

2006 წლის მუნიციპალური არჩევნები და ეთნიკური უმცირესობები

თვითმმართველობის ზოგადი პრინციპი

დავით ლოსაბერიძე

დემოკრატიულ ქვეყნებში შესაძლოა ადგილობრივი თვითმმართველობის პრინციპებსა და სტრუქტურაში ძირითადი ტენდენციის გამოყოფა, რომლის საფუძველსაც სუბსიდიარობის პრინციპი წარმოადგენს: გაუმართლებელია, უფრო მაღალ საფეხურზე მდგომ ხელისუფლებას დაეკისროს იმის გაკეთება, რისი გაკეთებაც უფრო დაბალ საფეხურზე მდგომ სახელისუფლებო ორგანოს შეუძლია.

ასეთი სისტემის არსებობის პირობებში ადგილობრივი საზოგადოების - მოქალაქეთა ჯგუფი, უბანი, სოფელი, თემი, დაბა, ქალაქი, კუთხე, რეგიონი - ინტერესების დაკმაყოფილება დაბალ საფეხურზე მდგომი ხელისუფლების მონიტორინგის პირობებში ხორციელდება.

თანაც გლობალიზაციის პირობებში, ადგილობრივი თვითმყოფადობის შენარჩუნებას, იმავე თვითმმართველობის მეშვეობით, დიდი მნიშვნელობა ენიჭება.

მე-20 საუკუნის 80-იანი წლებიდან მოყოლებული, მსოფლიოში ზოგადი ტენდენცია აღინიშნება: რეგიონალიზაციის განვითარება დეცენტრალიზაციის გაძლიერების მიმართულებით. დემოკრატიულ სამყაროში კარგა ხანია მიხვდნენ, რომ ადგილობრივი დემოკრატია ხანგრძლივი პოლიტიკური, სოციალური და ეკონომიკური სტაბილურობის წყაროა.

როგორც წესი, დეცენტრალიზაციას ორი უმთავრესი მიზანი გააჩნია:

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

ახალი დემოკრატიის ქვეყნებში დეცენტრალიზაციისა და ადგილობრივი თვითმმართველობების გაძლიერების პროცესი კიდევ ორ დამატებით მიზანს ისახავს:

1. ადგილობრივი პოლიტიკური ელიტების შექმნა, რომელთა წარმოშობა აუცილებელია პოლიტიკური სტაბილურობის მიღწევისათვის.
2. დეცენტრალიზაციის გამოყენება დეზინტეგრაციის წინააღმდეგ ბრძოლის საშუალებად (განსაკუთრებით მულტიეთნიკურ ქვეყნებში).

ჯერ ერთი, ასეთ პირობებში ადგილობრივი აღმასრულებელი ხელისუფლების დეპოლიტიზაცია ხდება, და მეორეც, მიმდინარეობს მომსახურების მთელ რიგ სახეობათა პრივატიზაციის პროცესი.

ევროპული ქარტია თვითმმართველობის შესახებ, რომელსაც საქართველო 2004 წელს შეუერთდა, ითვალისწინებს:

- ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებას, არჩეული საბჭოების მეშვეობით, თავად დაარეგულიროს საზოგადოებრივი ცხოვრების მნიშვნელოვანი ნაწილი კანონით გათვალისწინებულ ფარგლებში;

- ადგილობრივი ხელისუფლების უფლებას, კანონის ფარგლებში გამოიჩინოს ინიციატივა ყველა იმ სფეროში, რომელიც არ არის გამორიცხული მისი კომპეტენციიდან;
- ადგილობრივი ხელისუფლების უფლებას, თავად განსაზღვროს შიდაადმინისტრაციული სტრუქტურები, რათა შეუსაბამოს ისინი ადგილობრივ მოთხოვნილებებს;
- ადგილობრივი ხელისუფლების უფლებას, სახელმწიფოს მხრიდან კონტროლი მოითხოვოს მხოლოდ კონსტიტუციით, ან კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში;
- ადგილობრივი ხელისუფლების უფლებას, გააჩნდეს ადეკვატური ფინანსური რესურსები, რომლებიც მან თავისუფლად შეიძლება განკარგოს თავისი უფლებამოსილების მიხედვით.

ქარტიასთან მიერთებამ ქვეყნის ხელისუფლების წინაშე ახალი ვალდებულებები წარმოშვა. მათი გადაჭრის გარეშე შეუძლებელია ვისაუბროთ, როგორც რეალური თვითმმართველობის სისტემის ჩამოყალიბებაზე, ისე ევროპულ სტრუქტურებთან ინტეგრაციაზე.

საბჭოური სისტემის უმთავრეს ნაკლს ფუნქციების, კომპეტენციათა და უფლებამოსილებათა გაუმიჯნაობა წარმოადგენდა რესპუბლიკურ, ავტონომიათა, რაიონებისა და მუნიციპალური დონის ხელისუფლებებს შორის. დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ, ამ გარემოებამ ხელი შეუწყო მმართველობის სხვადასხვა დონეებს შორის წინააღმდეგობის წარმოქმნას.

საქართველოში მიმდინარე დეცენტრალიზაციის პროცესში მნიშვნელოვან თარიღად 2005 წელს მიღებული საკანონმდებლო აქტები უნდა მივიჩნიოთ, რომლებმაც ძირეულად შეცვალეს სიტუაცია ქვეყანაში.

თუ აღნიშნული ცვლილებების განხორციელებამდე ქვეყანაში 3 სუბნაციონალური დონე არსებობდა (I დონე - სოფელი, თემი დაბა, ქალაქი - 1004 ერთეული; II დონე - რაიონი და რესპუბლიკური დაქვემდებარების ქალაქები - 65 ერთეული და III დონე - 9 რეგიონი, აგრეთვე აჭარის ავტონომია და თბილისი), 2006 წლის 1 იანვრიდან საერთოდ გაუქმდა ქვედა (სოფელი, თემი, დაბა, ქალაქი) დონე და ერთადერთ (როგორც თვითმმართველ, ისე ტერიტორიულ) ერთეულად რაიონი გამოცხადდა. ჯერჯერობით გაურკვეველია რეგიონის ბედი, თუმცა უახლოეს მომავალში შესაბამისი კანონმდებლობის მიღება იგეგმება.

ახალი კანონმდებლობის თანახმად:

- ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოა საკრებულო, ხოლო აღმასრულებელი - გამგეობა (მერია);
- საკრებულო 4 წლის ვადით არჩეული წევრებისაგან შედგება (2006 წლის 1 იანვრამდე რაიონის შემადგენლობაში არსებული I დონის ერთეულიდან მაჟორიტარული წესით არჩეული თითო და რაიონის ტერიტორიაზე პროპორციული სისტემის საფუძველზე არჩეული ათი წევრით);
- სპეციალური სტატუსის მქონე ქალაქების საკრებულო კომპლექტდება პროპორციული სისტემის საფუძველზე არჩეული ათი და მაჟორიტარული წესით არჩეული ხუთი წევრით;
- აღმასრულებელი შტოს მეთაურს (გამგებელი, ქალაქის მერი) საკრებულო ირჩევს სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით.

ბუნებრივია, დეცენტრალიზაციის პროცესში არებობს როგორც მიღწევები, ისე ჩავარდნები.

მიმდინარე რეფორმის დადებით მხარეს წარმოადგენს: რაიონის აღმასრულებელი ორგანოს არჩევითობის პრინციპზე გადასვლა, სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობის

კომპეტენციების შედარებით ნათელი გამოიყენა, ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტებისა და ადგილობრივი ქონების შესახებ კანონების მიღება, ცენტრალური ბიუჯეტიდან თვითმმართველობებისათვის გადაცემული თანხის განაწილების პრინციპი - გამოთანაბრებითი ტრანსფერტის ფორმულის შემუშავება, საკანონმდებლო დონეზე ქონების გამოიყენის პროცესის დაწყება.

ამავე დროს სახეზეა უარყოფითი მომენტებიც: გამსხვილების შედეგად თვითმმართველობა ძლიერ დაშორდა მოსახლეობას; მოხდა მთელი რიგი შემოსავლების წყაროთა მითვისება ცენტრალური ხელისუფლების მიერ, ამან თვითმმართველობათა შემოსავლები შეამცირა; შეზღუდული უფლებების პირობებში მხოლოდ არჩევითობაზე აქცენტების გადატანამ ადგილებზე ზედმეტი პოლიტიზაციის საფრთხე გაზარდა.

თვალშისაცემია კანონთა ურთიერთშეუსაბამობაც. ისინი ხშირად ეწინააღმდეგებიან ერთმანეთს და ზოგჯერ საკუთარ თავსაც (ერთი და იგივე კანონის სხვადასხვა მუხლები ხშირად ურთიერთსაწინააღმდეგო დებულებებს შეიცავენ).

სერიოზული პრობლემებია საზოგადოებასა და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის ურთიერთობის სფეროშიც: საჯარო ინფორმაცია ძნელი მოსაპოვებელია; რეაგირება საზოგადოების მოთხოვნებზე სუსტად და არაეფექტურად ხდება, ან საერთოდ არ ხორციელდება; მოქალაქეთა მონაწილეობა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მეტად მცირეა; თანამშრომლობა საზოგადოებრივ ორგანიზაციებთან, იშვიათი გამოჩაჩისის გარდა, ჯერაც სუსტია და ვერ ახდენს გავლენას ადგილობრივი პოლიტიკის ფორმირების პროცესზე.

თვითმმართველობის რაიონულ დონეზე ატანამ ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოები კიდევ უფრო დააშორა საზოგადოებას. რაიონული დონის ერთეული უფრო მეტ მცხოვრებს აერთიანებს და შესაბამისად, სუსტდება ცალკეული მოქალაქის პირდაპირი კავშირი ადგილობრივ ხელისუფლებასთან.

აღნიშნულ გარემოებას კიდევ უფრო ამძიმებს ორი გარემოება: ადგილობრივი თვითმმართველობის ხელში არსებული ფუნქციების ნაწილი სამართავად გადაეცა სახელმწიფო ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებს; მიმდინარეობს დეკონცენტრაციის პროცესი - ცენტრალური ხელისუფლების ადგილობრივი ერთეულების ოპტიმიზაცია, რაც რიგით მოქალაქეს მომსახურების ხელმისაწვდომობის ხარისხს უმცირებს.

ახალი სისტემის ერთადერთი რგოლი, რომელიც ადგილობრივ თემებს (ინტერესთა ჯგუფებს) ადგილობრივ ხელისუფლებასთან დააკავშირებს, ტერიტორიულ ერთეულში გამგებლის მიერ დანიშნული რწმუნებუელია, რომელსაც რეალური უფლებები არ გააჩნია და ფაქტიურად ხელისუფლების გადაწყვეტილებების მოსახლეობამდე მიმტანის მოვალეობას ასრულებს.

მართალია, რეფორმის ავტორები აღიარებდნენ, რომ თვითმმართველობების მოსახლეობისაგან დაშორება მოხდა, მაგრამ გადაწყვეტილებას იმ გარემოებით ხსნიდნენ, რომ რაიონის დონეზე გამსხვილებულ მუნიციპალიტეტებს მეტი ფინანსური შესაძლებლობები ექნებოდათ.

სინამდვილეში ადრე თვითმმართველობათა ხელში არსებული შემოსავლები სრულად წაიღო ცენტრალურმა ხელისუფლებამ და ადგილებზე რეალურად მხოლოდ ქონების გადასახადი იქნა დატოვებული.

ასე რომ, თვითმმართველობის ორი უმთავრესი ფუნქციიდან, არ არსებობს არც ერთი მათგანის რეალიზების პერსპექტივა.

არანაკლებ სერიოზულ პრობლემას ქმნის ცენტრალური ხელისუფლების ეთნიკურ უმცირესობებთან ურთიერთობის საკითხი, რომელთა მნიშვნელოვანი ნაწილი კომპაქტურად

ცხოვრობს ქვემო ქართლისა და სამცხე-ჯავახეთის რეგიონებში. აღნიშნულ რეგიონებში ეს ეთნიკური ჯგუფები მოსახლეობის დაახლოებით 50%-ს შეადგენს.

ქართულ საზოგადოებას დამოუკიდებლობის მთელი პერიოდის მანძილზე საკმაოდ აშფოთებდა აღნიშნულ რეგიონებში ადგილობრივი პოლიტიკური დაჯგუფებების მიერ არაერთხელ წამოყენებული სეპარატისტული: სეცესიონისტური (სახელმწიფოსაგან გამოყოფა) და ირედენტისტული (ქვეყნებს შორის ე.წ. “ისტორიული საზღვრების” აღდგენა) მოთხოვნები.

ამ რეგიონებში არსებული პრობლემები მეტწილად სახელმწიფოს მიერ ერთიანი სტრატეგიული თუ ტაქტიკური ხედვის არარსებობითა და სახელმწიფოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოუწყობლობით უნდა აიხსნას, რასაც კიდევ უფრო აძლიერებს სილატაკის მაღალი დონე, სახელმწიფოს მარეგულირებელი როლის სისუსტე და რეალური თვითმმართველობის არარსებობა.

დამოუკიდებლობის პერიოდში ოფიციალური თბილისი იყენებდა ადგილობრივი კლანების ურთიერთდაპირისპირებას და ცალკეული ჯგუფებისადმი მხარდაჭერის სანაცვლოდ ამ უკანასკნელთაგან სრულ ლოიალობას მოითხოვდა. სწორედ ამიტომ ადგილობრივი ნაციონალისტური პოლიტიკური დაჯგუფებების (სომხური “ჯავახკი” და “ვირქი”, აზერბაიჯანული “ბირლიქი” და “გეირათი”) გავლენა მხოლოდ არაფორმალური იყო და მათ არასოდეს ჰქონიათ ადგილობრივი ბიუროკრატის აშკარა მხარდაჭერა.

ხაზი უნდა გაესვას იმ გარემოებასაც, რომ რეგიონის ეთნიკური უმცირესობები დღესაც ნაკლებ ყურადღებას აქცევენ სახელმწიფო სტრუქტურებში მონაწილეობის საკითხს, ვინაიდან ამ უკანასკნელის როლს საზოგადოებრივ ცხოვრებაში არაფორმალური, პატრიმონიალური ურთიერთობები იკავებს.

აღნიშნულ რეგიონებში რამდენიმე უმწვავესი პრობლემის გამოყოფა შეიძლება, ესენია: განათლების პრობლემა (ქართული ენის სწავლება), საკადრო პოლიტიკა (განსაკუთრებით ქვემო ქართლში, სადაც აზერბაიჯანული კადრები მმართველობით სტრუქტურებში უმცირესობაა) და ეთნიკური განსხვავებების გამოყენება ცენტრალური ხელისუფლების პოზიციების განსამტკიცებლად (არჩევნების პერიოდში ადგილობრივი მოსახლეობა უსიტყვოდ უჭერდა მხარს მმართველ პარტიას და სანაცვლოდ ადგილობრივი ელიტები ადგილებზე მოქმედების თითქმის სრულ თავისუფლებას იღებდნენ).

ორმხრივი (ხშირად მცდარი) სტერეოტიპების არსებობა ეთნიკურ უმცირესობებთან ურთიერთობებში: ერთის მხრივ სეპარატისტული მოძრაობების ჩამოყალიბების შიში და მეორეს მხრივ, ეთნიკური უმცირესობების სოციალ-ეკონომიური საკითხების მოუგვარებლობა ასევე ძაბავს სიტუაციას.

საქართველოს მოქალაქეთა უფლებების დარღვევა არა მარტო სახელმწიფო სტრუქტურების, არამედ უმრავლესობისა თუ უმცირესობის რადიკალურად განწყობილი ჯგუფების მიერაც ხდება. ხშირად უფლებათა დამრღვევების (რადიკალები და სახელმწიფო) ინტერესები იმდენადაა გადაჯაჭვული ერთმანეთთან, რომ ძნელდება გარჩევა, რომელი ძალაა ცალკეულ შემთხვევაში უფრო დამნაშავე. თუმცა, ამას დაზარალებულისათვის პრინციპული მნიშვნელობა არც აქვს.

ეთნიკური უმცირესობების როლი სახელმწიფო პოლიტიკის პროცესში არ ჩანს და ამ უკანასკნელთა უფლებებს ისევ უმრავლესობის ლიბერალურად განწყობილი ფრთა იცავს. მძიმე სოციალური ფონი და მასზე აპელირება კარგ ნიადაგს ქმნის ეთნოცენტრისტული რადიკალიზმის გასაღვივებლად.

რას მოიტანს ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნები მთლიანად ქვეყნისათვის და კერძოდ ეთნიკური უმცირესობებისათვის?

ადგილებისათვის უფლებების გადაცემას ალტერნატივა არ გააჩნია. წინააღმდეგ შემთხვევაში მოსალოდნელია ახალი პრობლემების გაჩენა, როგორც საგარეო ურთიერთობებში (ქვეყნის საერთაშორისო იმიჯის დაკნინება და, აქედან გამომდინარე, უარყოფითი ფინანსური თუ პოლიტიკური შედეგები), ისე შიდა დონეზე (ადგილობრივი ჯგუფების რადიკალიზაცია, რასაც ცენტრსა და ადგილობრივ თვითმმართველობებს შორის ძლიერი დაპირისპირების ესკალაცია შეიძლება მოჰყვეს).

ამკარაა, რომ მართვის ძველი მეთოდები მომავალში აღარ გაამართლებს და აუცილებელია ახალი, ერთიანი, ყოვლისმომცველი სახელმწიფო პოლიტიკის ჩამოყალიბება, რომელიც არსებული სისტემის რეფორმირების გზით გადაწყვეტს ეთნიკური უმცირესობებით დასახლებულ ტერიტორიებზე წლობით დაგროვილ პრობლემებს.

დღეისათვის საქართველოში ჩამოყალიბებული ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემა შორსაა სრულყოფილებისაგან და ევროპული სტანდარტებისაგან. პერსპექტივაში მოსალოდნელია, რომ, ძირეული ცვლილებები განხორციელდება მას შემდეგ, რაც არსებული სისტემა საკუთარ არაეფექტურობას აჩვენებს. მანამ კი, მომდევნო 2 წლის მანძილზე ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემაში საკმაოდ გაურკვეველი სიტუაცია შეიქმნება.

მაგრამ, მიუხედავად რეალური რეფორმირების პროცესის დროში გაწვლვისა, თვითმმართველობის არჩევნებში მოსახლეობის (და მათ შორის ეთნიკური უმცირესობების) მონაწილეობა შემდგომი გარდაქმების რეალურ საფუძველს იძლევა.

რა თქმა უნდა, იმის ვარაუდი, რომ ძალაუფლების დეცენტრალიზაცია სრულად გადაწყვეტს პოლიეთნიკური საზოგადოებისათვის დამახასიათებელ დაპირისპირებებს, არასწორია - ოპტიმალური მართვის სისტემის შექმნამ შეიძლება მხოლოდ ხელი შეუწყოს კონფლიქტების გადაჭრას.

ქვეყნის ტერიტორიული მოწყობის საკითხი უნდა გავმიჯნოთ, როგორც უმცირესობის კულტურული იდენტობის შენარჩუნების, ისე სახელმწიფოს მიერ განხორციელებული საინტეგრაციო პოლიტიკის პრობლემებისაგან. ამავე დროს, ამ პრობლემების გადაწყვეტის უმთავრესი პრინციპი თვითმმართველობის ინსტიტუტის მეშვეობით ყველა მოქალაქისათვის თანასწორი სასტარტო პირობების შექმნის აუცილებლობაა.

ეთნიკური უმცირესობის შემთხვევაში ასეთი სასტარტო პირობების შექმნა ნიშნავს, რომ მას აქვს როგორც უფლება, ისე საშუალება ისეთი ტიპის დამოუკიდებელი გაერთიანებები ჩამოაყალიბოს, რომელიც მათი კულტურის (ამ სიტყვის უფართოესი გაგებით) დაცვასა და განვითარებას უზრუნველყოფს.

მმართველობით და სამოქალაქო სტრუქტურებში ფართო მონაწილეობა საზოგადოების ინტერესების დაცვის საუკეთესო გარანტიაა. ამ შემთხვევაში, აზერბაიჯანული თუ სომხური ეთნიკური უმცირესობებით კომპაქტურად დასახლებული ტერიტორიების ყველაზე მტკივნეული პრობლემების გადაწყვეტა დამოკიდებული იქნება თვით ამ ტერიტორიებზე არსებული ადმინისტრაციული ერთეულების თვითმმართველობის არჩევით ორგანოებზე და არა ცენტრალურ ხელისუფლებაზე. ამის შედეგად ეს პრობლემები დაკარგავს ეთნოპოლიტიკურ შეფერილობას, ანუ აღარ აღიქმება, როგორც ცენტრალურ ხელისუფლებასა და კომპაქტურად დასახლებულ ეთნიკურ თემს შორის არსებული კონფლიქტი.

ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული სისტემის რეფორმირების პროცესი ხელს შეუწყობს ეთნიკურ უმცირესობებში საინფორმაციო ვაკუუმისა და დანარჩენ საქართველოსთან გაუცხოების სინდრომის დაძლევის პროცესს.