

**ადგილობრივი თვითმმართველობის ადმინისტრაციული მოწყობა
სამოქალაქო საზოგადოების ხედვა
პოლიტიკის ანაგარიში¹**

დავით ლოსაბერიძე

ადგილობრივი თვითმმართველობის ადმინისტრაციული მოწყობის პრობლემები

საქართველოში თვითმმართველობის განვითარების დღევანდელ ეტაპზე დეცენტრალიზაციის პროცესის უმთავრეს ბარიერს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის ჩამოუყალიბება განაპირობებს.

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

90-იანი წლების II ნახევრიდან ქვეყნის პოლიტიკურ წრეებში გამოიკვეთა ცალკეული მოსახრებები ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის და თვითმმართველობის საკითხებთან დაკავშირებით. უკანასკნელი ცვლილება ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ მოწყობაში 2006 წელს განხორციელდა: გაუქმდა ქვედა (სოფელი, თემი, დაბა, ქალაქი) დონე და ერთადერთ (როგორც თვითმმართველ, ისე ტერიტორიულ) ერთეულად სტალინისტურ პერიოდში შექმნილი რაიონების ფარგლებში ფორმირებული მუნიციპალიტეტი გამოცხადდა.

რეფორმების ავტორთა აზრით მოხდა რესურსების კონცენტრაცია და საზოგადოებრივი მომსახურების ეფექტურობის გაზრდა, კვალიფიციური კადრების დეფიციტის შემცირება ბიუროკრატია.

ამავე დროს მოხდა სოფლის მოსახლეობასა და თვითმმართველობას შორის ურთიერთობის დისტანცირება. მართალია მუნიციპალიტეტებში დაიწყო ტერიტორიული ორგანოების შექმნა, წარმომადგენლობითი ორგანოს, დამოუკიდებელი ბიუჯეტისა და რეალური კომპეტენციების არარსებობის პირობებში, რაც არა მარტო თვითმმართველობის პრინციპების დარღვევაა, არამედ არარეალისტურიცაა განხორციელების თვალსაზრისით.

გამსხვილების შედეგებს თვალსაჩინოდ ასახავს მუნიციპალიტეტთა მოსახლეობის ოდენობა. თუ ადრე არსებული პირველი დონის თვითმმართველობებში საშუალოდ 4.354 მცხოვრები იყო, რაიონის (დღევანდელი მუნიციპალიტეტის) მოსახლეობის საშუალო მაჩვენებელი თბილისის ჩათვლით 66.235 ადამიანს შეადგენს, თბილისის გარდა 48.380-ს. შედარებისათვის: ევროპის ქვეყნების აბსოლუტურ უმრავლესობაში (ევროსაბჭოს 47 წევრი ქვეყნიდან 40-ში), ასევე რიგი განვითარებული ქვეყნის (აშშ, იაპონია და ა.შ.) მუნიციპალიტეტებში საშუალოდ 7-დან 18 ათასამდე მცხოვრებია.

რაიონული დონე მეტად დიდია თვითმმართველობებისათვის და ამასთან არ გააჩნია გაზრდილი უფლებამოსილებების შესასრულებლად საჭირო რესურსები.

¹ წარმოდგენილი ნაშრომი მომზადებულია აშშ სახელმწიფო დეპარტამენტის დემოკრატიის კომისიის მცირე გრანტების პროგრამის მხარდაჭერით. პროექტს ახორციელებს "მშვიდობის, დემოკრატიისა და განვითარების კავკასიური ინსტიტუტი" საქართველოში ამერიკის საელჩოს მცირე გრანტების პროგრამის დახმარებით. ნაშრომში გადმოცემული მოსაზრებები, დასკვნები და რეკომენდაციები არ ასახავს აშშ სახელმწიფო დეპარტამენტის პოზიციას.

შედგება ჩნდება ადგილობრივი ხელისუფლების მეტისმეტი პოლიტიზაციის საფრთხე, რაზეც ევროპის საბჭოც მიუთითებს (დოკ. 10779).

მოქმედი სისტემა თანდათან ავლენს თავის არაეფექტურობას, რის გამოც უკვე სახელისუფლებო წრეებში გაისმის არსებული სისტემის გადასინჯვისაკენ მოწოდება. ასეთ ფონზე არ არის გამორიცხული რომ უახლოეს მომავალში (მაქსიმუმ 1 წელიწადში) დღის წესრიგში დადგეს თვითმმართველობის ხელახალი რეფორმირების საკითხი.

აღტერნატიული მოდელის ანალიზი

90-იანი წლების შუახანებიდან საქართველოში შემუშავებული ხედვები შეიძლება გაერთიანდეს 4 სხვადასხვა ვარიანტად:

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

ესა თუ ის მოდელი, რა თქმა უნდა გარკვეული სახეცვლილებებით, დღეისათვის დანერგილია ზოგ პოსტკომუნისტურ ქვეყანაში (ლიტვა, სომხეთი და სხვ.) და თითოეულს გააჩნია როგორც ძლიერი, ისე სუსტი მხარეები.

1. მუნიციპალიტეტთა რიცხვის ზრდა მათი შემდგომი დაყოფის გზით

ეს ვარიანტი გულისხმობს თვითმმართველობის დონედ დასახლებების განსაზღვრას. დღეისათვის საქართველოს იურისდიქციას დაქვემდებარებულ ტერიტორიაზე არსებობს 3600-ზე მეტი დასახლება (სოფელი, დაბა, ქალაქი). ამ მოდელის განხორციელება არ საჭიროებს რაიონული დონის გაუქმებას. რაიონი ხდება ცალსახად სახელმწიფო მმართველობის დონე.

მოდელის ძლიერი მხარეები იქნება:

- ა) თვითმმართველობის სიახლოვე მოსახლეობასთან;
- ბ) ადგილობრივი სპეციფიკის მაქსიმალური გათვალისწინების შესაძლებლობა;
- გ) სახელმწიფო მმართველობასა და თვითმმართველობას შორის უფლებამოსილებათა გამიჯვნა;
- დ) რეფორმის გატარება ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ მოწყობაში პირდაპირი ადმინისტრაციული ჩარევის გარეშე.

მოდელის სუსტი მხარეა წვრილი თვითმმართველი ერთეულების რესურსების სიმცირე, რაც გამოიწვევს თვითმმართველობის სრულ უუნარობას და სახელმწიფოსადმი დამოკიდებულებას. შესაბამისად მოხდება ცენტრალური ბიუჯეტის ხარჯვითი ნაწილის მნიშვნელოვანი ზრდა.

2. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორდონიანი სისტემა

არსებული სისტემა წარმოადგენს პირველ დონეზე თვითმმართველობის და რაიონულ დონეზე მმართველობის მოდელს და გულისხმობს გარკვეულწილად "უკან დაბრუნებას" 1997 წლის მოდელისაკენ, უფრო სწორედ ამ მოდელის უფრო დეცენტრალიზებული ვერსიისაკენ. 1997 წლის მოდელისაგან განსხვავებით ორივე (და არა მხოლოდ ქვედა) დონეზე უნდა განხორციელდეს ადგილობრივი თვითმმართველობა, სუბსიდიარობის პრინციპის თანახმად.

მოდელის დანერგვის შემთხვევაში პირველი დონის თვითმმართველი ერთეულების (სოფელი, თემი, დაბა, ქალაქი) სიმცირის გამო ამ უკანასკნელთ არ ექნებათ მნიშვნელოვანი კომპეტენცია. პირველ დონეზე ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილი შეივსება მეორე დონის თვითმმართველობისა და სახელმწიფო ბიუჯეტების ხარჯზე. უფლებამოსილებათა გამიჯვნა დონეებს შორის ფორმალურ ხასიათს მიიღებს.

ორდონიანი თვითმმართველობის შენარჩუნება შესაძლებელი იქნება მხოლოდ პირველი დონის ერთეულების გამსხვილების პირობით, საჭირო იქნება სახელმწიფოს მიერ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული რეფორმის განხორციელება, რაც დღის წესრიგში დააყენებს რაიონული დონის გაუქმების საკითხს, ვინაიდან რაიონული (მეორე) დონის თვითმმართველობის არსებობას არავითარი საფუძველი აღარ ექნება.

3. ერთდონიანი თვითმმართველობა რაიონულ დონეზე (დღეისათვის მოქმედი მოდელი)

დეცენტრალიზაციისაკენ მიმართული რეფორმების ყველაზე სწრაფი გატარება შესაძლებელი იქნება ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთდონიან სისტემაზე გადასვლით, საჭირო აღარაა ტერიტორიული ცვლილებების ჩატარება, თვითმმართველობის ფორმირება ხდება რაიონულ და დიდი ქალაქების დონეზე.

ვარიანტის ნაკლად შეიძლება ჩაითვალოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების დაცილება მოსახლეობისაგან. რაიონული დაქვემდებარების ქალაქები (მაგ. ზუგდიდი, გორი) ამჟამადაც დაჩაგრულად გრძნობენ თავს რაიონის შემადგენლობაში, სადაც სასოფლო თემთა წარმომადგენლების ინტერესები დომინირებს. ამასთან, რამდენად მიზანშეწონილია ასეთი ხელოვნური გაერთიანება, თუ მომავალში დღის წესრიგში კვლავ დადგება ქალაქებისა თუ სასოფლო თემებისათვის თვითმმართველი ერთეულების სტატუსის მინიჭების საკითხი.

4. ერთდონიანი თვითმმართველობა მუნიციპალურ დონეზე

აღნიშნული ვარიანტი ასევე ითვალისწინებს თვითმმართველობის ერთდონიან მოდელს, მაგრამ არა რაიონულ, არამედ მუნიციპალურ დონეზე. ამ შემთხვევაში რაიონული რგოლის ფუნქციები გადანაწილდება ერთის მხრივ ქვემო (ქალაქი, დაბა, თემი, სოფელი), ხოლო მეორეს მხრივ - ცენტრალური ხელისუფლების დეკონცენტრირებულ ერთეულებზე, სამხარეო დონეზე.

ასეთ პირობებში რაიონებში კონცენტრირებულ საზოგადოებრივ მომსახურებათა განხორციელება კითხვის ნიშნის ქვეშ დადგება. თუ ეს ფუნქცია რეგიონალურ სამსახურებს დაეკისროთ, დგება რეგიონული დონისათვის თვითმმართველი სტატუსის მინიჭების საკითხი.

მოდელის ძლიერ მხარეს წარმოადგენს ის გარემოება, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ქვედა (მუნიციპალური) დონე შეძლებს იმ ვალდებულებათა შესრულებას, რომელიც მას ორგანული კანონით აქვს გადაცემული ექსკლუზიური უფლებამოსილებების სახით, ვინაიდან როგორც არ უნდა განვითარდეს რეფორმის პროცესი - ადგილობრივი (პირველი) დონის უფლებების ზრდა ყველა შემთხვევაში უნდა განხორციელდეს.

დასკვნა

მოდელების განხილვას ბუნებრივად მიყვავართ შუალედური, რეგიონული მაკოორდინირებული) დონის წარმოქმნის აუცილებლობამდე. იკვეთება ორი სუბნაციონალური დონის კონტურები.

1. დონე I - ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულები: ქალაქები (დედაქალაქის გარდა), დაბები და გამსხვილებული მუნიციპალური ერთეულები (ერთი ან რამდენიმე სოფელი) - (საშუალოდ თითო ერთეულში - 10-15 ათ. მცხოვრები, სავარაუდოდ დაახ. 300-400 ერთეული);
2. დონე II - რეგიონალური თვითმმართველობის ერთეულები (შექმნილნი იმ ფუნქციების შესასრულებლად, რომლებიც თავისი ბუნებით თვითმმართველობის კომპეტენციებია, მაგრამ რომელთა შესრულებას მუნიციპალიტეტებს არ ხელეწიფებათ), ავტონომიური რესპუბლიკები და დედაქალაქი (სავარაუდოდ 13 ერთეული).

თბილისში ასევე ხორციელდება ორდონიანი თვითმმართველობა: თვითმმართველობის პირველ დონეს წარმოადგენს ტრადიციული, ტერიტორიულად და სტრუქტურულად ერთმანეთისგან ნათლად გამიჯნული სოციალურ-ტერიტორიული ერთეულები - უბნები (დაახ. 25-30 ერთეული), ხოლო მეორე დონეს - თბილისის თვითმმართველობა.