

ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობა - ქართული პოლიტიკის ტაბუ

დამოუკიდებლობის აღდგენიდან (1991) 20 წლის შემდეგ საქართველოში მთელ რიგ სფეროებში გატარდა რეფორმები. მართალია ეს რეფორმები ხშირად ურთიერთწინააღმდეგობით ხასიათდებოდნენ, მაგრამ სერიოზულ ცვლილებებს იწვევდნენ საზოგადოებრივი ცხოვრების სხვადასხვა სფეროში.

თუმცა ქვეყანაში არის სფერო, რომელსაც რეფორმა თითქმის არ შეხება. თავად საკითხის განხილვაც კი ტაბუდებულია და მასზე მსჯელობა, ისიც არასიღრმისეული, მხოლოდ ექსპერტთა და პოლიტიკურ ლიდერთა ვიწრო წრეში მიმდინარეობს. ესაა ქვეყნის სამომავლო ადმინისტრაციული და ტერიტორიული მოწყობის საკითხი.

უმთავრეს მიზეზად სახელდებოდა და სახელდება ის, რომ "ახლა ამის დრო არ არის" და "ქვეყნის წინაშე სხვა, უფრო მნიშვნელოვანი პრობლემები დგას". გარკვეულწილად ეს მოსაზრება მართალია - ეთნიკური კონფლიქტები, მძიმე სოციალური ფონი და ეკონომიკაში არსებული სიტუაცია მეტად უფრო მტკივნეულად აღიქმევა ქვეყნის მოსახლეობის მიერ, ვიდრე "ეფემერული" დეცენტრალიზაციის საკითხი. ამასთან, თავად ასეთი სახის რეფორმა გასატარებლად საკმაოდ რთულია და დროში გაწელილი.

ამავე დროს, რეალური თვითმმართველობის დამკვიდრებას ხელს უშლიდა ის გარემოება, რომ დამოუკიდებლობის პერიოდის არც ერთ ხელისუფლებას არ სურდა და არ სურს ხელიდან გაუშვას მართვის ავტორიტარული მართვის სტილისათვის დამახასიათებელი ძალაუფლების მექანიზმები - მაქსიმალურად ცენტრალიზებული სახელმწიფო სტრუქტურა.

დეცენტრალიზაციის პროცესის სფეროში უპირველეს ყოვლისა, ადმინისტრაციული მოწყობის საკითხი უნდა მოგვარდეს - უნდა გაირკვეს სად, რა დონეებზე უნდა განხორციელდეს ადგილებისათვის უფლებების გადაცემა.

თვითმმართველობა ყველგან ორ უმთავრეს მიზანს ისახავს - მოსახლეობასთან მაქსიმალურად დაახლოებული მართვის სტრუქტურების შექმნას და საზოგადოებრივი მომსახურების მაღახარისხოვან მიწოდებას.

ეს ორი პრინციპი გარკვეულწილად ურთიერთწინააღმდეგობრივია. მოსახლეობასთან დაახლოება გულისხმობს მაქსიმალურად მცირე ადმინისტრაციული ერთეულების შექმნას, ხოლო საზოგადოებრივი სერვისების მაღალხარისხოვანი მიწოდება - სათანადო, ფინანსური თუ ადამიანური რესურსების მქონე მსხვილი ერთეულების ჩამოყალიბებას.

"ოქროს შუალედს" ყველა ქვეყანა დამოუკიდებლად ეძებს. ყველა შემთხვევაში გამოსადეგი, ერთიანი მოდელი არ არსებობს. თითოეული სახელმწიფო თვითონ განსაზღვრავს თავისთვის ოპტიმალურ სისტემას, თუმცა, გარკვეული კანონზომიერების გამოყოფა შესაძლებელია.

[ტერიტორიული მოწყობის უმთავრეს საკითხს წარმოადგენს მმართველობისა თუ თვითმმართველობის დონეების რაოდენობის განსაზღვრა. მიუხედავად იმისა, როგორია ქვეყნის მოწყობა, ფედერალური თუ უნიტარული, ისინი პირობითად რამდენიმე ჯგუფში ერთიანდებიან ქვეყნების ტერიტორიის სიდიდისა და მოსახლეობის რაოდენობიდან გამომდინარე:

1. ევროპის დიდ ქვეყნებსა და აშშ-ში მმართველობის სამი დონე არსებობს (შტატი/მხარე, საგრაფო/რაიონი და მუნიციპალიტეტი). ეს გამოწვეულია მართვის მაღალი ეფექტიანობის მიღწევის სურვილით.
2. ევროპის პატარა ქვეყნები (3-15 მლნ. მცხოვრები) ორი დონით კმაყოფილდებიან (მხარე/რაიონი და მუნიციპალიტეტი), რადგან მესამე დონის შექმნა მათთვის მხოლოდ უფრო დიდ ხარჯებთანაა დაკავშირებული, ხოლო მათი ეფექტიანობა ძალზე დაბალია.
3. მცირე (მათ შორის, ე.წ. ჯუჯა სახელმწიფოები) ქვეყნებში ადგილობრივი თვითმმართველობის მხოლოდ ერთი (მუნიციპალური) დონე არსებობს.]

დიდი მრავალფეროვნების მიუხედავად, გარკვეული კანონზომიერებაა დაცული სუბნაციონალური ერთეულების სიდიდის მხრივაც (იგულისხმება როგორც მოსახლეობის რაოდენობა, ისე ტერიტორია):

1. რეგიონალური დონე, რომელიც დიდ ქვეყნებში არსებობს, ყველაზე მსხვილ წარმონაქმნს ქმნის. მათი მოსახლეობა მერყეობს 1-დან (დიდი ბრიტანეთი, საბერძნეთი, ჩეხეთი) 5-6 მლნ. (აშშ-ის შტატები, გერმანიის ლანდები) მცხოვრებამდე. საშუალოდ აქ 2-3 მლნ მცხოვრებია (საფრანგეთი, იტალია, კანადა, ესპანეთი, პოლონეთი).

2. ე.წ. შუალედური დონის (საგრაფო, მხარე, რაიონი) მოსახლეობა 100 ათასიდან (აშშ, პოლონეთი, ესტონეთი) 1 მლნ-მდე (ესპანეთი, ნიდერლანდები) მცხოვრებია. საშუალოდ აქ ორი ჯგუფის გამოყოფაა შესაძლებელი: 200-400 ათასი (გერმანია, დიდი ბრიტანეთი, შვედეთი, დანია, ლიტვა, საბერძნეთი, შვეიცარია, ირლანდია, ფინეთი) და 500-600 ათასი (საფრანგეთი, იტალია, უნგრეთი, რუმინეთი) მცხოვრები. შედარებისათვის, საქართველოს მხარეებში (იმერეთი, სამეგრელო, კახეთი და ა.შ.) მოსახლეობის საშუალო რიცხვი 350 ათას მცხოვრებს შეადგენს.

3. ქვედა, მუნიციპალური დონე ასევე დიდი ვარიაციით ხასიათდება. მოსახლეობის რაოდენობის სტანდარტი სხვადასხვა ქვეყნებისათვის სხვადასხვაგვარია და მერყეობს

- 2 ათასიდან (საფრანგეთი, ისლანდია, ჩეხეთი, სლოვაკეთი)
- 35 ათასი ან მეტი (დიდი ბრიტანეთი, ლიტვა, სერბეთი, ნიდერლანდები) მცხოვრების ფარგლებში.

საერთოდ კი, საშუალოდ, მუნიციპალიტეტების მცხოვრებთა რაოდენობა 5-20 ათასია (ესპანეთი, გერმანია, აშშ, იტალია, პოლონეთი, სკანდინავიისა და ბალტიის თითქმის ყველა ქვეყანა, ბალკანეთის ქვეყნების უმრავლესობა, რუსეთი და სხვ.).

ევროპის თითქმის ყველა სახელმწიფოში (7 გამონაკლისის გარდა) თვითმმართველობის I (მუნიციპალურ, ქვედა) დონეზე მოსახლეობის რაოდენობა მერყეობს 3 ათასიდან 40 ათასის ფარგლებში.

საშუალოევროპული მონაცემი კი 6-7 ათას მცხოვრებს შეადგენს.

დედაქალაქების (და დიდი ქალაქების) მართვის დეცენტრალიზების საკვანძო საკითხს წარმოადგენს მათი მმართველობის პირველადი ერთეულების ოპტიმალური რაოდენობის დადგენა, რაც მრავალ ფაქტორზეა დამოკიდებული:

- ევროპის მცირე ქვეყნების დედაქალაქთა უმეტესობაში ადმინისტრაციული ერთეულის მოსახლეობა მერყეობს 30-დან 60 ათას მცხოვრებამდე (ბრატისლავა, ოსლო, ვენა, ვილინიუსი, სტოკჰოლმი, ამსტერდამი, ბრიუსელი, სოფია, ტალინი, ზაგრები, სკოპიე და ა.შ.).
- ევროპის დიდი ქვეყნების დედაქალაქებში, რომლებიც თავისთავად წარმოადგენენ მეგაპოლისებს, ტერიტორიულ ერთეულებში მცხოვრებთა რიცხვი ვარიებს 90-დან 140 ათასამდე (ლონდონი, ვარშავა, პარიზი, მადრიდი, რომი).

ახალი დემოკრატიის ქვეყნებში აღნიშნული საკითხი ჯერ კიდევ არ არის მოგვარებული. ტოტალიტარული მემკვიდრეობის ერთ-ერთ გამოვლენად უნდა ჩაითვალოს ამ ქვეყანათა არაადეკვატური ტერიტორიული მოწყობა. ადმინისტრაციული ერთეულები ხშირად იქმნებოდა არა ისტორიული მემკვიდრეობის გათვალისწინებით, არამედ კონიუქტურული მოსაზრებებიდან გამომდინარე, და მართვის ავტორიტარული სისტემის გაძლიერებას და ძალაუფლების მაქსიმალურ კონცენტრაციას ისახავდა მიზნად.

ამის ნათელი დადასტურებაა პოსტსაბჭოთა ქვეყნებში რაიონული დონის შემოღება. თავის დროზე, მმართველობის ეს დონე ჩამოყალიბდა, როგორც ე.წ. სამეურნეო-ეკონომიკური რგოლი და ამა თუ იმ ტერიტორიაზე მმართველი (და ერთადერთი) პოლიტიკური პარტიის წევრთა რაოდენობაზე იყო დამყარებული. სოციალისტური ეკონომიკის საბაზრო ეკონომიკად ტრანსფორმაციის პროცესმა და მრავალპარტიული მართვის მოდელზე გადასვლამ რაიონულ დონეს გამოაცალა როგორც პოლიტიკური, ისე ეკონომიკური არსებობის საფუძველი და დღეისათვის იგი ცენტრალური ხელისუფლების მიერ რეგონებზე, ხშირად უკანონო, ზეწოლის ინსტრუმენტს წარმოადგენს (ცენტრალური ხელისუფლების ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენება საარჩევნო პერიოდში; ფინანსური რესურსების ცენტრალიზებული, არაადეკვატური გადანაწილება, და, აქედან გამომდინარე, კორუფციული მექანიზმების გაძლიერება და ა.შ.).

ასეთ ფონზე საქართველოში განხორციელებული ქმედებები თვალსაჩინოდ ასახავს ხელისუფლების მისწრაფებას, სრული კონტროლი შეინარჩუნონ ადგილებზე და არ დაუშვან ალტერნატიული აზრი თუნდაც სულ მცირე ტერიტორიაზეც კი.

2005-2006 წლებში განხორციელდა თვითმმართველობის ქვედა დონის (სოფელი, თემი, დაბა, ქალაქი) სრული ლიკვიდაცია და ერთადერთ სუბნაციონალურ დონედ ყოფილი რაიონები გამოცხადდა. ამ გამსხვილების შედეგებს თვალსაჩინოდ ასახავს მუნიციპალიტეტთა მოსახლეობის ოდენობა. თუ ადრე არსებული პირველი დონის თვითმმართველობებში საშუალოდ 4.354 მცხოვრები იყო, რაიონის (დღევანდელი მუნიციპალიტეტის) მოსახლეობის საშუალო მაჩვენებელი 66.235 ადამიანს შეადგენს. ამრიგად, საქართველომ ერთი უკიდურესობიდან (მეტად მცირე 1000-

ზე მეტი თვითმმართველობა) მეორეში (64 მუნიციპალიტეტი) გადაინაცვლა ისე, რომ არავითარი დასაბუთება ამ ცვლილებას არ ჰქონია.

ამავე დროს, პირად საუბრებში, ხელისუფლების წარმომადგენლები აღნიშნავენ, რომ მთავარ მიზანს რეგიონებზე მმართველი პოლიტიკური ძალის მიერ აბსოლუტური კონტროლის შენარჩუნება წარმოადგენდა. ეს განსაკუთრებით ნათლად ისედაც ვლინდება, განსაკუთრებით წინასაარჩევნო პერიოდებში, როცა ადგილობრივი ხელისუფლების მთავარ ამოცანას მმართველი პარტიისათვის ხმების მაქსიმალური რაოდენობის მოპოვება წარმოადგენს.

რაც შეეხება მოსახლეობისათვის საზოგადოებრივი სიკეთების მიწოდების ხარისხის გაუმჯობესებას, ეს ცალკე თემაა და ამაზე პასუხი მთავარმა ბენეფიციარმა - რეგიონების მოსახლეობამ უნდა გასცეს.