გადაწყვეტის გზები და ეტაპები
 - ა. მუნიციპალური დონე
 - ბ. მმართველობის შუალედური დონე
 - გ. მუნიციპალიტეტთა გამსხვილების პროცესის ძირითადი პრინციპები
7. დასკვნები. განვითარების ტენდენციები და პერსპექტივები
დანართი. სტატისტიკური მონაცემები

1. არსებული ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფა

1.1. ტერიტორიული მოწყობის სათავეებთან

ისტორიულად საქართველოში ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფის ორი დონის გამოყოფა არის შესაძლებელი. ესენია ადგილობრივი (ე.წ. პირველი ანუ ქვედა – ქალაქი, დაბა, თემი, სოფელი) და შუალედური (ანუ რეგიონალური – მხარე, კუთხე, პროვინცია) დონეები.

ისტორიის მანძილზე პირველი დონის, ძირითადად სოფლებისა და თემების, ტერიტორიები და საზღვრები ხშირად იცვლებოდა. ასევე იცვლებოდა ქალაქებისა და დაბების მოსახლეობის ოდენობა და ეკონომიკური პოტენციალი. საუკუნეთა განმავლობაში მრავალი დასახლებული პუნქტი საერთოდ გაქრა და წარმოიშვა ახალი, სხვადასხვა პერიოდში განსხვავებული სიდიდის იყო დღეისათვის არსებული დასახლებული პუნქტებიც.

ამავე დროს ყველა მათგანს აერთიანებდა ერთი საერთო პრინციპი – ისინი იქმნებოდნენ გარკვეულ, ერთიანი ეკონომიკური თუ გეოგრაფიული პირობების მქონე ტერიტორიებზე. საქართველოს გეოგრაფიული პირობებიდან გამომდინარე (მთიანი რელიეფი, მდინარეები და ა.შ.), შესაძლოა ამა თუ იმ ტერიტორიული ერთეულის ცენტრს შეეცვალა ადგილმდებარეობა, მაგრამ ნაკლებად ხდებოდა ჩამოყალიბებული საზღვრების მნიშვნელოვანი ცვლა. ანლოგიური სურათი ქვეყანაში ფაქტიურად უცვლელი იყო ბრინჯაოს ხანიდან მოყოლებული.

დასახლებულ პუნქტებს გააჩნდათ თავიანთი მმართველობის სისტემაც. თემებში (რამდენიმე სოფლის გაერთიანება) და ცალკეულ სოფლებში ეს იყო უხუცესთა და მამასახლისთა ინსტიტუტი, რომელმაც, გარკვეული სახეცვლილებებით XX საუკუნის დასაწყისამდე იარსება.

ქალაქის ტიპის დასახლებული პუნქტებისათვის, ანტიკური და ფეოდალური პერიოდის განმავლობაში, უფრო რთული და სისტემატიზებული მმართველობის ფორმები იყო დამახასიათებელი. ისინი სხვადასხვა პერიოდში ფლობდნენ გარკვეული ხარისხის ავტონომიასაც მმართველობის სფეროში. ამავე დროს საქართველოში, მცირე გამონაკლისის გარდა (თბილისი, XI-XII სს მიჯნა) არ ჩამოყალიბებულა სრული თვითმმართველობა დასავლეთ ევროპის კომუნების მსგავსად.

ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულების ზედა დონის (მხარეები) ცვლილების პროცესი კიდევ უფრო მეტი კონსერვატიზმით ხასიათდება. თანამედროვე ისტორიული კუთხეების უმრავლესობის საზღვრები ძვ.წთ. II ათასწლეულში ძირითადად ჩამოყალიბდა და მას მერე მნიშვნელოვანი ცვლილება აღარ განუცდია. ეს ტერიტორიები, საქართველოს სახელმწიფოებრიობის არსებობის მთელ მანძილზე ხან დამოუკიდებელ პოლიტიკურ გაერთიანებებს წარმოადგენდნენ, ხანაც ერთიანი ქართული სახელმწიფოს შემადგენელ ნაწილებს. უცხოელთა მიერ (რომი, არაბები, მონღოლები, ირანი, ოტომანთა იმპერია, რუსეთი და სხვ.) საქართველოს დაპყრობის პერიოდშიც ცალკეულ პროვინციათა საზღვრები, უცხოური ადმინისტრაციის კონტროლქვეშ ყოფნის მიუხედავად, თითქმის უცვლელი რჩებოდა.

ბუნებრივია, ცალკეულ ადმინისტრაციულ ერთეულთა საზღვრების უცვლელობა განპირობებული იყო არა ჩამოყალიბებული ტრადიციის ურღვეობის სურვილით, არამედ ეკონომიკურ-გეოგრაფიული ფაქტორების ზეგავლენით.

რუსეთის იმპერიის მიერ საქართველოს ანექსიის შემდეგ, 1801 წლიდან მოყოლებული, მნიშვნელოვანი ცვლილებები მოხდა ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ მოწყობაში. განხორციელდა საქართველოს დაყოფა ახალ ადმინისტრაციული ერთეულებად – მაზრებად. თითოეული ცალკეული მსხვილი ისტორიული მხარის ტერიტორიაზე შეიქმნა 1 ან 2 მაზრა, ხოლო მცირე ისტორიული კუთხეები გაერთიანდნენ უფრო მსხვილ მაზრებად. XIX საუკუნეში განხორციელებული რეფორმების შედეგად ათამდე ისტორიული მხარის ნაცვლად შეიქმნა დაახ. 20 მაზრა. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ მაზრების საზღვრები, იგივე გეოგრაფიული და ეკონომიკური მოსაზრებებიდან გამომდინარე, ძირითადად ემთხვეოდა ისტორიული ოლქების საზღვრებს.

დასახლებული პუნქტების დონეზე მნიშვნელოვანი ცვლილებები არ მომხდარა, თუ არ ჩავთვლით XIX საუკუნის 60-იან წლებში შედარებით მსხვილ ქალაქებში შეზღუდული თვითმმართველობის შემოღების ფაქტს.

საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის (1918-1921) არსებობის პერიოდში, 1919 წელს ქვეყანაში ჩატარებული პირველი დემოკრატიული მუნიციპალური არჩევნები სწორედ მაზრების ბაზაზე განხორციელდა. შემდგომი რეფორმების პროცესი ბოლშევიკური რუსეთის მხრიდან განხორციელებულმა აგრესიამ (1921) და საქართველოს იძულებითმა შესვლამ საბჭოთა კავშირის შემადგენლობაში (1922) შეაჩერა.

საბჭოთა პერიოდში (1920-იანი წლები) მაზრების სისტემა გაუქმდა და მოხდა საქართველოს დაყოფა რაიონებად. რაიონები ზომით ბევრად ჩამოუვარდებოდა როგორც ისტორიულ მხარეებს, ისე მაზრებს. რაიონთა ოდენობა ხშირად იცვლებოდა. 1991 წლისათვის საქართველოში იყო 85 რაიონი და მსგავსი სტატუსის მქონე ადმინისტრაციული ერთეული (მ.შ. თბილისის 10 რაიონი). რაიონების სისტემის შემოღება განპირობებული იყო ტოტალიტარული სისტემისათვის დამახასიათებელი ხელისუფლების კონცენტრაციის აუცილებლობით. ადმინისტრაციულ ერთეულთა პოლიტიკური თუ ეკონომიკური მართვა საბჭოური მეთოდებით შეუძლებელი იქნებოდა შედარებით მსხვილი და მეტი შინაგანი ავტონომიის მქონე ქვედა დონის ადმინისტრაციული ერთეულების არსებობის პირობებში.

აღსანიშნავია ისიც, რომ საბჭოური სისტემა არ ითვალისწინებდა კომპეტენციათა გამიჯვნას რესპუბლიკურ, ავტონომიათა, რაიონებისა და მუნიციპალური დონის ხელისუფლებებს შორის და ყველა დონის საბჭოებს ერთი და იგივე საკითხებში ერთნაირ უფლება-მოვალეობებს აკისრებდა. ამ გარემოებამ, დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ მმართველობის სხვადასხვა დონეებს შორის წინააღმდეგობის წარმოქმნასა და გაძლიერებას შეუწყო ხელი, რამაც კანონთა ომის ფორმა მიიღო. კიდევ ერთი გარემოება, რომელიც გათვალისწინებული უნდა იქნეს, არის ის, რომ რაიონული საზღვრები ძალზე ხშირად არ ემთხვეოდა ტრადიციულად ჩამოყალიბებულ გეოგრაფიულ და ეკონომიკურ საზღვრებს. რაიონთა შექმნა ძალზე ხშირად კომუნისტური ბიუროკრატიული ელიტის პოლიტიკური თუ მერკანტილური ინტერესების დაკმაყოფილების მიზნით ხდებოდა.

1.2. განვითარების საფეხურები დამოუკიდებლობის პერიოდში

საქართველოს არსებული ტერიტორიული დაყოფა ჩამოყალიბდა 1921 წლიდან "დემოკრატიული ცენტრალიზმის" საბჭოური პრინციპის მიხედვით. შესაბამისად ქვეყანა იყოფოდა ორ ავტონომიურ რესპუბლიკად, ერთ ავტონომიურ ოლქად, 65 რაიონად, 10 რესპუბლიკური დაქვემდებარების ქალაქად და 942 სასოფლო საბჭოდ. დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდეგ იყო გარკვეული მცდელობა არსებული დაყოფის შეცვლისა. კერძოდ, 1990 წლის 11 დეკემბერს საქართველოს უზენაესი საბჭოს მიერ გაუქმებული იქნა სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქი. ასევე გაუქმებული იქნა ამ ოლქში შემავალი ცხინვალისა და ყორნისის რაიონები, რომლებიც შეუერთდნენ გორისა და ქარელის რაიონებს. მაგრამ ეს ცვლილებები განპირობებული იყო არა ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული რეფორმის გატარების, არამედ უმთავრესად პოლიტიკური მოტივით. ასეთმა ცვლილებებმა ერთიორად გაზარდა გორისა და ქარელის რაიონის ტერიტორიები, გაართულა ამ რაიონებში პროცესების მართვა. ამას თან ერთვოდა ცხინვალის რეგიონში შექმნილი კონფლიქტური მდგომარეობა. ამ საკითხების გადაწყვეტის მიზნით 1993 წლიდან სახელმწიფოს მეთაურის ბრძანებულებით შემოღებული იქნა სპეციალური თემის ინსტიტუტი. ყოფილ ცხინვალის რაიონის ტერიტორიაზე შეიქმნა ერედვისა და ქურთის, ხოლო ყოფილ ყორნისის რაიონის ტერიტორიაზე - თიღვის სპეციალური თემები. ეს სპეციალური თემები აერთიანებენ ცხინვალის რეგიონში საქართველოს ცენტრალური ხელისუფლების იურისდიქციაში მყოფ ტერიტორიაზე არსებულ სოფლებსა და თემებს და თავისი სტატუსით უთანაბრდებოდნენ რაიონებს. აფხაზეთის კონფლიქტის შემდეგ ანალოგიური სტატუსის თემი შეიქმნა აფხაზეთში საქართველოს უმაღლესი ხელისუფლების მიერ კონტროლირებად ტერიტორიაზე – კოდორის ხეობაში.

შემდგომ პერიოდში, ამ მიმართებით სხვა რაიმე პრინციპული ხასიათის ცვლილებები სახელმწიფო ტერიტორიულ მოწყობაში აღარ შესულა. ეს ძირითადად გამოწვეული იყო იმ პერიოდში ქვეყნის ხელმძღვანელობაში არსებული ხედვით, რომლის თანახმადაც ქვეყნის და სახელმწიფოებრიობის გადარჩენის ერთადერთი გზა მართვის ცენტრალიზებული სისტემის არსებობას გულისხმობდა, ხოლო არსებული დაყოფა კი სავსებით ესადაგებოდა ცენტრალიზებული სახელმწიფოს პრინციპებს. მაგრამ ამასთანავე, კერძოდ 1993 წლის ბოლოდან, ცენტრალიზებული მართვის განხორციელების აუცილებლობამ წარმოაჩინა საქართველოსთვის უაღრესად მნიშვნელოვანი, ფუნდამენტალური ამოცანა - სახელმწიფოებრიობის გადარჩენა გულისხმობდა სახელმწიფოს რეგიონალური პოლიტიკის ფორმირებასაც. კრიტიკულ ვითარებაში აშკარად გამოვლინდა საქართველოს ბუნებრივი პოლიტიკურ-ტერიტორიული წყობის სპეციფიურობა. აღმოჩნდა, რომ თვით ცენტრალიზებული მართვისას საერთო სახელმწიფო ინტერესების დაცვა ყოვლად შეუძლებელია ქვეყნის რეგიონალური პრობლემათიკის გათვალისწინების გარეშე. უფრო მეტიც: ხელისუფლების მისწრაფებამ, განხორციელებინა ეფექტური ცენტრალიზებული მმართველობა, დღის წესრიგში დააყენა მმართველობის რეგიონალური (სამხარეო) დონის შექმნის აუცილებლობა.

რაიონულ დონეზე ვერ ხერხდებოდა ამა თუ იმ მხარისთვის დამახასიათებელი საერთო სახელმწიფო მნიშვნელობისა და რანგის პრობლემის გადაჭრა, ამავდროულად სწორედ მხარე აღმოჩნდა ყველაზე ოპტიმალური დონე ადგილობრივ და საერთო-სახელმწიფოებრივ ინტერესთა შორის სწორი ბალანსის გამოსაძებნად.

1993 წლის ოქტომბრიდან ქვეყანაში დაიწყო სახელმწიფოს მეთაურის რწმუნებულისა და სამხარეო ადმინისტრაციების ინსტიტუტების შექმნა. 1993-95 წლებში ქვეყანა, ავტონომიური რესპუბლიკების გარდა, ფაქტიურად დაიყო ცხრა რეგიონად. ყოველ რეგიონში დანიშნული იქნა სახელმწიფო რწმუნებულები, რომელთა უფლებამოსილება განისაზღვრებოდა საქართველოს პრეზიდენტის მიერ დამტკიცებული ყველა მხარისათვის ინდივიდუალური დებულებებით. რწმუნებული იყო პრეზიდენტის წარმომადგენელი, რომელსაც ევალებოდა მისადმი დაქვემდებარებულ ტერიტორიაზე თვალყური ედევნებინა და ზედამხედველობა გაეწია საერთო სახელმწიფო ინტერესების დაცვისათვის. მათი ფუნქცია იყო ზედამხედველობა კანონიერების და ადამიანის უფლებების დაცვის, მართლწესრიგის და უშიშროების, ეკონომიკური რეფორმების მიმდინარეობის საკითხებზე. რწმუნებულთან არსებობდა კოლეგიალური ორგანო – სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაცია, რომელიც უფლებამოსილი იყო ზემო აღნიშნულ საკითხებზე მიეღო ნორმატიული ხასიათის გადაწყვეტილებები. რწმუნებულის ინსტიტუტის შექმნასთან ერთად ჩამოყალიბება დაიწყო რეგიონალურმა სამსახურებმა, რომლებიც წარმოადგენდნენ სამინისტროების ტერიტორიულ ორგანოებს.

1995 წ. მიღებული იქნა საქართველოს კონსტიტუცია, რომელშიც ღიად დარჩა სახელმწიფო ტერიტორიული მოწყობის საკითხი. კონსტიტუციის მე-2 მუხლი მე-3 პუნქტში აღნიშნული იქნა, რომ საქართველოს სახელმწიფოებრივი ტერიტორიული მოწყობა განისაზღვრება კონსტიტუციური კანონით უფლებამოსილებათა ურთიერთგამიჯვნის პრინციპის საფუძველზე ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე საქართველოს იურისდიქციის სრულად აღდგენის შემდეგ. შესაბამისად არ მოხდა ფაქტობრივად არსებული სამხარეო დაყოფის იურიდიულად გაფორმება. უფრო მეტიც, კონსტიტუციამ გააუქმა მანამდე მოქმედი ძირითადი კანონი "ხელისუფლების შესახებ", რომელიც წარმოადგენდა სახელმწიფო რწმუნებულის ინსტიტუტის არსებობის უმთავრეს იურიდიულ საფუძველს და ეს ინსტიტუტი ფაქტიურად კანონის მიღმა დარჩა. თუმცა, 1997 წლის თებერვალში პარლამენტის მიერ მიღებული იქნა კანონი "სახელმწიფო რწმუნებულის ფონდის შესახებ", რომელმაც მხარის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პროგრამების განსახორციელებლად საჭირო ფინანსური ბაზის შექმნას ჩაუყარა საფუძველი. ხოლო 1997 წლის აპრილში მიღებული კანონით "აღმასრულებელი ხელისუფლების სტრუქტურისა და საქმიანობის წესის შესახებ" მოხდა სახელმწიფო რწმუნებულის ინსტიტუტის დაკანონება. კანონის 32-ე მუხლით განისაზღვრა, რომ რწმუნებული არის საქართველოს პრეზიდენტის წარმომადგენელი კანონით დადგენილ ტერიტორიულ ერთეულებში ან ცალკეულ დავალებათა შესასრულებლად. სამწუხაროდ კანონმა აღარ გაითვალისწინა სამხარეო ადმინისტრაციის, როგორც კოლეგიალური ორგანოს არსებობა და სახელმწიფო რწმუნებულს დაუტოვა მხოლოდ ინდივიდუალური ხასიათის სამართლებრივი აქტის გამოცემის უფლება.

1999 წელს მიღებული იქნა რწმუნებულების უფლებამოსილებათა დამდგენი ერთიანი დებულება, რომელმაც ძირითადად იგივე - ზედამხედველობის ხასიათის ფუნქციები მიანიჭა რწმუნებულებს.

1998 წელს ჩატარებული ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების შემდეგ, რომელმაც საფუძველი დაუდო საქართველოში თვითმმართველობათა ჩამოყალიბებასა და მართვის დეცენტრალიზაციის პროცესს, კიდევ უფრო აშკარა გახდა ქვეყნის არსებული ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფის რეფორმირების აუცილებლობა. ადგილობრივი ორგანოების არჩევნები ჩატარდა საქართველოს 1031 ადმინისტრაციულ ერთეულში (971 თვითმმართველ (სოფელი, თემი, დაბა, ქალაქი) და 60 ადგილობრივ მმართველობით (ქალაქი, რომელიც არ შედის რაიონის შემადგენლობაში და რაიონი) ერთეულში).

აღსანიშნავია, რომ 1997 წელს მიღებულმა "ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ" საქართველოს ორგანულმა კანონმა გარკვეული კორექტივები შეიტანა მანამდე არსებულ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ დაყოფაში. ე. წ. ქალაქის ზონები (გაგრის, ტყიბულის, წყალტუბოს და ჭიათურის) გარდაიქმნენ რაიონებად. უარყოფილი იქნა ქალაქების რესპუბლიკურ, ავტონომიურ რესპუბლიკურ და რაიონულ დაქვემდებარებად დაყოფა. ორგანული კანონით განისაზღვრა ქალაქის სამი კატეგორია: 1. საქართველოს დედაქალაქი; 2. განსაკუთრებული სტატუსის მქონე ქალაქი, რომელიც არ შედის რაიონის შემადგენლობაში

(ბათუმი, რუსთავი, სოხუმი, ფოთი, ქუთაისი, ცხინვალი); 3. ქალაქები, რომლებიც შედიან რაიონის შემადგენლობაში. ამავე კანონის საფუძველზე 1999 წლის 14 მაისს საქართველოს პრეზიდენტის №321 ბრძანებულებით დამტკიცებული იქნა დებულება "საქართველოს ადმინისტრაციულ მოწყობის საკითხთა გადაწყვეტის წესის შესახებ". ამ დებულებით განისაზღვრა საქართველოს ქალაქების, რაიონების, ქალაქის რაიონების, თემების, დაბების და სოფლების შექმნისა და გაუქმების, მათი საზღვრების დადგენისა და შეცვლის, გარდაქმნის, სახელის დარქმევა-გადარქმევის აღრიცხვისა და რეგისტრაციის წესი. ამ დებულების შესაბამისად 1999-2002 წლებში განხორციელდა ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ცვლილებები. ძირითადად მოხდა სოფლების გამოყოფა თემებიდან. კერძოდ, საქართველოს პრეზიდენტის 2000 წლის 7 მარტის №83, 2001 წლის 27 სექტემბრის № 389 და 2002 წლის 2 მაისის № 207 ბრძანებულებებით მოხდა სხვა და სხვა სასოფლო თემებიდან სოფლების გამოყოფა და შეიქმნა 27 ახალი ადმინისტრაციული ერთეული. შესაბამისად, 2002 წლის 2 ივნისს არჩევნები ჩატარდა 998 თვითმმართველ ერთეულში.

1.3. მოქმედი სტრუქტურა

საქართველოს დღეს არსებულ ტერიტორიულ მოწყობაში დეფაქტო არსებობს სამი დონე:

- ა. ზედა (ე.წ. რეგიონალური) დონე, რომელთან ერთადაც შესაძლოა პირობითად მოვიხსენიოთ დედაქალაქი – თბილისი, ასევე აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკები);
- ბ. საშუალო დონე (რაიონი და ექვსი ქალაქი, რომელიც არ შედის რაიონის დაქვემდებარებაში);
- გ. ქვედა დონე (სოფელი, თემი, დაბა, ქალაქი)

ა. ზედა (რეგიონალური) დონე

1993-95 წლებში მოხდა ეკონომიკური, გეოგრაფიული, ისტორიული და ეთნიკური ნიშნის მიხედვით რაიონების დაჯგუფება (ავტონომიური რესპუბლიკებში შემავალი რაიონების გარდა), რის შედეგადაც ქვეყანა ფაქტიურად დაიყო ცხრა რეგიონად და ყოველ რეგიონში დანიშნული იქნა პრეზიდენტის სახელმწიფო რწმუნებულები, მაგრამ, იმის გამო, რომ ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის, ხოლო შემდეგ აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის ტერიტორიებზე კონფლიქტების ესკალაციის შედეგად აღნიშნული ტერიტორიების დიდი ნაწილი მოექცა სეპარატიული ძალების ხელში, საქართველოს კონსტიტუციაში საქართველოს სახელმწიფო ტერიტორიული მოწყობის საკითხი დღემდე ღიადაა დატოვებული. კონსტიტუციის მე-2 მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად "საქართველოს სახელმწიფოებრივი ტერიტორიული მოწყობა განისაზღვრება კონსტიტუციური კანონით უფლებამოსილებათა ურთიერთგამიჯვნის პრინციპის საფუძველზე ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე საქართველოს იურიდიულობის სრულად აღდგენის შემდეგ".

კონსტიტუციის ამ დებულებამ გადასდო როგორც აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის განსაზღვრის, ისე ფაქტიურად არსებული რეგიონების იურიდიულად დაკანონების საკითხი.

ამ დონეზე იურიდიულად გადაწყვეტილია მხოლოდ ქვეყნის დედაქალაქის საკითხი, რომლის სტატუსი, სახელმწიფოსა და დედაქალაქის ერთობლივი კომპეტენციები, დედაქალაქის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების უფლებამოსილება და შექმნის წესი კონსტიტუციისა და "ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ" ორგანული კანონის შესაბამისად დადგენილია კანონით "საქართველოს დედაქალაქის - თბილისის შესახებ". დედაქალაქი იყოფა 5 რაიონად, მაგრამ დედაქალაქის რაიონებში წარმომადგენლობითი ორგანოები არ იქმნება. არსებობს მხოლოდ აღმასრულებელი ორგანოები – რაიონის გამგეობები. დედაქალაქს აქვს ერთიანი წარმომადგენლობითი ორგანო – საკრებულო. დედაქალაქის ერთიანი აღმასრულებელი ორგანოა მთავრობა, რომლის შემადგენლობაში თანამდებობრივად შედიან დედაქალაქის რაიონის გამგებლები.

ამდენად, ფაქტობრივად რეგიონალური დონე მოიცავს 12 ერთეულს, თუმცა მათგან მხოლოდ სამი: დედაქალაქი, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკები არიან კონსტიტუციით დაფიქსირებულნი.

ბ. საშუალო (მმართველობის) დონე

საშუალო დონეს წარმოადგენენ რაიონები და ე.წ. დამოუკიდებელი ქალაქები (ქალაქები, რომლებიც არ შედიან რაიონის შემადგენლობაში). საქართველო იყოფა 67 რაიონად და 6 "დამოუკიდებელ" ქალაქად. მათგან 6 რაიონი და 1 "დამოუკიდებელი" ქალაქი შედის აფხაზეთის, ხოლო 5 რაიონი და 1 "დამოუკიდებელი" ქალაქი აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის შემადგენლობაში.

2001 წლის 2 აგვისტოს "ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ" საქართველოს ორგანულ კანონში შეტანილი ცვლილებების შედეგად ქალაქებს, რომლებიც არ შედიან რაიონის შემადგენლობაში, სხვა დასახლებების მსგავსად მიენიჭათ თვითმმართველი ერთეულის სტატუსი. თუმცა, ამავე დროს ამ ქალაქებს დელეგირებული აქვთ იმ უფლებამოსილების განხორციელება, რაც ამავე ორგანული კანონის თანახმად მიეკუთვნება ადგილობრივი მმართველობის კომპეტენციას.

გ. ქვედა (თვითმმართველობის) დონე

ქვედა (თვითმმართველობის) დონეს წარმოადგენენ სოფლები, თემები, დაბები და ქალაქები, რომლებიც ერთიანდებიან რაიონებში.

"საქართველოს ადმინისტრაციული მოწყობის საკითხთა გადაწყვეტის შესახებ" საქართველოს პრეზიდენტის მიერ დამტკიცებული დებულების თანახმად:

სოფელი წარმოადგენს დასახლებას (მიუხედავად მოსახლეობის რაოდენობისა), რომლის საზღვრებში მოქცეულია სასოფლო-სამეურნეო საქმიანობისათვის გათვალისწინებული მიწა და სხვა ბუნებრივი რესურსები.

თემი არის ორი ან მეტი დასახლების (ძირითადად რამოდენიმე სოფლის) გაერთიანება, რომელსაც გააჩნია ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთიანი ორგანო და ადმინისტრაციული ცენტრი. თემში გაერთიანებულ სოფლებში ირჩევა მხოლოდ თემის თვითმმართველობის ორგანოები.

დაბა არის არანაკლებ 3000 მოსახლისაგან შემდგარი დასახლება, რომელსაც აქვს სამრეწველო საწარმოები, კომუნალური მეურნეობა, სამკურნალო და სოციალურ-კულტურულ დაწესებულებათა ქსელი, რითაც იგი ასრულებს ადგილობრივ ეკონომიკურ-კულტურულ ცენტრის ფუნქციებს.

ქალაქი არის არანაკლებ 5000 მოსახლისაგან შემდგარი მსხვილი დასახლება, რომელსაც გააჩნია საქალაქო მეურნეობა და წარმოადგენს ეკონომიკურ და კულტურულ ცენტრს.

სულ საქართველოში არის 55 ქალაქი, რომელიც შედის რაიონის დაქვემდებარებაში, 49 დაბა, 843 თემი და 164 სოფელი, რომელშიც ირჩევა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები.

ამდენად, ქვედა (თვითმმართველობის) დონეზე სულ არის 1111 თვითმმართველი ერთეული, რომლებიც მთლიანობაში მოიცავენ 4597 დასახლებას. 2002 წ. ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოების არჩევნები ჩატარდა 998 თვითმმართველ ერთეულში. არჩევნები არ ჩატარებულა აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკისა და ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის იმ ტერიტორიაზე, სადაც არ ვრცელდება საქართველოს იურისდიქცია.

2. დეცენტრალიზაციის პროცესის შემაფერხებელი გარემოებები

2.1. ძირითადი პრობლემები დეცენტრალიზაციის პროცესში

"ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ" ორგანული კანონით მმართველობის დეცენტრალიზაცია უნდა განხორციელდებოდეს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის ქვედა დონეზე (სოფელი, თემი, დაბა, ქალაქი), სადაც თვითმმართველ ერთეულების კანონით განსაზღვრული ექსკლუზიური კომპეტენციები გააჩნიათ. ამავდროულად, ორგანულმა კანონმა გარდამავალი დებულებების სახით (მუხლი 47), საქართველოს ტერიტორიული სახელმწიფო მოწყობის შესახებ კონსტიტუციური კანონის მიღებამდე შეინარჩუნა ადგილობრივი მმართველობის დონე – რაიონი. ამ დონეზე სახელმწიფოს მიერ დელეგირებული უფლებამოსილებანი ხორციელდება, ანუ რაიონი წარმოადგენს მმართველობის დეკონცენტრაციის დონეს. დეკონცენტრირებულ კომპეტენციათა კიდევ ერთ დონეს წარმოადგენს რეგიონი, რომელშიც იქმნება პრეზიდენტის რწმუნებულის ადმინისტრაცია და სადაც თავმოყრილია სამთავრობო დაწესებულებათა ტერიტორიული ორგანოები. ამ ტერიტორიულ ორგანოებს, თავის მხრივ, რაიონულ დონეზეც გააჩნიათ საკუთარი ქვედანაყოფები. მართალია, ორგანული კანონის მიხედვით ასეთი სისტემა გარდამავალ ხასიათს ატარებს და რაიონული დონის საკითხი თითქოს უნდა გარკვეულიყო 2002 წლის 15 დეკემბრამდე (ორგანული კანონის 48-ე მუხლის მე-2 პუნქტი), მაგრამ 2002 წლის 8 დეკემბერს საქართველოს პრეზიდენტის №1521 განკარგულებით მიღებული "საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის რეფორმის სახელმწიფო პროგრამით" მხოლოდ რეფორმის ძალზე ზოგადი პრინციპები იქნა განსაზღვრული, ხოლო ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის სახის განსაზღვრა გადაიდო იმავე განკარგულებით შექმნილი კომისიის მუშაობის დამთავრებამდე.

უდავოა, რომ მმართველობის დეცენტრალიზაციის უმთავრეს ბარიერს თვითმმართველობის განვითარების დღევანდელ ეტაპზე სწორედ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის ჩამოუყალიბება, მისი ე.წ. გარდამავალი ხასიათი განაპირობებს. ასეთი "გარდამავალი" სისტემისათვის ნიშანდობლივია შემდეგი პრობლემები:

ა. ქვედა დონეზე წვირელ თვითმმართველ ერთეულთა სიმრავლე

სტატისტიკური მონაცემები მოწმობენ, რომ 998 თვითმმართველი ერთეულიდან 2/3-ზე მეტში მოსახლეობის რაოდენობა არ აღემატება 3000 კაცს. სოფლების, თემებისა და დაბების ბიუჯეტების საგადასახადო და არასაგადასახადო შემოსავლები (ტრანსფერტების გარდა) ჯამში 12 მილიონ ლარზე ნაკლებია, რაც იმას ნიშნავს, რომ აღნიშნული ტიპის დასახლებებში ერთ სულ მოსახლეზე ადგილობრივი ბიუჯეტი საშუალოდ 5-6 ლარს შეადგენს. ასეთ პირობებში ეს თვითმმართველი ერთეულები ვერ ახერხებენ თავიანთი ექსკლუზიური კომპეტენციების განხორციელებას, რადგან მათი რესურსები (მცირე ტერიტორია, უაღრესად შეზღუდული ადამიანური რესურსები, ძალზე მწირი საგადასახადო ბაზა და ეკონომიკური ზრდის სუსტი პოტენციალი) არ შეესაბამება მათ კომპეტენციებს. ამასთან, საგულისხმოა, რომ მიუხედავად კანონით გათვალისწინებული შესაძლებლობისა, არ შეინიშნება მათი ნებაყოფლობითი გაერთიანების, გამსხვილების ტენდენცია, უფრო პირიქით. 2002 წელს საქართველოს პრეზიდენტის სახელზე შემოსულია ათეულობით თხოვნა ისედაც მცირე ტერიტორიული ერთეულების დანაწევრების თაობაზე, მართალია, კანონმდებლობით გათვალისწინებულია თვითმმართველობათა გაერთიანების წახალისება (ორგანული კანონის მე-8¹ მუხლის თანახმად გაერთიანების შემთხვევაში თვითმმართველ ერთეულებს გამოეყოფათ დამატებითი სუბსიდიის სახელმწიფო ბიუჯეტიდან), მაგრამ გაერთიანება ჯერჯერობით არავის მოუთხოვია.

ამრიგად, დეცენტრალიზაციის პროცესის ერთერთი უმთავრესი შემაფერხებელი მიზეზი მრავალრიცხოვანი წვირელი თვითმმართველი ერთეულების უკიდურესად შეზღუდული რესურსების არსებობაა. სახელმწიფო სტრუქტურების მხრიდან პოლიტიკური ნების არარსებობისა და უმოქმედობის გამო ეს პრობლემა კიდევ უფრო მძიმდება.

შედეგად მოსახლეობა სულ უფრო კარგავს ნდობას არჩეული წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოებისადმი, ვინაიდან ეს ორგანოები იმთავითვე განწირულნი არიან უმოქმედობის, ხოლო ხშირად მეტად არასასურველი ზედმეტი პოლიტიზაციისათვის. ასეთ დროს მოსახლეობისათვის ერთადერთი შესაძლო გამოსავალი არა თვითმმართველობის არამედ, ისევე სახელმწიფო მმართველობის ორანოების იმედად ყოფნაა. მათ არც ეს იმედი უმართლებთ, რადგან რაიონული მმართველობის ორგანოები უარს ამბობენ ადგილობრივი თვითმმართველობის კომპეტენციაში შემავალ საზოგადოებრივ მომსახურებათა განხორციელებაზე.

ბ. მართვის სისტემების ირაციონალური ხასიათი

თვითმმართველი ერთეულების დაყოფის ზემოთ ნახსენები ტენდენციის ერთ-ერთი ძირითადი მოტივაცია დაკავშირებულია ახალი საჯარო თანამდებობების შემოღებასთან და რიგ შემთხვევებში დაუსაბუთებელი პოლიტიკურ ამბიციების რეალიზაციის შანსის გაჩენასთან. ეს მოტივაცია ერთგვარად "წახალისებულა" მმართველობის სიტემის ირაციონალური ხასიათით. ამგვარი ირაციონალურობა მექანიკური მიღებულია "დემოკრატიული ცენტრალიზმის" სისტემისაგან, რომლის პირობებშიც ცხადია, შეუძლებელია თვითმმართველობისათვის დაკისრებული ფუნქციების შესრულება. ასეთი ირაციონალური ხასიათი მჟღავნდება "დემოკრატიული ცენტრალიზმიდან" შემორჩენილი მრავალარუსიანი მართვის სიტემით, რომლის დონეებს შორის არ არსებობს უფლებამოსილებათა და პასუხისმგებლობათა კონკრეტულად განსაზღვრული საზღვრები.

მართვის სისტემაში გამოყოფილია ოთხი დონე: ცენტრალური, რეგიონალური, რაიონული და ადგილობრივი და ფორმალურად დადგენილია მათი კომპეტენციები, მაგრამ როგორც წესი, თითოეული ამ დონის უფლებამოსილებაში შემავალი ყველა მოსახლეობისათვის მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილება კვლავაც მართვის იერარქიის ზემდგომი ინსტანციის მიერ მიიღება. ასე მაგალითად, თვითმმართველობის ექსკლუზიურ კომპეტენციაში შემავალი საკითხის გადასაწყვეტად თვითმმართველობის ორგანოები საუკეთესო შემთხვევაში მხოლოდ ამა თუ იმ პრობლემის იდენტიფიცირებასა და რაიონული რგოლის წინაშე საკითხის დასმას ახორციელებენ. მათ ფორმალურად გააჩნიათ საკითხის გადაწყვეტის სრული უფლება და კანონის თანახმად პასუხისმგებლებიც არიან, მაგრამ მათი შესაძლებლობანი (ფინანსური, მატერიალური, ადამიანური რესურსები) ძირითადად კვლავაც ზემდგომ ინსტანციაზე (ე.წ. რეგიონალური დონე, დარგობრივი სამინისტროების რაიონული ორგანოები) არიან დამოკიდებულნი. დეცენტრალიზაციის პროცესის უმთავრეს პრობლემად კვლავ რჩება მმართველობის სხვადასხვა დონეებს შორის კომპეტენციებისა და რესურსების ადექვატურად გამიჯვნის საკითხი.

გ. ფისკალური პრობლემები

ფისკალური პრობლემები წარმოშობილია იმ გარემოებით, რომ ფაქტიურად არ განხორციელებულა ქვეყნის საბიუჯეტო დეცენტრალიზაცია. "საბიუჯეტო სისტემის შესახებ" კანონით დადგენილია თითოეული დონის (ცენტრალური, რაიონული, ადგილობრივი) ბიუჯეტის დამოუკიდებლობა, მაგრამ პრაქტიკულად ქვედა დონის ბიუჯეტები თითქმის სრულად არიან დამოკიდებულნი ზედა დონის ბიუჯეტებზე.

დელეგირებულ კომპეტენციათა განხორციელების დაფინანსება რაიონულ დონეზე ხორციელდება ცენტრალური ბიუჯეტიდან მიღებული ტრანსფერებითა და სახელმწიფო გადასახადებიდან ადგილებზე დატოვებული წილით. რაიონს კანონის შესაბამისად გააჩნია მხოლოდ სახელმწიფოს მიერ დელეგირებული კომპეტენციები და შესაბამისად, რაიონის შემოსავლების შევსება ხდება სახელმწიფო გადასახადების ხარჯზე.

მაგრამ რაიონში შემავალი თვითმმართველი ერთეულების კომპეტენციებსა და მათ საბიუჯეტო შემოსავლებს შორის ფაქტიურად არავითარი ლოგიკური კავშირი არ არსებობს, ვინაიდან:

- ა) ადგილობრივი გადასახადებითა და მოსაკრებლებით მიღებული შემოსავლები უმნიშვნელოა (არ აღემატება თვითმმართველობათა ბიუჯეტების 8.3%-ს). თუ გავითვალისწინებთ, რომ 2004 წლიდან უქმდება ერთერთი ძირითადი ადგილობრივი გადასახადი – გადასახადი ეკონომიკური საქმიანობიდან, რომლის წილიც ადგილობრივ გადასახადებში 70%-ზე მეტს შეადგენს, ეს უმნიშვნელო შემოსავლები ვერანაირად ვერ შექმნის ბიუჯეტის დამოუკიდებლობის პირობას. გარდა ამისა, დღეისათვის მოქმედი "საბიუჯეტო სისტემისა და საბიუჯეტო უფლებამოსილებათა შესახებ" საქართველოს კანონის მიხედვით ადგილობრივი გადასახადების შემოღების უფლება რაიონის წარმომადგენლობით ორგანოს – ასოცირებულ საკრებულოსაც გააჩნია, რაც კიდევ უფრო ამცირებს თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტში ადგილობრივი შემოსავლების მნიშვნელობას;
- ბ) ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტებში სახელმწიფო გადასახადებიდან დატოვებული წილი ფორმალურად დამოკიდებულია რაიონის საკრებულოს გადაწყვეტილებაზე. რაიონის ასოცირებული საკრებულო, რომელიც რაიონში შემავალი თვითმმართველი ერთეულების გამგებლებისაგან შედგება, ფორმალურად ფლობს შესაძლებლობას რაიონის ბიუჯეტში ერთი თეთრიც არ დასტოვოს და სახელმწიფო გადასახადებიდან მიღებული შემოსავლები მთლიანად თვითმმართველ ერთეულებზე გადაანაწილოს. ყოველდღიურ პრაქტიკაში, როგორც წესი, მცირე გამონაკლისების გარდა, პირიქით ხდება – თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებში ხვდება ე.წ. "დაცული მუხლების" ანუ თვითმმართველობის მოხელეთა ხელფასების დასაფინანსებელი სახსრები,

ხოლო ადგილობრივი თვითმმართველობის ექსკლუზიურ უფლებამოსილებათა უმეტესი ნაწილი ფაქტიურად დაუფინანსებელი რჩება. რაიონის ბიუჯეტის პროექტში, რომელსაც შეიმუშავებს რაიონის გამგეობა თვითმმართველობის ექსკლუზიურ უფლებამოსილებათა დასაფინანსებლად, არავითარი სახსრები აღარ რჩება, ხოლო რაიონის საკრებულოს ფაქტიურად არ ძალუძს შეიმუშავოს ალტერნატიული პროექტი და ყოველგვარი გართულებების გარეშე (თუ რაიონის გამგეობის წინააღმდეგ რაიმე "პოლიტიკური" მოტივი არ არსებობს) ამტკიცებს ბიუჯეტს რაიონის სასარგებლოდ.

ამრიგად, საფინანსო დეცენტრალიზაცია პრაქტიკაში არ არსებობს და საბიუჯეტო უფლებამოსილებანი სინამდვილეში გამიჯნული სულაც არ არის.

2.2. ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული რეფორმის აუცილებლობა

როდესაც საუბარია საქართველოში ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული რეფორმის აუცილებლობაზე, უნდა გვახსოვდეს, რომ ცვლილებების აუცილებლობას განაპირობებს არა მხოლოდ სახელმწიფოს დემოკრატიული იმიჯის გაზრდის სურვილი და/ან პოლიტიკური კონიუქტურა, არამედ ის სინდრომებიც, რასაც სახელმწიფო ყოველდღიურად აწყდება მართვის განხორციელების პროცესში. დღეისათვის მოქმედი სისტემა, უპირველეს ყოვლისა, თვით ცენტრალური და ადგილობრივ ხელისუფლებათა ნორმალურ საქმიანობას უშლის ხელს და, ნებით თუ უნებლიედ, უზიძვებს ამ უკანასკნელთ, მოახდინონ მთელი რიგი კანონდარღვევები, რათა მიაღწიონ მათადმი დაქვემდებარებული სტრუქტურების ელემენტარული ხარისხით ფუნქციონირებას.

სიტუაციას ართულებს ის გარემოებაც, რომ ძნლდება არსებული სისტემის შეცვლის მცდელობებიც. სახელმწიფო მშენებლობის დღევანდელ ეტაპზე საბჭოური პერიოდიდან მემკვიდრეობით მიღებული ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობა სერიოზულ პრობლემებს წარმოშობს და შეუთავსებელია ქვეყნის მმართველობის სისტემის შემდგომ რეფორმირებასთან. ეს პრობლემებია:

ა. ტერიტორიული მოწყობის მრავალსაფეხურიანობა და მისი "ვერტიკალური" ხასიათი

ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობას გააჩნია მრავალსაფეხურიანი სტრუქტურა – სოფელი (თემი, დაბა, ქალაქი) – რაიონი – რეგიონი (ავტონომიური რესპუბლიკა, აგრეთვე იურიდიულად გაუფორმებელი, მაგრამ ფაქტიურად არსებული მხარე). ამასთან, ადგილობრივი თვითმმართველობა არსებობს მხოლოდ ქვედა დონის (სოფელი, თემი, დაბა, ქალაქი) ადმინისტრაციულ ერთეულებში, რომლებიც ("დამოუკიდებელი" ქალაქების გამოკლებით) ტერიტორიულად გაერთიანებულნი არიან რაიონებად. თავის მხრივ რაიონები ერთიანდებიან რეგიონებად, ამასთან როგორც რაიონულ, ასევე რეგიონალურ დონეზე (აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის გარდა) ხორციელდება სახელმწიფო მმართველობა.

ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის ამგვარი სტრუქტურა, რაც საბჭოური "დემოკრატიული ცენტრალიზმის" პერიოდიდან მემკვიდრეობით არის მიღებული, განაპირობებს სერიოზულ ინსტიტუციონალურ პრობლემებს, კერძოდ:

ა) მმართველობის სისტემის 4 დონიანი (ადგილობრივი თვითმმართველობის, რაიონული ადგილობრივი მმართველობის, რეგიონალური მმართველობის და ცენტრალური მმართველობის დონეები) ირაციონალური სტრუქტურის არსებობას.

ამგვარი სტრუქტურის პირობებში მმართველობის სხვადასხვა დონეებს შორის შენარჩუნებულია "ვერტიკალური" იერარქია, რეალურად ვერ ხერხდება უფლებამოსილებათა "ჰორიზონტალური" გადანაწილება, რაც დღევანდელ ეტაპზე მმართველობის სისტემის რეფორმირების (მისი დეცენტრალიზაციისა და დეკონცენტრაციის) უმთავრეს ბარიერს წარმოადგენს;

ბ) საბიუჯეტო სისტემის ირაციონალურ მოწყობას, რომლის პირობებშიც ცენტრალური ბიუჯეტის რესურსები უნდა გადანაწილდეს მმართველობის სამ იერარქიულ დონესა და ადგილობრივ თვითმმართველობას შორის. ამასთან, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების (გარდა იმ ქალაქებისა, რომლებიც არ შედიან რაიონის შემადგენლობაში) ბიუჯეტებისათვის საერთო-სახელმწიფო გადასახადებიდან ანარიცხების ნორმატივები განისაზღვრება არა კანონმდებლობით ფიქსირებული ნორმატივებით ან თუნდაც ცენტრალური ხელისუფლების, არამედ რაიონული დონის მიერ, რის გამოც თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტები ფინანსურად მთლიანად დამოკიდებულნი ხდებიან რაიონულ მმართველობაზე.

ბ. მცირე ზომის ერთეულთა განსაკუთრებული სიმრავლე ქვედა საფეხურზე

ასეთი წვრილი ერთეულების არსებობა ართულებს და ხელს უშლის ადგილობრივი თვითმმართველობის შემდგომ განვითარებას, რადგან:

ა) იქმნება სერიოზული დისბალანსი ადგილობრივი თვითმმართველობის რესურსებსა და კანონით განსაზღვრულ მათ ექსკლუზიურ უფლებამოსილებათა შორის.

ასეთ თვითმმართველ ერთეულებს მცირე ტერიტორიის, ადამიანური, ეკონომიკურ-საგადასახადო ბაზის, ქონებრივი და საფინანსო რესურსების სიმწირის გამო არ შეუძლიათ იტვირთონ ადგილობრივი თვითმმართველობის კომპეტენციაში შემავალ საზოგადოებრივ მომსახურებათა სრულად განხორციელება.

ბ) მმართველობის შუალედური რგოლების გარეშე რთული ხდება რესურსების გადაანაწილება თვითმმართველ ერთეულებს შორის.

წვრილ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულთა განსაკუთრებული სიმრავლე ხელს უშლის ცენტრალურ ხელისუფლებას მათ შორის ადექვატურად გადაანაწილოს საერთო-სახელმწიფო რესურსები, რაც განაპირობებს მმართველობის რაიონული დონის არსებობის საჭიროებას, სადაც თავს იყრის გადასანაწილებელი რესურსები. მაგრამ, ეს თავის მხრივ ადგილობრივი თვითმმართველობას ხდის დამოკიდებულს რაიონულ მმართველობაზე, რაც მნიშვნელოვნად ზღუდავს ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარების პერსპექტივებს.

3. ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული რეფორმის მიზნები

3.1. რეფორმის იდეოლოგია

როდესაც ქვეყნის ოპტიმალური ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული სისტემის ფორმირებაზე ვსაუბრობთ, უნდა გავითვალისწინოთ ჯერ ერთი – არსებული ტრადიციების როლი, ხოლო მეორე – უნდა ამოვიღოთ არსებული რეალობიდან და იმ მოთხოვნების შესაბამისად ვიმოქმედოთ, რომლებსაც მართვის თანამედროვე სტანდარტები გვიყენებენ.

მიუხედავად ჯერ რუსეთის იმპერიის, ხოლო შემდეგ საბჭოთა კავშირის პერიოდში არსებული ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფისა, საზოგადოების უდიდესი ნაწილი პიროვნების იდენტიფიკაციის ერთერთ კრიტერიუმად ამ უკანასკნელის კუთხოვრივ კუთვნილებას მიიჩნევს. საქართველოს მოქალაქეთა მიჩნევას გარკვეული მხარის (ქართლი, კახეთი, იმერეთი, სამეგრელო, მესხეთი და ა.შ.) წარმომადგენლად უფრო ძლიერი ფესვები გააჩნია, ვიდრე გერმანელისათვის (პრუსიელი, ბავარიელი) ან ფრანგისათვის (ბურგუნდიელი, პროვანსელი). ეს ტრადიცია უფრო ძლიერია, ვიდრე მოქალაქეთა მიკუთვნება ბოლო 70-წლიანი მმართველობის პერიოდში არსებული რაიონისადმი.

რაც შეეხება პრაგმატულ მიდგომას, აქ, უპირველეს ყოვლისა, გათვალისწინებული უნდა იქნეს იმ ფუნქციების შესასრულებლად საჭირო რესურსები, რომელთა განხორციელებაც დღესაც და განსაკუთრებით მომავალშიც ადგილობრივი ხელისუფლების პრეროგატივა უნდა იყოს.

აქედან გამომდინარე, საჭიროა ადგილობრივი თვითმმართველობის ტერიტორიული საფუძვლები იმგვარად განისაზღვროს, რომ მაქსიმალურად უზრუნველყოფილი იქნას:

ა) ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების რეალური დამოუკიდებლობა ადგილობრივი საკითხების გადაწყვეტისას;

ბ) ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ ადგილობრივ საზოგადოებრივ მომსახურებათა განხორციელება ადგილობრივი რესურსებით.

"ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ევროპის ქარტიის მე-9 მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად "ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ფინანსური სახსრები უნდა შეესაბამებოდეს მათთვის კონსტიტუციით ან კანონით მინიჭებულ უფლებამოსილებებს." ევროპის საბჭოს მიერ 1983 წელს მომზადებულ მასალაში, რომელიც შეეხება ევროპაში ადგილობრივი და რეგიონალური ხელისუფლების რეფორმის შეფასებას, აღნიშნულია, რომ: "თვითმმართველობის ერთეულის ზომა პროპორციული უნდა იყოს იმ მომსახურებისა, რომელსაც მისგან ელიან და უნდა შეესაბამებოდეს მოსახლეობის მოთხოვნებს და მთავრობის შეხედულებას მოსახლეობის მომსახურებაზე". ევროპის წამყვან სახელმწიფოებში ჯერ კიდევ 60-70 წლებში ჩატარდა რეფორმა თვითმმართველი ერთეულების გამსხვილების მიზნით. შემუშავდა მოსახლეობის რაოდენობის მინიმალური სტანდარტი პირველ დონეზე თვითმმართველი ერთეულის არსებობისათვის. ცხადია, ეს სტანდარტი სხვადასხვა ქვეყნებისათვის სხვადასხვაგვარია და მერყეობს 8 ათასიდან 80 ათასის ფარგლებში.

შედარებისათვის, საქართველოში არსებულ თვითმმართველი ერთეულთაგან (სოფელი, თემი, დაბა, ქალაქი) 2/3-ზე მეტში (68.1%) მოსახლეობის რიცხვი 3000-ზე, ხოლო ამომრჩეველთა რაოდენობა 2000-ზე ნაკლებია. მოსახლეობის საშუალო რაოდენობა თვითმმართველ ერთეულებში 4500 მცხოვრებს შეადგენს, თუმცა სახეზე მყოფი მოსახლეობის რიცხვი გაცილებით მცირეა. ადმინისტრაციულ ერთეულთა თითქმის 50%-ში სახეზე მყოფი მოსახლეობა 2000 სულზე ნაკლებია. მოსახლეობის რაოდენობა, ცხადია არის მხოლოდ ერთ-ერთი კრიტერიუმი, რომელიც საგადასახადო ბაზასთან ერთად უნდა იქნეს გამოყენებული თვითმმართველობის ოპტიმალური დონის განსაზღვრის საფუძვლად.

რა თქმა უნდა, ადმინისტრაციულ ერთეულთა გამსხვილება ურთიერთშერწყმის გზით თვითმიზანი არ არის. ამ შემთხვევაში უნდა გავითვალისწინოთ ისიც, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქციათა განხორციელებისათვის საჭირო რესურსების მობილიზებას თვით ეკონომიურად განვითარებული ქვეყნების წვრილი მუნიციპალიტეტებიც ვერ ახერხებენ. მით უმეტეს ეს პრობლემა იქნება საქართველოში, სადაც თვითმმართველობებისათვის მნიშვნელოვანი უფლებების გადაცემა შეზღუდული ეკონომიკური პოტენციალის პირობებში ხდება.

დანამდვილებით შეიძლება ითქვას, რომ აღნიშნული უფლებებისა და ვალდებულებების რეალიზებას მცირე მუნიციპალიტეტები ვერ მოახერხებენ იმ შემთხვევაშიც კი, თუ სახელმწიფომ მათ გადასცა ორგანული კანონით განსაზღვრული უფლებამოსილებათა განხორციელებისათვის აუცილებელი რესურსები.

აღნიშნულის საილუსტრაციოდ გამოდგება ის მაგალითი, რომ ბევრი მცირე მუნიციპალიტეტი საკუთარი ბიუჯეტით არა თუ საზოგადოებრივი მომსახურების სფეროში გარკვეული პროგრამების დაფინანსებას, არამედ საკუთარი ადმინისტრაციის მინიმალური სახელფასო ფონდის დაფარვასაც ვერ ახერხებს.

ამავე დროს გასთვალისწინებელია თვითმმართველობათა სტრუქტურებში დასაქმებულ საჯარო მოხელეთა კვალიფიკაციის დაბალი დონეც. ათასზე მეტი თვითმმართველი ერთეულის დაკომპლექტება ფართო უფლებამოსილებათა განხორციელებისათვის საჭირო მაღალკვალიფიციური მოხელეებთა ქვეყნისათვის საკმაოდ დიდი ხნის მანძილზე გადაულახავ სიძნელე იქნება.

ყოველივე ზემოთქმულიდან თავისთავად მივიღვართ დასკვნამდე, რომ საზოგადოებისათვის მაღალკვალიფიციური მომსახურების გასაწევად აუცილებელია მართვის სისტემის გამარტივება და ადგილობრივი ხელისუფლების მატერიალური და ადამიანური რესურსების მაქსიმალური კონცენტრაცია.

3.2. რეფორმის მიზნები

ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული რეფორმის მიზნები უნდა იყოს:

1) მმართველობის სისტემის შემდგომი რეფორმირებისათვის, კერძოდ - მმართველობის ოთხდონიანი სისტემის გამარტივებისათვის სათანადო საფუძვლების შექმნა.

აუცილებელია შეიცვალოს თვით მენტალობა აღნიშნული საკითხის დასმისას. ეს შეეხება როგორც ცენტრსა და ადგილობრივ ხელისუფლებებს შორის ურთიერთობის ძველი – დაქვემდებარებული ურთიერთობების მოშლას, ისე იმ ჭეშმარიტების გათავისებას, რომ მმართველობის 4 დონის არსებობა საქართველოს მასშტაბის მქონე ქვეყნებში თვით მართვის პროცესში წარმოშობს მთელ რიგ სიძნელეებს. ამასთან მრავალსაფეხურიანი სისტემა, ფუნქციათა ურთიერთგაუმჯობესების პირობებში, პოტენციური კონფლიქტების საკმაოდ დიდ საფრთხეს შეიცავს.

2) ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარებისათვის შესაბამისი საფუძვლების შექმნა.

ამ მიზნის განხორციელება გულისხმობს მრავალრიცხოვანი, წვრილი თვითმმართველი ერთეულების გაერთიანება-გამსხვილებას, რათა უზრუნველყოფილი იქნას თვითმმართველობის უფლებამოსილებათა შესაბამისობა მათ ხელთ არსებულ რესურსებთან.

აუცილებელია მოხდეს საბჭოური მართვის სისტემიდან დემოკრატიულზე გადასვლა. აღნიშნული გულისხმობს არა მარტო ადმინისტრაციულ ერთეულთა რაოდენობის, სიდიდისა თუ საზღვრების შეცვლას, არამედ თვითმმართველობებისათვის მინიჭებული ფუნქციების რეალისტურობას და ამავე დროს ამ ფუნქციათა განხორციელებისათვის აუცილებელი რესურსებით უზრუნველყოფას. ეს კი, თავის მხრივ, მრავალრიცხოვანი და სუსტი ეკონომიკური პოტენციალის მქონე ადმინისტრაციულ ერთეულთა რესურსების გაერთიანების საკითხს წარმოშობს.

3) ქვეყნის რაციონალური საბიუჯეტო მოწყობისათვის შესაბამისი საფუძვლების ჩამოყალიბება.

ამ მიზნის მისაღწევად ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული რეფორმა უნდა ქმნიდეს საერთო-სახელმწიფო რესურსების ტერიტორიულ-ერთეულთა შორის ადეკვატურად და მარტივი პროცედურების მეშვეობით გადანაწილების, აგრეთვე ტერიტორიული ერთეულების ადგილობრივი შემოსავლების ზრდის პირობებს.

დღეისათვის საკმაოდ მწვავედ დგას ადგილობრივი თვითმმართველობების ქონების, საკუთარი შემოსავლების, ცენტრთან იურიდიული და ფინანსური ურთიერთობების მექანიზმების ჩამოყალიბებას საკითხი.

მიუხედავად იმისა, რომ "ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ" საქართველოს ორგანულ კანონში შესული ცვლილებების შედეგად უფრო გაფართოვდა თვითმმართველობებისათვის გადაცემული უფლებები, მაგრამ ამას არ მოყოლია ცენტრალური ხელისუფლების მიერ შესაბამისი რესურსების გადაცემა ადგილობრივი თვითმმართველობებისათვის. ადგილობრივი (მუნიციპალური) ქონების არარსებობა, ადგილობრივ ბიუჯეტებში საკუთარი შემოსავლების დაბალი ხვედრითი წილი და ცენტრალური ხელისუფლების ტრანსფერტებზე დამოკიდებულება ფაქტიურად არარად აქცევს თვითმმართველობათა გაზრდილ უფლებებს და ხშირად არაფორმალური (უკანონო) ურთიერთობებით გზით რეგულირდება.

4) რეფორმირებული ადმინისტრაციული-ტერიტორიული დაყოფისა და სახელმწიფო ტერიტორიულ მოწყობის მოსალოდნელი მოდელის თავსებადობის უზრუნველყოფა.

ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული რეფორმა უკავშირდება, მაგრამ განვითარების დღევანდელ ეტაპზე არ გულისხმობს სახელმწიფო ტერიტორიული მოწყობის საკითხის კონსტიტუციურ გადაწყვეტის აუცილებლობას.

გამომდინარე, განვითარების დღევანდელ ეტაპზე აუცილებლად განსახორციელებელი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული რეფორმა არ უნდა უქმნიდეს წინააღმდეგობებს სახელმწიფო ტერიტორიული მოწყობის სამომავლო მოდელს, რომლის შერჩევაც დამოკიდებულია საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე სახელმწიფოს იურისდიქციის სრულად აღდგენაზე. ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობა უნდა შეესაბამებოდეს საქართველოში პოლიტიკური ავტონომიების არსებობას და ითვალისწინებდეს სამომავლოდ ქვეყანაში სხვა ტერიტორიული ერთეულების (მხარეების, ოლქების თუ რეგიონების) იურიდიულ გაფორმებას.

ამავე დროს აუცილებლად უნდა აღინიშნოს, რომ როგორც არ უნდა განვითარდეს საქართველოში ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული რეფორმის პროცესი და როგორადაც არ უნდა ჩამოყალიბდეს ქვეყნის პოლიტიკური მოწყობა, ერთი რამ ცხადი ხდება - ადგილობრივი (პირველი) დონის უფლებების ზრდა ყველა შემთხვევაში უნდა განხორციელდეს.

4. მოსაზრებები ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ მოწყობასთან დაკავშირებით

მიუხედავად იმისა, რომ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის საკითხი პოლიტიკური სპეკულაციის საგანია და ძალზე ხშირად მხოლოდ არჩევნების პერიოდში იჩენს თავს, არ შეიძლება ითქვას, რომ ქვეყნის დამოუკიდებლობის პერიოდში არავითარი საზოგადოებრივი პოლემიკა არ მიმდინარეობდა. როგორც ადგილობრივი თვითმმართველობის, ისე ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის შესახებ მრავალი საყურადღებო მოსაზრება თუ კონცეფცია იქნა წამოყენებული, როგორც აკადემიური, ისე საზოგადოებრივი წრეების მხრიდან.

ბოლო ხანებში აღნიშნული პრობლემა კვლავ აქტუალური გახდა. ასეთ აქტივიზაციას, გარდა მოახლოებული საპარლამენტო არჩევნებისა, ხელს ევროპის საბჭოს წინაშე საქართველოს მიერ ნაკისრი ვალდებულებებიც უწყობს ხელს, რომელთა შეუსრულებლობის გამო ევროპის საბჭო უკვე აშკარად აცხადებს თავის შემფოთებას.

გაზიარებული დისკუსია ხელისუფლებასა და პოლიტიკურ წრეებში ძირითადად თვითმმართველობათა (მუნიციპალიტეტთა) უფლებების ზრდას და მათთვის შესაბამისი ეკონომიკური ბერკეტების (მუნიციპალური ქონება, ადგილობრივი ბიუჯეტების ზრდა) გადაცემას შეეხება, მაგრამ აქვე გაისმის ხმები ზოგადად ქვეყნის შემდგომი პოლიტიკური და ადმინისტრაციული მოწყობის შესახებ.

ამ მხრივ ცალკეული აქტივობები აქვს განხორციელებული როგორც საკანონმდებლო, ისე აღმასრულებელ ხელისუფლებას.

4.1. საპარლამენტო ფრაქციათა მოსაზრებები

არც საქართველოს პარლამენტში და არც პოლიტიკურ პარტიათა უმეტესობაში აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით ერთიანი კონცეფცია, ან თუნდაც მიდგომა, არ არსებობს. საკითხი ცალკეული კანონპროექტების განხილვისას წამოიჭრება და საერთო ხედვის ქონის მაგალითად ვერ გამოდგება. ასეთი კამათი ხშირად მეტად პოლიტიზირებულია ან მერკანტილურ ხასიათს ატარებს. მოვლენათა ანალოგიურ განვითარებას ჰქონდა ადგილი 2001 წლის აგვისტოში "ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ" საქართველოს ორგანულ კანონში შესატანი ცვლილებების განხილვის პროცესში. შედეგად წარმოიშვა კონკრეტული მოსაზრებები, რომელთა განხილვაც გვიჩვენებს აღნიშნული პრობლემებისდმი სხადასხვა პოლიტიკური ძალების დამოკიდებულებას.

მიუხედავად იმისა, რომ პოლიტიკურ ორგანიზაციათა დიდი ნაწილი ფორმალურად აფიქსირებს თავის დაინტერესებას თვითმმართველობის სისტემის განვითარების საკითხების მიმართ, კონკრეტული წინადადებები, მით უმეტეს კანონპროექტის სახით, თვითმმართველობის მოდელთან დაკავშირებით მხოლოდ რამოდენიმე ფრაქციას გააჩნია. პოლიტიკურ ორგანიზაციათა უმრავლესობის ყურადღება ძირითადად გადატანილია რაიონის გამგებლებისა და ქალაქის მერების არჩევითობის და წარმომადგენლობითი ორგანოს არჩევნების წესზე.

ა. ფრაქცია "მოქალაქეთა კავშირის" კანონპროექტი

2002 წლის მარტში ფრაქცია მოქალაქეთა კავშირის მიერ პარლამენტში საკანონმდებლო ინიციატივით შეტანილი იქნა კანონპროექტი "ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ". ეს კანონპროექტი ითვალისწინებდა არა ცვლილებების შეტანას, არამედ არსებული კანონის მთლიანად გაუქმებას.

უმთავრესი, რითაც ეს კანონპროექტი განსხვავდება არსებული კანონისგან, მდგომარეობს იმაში, რომ კანონპროექტით რაიონული დონეც განიხილება, როგორც თვითმმართველობის დონე. ამ კანონპროექტით ცვლილება ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ დაყოფაში გათვალისწინებული არ იყო და იგი ინარჩუნებდა არსებულ დაყოფას.

კანონპროექტის თანახმად უნდა ჩამოყალიბებულიყო ორდონიანი თვითმმართველობა. პირველ დონედ განიხილებოდა სოფლის, თემის, დაბის და რაიონში შემავალი ქალაქის თვითმმართველობები, ხოლო მეორე დონედ – რაიონის და ქალაქის, რომელიც არ შედის რაიონის შემადგენლობაში, თვითმმართველობის ორგანოები.

პირველ დონეზე ორგანოების შექმნის წესში არსებული კანონისგან რაიმე განსხვავებული ფორმა შემოთავაზებული არ ყოფილა. ამ კანონპროექტის თანახმად პირველ დონეზე წარმომადგენლობითი ორგანოები უნდა არჩეულიყო მაჟორიტარული სისტემის საფუძველზე, 4 წლის ვადით, პირდაპირი კენჭისყრით. წარმომადგენლობითი ორგანო თავის შემადგენლობიდან ირჩევდა თავმჯდომარეს, რომელიც იმავდროულად ხდებოდა აღმასრულებელი ორგანოს ხელმძღვანელი – გამგებელი.

ქალაქებში, სადაც ამომრჩეველთა რაოდენობა 5000-ზე მეტია, კანონპროექტით, არსებული კანონის მსგავსად, გათვალისწინებული იყო გამგებლის პირდაპირი კენჭისყრით არჩევა.

ძირითადი განსხვავება არსებულ კანონთან მიმართებაში, როგორც აღვნიშნეთ, შეეხებოდა თვითმმართველობის მეორე დონეს.

ქალაქებში, რომლებიც არ შედიან რაიონის შემადგენლობაში, არსებული კანონის მსგავსად, გათვალისწინებული იყო მაჟორიტარული სისტემის საფუძველზე საკრებულოს არჩევა. ამასთან კანონპროექტით გათვალისწინებული იყო ამ ქალაქებში მერების პირდაპირი კენჭისყრით არჩევა რაიმე გამონაკლისის დაშვების გარეშე (არსებული კანონით ამ ქალაქის მერები, გარდა ქ. ფოთის მერისა, ირჩევა პირდაპირი კენჭისყრით. ქ. ფოთში გათვალისწინებულია მერის დანიშვნა პრეზიდენტის მიერ საკრებულოს შემადგენლობიდან).

რაიონულ დონეზე კანონპროექტი ითვალისწინებდა რაიონის საკრებულოს არჩევას პირდაპირი კენჭისყრით მაჟორიტარული სისტემის საფუძველზე. რაც შეეხება რაიონის გამგებელს, კანონპროექტით იგი უნდა არჩეულიყო საკრებულოს მიერ თავის შემადგენლობიდან საკრებულოს წევრთა სითით შემადგენლობის უმრავლესობით.

სხვა მხრივ ფრაქცია "მოქალაქეთა კავშირის" შემოთავაზებული კანონპროექტი მოქმედ კანონმდებლობისაგან სხვა პრინციპულ განსხვავებას არ ითვალისწინებდა.

ბ. ფრაქცია "ტრადიციონალისტის" კანონპროექტი

ეს კანონპროექტი ფრაქცია "ტრადიციონალისტების" მიერ გამოტანილი იქნა განსახილველად 2001 წლის ივნისში. პროექტი ითვალისწინებდა არსებული ადგილობრივი თვითმმართველობის და ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფის პრინციპულ ცვლილებებს.

კანონპროექტით, თვითმმართველობის პირველ დონედ ცხადდებოდა დასახლებული პუნქტები: სოფელი, დაბა, ქალაქი. თუმცა ამ პროექტით მაღალმთიან რეგიონებისათვის გათვალისწინებული იყო სათემო თვითმმართველობის შენარჩუნებაც. თვითმმართველობის პირველ დონეზე ირჩეოდა წარმომადგენლობითი ორგანო – საკრებულო მაჟორიტარული პრინციპით, ხოლო ქალაქებში, რომლებიც არ შედიან რაიონის შემადგენლობაში – პროპორციული სისტემით. საკრებულო თავის შემადგენლობიდან ირჩევდა საკრებულოს თავმჯდომარეს და გამგებელს.

რაიონულ დონეზე წარმომადგენლობითი ორგანო არ იქმნებოდა. პრაქტიკულად, კანონპროექტი მიმართული იყო რაიონული დონის გაუქმებისაკენ. ამასთან, კანონპროექტი ითვალისწინებდა საოლქო თვითმმართველობათა შექმნას. ოლქი კანონპროექტით განისაზღვრებოდა, როგორც ადმინისტრაციულ-გეოგრაფიული, "ერთიანი ისტორიულ-ეთნოგრაფიული, ეკონომიკური და სოციალური ერთეული" და იგი ძირითადად ემთხვეოდა დღეს არსებულ პრეზიდენტის რწმუნებულის უფლებამოსილების ტერიტორიულ ფარგლებს და მოიცავდა რამოდენიმე რაიონს. კანონპროექტით ოლქის დონეზე გათვალისწინებული იყო წარმომადგენლობითი ორგანოს - საოლქო საბჭოს არჩევა. აღმასრულებელ ორგანოს მეთაურს – ოლქის გუბერნატორს, კანონპროექტის თანახმად ირჩევდა ოლქის საბჭო და დასამტკიცებლად წარუდგენდა საქართველოს პრეზიდენტს.

რაიონულ დონეზე, კანონპროექტით გათვალისწინებული იყო დროებით მხოლოდ გამგებლის ინსტიტუტის შენარჩუნება, რომელსაც თანამდებობაზე დანიშნავდა ოლქის გუბერნატორი.

ეს პროექტი იხილებოდა პარლამენტში 2001 წლის პირველ ნახევარში, მაგრამ შემდეგ თავად ფრაქციის მოთხოვნით მისი განხილვა გადადებული იქნა სახელმწიფო ტერიტორიული მოწყობის საკითხის გადაწყვეტამდე.

გ. ფრაქცია "ალიანსი -- ახალი საქართველოს" წინადადებები

მიმდინარე წლის მარტს ფრაქცია "ალიანსი – ახალი საქართველო"-ს მიერ განსახილველად წარმოდგენილი იყო პრინციპები თვითმმართველობის რეფორმირების შესახებ. ამ წინადადებებს კანონპროექტის ფორმა არ მიუღია.

წინადადებები შეეხებოდა პირველი დონის თვითმმართველობის ორგანოების ფორმირების წესის შეცვლას. ამ წინადადებებით გათვალისწინებული იყო სოფლის, დაბის და ქალაქის საკრებულოთა არჩევა მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემის საფუძველზე და ასევე მაჟორიტარული წესით ამ ერთეულების გამგებლების არჩევა პირდაპირი კენჭისყრით. ასეთი წესით არჩეული გამგებნელი უნდა გამხდარიყო შესაბამისი საკრებულოს თავმჯდომარე. წარმოდგენილი წინადადებების უმთავრესი არსი შეეხებოდა ცვლილებს თემების თვითმმართველობის ფორმირების წესში. მათი წინადადებებით უნდა მოხდეს თვითმმართველი ერთეულების გაერთიანება ე.წ. მუნიციპალიტეტებში,

რომლის წარმომადგენლობითი ორგანო უნდა შექმნილიყო ამ მუნიციპალიტეტში გაერთიანებული საკრებულოების წევრებისაგან.

წარმოდგენილი წინადადებებით მუნიციპალიზაციის (თვითმმართველობების გაერთიანების) პროცესი უნდა დაწყებულიყო 2002 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების შემდეგ. 2004 წლის 1 იანვრამდე პირველი დონის თვითმმართველობებს ენიჭებოდათ უფლება წარმოადგინონ წინადადებები სხვა ერთეულებთან მუნიციპალიტეტში გაერთიანების შესახებ. ხოლო ამ ვადის გასვლის შემდეგ თვითმმართველი ერთეულების მუნიციპალიტეტებში გაერთიანება უნდა განხორციელებულიყო მათი სურვილის გათვალისწინების გარეშე. აქვე იყო მითითებული, რომ თვითმმართველი ერთეულები მუნიციპალიტეტში შეიძლება გაერთიანებულიყვნენ მხოლოდ ერთი რაიონის ფარგლებში. ასეთი სახის მუნიციპალიტეტების ჩამოყალიბებით, 2004 წლიდან ნაკარაუდები იყო რაიონული დონის გაუქმება.

ამ წინადადებებს კანონპროექტის სახე არ მიუღია და ცხადია, არც მისი საფუძვლიანი განხილვა არ ყოფილა პარლამენტის სხდომაზე.

დ. სხვა ფრაქციათა წინადადებები

ზემო აღნიშნულის გარდა სხვა საპარლამენტო ფრაქციებს თუ პოლიტიკურ ორგანიზაციებს წერილობითი სახით რაიმე მოსაზრებები არ გამოუხატავთ. მაგრამ, კანონპროექტების განხილვების და საჯარო გამოსვლებით შესაძლებელია განხილული იქნეს ფრაქცია "აღორძინებისა" და ფრაქცია "ახალი მემარჯვენების" განსხვავებული მოსაზრებები. მათ მიერ შემოთავაზებული იქნა ერთდონიანი თვითმმართველობის მოდელი. თვითმმართველობის ორგანოები უნდა შექმნილიყო მხოლოდ რაიონის დონეზე. წარმომადგენლობითი ორგანო უნდა არჩეულიყო პროპორციული სისტემის საფუძველზე, რომელიც თავის შემადგენლობიდან აირჩევდა რაიონის გამგებელს, ასევე იყო მოსაზრება, რომ რაიონის გამგებელი არჩეულიყო პირდაპირი კენჭისყრით. რაც შეეხება რაიონში შემავალ სოფლებს, თემებს, დაბებსა და ქალაქებს, ამ ერთეულებთან მიმართებით წამოყენებული იყო ორი ვარიანტი:

- 1) სოფლის, თემის, დაბის, ქალაქის მამასახლისი არჩეული ყოფილიყო პირდაპირი კენჭისყრით
- 2) სოფლის, თემის, დაბის, ქალაქის მამასახლისი დაენიშნა რაიონის გამგებელს საკრებულოსთან შეთანხმებით.

ორივე ამ შემთხვევაში სოფლის, თემის, დაბის, ქალაქის დონეზე წარმომადგენლობითი ორგანოს არჩევა არ იყო გათვალისწინებული.

4.2. "საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის რეფორმის" სახელმწიფო პროგრამა

ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის პრობლემასთან პრაქტიკული შეხება აღმასრულებელ ხელისუფლებას უხდება. ვგულისხმობთ არა იმას, რომ აღმასრულებელი ხელისუფლება პარლამენტზე მეტადაა დაინტერესებული პრობლემების მოგვარებით, არამედ იმ გარემოებას, რომ სწორედ იგი მართავს რეგიონებთან და მუნიციპალიტეტებთან ურთიერთობის პროცესს და იძულებული ხდება, რეაგირება მოახდინოს ქვეყნის შიგნით თუ გარეთ წამიჭრილ პრეტენზიებზე. აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობისას, ისევე როგორც პარლამენტის შემთხვევაში, სახეზეა პრობლემისადმი ერთიანი მიდგომის არარსებობა. რეფორმების კურსი ხშირად იცვლება პოლიტიკური მოსაზრებებიდან გამომდინარე და ზოგჯერ ურთიერთსაპირისპირო ხასიათს ატარებს. ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოების პირველი არჩევნების (1998 წ.) შემდეგ ცენტრალური ხელისუფლებისათვის ნათელი გახდა თვითმმართველობის შემდგომი განვითარებისათვის არსებული ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის რეფორმირების აუცილებლობა. მაგრამ ამ აუცილებლობის აღიარებასთან ერთად გასათვალისწინებელი იყო რეფორმის ფორსირებულად ჩატარების მიზანშეუწონლობაც. შესაბამისად, ცენტრალური ხელისუფლების მიერ არჩეული იქნა ფრთხილი პოზიცია. მხოლოდ 2000 წელს გაჩდა პირველი მინიშნება ოფიციალურ დოკუმენტებში ამ რეფორმის ჩატარებისა და რეფორმის ზოგადი მიმართულების შესახებ. კერძოდ, 2000 წლის 13 მარტს საქართველოს პრეზიდენტის მიერ №94 ბრძანებულებით დატკიცდა "საქართველოს მუნიციპალური განვითარების მეორე ეტაპის სახელმწიფო პროგრამა". ეს პროგრამა განსაზღვრავს სახელმწიფო მმართველობის დეცენტრალიზაციისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარების ინსტიტუციონალური, სოციალურ-ეკონომიკური და საინფორმაციო უზრუნველყოფის სახელმწიფო პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს მოკლე (2000-2001) და საშუალო (2005 წლამდე) პერიოდისთვის.

სახელმწიფო პროგრამის მე-2 თავში, რომელიც ეხება ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარების სამართლებრივი მხარდაჭერის საკითხებს ცალკე პუნქტად არის გამოყოფილი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული რეფორმა და აღნიშნულია, რომ ეს რეფორმა მიზნად უნდა ისახავდეს "ტერიტორიული სახელმწიფო მოწყობის განსაზღვრამდე ქალაქების, რომლებიც არ შედიან რაიონის შემადგენლობაში და მაღალმთიანი რეგიონების სპეციფიკის გათვალისწინებით წვრილი თვითმმართველი ერთეულების (სოფელი, თემი, დაბა, ქალაქი) გაერთიანება-გამსხვილებას, შესაბამისად ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების ტერიტორიული კრიტერიუმების დადგენას; საქართველოს კონსტიტუციური კანონით ქვეყნის ტერიტორიული სახელმწიფოებრივი მოწყობის განსაზღვრის შემდგომ – ერთდონიან ადგილობრივ თვითმმართველობას."

პრეზიდენტის ბრძანებულებით ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის რეფორმის დეკლარირებამ სტიმული მისცა პოლიტიკურ წრეებში ამ რეფორმის შესახებ მსჯელობის დაწყებას. ეს პროცესი განსაკუთრებით ინტენსიური გახდა 2001-2002 წლებში, როდესაც დღის წესრიგში დადგა "ადგილობრივ თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ" საქართველოს ორგანულ კანონში ცვლილებების შეტანის საკითხი. საპარლამენტო ფრაქციათა მიერ წარმოდგენილი იქნა სხვადასხვა ვარიანტები როგორც ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის რეფორმირების, ისე თვითმმართველობის მოდელის შესახებ. მაგრამ მათ შორის პრინციპულმა შეუთანხმებლობამ შეუძლებელი გახდა რეფორმის დაწყება.

მიუხედავად ამისა, გარკვეული ძვრები კანონშემოქმედებით დონეზე მაინც აღინიშნა. "ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ" საქართველოს ორგანულ კანონში ჩაიღო თვითმმართველი ერთეულების გაერთიანების წახალისების მექანიზმი (მუხლი 8¹) და განისაზღვრა, რომ 2002 წლის 15 დეკემბრამდე მიღებული უნდა ყოფილიყო "საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის რეფორმის" სახელმწიფო პროგრამა. (მუხლი 48). ორგანული კანონით დადგენილი ამ მოთხოვნიდან გამომდინარე 2002 წლის 8 დეკემბერს საქართველოს პრეზიდენტის №1521 განკარგულებით დამტკიცდა "საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის რეფორმის" სახელმწიფო პროგრამა, ხოლო 2003 წლის 10 დეკემბრის №18 განკარგულებით შეიქმნა საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის რეფორმის მოსამზადებელი სამუშაო ჯგუფი. ამ ჯგუფს ევალება სახელმწიფო პროგრამით განსაზღვრულ ვადებში წარმოადგინოს წინადადებები რეფორმირების ძირითად მიმართულებათა, მოქმედ საკანონმდებლო აქტებში შესაბამის ცვლილებების შეტანისა და საკანონმდებლო ბაზის სრულყოფის შესახებ.

"საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის რეფორმის" სახელმწიფო პროგრამა პრაქტიკულად წარმოადგენს რეფორმის მოსამზადებელ პროგრამას. იგი განსაზღვრავს საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული რეფორმის ჩატარების მიზნებს, ამოცანებს, ეტაპებს, ვადებსა და საქართველოს აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ გასატარებელ ღონისძიებებს.

პროგრამის თანახმად, ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული რეფორმის მიზნებია:

- 1) მმართველობის სისტემის შემდგომი რეფორმირებისათვის, კერძოდ - მმართველობის მრავალდონიანი სისტემის გამარტივებისათვის სათანადო მოდელის შექმნა. ამ მიზნის განხორციელება გულისხმობს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის "ვერტიკალური" სტრუქტურის ორ ან სამ საფეხურიანი სტრუქტურით შეცვლას.
- 2) ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარებისათვის ოპტიმალური ტერიტორიული საფუძვლის შექმნა, რაც გულისხმობს ისეთი თვითმმართველი ერთეულების ფორმირებას, რომელთა უფლებამოსილებანი შეესაბამა მათ ხელთ არსებულ რესურსებს.
- 3) ადმინისტრაციული-ტერიტორიული მოწყობის რეფორმის იმ მიმართულებათა განსაზღვრა, რომელიც ურთიერთთავსებადი იქნება სახელმწიფო ტერიტორიული ორგანიზაციის სავარაუდო მოდელისადმი.

პროგრამა რეფორმის ჩატარებას გეგმავს ორ ეტაპად: პირველი ეტაპი მოიცავს 2003-2005 წლებს. ამ ეტაპზე გათვალისწინებულია რეფორმის გასატარებლად სამართლებრივი ბაზის მომზადება და იმ ინსტიტუციონალურ და ორგანიზაციულ ღონისძიებათა განხორციელება, რომლებიც შექმნიან რეფორმის განხორციელების საკანონმდებლო, საფინანსო-ეკონომიკურ და ინსტიტუციონალურ საფუძვლებს.

რეფორმის მეორე ეტაპი მოიცავს 2005-2006 წლებს. ამ ეტაპზე გათვალისწინებულია რეფორმის პრაქტიკული განხორციელება და მისი დამთავრება 2006 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების არჩევნებისათვის.

პროგრამით განსაზღვრული იყო კონკრეტული ვადები:

1. 2003 წლის 1 ივნისამდე საქართველოს პოლიტიკური, სოციალურ-ეკონომიკური, ისტორიულ-ტრადიციული, კულტურული, დემოგრაფიული პირობებისა და საზღვარგარეთის ქვეყნების გამოცდილების გათვალისწინებით საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის რეფორმის მოდელის მომზადება;
2. 2003 წლის 1 სექტემბრამდე ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის მოდელური პროექტიდან გამომდინარე ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების რეფორმირების შესახებ წიდადადებების მომზადება;
3. 2003 წლის 1 ოქტომბრამდე სამთავრობო დაწესებულებათა ტერიტორიული ორგანოების რეფორმირების შესახებ წიდადადებების მომზადება;
4. 2004 წლის 1 იანვრამდე საქართველოს მაღალმთიან რეგიონებში ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის სპეციფიკის შესახებ წიდადადებების მომზადება;
5. 2005 წლის 1 ივნისამდე "ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" საქართველოს ორგანული კანონის ახალ პროექტის მომზადება;
6. 2006 წლის 1 იანვრამდე "საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის შესახებ" საქართველოს კანონის პროექტის მომზადება.

ამდენად, "საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის რეფორმის" სახელმწიფო პროგრამა ძირითადად განსაზღვრავს მხოლოდ გასატარებელ ღონისძიებათა ნუსხას. ეს პროგრამა ადგენს რეფორმის მიმართულების შესახებ პასუხის გაცემის ვადებს და არ საზღვრავს რეფორმის კონკრეტულ მოდელს. მართალია, ამ პროგრამის პრეამბულაში გაცხადებულია, რომ იგი გამომდინარეობს "საქართველოს მუნიციპალური განვითარების მეორე ეტაპის სახელმწიფო პროგრამიდან". ეს პროგრამა, რომელიც მიღებული იყო 2000 წელს, მიუთითებდა თვითმმართველი ერთეულების გაერთიანება-გამსხვილებისა და ერთდონიანი თვითმმართველობის ჩამოყალიბების საჭიროებაზე, მაგრამ გამომდინარეობდა იმ პერიოდში მოქმედ საკანონმდებლო ბაზიდან. 2000 წელს, როცა მიღებული იქნა სახელმწიფო პროგრამა, მოქმედებდა 1997 წლის კანონი "ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ". ამ კანონით როგორც პირველ (სოფელი, დაბა, თემი, ქალაქი), ისე რაიონულ დონეზე პირდაპირი კენჭისყრით ირჩეოდა წარმომადგენლობითი ორგანოები – საკრებულოები.

2001 წლის 2 აგვისტოს "ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ" საქართველოს ორგანული კანონში შეტანილი ცვლილებებით გაუქმდა რაიონული საკრებულოს პირდაპირი არჩევის წესი და 2002 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებით მოხდა მხოლოდ პირველი დონის საკრებულოთა არჩევა, რომელთა თავმჯდომარეებმაც შეადგინეს რაიონული (ასოცირებული) საკრებულო. ამ ცვლილებებით რაიონულ დონეზე წარმომადგენლობითმა ორგანომ დაკარგა დამოუკიდებელი ლეგიტიმაციის ფორმა, მოხდა მისი უფლებამოსილების მნიშვნელოვანი შემცირება და, რაც მთავარია, ამ ცვლილებით ჩაიღო კონფლიქტის მუხტი თვითმმართველობასა და სახელმწიფოს შორის. რაიონული საკრებულო, რომელიც შედგება რაიონში შემავალი თვითმმართველი ერთეულების წარმომადგენლობითი ორგანოების თავმჯდომარეებისაგან, ამტკიცებს რაიონულ ბიუჯეტს და "ადგილობრივი ბიუჯეტის შესახებ" კანონის მიღებამდე ადგენს რაიონსა და რაიონში შემავალ თვითმმართველ ერთეულებს შორის შემოსავლების გამიჯვნის ნორმატივებს. რაიონული საკრებულოს ასეთი წესით ფორმირება და ამგვარი უფლებამოსილება შეიცავს იმის რეალურ შესაძლებლობას, რომ რაიონული ბიუჯეტის შემოსავლები გადაიქაჩოს თვითმმართველი ერთეულის სასარგებლოდ.

რაიონული საკრებულო, თავის შემადგენლობიდან გამომდინარე, არის თვითმმართველობების, და არა რაიონული ინტერესების დამცველი. რაიონული საკრებულო განსაზღვრავს არა მხოლოდ რაიონული ბიუჯეტის შემოსავლებს, არამედ ამ ბიუჯეტის ხარჯებსაც. ასეთ პირობებში სრულიად რეალურია იმის საფრთხეც, რომ რაიონული ბიუჯეტი გამოყენებული იქნეს არა რაიონული, არამედ თვითმმართველი ერთეულების ინტერესებისათვის. ასეთ გადაწყვეტილების მიღების შემთხვევაში, ცხადია, დაზარალებული რაიონული, ანუ ადგილობრივი მმართველობის ინტერესები. დღემდე რაიონულ საკრებულოებს ეს შესაძლებლობა, მცირე გამოწვევის გარდა (ზესტაფონი, ყვარელი და ა.შ.) თითქმის არ გამოუყენებიათ, თუმცა ეს არ იძლევა იმის საფუძველს, რომ მომავალში არ მოხდეს ამ უფლებათა რეალიზება და არ წარმოიშვას კონფრონტაცია თვითმმართველობასა და ადგილობრივ მმართველობას შორის.

აღნიშნული მდგომარეობა მოითხოვს რეფორმირების სასწრაფო დაწყებას, მაგრამ უკვე სახეზეა ჩამორჩენა "საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის რეფორმის შესახებ" სახელმწიფო პროგრამით დადგენილი ვადებისაგან.

5. ოპტიმალური, ალტერნატიული ვარიანტის ძიებაში

ზემოთ განხილული იყო საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებაში არსებული ხედვები და სამოქმედო პროგრამა. კიდევ ერთხელ უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოში დეცენტრალიზაციის რეფორმის გახორციელების პროცესში ადგილი აქვს ერთიანი ხედვის დეფიციტს. რეფორმირების პროცესი ძალზე ნელა და ხარვეზებით მიმდინარეობს. ხშირად ადგილი აქვს უკვე მიღწეულზე უარის თქმას და შემობრუნებას მართვის ძველი, კონსერვატიული სისტემისაკენ.

ამავე დროს, ყოველდღიურმა პრაქტიკამ ნათლად დაგვანახა არსებული, დღეისათვის მოქმედი სისტემის არაეფექტურობა როგორც ეკონომიკურ და სოციალურ, ისე პოლიტიკურ ჭრილში. აქედან გამომდინარე, მართვის ახალი მოდელის შემოღება გარდაუვალ აუცილებლობას წარმოადგენს და იგი ძალე მთელი სიმწვავეთ დადგება ქვეყნის პოლიტიკური და საზოგადოებრივი ცხოვრების დღის წესრიგში.

ქვემოთ ჩვენ შევეცადეთ ჩამოგვეყალიბებინა ის შესაძლო სცენარები, რომლის მიხედვითაც შეიძლება განვითარდეს დეცენტრალიზაციისა და საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული სისტემის რეფორმირების პროცესი.

სავარაუდოდ შერჩეული იქნა ახალი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული სისტემის ჩამოყალიბების 4 შესაძლო მოდელი (5.1., 5.2., 5.3. და 5.4.). ესა თუ ის მოდელი, რა თქმა უნდა გარკვეული სახეცვლილებებით, დღეისათვის დანერგილია ზოგ პოსტკომუნისტურ ქვეყანაში (ლიტვა, სომხეთი და სხვ.) და თითოეულს გააჩნია როგორც ძლიერი, ისე სუსტი მხარეები.

5.1. მუნიციპალიტეტთა რიცხვის ზრდა მათი შემდგომი დაყოფის გზით

ეს ვარიანტი გულისხმობს თვითმმართველობის დონედ დასახლებების განსაზღვრას. დღეისათვის არსებობს 1100-ზე მეტი თვითმმართველი ერთეული და 4600-ზე მეტი დასახლება (სოფელი, დაბა, ქალაქი). საკმაოდ ძლიერია ტენდენცია თემების დაშლისაკენ. აქცენტის გადატანა პირველადი დონისაკენ კიდევ უფრო გააძლიერებს ამ ტენდენციას, რაც დასახლებებისა და თვითმმართველი ერთეულების ურთიერთდამოხვევით შეიძლება დასრულდეს. ამ მოდელის განხორციელების შემთხვევაში საჭირო იქნება რაიონული საკრებულოს გაუქმება, თვითმმართველობასა და სახელმწიფო (ადგილობრივ მმართველობას) შორის უფლებამოსილებათა სრული გამიჯვნა. ამ მოდელის განხორციელება თავისთავად არ გულისხმობს და არ საჭიროებს რაიონული დონის გაუქმებას. რაიონი ამ შემთხვევაში ხდება ცალსახად სახელმწიფო მმართველობის დონე, რომელსაც ცილდება თვითმმართველობითი "ანტურაჟი" წარმომადგენლობითი ორგანოს სახით.

ამ მოდელის ძლიერი მხარეები იქნება:

- ა) თვითმმართველობის ორგანოებისა და თვითმმართველი ერთეულების მაქსიმალური სიახლოვე მოსახლეობასთან;
- ბ) თვითმმართველობის ორგანოთა მიერ ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესების, ტრადიციების და დასახლების სპეციფიკის მაქსიმალური გათვალისწინების შესაძლებლობა;
- გ) სახელმწიფო მმართველობასა და თვითმმართველობას შორის უფლებამოსილებათა გამიჯვნა;
- დ) რეფორმის გატარება ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ მოწყობაში პირდაპირი ადმინისტრაციული ჩარევის გარეშე.

ამ მოდელის სუსტი მხარეა წვრილი თვითმმართველი ერთეულების რესურსების შეუსაბამო თვითმმართველობისათვის კანონმდებლობით მინიჭებულ კომპეტენციებთან. თუ მუნიციპალიტეტების რიცხვი გაიზრდება და თვითმმართველობის დონე დასახლებული პუნქტების იდენტური გახდება, თავიდან ვერ ავიცილებთ ადგილობრივი მწირი რესურსების შემდგომ დაქუცმაცებას, რაც ფაქტიურად გამოიწვევს საზოგადოებრივი სერვისის განხორციელების სფეროში ადგილობრივი თვითმმართველობის ფაქტიურ უუნარობას, ანდა სახელმწიფოსადმი სრულ მატერიალურ დამოკიდებულებას. ასეთ შემთხვევაში დეცენტრალიზაცია ფაქტიურად განხორციელდება, რადგან:

- ა) აუცილებელი გახდება თვითმმართველობის კომპეტენციათა საკანონმდებლო შეზღუდვა;
- ბ) მოხდება ადგილობრივ საზოგადოებრივ მომსახურებათა განხორციელებისათვის სახელმწიფოს საფინანსო და მატერიალური ვალდებულებების მნიშვნელოვანი გაზრდა.

ამ მეთოდის გამოყენება გაზრდის ცენტრალური ხელისუფლების პასუხისმგებლობას საზოგადოებრივი მომსახურების პროგრამების განხორციელების სფეროში. ეს თავისთავად გამოიწვევს ცენტრალური ბიუჯეტის ხარჯვითი ნაწილის მნიშვნელოვან ზრდას. ასეთი პერსპექტივა მაინცდამაინც მიმზიდველი არ უნდა იყოს ცენტრალური ხელისუფლებისათვის,

რომელიც კონსტიტუციით მოსახლეობისათვის გარანტირებული ვალდებულებების შესრულებასაც ვერ ახერხებს.

იმ შემთხვევაში, თუ არც კომპეტენციების შეზღუდვისაკენ მიმართული საკანონმდებლო ცვლილებები და არც სახელმწიფოს ფინანსურ-მატერიალური ვალდებულებების ზრდა არ განხორციელდება, მაშინ თვითმმართველობის წინაშე მდგარ ამოცანათა და მათ ხელთ არსებულ რესურსებს შორის შექმნილი მკვეთრი დისბალანსის გამო საერთოდ დეცენტრალიზაციის იდეის დისკრედიტაციის თავიდან ასაცილებლად საბოლოო ჯამში სახელმწიფო კვლავ დადგება ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ რეფორმის ალტერნატივის წინაშე.

5.2. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორდონიანი სისტემა

არსებულ სისტემა წარმოადგენს პირველ დონეზე თვითმმართველობის და რაიონულ დონეზე მმართველობის მოდელს. არსებული სისტემის გაძლიერება გულისხმობს გარკვეულწილად "უკან დაბრუნებას" 1997 წლის მოდელისაკენ, უფრო სწორედ ამ მოდელის განვითარებას დეცენტრალიზაციის მიმართულებით. ასეთ შემთხვევაში უნდა მოხდეს რაიონულ დონისათვის თვითმმართველობის სტატუსის მინიჭება. 1997 წლის მოდელისაგან განსხვავებით ორივე, როგორც რაიონულ, ასევე რაიონში შემავალ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულთა დონეებზე უნდა განხორციელდეს ადგილობრივი თვითმმართველობა. ასეთი მოდელის შემთხვევაში კორექტირებას საჭიროებს თვითმმართველობის ექსკლუზიური და დელეგირებული კომპეტენციების გადანაწილება სხვადასხვა დონეების თვითმმართველობის ორგანოებს შორის. კომპეტენციათა გადანაწილება უნდა დაეფუძნოს სუბსიდიარობის პრინციპს, თუმცა პოსტსაბჭოური მენტალიტეტიდან და საზოგადოებრივ მომსახურებათა ინფრასტრუქტურიდან გამომდინარე, ამ პრინციპის სრულყოფილი განხორციელება მეტად სათუო იქნება. ამ მოდელის გატარებისას ასევე პრობლემატიური დარჩება თემების დაშლისკენ არსებული ტენდენციის შენელებაც.

ამ მოდელის შემთხვევაში პირველი დონის თვითმმართველი ერთეულების (სოფელი, თემი, დაბა, ქალაქი) სიმცირის გამო (ტერიტორიის, მოსახლეობის, ადგილობრივი რესურსების და სამრეწველო პოტენციალის, საგადასახადო ბაზისა და ადგილობრივი შემოსავლების სიმწირე) არ გვექნება პრაქტიკული შესაძლებლობა ამ დონის თვითმმართველობის ორგანოებს გააჩნდეთ რაიმე მნიშვნელოვანი კომპეტენცია. განსაკუთრებით პრობლემატური დარჩება პირველი დონის თვითმმართველობის ბიუჯეტების შევსება – წვრილ ადმინისტრაციულ ერთეულებში ადგილობრივი შემოსავლები და მათი ზრდის პერსპექტივა იმდენად მცირეა, რომ ძალზე რთული ხდება თვითმმართველობის მიერ არა მხოლოდ რაიმე მნიშვნელოვან საზოგადოებრივ მომსახურებათა გაწევა, არამედ ამ ორგანოების შენახვაც კი. პირველი დონის თვითმმართველობის რესურსებისა და შემოსავლების ასეთი სიმწირის პირობებში, თვითმმართველობის სხვადასხვა დონეებს შორის კომპეტენციათა დანაწილებისას ვერ მოხერხდება სუბსიდიარობის პრინციპის პრაქტიკაში დამკვიდრება - პირველ დონეზე ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილი შეივსება ისევე მეორე დონის თვითმმართველობისა და სახელმწიფო ბიუჯეტების ხარჯზე. ამის გამო უფლებამოსილებათა გამიჯვნა თვითმმართველობის პირველ და მეორე დონეებს შორის მიიღებს მხოლოდ ფორმალურ ხასიათს. პრაქტიკულად ადგილობრივ საზოგადოებრივ მომსახურებათა განხორციელება ისევე მეორე დონის (რაიონის) ადგილობრივი ორგანოებს დააწევბათ.

მოყვანილ მიზეზთა გამო ორდონიანი თვითმმართველობის შენარჩუნება შესაძლებელი იქნება მხოლოდ პირველი დონის ტერიტორიული ერთეულების გაერთიანება-გამსხვილების პირობით. ეს კი ნიშნავს, რომ საჭირო იქნება სახელმწიფოს მიერ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული რეფორმის განხორციელება. ამ რეფორმის კრიტერიუმები უნდა იყოს ადგილობრივი ტერიტორიის, მოსახლეობის, ბუნებრივი რესურსების, სამრეწველო პოტენციალის, საგადასახადო ბაზისა და ადგილობრივი შემოსავლების ისეთი დონის უზრუნველყოფა, რაც ადექვატური იქნება ადგილობრივი თვითმმართველობის პირველი დონის ორგანოების კომპეტენციების განხორციელებისათვის. სახელმწიფოს მიერ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული რეფორმის განხორციელება შესაძლებელია როგორც ერთჯერადი ნორმატიული აქტის საფუძველზე, ასევე თანდათანობით. ეტაპობრივი გამსხვილების შემთხვევაში სახელმწიფოს მიერ გატარებული უნდა იქნას ისეთი ეკონომიკური, ფინანსური და შესაძლოა ადმინისტრაციული ზომებიც, რომლებიც საკმარის სტიმულს შეუქმნის პირველი დონის არსებული ერთეულების გაერთიანებას.

ასეთი რეფორმის (ორდონიანი თვითმმართველობის შენარჩუნების პირობებში პირველი დონის ტერიტორიული ერთეულების გამსხვილება) განხორციელების დადებით მხარედ უნდა ჩაითვალოს

ადგილობრივი თვითმმართველობის რესურსების ზრდა მოსახლეობასთან ადგილობრივი ორგანოების შედარებითი "სიახლოვის" შენარჩუნების პირობებში.

რეფორმის სუსტი მხარე იქნება:

- ა) სახელმწიფოს მიერ ერთჯერადი აქტით რეფორმის განხორციელების შემთხვევაში – გამსხვილების კრიტერიუმების არაერთგვაროვნება, მათი დადგენის სირთულე და გაერთიანება-გამსხვილების ინიციატივის მოსალოდნელი არაპოპულარობა ადგილობრივ მოსახლეობაში;
- ბ) რეფორმის ეტაპობრივად განხორციელების შემთხვევაში – სახელმწიფოს მიერ იმ ფინანსურ-ეკონომიკურ და სხვა სახის ღონისძიებათა განსაზღვრისა და დადგენის სირთულე, რომელიც პოპულარულს გახდის პირველი დონის ერთეულების ნებაყოფლობით გამსხვილებას და საკმარის სტიმულს შეუქმნის როგორც მოსახლეობას, ასევე შესაბამის ორგანოებსაც.

ამავე დროს ჩნდება სერიოზული ეჭვების საფუძველიც:

- უპირველეს ყოვლისა, ნაკლებსავარაუდოა, რომ ასეთი გამსხვილება ადგილობრივი თემების თანხმობით განხორციელდეს. როგორც საერთაშორისო გამოცდილება გვიჩვენებს, ანალოგიური გამსხვილება უმეტესწილად ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან ადმინისტრირების გზით ხორციელდება;
- მუნიციპალური დონის გამსხვილება და შესაბამისად მათთვის უფრო მეტი ფუნქციების გადაცემა დღის წესრიგში დააყენებს რაიონული დონის გამსხვილებისა ან საერთოდ გაუქმებისა და მისი ფუნქციების ცენტრალური ხელისუფლებისათვის გადაცემის საკითხს. ყველა შემთხვევაში რაიონული (მეორე) დონის თვითმმართველობის არსებობას არავითარი საფუძველი აღარ ექნება.

განსაკუთრებით საზგასასმელია, რომ ასეთი ვარიანტის არჩევა გულისხმობს არსებული ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის მნიშვნელოვან ცვლილებას. ასეთ დროს უნდა მოხდეს სოფლებისა და თემების საზღვრების შეცვლა, მათი გაერთიანება-გამსხვილება, რაც საბოლოოდ შესაძლოა დასრულდეს რაიონული დონის, ე.ი. ორდონიანი თვითმმართველობის სისტემის გაუქმებით. ეს იქნება საკმაოდ რთული, წინააღმდეგობრივი და ხანგძლივი პროცესი, რაც პრაქტიკულად ძალზედ ძნელი განსახორციელებელი იქნება. არსებული პრაქტიკა ადასტურებს, რომ გამოკვეთილია თემებისა და სოფლების არა გაერთიანება-გამსხვილების, არამედ დაშლისადმი მიდრეკილება.

5.3. ერთდონიანი თვითმმართველობა რაიონულ დონეზე

დეცენტრალიზაციისაკენ მიმართული რეფორმების ყველაზე თანმიმდევრულად გატარება შესაძლებელი იქნება ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთდონიან სისტემაზე გადასვლით. ასეთი ცვლილების ძირითად არგუმენტად ერთდონიანი მოდელის სიმარტივე და თვითმმართველობისათვის როგორც ექსკლუზიურად მინიჭებულ, ასევე სახელმწიფოს მიერ დელეგირებულ კომპეტენციათა სხვადასხვა დონეებს შორის შემდგომი დანაწილების თავიდან აცილებაა. საზგასმით უნდა აღინიშნოს, რომ დეცენტრალიზაციის პროცესის და ადგილობრივი თვითმმართველობის შემდგომი განვითარების ერთ-ერთი ძირითადი სირთულე სწორედ სხვადასხვა დონეებს შორის უფლებამოსილებათა ადეკვატურად გადანაწილებაა.

უპირველეს ყოვლისა, ერთდონიანი თვითმმართველობის სიტემაზე გადასვლისათვის აუცილებელი იქნება თვითმმართველობის ტერიტორიული საფუძვლების იმგვარად განსაზღვრა, რომ შესაძლებელი გახდეს დეცენტრალიზაციის პროცესის შემდგომი გეგმაზომიერი და შეუფერხებელი განვითარება.

ამ თვალსაზრისით ორი შესაძლო ვარიანტი განიხილება, თვითმმართველობის ტერიტორიულ საფუძვლად რაიონული ან მუნიციპალური დონის შერჩევა.

თუ თვითმმართველ ერთეულად რაიონული დონე იქნება არჩეული, გაჩნდება შესაძლებლობა, რომ:

- ა) ადგილობრივი თვითმმართველობის შესაძლებლობები გახდეს ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქციების ადეკვატური;
- ბ) თვითმმართველობის კომპეტენციები იყოს სრული და ექსკლუზიური, რადგან აღარ იქნება საჭირო კომპეტენციათა გაძიჯვნა თვითმმართველობის სხვადასხვა დონეებს შორის;
- გ) მნიშვნელოვნად გამარტივდეს ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემა, ადგილობრივი მართვის პროცესში თავიდან აცილებული იქნას ხშირ შემთხვევაში ზედმეტი მმართველობითი რგოლი.

ასეთი რეფორმის განხორციელებისათვის არ იქნება საჭირო რაიმე ტერიტორიული ცვლილებების ჩატარება. ასეთი სახის რეფორმის გატარება არ ნიშნავს ტრადიციულად არსებული ერთეულების: სოფლების, თემების, დაბების, ქალაქების საზღვრების მოშლას ან გაუქმებას. რეფორმის გატარებისათვის საკმარისია თვითმმართველობის ორგანოების ფორმირება მოვანდინოთ და შესაბამისად ადგილობრივი არჩევნები ჩავატაროთ მხოლოდ რაიონულ და დიდი ქალაქების დონეზე. ფაქტიურად ეს ვარიანტი ნიშნავს წინა ვარიანტებისათვის დამახასიათებელი ტერიტორიული გამსხვილების პრობლემის სახელმწიფოს მიერ ადმინისტრაციული გზით, ერთჯერადი აქტით გადაწყვეტას. ეს გაცილებით უფრო იოლი იქნება, ვიდრე რაიონში შემავალი ტერიტორიული ერთეულების დაჯგუფება შესაძლოა ობიექტური ეკონომიკურ-გეოგრაფიული ან სოციალურ-ეკონომიკური, მაგრამ მოსახლეობისათვის გაუგებარი და ამდენად, მაინც ხელოვნური კრიტერიუმებით.

ამ ვარიანტის ნაკლად შეიძლება ჩაითვალოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების დაცემა მოსახლეობისაგან, როდესაც თვითმმართველობის არჩეული პირი ანონიმური გახდება ამომრჩევლისათვის. ეს არასასურველი ფაქტორი შეიძლება განეიტრალოს:

ა) ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობის მაქსიმალური გამჭვირვალობის უზრუნველყოფის შედეგად;

ბ) რაიონში შემავალი ტერიტორიული ერთეულებისათვის საკუთარ ინტერესთა რეალიზაციისათვის საკრებულოში მანდატების ქვოტირების შედეგად, რაც სავსებით რეალური იქნება მაჟორიტარული არჩევნების ჩატარების შემთხვევაში;

გ) მნიშვნელოვანია იმის გათვალისწინებაც, რომ რაიონულ დონემდე გამსხვილება არ გამორიცხავს შექმნილი ტერიტორიული თვითმმართველი ერთეულის შემდგომში დაყოფის შესაძლებლობას. ასეთი შესაძლებლობა უზრუნველყოფილი იქნება, თუ რაიონების დაყოფის შედეგად შექმნილი ახალი თვითმმართველი ერთეულები დააკმაყოფილებენ თვითმმართველობების არსებობისათვის სავალდებულო სოციალურ-ეკონომიკურ პარამეტრებს.

აღნიშნული მოდელის სისუსტე მდგომარეობს იმაში, რომ საზოგადოების მხრიდან (განსაკუთრებით უკვე ჩამოყალიბებული ქალაქების თვითმმართველობების მხრივ) ადგილი ექნება სერიოზულ წინააღმდეგობას, ვინაიდან რაიონული დაქვემდებარების ქალაქები ამჟამად დაჩაგრულად გრძნობენ თავს რაიონის შემადგენლობაში, სადაც სასოფლო თემთა წარმომადგენლების ინტერესები დომინირებს.

ამავე დროს ღირს დაფიქრება, რამდენად მიზანშეწონილია ასეთი ხელოვნური გაერთიანება, თუ მომავალში (და შესაძლოა საკმაოდ მალეც) დღის წესრიგში კვლავ დადგეს ქალაქებისა თუ სასოფლო თემებისათვის თვითმმართველი ერთეულების სტატუსის მინიჭების საკითხი.

ამასთანავე, რაიონული დონის თვითმმართველობის ტერიტორიულ საფუძვლად არჩევის შემთხვევაში აუცილებლად ცალკე უნდა დამუშავდეს განსაკუთრებული გეოგრაფიული, უპირველესად მაღალმთიანი რეგიონების ტერიტორიული მოწყობის საკითხი. ასეთ რეგიონებში თვითმმართველობის ტერიტორიული საფუძვლების განსაზღვრა შესაძლოა განხორციელდეს იმ თემების დონეზე, რომლებიც ჩამოყალიბებულია ტრადიციული გეოგრაფიული ფაქტორებით.

5.4. ერთდონიანი თვითმმართველობა მუნიციპალურ დონეზე

აღნიშნული ვარიანტი ასევე ითვალისწინებს თვითმმართველობის ერთდონიან მოდელს, მაგრამ არა რაიონულ, არამედ მუნიციპალურ დონეზე.

ამ მოდელის განხორციელების შემთხვევაში რაიონული რგოლი აქტიურად დაკარგავს ფუნქციებს, ხოლო მისი უფლებამოსილება გადანაწილდება ერთის მხრივ ქვემოთ – მუნიციპალურ (ქალაქების, დაბების, თემებისა და სოფლების) დონეზე, ხოლო მეორეს მხრივ – ცენტრალური ხელისუფლების დეკონცენტრირებულ ერთეულებზე, შედარებით მსხვილ ტერიტორიულ (სამხარეო) დონეზე.

ასეთ შემთხვევაში, პირველი დონის თვითმმართველი ერთეულების ტერიტორიული გამსხვილების განხორციელების გარეშე ადგილობრივი თვითმმართველობის შესაძლებლობები კვლავ მეტად შეზღუდული დარჩება. შეიქმნება იგივე ხასიათის პრობლემები, როგორც ეს ზემოთ იყო აღწერილი 5.1 და 5.2 ვარიანტების განხილვისას. შესაძლოა, რომ მმართველობის რაიონული რგოლის გაუქმებამ დამატებითი პრობლემებიც შექმნას, ვინაიდან რაიონებში კონცენტრირებულ საზოგადოებრივ მომსახურებათა განხორციელება კითხვის ნიშნის ქვეშ დადგება. შესაძლებელია ამ მომსახურებათა განხორციელების ვალდებულება რაიონულის ნაცვლად სამთავრობო დაწესებულებათა რეგიონალურ სამსახურებს დაეკისროთ, მაგრამ ამ შემთხვევაში მოხდება არა

დეცენტრალიზაცია, არამედ პირიქით – ძალზე მნიშვნელოვანი კომპეტენციები, რომელთა დელეგირება სავსებით შესაძლებელი და ეფექტიანია მსხვილი ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე, თავს მოიყრის უკვე რეგიონში და ფაქტიურად, დეცენტრალიზაციის ნაცვლად ამ უფლებამოსილებათა რეგიონალური ცენტრალიზაცია განხორციელდება. ამრიგად, ტერიტორიული ერთეულების გაერთიანება-გამსხვილების გარეშე სახელმწიფოს მომავალშიც, ისევე როგორც დღეს, მოუწევს საკუთარ თავზე აიღოს ადგილობრივ საზოგადოებრივ მომსახურებათა მნიშვნელოვანი ნაწილის უშუალოდ განხორციელება თუ არა, მათი ფინანსურ-ეკონომიკური უზრუნველყოფა მაინც. ეს მიზანშეუწონელი უნდა იყოს როგორც თვითმმართველობის სახელმწიფოზე დამოკიდებული მდგომარეობის შექმნის, ასევე სახელმწიფოს ფინანსურ ვალდებულებათა ზრდის გამო.

მაშასადამე, დღევანდელი ქვედა დონის ერთდონიანი თვითმმართველობის ტერიტორიულ საფუძვლად არჩევის შემთხვევაში დეცენტრალიზაციის პროცესის განსავითარებლად დღის წესრიგში აუცილებლად დადგება თვითმმართველი ერთეულების გაერთიანება-გამსხვილების ამოცანა. ამგვარი ამოცანის გადაწყვეტის სირთულეები კი ჩვენ უკვე აღვწერეთ 5.2. ვარიანტის განხილვისას.

ამ მოდელის ძლიერ მხარეს წარმოადგენს ის გარემოება, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ქვედა (მუნიციპალური) დონე შეძლებს იმ ვალდებულებათა შესრულებას, რომელიც მას ორგანული კანონით აქვს გადაცემული ექსკლუზიური უფლებამოსილებების სახით და რომელთა შესრულებაც, მსოფლიოში არსებული პრაქტიკიდან გამომდინარე, მუნიციპალიტეტთა პრეროგატივას წარმოადგენს.

რაც შეეხება იმ ფუნქციების შესრულებას, რომელიც მოქმედი კონსტიტუციის თანახმად, სახელმწიფოს ვალდებულებაა და ამავე დროს დიდ ფინანსურ ხარჯებთანაა დაკავშირებული (განათლება, ჯანდაცვა, სოციალური დაცვა, საზოგადოებრივი წესრიგი), გამართლებული იქნებოდა მომხდარიყო მათი თავმოყრა არა რაიონულ დონეზე (რომელიც ასევე საჭიროებს დოტაციებს ცენტრიდან), არამედ სამხარეო დონეზე, რომელსაც აღნიშნული ფუნქციების აღსასრულებლად ბევრად მეტი საშუალებები ექნება.

ამ შემთხვევაში გზა ეხსნება ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის შუალედური რგოლის რეფორმირების პროცესსაც. თუ ვინ შეასრულებს ამ ვალდებულებებს – ცენტრი (დეკონცენტრირებული მმართველობის სისტემით), რეგიონი (როგორც სახელმწიფო მმართველობის ან რეგიონული თვითმმართველობის სტრუქტურა) თუ მუნიციპალიტეტი (რომელსაც შესაძლოა გაუჩნდეს ამ ფუნქციათა შესრულების სურვილი და საშუალება) – ამას უკვე საქართველოს შემდგომი განვითარების პროცესი დაგვანახებს.

6. სისტემის რეფორმის ძირითადი პრინციპები

6.1. უმთავრესი ფუნქციები და ხედვები

როგორც ზემოთ იყო აღნიშნული, დეცენტრალიზაციის პროცესი საქართველოში მძიმედ მომდინარეობს. პოლიტიკურ ელიტას ჯერ კიდევ არ აქვს ბოლომდე გააზრებული, თუ როგორი უნდა იყოს მომავალში ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობა და რა უფლება-მოვალეობანი უნდა გააჩნდეს ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულებს.

ბუნებრივია, იდეალური მოდელი არ არსებობს. დეცენტრალიზაციის პროცესში არც სხვა ქვეყნებში აპრობირებული სისტემების პირდაპირი გადმოღება იქნება მართებული. ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარება ქვეყანაში არსებულ ტრადიციებს და საჭიროებებს უნდა ეფუძნებოდეს.

საბილოო ჯამში, ყველაფერი დამოკიდებულია იმაზე, თუ თვითმმართველობის როგორი სისტემის შექმნა სურს სახელმწიფოს. ამ შემთხვევაში, უპირველეს ყოვლისა, უნდა განისაზღვროს, თუ რა ფუნქციები უნდა გააჩნდეს მუნიციპალურ ერთეულებს და მხოლოდ ამის შემდეგ ჩამოყალიბდეს შესაბამისი სტრუქტურა. მიმდინარე რეფორმის მიზნები და, შესაბამისად, მიმართულებები სწორედ ძირეული ხედვების საფუძველზე უნდა იქნეს გამოკვეთილი.

როდესაც საუბარი იყო საქართველოში დეცენტრალიზაციის იდეოლოგიაზე და მიზნებზე, გამოიკვეთა ორი უმთავრესი ასპექტი:

- ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ მთელი რიგი საზოგადოებრივი მომსახურებების განხორციელება ადგილობრივი რესურსებით და
- ადგილობრივი სტრუქტურების მაქსიმალური სიახლოვე მოსახლეობასთან ხელისუფლების ლეგიტიმურობისა და ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარების მიზნით.

პირველი აუცილებელია საზოგადოებრივი მომსახურების იმ ფორმების განსახორციელებლად, რომელთა მიწოდებაც ადგილობრივი სტრუქტურების მიერ უფრო ეფექტური იქნება. ამ შემთხვევაში თვითმმართველი ერთეულების ფუნქციები შესაბამისობაში უნდა მოდიოდეს მათ ხელთ არსებულ ქონებრივ, ფინანსურ თუ ადამიანურ რესურსებთან.

მეორე ასპექტი გულისხმობს ისეთი სისტემის ჩამოყალიბებას, რომელიც მაქსიმალურად წარმოადგენს ადგილობრივ ინტერესებს და გაითვალისწინებს ამ უკანასკნელთ პოლიტიკის ფორმირებისა და განხორციელების პროცესში.

აქვე ავლნიშნავთ იმ გარემოებას, რომ ზემოაღწერილ მოდელთა ავტორებს შორის არ არის აზრთა ერთიანობა იმის შესახებ, თუ რომელი მათგანია უფრო პრიორიტეტული. საქართველოში არსებული სიტუაციიდან გამომდინარე, ხედვები ორ ბლოკად იყოფა.

ერთნი მხარს უჭერენ მცირე ზომის, თუნდაც შეზღუდული უნარების მქონე მუნიციპალიტეტთა არსებობას, რომლებსაც მართალია, მიზერული ფუნქციები ექნებათ, მაგრამ უფრო მეტად გაითვალისწინებენ მცირე ინტერესთა ჯგუფების ინტერესებს.

არსებობს განსხვავებული მოსაზრებაც: აუცილებელი ხდება მუნიციპალიტეტთა გამსხვილება, რათა მოხდეს მწირი რესურსების კონცენტრაცია და შესაბამისად, საზოგადოებრივი მომსახურების ხარისხისა და ეფექტურობის გაზრდა.

რა თქმა უნდა, აღნიშნული დაყოფა პირობითია, ვინაიდან შესაძლებელია ამ ხედვათა გაერთიანება და ისეთი სისტემის ჩამოყალიბება, რომელიც დააკმაყოფილებს ორივე მოთხოვნას. თავისთავად ორდონიანი თვითმმართველობის იდეა ამ მხრივ შესაძლებელს ხდის ფუნქციების, კომპეტენციებისა და შესაბამისი რესურსების გადანაწილებას ქვედა - უფრო დემოკრატიულ და ზედა - რესურსების მხრივ უფრო უზრუნველყოფილ დონეებს შორის.

თუმცა გულუბრყვილობა იქნებოდა პრობლემის ასეთი გამარტივებული, მექანიკური გადაწყვეტა. პრობლემა არსით უფრო ღრმად და მისი გადაჭრის გზების ძიებისას ყველა ფაქტორის გათვალისწინება აუცილებელია.

უპირველეს ყოვლისა, უნდა განისაზღვროს ის ფუნქციები, რომელთა განხორციელებაც უშუალოდ ადგილობრივი ხელისუფლების კომპეტენციას წარმოადგენს, ხოლო შემდეგ უნდა გამოიკვეთოს კომპეტენციათა ის სფეროები, რომელთა დელეგირებაც შესაძლოა უფრო მაღალ ან უფრო დაბალ სახელისუფლებო დონეებზე. ეს მნიშვნელოვნად გაამარტივებს შესაბამისი სტრუქტურული მოდელის ფორმირების პროცესს.

ქვემოთ თანმიმდევრობითაა განხილული საზოგადოებრივი მომსახურების სხვადასხვა სფეროები. თავიდანვე გამოიყო მმართველობის 4 დონე: ადგილობრივი (მუნიციპალური), რაიონული (დღევანდელი სტრუქტურა), რეგიონული (არსებული მხარეების ან უფრო წვრილი ერთეულების სახით) და ცენტრალური. ექსპერტთა დისკუსიის შედეგად გამოიკვეთა, თუ რომელი დონე უნდა

იყოს პასუხისმგებელი ამა თუ იმ სფეროს ფუნქციონირებაზე. ქვემოთ მოტანილი ცხრილი ნათლად ასახავს გამოთქმულ მოსაზრებებს. ძირითადი ვარიანტი აღნიშნულია (+), ხოლო ალტერნატიული (-) ნიშნით.

ფუნქციები (მფლობელობა, მართვა, დაფინანსება)	მუნიციპალური დონე	რაციონული დონე	რეგიონი	ცენტრალური ხელისუფლება
განათლება				
1. სკოლამდელი	+	-		
2. დაწყებითი	-	+	+	-
3. საშუალო და ტექნიკური		+	+	-
4. სპეციალიზებული სკოლები		+	-	-
5. უმაღლესი			-	+
სოციალური კეთილდღეობა				
1. ბავშვთა ბაგა-ბაღები	+	-		
2. დაუცველი ფენების დახმარება	+	-		
3. ბინებით უზრუნველყოფა/კეთილმოწყობა	+	-		
სამედიცინო მომსახურება				
1. პირველადი და სასწრაფო დახმარება	+	-		
2. საავადმყოფოები		+	-	
3. საზოგადოებრივი ჯანმრთელობა		+	-	
კულტურა, დასვენება, სპორტი				
1. თეატრები	-	+	-	
2. მუზეუმები		-	+	
3. ბიბლიოთეკები	+	-		
4. პარკები, სპორტი, კულტურული დასვენება	+	-		
5. ისტორიული ძეგლების დაცვა	+	-		+
ეკონომიკური სამსახური				
1. წყალმომარაგება	+	-		
2. კანალიზაცია	+	-		
3. ელექტრობა და გაზმომარაგება	+	-		-
4. კავშირგაბმულობა	+	-	+	
ეკოლოგია, სანიტარული მომსახურება				
1. ნარჩენების შეგროვება, უტილიზაცია	+	-		
2. ნაგვის გატანა, ქუჩების დასუფთავება	+	-		
3. საკულტო მომსახურება	+	-		
4. ბუნების დაცვა	+	-		+
მოდრობა, ტრანსპორტი				
1. ადგილობრივი გზები	+	-		
2. საზოგადოებრივი განათება	+	-		
3. საზოგადოებრივი ტრანსპორტი	+	-		
საქალაქო განვითარება				
1. ქალაქდაგეგმარება	+		-	
2. რეგიონალური/სივრცითი დაგეგმარება			+	-
3. ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარება	+	-	+	
ძირითადი ადმინისტრირება				
1. მმართველობითი ფუნქციები	+			-

2. წესრიგი (ადგილობრივი პოლიცია)	-			+
3. სახანძრო სამსახური	+	-		
4. მომხმარებელთა დაცვა	-	-	-	+

ზემოთქმულის თანახმად შეიძლება გამოიკვეთოს რამდენიმე ტენდენცია:

- უპირველეს ყოვლისა, თავს იჩენს შუალედური დინიდან მუნიციპალიტეტებისათვის მეტი ფუნქციების გადაცემის სურვილი, რასაც თავისთავად მივყავართ თვითმმართველობების უნარებისა და რესურსების გაზრდის აუცილებლობამდე;
- მიუხედავად იმისა, თუ რომელ სტრუქტურის არსებობას ემხრობა (არსებული რაიონული დონის შენარჩუნებას თუ გამსხვილებული რეგიონების შექმნას), ექსპერტთა უმეტესობა აღიარებს შუალედური დონის აუცილებლობას და ამ უკანასკნელისათვის მაკოორდინირებელი როლის დაკისრებას;
- იქ, სადაც საუბარია ცენტრალური ხელისუფლების როლზე, იგულისხმება არა მმართველი, არამედ მარეგულირებელი ფუნქცია და ზოგადეროვნული სტანდარტების დადგენა სახელმწიფოს მიერ.

ამრიგად იკვეთება ორდონიანი თვითმმართველობის მოდელის კონტურები. ამ შემთხვევაში:

- ცენტრალური ხელისუფლება საკანონმდებლო წესით ადგენს სტანდარტებს და ზედამხედველობას უწევს მათ უპირობო დაცვას ქვემდგომი სუბიექტების მიერ;
- შუალედური რგოლი თავზე იღებს შედარებით რესურსტევადი კომპეტენციების განხორციელებას, რომელიც დელეგირებულია სახელმწიფოს მიერ, მაგრამ რომელთა შესრულებისათვის აუცილებელი რესურსები მუნიციპალიტეტებს ნაკლებად გააჩნიათ;
- მუნიციპალიტეტები მნიშვნელოვნად აძლიერებენ თავიანთ ფინანსურ შესაძლებლობებს და ადამიანურ რესურსებს და ახორციელებენ საქართველოს კანონმდებლობითა და საერთაშორისო პრაქტიკით თვითმმართველობების მიერ განსახორციელებელი ფუნქციების უმეტესობას.

და ბოლოს, ორდონიანი სისტემის არსებობა საშუალებას იძლევა მიღწეული იქნას გარკვეული კომპრომისი ერთი მხრივ, მუნიციპალიტეტების კომპეტენციებისა და რესურსების რეალურ ზრდას, ხოლო მეორეს მხრივ, მოსახლეობასთან სიახლოვესა და ადგილობრივი ინტერესების დაცვას შორის.

6.2. პრობლემების იდენტიფიკაცია და გადაწყვეტა

როცა დეცენტრალიზაციის პროცესის შემაფერხებელ გარემოებებზე ვსაუბრობდით, გამოიკვეთა პრობლემების მთელი რიგი, რომელთა გადაჭრის გარეშე ვერ მოხდება ვერც ერთი ზემოაღწერილი ხედვის რეალიზაცია.

არსებულ პრობლემებზე ზემოთ უკვე უყო საუბარი, ამიტომ ამჯერად მხოლოდ ჩამოვთვლით მათ და შევეცდებით მივუთითოთ გადაწყვეტის გზებიც.

ა. ზოგადი სახის პრობლემები

- *პოლიტიკურ ელიტაში დეცენტრალიზაციის პროცესის შესახებ ერთიანი და გააზრებული ხედვის, მიზნებისა და რეალიზების გზების არარსებობა.* დღევანდელ ეტაპზე აუცილებელი ხდება მიზანმიმართული პოლიტიკის კონცეპტუალური ჩამოყალიბება, რომლის გაზიარება და გათავისება მოხდება ქვეყანაში მოქმედი პოლიტიკური ძალების მიერ.
- *ხელისუფლებისადმი საზოგადოებრივი ნდობის დაბალი ხარისხი.* ამ ბარიერის დასაძლევად აუცილებელია მუშაობა წარმართოს ორი მიმართულებით: დეცენტრალიზაციის იდეის პროპაგანდა სამოქალაქო განათლების პროგრამების განხორციელების გზით და რეალური რეფორმირების პროცესში გამოვლენილი წარმატებული მაგალითების მეშვეობით საზოგადოების ფართო ფენების გააქტიურების ხელშეწყობა.
- *ადგილობრივი ბიუროკრატის ყოველდღიურ საქმიანობაში ძველი მენტალობის სისტემის საფუძვლების არსებობა.* ადგილობრივი ხელისუფლების დამახასიათებელი ქცევის ორმაგი სტანდარტების (დაუსაბუთებელი ამბიციურობა საზოგადოებასთან ურთიერთობაში და ცენტრალური ხელისუფლების, ხშირად უკანონო, მოთხოვნების უსიტყვო შესრულება) შემცირება საზოგადოებრივი კონტროლის რეალური ბერკეტების ამოქმედების გზით.
- *თვითმმართველობის გარკვეულწილად დაშორება მოსახლეობისაგან.* ცალკეული ადგილობრივი ინტერესთა ჯგუფების გააქტიურება და სამოქალაქო საზოგადოების მხრიდან ლობირების და ხელისუფლებაზე ზეწოლის მექანიზმების ამოქმედება.

- *სირთულეები ცენტრალური ხელისუფლების იურისდიქციიდან გასული სეპარატისტული რეგიონების (აფხაზეთი და ცხინვალის რეგიონი) ინტეგრაციის პროცესში.* ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის კონცეფციის შემუშავებისას რეგიონების (მ.შ. ეთნიკური ანკლავების) რეალური ინტერესების გათვალისწინება, რაც შემდგომში შეამცირებს ახალი კონფლიქტების წარმოშობის ალბათობას.

ბ. სისტემური ხასიათის პრობლემები

- *ინსტიტუციონალური მოწყობის პროცესის გახანგრძლივება.* ხელისუფლების მიერ მთელი რიგი სტრატეგიული დოკუმენტების (დეცენტრალიზაციის კონცეფცია და დოქტრინა, სახელმწიფო პროგრამები) შემუშავების პროცესის დაჩქარება და მასში დამოუკიდებელ ექსპერტთა და საზოგადოების წარმომადგენელთა ჩართვა.
- *საკანონმდებლო ბაზის გაუმართაობა.* უკვე არსებულ კანონთა რევიზია მათში არსებული ურთიერთშუსაბამობების აღმოფხვრის მიზნით და იმ კანონების და კანონთა პაკეტების მიღება, რომელთა არარსებობაც საერთოდ შეუძლებელს ხდის ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემის ფუნქციონირებას.
- *არსებულ მოთხოვნებთან მოქმედი სისტემის შეუსაბამობა.* თვითმმართველობის სისტემის ოპტიმიზაცია რეალური მოთხოვნილებებიდან გამომდინარე. მართვის სტრუქტურების გამარტივება და მცირე, მობილური და ეფექტური სამსახურების ჩამოყალიბება.
- *თვითმმართველობათა ეკონომიური დამოკიდებულება მმართველობის ზედა (რაიონი, ცენტრალური ხელისუფლება) დონეებზე.* სხვადასხვა დონეებს შორის ქონებრივი გამოიჯვანა და საბიუჯეტო ურთიერთობების მარტივი სტრუქტურის ჩამოყალიბება, რაც მომავალში გამორიცხავს ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან ფინანსური ბერკეტების (ტრანფერტები და დოტაციები) ბოროტად გამოყენების შესაძლებლობას.
- *თვითმმართველობის სისტემის ფუნქციონირებისას კანონდარღვევების აუცილებლობა.* მმართველობის სხვადასხვა დონეებს შორის ურთიერთობის ნათელი და გასაგები რეგულაციის მექანიზმების ჩამოყალიბება, რაც საშუალებას მისცემს თვითმმართველობებს, ცენტრალურ აპარატთან უკანონო გარიგებების გარეშე განახორციელონ თავიანთი საქმიანობა და სუბსიდიარობის პრინციპიდან გამომდინარე, მიიღონ მათთვის განკუთვნილი ფინანსური და სხვა სახის რესურსები.

გ. ფუნქციონალური ხასიათის პრობლემები

- *კომპეტენციათა ნათელი და მკვეთრი გაუმიჯნაობა სხვადასხვა დონეებს შორის.* ისეთი მარეგულირებელი მექანიზმების ამოქმედება და ყოველდღიური პრაქტიკის დამკვიდრების ხელშეწყობა, რომელიც გამორიცხავს ფუნქციების დუბლირებას არა მარტო საკანონმდებლო დონეზე, არამედ ყოველდღიურ საქმიანობის პროცესში, ორმაგი დაქვემდებარების დაუსაბუთებელი პრაქტიკის აღმოფხვრის გზით.
- *ადგილობრივი თვითმმართველობების საკუთარი ქონებრივი ბაზის არარსებობა.* სახელმწიფოს მფლობელობაში არსებული ქონების ნაწილის ადგილობრივი თვითმმართველობებისათვის გადაცემა. მუნიციპალიტეტების საკუთარი მატერიალური ბაზის ფორმირება, რომელზე დაყრდნობითაც თვითმმართველობები შეძლებენ საკუთარი ფუნქციების შესრულებას.
- *ადგილობრივი გადასახადების სიმცირე და მათი სუსტი ადმინისტრირება.* ცენტრალური ხელისუფლების ფისკალური ორგანოების მიერ ადრგილობრივი გადასახადების ამოღების პროცესის გაუმჯობესება თვითმმართველობებისათვის სახელმწიფო გარანტიის მიცემის გზით ან მუნიციპალიტეტების მიერ საკუთარი საგადასახადო ორგანოების ფორმირება.
- *ადგილობრივი ინფრასტრუქტურის განვითარებისათვის პირობების არარსებობა.* მუნიციპალიტეტებისათვის განვითარების დამოუკიდებელი დაგეგმვის უფლების გადაცემა სახელმწიფოს მიერ მარეგულირებელი ნორმატიული მექანიზმების ჩამოყალიბების მეშვეობით.
- *ადგილობრივი კადრების დაბალი კვალიფიკაცია.* მაღალკვალიფიციური კადრების სიმცირის პირობებში სტრუქტურული ერთეულების მაქსიმალური კონცენტრაცია და საჯარო მოხელეთა გადამზადების კონკურენტუნარიანი სისტემის ჩამოყალიბება.
- *მუნიციპალური კადრების დენადობის მაღალი ხარისხი.* თვითმმართველობებში დასაქმებულ საჯარო მოხელეთა მოტივაციის ზრდა. მათი ანაზღაურებისა და სამსახურებრივი დაწინაურებისათვის ხელსაყრელი პირობების შექმნა.

6.3. გადაწყვეტის გზები და ეტაპები

ყოველივე ზემოთქმულს თუ შევაჯამებთ, დავინახავთ, რომ აუცილებელია:

1. არსებული რესურსების მაქსიმალური კონცენტრაცია და მობილიზაცია,
2. მუნიციპალიტეტებისათვის მეტი დამოუკიდებლობის მინიჭება და მათგან წამოსული ინიციატივების წახალისება.

აქედან თავისთავად მივდივართ იმ დასკვნამდე, რომ აუცილებელი ხდება დღეისათვის მოქმედი ერთეულების გამსხვილება. ამასთან ეს გამსხვილება უნდა შეეხოს არა მარტო პირველ (მუნიციპალურ), არამედ შუალედურ (რაიონი/რეგიონი) დონეს.

ა. მუნიციპალური დონე

გამსხვილებული მუნიციპალიტეტების ჩამოყალიბებას თან ახლავს რამდენიმე უარყოფითი მომენტი, რაც ტერიტორიული ერთეულების გამსხვილების პროცესის სირთულეში მდგომარეობს. კერძოდ მოსალოდნელია, რომ გართულდება სხვადასხვა ტერიტორიული ერთეულების გაერთიანების საკითხი, რადგან ამ პროცესის ცენტრალიზებული წესით წარმართვა ეწინააღმდეგება საერთაშორისო პროცესებს, რომელიც მოსახლეობის აზრის მაქსიმალურ გათვალისწინებას გულისხმობს. პრობლემური იქნება გამსხვილებული მუნიციპალური ერთეულის ადმინისტრაციული ცენტრის ადგილმდებარეობის, სახეწოდების და სხვა მსგავსი საკითხები, რომელიც სიახლეების დანერგვის პროცესს ყოვეთვის მრავლად ახლავს.

სხვა თვალსაზრისით ეს მოდელი ყველზე მიახლოებულია ოპტიმალურთან, რადგან ყველაზე ნაკლები სიმწვავეთაა წარმოჩენილი სხვადასხვა ვარიანტების განხილვისას წარმოჩენილი პრობლემები და წინააღმდეგობები. ყოველივე აღნიშნულიდან გამომდინარე ქვეყნის განვითარების შედარებით თანაბარზომიერი ტემპის მიღწევისათვის ეს საინტერსო მოდელია. აქვე აღსანიშნავია, რომ თვითეული რაიონის ტერიტორიაზე არსებობენ ქალაქები და დაბები, სადაც თვითმმართველობა განცალკევებულად უნდა განხორციელდეს, ამასთან ბუნებრივად არსებობს სოფლებისა და თემების ერთობლიობები, რომელშიც თვითმმართველობის ერთი ორგანოს არსებობა მიზანშეწონილია. ეს ერთობლიობა გამოიხატება სატრანსპორტო და სხვა ინფრასტრუქტურის, რელიეფის (ხეობა, ქედები), კულტურული, აგრარული წარმოების ანალოგიურობის, ეკონომიკური და სოციალური ობიექტების ურთიერთშეკვებადობის და სხვა მრავალი ფაქტორით.

დადებით ფაქტორთაგან, რომლებიც ამ შემთხვევაში იმოქმედებს თვითმმართველობების განვითარების პროცესზე, აღსანიშნავია შემდეგი:

- შედეგად მივიღებთ ეკონომიკურად შედარებით კარგი პოტენციალის მქონე ერთეულებს. ნაკლები იქნება მცირე ეკონომიკური შესაძლებლობების მქონე თვითმმართველ ერთეულთა რაოდენობა;
- სახელმწიფოს მხრიდან მცირე რაოდენობის თვითმმართველი ერთეულების არსებობის პირობებში გამარტივდება სოციალ-ეკონომიკური გამოთანაბრების პროგრამების განხორციელება;
- ნაკლებად დადგება კვალიფიციური კადრების სიმცირის პრობლემა, ვინაიდან მოიხსნება მრავალ წვრილ ერთეულში მათი გამოძებნის საჭიროება.

ბ. მმართველობის შუალედური დონე

ფაქტიურად მმართველობის შუალედურ დონეზე საუბრისას უნდა გავითვალისწინოთ, რომ არსებობს საზოგადოებრივი მომსახურებების გარკვეული ფორმები, რომელთა განხორციელებაც ძნელი იქნება მუნიციპალურ დონეზე. ამავე დროს, თავის შინაარსით, ეს ფუნქციები შესაძლოა არ შედიოდეს ცენტრალური ხელისუფლების კომპეტენციების სფეროში.

დღეისათვის ქართველ ექსპერტთა შორის მიმდინარეობს დისკუსია რაიონისა და რეგიონის მომხრეთა შორის. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ არ არსებობს არც ერთისა და არც მეორის ზუსტი დეფინიციები.

რაიონებთან დაკავშირებით არსებობს სამი ხედვა:

1. აქ ჩამოყალიბდეს თვითმმართველობა და გააჩნდეს საკუთარი კომპეტენციები,
2. შეიქმნას ცენტრალიზებული ხელისუფლების ტერიტორიული ორგანოები, რომელიც სახელმწიფოს მმართველობითი ფუნქციის მატარებელი იქნება.
3. თანდათანობით მოხდეს რაიონების ლიკვიდაცია.

თავისთავად რაიონის დღევანდელი ფორმით არსებობა, მუნიციპალური ერთეულების გამსხვილების პირობებში გააჩენს სერიოზულ პრობლემებს. თუ ქვეყანაში იარსებებს 3 დონე: ცენტრი, რაიონი და ადგილობრივი თვითმმართველობა, მივიღებთ თვითმმართველობის ორ დონეს, რომელთა კომპეტენციებს შორის სხვაობა არცთუ ისე ოპტიმალურად შეიძლება ჩამოყალიბდეს, რადგან მათი ტერიტორიული მასშტაბების, ადმინისტრაციული და ეკონომიკური რსურსების თანაფარდობა არ

იძლევა კომპეტენციებს შორის სერიოზული განსხვავებების არსებობის საშუალებას. ამასთან, დღევანდელი რაიონის მასშტაბებიდან გამომდინარე, რთული იქნება ამ ადმინისტრაციული ერთეულისათვის ფართო კომპეტენციების გადაცემა, ვინაიდან:

- რაიონებში თავმოყრილი ადმინისტრაციული რესურსები არ არის საკმარისი მთელი რიგი დელეგირებული კომპეტენციების განსახორციელებლად;
- დეცენტრალიზაცია გარკვეულ განსხვავებებს ითვალისწინებს ტერიტორიულ ერთეულებს შორის ადმინისტრაციულ საქმიანობაში. ამ შემთხვევაში ქვეყანაში მივიღებთ 80-ზე მეტ ტერიტორიულ ერთეულს, რომლებშიც განსხვავებული გარემო (თუნდაც ფისკალური) შეიქმნება.

რა თქმა უნდა შესაძლებელია რაიონებში მოხდეს ცენტრალური ხელისუფლების ტერიტორიული ორგანოების ფორმირება, რომელიც სახელმწიფოს მმართველობითი ფუნქციის მატარებელი იქნება, მაგრამ ეს ნაკლებადაა კავშირში ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ მოწყობასთან, რადგან ცენტრალურ ხელისუფლებას შეუძლია თავისი კომპეტენციების განხორციელებისათვის შეარჩოს შესაბამისი მოდელი.

ასევე განსხვავებული ხედვებია რეგიონებთან მიმართებაშიც:

1. ავტონომიური რესპუბლიკების გარდა მხარეები/რეგიონები საერთოდ არ უნდა არსებობდეს,
2. უნდა არსებობდეს 2 ავტონომიური რესპუბლიკა და მხარეები დღეს მოქმედი ფორმით,
3. საჭიროა ახალი რეგიონალური სტრუქტურის ჩამოყალიბება (სხვადასხვა მოსაზრებებით 12-დან 20 ერთეულამდე).

ამ შემთხვევაში შეიძლება ყურადღება გამახვილდეს რამდენიმე ფაქტორზე:

- რეალური დეცენტრალიზაციის განხორციელებისათვის აუცილებელია თვითმმართველობებისათვის იმ კომპეტენციათა მნიშვნელოვანი ნაწილის გადაცემა, რომელიც ცენტრს გააჩნია. ამავე დროს, საქართველოში იკვეთება რეგიონები, რომლებსაც გააჩნიათ საკმარისი რესურსები ამ კომპეტენციათა განხორციელებისათვის და რომელთა გადაცემა უფრო მცირე მასშტაბის ტერიტორიულ ერთეულებსისათვის არ არის მიზანშეწონილი (მაგ: სამართალდამცავი ორგანოები, განათლება, ჯანდაცვა, მნიშვნელოვანი ფისკალური და ეკონომიკური კომპეტენციები და ა. შ.);
- ისტორიული წინამძღვრების მიმოხილვისას ჩვენ შევეხეთ საქართველოში ბუნებრივად ჩამოყალიბებული კუთხეების არსებობას, რომელთაც ისტორიული ფაქტორების გარდა სოციალ-ეკონომიკური ერთიანობაც ახასიათებთ;
- საქართველოში რეგიონებს გააჩნიათ სხვადასხვა სახის სოციალური ეკონომიკური და სხვა რესურსების ურთიერთშევსებადობა რეგიონის შიგნით, რაც ზრდის რეგიონის სოციალ-ეკონომიკურ პოტენციალს;
- რეგიონების არსებობა ქვეყნის უმაღლესი წარმომადგენლობით ორგანოს - პარლამენტის მეორე პალატის ფორმირების საფუძველი გახდება. ზედა პალატის (სენატის) არსებობა საქართველოს კონსტიტუციითაა გარანტირებული, თუმცა მისი შემადგენლობის ფორმირების წესზე არავითარი ხედვა არ არსებობს;
- ავტონომიურ რესპუბლიკებთან ურთიერთობისას ეკონომიკური და პოლიტიკური ბალანსის შესანარჩუნებლად მიზანშეწონილია რეგიონების არსებობა, რომელთა მასშტაბები ავტონომიური რესპუბლიკების მსგავსი იქნება;
- საზოგადოებრივ მენტალიტეტში არსებული კუთხურობის პრინციპი საქართველოში გაზრდის ურთიერთშეჯიბრებითობის ფაქტორს რეგიონებს შორის ურთიერთობებში, რაც შესაძლებელია აისახოს ამ რეგიონების სოციალ-ეკონომიკური განვითარების შედეგებზე.

ჩვენ ამ საკითხს უფრო დეტალურად არ შევეხებით, რადგან რეგიონალური სტრუქტურის საკითხის გადაჭრის პროცესში ეკონომიკურ ფაქტორებზე უფრო მეტად პოლიტიკური ფაქტორები დომინირებს.

გ. მუნიციპალიტეტთა გამსხვილების პროცესის ძირითადი პრინციპები

როდესაც მუნიციპალიტეტების გამსხვილებაზე ვსაუბრობთ, უნდა გავითვალისწინოთ, რომ შესაძლოა შეიქმნას გარკვეული სირთულეები ცალკეული დასახლებული პუნქტების მოსახლეობისა და ინტერესთა ჯგუფების უფლებების დაცვის პროცესში. კერძოდ სიტუაცია, როცა დომინანტი ერთეული (მუნიციპალური ცენტრი) რესურსების გადანაწილებისას და საქმიანობათა დაგეგმვისას მოახდეს მუნიციპალიტეტის შემადგენლობაში შემავალი წვრილი დასახლებული პუნქტების უფლებათა დასკრომინირებას. აქედან გამომდინარე, აუცილებელი ხდება გამოთანაბრების

მექანიზმების ამოქმედება. ეს უფრო ტექნიკური საკითხია და ამჯამად მასზე სერიოზული აქცენტის გაკეთება არ იქნება მიზანშეწონილი, თუმცა შესაძლოა რამდენიმე მოსაზრების კონსტატირება:

- უპირველეს ყოვლისა, გათვალისწინებულ უნდა იქნეს კორპორაციული პრინციპი. შესაძლებელია როგორც ცალკეულ დასახლებულ პუნქტთა, ისე მეზობელ მუნიციპალიტეტთა რესურსების გაერთიანება ცალკეული კონკრეტული მიზნების (წყალმომარაგება, საერთო სარგებლობის კომუნიკაციებითა და ობიექტებით სარგებლობა და ა.შ.) გადაჭრის პროცესში;
- მომსახურების მთელი რიგი სფეროების განხორციელებისას მეტად მნიშვნელოვანია კერძო სექტორის როლი. მომსახურების კომერციალიზაცია, მუნიციპალური დაკვეთების გამჭვირვალე სისტემის ჩამოყალიბება და ეკონომიკური ინტერესების წინა პლანზე წამოწევა მნიშვნელოვანწილად მოხსნის მთელი რიგი დაპირისპირებების წარმოშობის საშიშროებას;
- ასევე აუცილებელია ადმინისტრაციული ბერკეტების ამოქმედებაც. შესაძლოა ჩამოყალიბდეს დასახლებულ პუნქტთა წარმომადგენლებისაგან შემდგარი სტრუქტურა, სადაც გადაწყვეტილებები კონსენსუსს საფუძველზე იქნება მიღებული.

და ბოლოს, აღწერილი ვარიანტის მხარდაჭერა არ ნიშნავს მის უნიფიცირებულ დანერგვას საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე. მაღალმთიანი რეგიონების (მთებში ერთმანეთისაგან საკმაოდ დაშორებული წვრილი დასახლებული პუნქტების სიმრავლე) და დედაქალაქის (ტერიტორიული ერთეულების მეტისმეტი სიდიდე და მათი შემდგომი დაყოფის აუცილებლობა) ადმინისტრაციული სისტემის ჩამოყალიბება ცალკე საუბრის თემაა.

დასკვნის სახით შეიძლება ითქვას, რომ აღნიშნული ვარიანტის განხორციელების შემთხვევაში მივიღებთ ორდონიან თვითმმართველობას:

1. დონე I - ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულები: ქალაქები (დედაქალაქის გარდა), დაბები და გამსხვილებული მუნიციპალური ერთეულები (ერთი ან რამდენიმე სოფელი);
2. დონე II - რეგიონალური თვითმმართველობის ერთეულები, ავტონომიური რესპუბლიკები და, შესაძლოა, განსაკუთრებული ტერიტორიული ზონები (მაღალმთიანი რეგიონები და სხვ.).

ამავე დროს უნდა დაჩქარდეს ცვლილებების შეტანა "საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის რეფორმის" სახელმწიფო პროგრამაში. კერძოდ:

- დადგინდეს კრიტერიუმები, რომელსაც უნდა აკმაყოფილებდეს თვითმმართველი ერთეული (მოსახლეობის რაოდენობა, ტერიტორია, საგადასახადო ბაზა, ინფრასტრუქტურა და ა.შ.)
- დღეს არსებულ რაიონულ საკრებულოებს, რომლებიც შედგებიან თვითმმართველი ერთეულების წარმომადგენლებისაგან ეთხოვით შემდეგ მუნიციპალურ არჩევნებამდე (2006) დადგენილი კრიტერიუმების შესაბამისად მოამზადონ შესაბამისი წინადადებები მომავალი გაერთიანებების შესახებ. თვითმმართველ ერთეულთა მიერ საერთო მოსაზრების ჩამოყალიბების შემთხვევაში გამსხვილება განხორციელდეს ცენტრალური ხელისუფლების მიერ.

7. დასკვნები. განვითარების ტენდენციები და პერსპექტივები

საქართველოსათვის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფის პრობლემა ერთერთ მტკივნეულ საკითხად იქცა. დამოუკიდებლობის 12 წლიანი პერიოდის განმავლობაში ვერ მოხერხდა მისი არა თუ მოგვარება, არამედ განსახორციელებელი რეფორმის ძირითადი პრინციპების გამოკვეთაც კი.

დღეისათვის მოქმედი სისტემისათვის დამახასიათებელია მთელი რიგი პრობლემები, რომელთა შორისაც უნდა გამოიყოს:

- ქვედა დონეზე წვრილ თვითმმართველ ერთეულთა სიმრავლე – რაც ისედაც მცირე რესურსების დაქუცმაცებას ახდენს და ხელს უშლის თვითმმართველობების მიერ საკუთარ უფლებამოსილებათა სრულად განხორციელებას;
- მართვის სისტემების ირაციონალური ხასიათი – უფლებათა და ვალდებულებათა გაურკვეველი გამოჯვანის პირობებში საკითხის გადაწყვეტის შესაძლო ვარიანტად განიხილება არაფორმალური ურთიერთობები, რაც, ბიუროკრატიაში ძლიერი საბჭოური მენტალობის არსებობის პირობებში, დაუსაბუთებელი პოლიტიკური თუ სხვა სახის ამბიციების გაჩენას უწყობს ხელს;
- ფისკალური პრობლემები – დღესდღეობით ჯერ კიდევ არ არის გამოჯვანული სახელმწიფო და მუნიციპალური ქონება (ეს უკანასკნელი იურიდიულად არც არსებობს), არ არსებობს ადგილობრივი ბიუჯეტების ფორმირებისათვის აუცილებელი საკანონმდებლო ბაზა, რაც, თავის მხრივ, თვითმმართველ ერთეულებს სრულიად დამოკიდებულს ხდის ცენტრიდან მიღებულ ტრანსფერტებზე.

ქვეყნის პოლიტიკურ ელიტაში შეინიშნება აღნიშნული პრობლემების მოგვარებისათვის აუცილებელი ნების ღეფიცვა და მერკანტილური დაინტერესება არსებული სისტემის შენარჩუნებაში.

ამავე დროს რეალობა აიძულებს ხელისუფლებას, გარკვეული ნაბიჯები გადადგას მმართველობის სისტემის დეცენტრალიზაციისა და დეკონცენტრაციის მიმართულებით.

ხელისუფლების ნაწილი თანდათან ხვდება, რომ ადგილებისათვის უფლებების და შესაბამისი რესურსების გადაცემას ალტერნატივა არ გააჩნია, ვინაიდან წინააღმდეგ შემთხვევაში დაიწყება გარე (ხელისუფლებისა და საერთოდ ქვეყნის საერთაშორისო იმიჯის კიდევ უფრო შემცირება აქედან ყველა უარყოფითი – ფინანსური თუ პოლიტიკური შედეგით) და შიდა (ადგილობრივი ინიციატივების რადიკალიზაცია, რასაც ცენტრსა და ადგილობრივ თვითმმართველობებს შორის ძლიერი დაპირისპირების ესკალაცია შეიძლება მოყვას) გართულებების მთელი წყება.

ამასთან შემდგომი დეცენტრალიზაციის პროცესთან დაკავშირებით არ არსებობს ერთიანი, კარგად დასაბუთებული ხედვა. ცალკეული არსებული მოდელის ნაკლოვანებების დაფიქსირების გარდა, აუცილებელია შეიქმნას ოპტიმალური მოდელი და განხორციელდეს ამ უკანასკნელის დამკვიდრებისათვის საჭირო ქმედებები.

დღეისათვის საუბარი შეიძლება ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფის 4 სხვადასხვა ვარიანტზე. ესენია:

- მუნიციპალიტეტთა რიცხვის ზრდა შემდგომი დაყოფის გზით;
- ადგილობრივი თვითმმართველობის ორდონიანი სისტემა;
- ერთდონიანი თვითმმართველობა რაიონულ დონეზე;
- ერთდონიანი თვითმმართველობა მუნიციპალურ დონეზე.

თითოეულ ამ ვარიანტს გააჩნია თავისი დადებითი და უარყოფითი მხარეები. ამავე დროს არ არის აუცილებელი უცვლელად იქნას აღებული ესა თუ ის მოდელი. უპირველეს ყოვლისა, გათვალისწინებული უნდა იქნეს, თუ რა ფუნქციების შესრულება დაეკისრება იმ სტრუქტურებს, რომელთა ფორმირებაზეც სტატიაში არის საუბარი.

ექსპერტთა ჯგუფის მუშაობის შედეგად გამოიკვეთა არსებულ პრობლემათა წრე და მათი დაძლევის გზები და მოხდა ფუნქციების გადანაწილება სხვადასხვა დონეებს შორის.

კომპეტენციების შინაარსის გათვალისწინებით დადგინდა თვითმმართველობის დონეთა ის ოპტიმალური ზომა, რომლის მიღწევის შემთხვევაშიც უზრუნველყოფილი იქნება მათზე დაკისრებული ფუნქციების განხორციელებისას მაქსიმალური ეფექტის მიღწევა.

ყველაზე მიზანშეწონილად იქნა მიჩნეული როგორც თვითმმართველობის პირველი, ისე მეორე დონეების ერთეულების გამსხვილება არსებული რესურსების უკეთ მობილიზების მიზნით.

საბოლოოდ საქართველოს თვითმმართველობის სისტემამ შემდეგი სახე მიიღო:

- მსხვილი მუნიციპალიტეტი (სავარაუდოდ დაახლოებით 300-400 ერთეული),

- რეგიონი (სავარაუდოდ დაახლოებით 15-20 ერთეული).

გამოიკვეთა აღნიშნული მოდელის დადებითი და უარყოფითი მხარეები და აღინიშნა, რომ მისი დანერგვის პროცესში აუცილებელია წინასწარდაგეგმილი ღონისძიებებით სუსტი მხარეებისა და შესაძლო რისკების მაქსიმალური ნეიტრალიზება.

აღნიშნული ცვლილებები უნდა განხორციელდეს ორი უმნიშვნელოვანესი ფაქტორის გათვალისწინებით. კერძოდ:

1. რეალისტური, პრაგმატულ ინტერესებზე დაფუძნებული სისტემის შემუშავება, რაც მმართველობის სტრუქტურების მაქსიმალური ოპტიმიზაციის მიზნით მოახდენს საკმაოდ შეზღუდული რესურსების სწორ და მიზნობრივ გადანაწილებას საზოგადოებრივი მომსახურების სფეროში, სახელმწიფოს მიერ მოსახლეობის წინაშე აღებული ვალდებულებების შესრულების მიზნით.
2. არსებული ტრადიციისა და საზოგადოების მოლოდინების გათვალისწინება, რაც აუცილებელია რეფორმების განხორციელების პროცესში ზოგადად საზოგადოებისა და კერძოდ ცალკეული სოციალური სტრატეგიისა თუ ინტერესთა ჯგუფების მხარდაჭერის მოსაპოვებლად.

დანართი. სტატისტიკური მონაცემები

1. საქართველოს თვითმმართველობათა და დასახლებულ პუნქტთა რაოდენობა

№	ზედა დონე	საშუალო დონე		ქვედა დონე					დასახლებული პუნქტი	ტერიტორია
		ქალაქი	რაიონი	ქალაქი	დაბა	თემი	სოფელი	სულ თვითმმ. ერთეული *		
1	აფხაზეთი	1	6	6	5	98	7	116	522	8700
2	აჭარა	1	5	1	7	49	7	64	341	2900
3	თბილისი **	1			1		1		3	168
4	გურია		3	2	5	51	10	68	189	2042
5	იმერეთი	1	11	10	3	130	32	175	555	6345
6	კახეთი		8	9	-	69	47	125	288	11336
7	მცხეთა-მთიანეთი		5	2	7	53	-	62	608	6791
8	რაჭა-ლეჩხუმი და ქვემო სვანეთი		4	3	1	55	3	62	281	4567
9	სამეგრელო – ზემო სვანეთი	1	8	7	2	113	25	147	496	7391
10	სამცხე-ჯავახეთი		6	5	6	65	12	88	269	6258
11	ქვემო ქართლი	1	6	6	8	72	16	102	355	6924
12	შიდა ქართლი	1	5	4	5	88	5	102	696	6255
	სულ	7	67	55	49	843	164	1111	4603	69677

* იგულისხმება ქვედა დონის თვითმმართველი ერთეულები

** დედაქალაქსა და მის ტერიტორიაზე არსებულ 2 დასახლებულ პუნქტს ერთი წარმომადგენლობითი ორგანო ჰყავს.

2. საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულთა მოსახლეობა ***

ა. თვითმმართველ ერთეულთა სიდიდე მოსახლეობის ოდენობის მიხედვით.

მოსახლეობა	თვითმმართველი ერთეული
10.000 მცხოვრებზე მეტი	49
7.000-დან 10.000-მდე	33
5.000-დან 7.000-მდე	57
3.000-დან 5.000-მდე	171
2.000-დან 3.000-მდე	199
1.000-დან 2.000-მდე	260
500-დან 1.000-მდე	123
500 მცხოვრებზე ნაკლები	80
სულ	972

ბ. თვითმმართველ ერთეულთა სიდიდე რეგიონებში, სახეზე მყოფი მოსახლეობის მიხედვით.

	მოსახლეობის ოდენობა (ათ. მცხ.)								სულ თვითმმართველი ერთეული	სულ მოსახლეობა (ათ.მცხ.)
	10-ზე მეტი	7-დან 10-მდე	5-დან 7-მდე	3-დან 5-მდე	2-დან 3-მდე	1-დან 2-მდე	0.5-დან 1-მდე	500-ზე ნაკლები		
აფხაზეთი ****				1					1	3395
აჭარა	6	4	6	17	8	20	4		65	385843
თბილისი	1								1	1193700
გურია	1	1	1	10	14	31	6	4	68	156231
იმერეთი	7	2	9	27	49	55	23	3	175	786875
კახეთი	4	7	7	41	28	19	11	7	124	424893
მცხეთა-მთიანეთი	1	3	2	5	10	19	10	12	62	134051
სამცხე ჯავახეთი	3		5	12	21	22	13	10	86	222600
რაჭა-ლეჩხუმ-ქვ.სვანეთი				3	2	11	19	25	60	52478
სამეგრელო-ზემო სვანეთი	3	3	6	17	32	59	21	7	148	474835
ქვემო ქართლი	10	13	10	14	14	19	10	13	103	552790
შიდა ქართლი ****	4	3	5	22	16	16	7	2	75	334356
სულ	40	36	51	169	194	271	124	83	968	4722047

*** საქართველოს სტატისტიკის სახელმწიფო დეპარტამენტის შეფასება (2000 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით). გადამუშავებულია მშვიდობის, დემოკრატიისა და განვითარების კავკასიურ ინსტიტუტში.

**** არ არის ინფორმაცია იმ ტერიტორიებზე, რომლებიც არ ექვემდებარებიან საქართველოს იურისდიქციას.