

ოთარ ზოიძე
დავით ლოსაბერიძე
დავით მელუა
არნოლდ სტეფანიანი
თენგიზ შერგელაშვილი
ივლიანე ხაინდრავა
ზაურ ხალილოვი
ლელა ხომერიკი

სახელმწიფო ძალაუფლების განაწილება ცენტრალურ და ადგილობრივ დონეებს შორის

სარჩევანი

1. შესავალი
 - 1.1. ისტორიული მიმოხილვა
 - 1.2. თეორიული საკითხები
2. რეგიონული მოწყობა
 - 2.1. არსებული ვითარება და პრობლემები
 - 2.2. რეკომენდაციები
3. მუნიციპალური მოწყობა
 - 3.1. არსებული ვითარება და პრობლემები
 - 3.2. რეკომენდაციები
4. ეკონომიკური საკითხები
 - 4.1. არსებული ვითარება და პრობლემები
 - 4.2. რეკომენდაციები
5. რეფორმის საზოგადოებრივი ასპექტები
 - 5.1. ადგილობრივი თავითმმართველობის მოხელეთა კვალიფიკაციის ამაღლება
 - 5.2. საზოგადოებასთან ურთიერთობა
 - 5.3. ეთნიკური უმცირესობები და მუნიციპალიზაცია
6. დასკვნები

1. შესავალი

1.1. ისტორიული მიმოხილვა

საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდეგ პოსტსოციალისტურ ქვეყნებში, მათ შორის საქართველოში, დაიწყო დემოკრატიზაციის, სამართლებრივი სახელმწიფოს ფორმირებისა და საბაზრო ეკონომიკის დამკვიდრების პროცესები. გარდამავალ პერიოდში ქვეყანაში მიმდინარე ცვლილებების ერთ-ერთ ძირითად მიმართულებას დეცენტრალიზებული და რეალურ თვითმმართველობაზე დამყარებული ინსტიტუტების ჩამოყალიბება უნდა წარმოადგენდეს.

საქართველოში ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფის ორი დონის გამოყოფა არის შესაძლებელი. ესენია ე. წ. პირველი ანუ ქვედა (ადგილობრივი - ქალაქი, დაბა, თემი, სოფელი) და შუალედური (ანუ რეგიონური - მხარე, კუთხე, პროვინცია) დონეები. საუკუნეთა განმავლობაში ისინი იქმნებოდნენ გარკვეულ, გეოგრაფიულად განსაზღვრულ ერთიანი ეკონომიკური თუ სოციალური პირობების მქონე ტერიტორიებზე (მთიანი რელიეფი, მდინარეები და ა. შ.). 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 ურღვევობის 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 ადმინისტრაციულ ერთეულებად - მაზრებად, რომელთა საზღვრები, იმავე გეოგრაფიული და ეკონომიკური მოსაზრებებიდან გამომდინარე, ძირითადად ემთხვეოდა ისტორიული ოლქების საზღვრებს. დასახლებული პუნქტების დონეზე მნიშვნელოვანი ცვლილებები არ მოხდარა, 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 სამხედრო აგრესიამ (1921) და საქართველოს იძულებითმა შესვლამ საბჭოთა კავშირის შემადგენლობაში (1922) შეაჩერა.

საქართველოს არსებული ტერიტორიული დაყოფა ჩამოყალიბდა 1921 წლიდან "დემოკრატიული ცენტრალიზმის" საბჭოური პრინციპის მიხედვით. შესაბამისად ქვეყანა დაიყო ორ ავტონომიურ რესპუბლიკად, ერთ ავტონომიურ ოლქად, 65 რაიონად, 10 რესპუბლიკური დაქვემდებარების ქალაქად და 942 სასოფლო საბჭოდ.

რაიონული საზღვრები, როგორც წესი, არ ემთხვეოდა ტრადიციულად ჩამოყალიბებულ გეოგრაფიულ და ეკონომიკურ საზღვრებს. რაიონთა შექმნა ზშირად კომუნისტური ბიუროკრატიული ელიტის პოლიტიკური თუ მერკანტილური ინტერესების დაკმაყოფილების მიზნით ხდებოდა.

საბჭოური სისტემა არ ითვალისწინებდა კომპეტენციათა გამიჯვნას რესპუბლიკურ, ავტონომიათა, რაიონებისა და მუნიციპალური დონის ხელისუფლებებს შორის და ყველა დონის საბჭოებს ერთსა და იმავე საკითხებში ერთნაირ უფლება-მოვალეობებს აკისრებდა. ამ გარემოებამ დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ მმართველობის სხვადასხვა დონეს შორის წინააღმდეგობის წარმოქმნასა და გაძლიერებას შეუწყო ხელი, რამაც კანონთა ომის ფორმა მიიღო.

ვითარებას ართულებს ის გარემოებაც, რომ როგორც იურიდიულად, ისე ფაქტიური მდგომარეობით, ქვეყანაში არსებობდა ერთმანეთისაგან სტატუსით მნიშვნელოვნად განსხვავებული ტერიტორიები: ავტონომიური წარმონაქმნები, ეთნიკური უმცირესობებით დასახლებული რეგიონები, განსხვავებული რესურსებისა და სიდიდის მქონე ადმინისტრაციული ერთეულები.

საბჭოთა საქართველოს ტერიტორიის ფარგლებში ინსტიტუციურად ჩამოყალიბდა აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკები, აგრეთვე - სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქი.

გასული საუკუნის 80-იანი წლების მიწურულიდან, როცა საბჭოთა კავშირის სწრაფი რღვევის პროცესი განვითარდა, ხოლო საქართველო დამოუკიდებლობის აღდგენის გზას დაადგა, აფხაზეთსა და სამხრეთ ოსეთის ავტონომიურ ოლქში პოლიტიკური და ეთნიკური ხასიათის პრობლემების კომპლექსმა შეიარაღებული კონფლიქტების პროვოცირება მოახდინა.

აჭარაში თვისებრივად სხვა ტიპის პრობლემატიკამ უფრო მოგვიანებით ღრმა კრიზისი გამოიწვია უმაღლეს სახელმწიფო და ავტონომიის ხელისუფლებებს შორის ურთიერთობებში. 2004 წლის მაისში ამ ურთიერთობების ნორმალურ და კონსტიტუციურ კალაპოტში დაბრუნებით არსებული ძირითადი წინააღმდეგობა მოიხსნა, თუმცა ურთიერთობის საბოლოო მოდელის პარამეტრების თაობაზე ქართულ საზოგადოებაში აზრთა სხვადასხვაობა არ აღმოიფხვრა.

ავტონომიებთან ცენტრის ურთიერთობის გაუარესებამ უკანა პლანზე გადაწია თბილისის ურთიერთობა უმსხვილეს ეთნიკურ ანკლავებთან: სამცხე-ჯავახეთთან და ქვემო ქართლთან, სადაც ქვეყნის მოსახლეობის 19% ცხოვრობს.

აღნიშნულ რაიონებში რამდენიმე უმწვავესი პრობლემის გამოყოფა შეიძლება. ესენია:

- განათლების პრობლემა. არასატიტულო ეთნოსებისათვის სახელმწიფო (ქართული) ენის შესწავლის ერთიანი სტრატეგიის არარსებობის გამო აღნიშნული რეგიონების მოსახლეობის აბსოლუტური უმრავლესობა ვერ ფლობს

სახელმწიფო ენას და, შესაბამისად, სრულფასოვნად არ არის ჩართული საზოგადოებრივ ცხოვრებაში.

- საკადრო პოლიტიკა. ამ მხრივ განსაკუთრებით მძიმე ვითარებაა შექმნილი ქვემო ქართლში. ადგილობრივი, აზერბაიჯანული კადრები მმართველობით სტრუქტურებში უმცირესობას შეადგენენ. ძირითადი თანამდებობები თბილისიდან დანიშნული, არაადგილობრივი კადრებით არის დაკომპლექტებული.
- ეთნიკური განსხვავებების გამოყენება ცენტრალური ხელისუფლების პოზიციების განსამტკიცებლად. ოფიციალური თბილისის მიერ ეთნიკური ანკლავები ყოველთვის განიხილებოდა არჩევნების პერიოდში უსიტყვო მხარდამჭერად. ხელისუფლება აქედან ჩვეულებრივ ას პროცენტთან მიახლოებულ შედეგს იღებდა. სამაგიეროდ, ადგილობრივ მმართველ თუ მაფიოზურ ელიტებს ადგილებზე მოქმედების თითქმის სრული თავისუფლება ეძლეოდათ.

პრობლემების დროულად გადაუწყვეტელობა აღნიშნულ რეგიონებში თანდათან ძაბავს ვითარებას და პერსპექტივაში სეცესიონიზმის საფრთხეს აძლიერებს.

რაც შეეხება თვითმმართველობის განვითარებას პირველ დონეზე და რეფორმირებას დეცენტრალიზაციის მიმართულებით, თვალმისაცემია ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან პრობლემისადმი ყურადღების დეფიციტი. აღნიშნული გამოწვეული იყო იმ პერიოდში ქვეყნის ხელმძღვანელობაში არსებული ხედვით, რომლის თანახმადაც ქვეყნის და სახელმწიფოებრიობის გადარჩენის ერთადერთი გზა მართვის ცენტრალიზებული სისტემის არსებობას გულისხმობდა, ხოლო არსებული ადმინისტრაციული დაყოფა კი სავსებით ესადაგებოდა ცენტრალიზებული სახელმწიფოს პრინციპებს. რეალურად, ცენტრალური ხელისუფლების პოლიტიკა რეგიონებში ობიექტურად ადგილობრივი კლანების გაძლიერებას ემსახურებოდა.

ყოველივე ზემოთქმულს კიდევ უფრო ამძიმებს აღნიშნულ სფეროში კანონმდებლობის არასრულყოფილება. საქართველოს კონსტიტუციაში (1995) ღიადაა დარჩენილი სახელმწიფო ტერიტორიული მოწყობის საკითხი.

კონსტიტუციის მეორე მუხლის პირველი პუნქტი განსაზღვრავს სახელმწიფოს ტერიტორიას 1991 წ. 21 დეკემბრის მდგომარეობით (ანუ საბჭოთა კავშირის დაშლის მომენტისთვის), ხოლო მესამე პუნქტის მიხედვით ტერიტორიული სახელმწიფოებრივი მოწყობა გადადებულია ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე საქართველოს იურისდიქციის აღდგენამდე, ამასთან ტერიტორიული მოწყობა მომავალში უნდა განისაზღვროს კონსტიტუციური კანონით უფლებამოსილებათა გამიჯვნის პრინციპის საფუძველზე. მეოთხე მუხლის თანახმად: შესაბამისი პირობების შექმნის შემდეგ განსაზღვრულია ორპალატიანი პარლამენტის ჩამოყალიბება, მოცემულია პარლამენტის ზედა პალატის (სენატის) ფორმირების ზოგადი წესიც: იგი დაკომპლექტდება აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების, აგრეთვე "საქართველოს სხვა ტერიტორიული ერთეულების" წარმომადგენლებით.

საქართველოს პრეზიდენტი პარლამენტის თანხმობით უფლებამოსილია შეაჩეროს ტერიტორიული ერთეულების წარმომადგენლობითი ორგანოების საქმიანობა, ან დაითხოვოს ისინი, თუ მათი მოქმედებით საფრთხე შეექმნა ქვეყნის სუვერენიტეტს, ტერიტორიულ მთლიანობას, სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა კონსტიტუციურ უფლებამოსილებათა განხორციელებას (მუხლი 73, პუნქტი "ი"). 89-ე მუხლით აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლეს წარმომადგენლობით ორგანოებს ენიჭებათ უფლება, სარჩელით მიმართონ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს.

ამრიგად, საქართველოს კონსტიტუცია აკანონებს ქვეყნის შემადგენლობაში ორი ავტონომიური რესპუბლიკის არსებობას, რომელთა სტატუსი, უფლებამოსილებათა გამიჯვნის პრინციპის საფუძველზე, დგინდება შესაბამისი კონსტიტუციური კანონებით. კონსტიტუციით განსაზღვრულია ავტონომიური რესპუბლიკების წარმომადგენლობა საქართველოს პარლამენტის ზედა პალატაში, მათთვის "დაჯავშნულია" პარლამენტის თავმჯდომარის მოადგილეების თანამდებობები, გათვალისწინებულია აგრეთვე იმგვარი უფლებამოსილებები, რომლებიც დამახასიათებელია ფედერაციული სახელმწიფოებისთვის (მაგ. მუხლები 67.1, 89.1). იმავდროულად, საქართველოს რეალობაში ამკარად შეინიშნება მსგავსება ასიმეტრიული რეგიონალიზმის პრინციპებზე (მაგ. ესპანეთი) მოწყობილ ქვეყნებთანაც.

შედარებით გარკვეულია მუნიციპალური დონის სტრუქტურა. 1997 წელს მიღებულმა "ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ" საქართველოს ორგანულმა კანონმა გარკვეული კორექტივები შეიტანა მანამდე არსებულ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ დაყოფაში. განისაზღვრა თვითმმართველობის (სოფელი, თემი, დაბა, ქალაქი) და მმართველობის (რაიონი, სპეციალური სტატუსის მქონე ქალაქი) დონეები.

1.2. თეორიული საკითხები

ხელისუფლების გადაჭარბებული ცენტრალიზაცია წარმოადგენს არა მხოლოდ ხელისუფლების, არამედ თვით სახელმწიფოს რღვევის წყაროს. მაგალითისათვის, საქართველოს ავტონომიური ერთეულებთან არსებული პრობლემების ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი მიზეზი ამ ერთეულთა ავტონომიის ფიქტიურობა იყო. ცენტრალიზაციისაკენ მისწრაფება ხელისუფლების იმანენტური თვისებაა. ამ ტენდენციის შეუზღუდავობა იწვევს ცენტრალური ხელისუფლების ძალაუფლების აბსოლუტურ უზურპაციას და შედეგად - აბსოლუტურ გარყვანას. ამ დროს ცენტრსა და არათვითმმართველ ერთეულებს შორის ურთიერთობა კორუფციას ეფუძნება, ხოლო მოქალაქეებსა და ხელისუფლებას შორის გაუცხოება მაქსიმალურ ზღვარს აღწევს, მოქალაქეების მიმართ ხელისუფლების "მეურვეობა" კი საბოლოოდ კლავს ყოველგვარ ინიციატივას.

ამიტომ ნებისმიერი საკითხის გადაწყვეტა უნდა მოხდეს ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების პრიორიტეტულობისა და მისი ხელშეუვალობის, არა მხოლოდ დეკლარაციული, აღიარების გათვალისწინებით. თავისუფლების გარეგანი საფუძველი არსებობს მხოლოდ იქ, სადაც არსებობს კონკურირებადი სისტემა.

ამ პრინციპებს უნდა დაეფუძნოს საქართველოს ტერიტორიული მოწყობა და ხელისუფლების ორგანიზაცია: ყველაფერი ის, რაც შეიძლება გააკეთოს ცალკეულმა ადამიანმა საკუთარი ინიციატივითა და საკუთარი ძალეებით, არ უნდა გადაეცეს ხელისუფლებას, ასევე გაუმართლებელი იქნება, თუ უფრო მაღალ საფეხურზე მდგომ ხელისუფლებას დაეკისრება იმისი გაკეთება, რისი გაკეთებაც შეუძლია უფრო დაბალ საფეხურზე მდგომ სახელისუფლებო ორგანოს. ამგვარი სისტემა უზრუნველყოფს ინდივიდის თავისუფლებას. საჯარო ინსტიტუტების ჩარევა ინდივიდის ცხოვრებაში დასაშვებია მხოლოდ აუცილებელი საკმარისობის პრინციპის დაცვით.

ზედა საფეხურზე მდგომი სისტემა დაბალ საფეხურზე მდგომი სისტემის პრობლემის მოგვარებაში შეიძლება ჩაერიოს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, როცა ამ უკანასკნელს საკუთარი ძალებით არ შეუძლია საკითხის გადაწყვეტა. ამასთან, დაცული უნდა იყოს ჩარევის იერარქიულობა: საჯარო ინსტიტუტების ჩარევის წინაშე პრიორიტეტი აქვს ოჯახის ჩარევას, თემის ჩარევის წინაშე - საზოგადოებრივი ინსტიტუტების ჩარევას, მხარის (რეგიონის) ჩარევის წინაშე უპირატესობა ენიჭება თემის ხელისუფლების ჩარევას, ხოლო ცენტრალური ხელისუფლება აგვარებს მხოლოდ იმ პრობლემას, რისი მოწესრიგებაც არ შეუძლია არც ერთ ქვედა სისტემას.

ხელისუფლების განხორციელების ფარგლები მკაფიოდ უნდა განისაზღვროს ხელისუფლების ყველა დონისათვის, რათა გამოირიცხოს სათემო ხელისუფლების მიერ - ინდივიდის, სამხარეო (რეგიონული) ხელისუფლების მიერ - თემისა და ინდივიდის, ხოლო ცენტრალური ხელისუფლების მიერ - რეგიონული ხელისუფლების, თემისა და ინდივიდის თავისუფლების ფარგლების დარღვევა. თავის მხრივ, ცენტრალური ხელისუფლება კონსტიტუციური კანონმდებლობით (კონსტიტუცია, ორგანული კანონები) უზრუნველყოფს ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვას სახელმწიფოს ტერიტორიული მთლიანობის პირობებში.

ტერიტორიისა და ხელისუფლების ამგვარი ორგანიზაცია ეფუძნება **ნონცენტრალიზმის** პრინციპს. ამ პრინციპის რეალიზაციის დროს ხდება არა დეცენტრალიზაცია, რაც გულისხმობს ცენტრალიზაციის არსებობას და უფლებამოსილების გადაცემას ზემოდან ქვემოთ, არამედ პირიქით - ხელისუფლების გადანაწილებას (კომპეტენციათა გამიჯვნას) ქვემოდან ზემოთ: ზედა დონეს აქვს მხოლოდ იმ საკითხების გადაწყვეტის უფლებამოსილება, რისი გადაჭრაც არ შეუძლია ქვედა დონეს.

ნონცენტრალიზმის პრინციპზე სახელმწიფოს ტერიტორიისა და ხელისუფლების ორგანიზაცია განაპირობებს ამ მოწყობის ოპტიმალურობას და მას არ მოათავსებს სხვადასხვა თეორიული მოდელის (ფედერალიზმი, ცენტრალიზებული უნიტარიზმი, დეცენტრალიზებული უნიტარიზმი) ჩარჩოებში, რაც თავიდან აგვაცილებს აბსტრაქტულ-თეორიულ და უნაყოფო დავას საქართველოსთვის ფედერალიზმისა თუ დეცენტრალიზებული უნიტარიზმის მოდელის უპირატესობებზე.

განვითარების შემდეგ ეტაპზე შესაძლებელია თვითმმართველობების კომპეტენციების შემდგომი გაზრდა უკვე არა ნონცენტრალიზმის, არამედ დელეგირების პრინციპის გამოყენებით.

ამავე დროს, ვითვალისწინებთ რა საქართველოში რეალურად არსებულ ვითარებას, საუბარი რეფორმაზე მაინც დეცენტრალიზაციის თემით უნდა დავიწყოთ, ვინაიდან დღეისათვის, სინამდვილეში, ყველა მმართველობითი ფუნქცია ცენტრალური ხელისუფლების მიერ ხორციელდება.

ახლა, რაც შეეხება თვითმმართველობის ერთეულთა სიდიდეს. როდესაც ქვეყნის ოპტიმალური ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული სისტემის ფორმირებაზე ვსაუბრობთ, უნდა გავითვალისწინოთ არსებული ტრადიციების როლი და უნდა ამოვიდეთ არსებული საჭიროებებიდან.

მიუხედავად, ჯერ რუსეთის იმპერიის, ხოლო შემდეგ საბჭოთა კავშირის პერიოდში არსებული ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფისა, საზოგადოების უდიდესი ნაწილი პიროვნების იდენტიფიკაციის ერთ-ერთ კრიტერიუმად ამ უკანასკნელის კუთხობრივ კუთვნილებას მიიჩნევს. საქართველოს მოქალაქეთა კავშირს გარკვეულ მხარეებთან (ქართლი, კახეთი, იმერეთი, სამეგრელო, მეხეთი და ა. შ.) ძლიერი ფესვები გააჩნია.

რაც შეეხება პრაგმატულ მიდგომას, აქ, უპირველეს ყოვლისა, გათვალისწინებული უნდა იქნას 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 უზრუნველყოფილ იქნას:

ა) ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების რეალური დამოუკიდებლობა ადგილობრივი საკითხების გადაწყვეტისას,

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

გასათვალისწინებელია რესურსების საკითხიც. 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-იან წლებში ჩატარდა რეფორმა თვითმმართველი ერთეულების გამსხვილების მიზნით. შემუშავდა მოსახლეობის რაოდენობის მინიმალური სტანდარტი პირველ დონეზე თვითმმართველი ერთეულის არსებობისათვის. ეს სტანდარტი სხვადასხვა ქვეყნისათვის სხვადასხვაგვარია და მერყეობს 8 ათასიდან 80 ათასის ფარგლებში.

შედარებისათვის, საქართველოში არსებულ თვითმმართველობის ერთეულთაგან (სოფელი, თემი, დაბა, ქალაქი) 2/3-ზე მეტში (68.1%) მოსახლეობის რიცხვი 3000-ზე, ხოლო ამომრჩეველთა რაოდენობა 2000-ზე ნაკლებია. ადმინისტრაციულ ერთეულთა თითქმის 50%-ში სახეზე მყოფი მოსახლეობა ვერ აღწევს 2000 მცხოვრებს. მოსახლეობის რაოდენობა, ცხადია, მხოლოდ ერთ-ერთი კრიტერიუმი, რომელიც საგადასახადო ბაზასთან ერთად თვითმმართველობის ოპტიმალური დონის განსაზღვრის საფუძვლად უნდა იქნას გამოყენებული.

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

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

2. რეგიონული მოწყობა

2.1. არსებული ვითარება და პრობლემები

შესავალში მოკლედ შევხებით ეთნიკური ავტონომიების (აფხაზეთი და ყოფილი სამხრეთ ოსეთი) ცენტრთან ურთიერთობის პრობლემებს, რომელთა მოგვარებაც სცდება დეცენტრალიზაციისა თუ სახელმწიფოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის საკითხს და საერთაშორისო პოლიტიკის რანგში გადადის. ამავე დროს, მეტად მნიშვნელოვანია, თუ რას სთავაზობს ქართული მხარე სეცესიონისტურ რეგიონებს, რაზეც ქვემოთ იქნება საუბარი. ამჟამად მოკლედ განვიხილავთ ცენტრალური ხელისუფლების ურთიერთობას აჭარის ავტონომიასთან, სადაც ეთნიკური სეპარატიზმის ფაქტორი აბსოლუტურად გამორიცხულია და სადაც სრულად ვრცელდება ქართული სახელმწიფოს იურისდიქცია.

2004 წლის 1 ივლისს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო კონსტიტუციური კანონი აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ, რომლის პირველი მუხლის მეორე პუნქტით იგი საქართველოს კონსტიტუციის განუყოფელ ნაწილადაა გამოცხადებული. პრაქტიკულად სრულად დაემთხვა ერთმანეთს ქართველ და ვენეციის კომისიის ექსპერტთა აზრი, რომლის თანახმადაც ამ კანონის შინაარსი პირობითად თუ მიესადაგება ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსს. კომპეტენციები თბილისსა და ბათუმს შორის ფორმალურად გამოიწვევია, მაგრამ ამ კანონით ავტონომიური იერარქიული სტრუქტურა, რომელიც აჭარის ხელისუფლების ორგანოებს თბილისის ხელისუფლების მარიონეტებად აქცევს.

ასე, მაგალითად:

- საქართველოს პრეზიდენტს აქვს უფლება, დაითხოვოს აჭარის უმაღლესი საბჭო (ავტონომიის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო), თუ ეს უკანასკნელი ვერ ახორციელებს მისთვის მინიჭებულ უფლებამოსილებებს, ან თუ მან ზედინდელ ორჯერ არ დაამტკიცა ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის თავმჯდომარის კანდიდატურა. საბჭოს დათხოვნის შემთხვევაში მის უფლებამოსილებებს შეასრულებს პრეზიდენტის მიერ დანიშნული დროებითი საპრეზიდენტო საბჭო. ამჟამად ბუნდოვანია, თუ რას ნიშნავს, რომ აჭარის უმაღლესი საბჭო "ვერ ახორციელებს მისთვის მინიჭებულ უფლებამოსილებებს" და აუხსნელია, რატომ უნდა წარადგენდეს აჭარის მთავრობის თავმჯდომარეს საქართველოს პრეზიდენტი.
- აჭარის მთავრობა ანგარიშვალდებულად ცხადდება საქართველოს პრეზიდენტის წინაშე, ხოლო ამ უკანასკნელს ენიჭება უფლება შეაჩეროს ან გააუქმოს აჭარის მთავრობის აქტი, "თუ ის ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციას, ამ კანონს, საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებებსა და შეთანხმებებს, საქართველოს კანონებსა და საქართველოს პრეზიდენტის სამართლებრივ აქტებს". იგივე უფლება ენიჭება საქართველოს პრეზიდენტს აჭარის მთავრობის თავმჯდომარის აქტების მიმართაც. ანუ, პრეზიდენტი თავად განსაზღვრავს აჭარის მთავრობის აქტების კონსტიტუციურობას და თავადვე აუქმებს მათ მოქმედებას.
- აჭარის მთავრობის ახალი წევრი ინიშნება ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის თავმჯდომარის მიერ საქართველოს შესაბამისი სამთავრობო დაწესებულების ხელმძღვანელთან შეთანხმებით.

კანონის თანახმად საქართველოს პარლამენტიცა და მთავრობაც აჭარის უმაღლეს საბჭოსა და მთავრობასთან მიმართებით "ზემდგომი ინსტანციების" როლში გვევლინებიან, როცა პირველს არსებითად მინიჭებული აქვს უფლება, შეაჩეროს აჭარის უმაღლესი საბჭოს აქტი, ხოლო მეორეს - უშუალო მონაწილეობა მიიღოს აჭარაში მინისტრების შერჩევა-დანიშვნის პროცესში.

ამდენად, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ საკონსტიტუციო კანონი წინააღმდეგობაშია არა მხოლოდ ავტონომიურობის იდეასთან, არამედ რეალური თვითმმართველობის თანამედროვე გაგებასთან. ასეთ შემთხვევაში თვით ავტონომიის არსებობა აღნიშნული ფორმით აზრს კარგავს. სწორედ ამგვარმა მდგომარეობამ ზოგიერთ პოლიტიკურ დაჯგუფებაში წარმოშვა მოსაზრება, რომ ამ ფორმით ავტონომიის არსებობას მისი გაუქმება სჯობია.

არანაკლებ სერიოზულ პრობლემას ქმნის ცენტრალური ხელისუფლების ეთნიკურ ანკლავებთან ურთიერთობის საკითხი.

1989 წელს საქართველოს მოსახლეობა შეადგენდა 5.6 მლნ. მცხოვრებს, საიდანაც 30% ეთნიკური უმცირესობები ქმნიდნენ. ეთნიკური უმცირესობებიდან ყველაზე მრავალრიცხოვანნი იყვნენ სომხები (450 ათ.), რუსები (დაახ. 400 ათ.), აზერბაიჯანელები (დაახ. 300 ათ.). შემდეგ მოდიოდნენ ოსები (160 ათ.), ბერძნები (დაახ. 100 ათ.) და აფხაზები (90 ათ.). სხვა ეთნიკურ უმცირესობათაგან (უკრაინელები, ებრაელები, ქურთები და სხვ.) თითოეული არ აღემატებოდა 50 ათ. კაცს.

საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდეგ განვითარებულმა მოვლენებმა (ეკონომიკური კოლაფსი და მოსახლეობის ემიგრაცია, ეთნიკური კონფლიქტები) ქვეყნის მოსახლეობის მნიშვნელოვანი შემცირება გამოიწვია. 2002 წელს ჩატარებული აღწერის თანახმად საქართველოს მოსახლეობა შეადგენდა 4371 ათ კაცს, თუმცა ამ მონაცემთა სანდოობის ხარისხი მაღალი არ არის. უნდა ვივარაუდოთ, რომ სახეზე მყოფი მოსახლეობის რიცხვი გაცილებით მცირეა. საქართველოს იურისდიქციას დაქვემდებარებულ ტერიტორიებზე ეთნიკური უმცირესობების წილმა შეადგინა 16.2%. მათ შორის ყველაზე მრავალრიცხოვან ჯგუფებს ქმნიან აზერბაიჯანელები (285 ათ., მოსახლეობის 6.5%), სომხები (249 ათ., მოსახლეობის 5.7%), რუსები (68 ათ., მოსახლეობის 1.5%) და ოსები (38 ათ., მოსახლეობის 0.9%). დანარჩენი უმცირესობებიდან თითოეული არ აღემატება 20 ათ. კაცს.

	1989 წელი		2002 წელი	
	ათ. მცხ.	%%	ათ. მცხ.	%%
ქართველები	3880	69.9	3661	83.7
სომხები	450	8.1	249	5.7
რუსები	390	7.0	68	1.6
აზერბაიჯანელები	290	5.2	285	6.5
ოსები	165	3.0	38	0.9
ბერძნები	105	1.9	15	0.3
აფხაზები	90	1.6	3.5	0.1
სხვა	180	3.2	52	1.2
სულ	5550	100.0	4371.5	100.0

თუ მხედველობაში არ მივიღებთ კონფლიქტურ ზონებს (სადაც ასევე მოხდა მოსახლეობის კატასტროფული შემცირება), ყველაზე მრავალრიცხოვან ეთნიკურ უმცირესობებს წარმოადგენენ სომხები და აზერბაიჯანელები. ამ ორი ეთნიკური ჯგუფის მნიშვნელოვანი ნაწილი კომპაქტურად ცხოვრობს ქვემო ქართლისა (აზერბაიჯანელები) და სამცხე-ჯავახეთის (სომხები) რეგიონებში. აღნიშნულ ტერიტორიებზე ისინი ფაქტიურ უმრავლესობას ქმნიან.

როგორც საქართველოს პოლიტიკურ ისტებლიშმენტს, ისე საზოგადოებას დამოუკიდებლობის მთელი პერიოდის მანძილზე საკმაოდ აშფოთებდა აღნიშნულ რეგიონებში ადგილობრივი პოლიტიკური დაჯგუფებების მიერ არაერთხელ წამოყენებული სეცესიონისტური და ირედენტისტული მოთხოვნები. რეგიონში მოქმედი ზოგიერთი რადიკალური დაჯგუფებების საქმიანობა გვაფიქრებს, რომ ამ შიშს რეალური საფუძველი გააჩნია.

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, მოსახლეობის სოციალური დაუცველობა, კორუფციული ურთიერთობისა და პატრიმონიალური სისტემის დომინანტი, სახელმწიფოს მარეგულირებელი როლისა და უსაფრთხოების სისტემების სისუსტე და რეალური თვითმმართველობის არარსებობა.

მსგავსებასთან ერთად ამ ორ რეგიონს მნიშვნელოვანი გასხვავებებიც ახასიათებს, რაზეც მოკლედ ღირს შეჩერება.

სამცხე-ჯავახეთის მოსახლეობა 232 ათ. კაცს შეადგენს, საიდანაც დაახლოებით ნახევარი ეთნიკური სომხებია. რაც შეეხება უშუალოდ ჯავახეთს (91 ათ მცხ.), აქ ეთნიკური სომეხი მოსახლეობის 98%-ზე მეტია. ადგილობრივი მმართველობის უმაღლეს ემელონებს (განსაკუთრებით, ჯავახეთში) ადგილობრივი (სომხური) ნომენკლატურის წარმომადგენლები ავსებენ. საბჭოთა პერიოდიდან მოყოლებული, ოფიციალურ თბილისს ამ მხარეში გამოკვეთილი სტრატეგია გააჩნდა. იგი მოხერხებულად იყენებდა ადგილობრივი კლანების ურთიერთდაპირისპირებას და ცალკეული ჯგუფებისადმი მხარდაჭერის სანაცვლოდ ამ უკანასკნელთაგან სრულ ლოიალობას მოითხოვდა. სწორედ ამიტომ რადიკალური ნაციონალისტური და მარგინალიზებული პოლიტიკური დაჯგუფებების (ჯავახკი 1989 წლიდან, ვირქი 1998 წლიდან) გავლენა მხოლოდ არაფორმალური იყო და მათ არასოდეს ჰქონიათ ადგილობრივი ბიუროკრატის ამკარა მხარდაჭერა.

რადიკალური მოთხოვნები, დაწყებული საქართველოს შემადგენლობიდან გასვლით და სომხეთთან შეერთებით და დამთავრებული მოთხოვნით, რომ სამცხე-ჯავახეთი აჭარის ავტონომიისათვის მიეერთებინათ, სადაც ამკარად პრორუსული ორიენტაციის ლიდერი, ასლან აბაშიძე ბატონობდა, სინამდვილეში, მხოლოდ თბილისის სახელისუფლებო წრეების გაღიზიანებასა და დედაქალაქის მასშედაში ანტისომხური განწყობების პროვოცირებას უწყობდა ხელს. ასეთ ფონზე სომხური ნაციონალისტური მოძრაობის მოთხოვნა, გაეზარდათ მხარის სტატუსი ავტონომიამდე (აჭარისა და სამხრეთ ოსეთის მსგავსად) ან გაეფართოვებინათ ადგილობრივი თვითმმართველობების უფლებები, ქართული საზოგადოების მხრიდან სერიოზულ უარყოფით რეაქციას იწვევდა. თბილისისადმი შედარებით ლოიალური პარტიის "ზარის" შექმნას 2001 წელს ასევე არ მოჰყოლია ცენტრის პოზიციების შეცვლა.

90-იანი წლების მეორე ნახევრიდან რეგიონში აღმოცენდნენ და თანდათან გაძლიერდნენ საზოგადოებრივი, არასამთავრობო ორგანიზაციები, რომლებიც სამოქალაქო ღირებულებების პოპულარიზაციასა და რეგიონის მოსახლეობის სამოქალაქო, პოლიტიკური და სოციალური უფლებების დაცვას ისახავენ მიზნად. დღევანდელ ეტაპზე ამ ორგანიზაციებს ჯერ კიდევ არ გააჩნიათ სერიოზული ზეგავლენა რეგიონის საზოგადოებრივ ცხოვრებაზე, თუმცა პერსპექტივაში მათ შეიძლება საკმაოდ სერიოზული მასშტაბილიზებელი როლი შეასრულონ.

ქვემო ქართლის მოსახლეობა, ოფიციალური მონაცემების თანახმად, 587 ათ. კაცია, რომელთაგან დაახლოებით ნახევარს ეთნიკური აზერბაიჯანელები შეადგენენ. ეს უკანასკნელი მხარის 6 ადმინისტრაციული რაიონიდან ოთხში მოსახლეობის აბსოლუტურ უმრავლესობას ქმნიან (დაახ. 60-95 %%)

საქართველოს სხვა რეგიონებისაგან (იმავე სამცხე-ჯავახეთისაგან) განსხვავებით, ქვემო ქართლს, როგორც წესი, ცენტრის მხრიდან ნაკლები ყურადღება ექცეოდა. აზერბაიჯანული მოსახლეობა დისკრიმინაციულად მიიჩნევა იმგვარ საკადრო პოლიტიკას, რომლის დროსაც ამ რეგიონში მნიშვნელოვანი თანამდებობები ძირითადად საქართველოს სხვა რეგიონებიდან ჩამოსულ ქართველი ეროვნების მოხელეებს ეკავათ. სახელმწიფო ამგვარ პოლიტიკას იმით ხსნიდა, რომ ადგილობრივ აზერბაიჯანელთა შორის არ იყვნენ ქართული ენის მცოდნე კვალიფიციური კადრები. სახელმწიფო ენის ცოდნის მხრივ რეგიონის არაქართულ მოსახლეობას ქვეყანაში ერთ-ერთ უკანასკნელ ადგილი ეკავა.

ნახი უნდა გავსვას იმ გარემოებასაც, რომ რეგიონის ეთნიკური უმცირესობები დღესაც ნაკლებ ყურადღებას აქცევენ სახელმწიფო (ინსტიტუციურიზებულ) სტრუქტურებში მონაწილეობის საკითხს, ვინაიდან ამ უკანასკნელის როლს საზოგადოებრივ ცხოვრებაში არაფორმალური, პატრიმონიალური ურთიერთობები იკავებს.

საბჭოთა კავშირის არსებობის ბოლო წლებში (80-იანი წლების დასასრული) რეგიონში აშკარად გამოიკვეთა ეთნიკური დაძაბულობის ნიშნები. ადგილობრივმა არაფორმალურმა მოძრაობებმა აზერბაიჯანელებით დასახლებულ ტერიტორიებზე ე. წ. ბორჩალოს ავტონომიის შექმნის ლოზუნგი წამოაყენეს. თუმცა ამ მოთხოვნამ, რომელიც ირედენტის ნიშნებს ატარებდა (ის "ისტორიულ სამშობლოსთან", აზერბაიჯანთან მაქსიმალური დაახლოების პირობებს ქმნიდა) და აშკარად მოთოლოგიზებულ, გამოკვეთილად ანტიქართულ ხასიათს ატარებდა, ვერ პოვა ფართო მხარდაჭერა აზერბაიჯანულ ანკლავში.

რეგიონში ნაციონალისტური მოძრაობის სისუსტეს რამდენიმე ფაქტორი განაპირობებდა:

1. ოფიციალური ბაქო, რომელიც 1988 წლიდან ყარაბახის კონფლიქტში აღმოჩნდა ჩათრეული, ახალი ავტონომიების შექმნის იდეას სამხრეთ კავკასიაში უარყოფითად ეკიდებოდა.
2. აზერბაიჯანს ასევე არ სურდა ურთიერთობის გაუარესება სტრატეგიულ მოკავშირესთან, საქართველოსთან. ერთიანი პროდასავლური (და ანტირუსული) ორიენტაცია და ბაქო-ჯეიჰანის ნავთობსადენის მშენებლობა, რომლის წარმატებაში ერთნაირადაა დაინტერესებული როგორც აზერბაიჯანი, ისე საქართველო, ასევე ამცირებს პოტენციური კონფლიქტის წარმოშობის საფრთხეს.
3. ქვემო ქართლი ეკონომიკურად თბილისისათვის სასოფლო-სამეურნეო პროდუქციის მთავარ მიმწოდებელს წარმოადგენს და ადგილობრივი აზერბაიჯანული მოსახლეობა არანაირად არ არის დაინტერესებული დედაქალაქთან ახალი ადმინისტრაციული ბარიერების შექმნით.

90-იანი წლების შუახანებში იქმნება და თანდათან ძლიერდება აზერბაიჯანული საზოგადოებრივი მოძრაობები (ბირლიქი, გეირათი), რომლებმაც საქმიანობა აზერბაიჯანული მოსახლეობის კულტურული უფლებების დაცვით დაიწყო, მაგრამ თანდათანობით პოლიტიკური მოთხოვნებით იწყებენ გამოსვლას (ტოპონიმების შეცვლა, მიწის განაწილება, აზერბაიჯანული უმცირესობებისათვის სახელმწიფო სამსახურში მიღების თანასწორი პირობების შექმნა და სხვ.).

90-იანი წლებში, მანძილზე, ელუარდ შევარდნაძის მმართველობის პერიოდში, ვითარება ეთნიკურ ანკლავებში შედარებითი სტაბილურობით ხასიათდებოდა. კლანური ურთიერთობები, პოლიტიკური გარიგებები და კორუფციის მაღალი დონე მეტ-ნაკლებად აბალანსებდა არსებულ წინააღმდეგობებს. 2003 წლის შემოდგომაზე თბილისში ხელისუფლების ცვლამ ("ვარდების რევოლუცია") ვითარება კვლავ დაძაბა. საქართველოს ახალი პრეზიდენტის მხრიდან ეთნიკური უმცირესობებისათვის უფლებების გარანტიების დეკლარირების მიუხედავად, სამცხე-ჯავახეთისა და ქვემო ქართლის ეთნიკური უმცირესობების წარმომადგენლები შიშობენ, რომ მიხეილ სააკაშვილი აღადგენს პირველი პრეზიდენტის, ზვიან გამსახურდიას, ეთნოცენტრული ნაციონალიზმის კურსს.

აშკარაა, რომ მართვის ძველი მეთოდები მომავალში აღარ გაამართლებს და აუცილებელია ახალი, ერთიანი, ყოვლისმომცველი სახელმწიფო პოლიტიკის ჩამოყალიბება, რომელიც არსებული სისტემის რეფორმირების გზით გადაწყვეტს ეთნიკურ ანკლავებში წლებით დაგროვილ პრობლემებს. წინააღმდეგ შემთხვევაში, მოსალოდნელია ეთნიკურ უმცირესობათა განწყობების რადიკალიზაცია, რომელიც ქვეყანაში წარმოქმნილი პირველივე კრიზისის დროს სერიოზულ პრობლემებს შეუქმნის ქართულ სახელმწიფოს.

საქართველოს სხვა რეგიონები არანაკლები პრობლემების წინაშე დგანან. მართალია აქ არ შეიმჩნევა ცენტრთან ძლიერი პოლიტიკური (ავტონომიები) თუ ეთნიკური (უმცირესობებით დასახლებული ანკლავები) დაპირისპირებები, მაგრამ ქვეყანაში ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული პრობლემის მოუგვარებლობა პერსპექტივაში ცენტრსა და რეგიონებს შორის ახალი კონფრონტაციის წარმოქმნას შეუწყობს ხელს.

რეგიონების წინაშე არსებული პრობლემების მოგვარება მნიშვნელოვანწილადაა დამოკიდებული ქვეყანაში მუნიციპალიზაციისა და დეცენტრალიზაციის პროცესის დაჩქარებაზე, რასაც ქვემოთ შევეხებით.

2.2. რეკომენდაციები

ქვეყნის რეგიონულ მოწყობასთან დაკავშირებით პოლიტიკურ ისტებლიშმენტში აზრთა სხვადასხვაობაა. არსებული მოსაზრებები შეიძლება სამ ხედვად დაჯგუფდეს:

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

ჩვენი აზრით, ამ შემთხვევაში უპრიანია არა მხარეთა (რეგიონთა) იურიდიულ დასაბუთებაზე ან მათ რაოდენობაზე კამათი, არამედ, ქვეყნის პოლიტიკური და ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის აუცილებლობიდან გამომდინარე, ტერიტორიული ერთეულების ფუნქციების განსაზღვრა, რის შემდეგაც შეიძლება მსჯელობა იმ კრიტერიუმებზე, რომლებსაც უნდა აკმაყოფილებდეს ესა თუ ის ტერიტორიული ერთეული.

ამ შემთხვევაში შეიძლება ყურადღება გამახვილდეს რამდენიმე ფაქტორზე:

1. რეალური დეცენტრალიზაციის განსახორციელებლად აუცილებელია ცენტრმა თავის კომპეტენციათა მნიშვნელოვანი ნაწილი თვითმმართველობებს გადასცეს. ამავე დროს, არსებობს ფუნქციები, რომელთა განხორციელებასაც შედარებით უფრო მსხვილი ტერიტორიული ერთეული სჭირდება, სადაც შესაძლებელია რესურსების ადეკვატური კონცენტრაცია. ასეთი კომპეტენციების (მაგ: სამართალდაცვა, ზოგიერთი ფისკალური და ეკონომიკური უფლებამოსილება და ა. შ.). გადაცემა უფრო მცირე მასშტაბის ტერიტორიულ ერთეულებისთვის არ არის მიზანშეწონილი
2. საქართველოში არსებობს ბუნებრივად ჩამოყალიბებული ისტორიული კუთხეები, რომელთაც ისტორიული ფაქტორების გარდა სოციალ-ეკონომიკური ერთიანობაც ახასიათებთ.
3. საქართველოში რეგიონებს გააჩნიათ სხვადასხვა სახის სოციალ-ეკონომიკური და სხვა რესურსების ურთიერთშეგებადობა რეგიონის ფარგლებში, რაც ზრდის მათ სოციალ-ეკონომიკურ პოტენციალს.
4. რეგიონების არსებობა ქვეყნის უმაღლესი წარმომადგენლობით ორგანოს - პარლამენტის - მეორე პალატის ფორმირების საფუძველი გახდება. ზედა პალატის (სენატის) არსებობა საქართველოს კონსტიტუციითაა გარანტირებული, თუმცა მისი შემადგენლობის ფორმირების წესზე ხელისუფლებაში არავითარი ხედვა არ არსებობს. ავტონომიურ რესპუბლიკებთან ურთიერთობისას ეკონომიკური და პოლიტიკური ბალანსის შესანარჩუნებლად მიზანშეწონილია რეგიონების არსებობა, რომელთა მასშტაბები ავტონომიური რესპუბლიკების ფარდი იქნება;
5. საზოგადოებრივ მენტალიტეტში არსებული კუთხურობის განცდა საქართველოში გაზრდის ურთიერთშეჯობითობის ფაქტორს რეგიონებს შორის ურთიერთობებში, რაც შესაძლებელია აისახოს ამ რეგიონების სოციალ-ეკონომიკური განვითარების შედეგებზე.

მხარის (რეგიონის) შექმნისა და მისი საზღვრების დადგენის შესახებ გადაწყვეტილება უნდა მიიღოს ცენტრალურმა ხელისუფლებამ (საქართველოს პარლამენტმა). გარდამავალ ეტაპზე, მხარეთა ჩამოყალიბების პროცესში, დასაშვებია თითოეული მხარის შექმნის შესახებ საქართველოს ორგანული კანონის მიღება. რეგიონთა სამართლებრივ სტატუსებს შორის სხვაობები დასაშვებია, თუმცა ეს არ ნიშნავს რაიმე პრივილეგიის არსებობას.

რეგიონებს უნდა გააჩნდეთ როგორც მმართველობის სხვა დონეებისაგან (ცენტრალური ხელისუფლება, მუნიციპალიტეტები) ნათლად გამიჯნული კომპეტენციები, ისე დემოკრატიული პრინციპების საფუძველზე, არჩევნების გზით ჩამოყალიბებული რეგიონის მმართველი ორგანოები.

შესაძლებელია რეგიონულ დონეზე სახელმწიფო კომპეტენციათა საკმაო ნაწილის ექსკლუზიური სახით გადაცემა.

რეგიონის ექსკლუზიურ კომპეტენციას უნდა წარმოადგენდეს რეგიონის სოციალ-ეკონომიკური დაგეგმარება, ჯანდაცვისა და განათლების სფეროებში მთელი რიგი ფუნქციების განხორციელება და რეგიონულ ინფრასტრუქტურის განვითარება.

დელეგირებულ ფუნქციებთან დაკავშირებით შეუძლებელია ერთიანი ნუსხის წარმოდგენა. ცენტრალურმა ხელისუფლებამ უნდა განსაზღვროს დელეგირებული ფუნქციების ის სახეები და ფორმები, რომელთა გადაცემაც რეგიონისთვის მოხდება.

საქართველოს რეგიონული მოწყობის ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს ასპექტს ცენტრალური ხელისუფლების ავტონომიურ წარმონაქმნებთან ურთიერთობის დარეგულირება წარმოადგენს.

ნონცენტრალიზმში, როგორც სახელმწიფოს მოწყობის პრინციპი, იძლევა საშუალებას, დიფერენცირებულად ჩამოყალიბდეს აფხაზეთისა და ცხინვალის რეგიონის განსაკუთრებული სტატუსი კულტურულ-ადმინისტრაციული ავტონომიური ერთეულიდან (ცხინვალის რეგიონი) ქართველთა და აფხაზთა ერთიანი სახელმწიფოს შემადგენლობაში არსებულ შეზღუდული სუვერენიტეტის მქონე (საგარეო სუვერენიტეტის გარეშე) სახელმწიფოებრივ ერთეულამდე (აფხაზეთი). ცხინვალის რეგიონის სტატუსი უფრო ახლოს იქნება საქართველოს სხვა რეგიონების სტატუსთან (უფლებამოსილების მოცულობის თვალსაზრისით), ხოლო აფხაზეთს შეიძლება ჰქონდეს ყველა უფლებამოსილება გარდა იმ უფლებამოსილებისა, რაც არის სახელმწიფოს ერთიანობის უზრუნველყოფი კომპეტენცია.

აფხაზეთი. აფხაზეთის სტატუსის თაობაზე ფიქრი და მსჯელობა საქართველოში დაგვიანებით (როცა კონფლიქტი უკვე რეალობად იქცა), მაგრამ მაინც შედარებით დიდი ხნის წინ - 90-იანი წლების დასაწყისში დაიწყო. უფრო მეტიც, შეიძლება ითქვას, რომ ეს საკითხი ჯერ კიდევ პირველი რესპუბლიკის (1918-21 წ.წ.) ხელმძღვანელობის

დღის წესრიგში იდგა, მაგრამ ვერც იმდროინდელმა და ვერც რომელიმე შემდგომმა ხელისუფლებამ საქართველოში აფხაზეთის პრობლემის გადაჭრის გზები ჯერჯერობით ვერ გამოძებნა.

2004 წლის ზაფხულში დამოუკიდებელ ქართველ ექსპერტთა ჯგუფმა გამოაქვეყნა ვრცელი ლოკუმენტი, რომელიც აფხაზეთის სტატუსის პრობლემაზე ღრმა და სერიოზული განსჯის საფუძველს იძლევა.

ეს კონცეფცია შემდეგ ამოსავალ დებულებებს ეფუძნება:

1. აფხაზობა განიხილება არა როგორც ეთნიკური უმცირესობა, არამედ როგორც საქართველოს სახელმწიფოს ჩამომყალიბებელი ერთ-ერთი ერი. გათვალისწინებულია აფხაზთა იდენტურობა, რომელიც ეფუძნება აფხაზეთის საკუთარ ერთადერთ სამშობლოდ და დანარჩენი მოსახლეობისაგან გამორჩეულობის შეგნებას.
2. აფხაზეთი განიხილება ქართული სახელმწიფოს წევრად (წევრი-სახელმწიფო) და არა ნაწილად. აფხაზეთის სტატუსი ეფუძნება სუვერენულ ფედერალურ სახელმწიფოსა და მის წევრ-სუბიექტს შორის „სახელმწიფო სუვერენიტეტის“ განაწილებას;
3. აფხაზეთის ხელისუფლებას გააჩნია ლეგიტიმაციის დამოუკიდებელი წყარო: ხელისუფლება აირჩევა და კომპლექტდება აფხაზეთის მოსახლეობის მიერ, ამიტომ აფხაზეთი საქართველოს უმაღლეს სახელმწიფო ხელისუფლებასთან ურთიერთობაში გამოდის თანასწორუფლებიანი და დამოუკიდებელი პარტნიორის სახით ("შიდა სუვერენიტეტი").

საქართველოსა და აფხაზეთის ურთიერთობა უნდა დარეგულირდეს შემდეგი პრინციპების გათვალისწინებით:

1. უფლებამოსილებათა გამიჯვნა ეფუძნება ე.წ. "ორმაგ ნუსხას", როცა ზუსტადაა განსაზღვრული როგორც უმაღლესი სახელმწიფო ხელისუფლების, ისე წევრი-სუბიექტის განსაკუთრებული კომპეტენციები. ნარჩენი კომპეტენციები კი ე.წ. კონკურირებად კომპეტენციებად მიიჩნევა, მათი აფხაზეთისათვის მინიჭების შესაძლებლობის დაშვებით.
2. ფედერაციული სახელმწიფოების წევრი-სუბიექტებისათვის დამახასიათებელი სტანდარტული უფლებამოსილებების გარდა, შესაძლებლად არის მიჩნეული აფხაზეთისათვის საგარეო ურთიერთობებში მონაწილეობის (კულტურის, სოციალური, სავაჭრო-ეკონომიკური, სამეცნიერო, საგანმანათლებლო, სპორტისა და ტურიზმის სფეროები) შეთანხმებების დადებისა და საკუთარი ოფიციალური პოლიციური ფორმირებების შექმნის უფლება.
3. აფხაზეთს ექნება ფართო ფინანსური ავტონომია, საკუთარი გადასახადების, მოსაკრებლებისა თუ სხვა სპეციალური შენატანების დადგენის, მათი მოკრებისა და განკარგვის უფლება.
4. აფხაზეთის კონსტიტუცია უნდა შეესაბამებოდეს საქართველოს კონსტიტუციით განმტკიცებული დემოკრატიის, სამართლებრივი სახელმწიფოსა და რესპუბლიკანიზმის პრინციპებს.
5. იმ შემთხვევაში, თუკი ერთ-ერთი მხარე მიიღებს რაიმე ნორმატიულ აქტს მეორე მხარის განსაკუთრებულ უფლებამოსილებათა სფეროში, მეორე მხარეს უფლება ექნება გაასაჩივროს სადავო აქტი საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოში.

უნდა არსებობდეს აფხაზეთისა და აფხაზების ინტერესების დაცვის დამატებითი მექანიზმები:

- აფხაზეთის ტერიტორიაზე მუდმივად მცხოვრებ პირებს ექნებათ აფხაზეთის მოქალაქეობა. აფხაზეთის მოქალაქე იმავდროულად იქნება საქართველოს სახელმწიფოს მოქალაქე.
- საქართველოს პარლამენტის ზედა პალატაში (სენატში) აფხაზეთის წარმომადგენლობას ექნება აფხაზეთთან დაკავშირებულ ნებისმიერ საკითხზე გადამწყვეტი ხმის უფლება, ვეტოს უფლებისა და მაღალი ქვორუმის მექანიზმის მეშვეობით.
- საქართველოს უმაღლეს სახელმწიფო ხელისუფლებასა და აფხაზეთს შორის ურთიერთობათა ნებისმიერი ხასიათის ცვლილებისათვის აუცილებელი იქნება ორივე მხარის თანხმობა.

აჭარა. საქართველოს სახელმწიფოებრივ-ტერიტორიული მოწყობისა და თვითმმართველობის პრინციპების შესაბამისად აჭარის ავტონომიამ უნდა განახორციელოს:

1. ავტონომიისათვის მიკუთვნებულ განსაკუთრებულ უფლებამოსილებები,
2. საქართველოს სახელმწიფოსაგან დელეგირებულ უფლებამოსილებები,
3. ცალკე კანონით განსაზღვრული ერთობლივ კომპეტენციას მიკუთვნებულ უფლებამოსილებები.

აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოთა სისტემა უნდა დაეფუძნოს საპარლამენტო რესპუბლიკის მოდელს: აჭარის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო განსაზღვრავს ავტონომიის სოციალურ-ეკონომიკურ პოლიტიკას, დააკომპლექტებს და გააკონტროლებს აჭარის მთავრობას.

საქართველოს სახელმწიფო ხელისუფლებასა და ავტონომიის ხელისუფლებას შორის დავა უფლებამოსილებათა გამიჯვნის შესახებ უნდა წყდებოდეს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ, საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით.

აუცილებელია იმის აღნიშვნაც, რომ აჭარის ავტონომიის მიმართ სხვა შეხედულებაც იყო გამოთქმული: ზოგი პოლიტიკოსის აზრით, არ არსებობს საფუძველი და მოთხოვნა აჭარის ავტონომიის სახით არსებობისათვის და სწორედ 2004 წ. მაისის მოვლენების შემდეგ დადგა საუკეთესო დრო ავტონომიის გასაუქმებლად. მაგრამ ამ მიმართულებამ რამდენადმე აქტიური მხარდაჭერა ვერც პოლიტიკურ წრეებში და ვერც საზოგადოებაში ვერ მოიპოვა.

ცხინვალის რეგიონი. ქართულ დისკურსში სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქი მიიჩნევა, როგორც საბჭოთა რეჟიმის პირმშო, რომლის შექმნასაც ისტორიული და პოლიტიკური საფუძვლები არ გააჩნდა. ოსები საქართველოში ეთნიკურ უმცირესობად განიხილება (თანაც, ზოგ სხვა ეთნიკურ უმცირესობასთან შედარებით იგი უფრო მცირერიცხოვანია) და საუბარიც, ძირითადად, კულტურული ავტონომიის ფორმატით ამოიწურება. რეალების გათვალისწინებით, ყოფილ სამხრეთ ოსეთის აფხაზეთისა და აჭარისაგან განსხვავებული (აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსზე უფრო დაბალი) სტატუსი შეიძლება მიენიჭოს, რომელიც, იმავდროულად განასხვავებს მას საქართველოს სხვა რეგიონებისაგან (კულტურული და ენობრივი ავტონომიის კუთხით).

ამრიგად, რეალური ვითარება უბიძგებს საქართველოს შექმნას სახელმწიფოებრივ-ტერიტორიული მოწყობის მოდელი, ერთმანეთისაგან განსხვავებული უფლებამოსილებებით აფხაზეთის, აჭარისა და ყოფილი სამხრეთ ოსეთისათვის. საქართველოს სხვა რეგიონებისათვის პირველ ეტაპზე ლოგიკური იქნებოდა ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულის სტატუსის მინიჭება, რომელთა უფლებამოსილებები შესაძლებელია შემდგომში ბევრად უფრო გაფართოვდეს. ფედერალიზმისა და რეგიონალიზმის პრინციპების შერწყმის საფუძველზე მივიღებთ საქართველოს ტერიტორიულ-სახელმწიფოებრივი მოწყობისა და უმაღლესი სახელმწიფო და ავტონომიური წარმონაქმნების ხელისუფლებების ურთიერთმიმართების სპეციფიკურ და, გარკვეული თვალსაზრისით, უნიკალურ მოდელს.

3. მუნიციპალური მოწყობა

3.1. არსებული ვითარება და პრობლემები

საქართველოს დღეს არსებულ ტერიტორიულ მოწყობაში ფაქტობრივად არსებობს სამი დონე:

1. *ზედა – რეგიონის ან მხარის დონე, რომელთან ერთადაც შესაძლოა პირობითად მოვიხსენიოთ დედაქალაქი თბილისი, ასევე აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკები.* ეს დონე შეიქმნა 1993-95 წლებში, როდესაც განხორციელდა მანამდე არსებული უფრო მცირე ერთეულების – რაიონების დაჯგუფება ეკონომიკური, გეოგრაფიული, ისტორიული და ეთნიკური ნიშნის მიხედვით, რის შედეგადაც ქვეყანა (ავტონომიური რესპუბლიკებში შემაჯავლი რაიონების გარდა) ფაქტიურად დაიყო ცხრა რეგიონად. ამავე დროს, რეგიონების სამართლებრივად დაკანონების საკითხი (პრეზიდენტის ბრძანებულებების გარდა) ღია დარჩა. დღევანდელ ეტაპზე კანონით განსაზღვრულია მხოლოდ ქვეყნის დედაქალაქის სტატუსი, კომპეტენციები და უფლებამოსილებანი. ამდენად, რეგიონული დონე მოიცავს 12 ერთეულს, თუმცა მათგან მხოლოდ სამი - დედაქალაქი და აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკები - არის კონსტიტუციით დაფიქსირებული.
2. *საშუალო დონე – რაიონი და ექვსი ქალაქი, რომელიც არ შედის რაიონის დაქვემდებარებაში.* 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 წელს ქალაქებს, რომლებიც არ შედიან რაიონის შემადგენლობაში, სხვა დასახლებების მსგავსად მიენიჭათ თვითმმართველი ერთეულის სტატუსი. თუმცა, ამავე დროს ამ ქალაქებს დელეგირებული აქვთ იმ უფლებამოსილების განხორციელება, რაც ორგანული კანონის თანახმად მიეკუთვნება ადგილობრივი მმართველობის კომპეტენციას.
3. *ქვედა დონე – სოფელი, თემი, დაბა, ქალაქი.* სულ საქართველოში არის 55 ქალაქი, რომელიც შედის რაიონის დაქვემდებარებაში, 49 დაბა, 843 თემი და 164 სოფელი, რომელშიც ირჩევა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები. ამდენად, ქვედა (მუნიციპალური) დონეზე სულ არის 1111 თვითმმართველი ერთეული, რომლებიც მთლიანობაში მოიცავს 4597 დასახლებას. 2002 წ. ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოების არჩევნები ჩატარდა 998 თვითმმართველ ერთეულში.

"ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ" ორგანული კანონით მმართველობის დეცენტრალიზაცია უნდა განხორციელდეს უფრო ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის ქვედა დონეზე, სადაც თვითმმართველ ერთეულების კანონით განსაზღვრული ექსკლუზიური კომპეტენციები გააჩნიათ. ამავდროულად, კანონმა საქართველოს ტერიტორიული სახელმწიფო მოწყობის შესახებ კონსტიტუციური კანონის მიღებამდე შეინარჩუნა ადგილობრივი მმართველობის დონე - რაიონი. ამ დონეზე სახელმწიფოს მიერ დელეგირებული უფლებამოსილებანი ხორციელდება, ანუ რაიონი წარმოადგენს მმართველობის დეკონცენტრირებულ დონეს.

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

- ქვედა დონეზე წვრილ თვითმმართველ ერთეულთა რიცხვი ზედმეტად დიდია. როგორც ზემოთ აღნიშნეთ, 998 თვითმმართველი ერთეულიდან თითქმის ნახევარში (47%) 2000 მცხოვრებზე ნაკლები ცხოვრობს. სოფლების, თემებისა და დაბების ბიუჯეტების საგადასახადო და არასაგადასახადო შემოსავლები ჯამში 12 მილიონ ლარზე ნაკლებია, რაც იმას ნიშნავს, რომ აღნიშნული ტიპის დასახლებებში ერთ სულ მოსახლეზე ადგილობრივი ბიუჯეტი საშუალოდ 5-6 ლარს შეადგენს. თვითმმართველი ერთეულები ვერ ახერხებენ თავიანთი ექსკლუზიური კომპეტენციების განხორციელებას, რადგან მათი რესურსები არ შეესაბამება მათ კომპეტენციებს. საგულისხმოა, რომ მიუხედავად კანონით გათვალისწინებული შესაძლებლობისა, არ შეინიშნება მათი ნებაყოფლობითი გაერთიანების/გამსხვილების ტენდენცია.
- თვითმმართველი ერთეულების შემდგომი დაყოფის ტენდენციის ერთ-ერთი ძირითადი მოტივაცია დაკავშირებულია ახალი საჯარო თანამდებობების შემოღებასთან, რაცპოლიტიკური ამბიციების რეალიზაციის შანსს აჩენს. ეს მოტივაცია ერთგვარად "წახალისებულია" მმართველობის სიტემის ირაციონალური ხასიათით. ამგვარი ირაციონალურობა მექანიკურებით მიღებულია "დემოკრატიული ცენტრალიზმის" სისტემისაგან, რომლის პირობებშიც, ცხადია, შეუძლებელი იყო თვითმმართველობისათვის დაკისრებული ფუნქციების შესრულება. კვლავ თითქმის უცვლელად მოქმედებს საბჭოური მრავალპარტიული მართვის სისტემა, რომლის ღონეებს შორის არ არსებობს უფლებამოსილებათა და პასუხისმგებლობათა კონკრეტული გამოიჯენა.
- ქვეყნის საბიუჯეტო დეცენტრალიზაციის პრაქტიკული განუხორციელებლობა ფისკალურ პრობლემებს ბადებს. "საბიუჯეტო სისტემის შესახებ" კანონით დადგენილია თითოეული დონის (ცენტრალური, რაიონული, ადგილობრივი) ბიუჯეტის დამოუკიდებლობა, მაგრამ, პრაქტიკულად, ქვედა დონის ბიუჯეტები თითქმის სრულადაა დამოკიდებული ზედა დონის ბიუჯეტებზე.

შედეგად, მოსახლეობა სულ უფრო კარგავს ნდობას არჩეული წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოებისადმი, ვინაიდან ეს ორგანოები იმთავითვე განწირულია უმოქმედობის, ხოლო ხშირად მეტად არასასურველი ზედმეტი პოლიტიზაციისათვის.

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.

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.

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.

არსებული ვითარებიდან გამომდინარე, არსებობს პრობლემის გადაწყვეტის ორნაირი ხედავა:

- საჭიროა მცირე ზომის, თუნდაც შეზღუდული უნარების მქონე, მუნიციპალიტეტთა არსებობა, რომლებსაც, მართალია, მიზერული ფუნქციები ექნებათ, მაგრამ უფრო მეტად გაითვალისწინებენ მცირე ინტერესთა ჯგუფების სურვილებს.
- აუცილებელია მუნიციპალიტეტთა გამსხვილება, რათა მოხდეს მწირი რესურსების კონცენტრაცია და, შესაბამისად, საზოგადოებრივი მომსახურების ხარისხისა და ეფექტურობის ზრდა.

თავისთავად ორდონიანი თვითმმართველობის იდეა შესაძლებელს ხდის ფუნქციების, კომპეტენციებისა და შესაბამისი რესურსების გადანაწილებას ქვედა, უფრო დემოკრატიულ, და ზედა, რესურსების მხრივ უფრო უზრუნველყოფილ, ღონეებს შორის.

ყოველივე ზემოთქმული მნიშვნელოვანწილადაა დამოკიდებული ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქციებისა და კომპეტენციების განსაზღვრაზე. საერთაშორისო გამოცდილებიდან გამომდინარე, თვითმმართველი ერთეულის ექსკლუზიურ კომპეტენციებად რეკომენდებულია ჩაითვალოს: სკოლამდელი განათლება, პირველადი და სასწრაფო დახმარება, ადგილობრივი მნიშვნელობის კულტურული დაწესებულებების (ბიბლიოთეკები, თეატრები, პარკები და ა. შ.) კურირება, კომუნალური მეურნეობა (წყალმომარაგება, ელექტრო- და გაზომომარაგება, დასუფთავება

და სხვ.), ადგილობრივი გზები, საზოგადოებრივი ტრანსპორტი, სივრცითი დაგეგმარება და ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარება, სახანძრო სამსახური, ადგილობრივი მმართველობითი ფუნქციები.

მმართველობის დანარჩენი ფუნქციები უნდა განახორციელოს მმართველობის ზედა (რეგიონულმა) დონემ, ხოლო საერთოეროვნული ფუნქციები (საგარეო პოლიტიკა და თავდაცვა, მაკროეკონომიკური სტიმულირება, კონსტიტუციური წესრიგის დაცვა და ა. შ.) - ცენტრალურმა ხელისუფლებამ.

ამრიგად, ორდონიანი თვითმმართველობის მოდელი ემყარება შემდეგ პრინციპს:

- თვითმმართველობის შუალედური რგოლი თავზე იღებს შედარებით რესურსტეკადი კომპეტენციების განხორციელებას, რომელიც დელეგირებულია სახელმწიფოს მიერ, მაგრამ რომელთა შესასრულებლად 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.

ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულმა ერთეულებმა თავიანთი უფლებამოსილებანი უნდა განახორციელონ სახელმწიფოს მიერ დადგენილი საერთო სამართლებრივი პრინციპების საფუძველზე.

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

3.2. რეკომენდაციები

რეფორმირების პროცესისათვის აუცილებელია მოხდეს პრობლემათა იდენტიფიცირებზე მოხსენებული საკითხებზე მუშაობისას ა და მიიღწეს კონსენსუსი მათი გადაწყვეტის გზების ფორმირებისას. ეს პრინციპი უნდა შეეხოს ყველა უმნიშვნელოვანეს ასპექტს:

- *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.
- *სირთულეები ცენტრალური ხელისუფლების იურისდიქციიდან გასული სეპარატივული რეგიონების (აფხაზეთი და ცხინვალის რეგიონი) ინტეგრაციის პროცესში.* ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის კონცეფციის შემუშავებისას გათვალისწინებულ უნდა იქნას რეგიონების (მათ შორის ეთნიკური ანკლავების) რეალური ინტერესები, რაც შემდგომში შეამცირებს ახალი კონფლიქტების წარმოშობის ალბათობას.
- *საკანონმდებლო ბაზის გაუმართაობა.* არსებული კანონები უნდა გადაიხინჯოს მათში არსებული ურთიერთშუსაბამოების აღმოფხვრის მიზნით. გარდა ამისა, მიღებული უნდა იქნას კანონთა პაკეტი იმ სფეროებში, რომელთა დაურეგულირებლობა შეუძლებელს ხდის ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემის ფუნქციონირებას.
- *კომპეტენციათა ნათელი და მკვეთრი გაუმჯობესება სხვადასხვა დონეებს შორის.* შემოღებულ უნდა იქნას ისეთი მარეგულირებელი მექანიზმები და დამკვიდრდეს ისეთი პრაქტიკა, რაც გამორიცხავს ფუნქციების დუბლირებას როგორც საკანონმდებლო დონეზე, არამედ ყოველდღიურ საქმიანობის პროცესში. საამისოდ უნდა აღმოფხვრად ორმაგი დაქვემდებარების პრაქტიკა.
- *ადგილობრივი ინფრასტრუქტურის განვითარებისათვის პირობების არარსებობა.* სახელმწიფომ უნდა ჩამოაყალიბოს ნორმატიული მექანიზმები, რითაც მუნიციპალიტეტებს გადაეცემათ განვითარების დამოუკიდებელი დაგეგმვის უფლება.

მუნიციპალიტეტები უნდა ჩამოაყალიბდეს დღევანდელი საკრებულოების გამსხვილების შედეგად, ადამიანური რესურსის, ტერიტორიისა და კომუნიკაციების ინფრასტრუქტურის გათვალისწინებით. ამასთან, გამსხვილების პროცესი უნდა შეეხოს არა მარტო პირველ (მუნიციპალურ), არამედ შუალედურ (რაიონი/რეგიონი) დონეს.

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

მიუხედავად ამისა, ბუნებრივად არსებობს სოფლებისა და თემების ერთობლიობები, რომელებშიც თვითმმართველობის ერთი ორგანოს არსებობა მიზანშეწონილია. ეს ერთობლიობა გამოიხატება სატრანსპორტო და სხვა ინფრასტრუქტურის, რელიეფის (ხეობა, ქედები), კულტურული, აგრარული წარმოების ანალოგიურობის,

ეკონომიკური და სოციალური ობიექტების ურთიერთშეკვრადობის 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.

მმართველობის შუალედურ დონეზე საუბრისას უნდა გავითვალისწინოთ, რომ არსებობს საზოგადოებრივ მომსახურებათა გარკვეული ფორმები, რომელთა განხორციელებაც ძნელი იქნება მუნიციპალურ დონეზე. ამავე დროს, თავის შინაარსით, ეს ფუნქციები შესაძლოა არ შედიოდეს ცენტრალური ხელისუფლების კომპეტენციების სფეროში. დღეისათვის მიმდინარეობს დისკუსია რაიონისა და რეგიონის მომხრეთა შორის. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ არ არსებობს არც ერთისა და არც მეორის ზუსტი დეფინიცია.

თავისთავად რაიონის დღევანდელი ფორმით არსებობა, მუნიციპალური ერთეულების გამსხვილების პირობებში გააჩნის 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 ტერიტორიების, ადმინისტრაციული და ეკონომიკური რესურსების 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 ითვალისწინებს გარკვეულ განსხვავებებს ტერიტორიულ ერთეულებს შორის ადმინისტრაციულ საქმიანობაში. ამ შემთხვევაში ქვეყანაში მივიღებთ 80-ზე მეტ ტერიტორიულ ერთეულს, რომლებშიც განსხვავებული გარემო (თუნდაც ფისკალური) შეიქმნება.

ერთ-ერთი არგუმენტი, რასაც რაიონის შენარჩუნების მომხრეები იყენებენ, ისაა, რომ ამ დონეზე არსებობს მმართველობის ცენტრალური ხელისუფლების (იუსტიციის სამინისტრო, განათლების სამინისტრო და ა. შ.) ტერიტორიული ორგანოები. მაგრამ ეს ხელისუფლების დეკონცენტრაციის და არა დეცენტრალიზაციის საკითხია და ის ნაკლებ კავშირშია ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ მოწყობასთან. ეს უკანასკნელი არ უშლის ცენტრალურ ხელისუფლებას, თავისი კომპეტენციების განსახორციელებლად შესაბამისი მოდელი შეარჩიოს.

როდესაც თვითმმართველი ერთეულების გამსხვილებაზე ვსაუბრობთ, უნდა გავითვალისწინოთ, რომ შესაძლოა შეიქმნას გარკვეული სირთულეები ცალკეული დასახლებული პუნქტების მოსახლეობისა და ინტერესთა ჯგუფების უფლებების დაცვის პროცესში. კერძოდ, შეიძლება, რომ დომინანტი ერთეულის მიერ (მაგ. მუნიციპალური ცენტრი) რესურსების გადანაწილებისას და საქმიანობათა დაგეგმვისას მოხდეს მუნიციპალიტეტის შემადგენლობაში შემავალი წვრილი დასახლებული პუნქტების უფლებათა დისკრიმინირება. აქედან გამომდინარე, აუცილებელი ხდება გამოთანაბრების მექანიზმების ამოქმედება:

- უპირველეს ყოვლისა, გავთვალისწინებულ უნდა იქნეს კორპორაციული პრინციპი. შესაძლებელია როგორც ცალკეულ დასახლებულ პუნქტთა, ისე მეზობელ მუნიციპალიტეტთა რესურსების გაერთიანება ცალკეული კონკრეტული მიზნების (წყალმომარაგება, საერთო 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 კონსენსუსის 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 სისტემების ჩამოყალიბება ცალკე საუბრის თემაა.

მაგალითისათვის, დედაქალაქი იყოფა 5 რაიონად, მაგრამ დედაქალაქის რაიონებში წარმომადგენლობითი ორგანოები არ იქმნება. არსებობს მხოლოდ ადმინისტრაციული ორგანოები - რაიონის გამგეობები. დედაქალაქს ჰყავს

ერთიანი წარმომადგენლობითი ორგანო - საკრებულო. ერთიანი აღმასრულებელი ორგანოა მთავრობა, რომლის შემადგენლობაში თანამდებობრივად შედიან დედაქალაქის რაიონის გამგებლები.

არსებული რაიონული დაყოფა ვერ პასუხობს ვერც ერთ მუნიციპალურ მოთხოვნას: რაიონი მეტად დიდია მოსახლეობასთან სიახლოვის თვალსაზრისით და მეტად მცირე - საერთო საქალაქო მეურნეობის ოპტიმალური ადმინისტრირებისათვის.

მართვის პროცესის ოპტიმიზაციისათვის აუცილებელი ხდება, ერთი მხრივ, ერთიანი საქალაქო სამსახურების განვითარება, ხოლო მეორე მხრივ, შედარებით მცირე ზომის (დედაქალაქის ისტორიული უბნების დონეზე) ერთეულების ჩამოყალიბება საზოგადოებასთან სიახლოვის მიზნით. ამრიგად, დღევანდელი საქალაქო რაიონების ფუნქციები გადანაწილებული უნდა იქნას როგორც ზედა (თბილისის მერია), ისე ქვედა (საუბნო მუნიციპალიტეტები) დონეებს შორის.

4. ეკონომიკური საკითხები

4.1. არსებული ვითარება და პრობლემები

დეცენტრალიზაციის პროცესს მრავალი პრობლემა უდგას წინ. პრობლემათა სპექტრში მნიშვნელოვანი ადგილი უჭირავს ფინანსურ და ეკონომიკურ ასპექტებს. ფინანსურ სისტემასთან და საბიუჯეტო პროცესთან დაკავშირებული საკითხები ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანია, რომელთა გადაჭრის გარეშე რაიმე წინსვლაზე ცენტრალურ თუ ადგილობრივ დონეზე საუბარი ზედმეტია. ხშირად ქვეყნის პოლიტიკური ელიტის მხრიდან ფინანსებთან დაკავშირებულ პრობლემად მხოლოდ სახსრების სიმწირე აღიქმება. უფრო მეტიც, ხშირ შემთხვევებში არაფექტური, არადემოკრატიული და მანკიერი მმართველობითი სტრუქტურა და დეცენტრალიზაციის არასაკმარისი დონე არგუმენტირებულია ფინანსური პრობლემებით. მაგრამ მრავალი ქვეყნის გამოცდილება ცხადყოფს, რომ ფინანსური, ეკონომიკური და სოციალური პრობლემები გვარდება მხოლოდ მას შემდეგ, რაც ჩამოყალიბებულია დემოკრატიული და ეფექტური მმართველობითი სტრუქტურები. დღეს საქართველოს ფინანსურ პრობლემათა სპექტრში განმსაზღვრელ როლს თამაშობს მმართველობითი და ფინანსური სისტემის უსუსურობა.

1998 წლიდან 2001 წლამდე კანონმდებლობით განსაზღვრული იყო 6 ტიპის ადგილობრივი გადასახადი, რომელთა წილი ადგილობრივი ბიუჯეტების საგადასახადო შემოსავლების 5%-ს არ აღემატებოდა. გარდა ამისა, არსებობდა საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადები, რომლებიც ჯერ ცენტრალურ ხაზინაში აკუმულირდებოდა, შემდეგ კი, კანონით დადგენილი ნორმატივების საფუძველზე, მთლიანად ან ნაწილობრივ ირიცხებოდა რაიონის კონსოლიდირებულ ბიუჯეტში და იმ ქალაქის ბიუჯეტში, რომელიც არ შედის რაიონის შემადგენლობაში. ანუ, ძირითად საგადასახადო შემოსავლებთან დაკავშირებით ცენტრალურ ხელისუფლებას ურთიერთობა ჰქონდა მხოლოდ ადგილობრივი ხელისუფლების მეორე დონესთან. ადგილობრივი (რაიონული) ბიუჯეტებისთვის განკუთვნილ გადასახადებს შეადგენდა: საშემოსავლო გადასახადი (2000 წლამდე 60% და 2000 წლიდან - 85%), მოგების გადასახადი (2000 წლამდე 60% და 2000 წლიდან - 85%), ქონების გადასახადი (100%), მიწის გადასახადი (100%), გადასახადი ქონების გადაცემისათვის (100%), გადასახადი ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობისათვის (100%), გადასახადი მავნე ნივთიერებებით გარემოს დაბინძურებისათვის (100%).

რაიონის კონსოლიდირებული ბიუჯეტის სახსრები ნაწილდებოდა ამ რაიონში შემავალ თვითმმართველ ერთეულებსა და რაიონულ ბიუჯეტებს შორის. დამოუკიდებელი ქალაქების ბიუჯეტებში აღნიშნული შემოსავლები სრულად აისახებოდა. თვითმმართველობის ერთეულების ბიუჯეტებსა და რაიონულ ბიუჯეტს შორის სახსრების განაწილებაზე გადაწყვეტილებას იღებდა რაიონის მმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანო.

რეალურად, ადგილობრივ თვითმმართველობას საკუთარი ქონება არ გააჩნდა. ადგილობრივი ქონების სამართავად როგორც წესი იქმნებოდა შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოებები, რომელშიც სახელმწიფოს წილი 100% შეადგენდა, მართვას უშუალოდ ახორციელებდნენ რაიონები და ქალაქები, რომლებიც არ შედიან რაიონის შემადგენლობაში.

2001 წლიდან მიუხედავად იმისა, რომ ორგანულმა კანონმა შეცვალა გარკვეული პრინციპები ადგილობრივ ფინანსებთან დაკავშირებით, ადგილობრივი ბიუჯეტების კანონის მიუღებლობისა და სხვა კანონებში შესაბამისი ცვლილებების განუხორციელებლობის გამო შემოსავლების განაწილების მოდელი არ შეცვლილა. მეტიც, ახლა, როდესაც გაიმიჯნა ადგილობრივი თვითმმართველობა და მმართველობა, ექსკლუზიური და დელეგირებული უფლებამოსილებები ორგანული კანონის შესაბამისად, უფრო ნათლად ჩანს, თუ ადგილობრივი თვითმმართველობების შემოსავლების რა ნაწილის მოქცევა შეიძლება საკუთარი შემოსავლების ცნების ქვეშ და რა ნაწილის - მიზნობრივი შემოსავლების ქვეშ. აღმოჩნდა, რომ რაიონის შემადგენლობაში შემავალი ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულების უმრავლესობას თითქმის სიმბოლური თანხები დარჩა ექსკლუზიური უფლებამოსილებების განსახორციელებლად საკუთარი შემოსავლების სახით. ქონების გამიჯვნის მხრივაც რაიმე სერიოზული ნაბიჯი არ გადადგმულა.

საქართველოში ფისკალური დეცენტრალიზაციის დაბალ ხარისხზე და ბუნდოვან სისტემაზე მიუთითებს მთელი რიგი პრობლემებისა:

- ქვეყანაში დღემდე არ არის მიღებული ადგილობრივი ბიუჯეტების მარეგულირებელი საკანონმდებლო აქტები. მოქმედი კანონმდებლობით ჩამოყალიბებულია ადგილობრივი ბიუჯეტის ფორმირებისა და აღსრულების მხოლოდ

ზოგადი პრინციპები, მაგრამ დეტალურად არ არის გამოჯანჯილი ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის საბიუჯეტო უფლებამოსილებანი.

- არ არსებობს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების შემოსავლების ფორმირებისათვის გადასახადებიდან და არასაგადასახლო შემოსავლებიდან ანარიცხების გრძელვადიანი ეკონომიკური ნორმატივების ერთიანი მწყობრი სისტემა. ქვეყანაში დღეისათვის მოქმედი წესის შესაბამისად, საბიუჯეტო შემოსავლების გამოჯანჯა საქართველოს სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ქვეყნის სხვა ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტებს შორის ხდება საქართველოს კანონმდებლობით და ხასიათდება არსებითი ნაკლოვანებით, განსაკუთრებით რაიონებში.
- ქვეყანას დღემდე არ გააჩნია მიზნობრივი და გამოთანაბრებითი ტრანსფერტების განსაზღვრის მექანიზმი და შესაბამისი ფორმულა. გადასახადებიდან ანარიცხების გრძელვადიანი ეკონომიკური ნორმატივების ანალოგიურად, ცენტრალური ბიუჯეტიდან ტრანსფერტების გამოყოფა ხდება რაიონის კონსოლიდირებული ბიუჯეტისათვის, ხოლო ამ უკანასკნელიდან ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულების ბიუჯეტებს ტრანსფერტებს უმტკიცებს და გამოუყოფს რაიონის წარმომადგენლობითი ორგანო.
- ადგილობრივი თვითმმართველობის სარგებლობაში არსებული სახელმწიფო ქონება დღემდე არ არის გადაცემული მათ საკუთრებაში შესაბამისი ნორმატიული აქტის საფუძველზე. დღეისათვის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს არა აქვთ ამ ქონების განკარგვის უფლება.
- მოქმედ კანონმდებლობაში არ არის ერთიანი სამართლებრივი მიდგომა ადგილობრივი გადასახადებისა და ადგილობრივი მოსაკრებლების მთლიანად ადგილობრივი თვითმმართველობის გამგებლობაში მოქცევის თაობაზე.
- ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს საგადასახლო ადმინისტრირებაზე ზემოქმედების არანაირი ბერკეტი არ გააჩნიათ. თუ გავითვალისწინებთ, რომ საქართველოს ყველა დონის ბიუჯეტის შემოსავლების გეგმების შესრულება მნიშვნელოვან პრობლემას წარმოადგენს, ცენტრალური საგადასახლო ორგანოები ყველაზე მეტად ადგილობრივი თვითმმართველობის ინტერესების ხელყოფენ იმით, რომ მათთვის კუთვნილი შემოსავლების მობილიზაციას ნაკლებ ყურადღებას აქცევენ ან უფრო მეტიც, სრულიად არაკანონიერად “გადაქაჩავენ” მათ ცენტრალურ ბიუჯეტში.
- მნიშვნელოვანი პოტენციალის მქონე კომპანიებიდან გადასახადების აკრეფას მსხვილ გადახედვლთა ინსპექცია ახორციელებს, რომელსაც ძირითადი აქცენტი ცენტრალურ ბიუჯეტზე აქვს გაკეთებული. ეს მნიშვნელოვნად ამცირებს ადგილობრივი ბიუჯეტების ფაქტობრივ შემოსავლებს.
- რაიონის გამგებლებს, სინამდვილეში, ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან დაკისრებული აქვთ საგადასახლო შემოსავლების მობილიზებაზე პასუხისმგებლობა, რაც იმ პირობებში, როდესაც კანონმდებლობის მიხედვით ამ პასუხისმგებლობის მატარებელი ცენტრალიზებული საგადასახლო ორგანოებია, იწვევს რაიონის გამგებების მხრიდან სამეწარმეო სექტორში არაკანონიერ ჩარევას.
- ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტებში სახელმწიფო გადასახადებიდან დატოვებული წილი დამოკიდებულია რაიონის საკრებულოს გადაწყვეტილებაზე. რეალურად თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებში თავს იყრის მხოლოდ ე. წ. "დაცული მუხლების", ანუ თვითმმართველობის მოხელეთა ხელფასების დასაფინანსებელი სახსრები, ხოლო თვითმმართველობის ექსკლუზიური კომპეტენციები თითქმის დაუფინანსებელი რჩება.
- რაიონის მმართველობა მხოლოდ დელეგირებულ უფლებამოსილებებს ახორციელებს, მას ექსკლუზიური უფლებამოსილებები არ გააჩნია. ამ ლოგიკიდან გამომდინარე, მას არ უნდა გააჩნდეს ბიუჯეტში სხვადასხვა სახის საგადასახლო და არასაგადასახლო შემოსავლები და დაფინანსების წყარო უნდა იყოს მხოლოდ მიზნობრივი ტრანსფერტები, რომელთა ოდენობა ცენტრიდან უნდა ისაზღვრებოდეს. რეალურად არ არის გავლებული ზღვარი რაიონის ადგილობრივი მმართველობის დამოუკიდებლობასა და მასზე ცენტრალური ხელისუფლების მიერ დაწესებულ შეზღუდვებს შორის.
- ადგილობრივი თვითმმართველობას ექსკლუზიური ფუნქციების განხორციელების ძალზე მწირი ფინანსური საფუძველი აქვს. მთლიანად ადგილობრივი თვითმმართველობების და ადგილობრივი მმართველობების ბიუჯეტების ჯამი 2003 წელს 440 მლნ. ლარს შეადგენდა. ადგილობრივი თვითმმართველობების მიერ ექსკლუზიურ უფლებამოსილებებზე დაიხარჯა არა უმეტეს 130 მლნ. ლარისა. 4 დიდი ქალაქის (თბილისი, რუსთავი, ფოთი, ქუთაისი) წილი ნახევარზე მეტს შეადგენდა. დანარჩენ საქართველოში (რომლის მოსახლეობა ამ ქალაქების გამოკლებით დაახლოებით 2,5 მილიონია) იხარჯება 40 მლნ. ლარზე ნაკლები (1 სულზე 16 ლარი წელიწადში).
- თვითმმართველობის ორგანოებს არ შეუძლიათ დამოუკიდებლად მოახდინონ საკუთარი ბიუჯეტის შემოსავლების პროგნოზირება შემოსავლების სახეებიდან გამომდინარე. აღნიშნული საკითხი არ არის კანონით დარეგულირებული და რაიონის მმართველობის ორგანოები ყოველწლიურად ყოველგვარი დადგენილი წესის გარეშე განსაზღვრავენ რაიონში შემავალი თვითმმართველი ერთეულების შემოსავლების სახეებს და ფაქტობრივ მოცულობას.
- ადგილობრივი თვითმმართველობების საქმიანობის ძირითადი ტვირთი მოდის დელეგირებულ უფლებამოსილებებზე, რომელშიც მათი დამოუკიდებლობის ხარისხი ბუნებრივად შეზღუდულია და, რეალურად, ზედა დონის ხელისუფლების მიერ დაკვეთის შესრულების ფუნქციამდე დადის. აღნიშნულის გათვალისწინებით ინსტიტუციური ასპექტი - არჩევითობაც - კარგავს თავის აზრს, რადგან არჩევით ორგანოებს დანიშნული ვერტიკალური სტრუქტურების დაკვეთის შესრულების ფუნქცია აკისრიათ.
- მკაფიოდ არ არის განსაზღვრული ცნება "ადგილობრივი ბიუჯეტი". შესაბამისად, ორი სხვადასხვა სახის ბიუჯეტი - ადგილობრივი თვითმმართველობისა (სოფლის, თემის, დაბის და რაიონის შემადგენლობაში შემავალი

ქალაქის) და ადგილობრივი მმართველობისა (რაიონისა) - ერთი სახელწოდების ქვეშაა გაერთიანებული.

- აღნიშნული ბუნდოვანი სისტემის პირობებში დიდია არაეფექტური მმართველობითი გადაწყვეტილებების და კორუფციის საფრთხე. ამასთან, ვერც თვითმმართველობის დონეზე იზრდება კომუნალური და კეთილმოწყობის ღონისძიებების მოცულობა. რაიონული დონე ვერ უზრუნველყოფს სოციალური ვალდებულებების შესრულებას, იზრდება სოციალური დაავალანებები.

4.2. რეკომენდაციები

ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეული სიცოცხლისუნარიანი იქნება მხოლოდ მაშინ, თუ მას ექნება საგადასახადო-საფინანსო ავტონომია. ცენტრალური ხელისუფლების მიერ გადასახადების ცენტრალიზებული წესით დადგენა-აკრეფა და შემდეგ ტრანსფერტების სისტემით მისი გადანაწილება სპობს ადგილობრივი და რეგიონული ერთეულების ავტონომიურობას და წარმოშობს კორუმპირებულ სისტემას. ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლება სრულად დამოკიდებული ხდება ცენტრალურ ხელისუფლებაზე და იგი იწყებს ცენტრალური ხელისუფლების, და არა ადგილობრივი მოსახლეობის, ინტერესების დაცვას.

სწორედ ამიტომ, არ უნდა არსებობდეს არც ერთი დონის ხელისუფლება საგადასახადო უფლებამოსილების გარეშე. ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულის ავტონომია მჭიდროდაა დაკავშირებული ფისკალურ და საფინანსო ავტონომიასთან. ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულს, რომელიც ცენტრალური ხელისუფლების მიერ დადგენილ ფარგლებში ვერ აწესებს და ვერ კრეფს თავის გადასახადებს, არა აქვს ავტონომია.

ხელისუფლების სხვადასხვა დონეს შორის ადმინისტრაციული და საგადასახადო სისტემების კონკურენცია თავისუფალი კომუნიკაციის პირობებში (ადამიანებისა და კაპიტალის თავისუფალი გადაადგილება, ერთიანი საინფორმაციო-საკომუნიკაციო სისტემა) არსებული სოციალურ-ეკონომიკური და პოლიტიკური პრობლემების სწრაფად გადაჭრის აუცილებელი პირობაა. სისტემა, რომელიც ერთმანეთთან კონკურენციის პირობებში მყოფ ხელისუფლების სხვადასხვა დონეს მოიცავს, უფრო მყარი და სწრაფად ადაპტირებადია, ის ამცირებს ან თავიდან იცილებს მასშტაბური (ცენტრალური ხელისუფლების მიერ დაშვებული) შეცდომების უარყოფით შედეგებს, ამაღლებს ხელისუფლების მიერ თავის ძირეულ ფუნქციას შესრულების ხარისხს.

ფისკალური დეცენტრალიზაციის საკითხის განხილვა უშუალოდ კომპეტენციების გამიჯვნის კონტექსტში უნდა მოხდეს. კომპეტენციების გამიჯვნის საკითხის განხილვა უნდა დაეფუძნოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ მოწყობას, სახელმწიფოს უსაფრთხოების და სპეციფიკური პოლიტიკის მოთხოვნებს, ეკონომიკურ და ადმინისტრაციულ მიზანშეწონილობას.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების კომპეტენციასთან სისტემა წინააღმდეგობაში არ უნდა შედიოდეს ამ ორგანოების დამოუკიდებლობასთან. საერთაშორისო პრაქტიკის ანალიზიდან გამომდინარე, საქართველოში მიზანშეწონილია ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს გააჩნდეთ სამი სახის კომპეტენციათა ჯგუფი:

1. *ექსკლუზიური*. ითვალისწინებს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ უფლებამოსილებათა დამოუკიდებლად განხორციელებას, ხელისუფლების სხვა დონის ჩარევის გარეშე. ამ შემთხვევაში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანო საკუთარი ფინანსური სახსრების ფარგლებში განსაზღვრავს ექსკლუზიური კომპეტენციების ფორმას. თუმცა, ეს არ გამოირიცხავს, რომ კანონმდებლობაში იყოს ზოგადი ჩამონათვალი ამ კომპეტენციებისა. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობა ექსკლუზიური კომპეტენციების რეალიზებისას უნდა იზღუდებოდეს მხოლოდ კანონით, რომელიც ამა თუ იმ სფეროში საერთო სახელმწიფოებრივ სტანდარტებს განსაზღვრავს. ეს სტანდარტები დაკავშირებული უნდა იყოს მხოლოდ საზოგადოებრივი უსაფრთხოების განსაკუთრებულ ინტერესებთან.
2. *დელეგირებული*. ეს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების კომპეტენციათა ის ჯგუფია, რომელიც სხვა დონის ხელისუფლების (რეგიონული, ცენტრალური) ექსკლუზიურ კომპეტენციაში შედის, მაგრამ მისი განხორციელება, შესაბამის ფინანსურ სახსრებთან ერთად, გადაცემული აქვს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს. დელეგირებული კომპეტენცია მნიშვნელოვანი საფრთხის მატარებელია ადგილობრივი თვითმმართველობის დამოუკიდებლობისათვის, თუ მკაფიოდ არ არის ჩამოყალიბებული დელეგირების მექანიზმები. ეს მექანიზმები გულისხმობს, რომ დელეგირება უნდა იყოს ნებაყოფლობითი, უნდა განხორციელდეს თითოეული ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოსთან ინდივიდუალური შეთანხმების საფუძველზე, უზრუნველყოფილი უნდა იყოს ადეკვატური ფინანსური სახსრებით და ნათლად უნდა იქნას განსაზღვრული ადმინისტრაციული კონტროლის ჩარჩოები.
3. *ერთობლივი*. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა კომპეტენციათა ჯგუფი, რომელიც ხორციელდება ხელისუფლების სხვა დონის (რეგიონი, ცენტრი) და ადგილობრივი თვითმმართველობის ან სხვა ადგილობრივი თვითმმართველობებთან ერთად ერთობლივი პროგრამის სახით. ამ შემთხვევაში ფინანსური მონაწილეობა უნდა იყოს წილობრივი და ყველა პრინციპი, რომელიც ზემოთ იყო ნახსენები და ადგილობრივი თვითმმართველობის დამოუკიდებლობის მაქსიმალურ დაცვასთანაა დაკავშირებული, უნდა იქნას გათვალისწინებული.

ადგილობრივი თვითმმართველობებსა და რეგიონებს შორის კომპეტენციათა გამიჯვნასთან დაკავშირებით ადგილობრივი თვითმმართველობებისათვის ძირითადად ინფრასტრუქტურული და კომუნალური კომპეტენციები უნდა იქნეს

გადაცემული. რეგიონის კომპეტენციათა წრე შედარებით შეზღუდული უნდა იყოს, რაც შესაბამისად ფინანსებშიც უნდა იქნეს ასახული. მთლიანად ახალმა მოდელმა ქვეყნის მმართველობითი ტვრთების გადანაწილება შემდეგი სქემით უნდა მოახდინოს: ძლიერი ცენტრი და მუნიციპალური დონე და შედარებით სუსტი რეგიონი.

იმისთვის, რათა ადგილობრივი თვითმმართველობის საფინანსო სისტემა პასუხობდეს დამკვიდრებულ ელემენტარულ მოთხოვნებს, აუცილებელია:

- ადგილობრივი ბიუჯეტების ხარჯვით ნაწილთან დაკავშირებით ადგილობრივი და რეგიონული თვითმმართველობის ორგანოები დამოუკიდებლად იღებდნენ გადაწყვეტილებებს. დაინერგოს პროგრამული ბიუჯეტების ფორმა.
- ადგილობრივი თვითმმართველობების სოციალ-ეკონომიკური გამოთანაბრება ხორციელდებოდეს გამოთანაბრებითი ტრანსფერტების საშუალებით, რომელიც ფორმულით განისაზღვრება. ამ ტრანსფერტების სახით მიღებული სახსრების გამოყენებასთან დაკავშირებით ადგილობრივ თვითმმართველობას სრული თავისუფლება გააჩნდეს.

აუცილებელია ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტის საკუთარი წყაროების მკაფიოდ განსაზღვრა. ეს არის ის სახსრები, რომელთა განკარგვის შესახებ გადაწყვეტილება ადგილობრივ თვითმმართველობას დამოუკიდებლად შეუძლია მიიღოს. ეს სახსრები ადგილობრივმა თვითმმართველობამ ექსკლუზიური უფლებამოსილების განხორციელების დასაფინანსებლად უნდა გამოიყენოს. საქართველოში არსებული რეალობისა და სხვა ქვეყნების გამოცდილების გათვალისწინებით, შეგვიძლია გამოვყოთ ადგილობრივი და რეგიონული თვითმმართველობის საკუთარი შემოსავლების შემდეგი ძირითადი წყაროები:

- თვითმმართველობისათვის: ადგილობრივი გადასახადები, ადგილობრივი მოსაკრებლები, ზიარი-ადგილობრივი გადასახადები, არასაგადასახადო შემოსავლები, გამოთანაბრებითი ტრანსფერტები.
- რეგიონებისათვის: ზიარი გადასახადები, ზიარი რეგიონული გადასახადები, არასაგადასახადო შემოსავლები.

ქვეყანაში დღეს 21 სახის გადასახადი მოქმედებს. ამ გადასახადების 6 სახეობიდან შემოდის საგადასახადო შემოსავლების 80%-ზე მეტი. დღეს მუშავდება საგადასახადო კოდექსის პროექტის ახალი ვარიანტები, რომელთა უმრავლესობა ითვალისწინებს გადასახადების რაოდენობის შემცირებას. ანუ პრიორიტეტულია შედარებით მცირე რაოდენობის სახეობის გადასახადებზე ფოკუსირება. ეს გაზრდის ამ გადასახადების ადმინისტრირების ხარისხს, შეამცირებს დანახარჯებს, გააიოლებს სამეწარმეო სუბიექტების ურთიერთობას საგადასახადო ინსპექციასთან. ეს პრინციპი ადგილობრივ და ზიარ-ადგილობრივ გადასახადებთან დაკავშირებითაც უნდა იქნას გათვალისწინებული.

საგადასახადო ადმინისტრირების პროცესში უნდა გაიზარდოს ადგილობრივი თვითმმართველობის როლი. ადგილობრივი გადასახადების ადმინისტრირება ადგილობრივმა თვითმმართველობებმა უნდა განახორციელონ თავიანთი საგადასახადო ორგანოების მეშვეობით. ეს რთული საკითხია, რადგან არსებობს პროფესიული კადრების და გამოცდილების ნაკლებობის პრობლემა. მეორე მხრივ, გადასახადის გადამხდელის 2 (ცენტრალურ და ადგილობრივ) საგადასახადო ინსპექციასთან ურთიერთობა ხელს შეუწყობს კორუფციის ზრდას. ამიტომ, ადგილობრივი გადასახადების სახეების განსაზღვრისას უნდა შეირჩეს ისეთები, რომლებიც გადასახადის გადამხდელთან (მათი ფინანსური საქმიანობის კონტროლის კუთხით) ადგილობრივი საგადასახადო ორგანოების ურთიერთობას მინიმუმამდე შეამცირებს. რაც შეეხება რეგიონულ გადასახადებს, მათი ადმინისტრირება ცენტრალიზებულმა საგადასახადო ორგანოებმა უნდა განახორციელონ.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, სასურველია საგადასახადო შემოსავლების ნუსხა და ტიპები შემდეგი სახით ჩამოყალიბდეს:

- მუნიციპალიტეტებისათვის: ადგილობრივი გადასახადები (ქონების გადასახდი, გადასახადი ქონების გადაცემისთვის, მცირე ბიზნესის გადასახადი, ფიქსირებული გადასახადი) და ზიარი-ადგილობრივი გადასახადები, საიდანაც მუნიციპალიტეტები მიიღებენ ფიქსირებულ წილს (საშემოსავლო გადასახადი, მოგების გადასახადი).
- რეგიონებისათვის: ზიარი-რეგიონული გადასახადები (საშემოსავლო გადასახადი, მოგების გადასახადი), ზიარი გადასახადები (გარემოზე მავნე ნივთიერებებით ზემოქმედების გადასახადი, ბუნებრივი რესურსების გადასახადი).

და ბოლოს, უნდა განსაზღვრის სატრანსფერტო პოლიტიკა. დღეისათვის ტრანსფერტები ცენტრალური ბიუჯეტიდან გადაეცემა რაიონულ დონეს, ხოლო რაიონები მის ნაწილს, ასევე ტრანსფერტების სახით, გადასცემენ რაიონში შემავალ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს. ცენტრალური ბიუჯეტიდან გადაცემულ ტრანსფერტს არ გააჩნია მკაფიოდ გამოკვეთილი არც მიზნობრივი და არც გამოთანაბრებითი ხასიათი; იგი, რეალურად, წარმოადგენს რაიონის კონსოლიდირებული შემოსავლების და ხარჯების დისბალანსის დაფარვის საშუალებას.

აუცილებელია დადგინდეს გამოთანაბრებითი ტრანსფერტის ფორმულა, რომლის მიხედვითაც უნდა მოხდეს ცენტრალური ბიუჯეტიდან ადგილობრივი თვითმმართველობების ბიუჯეტებში გამოთანაბრებითი ტრანსფერტების გადაცემა, თვითმმართველობის ერთეულებს შორის სოციალ-ეკონომიკური განსხვავებების გათვალისწინებით. ფორმულა უნდა მოიცავდეს მთლიანად გასანაწილებელი ტრანსფერტის მოცულობასა და პარამეტრებს, რომლებიც ასახავს კონკრეტული თვითმმართველობის ერთეულების პოტენციალს და განსხვავებებს სხვადასხვა თვითმმართველობის ერთეულს შორის. ადგილობრივი თვითმმართველობების გამოთანაბრების პროცესი ცენტრალურმა ხელისუფლებამ უნდა განახორციელოს.

მიზნობრივი ტრანსფერტით უნდა დაფინანსდეს დელეგირებული უფლებამოსილებები. თითოეულ დელეგირებულ კომპეტენციასთან დაკავშირებით უნდა არსებობდეს ნორმები და ფინანსური ნორმატივები, რომლის საშუალებითაც ცალკეული ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულისათვის განისაზღვრება მიზნობრივი ტრანსფერტის მოცულობა იმის გათვალისწინებით, რომ ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე დელეგირებული კომპეტენციებით გათვალისწინებული მომსახურება თანაბარზომიერი იყოს და ეროვნულ სტანდარტებთან შესაბამისობაში მოდიოდეს.

დღეისათვის ფინანსური ან სერვისული სტანდარტები არ არსებობს და აღნიშნული სფეროები საბჭოთა პერიოდის შემორჩენილი პრინციპით და მეთოდოლოგიით ფინანსდება. მდგომარეობას ართულებს ის გარემოებაც, რომ კარდინალურმა და მოუშხადებელმა ცვლილებებმა ამ სფეროებში სოციალური პრობლემები შეიძლება გამოიწვიოს (მაგ: უმუშევრობის ზრდა, სახელფასო ვალდებულებების შეუსრულებლობა გარდამავალ ეტაპზე და ა. შ.). აღნიშნულიდან გამომდინარე, შესაძლებელია უფრო მიზანშეწონილი იყოს ამ საკითხის 2 ეტაპად დაყოფა:

1. არსებული სისტემის საფუძველზე ფორმულის შემუშავება, რომელიც დღეს ამ სფეროებში არსებულ ინფორმაციაზე დაყრდნობით შეიმუშავებს წმინდა ფინანსურ მაჩვენებლებს.
2. მიზნობრივი ტრანსფერტების უფრო სრულყოფილი ფორმულა, რომელშიც ასახული იქნება ამ სფეროებში დაფინანსების ახალი, მომსახურების ფორმებთან და მოცულობასთან დაკავშირებული მიდგომები.

5. რეფორმის საზოგადოებრივი ასპექტები

5.1. ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელეთა კვალიფიკაციის ამაღლება

ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარებას სჭირდება ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე ეფექტურ და კომპეტენტურ მოხელეთა მოზიდვა. თვითმმართველობის ორგანოები ყველაზე ახლოს დგანან მოსახლეობასთან და მათ მიერ გატარებული მომსახურება თითოეულ ოჯახზე აისახება.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტია მკაფიოდ აყალიბებს ადგილობრივი მოხელეებისა და არჩეული პირების თანამდებობრივი წინსვლისა და პროფესიული განვითარების გარანტიებს: "თვითმმართველობის ადგილობრივი ორგანოების მოხელეთა სამსახურის პირობები უნდა იძლეოდეს იმის საშუალებას, რომ მოხდეს მაღალკვალიფიციური პერსონალის დაქირავება დამსახურების და კომპეტენტურობის საფუძველზე; ამ მხრივ უზრუნველყოფილი იქნება პროფესიული მომზადების ადეკვატური საშუალებები, ანაზღაურება და სამსახურეობრივი დაწინაურების გარანტიები" (მუხლი 6, პარაგრაფი 2).

სოციალისტური სისტემის მსხვერვის შემდეგ ქართული საზოგადოებაც, ამ ევროპული ქარტიის მოთხოვნებისგან დამოუკიდებლად, საჯარო მოხელეებისგან მეტ ეფექტურობასა და კომპეტენტურობას მოითხოვს. სახელდობრ, ადგილობრივი მმართველობის ორგანოებში საჭირო გახდა ისეთი ცოდნა, რომელიც ადრე არ არსებობდა.

საქართველოს კანონი "საჯარო სამსახურის შესახებ" ორი სახის საჯარო მოხელეს - სახელმწიფო და თვითმმართველობის საჯარო მოხელეს გამოყოფს. რაიონული მმართველობის მოსამსახურეები სახელმწიფო საჯარო მოხელეები არიან, ხოლო ქალაქებისა და სოფლების ორგანოებში დაკავებული პირები - თვითმმართველობის საჯარო მოსამსახურეები. ასეთი დაყოფის მიუხედავად, საქართველოში საჯარო სამსახური ერთიანია: თვითმმართველობის საჯარო მოხელეებს თავისუფლად შეუძლიათ დაიკავონ სახელმწიფო საჯარო მოხელის თანამდებობა და პირიქით. კანონი შემდეგი სახის საჯარო თანამდებობებს აწესებს - მთავარი საჯარო თანამდებობა, წამყვანი საჯარო თანამდებობა, უფროსი საჯარო თანამდებობა და უმცროსი საჯარო თანამდებობა. თითოეული თანამდებობისთვის განკუთვნილია შესაბამისი ჩინი. კანონი ასევე განსაზღვრავს საჯარო სამსახურის პრინციპებს. პრინციპები და თანამდებობები საერთოა როგორც სახელმწიფო საჯარო მოხელეებისთვის, ისე თვითმმართველობის საჯარო მოხელეებისთვისაც.

კანონი აწესებს თვითმმართველობის ორგანოებში მოხელეთა აყვანის წესებს და თანამდებობრივი წინსვლის მექანიზმებს. კერძოდ, მოხელეთა კვალიფიკაციის გამოსავლენად და მათ დასაწინაურებლად ტარდება მოხელეთა ატესტაცია, რასაც ატარებს თვითმმართველობის ორგანოს მიერ შექმნილი საატესტაციო კომისია. გათვალისწინებულია სახელფასო და საშუალებო დანამატები იმ მოხელეებისთვის, ვინც წარმატებით გაივლის ატესტაციას.

რეალურად, კანონი "საჯარო მოსამსახურის შესახებ" ვერ ამოქმედდა სახსრების არარსებობის გამო. უფრო მეტიც, თვითმმართველობის ორგანოებში არ არის შემოღებული საჯარო თანამდებობის ერთიანი ნუსხა. ისინი კვლავ ძველ კლასიფიკაციას იყენებენ და მოსამსახურეებს ფუნქციურური ნიშნით ყოფენ (მაგალითად, ეკონომისტი, ბუღალტერი, ინჟინერი და სხვა). არც ერთ თვითმმართველობის ორგანოში არ ჩატარებულა მოხელეთა ატესტაცია. გამოკვლევებმა ცხადყო, რომ პატარა ქალაქებსა და სოფლებში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს სრულიად სხვადასხვა საშტატო ერთეულები გააჩნიათ.

შედეგად, დაბალია საზოგადოების მხრიდან საჯარო მოხელეთა მიმართ ნდობის ხარისხი. 2001 წელს სამოქალაქო კულტურის საერთაშორისო ცენტრის მიერ ჩატარებული სოციოლოგიური გამოკითხვის მიხედვით, გამოკითხული მოსახლეობის 78% უარყოფითათა აფასებდა ადგილობრივი ხელისუფლების ეფექტურობას, მათგან 93% პროცენტი მიიჩნევდა, რომ ადგილობრივი მოხელეების კვალიფიკაცია დაბალია და ვერ პასუხობს დროის მოთხოვნებს.

ამრიგად, ადგილობრივი ხელისუფლების ეფექტურობა საქართველოში მნიშვნელოვნად გაუმჯობესებას საჭიროებს, საზოგადოება არ არის კმაყოფილი ადგილობრივი მოხელეების მომსახურებით. დაბალეფექტურობის მიზეზების შეფასებაში

ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენელთა და არასამთავრობო სექტორის აზრი იყოფა. ხელისუფლება პირველ ადგილზე ფინანსების უქონლობას აყენებს, არასამთავრობო სექტორი კი - მოხელეთა დაბალ კვალიფიკაციას.

ასევე რთული ვითარებაა ადგილობრივი არჩევითი ორგანოების - საკრებულოების - წევრთა კვალიფიკაციის მხრივაც. 1998 წლის ადგილობრივი არჩევნების შემდეგ საქართველოში 10 ათასზე მეტი საკრებულოს წევრი იყო. 2002 წლის არჩევნების შემდეგ მათი რიცხვი 8 ათასამდე შემცირდა. დღეისთვის პირდაპირი კენჭისყრით მხოლოდ სოფლებისა და ქალაქების საკრებულოები აირჩევა, რაიონულ დონეზე კი ასოცირებული საკრებულოებია, რომლებიც თვითმმართველობის ორგანოების ლიდერებითაა დაკომპლექტებული. საკრებულოს წევრთა უფლებამოსილება და სტატუსი განისაზღვრება კანონით "ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოს - საკრებულოს - წევრის სტატუსის შესახებ". მათ მინიჭებული აქვთ აღმასრულებელი ხელისუფლების კონტროლისა და კანონშემოქმედების უფლება. ადგილობრივი საკრებულოს წევრებს უფლება აქვთ მოითხოვონ ნებისმიერი ადგილობრივი მნიშვნელობის ინფორმაცია და შევიდნენ ადგილობრივი დაქვემდებარების ნებისმიერ ორგანოში. კანონი არ აწესებს რაიმე საკალიფიკაციო მოთხოვნებს საკრებულოს წევრების მიმართ. მიუხედავად ამისა, საკრებულოს წევრების გაწვრთნა საერთაშორისო დონორების გაზრდილი ყურადღების ცენტრშია მოქცეული. მაგალითად, მარტო 1999 წელს ამერიკის საერთაშორისო განვითარების სააგენტომ განახორციელა ადგილობრივ საკრებულოთა განვითარების პროგრამა, რომლის ფარგლებშიც ათას ორასამა საკრებულოს წევრმა გაიარა ტრენინგი. ასეთი მასშტაბების მიუხედავად, ამ დონისძიებათა შედეგები მეტად მოკრძალებულია. ბევრი ტრენინგგავლილი საკრებულოს წევრი ხელახლა არ იქნა არჩეული, ბევრმაც დატოვა საკრებულოს შემადგენლობა.

ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელეთა ტრენინგის მოდელი საქართველოში გარედანაა შემოტანილი. საბჭოთა კავშირის დროს მოხელეთა კვალიფიკაციის ამაღლების ფუნქცია ე. წ. პარტიულ სკოლებს ჰქონდათ დაკისრებული. მათი საქმიანობა მკვეთრად იდეოლოგიზირებული იყო. ყოფილი საბჭოთა კავშირის ზოგიერთი რესპუბლიკისაგან განსხვავებით (რუსეთი, უკრაინა), რომლებმაც შეინარჩუნეს ეს მოდელი, საქართველოში ძველი სისტემა მთლიანად დაინგრა. ვაკუუმის შევსება არასამთავრობო სექტორმა ითავა. დღეისთვის საქართველოში მრავალი საერთაშორისო ორგანიზაცია თუ სააგენტო ფუნქციონირებს და, როგორც წესი, თითოეული მათგანი ახალ სატრენინგო ორგანიზაციის ქმნის და ავითარებს.

შედეგად, საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის გაწვრთნის სისტემა სრულიად დეცენტრალიზებულია. ამ მოდელის დადებით მხარედ უნდა ჩაითვალოს ის, რომ მაღალია კონკურენცია სატრენინგო მომსახურების მომწოდებლებს შორის, რაც კარგი სტიმულია ამ ორგანიზაციათა განვითარებისთვის. ამასთან, სახელმწიფოს მის მოხელეთა კვალიფიკაციის ამაღლება ძალზე იაფი უჯდება. მაგრამ ძალზე სუსტია კოორდინაცია, ხშირია აქტივობათა დუბლირება და არ არსებობს ერთიანი სახელმწიფო სტანდარტი. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელეთა მომზადებაში მონაწილეობას თითქმის არ იღებენ უნივერსიტეტები და უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებები.

ცალკე თემად უნდა გამოიყოს ტრენინგის მასალები, რომლებიც ქართულ ენაზე ძალზე მცირეა. ორგანიზაციათა მხოლოდ მცირე ნაწილს თუ გააჩნიათ საკუთარი მასალები, ხშირად გამოიყენება თარგმანები, რომლებიც არ არის ადაპტირებული ქართულ სინამდვილესთან.

არანაკლებ მნიშვნელოვანია ინფორმაციის სიმწირე. საქართველოს რეგიონებში ინფორმაციული ვაკუუმი სუფევს. ბევრი კანონი უცნობია ადგილობრივი მოხელეებისთვის.

დასკვნის სახით უნდა ითქვას შემდეგი:

- თვითმმართველობის ორგანოებში ფაქტობრივად შეჩერებულია კანონის "საჯარო სამსახურის შესახებ" მოქმედება, შესაბამისად, აქ არ არსებობს მოხელეთა სტატუსის გარანტიები და კვალიფიკაციის ზრდის მოტივაცია.
- ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელეთა გადამზადების სისტემა დეცენტრალიზებულია, რაც ხელს უწყობს ტრენინგის განმახორციელებელ ორგანიზაციათა განვითარებას, მაგრამ ართულებს ერთიანი სტანდარტების შემუშავებას. ამკარად იგრძნობა ძალისხმევის გაერთიანების და საქმიანობათა კოორდინაციის საჭიროება.

აქედან გამომდინარე, აუცილებელია:

- ამოქმედდეს კანონი "საჯარო სამსახურის შესახებ" და თვითმმართველობის ორგანოებზეც გავრცელდეს საჯარო მოხელეთა პროფესიული განვითარებისა და თანამდებობრივი შესაბამისობის მოთხოვნები.
- შემუშავდეს მოხელეთა გადამზადების ერთიანი სტანდარტები, რაც მინიმუმამდე შეამცირებს განსხვავებულ მიდგომებს ტრენინგის განმახორციელებელ სხვადასხვა ორგანიზაციას შორის.
- გაღრმავდეს კოორდინაცია სისტემის დეცენტრალიზებული სახით შენარჩუნების პირობებში.

მმართველობის არსებული სისტემის (სახელმწიფო მოხელის უვალ დანიშვნა, შესრულებული სამუშაოს ხარისხისა და მოცულობისაგან დამოუკიდებელი ანაზღაურება, შრომის ანაზღაურების დაბალი დონე კერძო სისტემასთან შედარებით და სხვა) ნაცვლად უნდა ჩამოყალიბდეს თვისებრივად ახალი მმართველობითი სისტემა, რომელიც დაეფუძნება შემდეგ ძირითად პრინციპებს:

- სახელმწიფო მოხელეებთან ვადიანი კონტრაქტების გაფორმება,
- შრომის ანაზღაურება შესრულებული სამუშაოს მოცულობისა და ხარისხის მიხედვით,
- სახელმწიფო მოხელეთა მხრიდან შემოქმედებითი მიდგომების გამოჩენის წახალისება,
- შრომის ანაზღაურების გათანაბრება კერძო სტრუქტურებში არსებულ შრომის ანაზღაურებასთან.

5.2. საზოგადოებასთან ურთიერთობა

საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის ხანგრძლივი ტრადიციის არარსებობის პირობებში ადგილობრივ დონეზე მართვის პროცესში მოქალაქეთა მონაწილეობის გამოცდილება საკმაოდ მწირია და მართვის პროცესში საზოგადოების ჩართულობა ფრაგმენტულ ხასიათს ატარებს.

2003 წლის ნოემბრის მოვლენებმა აჩვენა, რომ ზოგადად საზოგადოება არ არის აპათიური და ნიჰილისტურად განწყობილი პოლიტიკურ და საზოგადოებრივ მოვლენებში მონაწილეობის მიმართ. მაგრამ უნდა მოინახოს და დაინერგოს რეგულარული მონაწილეობის ფორმები და მექანიზმები, რომლებიც უზრუნველყოფს მოქალაქეთა რეალურ ჩართულობას მართვის პროცესში. კონფრონტაციული მოდელების გვერდით უნდა დაინერგოს მონაწილეობის თანამშრომლობითი მოდელებიც, რომლებიც ხელს შეუწყობენ საზოგადოებისა და ადგილობრივი ხელისუფლების დიალოგს, არგუმენტების გაზიარებას, მონაწილეობით დაგეგმვას.

შეიძლება ითქვას, რომ ამჟამად ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს საზოგადოებასთან ურთიერთობის არანაირი ფორმა არ აქვთ ჩამოყალიბებული: თითქმის არ ტარდება საჯარო განხილვები და შეხვედრები, არ მიმდინარეობს პრობლემების შესახებ საზოგადოებრივი აზრის კვლევა. ხელისუფლების ორგანოების საზოგადოებასთან ურთიერთობა არარეგულარული ხასიათისაა და მას არჩევნების პერიოდში ან კრიზისულ სიტუაციებში (მაგ., სხვადასხვა ინტერესთა ჯგუფის აქციების, ელექტრონული მიწოდების მოთხოვნით მოსახლეობის მიერ გზების გადაკეტვის საპასუხოდ და ა. შ.) მიმართავენ, ისიც არა ყოველთვის.

საზოგადოებისა და ადგილობრივი ხელისუფლების ურთიერთობისას პრობლემები თითქმის ყველა სფეროში იჩენს თავს:

1. *საჯარო ინფორმაცია.* საზოგადოების მართვის პროცესში მონაწილეობა მნიშვნელოვნად არის დამოკიდებული საჯარო ინფორმაციის მისაწვდომობაზე. ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის თანახმად, საჯარო ინფორმაცია უნდა გაიცეს დაუყოვნებლივ ან, თუ ინფორმაციის გაცემა დამუშავებას მოითხოვს, 10 დღის განმავლობაში. პრაქტიკა გვიჩვენებს, რომ ეს ვადები ძალიან ხშირად ირღვევა. ზოგიერთი ინფორმაციის მოსაპოვებლად საზოგადოებრივ ორგანიზაციებს მიზანმიმართული მუშაობის 1 ან 2 თვე სჭირდებათ. ადვილი წარმოსადგენია, რამდენად რთული უნდა იყოს ინფორმაციის მიღება რიგითი მოქალაქისათვის. მოქალაქეებს უჭირთ ადგილობრივი თვითმმართველობის შენობებში ორიენტაცია. ძალიან ხშირად კაბინეტები არ არის დანომრილი და არც შენობის გეგმა გამოკრული თვალსაჩინო ადგილას. ასევე არ არის გამოკრული მოხელეთა სია, დაკავებული თანამდებობები, სამუშაო ტელეფონის ნომრები. მოქალაქეთა მიღების დღეების შესახებ ინფორმაცია, უმეტესწილად, უშუალოდ თანამდებობის პირთა კაბინეტებთანაა გამოკრული, მაგრამ არც მიღებაზე ჩაწერის ზუსტი პროცედურა და არც მოქალაქეთა საჩივრებისა და განცხადებების განხილვის წესი და ვადები არ არის მითითებული. ყოველივე ეს არღვევს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მოთხოვნებს.
2. *საკრებულოს ან გამგეობის სხდომები.* სხდომების გამართვის წინასწარი გრაფიკი საზოგადოებისათვის უმეტესწილად უცნობია. საკრებულოს კონკრეტული სხდომის გამართვის შესახებ ცნობა, როგორც წესი, იკვრება მხოლოდ ერთ-ორი დღით ადრე, ისიც, ძირითადად, მხოლოდ ადგილობრივი თვითმმართველობის შენობაში. გამგეობის სხდომების გამართვის შესახებ ინფორმაცია წინასწარ საერთოდ არ ქვეყნდება. იგივე შეიძლება ითქვას საკრებულოს და ადგილობრივი მთავრობის სხდომის დღის წესრიგზე.
3. *ნორმატიული აქტების გამოქვეყნება.* კანონის თანახმად ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ მიღებული აქტები უნდა გამოქვეყნდეს ადგილობრივი თვითმმართველობის (მმართველობის) ოფიციალურ ბეჭდვითი ორგანოში და თუ ასეთი არ არსებობს, მაშინ ნორმატიული აქტის გამოქვეყნების წესი უნდა განისაზღვროს შესაბამისი წარმომადგენლობითი ორგანოს რეგლამენტით. საკრებულოთა დებულებების შესწავლამ გვიჩვენა, რომ ზოგან გამოქვეყნების წესი საერთოდ არ გვხვდება. პრაქტიკაში ნორმატიული აქტების გამოქვეყნება ამოიწურება ადმინისტრაციულ შენობაში მათი გამოკვრით, თუმცა ზოგიერთი საკრებულო ხალხმრავალ ადგილებშიც აკრავს ხოლმე თავის გადაწყვეტილებებს. გამგეობების მიერ მიღებული ნორმატიული აქტების საჯაროობის უზრუნველყოფა კიდევ უფრო ნაკლებად ხდება.
4. *რეაგირება საზოგადოების მოთხოვნებზე.* ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებში საქმისწარმოება მოძველებული წესებით ხორციელდება. ასევე მოძველებული და არაეფექტურია მოქალაქეთა წერილებზე დროულად რეაგირების შიდა გადამოწმების სისტემა. ადგილობრივ თვითმმართველობასთან დაკავშირებული კანონები თითქმის არანაირ ყურადღებას არ უთმობს მოქალაქეთა განცხადებებზე რეაგირების საკითხს. მხოლოდ "ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოს - საკრებულოს წევრის სტატუსის შესახებ" კანონი მოიხსენიებს (ისიც ძალიან ზოგადად) საკრებულოს წევრის საქმიანობის ფორმების ჩამონათვალში საქმიანობის ერთ-ერთ ფორმად ამომრჩეველთა მიღებას, მათი წერილების, წინადადებებისა და საჩივრების განხილვას. განსაზღვრულია, რომ საკრებულოს წევრს შეუძლია საკრებულოს სხდომას გააცნოს მოქალაქეთა წერილები და მიმართვები. ამ საკმაოდ მნიშვნელოვანი საკითხის რეგულირება ამით ამოიწურება. თვითმმართველობის ორგანოთა დებულებებშიც საქმიანობის ორგანიზების წესების განსაზღვრისას მოქალაქეთა განცხადებებზე, საჩივრებსა და წერილებზე რეაგირების საკითხი იგნორირებულია.
5. *სამართლებრივი ინციპტივა.* კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ არ განსაზღვრავს საზოგადოების მიერ სამართლებრივი აქტის ინიცირების წესს. მხოლოდ კანონის 46-ე მუხლშია ზოგადად ნათქვამი, რომ „ფიზიკურ და იურიდიულ პირებს შეუძლიათ კანონმდებლობით დადგენილი წესით სასამართლოში გაასაჩივრონ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები,

აგრეთვე საკრებულოს საჯარო სხდომაზე გამოვიდნენ ინიციატივით“. კურიოზულად შეიძლება ჩაითვალოს ორი სრულიად სხვადასხვა ტიპის აქტივობის (გადაწყვეტილების გასაჩივრება და სხდომაზე ინიციატივით გამოსვლა) ერთი მუხლის ერთ პუნქტში გაერთიანება.

6. *მოქალაქეთა მონაწილეობა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში.* კანონის თანახმად საკრებულოს „კომისიის წევრი შეიძლება არ იყოს საკრებულოს წევრი“. კომისიის წევრად მოქალაქის მიწვევის წესს კანონი არ განსაზღვრავს და ეს საკითხი საკრებულოების დებულებებშია დამატებით დაზუსტებული. პრაქტიკულად, კომისიებში საკრებულოს არაწევრთა მონაწილეობა ბევრ საკრებულოში გვხვდება, მაგრამ უმეტესად ისინი სხდომებს ესწრებიან, როგორც კონკრეტული სფეროს სპეციალისტები. არ არის გავრცელებული კომისიების მუშაობაში ინტერესთა ჯგუფების წარმომადგენლების ჩართვა, რომლებიც შეიძლება გადაწყვეტილებებთან ფორმირებისას საზოგადოების სხვადასხვა ფენის მოთხოვნათა გათვალისწინებას. პრობლემა ისიც, რომ საკრებულოთა უმრავლესობაში კომისიები ფორმალურად არსებობს, მაგრამ კომისიის წევრები რეგულარულად არ იკრიბებიან და, შესაბამისად, არაეფექტურად მუშაობენ.
7. *საჯარო შეხვედრები.* მოქალაქეთა მონაწილეობის ისეთი მნიშვნელოვანი ფორმა, როგორც საჯარო შეხვედრებია, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ თითქმის არ გამოიყენება. ადგილებზე ცალკეული საჯარო შეხვედრების გამართვის ინიციატორებად უმეტესწილად არასამთავრობო ორგანოები გვევლინებიან. კანონმდებლობა ამ საკითხს ვერ არეგულირებს.
8. *საბიუჯეტო პროცესი.* ქვეყანაში ჯერ არ ჩამოყალიბებულა ბიუჯეტის საჯაროდ განხილვისა და მის ფორმირებაში საზოგადოების ჩართვის ტრადიცია, არც მისი შესრულების საზოგადოებრივი კონტროლია განვითარებული. ბიუჯეტი რომც გამოქვეყნდეს, მოსახლეობის უმრავლესობას უჭირს რთულ ფინანსურ დოკუმენტებში და საბიუჯეტო ტერმინოლოგიაში გარკვევა. არ არის ნათელი, თუ როგორ აისახება ქალაქებში მოცემული ციფრები საჯარო სამსახურების საქმიანობასა და, საბოლოო ჯამში, სახელმწიფოსაგან მიღებული მომსახურების ხარისხზე.
9. *საზოგადოებრივი საბჭოები.* ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობაზე საზოგადოებრივი კონტროლის განხორციელების ერთ-ერთი ყველაზე მდგრადი მექანიზმი სამოქალაქო კომიტეტების ან საბჭოების შექმნაა. ასეთი კომიტეტი ინიციატივიანი მოქალაქეების მოქმედი ორგანოა, რომელიც ახორციელებს მონიტორინგს, სწავლობს საზოგადოებრივ აზრს სხვადასხვა საკითხზე, შუამავალია საზოგადოებასა და ხელისუფლებას შორის. ადგილობრივ დონეზე საზოგადოებრივი საბჭოების შექმნა საქართველოში არცთუ ისე გავრცელებულია. ცალკეული ე. წ. სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოები შექმნილი იყო მხოლოდ არასამთავრობო ორგანიზაციების პროგრამების ფარგლებში.
10. *თანამშრომლობა საზოგადოებრივ ორგანიზაციებთან.* რეგიონებში, იშვიათი გამონაკლისის გარდა, არასამთავრობო სექტორი ჯერ სუსტია და ვერ ახდენს გავლენას ადგილობრივი პოლიტიკის ფორმირებაზე. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები დიდ ხალისს არ ავლენენ მათთან ურთიერთობასა და თანამშრომლობის პროცესში, თუმცა, ამ მხრივ თანდათან პოზიტიური გამოცდილება გროვდება. ასეთი თანამშრომლობის წარმატებული მაგალითია ადგილობრივი თვითმმართველობის საინფორმაციო ცენტრები (რომლებიც ქვეყნის ათ ქალაქში ფუნქციონირებს) და არასამთავრობო ორგანიზაციების კოალიციის მიერ თბილისის მერიასთან თანამშრომლობით განხორციელებული პროექტი, რის შედეგადაც მოხერხდა თბილისის ბიუჯეტის პროგრამული დაგეგმვის პრინციპებზე გადასვლა.

დასკვნის სახით შეიძლება ითქვას შემდეგი: როცა ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლების კვალიფიკაცია დაბალია, ხოლო საზოგადოებას სამოქალაქო მონაწილეობის უნარ-ჩვევები ჯერ არა აქვს განვითარებული, სჯობს კანონით უფრო დეტალურად განისაზღვროს მოქალაქეთა ჩართულობის ფორმები და უფრო მეტი კონკრეტული ვალდებულებები დაეკისროს ადგილობრივ ორგანოებს, გადაწყვეტილების მიღების პროცესის ღიაობის უზრუნველსაყოფად.

მაგალითად, სასურველია კანონმა მოქალაქეთა მონაწილეობის წასახლისებლად პირდაპირ დაავალოს ადგილობრივ ხელისუფლებას მოაწიოს ბიუჯეტის პროექტის საჯარო განხილვა, რათა ეს უკანასკნელი საბიუჯეტო პროცესის ერთ-ერთი აუცილებელი ნაწილი გახდეს. ყველაფერთან ერთად, ეს ხელს შეუწყობს ამ სფეროში საზოგადოების ცნობიერების გაზრდასა და კვალიფიციური საზოგადოებრივი აზრის ჩამოყალიბებას.

5.3. ეთნიკური უმცირესობები და მუნიციპალიზაცია*

ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის პროცესში ერთ-ერთ უმთავრეს პრობლემას ეთნიკურ უმცირესობებთან, განსაკუთრებით კი ეთნიკურ ანკლავებთან, ურთიერთობა წარმოადგენს.

თავისთავად იმის ვარაუდი, რომ ძალაუფლების დეცენტრალიზაცია სრულად გადაწყვეტს პოლიეთნიკური საზოგადოებისათვის დამახასიათებელ დაპირისპირებებს, არასწორია: ოპტიმალური მართვის სისტემის შექმნამ შეიძლება ხელი შეუწყოს კონფლიქტების გადაჭრას ან პირიქით, გააღრმავოს ისინი.

ქვეყნის ტერიტორიული მოწყობის საკითხი უნდა გავმიჯნოთ როგორც უმცირესობის კულტურული იდენტობის შენარჩუნების, ისე სახელმწიფოს მიერ განხორციელებული საინტეგრაციო პოლიტიკის პრობლემებისაგან. ამავე დროს, სახელმწიფოს პოლიტიკური და ადმინისტრაციული მოწყობის პროცესში გათვალისწინებული უნდა

იყოს როგორც ერთი, ისე მეორე პრობლემის გადაწყვეტის მექანიზმი. ამ პრობლემების გადაწყვეტის უმთავრესი პრინციპი ყველა მოქალაქისათვის თანასწორი სასტარტო პირობების შექმნის აუცილებლობაა.

ეთნიკური უმცირესობის შემთხვევაში ასეთი სასტარტო პირობების შექმნა ნიშნავს, რომ მას აქვს როგორც უფლება, ისე საშუალება, ჩამოაყალიბოს ისეთი ტიპის დამოუკიდებელი გაერთიანებები, რომლებიც უზრუნველყოფს მათი კულტურის (ამ სიტყვის უფართოესი გაგებით) დაცვასა და განვითარებას. სახელმწიფო ინსტიტუტები მჭიდროდ უნდა თანამშრომლობდნენ ასეთი ტიპის საზოგადოებრივ ორგანიზაციებთან.

მმართველობით და სამოქალაქო სტრუქტურებში ფართო მონაწილეობა როგორც მთელი საზოგადოების, ისე მოსახლეობის ცალკეული ჯგუფების (მათ შორის ეთნიკური უმცირესობების) ინტერესების დაცვის საუკეთესო გარანტიაა. პოლიტიკურ და სამოქალაქო პროცესებში მონაწილეობის ზრდა სახელმწიფო ინტერესებშიც შედის. 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.

სამწუხაროდ, ქართულ სახელმწიფოს არ გააჩნია აღნიშნული პრობლემების გადაწყვეტის გამოცდილება. აქედან გამომდინარე, აუცილებელია თავიდანვე ნათლად განისაზღვროს როგორც ამ სფეროში სახელმწიფო პოლიტიკის ძირეული პრინციპები, ისე დაიგეგმოს კონკრეტული ნაბიჯები ყველა საზოგადოებრივი ჯგუფის ინტერესების დასაკმაყოფილებლად.

ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული სისტემის რეფორმირების პროცესი ეთნიკური ურთიერთობების ასპექტით უნდა ეფუძნებოდეს შემდეგ პრინციპებს:

- ჩამოყალიბდეს ისეთი საარჩევნო სისტემა, რომელიც უზრუნველყოფს უმცირესობათა წარმომადგენლობას ყველა დონის არჩევით ორგანოში. ეს ამაღლებს ხელისუფლების ლეგიტიმაციის ხარისხს ეთნიკური უმცირესობების თვალში და ხელს შეუწყობს სხვადასხვა ეთნიკური თემის წარმომადგენელთა ინტეგრაციის პროცესს.
- აუცილებელია ხელისუფლების მიერ შესაბამისი სახელმწიფოებრივი პოლიტიკური კონცეფციის ჩამოყალიბება და სპეციალური პროგრამების შემუშავება. კერძოდ, ასეთმა პროგრამებმა ხელი უნდა შეუწყოს იმას, რომ ეთნიკური უმცირესობების წარმომადგენლებმა შეძლონ სახელმწიფო სამსახურში არსებული მოთხოვნების შესრულება.
- უნდა გამკაცრდეს კანონმდებლობა საყოფაცხოვრებო ნაციონალიზმის გამოვლენისა და ეროვნული ღირსების შეურაცხყოფის აღკვეთის მიზნით.
- მიღებულ უნდა იქნეს საკანონმდებლო აქტები საქართველოში მცხოვრები ეთნიკური უმცირესობების უფლებების დაცვის შესახებ. საქართველო უნდა მიუერთდეს შესაბამის საერთაშორისო კონვენციებს (როგორცაა, კერძოდ, ეთნიკური უმცირესობების დაცვის ევროპული ჩარჩო-კონვენცია) და განუხრელად შეასრულოს ისინი.
- უნდა დაიდლოს საინფორმაციო ვაკუუმი ეთნიკურ ანკლავებში. ეს გულისხმობს, კერძოდ, მედიის განვითარებას მათთვის გასაგებ ენებზე.
- პოპულარიზებული უნდა იქნას ეროვნებათაშორისი ურთიერთობების საუკეთესო ტრადიციები და წახალისდეს ახალი ინიციატივები ამ მიმართულებით.

აღნიშნულის გარდა, უკვე არსებული კონფლიქტების გადაჭრის ან პერსპექტივაში შესაძლო კრიზისის პრევენციის მიზნით საქართველოს ხელისუფლებამ სამოქალაქო საზოგადოებასთან ერთად უნდა გადადგას შემდეგი ნაბიჯები:

- შეიმუშავოს სპეციფიკური მოქმედების გეგმები კონკრეტული საკითხების გადასაწყვეტად.
- მუდმივად აწარმოოს კონფლიქტოგენური არეების და პრობლემების მონიტორინგი.
- დაუპირისპირდეს ეროვნებათაშორისი შუღლის პროპაგანდის ნებისმიერ გამოვლენას და აღკვეთოს ისინი.
- განახორციელოს კონფლიქტების მსხვერპლთა რეაბილიტაციისა და რესტიტუციის პროგრამები.
- შესაბამისი მიმართულებით გააძლიეროს საინფორმაციო პოლიტიკა.

აღნიშნულ ქმედებებს შედეგად მოჰყვება, ერთი მხრივ, ადგილობრივ, ეთნიკური უმცირესობების ინტერესების წარმომადგენელ ელიტებსა და, მეორე მხრივ, სახელმწიფოსა და ზოგადად საზოგადოებას შორის თანამშრომლობის გაღრმავება და კრიზისული სიტუაციების წარმოქმნის ალბათობის მინიმიზაცია.

ამავე დროს, ეთნიკური უმცირესობების წარმომადგენელთა ინტერესების დაცვა წინააღმდეგობაში არ უნდა მოვიდეს სამოქალაქო ინტეგრაციის პროცესებთან და კანონის წინაშე თანასწორობის მოთხოვნებთან. თუ რომელიმე ეთნიკური ჯგუფის ინტერესთა დაცვა სხვა (მათ შორის უმრავლესობის) წარმომადგენელი თემების კანონიერი უფლებების ხარჯზე მოხდა, ეს მხოლოდ გააღრმავებს გაუცხოებას სხვადასხვა ეთნიკური თემის წარმომადგენელთა შორის.

6. დასკვნები

საქართველოსათვის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფის პრობლემა ერთ-ერთ მტკივნეულ საკითხად იქცა. დამოუკიდებლობის თორმეტწლიანი 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:

1. პოლიტიკურ ისტებლიშმენტში რეფორმირების პროცესის გლობალური ხედვის არარსებობა,
2. არსებული ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის მოდელის შეუსაბამობა ახალ რეალობებთან,
3. ცენტრსა და ავტონომიურ წარმონაქმნებს, ასევე ცენტრსა და რეგიონებს (განსაკუთრებით, ეთნიკურ ანკლავებს) შორის არსებული დაძაბულობის მაღალი ხარისხი,
4. მუნიციპალურ დონეზე ადგილობრივი ინიციატივების არარსებობა და კომპეტენციების ურთიერთალღვევა,
5. ეკონომიკური სახის პრობლემები: ქონების და გადასახადების გაუმიჯნაობა და საბიუჯეტო ურთიერთობების ჩამოყვალბლბლობა მმართველობის სხვადასხვა დონეს შორის,
6. საჯარო მოხელეთა დაბალი კვალიფიკაცია და მოტივაციის უქონლობა,
7. მმართველობით პროცესებში საზოგადოების მონაწილეობის დაბალი დონე,
8. ეთნიკური უმცირესობების მიმართ გამოკვეთილი სახელმწიფოებრივი მიდგომის არარსებობა.

არსებული მდგომარეობის გამოსწორების მიზნით აუცილებელია განხორციელდეს:

1. საზოგადოებრივი კონსენსუსის საფუძველზე ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის ძირითად პრინციპებზე შეთანხმება და შესაბამისი კონცეფციისა და სტრატეგიის შემუშავება,
2. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორდონიან სისტემაზე (მსხვილი მუნიციპალიტეტები და რეგიონები) გადასვლა,
3. ფუნქციების მკვეთრი გამიჯვნა ხელისუფლების სხვადასხვა დონეს (ცენტრი, ავტონომია, რეგიონი) შორის და ყველა დონის უფლებების დაცვის მყარი გარანტიების ჩამოყალიბება,
4. კომპეტენციებისა და უფლება-მოვალეობების ნათელი განსაზღვრა ნონცენტრალიზმის პრინციპიდან გამომდინარე და ადგილობრივი ინიციატივების ხელშეწყობა მუნიციპალურ დონეზე,
5. თვითმმართველობისათვის ქონებისა და საგადასახადო შემოსავლების ნაწილის გადაცემა. დეცენტრალიზებული საბიუჯეტო და სატრანსფერტო სისტემის ფორმირება,
6. საჯარო მოხელეთა უნარების და მოტივაციების გაზრდა,
7. მმართველობით პროცესებში საზოგადოების მონაწილეობის ეფექტური სისტემის ჩამოყალიბება,
8. ეთნიკურ უმცირესობებთან მიმართებაში ერთიანი სახელმწიფო ინტეგრაციული პოლიტიკის შემუშავება და უმცირესობათა უფლებების დაცვის გარანტირებული მექანიზმების ჩამოყალიბება.

ადგილებისათვის უფლებების და შესაბამისი რესურსების გადაცემას ალტერნატივა არ გააჩნია, ვინაიდან წინააღმდეგ შემთხვევაში მოსალოდნელია ახალი პრობლემების გაჩენა როგორც საგარეო ურთიერთობებში (ხელისუფლებისა, და საერთოდ 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).

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

აღნიშნული ცვლილებები უნდა განხორციელდეს ორი უმნიშვნელოვანესი მიმართულებით:

1. უნდა შემუშავდეს რეალისტური, პრაგმატულ ინტერესებზე დაფუძნებული სისტემა, რაც მმართველობის სტრუქტურების მაქსიმალური ოპტიმიზაციის საშუალებით მოახდენს შეზღუდული რესურსების სწორ და მიზნობრივ გადანაწილებას საზოგადოებრივი მომსახურების სფეროში სახელმწიფოს მიერ მოსახლეობის წინაშე აღებული ვალდებულებების შესრულების მიზნით.
2. გათვალისწინებულ უნდა იქნას არსებული ტრადიციები და საზოგადოების მოლოდინები, რაც აუცილებელია რეფორმების განხორციელების პროცესში, ზოგადად, საზოგადოებისა და, კერძოდ, ცალკეული სოციალური ფენების თუ ინტერესთა ჯგუფების მხარდაჭერის მოსაპოვებლად.

ნონცენტრალიზმის პრინციპის რეალიზაციას შედეგად მოჰყვება ერთიანი სახელმწიფოს ფარგლებში პოლიცენტრული პოლიტიკური, ადმინისტრაციული, საფინანსო-ეკონომიკური სისტემის ჩამოყალიბება, რაც უზრუნველყოფს ჯანსაღი კონკურენტული გარემოს მუდმივ არსებობას; ეს კი სიცოცხლისუნარიანი სახელმწიფოს არსებობისა და სწრაფი განვითარების აუცილებელი საფუძველია.

* ექსპერტთა ჯგუფის ერთ-ერთ წევრს, ბ-ნ ოთარ ზოიძეს აღნიშნულ ქვეთავთან დაკავშირებით გააჩნია განსხვავებული შეხედულება. კერძოდ:

არ არის გამართლებული ტერმინის “ეთნიკური უმცირესობის” გამოყენება სომხური, აზერბაიჯანული ან ოსური ეთნიკური წარმოშობის საქართველოს მოქალაქეთა მიმართ, რადგან:

ა) “ეთნიკური უმცირესობა” სამართლებრივი ტერმინია და უმცირესობისადმი ადამიანთა გარკვეული ჯგუფის მიკუთვნება ნიშნავს კანონმდებლობით განსაზღვრული კონკრეტული სამართლებრივი შედეგების აღიარებას.

ბ) საქართველოში არ არსებობს სომხური, აზერბაიჯანული ან ოსური ეთნიკური უმცირესობები; არსებობს სომხური, აზერბაიჯანული ან ოსური დიასპორა ისევე, როგორც არსებობს სომხური დიასპორა საფრანგეთში, აშშ-ში, რუსეთის ფედერაციაში ანდაც აზერბაიჯანული დიასპორა რუსეთის ფედერაციაში, თურქული დიასპორა გერმანიაში. ძლიერი დემოკრატიული ტრადიციების მქონე ქვეყნებში ამ სახის ეთნოსებს მიკუთვნებულ პირთა ჯგუფები არ მიიჩნევიან ეროვნულ უმცირესობებად და, შესაბამისად, მათ მიმართ არ ვრცელდება ეროვნული უმცირესობების დაცვის შესახებ კონვენციები.

გ) “დიასპორას” “ეროვნულ უმცირესობად” ვერ აქცევს კომპაქტურად დასახლება. კომპაქტურად დასახლებისათვის ამგვარი სამართლებრივი შედეგების მინიჭება მაპროვოცირებელ ფაქტორად შეიძლება იქცეს. თბილისში, ბათუმში ან კახეთში არაკომპაქტურად დასახლებული სომხური, აზერბაიჯანული, ოსური, რუსული თუ უკრაინული დიასპორების უფლებები არაფრით უნდა განსხვავდებოდეს კომპაქტურად დასახლებული სომხების, აზერბაიჯანელებისა თუ ოსების უფლებებისაგან.

დ) სამცხე-ჯავახეთსა და ქვემო ქართლის კომპაქტურად დასახლებული სომხებისა თუ აზერბაიჯანელების პრობლემატიკის განხილვა უნდა მოხდეს არა “ეროვნული უმცირესობის” უფლებების დაცვის, არამედ ქართულ სახელმწიფოსთან დამოკიდებულებისა და ამ დიასპორის ქართულ სახელმწიფოში ინტეგრაციის საკითხის კონტექსტში.

ნათქვამიდან გამომდინარე, მიზანშეწონილია გამოიყენებოდეს ტერმინი: “დიასპორა” ან “არასატიტულო ეთნოსი.”