

საქართველოს საპატრიარქოს წმიდა ანდრია
პირველწოდებულის სახელობის ქართული უნივერსიტეტი

დავით ჭიჭინაძე

საქართველოს რეგიონული პოლიტიკა

თბილისი
2015

**დავით ჭიჭინაძე: „საქართველოს რეგიონული პოლიტიკა“
გამომცემლობა „ივერიონი“, თბ., 2015, გვ. 186.**

ნაშრომში განხილულია საქართველოში რეგიონალიზაციის პოლიტიკის პრობლემები. შესწავლილია ის მიზეზები, თუ რა აფერხებს დარგობრივი მართვიდან რეგიონულ მართვაზე გადასვლას. ნაჩვენებია ის ფართო არჩევანი რეგიონალიზაციის განსახორციელებლად, რასაც ევროპული გამოცდილება იძლევა, როდესაც რეგიონული განვითარება შეიძლება სახელმწიფო მონაცემების ფორმებთან (უნიტარული, ფედერაციული) ნეიტრალურად.

ავტორი მხარს უჭერს განვითარების რეგიონების (თვითმმართველი რეგიონების საპირისპიროდ) შექმნის იდეას. ასახულებს, რომ ამ გაგებით ევროპული რეგიონალიზაციის დამკვიდრება და განხორციელება ქვეყანას საშუალებას მისცემს გამოავლინოს და გამოიყენოს ეკონომიკური ზრდისა და განვითარების დღემდე აუთვისებელი შესაძლებლობები.

ნაჩვენებია რეალური თვითმმართველობის დამკვიდრების აუცილებლობა რეგიონალიზაციის წარმატებისთვის. საკითხები გადმოცემულია ისტორიული და ლოგიკური მიდგომების მონაცვლეობით. ნაჩვენებია ახალი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ ისტორია, რომელმაც გავლენა მოახდინა მის შინაარსზე და ნაჩვენებია ამ კანონის მოქმედების პირველი შედეგები. ავტორი მხარს უჭერს ორდონიანი თვითმმართველობის განვითარებას, მაგრამ არა თვითმმართველი რეგიონის, არამედ თვითმმართველი სოფლისა და თემის მიმართულებით.

ნიგნი განკუთვნილია საქართველოში რეგიონალიზაციის საკითხებით დაინტერესებული პროფესიული, სამეცნიერო, აკადემიური, სახელმწიფო, საზოგადოებრივი და პოლიტიკური, აგრეთვე, სტუდენტებისა და მკითხველთა ფართო წრეებისათვის.

რედაქტორი:	მიხეილ ჯიბუტი
რეცენზენტები:	ეთერ ხარაიშვილი ვლადიმერ ლლონტი გულნაზ ერქომაიშვილი

ISBN - 978-9941-0-7970-2

შესავალი ————— 5

თავი 1. რეგიონული პოლიტიკის თეორიული

საფუძველი. რეგიონალიზმის არსი და მისი აუცილებლობა

1.1 ქართული ეკონომიკური და საზოგადოებრივ-პოლიტიკური
აზრი რეგიონალიზმის შესახებ ————— 8

1.2 შედარებითი რეგიონალიზმი
დასავლეთის ლიტერატურაში ————— 27

თავი 2. რეგიონალიზაციის აუცილებელი

ეტაპი - რეალური თვითმმართველობა

2.1. მმართველობის დეკონცენტრაცია და დეცენტრალიზაციის
პროცესი საქართველოში (1990-2012 წწ.) ————— 48

2.1.1. ადგილობრივი მმართველობა (1990-1998 წწ.) ————— 48

2.1.2. ადგილობრივი ხელისუფლების სიმბიოზი (1998-2003 წწ.) — 49

2.2. რეალური ადგილობრივი თვითმმართველობის
დამკვიდრება (2003 -2012 წწ.) ————— 52

2.2.1. თვითმმართველობის რეფორმირებაში
„გარღვევის“ პერიოდი (2004-2008 წწ.) ————— 53

2.2.2. თვითმმართველობისა და რეგიონული პოლიტიკა
რუსეთ-საქართველოს ომის წინ და შემდგომ (2008-2012 წწ.).
რეგიონული პოლიტიკის გააქტიურება ————— 58

თავი 3. რეგიონული განვითარების სტრატეგიის

შემუშავების ეტაპები

3.1. მდგომარეობა 2012 წლამდე ————— 62

3.2. ორდონიანი თვითმმართველობის პრობლემა ————— 64

3.3. ახალი რეფორმა-ძველი პრობლემებით ————— 73

3.3.1. თვითმმართველობის განვითარების
2013-2014 წლების სტრატეგია ————— 73

3.3.2. ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი ————— 77

3.4. საქართველოსა და ევროკავშირის ქვეყნების ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთარი უფლებამოსილებები: შედარებითი ანალიზი	78
3.5. ტერიტორიული ოპტიმიზაციის საკადრო უზრუნველყოფა	109

თავი 4. რეგიონული პოლიტიკის ბანსორციულების ბარიერები

4.1. „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ ფუნქციონირების პირველი შედეგები	116
4.2 საქართველო-ევროპის ასოცირება და საქართველოს რეგიონალიზაციის პერსპექტივები	118
4.3. თვითმმართველობისა და რეგიონული განვითარების სახელმწიფო გარანტიები	122
4.4. რეგიონული განვითარების დაფინანსების სტრატეგიის პრინციპები	126
4.5. საქართველოში რეგიონული განვითარების პოლიტიკის წარმატების დასაწყისის ორი პირობა	131
4.5.1. პირველი პირობა. თვითმმართველობისა და რეგიონული განვითარების პოლიტიკის ერთმანეთისაგან ნორმატიულად გამიჯვნა	131
4.5.2. მეორე პირობა. უარი ითქვას ე.წ. არაფორმალური „მხარეების“, „გუბერნიების“ პრაქტიკისაგან	133
დასკვნა	140
გამოყენებული წყაროებისა და ლიტერატურის სია	143
დანართიები	151
ანოტაცია (ინგლისურ ენაზე)	185

შესავალი

საქართველოს სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდგომ ტრანსფორმაციის პერიოდში - ცენტრალიზებული-გეგმური მეურნეობიდან საბაზრო ეკონომიკაზე და მმართველობის ცენტრალიზებული სისტემიდან მმართველობის დემოკრატიულ სისტემაზე გადასვლის პროცესში მოუწია/უნევს მრავალი სისტემური ცვლილების განხორციელება რეფორმების გზით. ეს პროცესი თითქმის მეოთხედი საუკუნეა გრძელდება სხვადასხვა წარმატებით. ერთ-ერთი ყველაზე რთული მიმართულება გარდაქმნების პროცესში აღმოჩნდა ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის საკითხი. ამ მიმართულებით წინსვლა შეაფერხა (შეიძლება ითქვას: დააკონსერვა) საქართველოში ცენტრალური ხელისუფლებისაგან უკონტროლო ტერიტორიებზე სეპარატისტული ძალების მიერ ჯერ თვითგამოცხადებული სახელმწიფოების, ხოლო რუსეთ-საქართველოს 2008 წლის აგვისტოს ომის შემდეგ, რუსეთის მიერ ამ ტერიტორიების სახელმწიფოებად აღიარებამ. საქართველოს მოქმედმა კონსტიტუციამ (1995 წლის 24 აგვისტო) განსაზღვრა, რომ „საქართველოს ტერიტორიული სახელმწიფოებრივი მოწყობა განისაზღვრება კონსტიტუციური კანონით უფლებამოსილებათა გამიჯვნის პრინციპის საფუძველზე ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე საქართველოს იურისდიქციის სრულად აღდგენის შემდეგ“ (მუხლი 2, პუნქტი 3). 2008 წლის რუსეთ-საქართველოს ომის შემდგომ საქართველოს იურისდიქციის გარეთ მყოფი ტერიტორიების სიდიდე კიდევ უფრო გაიზარდა რუსეთის მიერ დამატებით დაპყრობილი ტერიტორიებით, ახალგორის მუნიციპალიტეტისა და კოდორის ხეობაში მდებარე აჟარის მუნიციპალიტეტის სახით.

ზემოაღწერილმა მოვლენებმა საქართველოს კონსტიტუციის აღნიშნული ჩანაწერი კი არ შეამსუბუქა, არამედ უფრო დაამძიმა. თუმცა საქართველოს სახელმწიფოს მიერ კონტრო-

ლირებად ტერიტორიაზე შეუძლებელია სახელმწიფოებრიობის განხორციელება ტერიტორიული მონყობის გარეშე. დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდეგ განხორციელდა სახელმწიფოებრივი მართვის დეცენტრალიზაციისა და დეკონცენტრაციის მიმართულებით ცვლილებები. მათ სხვადასხვა ეტაპზე ჰქონდათ ხშირად ურთიერთგამომრიცხავი მიმართულებები. თუმცა, 2004 წელს საქართველოს „ევროპის თვითმმართველობის ქარტიასთან“ მიერთების შემდეგ მმართველობის დეცენტრალიზაციის პროცესი ერთგვარ ჩარჩოში მოექცა. მართალია ეს არ უშლის ხელს პროცესის დროში განელვას, მაგრამ არც პროცესის უკუსვლით განვითარების შესაძლებლობას იძლევა.

ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხების მიერ გააქტიურებულია დეკონცენტრაციისა და დეცენტრალიზაციის თემატიკა საერთოდ. მათ შორისაა რეგიონული განვითარების საკითხები. აღიარებულია დარგობრივი მართვიდან რეგიონულ მართვაზე გადასვლის აუცილებლობა, თუმცა საქმით ეს არ ხორციელდება. მიზეზი მრავალია. მათ შორისაა საკითხის თეორიულად დაუმუშავებლობა, „რეგიონის“ და „რეგიონალიზაციის“ სხვადასხვა გაგება. რეგიონალიზაციის ქვეშ სეპარატიზმისათვის საფუძვლის შექმნის საფრთხე - ესაა მთავარი განწყობა. ასეთ განწყობას ქმნის ის პოლიტიკური მიმართულება, რომელსაც აკვიატებული აქვს საქართველოს ფედერალიზაციის იდეა და ამ იდეის განხორციელებას ცდილობს რეგიონალიზაციის გზით. რეგიონალიზაციის დამკვიდრების მცდელობა უზრუნველყოფს მათთვის ევროპაში რეგიონალიზაციის ძალების მხარდაჭერას, რაც არგუმენტი ხდება შიდა მოხმარებისათვის - ოპონენტების წინააღმდეგ პოლიტიკურ კამათში. ამ სიტუაციაში რეალური, ევროპული გაგებით რეგიონალიზაციის დამკვიდრება და განხორციელება ქვეყანას საშუალებას მისცემს გამოავლინოს და გამოიყენოს ეკონომიკური ზრდისა და განვითარების დღემდე გამოუყენებელი

შესაძლებლობები. ნათქვამიდან გამომდინარე ცხადია რეგიონალიზაციის პრობლემატიკასთან დაკავშირებული კვლევის თეორიული და აქტუალობა, რამაც განსაზღვრა საკვლევი თემის არჩევა.

ნაშრომის მთავარი მიზანია საქართველოში რეგიონალიზაციის სწორად, მისი რეალური შინაარსით განხორციელების შესაძლებლობების დადგენა, რომ ის გახდეს ერთი მხრივ, ქვეყნის სახელმწიფოებრივი და ეკონომიკური განვითარებისა და გაძლიერების და მეორე მხრივ, ცხოვრების დონისა და ხარისხის ამაღლების საშუალება.

თავი 1. რეგიონული პოლიტიკის თეორიული საფუძველი. რეგიონალიზმის არსი და მისი აუცილებლობა

1.1 ქართული ეკონომიკური და საზოგადოებრივ-პოლიტიკური აზრი რეგიონალიზმის შესახებ

რეგიონალიზმი გეოგრაფიული მდებარეობის და სოციალური ერთგვაროვნების პრინციპზეა აგებული, რომელიც ამ ტერიტორიის ავტონომიურობასა და უსაფრთხოებას უკავშირდება. იგი ეკონომიკური, პოლიტიკური და სხვა პრობლემების განხილვას და გადაჭრის მიზნებს ემსახურება, სადაც გათვალისწინებული იქნება ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესები.

ქართულ ეკონომიკურ ლიტერატურაში რეგიონალური მოწყობა და მისი ეკონომიკური მნიშვნელობა სხვადასხვა სიბრტყეზე არის განხილული. ამასთან, ქართველი მეცნიერები მას სხვადასხვა ფაქტორებს აკავშირებენ, თუმცა კომპლექსური კვლევა ამ საკითხს გარშემო არ არსებობს. თემა ფაქტობრივად ფრაგმენტირებულია ეკონომიკური, სამართლებრივი და ეროვნულ-ეთნიკური ასპექტების მიხედვით.

ჯერ კიდევ მეოცე საუკუნის 90-იან წლებში ქართველ მეცნიერები ამტკიცებდნენ, რომ რეგიონულ ასპექტში სუვერენიტეტი ასახავს ტერიტორიის დამოუკიდებლობას ისე, რომ მის სახელმწიფოსაგან გამოყოფას არ გულისხმობს. პროფ. თ. ბერიძე მას მმართველობით ეგოიზმს უწოდებს, თუმცა აღიარებს იმასაც, რომ რეგიონები ცენტრიდანაც უნდა იმართებოდეს და საჭიროებს კოორდინაციას.¹

ქართველი მკვლევარები - ნინო კილურაძე და გიორგი სანი-

1 Т.А. Беридзе. Экономические Основы Суверенитета: Новые Аспекты Взаимодействия Экономики и Политики. Тбилиси. Мецниереба. 1995. გვ. 165-167.

კიძე აღნიშნავენ, რომ რეგიონალიზმის სასურველი განვითარებისათვის არ არის საკმარისი მარტოდენ გეოგრაფიულ სიახლოვე და ეკონომიკური ურთიერთდამოკიდებულება. სხვა ფაქტორებიც ასევე მნიშვნელოვანია რეგიონული პრობლემების გადაწყვეტის პროცესების განვითარების პოტენციური საფუძვლების შექმნისათვის. ეს არის ისტორიული გამოცდილება, ძალაუფლებისა და კეთილდღეობის გადანაწილება ჯგუფების შიგნითა და გარეთ, კულტურული, სოციალური და ეთნიკური ტრადიციები, იდეოლოგიური თუ პოლიტიკური არჩევანი - ყოველივე ზემოთქმულს შესაძლოა განსაკუთრებული მნიშვნელობა გააჩნდეს იმის გასაგებად თუ რატომ და როგორ სურთ მიიღონ აქტორებს გადაწყვეტილებანი რეგიონულ დონეზე... მთავრობები და სახელმწიფოები შეიძლება იყვნენ უმთავრესი აქტორები ზოგიერთ რეგიონულ დაჯგუფებაში, სხვებში კი უფრო მნიშვნელოვან აქტორებს შეიძლება წარმოადგენდნენ კორპორატიული და ეკონომიკური ინტერესები. ზოგიერთი რეგიონული დაჯგუფების მიზანი შეიძლება იყოს უპირველესად ინტარეგიონული ვაჭრობისა და ინვესტირებისაგან მაქსიმალური ეკონომიკური მოგების მიღება, სხვების დანიშნულებას კი შეადგენდეს თავდაცვასა და უსაფრთხოებაზე ზრუნვა, ანდა სოციალური და კულტურული ტრადიციების დაცვა.¹

მათი განსაზღვრებით, რეგიონალიზმს აქვს მრავალმხრივი ინტერპრეტაცია და იგი მრავალგანზომილებიანი ცნებაა, რომელიც სხვა ფაქტორებთან ერთად მოიცავს რეგიონალურ ცნობიერებას და იდენტურობას, როდესაც ისტორიული, კულტურული და სოციალური ტრადიციების თანმთხვევა თვალსაჩინოს ხდის გარკვეული საზოგადოებისადმი კუთვნილების გრძნობას.²

1 სანიკიძე, გიორგი, კილურაძე, ნინო. თანამედროვე საერთაშორისო ურთიერთობები: მსოფლიო პოლიტიკის გლობალიზაცია: [სახელმძღვ. სოციალ. მეცნ. მაგისტრანტებისათვის / რედ.: ლია კაჭარავა]; ფონდი ლია საზოგადოება - საქართველო - თბ.: მერიდიანი, 2001. გვ. 161-162 <http://goo.gl/Rinm9X>

2 იქვე.

რეგიონალიზმი ხასიათდება როგორც პოლიტიკა, რომელიც უპირველეს ყოვლისა ეკონომიკური აქტივობიდან გამომდინარეობს და ბიზნესის ინტერესები ხელს უწყობენ ეკონომიკურ ინტეგრაციას, თუმცა იგი ქართველი მკვლევარების მიერ აღქმულია „ლოკალური“ იდენტურობისა და ფასეულობების დაცვისა და გამდიდრების მექანიზმად, როდესაც საქმე ეხება მცირე ქვეყნების როლსა და ადგილს ერთიან ინტეგრაციულ ფორმირებებში. მაგრამ როდესაც იგი დადის თვითმმართველი ქალაქებისა და ტერიტორიების მცირე ერთეულებამდე, მაშინ მან შესაძლებელია სანინაალმდეგო მოვლენა - ეკონომიკური, კულტურული, სულიერი და სოციალური თვითმყოფადობის დაქსაქსულობა წარმოშვას. ეს წინააღმდეგობრივი მოვლენებია და რეგიონალიზმის მასშტაბი და ზომა განისაზღვრება იმით, თუ რა საფრთხე ან სარგებელი შეიძლება მოიტანოს დეცენტრალიზაციამ.

ინვევს თუ არა დეცენტრალიზაცია არასტაბილურობას თუ იგი არის მოქნილი პოლიტიკის გატარების პირობა და ლოკალური იდენტობის საფუძველი, განსაზღვრულია იმის მიხედვით თუ გეოგრაფიულად რა მასშტაბებთან გვაქვს საქმე. ჩინეთის ზოგიერთი რეგიონალური დანაყოფი ევროკავშირის ქვეყნებზე უფრო დიდია, ხოლო საქართველოს რეგიონებად დაყოფა კი ევროკავშირის მცირე ქალაქების სიდიდეზე უფრო ნაკლები და ამასთან, ფინანსურად და წარმოებული პროდუქციის მოცულობით კი ერთი საშუალო საწარმოს ტოლფასია. ამდენად რეგიონალიზმის საქართველოში უფრო მეტად იდენტურობასთან არის დაკავშირებული, თუმცა ზოგიერთი მკვლევარი მასში ეკონომიკურ სარგებელს ეძებს.

პოლიტიკურად რეგიონალურ სახელმწიფოებში რეგიონებს გააჩნიათ: საკუთარი აღმასრულებელი და საკანონმდებლო ხელისუფლება, ხოლო სასამართლო ხელისუფლება საერთოა რეგიონებისთვისაც და მთლიანი სახელმწიფოსთვისაც. საქართველოში რეგიონად შეიძლება მოვიხზოთ აჭარის და აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკები, რომელთაც სა-

კუთარი აღმასრულებელი ხელისუფლებაც აქვს და საკანონმდებლოც. მათ აქვთ ცენტრალური ხელისუფლებიდან გადაცემული განსაზღვრული უფლებამოსილებები. რეგიონი სამართლებრივად გულისხმობს ადმინისტრაციული ერთეულის, თვითმმართველობის შექმნას. თუ ეს განხილული იქნება გარკვეულ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ საზღვრებში, მაშინ ის შესაძლებელია აღქმული იქნეს როგორც საქართველოს კუთხეების სამხარეო ადმინისტრაციებად დაყოფა. ეს მიუღებელია საქართველოსთვის გამომდინარე მისი ისტორიული და კულტურული ერთიანობიდან, რამდენადაც რეგიონალიზმმა შესაძლებელია გამოიწვიოს ერთიანი ეროვნული ცნობიერების და თვითშეგნების ინფლაცია და კუთხური ეთნო-იდენტიფიკაცია.

როგორც ერთ-ერთ კონფერენციაზე აღინიშნა, ქართულ ლიტერატურაში ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებების გაზრდის სურვილი სეპარატიზმად არის მიჩნეული, თუმცა მისი მომხრეები იმასაც ადასტურებენ, რომ ადგილობრივი საზოგადოებაც მზადაა იმისათვის, რომ მართონ რეგიონები. აღნიშნავენ, რომ რეგიონი თავად უნდა წყვეტდეს საკუთარ პრობლემას და აწესებდეს პრიორიტეტებს, მოსახლეობა უნდა იყოს ჩართული გადანყვეტილებების მიღების პროცესში და თავად მათ მიერ დასახული პრიორიტეტების მიხედვით ახორციელებდეს ყველა საქმიანობას. იმასაც აღიარებენ, რომ „სანამ ჩვენს ქვეყანაში არ იარსებებს ძლიერი თვითმმართველობა, ჩვენ ვერ ვიტყვით, რომ ვართ დემოკრატიული და ევროპულ ღირებულებებზე ორიენტირებული სახელმწიფო, ძლიერი ეკონომიკის მქონე ქვეყანა არ არსებობს ძლიერი თვითმმართველობის გარეშე“.¹

ევროპული ქარტიიდან გამომდინარე ამტკიცებენ, რომ საქართველოში რეგიონალიზმის იდეის გააქტიურება და თვით-

1 რეგიონალური დებატები. ცენტრიდან თუ ცენტრისკენ: რეგიონალიზმი და ადგილობრივი თვითმმართველობა. პაინრიპ ბიოლის ფონდი. სამხრეთ კავკასია ბათუმი, 15 თებერვალი, 2013 <http://www.ge.boell.org/web/101-1481.html>

მმართველობის სისტემის დამკვიდრებისკენ სწრაფვა ის სტრატეგიული მიზანია, რაც თვისობრივად გვაახლოებს დემოკრატიულ მსოფლიოსთან და შესაძლებელს ხდის გაიზარდოს სახელმწიფოს მართვის ეფექტიანობის ხარისხი. ეს არის ფუნდამენტური რეფორმის დასაწყისი, რომელიც არსებითად განსაზღვრავს სახელმწიფო მოწყობის სტრატეგიულ მოდელს და ქვეყნის დემოკრატიული განვითარების პერსპექტივებს.

რეგიონალიზმი ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების გადაწყვეტას მოითხოვს ადგილზე არჩეული ხელისუფლების ორგანოების მიერ, მათთვის კანონით მინიჭებულ უფლებათა ფარგლებში, ცენტრისგან დამოუკიდებლად და მისი კონტროლის ქვეშ. პრაქტიკამ ცხადყო რომ ქვეყანა, სადაც მეტი დეცენტრალიზაციაა, უფრო სწრაფად ვითარდება. ცენტრალურ ხელისუფლებას თავისი კომპეტენციის ფარგლებში შეუძლია ჩაერიოს ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოთა კამათში და გადაწყვიტოს საკითხები, ასევე, ადმინისტრაციული სასამართლოს გამოყენებით შეუძლია გააუქმოს ან შეაჩეროს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები თუ ეს ეწინააღმდეგება ქვეყნის სუვერენიტეტს და მის მთლიანობას.¹

რეგიონალიზმი საქართველოში შინაგანად მისი ბუნებიდან არ გამომდინარეობს და ეროვნული პოლიტიკურ ნებაც გარედან, ევროპული ღირებულების დამკვიდრების ნებით არის განპირობებული. მისი გაიგივება ხდება მმართველობის ეფექტიანობასთან და დემოკრაციასთან.

მაგრამ არის თუ არა ამისთვის საკმარისი პოტენციალი თვითმმართველ ერთეულებში, პროფესიული ბაზა და საკადრო რესურსი? იგი ეხება ეკონომიკური განვითარების ტერიტორიულ ორგანიზაციას, საწარმოო ძალების ოპტიმალური განლაგებას, ეკონომიკის რეგიონულ სტრუქტურირებას, ად-

¹ რეგიონალური დებატები. ცენტრიდან თუ ცენტრისკენ: რეგიონალიზმი და ადგილობრივი თვითმმართველობა. პაინრიპ ბიოლის ფონდი. სამხრეთ კავკასია ბათუმი, 15 თებერვალი, 2013 <http://www.ge.boell.org/web/101-1481.html>

მინისტრაციული რაიონების ეკონომიკური და სოციალური განვითარების პროგრამების შემუშავებას, სამეურნეო პრიორიტეტების განსაზღვრას და სხვა.

ქართულ ლიტერატურაში რეგიონალიზმის მხარდამჭერები აღიარებენ, რომ რეგიონალიზმი აყალიბებს სახელმწიფოს სხეულს, მის ფორმას. ხოლო თვითმმართველობა ამ სხეულს ანიჭებს სიცოცხლეს, რაც ეფექტიანი მმართველობის შინაარსში გამოიხატება. ის მთელ სახელმწიფოზე აისახება. დემოკრატიული მსოფლიოს უმთავრესი მოთხოვნა და მოლოდინი ჩვენი ქვეყნის და ახალი ხელისუფლების მიმართ, სწორედ ეფექტიანი მმართველობაა.¹

ნუკრი მიხანაშვილი აღნიშნავს, რომ „რეგიონული მოდელირება სახელმწიფოს მოწყობის და მშენებლობის ერთ-ერთი საფუძველია, ისევე, როგორც ქვეყნის პოლიტიკური და ეკონომიკური მოწყობის მოდელი. ქვეყნის რეგიონული მოდელირება თვითგანვითარებადი ფენომენია. ...განვითარებული დემოკრატიისა და თავისუფალი ეკონომიკის ქვეყნებში თავისთავად წარმოიშობა როგორც პოლიტიკური, ისე ეკონომიკური დეცენტრალიზაციის საჭიროება, რაც ეფექტიანს და ბუნებრივთან მიახლოებულს ხდის ზოგადად მმართველობას და შესაბამისად, იძლევა განვითარების შესაძლებლობას. წინააღმდეგ შემთხვევაში, როგორც პოლიტიკური, ისე ეკონომიკური მმართველობის სისტემა იქნება არაბუნებრივი, არადემოკრატიული და არაეფექტური. ...ვდგამთ პირველ ნაბიჯებს პრინციპების დონეზე და ვხელმძღვანელობთ „ევროპული ქარტიის თვითმმართველობის შესახებ“ მოთხოვნებით, რომელიც განსაზღვრავს ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპულ კონცეფციას და თვითმმართველობის უმთავრეს პრინციპებს. როგორია რეალობა? - ავტორი აღნიშნავს, რომ თუნდაც „უმთავრეს ევროპულ პრინციპებზე“ დაყრდნობით, შიდა ეროვ-

1 ნუკრი მიხანაშვილი, რეგიონალიზმი და თვითმმართველობა. <http://www.open.ge/index.php?m=12&y=2013&art=4736> ან <http://b-k.ge/publikacia/563-nukri-mikhanashvili.html>

ნული ძალისხმევის და მეცნიერულად დასაბუთებული კვლევის შედეგის - ქართული სახელმწიფოსთვის ორგანული რეგიონალური მოდელის გარეშე ეფექტიანი თვითმმართველობა ვერ განხორციელდება.-მხოლოდ მისასაღმებელია, რომ ხელისუფლება რეალურად და ობიექტურად (გაცნობიერებული აუცილებლობის შეგნებით) დაინტერესდა ეფექტიანი რეგიონული თვითმმართველობის იდეით, როგორც დემოკრატიული განვითარების წინაპირობით და ამ იდეის იმპლემენტაციით. ეს ძალზე მნიშვნელოვანია. რეფორმამ უნდა უზრუნველყოს არა ევროპული მოდელის მყისიერი, მექანიკური დანერგვა ქართულ სინამდვილეში, არამედ არსებული მოდელის ტრანსფორმაცია და დაახლოება ევროპულ თვითმმართველობებთან. ეს უნდა იყოს მოძრაობა ევროპული გამოცდილებისაკენ საკუთარი ენერგიით და ამ ენერგიის შესატყვისი სიჩქარით.“¹

ამდენად, მართალია ევროპული ცენტრიზმი არის ქართული რეგიონალიზმის წყარო, მაგრამ მისი მოდელის პირდაპირ გამოყენებას არ იზიარებენ ქართველი მკვლევარები. აღნიშნულ ლიტერატურაში არ არის განსაზღვრული თუ რა შედეგები უნდა მოჰყვეს რეფორმას რეგიონალიზმის მიმართულებით. აქ მხოლოდ აპელირებაა ევროპულ გამოცდილებაზე. თვითმმართველობა იდეაფიქსად არის აღიარებული. მაგრამ აქვე იმასაც აღნიშნავენ, რომ რეგიონალიზმის ფუძემდებლური კონცეფციის შემუშავებას თანმიმდევრული, აუჩქარებელი მეცნიერული კვლევა და შესაბამისი დრო სჭირდება.²

ზოგიერთი ავტორი კი აქცენტს ფისკალურ პოლიტიკაზე აკეთებს და თვლის, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობების კონკურენტუნარიანობის განვითარება მათ დამოუკიდებლობაშია. რომ „ჰაერივით აუცილებელია ისეთი კანონების მი-

1 ნუკრი მიხანაშვილი. რეგიონალიზმი და თვითმმართველობა. ბიზნესი და კანონმდებლობა. მაისი 2013. # 2. გვ. 56-57. <http://b-k.ge/templates/Jordan/pdf/busines2.pdf#page=56&zoom=auto,0,842>

2 ნუკრი მიხანაშვილი. რეგიონალიზმი და თვითმმართველობა. ბიზნესი და კანონმდებლობა. მაისი 2013. # 2. გვ. 56-57. <http://b-k.ge/templates/Jordan/pdf/busines2.pdf#page=56&zoom=auto,0,842>

ლება, რომელიც მნიშვნელოვნად უზრუნველყოფს ადგილობრივი თვითმმართველობების ეკონომიკურ განვითარებას და მათი კონკურენტუნარიანობის ამაღლებას.— ადგილობრივი თვითმმართველობების კონკურენტუნარიანობის ამაღლება არის სწორედ მუნიციპალიტეტების სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესებისა და დასავლეთის განვითარებული ქვეყნების ადგილობრივ თვითმმართველობებთან მიახლოების საწინდარი“.¹

ვ. ლორთქიფანიძეს კი აქცენტს აკეთებს საბიუჯეტო მოწყობაზე და აღნიშნავს, რომ „რეგიონალური და ადგილობრივი დონის ბიუჯეტებს რომ მიეცეთ სრული დამოუკიდებლობა, --ადგილი ექნება მკვეთრად გამოხატულ დიფერენციაციას „ლარიბ“ და „მდიდარ“ ბიუჯეტებად, რასაც მოყვება ამ რეგიონებში მცხოვრების სოციალურ-ეკონომიკური პირობების დიდ დისპროპორცია, აქედან გამომდინარე, მწვავე პოლიტიკური, ეკონომიკური და სოციალური შედეგებით.“² იგი განასხვავებს დეცენტრალიზებულ მოდელს კოოპერატიული მოდელისაგან და აღნიშნავს, რომ დეცენტრალიზებული მოდელი აღიარებს რეგიონალური ხელისუფლების საფინანსო დამოუკიდებლობის მაღალ ხარისხს, სადაც ცენტრალურ ხელისუფლება უარს ამბობს რეგიონალური ხელისუფლების საქმიანობის კონტროლზე, ხოლო კოოპერატიული მოდელი, კი გულისხმობს რეგიონების უფლებამოსილების გაზრდას და ცენტრთან თანამშრომლობას შემოსავლების განაწილებაში, ცენტრის პასუხისმგებლობას გაზრდას ტერიტორიული ერთეულებისადმი. აქვე იგი იმასაც ამტკიცებს, რომ ცენტრალურმა ხელისუფლებამ არ უნდა დათრგუნოს თვითმმართველობის ადგილობრივი ორგანოები სუბსიდირების საშუალებით.³

1 ბორის ჭიჭინაძე, როგორი უნდა გავხადოთ ადგილობრივი თვითმმართველობები. ბიზნესი და კანონმდებლობა. მაისი 2013. # 2. გვ. 59-61.

2 ვ. ლორთქიფანიძე. ქვეყნის ფედერაციული მოწყობა. ინფორმაცია განსჯისათვის. თბილისი 1999. გვ. 143

3 ვ. ლორთქიფანიძე. ქვეყნის ფედერაციული მოწყობა. ინფორმაცია განსჯისათვის. თბილისი 1999. გვ. 147-148.

სახელმწიფოს ეფექტიანი მმართველობა ტერიტორიის განვითარების პოტენციალის სრულად გამოყენებას მოიცავს და მართვის ამა თუ იმ მოდელის ხელოვნური გადმოღება სხვა ქვეყნისგან, არაეფექტიანი იქნება.

რეგიონალიზმი ევროპაში სრულიად სხვა პირობებშია აღმოცენებული. როგორც რობერტ ნეფი ამტკიცებს, უპირველეს ყოვლისა მუნიციპალური ავტონომია ფინანსურ და ფისკალურ ავტონომიაზეა აგებული, რასაც ძალიან დიდი მნიშვნელობა აქვს.¹

ქართულ ლიტერატურაში ადგილობრივი მმართველობის დამოკიდებულებას ფინანსურ საკითხებთან და გადასახადებთან კავშირში განიხილავენ. თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტები დოტაციურია და მათი შემოსავალი პირდაპირ არის დაკავშირებული ცენტრიდან მიღებულ ტრანსფერებზე. საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს აქვს საშუალება თავად გადანყვიტოს რომელ თვითმმართველობაში რა რაოდენობის თანხა მიმართოს.

ერთ-ერთ კონფერენციაზე აღინიშნა, რომ „ქვეყანაში წლების მანძილზე დამკვიდრდა ფრიად ნეგატიური პოლიტიკური ხედვა, რომ რეგიონებში ადამიანები არ არიან მზად თვითმმართველობის ტვირთის ღირსეულად სატარებლად. ეს არის საზოგადოების შეურაცხოვა, სწორედ ზღვარგადასული ცენტრალიზაციის შედეგად აზრს კარგავს თვითმმართველობაში წარმატებული მენეჯერის ფუნქცია და ადამიანი იძულებულია დაუჭიროს მხარი კანდიდატს, რომელიც უფრო ახლოა ხელისუფლებასთან და მეტის მიღება შეუძლია ცენტრიდან, ვიდრე კარგ მმართველს, რომელიც უკეთესად გამოიყენებს ადგილობრივ რესურსებს და უფრო ეფექტიანად განკარგავს თვითმმართველობის ბიუჯეტს. ნათელია, რომ ამ კვაზი რეფორმების ყველა ნაბიჯი მიმართულია იმისაკენ, რომ ადამიანთა ვინრო წრემ, რომელიც წარმოადგენს ავტორიტარულ

1 რობერტ ნეფი, ადგილობრივი მმართველობა, ღია დემოკრატია და საგადასახადო კონკურენცია შვეიცარიაში, 2000. <http://goo.gl/sfL8hs>

რეჟიმს საქართველოში არ დაკარგოს კონტროლი ფინანსურ ნაკადებზე და გავლენის ქვეშ ჰყავდეს ადგილობრივი თვითმმართველობები“.¹

ბუნებრივია, რომ დოტაციური სისტემა წინააღმდეგობაში მოდის არამართო ამ ცნებებთან, არამედ, საერთოდ რეგიონალიზმის ევროპულ სტანდარტებთან. მიუხედავად ამისა ავტორებს მიაჩნიათ, რომ რეგიონებს და მუნიციპალიტეტებს, შეუძლიათ ავტონომიურად იარსებოს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ გარკვეული ხარისხის ფინანსური ავტონომია ექნებათ, დამოუკიდებელი და გარე გავლენისგან თავისუფალი. თვითმმართველობას დღეს საქართველოში არც საკუთარი რესურსები აქვს საკმარისი და არც მისი პოტენციური შესაძლებლობები. თვითმმართველობებს საზოგადოებრივი სიკეთეებისა და ინფრასტრუქტურის მხოლოდ ძალიან ცუდი უზრუნველყოფა შეუძლიათ ცენტრის გარეშე. ამ თვალსაზრისით დეცენტრალიზაციასაც აქვს თავისი უარყოფითი მხარეები. ცხადია, რომ ყველაზე ნაკლებ-ეფექტიანი ტერიტორია კონკურენციის პირობებში უფრო უკეთეს მდგომარეობაში აღმოჩნდება თუ შემოსავლების გადანაწილებას ცენტრი შეეცდება. ეს კი რეგიონალიზმის უარყოფაა. გადანაწილების გარეშე კი საქართველოს ტერიტორიის გარკვეული ნაწილი სიღატაკის გამო შეიძლება მიგრაციის მსხვერპლი გახდეს და მთლიანად დაიცალოს (მაგალითად: თუშეთი, ფშავი, რაჭა...). ეს ერთ-ერთი ეკონომიკური არგუმენტი იმასა, თუ რამდენად გამართლებული შეიძლება იყოს რეგიონალიზმი საქართველოში.

საერთოდ, დღეს საქართველოში რეგიონალიზმის მომხრეები ამოდიან თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიის მოთხოვნებით, რომელიც განსაზღვრავს ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპულ კონცეფციას და თვითმმართველობის უმთავრეს პრინციპებს. მაგრამ ავტორები იმასაც

1 თვითმმართველობა პოლიტიკურად და ეკონომიკურად როგორც არ იყო დამოუკიდებელი, ისევე არ იქნება. დემოკრატიული მოძრაობა-ერთიანი საქართველო. 28 მაისი 2013.

აღიარებენ, რომ ევროპული მოდელის მექანიკური დანერგვა ქართულ სინამდვილეში არ იქნება სწორი საქართველოს რეალურობის გათვალისწინების გარეშე. ამ ავტორების საყურადღებოდ უნდა ითქვას, რომ თვითმმართველობის ევროპული ქარტია განსაზღვრავს თვითმმართველობის პრინციპებს და არა თვითმმართველობის ტერიტორიის ადმინისტრაციულ საზღვრებს. რეგიონალიზაციის ქართველი მომხრეები თვითმმართველობის ქარტიით ცდილობენ დაამტკიცონ სწორედ საქართველოს სახელმწიფოებრივ ტერიტორიული დაყოფა. ასეთ დროს უპრიანია მათ უთხრან საზოგადოებას ევროპაში 2008 წლიდან „რეგიონული თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის“ პროექტის განხილვების შესახებ და იმ მიზეზების გამო, რისთვისაც ის დღემდე არაა მიღებული.

რეგიონალიზმი, რეგიონული თვითმმართველობის სახით - ევროპაში არსებული არგუმენტებითა და ზოგიერთი ქართული სპეციფიკითაა უარყოფილი ქართულ ლიტერატურაში.

ქართულ ლიტერატურაში არსებობს პოზიცია, რომლის თანახმად რეგიონალიზმი შეაფერხებს ეროვნულ ინტეგრაციას. მიტროპოლიტი ანანია ჯაფარიძე ამტკიცებს, რომ თანამედროვე ერების ჩამოყალიბების პროცესი იწყება ფეოდალური დანაწევრების დაძლევის, ერთიანი ცენტრალიზებული, ნაციონალური სახელმწიფოს ჩამოყალიბებით; ერთიანი, საერთო შიდა ეკონომიკური ბაზრის შექმნითა და შიდა-ეთნიკური საზღვრების მოშლით. ყოველივე ეს ეთნო-ჯგუფებსა და ეროვნებებს ერთიან ერად ჰკრავს (ერთი სახელმწიფო - ერთი ერი). მიიჩნევენ, რომ ვინრო ეთნიკურ-კუთხური რეგიონალიზმი და ფედერალიზმი აფერხებს ან აჩერებს თანამედროვე ერის ჩამოყალიბების პროცესს.

არსებობს სხვა საშიშროებაც, რომ ხელი არ შეეშალოს საქართველოში ამჟამად მიმდინარე ეროვნულ კონსოლიდაციას და ერს მიეცეს საშუალება ბოლომდე მიიყვანოს ეს პროცესი. ხელშეშლის მცდელობად შეიძლება მივიჩნიოთ საქართველოს ე.წ. რეგიონალიზაცია-ფედერალიზაცია.

თუ რა იგულისხმება ამ ტერმინში, ამბროსი გრიშკაშვილი თავის სტატიაში (იხ. გაზ. „საქართველოს რესპუბლიკა“, 27.02.1993) საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფის შესახებ წერდა: „სასურველია თუ ამას საფუძვლად დაედება საქართველოს ისტორიულ-ეთნიკური დაყოფა - ქართლი, კახეთი, იმერეთი და ასე შემდგომ“. ისინი უნდა იყვნენ „დამოუკიდებელი, მაქსიმალური უფლებების მქონე ტერიტორიულ-ადმინისტრაციული ერთეულები, რომელთაც უნდა გააჩნდეთ რეანიმირებული, ეთნიკურ ქარგას მორგებული მმართველობა“. მაშასადამე, ავტორის აზრით, საქართველოში არსებობენ „ეთნიკური ჯგუფები“ (ე.ი. ქართლები, კახელები, იმერლები და ა.შ.), რომელთაც ამჟამად უნდა მიეცეთ საკუთარი „ეთნიკურ ქარგას მორგებული მმართველობა“. კუთხურ-ეთნოგრაფიული პრინციპით ადმინისტრაციული რეგიონების ჩამოყალიბება შეაფერხებს, ამჟამად, რეალურად მიმდინარე ეროვნული ინტეგრაციის პროცესს.¹

2012 წლის 4-7 აპრილს ქალაქ ტრეზინეში (სერბეთის რესპუბლიკა) ჩატარდა მართლმადიდებელ ხალხთა ერთიანობის საერთაშორისო საზოგადოებრივი ფონდის XVIII კონფერენცია თემაზე „ევროინტეგრაცია და ხალხთა იდენტურობის პრობლემები“. საქართველოს მართლმადიდებელი ეკლესიის სახელით კონფერენციაზე სიტყვით გამოვიდა დეკანოზი გიორგი ხარაზიშვილი, სადაც აღნიშნა, რომ ჩვენ, პატარა ერები, ობიექტები ვართ. და სუბიექტებს ჩვენი შეცვლა სურთ, რათა ჩვენი ეროვნული ფასეულობები დავეკარგოთ. ევროინტეგრაციის პროცესში სწორედ სულიერი და კულტურული ფასეულობების დაკარგვას ვრისკავთ! - პირიქით, ევროპაში ძლიერია რეგიონალიზმი, მცირე ხალხებისა და სუბ-ეთნოსების მიმართ ინტერესი. - და იქ შეგუებით შესაძლოა, ბევრი რამ დაკარგონ, რაც მთავარია – თვითმყოფადობა...

ეს კი გამოიწვევს ეროვნული იდენტობის ტრანსფორმაცი-

1 მიტროპოლიტი ანანია ჯაფარიძე, ფედერალიზმი (რეგიონალიზმი) შეაფერხებს ეროვნულ ინტეგრაციას. 2002.

ის პროცესს და, ასე ვთქვათ, ეროვნულსზედა ფენომენის წარმოშობას ერთიანი, თითქმის მთელი ევროპული კონტინენტი-სათვის დამახასიათებელი პოლიტიკური, სამართლებრივი, ეკონომიკური და კულტურულ-ფასეულობითი სტანდარტებით.

მაგრამ უფალმა თავისი ნებით ჩვენ განსხვავებულები შეგვქმნა! ყოველ ქვეყანას, ყოველ ხალხს თავისი ეროვნული, ისტორიული, მორალური თავისებურებები აქვს. ჩვენ ევროპული გარემოს ნაწილი ვართ, მაგრამ ჩვენი ცხოვრების ნორმები, წეს-ჩვეულებები, ტრადიციები, წინაპართა ანდერძები გვაქვს, და ისინი უნდა დავიცვათ და წმიდად შევინახოთ! სხვაგვარად საკუთარ თავს აღარ ვემსგავსებით, ჩვენს ჭეშმარიტ სახეს დავკარგავთ. არ უნდა ვეცადოთ, ისე მოვიქცეთ, როგორც სხვები: შედეგად სხვები ვერ გავხდებით, ქართველები კი აღარ ვიქნებით! ჩვენ ვალდებული ვართ, მომავალ თაობას გადავცეთ ის, რაც წინაპრებმა დაგვიტოვეს: ჩვენი ეროვნული კულტურა, ჩვენი რელიგია, ჩვენი ცხოვრების წესი.

ევროკავშირში შემავალი დიდი სახელმწიფოებისთვის, რა თქმა უნდა, საკუთარი სახის, ეროვნული იდენტობის შენარჩუნება უფრო ადვილია, ხოლო მცირე, ისეთებს, როგორიც საქართველოა, სიმტკიცის, მამაცობის გამოვლენა მართებთ, რათა „სხვებში“ გათქვეფა თავიდან აიცილონ. აზრი არ აქვს იმის დამალვას, რომ ჩვენი მხრიდან დიდი ევროპული სახლის ზღურბლზე გადაბიჯების სურვილი სახელმწიფო უსაფრთხოების უზრუნველყოფის, სოციალური პირობების გაუმჯობესების, ცხოვრების ევროპულ სტანდარტებთან მიახლოების იმედებს უკავშირდება. თუმცა თვით ევროპის ხალხებიც კი არ აღმოჩნდნენ მზად ეროვნულ სახელმწიფოებზე უარის თქმისთვის. და თუკი ევროპული ქვეყნების ხელმძღვანელები, პოლიტიკური და ინტელექტუალური ელიტა სათანადო ყურადღებით არ მოეპყრობიან თავიანთი ხალხების მზარდ უკმაყოფილებას, თუ საკუთარი სახელმწიფოების განვითარებას ეროვნულ კალაპოტში არ დააბრუნებენ, შედეგები გაცილებით უფრო სერიოზული იქნება, ვიდრე, უბრალოდ, ევროკავ-

შირის დაშლა.

— ჩვენს საკუთარ ტერიტორიაზე უნდა მოვახდინოთ ინტეგრაცია, ერთიან ნიაღში დავაბრუნოთ მოძმე ხალხები – აფხაზები და ოსები. ეს ჩვენი ტკივილია, ჩვენი მთავარი პრობლემა. მსოფლიო საზოგადოებრიობამ უნდა იცოდეს, რომ საქართველოში აფხაზმა და ოსმა ეროვნებებმა, ისტორიის რთული ტრაგიკული პერიპეტიების მიუხედავად, საკუთარი თავის, საკუთარი სახის, ენის, კულტურის, ლიტერატურის, ტრადიციების, თვითმყოფადობის შენარჩუნება შეძლეს.¹

2007 წელს ნოდარ ნათაძე ადარებდა რა საქართველოს გერმანიას, წერდა: „რეგიონალიზმის დანანეერებულ ფორმას გამოხატავენ მოხელეები, თავისუფალი პროფესიის ადამიანები და საქმოსნები დასავლეთსა და სამხრეთ გერმანიაში. ამ ადამიანთა უმრავლესობა თავისთავს უწოდებს ანტინაციისტებს, მაგრამ მათი ნალაპარაკევიდან ცალსახად ჩანს, რომ თავიანთი ოლქების დამოუკიდებლობას ისინი ესწრაფვიან უპირველეს ყოვლისა გარკვეული პოლიტიკური და სამეურნეო ინტერესების გამო, ისევე როგორც მთელ გერმანიაში შესაძლო რევოლუციური ცვლილებების შიშის გამო, რომლებიც ამ კერძო ინტერესებს დააზარალებენ“...

„საქართველოში არავინ ამბობს დღეს, რომ საქართველოს ისტორიული პროვინციები ან სხვა რამ წესით გამოცალკევებული ტერიტორიები არა მხოლოდ იყო ჩამოყალიბებული ტერიტორიულ-სახელმწიფოებრივად (რასაც პროგრესული ქართველი პოლიტიკოსები ებრძოდნენ), არა მარტო არიან ან შესაძლოა ოდესმე აღმოჩნდნენ ჩამოყალიბებულნი ამ წესით, არამედ უნდა იყონ, ჯერ-არს, რომ იყონ ასეთებად. ამ მხრივ გერმანიის ეროვნული ცნობიერება უფრო დეცენტრალიზებულია, ვიდრე საქართველოსი დღეს.

გერმანიაში არსებობდა ფენა (ან ფენები), რომლებიც დე-

1 დეკანოზი გიორგი ხარაზიშვილი. დეკანოზი ხარაზიშვილი: „არც აფხაზები, არც ოსები ქართველები არ გამხდარან, მათ თვითმყოფადი საზოგადოებრივი წყობა და ენა შეინარჩუნეს!“, 2012 <http://goo.gl/Ewrhvr>

ცენტრალიზაციას ესწრაფვიან, ლანდების ყოფილი მმართველი ბიუროკრატიის სახით, საქართველოში კი ასეთი ფენა არ არსებობს. მაგრამ იგივე ფაქტი მეტყველებს, რომ დეცენტრალიზაციის მომხრე ფენა საქართველოშიც შეიძლება გაჩნდეს და აუცილებლად გაჩნდება,

ქართველი ერი თავისი რიცხოვნებით და დღევანდელი ადგილით მსოფლიო სისტემაში მცირე ერთა რიცხვს ეკუთვნის, თავისი ისტორიულად ჩამოყალიბებული თვითცნობიერებით კი, რომელსაც ობიექტური საფუძველი თვით ისტორიაშივე და ისტორიის მიერ შექმნილ კულტურულ და პოლიტიკურ მემკვიდრეობაშივე აქვს, მაშასადამე - თავისი სამომავლო განაცხადითაც კაცობრიობის პირისპირ იგი გამორჩეულ ერთა რიცხვს ეკუთვნის. ცნობილია, რომ ოფიციალურ ნომენკლატურას და ადმინისტრაციულ დაყოფას, თავის მხრივ, დიდი გავლენა აქვს ადამიანთა თვითიდენტიფიკაციაზე. ამგვარად, საქართველოს სახელმწიფოს განაწილება ერთი-მეორესთან ფედერალურ ურთიერთმიმართებაში მყოფ ტერიტორიულ ერთეულებად - ამ მიკრო და კვაზი სახელმწიფოებად - ძალიან დიდი ალბათობით მოიტანს არა მხოლოდ საქართველოს სახელმწიფოს დაშლას რამდენსამე ერთეულად, არამედ ქართველი ერის გახლეჩასაც რამდენსამე ერთეულად სულ ორი, მაქსიმუმ - სამი თაობის მანძილზე. — კონფლიქტი ფედერალურ ერთეულებს შორის აუცილებლად გაჩნდება მათი საზღვრის გადასინჯვის შემთხვევაში (რაც შეიძლება მეურნეობის ან სხვა რამ კონკრეტულმა ინტერესებმა მოიტანოს). იგი გაჩნდება თვით ერთეულებად დანაწილების ცვლილებებისას; — იგი შესაძლოა გაჩნდეს სახსრების განაწილების და გადასახადთა კომპეტენციის განაწილების პროცესში.

მართვის ფუნქციათა განაწილებას ცენტრსა და ადგილს ანუ ადგილობრივ მმართველობას შორის ორგვარი შესაძლო საფუძველი აქვს. ერთია საკურატორო (საზრუნავ) თემათა განსხვავებულობა (მაგალითად, ცენტრი არ განაგებს ნავის გატანას რეგიონში და ადგილობრივი მმართველი არ მო-

ნაწილებს გზათა მშენებლობის სტრატეგიის დაგეგმვაში) ანუ ხსენებულ მართვათა მიერ ურთიერთშევისება; მეორეა ამ ორის მიზანთა და ამ მიზნების საფუძვლად მდებარე ღირებულებრივ ორიენტაციათა განსხვავებულობა, რასაც სხვა წყარო ვერა იქნება რა, თუ არა ერთის მხრივ რეგიონის, მეორე მხრივ კი სახელმწიფოს, როგორც მთელის, ინტერესთა სხვაობა, ანუ ესაა მართვათა ურთიერთკომპრომისი. იმისთვის, რომ რეგიონს ადგილობრივი მმართველიც ჰყავდეს, გარდა ცენტრალურისა, საფუძვლად კმარა ცენტრალური და რეგიონალური ხელისუფლებების მიერ ერთმანეთის შევისების საჭიროება, რომელიც ზემოთ ვახსენეთ. მაგრამ, იმისთვის, რომ ადგილობრივი მმართველი თვითონ ადგილობრივი იყოს და, მით უფრო, ადგილობრივად არჩეული ანუ ადგილობრივთა წარმომადგენელი იყოს, ეს საფუძვლად არ კმარა. ამისათვის ბუნებრივია, რომ საფუძვლად ინტერესთა განსხვავების ფაქტორიც, ანუ ზემოხსენებული კომპრომისის საჭიროების ფაქტორიც გავითვალისწინოთ.

ეს თვითიდენტიფიკაცია არის მუდმივმოქმედი ფაქტორი, რომელიც თანაგანსაზღვრავს ადგილობრივი მმართველის ღირებულებრივ ორიენტაციას და, აქედან გამომდინარე, მის მიზანთსახვას. ამ განზომილებაში რეგიონალური მმართველისთვის - თუნდ ცენტრიდან დაყენებული მოხელისთვის და თუნდ ადგილზე არჩეულისათვის - ოთხი ძირითადი შესაძლებლობა არსებობს:

ა) მმართველი ადგილობრივი საზოგადოების (მოსახლეობის) ნაწილად თვლის თავს, იგი თავის (ერთ-ერთ) ვალად თვლის, ამ საზოგადოების (მოსახლეობის) და ამ რეგიონის კერძო ინტერესები დაიცვას;

ბ) მმართველი არაადგილობრივია. იგი ცენტრალური მმართველი აპარატის ნაწილად თვლის თავს, მისი შიდა-ჯგუფი არის სახელმწიფოს მოსახლეობა (ერი) მთლიანობაში, უფრო მცირე მაკროჯგუფთან თვითიდენტიფიკაცია მისთვის უცხოა;

გ) მმართველი არის რობოტი. იგი თავს აკუთვნებს მხო-

ლოდ თავის ოჯახს, რომლის რჩენაც ჰმართებს, და შეუხრელად ასრულებს ამ რჩენის ერთადერთი მეთოდის - სწორად მართვის - მოთხოვნებს.

დ) მმართველი შემოქმედია, მისი ყველაზე ძირითადი ღირებულებაა საერთო სიკეთე. იგი ამოდის ზოგადსახელმწიფოებრივი ინტერესებიდან, რომლებიც, სხვათა შორის, ცენტრისა და ადგილობრივი საზოგადოების ჰარმონიასაც გულისხმობენ.

თვალსაჩინოა, რომ იმ ურთიერთშევესების მიღწევა, რომელიც ზემოთ ვახსენეთ, წმინდა ტექნიკურ ამოცანად იქცევა მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ცენტრსა და რეგიონს შორის ინტერესთა ჰარმონია არსებობს. დაზუსტებისათვის დავძენთ, რომ აქ არსებითია არა იმდენად ობიექტური ინტერესები (ვთქვათ, ამა და ამ პროდუქტის ფასები), რამდენადაც მათი სუბიექტური აღქმა (მაგალითად, ნაკლებად ალბათია, რეგიონი დაინტერესებული იყოს მოუსავლიანობაში ქვეყნის მასშტაბით, რათა საკუთარი უხვი მოსავლის ნაყოფი სარფიანად გაყიდოს). თუ ცენტრის მმართველობითი ფუნქციები განსხვავდება მხოლოდ მართვის საგნით (ნაგვის გატანა რეგიონის კომპეტენციაშია, სტრატეგიულ გზათა მშენებლობა - ცენტრისაში და ა.შ.), მაგრამ არა მიმართულებით, ანუ მართვის მიზნებით, მაშინ კონფლიქტისათვის საფუძვლის გაჩენა ნაკლებ ალბათია. მაგრამ, თუ ცენტრალური და რეგიონალური მმართველის ფუნქციები სხვადასხვაა არა საგნით, არამედ ერთი და იმავე (ან დაახლოებით ერთი და იმავე) უფლებამოსილება-პასუხისმგებლობების განაწილებით ამ ორ მხარეს შორის, მაშინ კონფლიქტის საფუძველი უკვე არსებობს. მართლაც, თუ ცენტრისა და რეგიონის მმართველობითი უფლებამოსილებები ერთსა და იმავე სფეროში განაწილებულია რაღაც გარკვეული პროპორციით, ანუ რეგიონისთვის ავტონომიის ამა თუ იმ დონის განსაზღვრის სახით, ეს ნიშნავს ერთი და იმავე სფეროს რეგულირებაში ორი ურთიერთგანსხვავებული ანუ ურთიერთდაპირისპირებული ნების თანამოქმედე-

ბას, რაც მხოლოდ იმ შემთხვევაში არ მიგვიყვანს კონფლიქტთან, თუ ადგილი ექნება შეგნებულ კომპრომისს მათ შორის.

მთელი საქართველოს დაყოფას ისეთ ერთეულებად, რომელთაც ექნებათ თავ-თავისი შეზღუდული სახელმწიფოებრიობა და იქნებიან „საქართველოდ“ წოდებული მხოლოდ შემდეგნაირად შეიძლება: იქნება ფედერაცია, რომელსაც სახელად ერქმევა „საქართველოს ფედერაცია“ ან „საქართველო“ და რომელშიც გაერთიანებულნი იქნებიან ამ ფედერაციის სუბიექტები: „აფხაზეთი“, „სამეგრელო“, „იმერეთი“, „გურია“, „აჭარა“ და ა.შ. (ისტორიული პროვინციების მიხედვით) ან „აფხაზეთი“, „ზუგდიდის მხარე“, „სენაკის მხარე“, „ზემო იმერეთი“ („ჭიათურის მხარე“), „ქვემო იმერეთი“ („ქუთაისის მხარე“), „ოზურგეთის მხარე“, „შიდა ქართლის მხარე“ (იგივე „გორი-ხაშურის მხარე“, „ქვემო ქართლის მხარე“ (იგივე „გარდაბან-დმანისის მხარე“) და ა.შ. (ისტორიული ტრადიციისაგან განსხვავებით ან მისი ნაწილობრივი უგულებელყოფით), მრავალნაირი შესაძლო ვარიაციებით. ეს ფედერაცია იქნება ან სიმეტრიული (მისი ყველა სუბიექტები, „თბილისის“, „რაჭის“, „აფხაზეთის“ და ა.შ. ჩათვლით, ერთნაირი სტატუსით იქნებიან), ან ასიმეტრიული („აფხაზეთი“ იქნება რესპუბლიკა ფართო უფლებებით, „რაჭა“ – მხარე მცირე უფლებებით და ა.შ.), რაც სავსებით დააკმაყოფილებს აფხაზ სეპარატისტებსაც და მსოფლიოს საზოგადოებრივ აზრსაც“.

მსოფლიოში ადგილის დამკვიდრებისთვის ბრძოლის პროცესში (საქართველო კი სწორედ ამ პროცესში გახლავთ დღეს) პირველი ამოცანაა ამ ბრძოლის სუბიექტის – სახელმწიფოდ ორგანიზებული ქართველი ერის - მაქსიმალური ქმედუნარიანობის (ძლიერების) უზრუნველყოფა, რაც, სხვა პირობებთან ერთად, ამ ერის ემოციურსა და შეგნებისეულ ერთიანობას გულისხმობს თავის წანამძღვრად. მაშასადამე, სახელმწიფოს ორგანიზება, პირველ რიგში, ამ მიზნიდან გამომდინარეობით უნდა მოხდეს.

საქართველოს სახელმწიფოებრივ-ტერიტორიული მოწყო-

ბის განსაზღვრაში, ისევე როგორც საქართველოს საშინაო და საგარეო პოლიტიკის ყველა სხვა პრობლემის გადაჭრაში, ვალდებულნი ვართ ვიხელმძღვანელოთ, ყველა სხვა მოტივებთან ერთად, იმ ამოცანითაც, რომ დაუზარალებლად დაცულ იქნას და განვითარებულ იქნას ქართველი ერის მონოლითური პოლიტიკურ-სახელმწიფოებრივი ქმედუნარიანობა, მის მიერ ზოგადეროვნული მიზნების დასახვისა და მიღწევის უნარი.¹ რეგიონალური მოწყობის ცენტრზე ორიენტირებული პოლიტიკა პრობლემას ქმნის არამარტო აფხაზებთან და ოსებთან ურთიერთობაში, არამედ საქართველოს ნებისმიერი რეგიონის მოსახლეობის განწყობაში.²

სხვები ხაზს უსვამენ იმას, რომ რეგიონალიზმი საქართველოში შექმნის კონფლიქტებს. საქართველოს უახლესი ისტორიული წარსული და დღევანდელი საზოგადოებრივ – პოლიტიკური ვითარება, სამწუხაროდ, არ აღმოჩნდა ის რეალობა, როცა შესაძლებელი იქნებოდა მოგვარებულები ქვეყნის ტერიტორიული ორგანიზაციის საკითხი და იგი ასახულიყო მოქმედ კანონმდებლობაში.

ისინი აღნიშნავენ, რომ „რეგიონალიზმის პრინციპი, ერთი შეხედვით, თითქოსდა მისაღები უნდა იყოს საქართველოსათვის, მაგრამ ავტონომიებისთვის განსხვავებული სტატუსისა და უფლებამოსილებების მინიჭებამ შესაძლებელია უფრო მეტად გაართულოს სიტუაცია როგორც თვით ავტონომიებს შორის, ასევე ცენტრსა და ავტონომიებს შორის. ასევე არ არის გამორიცხული, რომ ასეთმა დაპირისპირებამ უფრო მეტად დაძაბოს სიტუაცია და კიდევ ერთი სამოქალაქო ომის დაწყების საშიშროების წინაშე დაგვაცენოს.“

ამდენად, შეიძლება ითქვას, რომ ევროპული გამოცდილებიდან და ევროპისადმი ინტეგრაციის მიზნით რეგიონალიზ-

1 ნოდარ ნათაძე. რატომ არის ფედერალიზაცია საქართველოსთვის სასიკვდილო“. 2007 <http://goo.gl/VXyRVE>

2 ნოდარ ნათაძე. რატომ არის ფედერალიზაცია საქართველოსთვის სასიკვდილო“. 2007 <http://goo.gl/VXyRVE>

მმა საქართველოში სამ სიბრტყეზე დაიწყო ადაპტაცია: 1. ადგილობრივი ტერიტორიების ეფექტიანი და დემოკრატიული მართვის საბაზით; 2. საგადასახადო და დამოუკიდებელი ფინანსური ავტონომიურობის მიზნით და 3. ეროვნული იდენტიფიკაციის საფრთხის გაცნობიერებით. თუ პირველი მათგანი არ იწვევს ეჭვს, დანარჩენი ორი განზომილება კი გაურკვეველ და ახალი საშიშროებების წინაშე აყენებს საქართველოს. შესაბამისად საქმე დგება შედარებითი რეგიონალიზმის მიდგომების ახლად გააზრებაზე.¹

1.2 შედარებითი რეგიონალიზმი დასავლეთის ლიტერატურაში

რეგიონალიზმის ბუნება დახასიათებული აქვს გ. ხუბუას ნაშრომში: „ფედერალიზმი როგორც ნორმატიული პრინციპი და პოლიტიკური წესრიგი“. მისი სიტყვებით „ევროპული რეგიონალიზმი არსებითად ევროსაბჭოს ფარგლებში ვითარდება. ევროსაბჭო ევროპულ რეგიონალიზმს განიხილავს როგორც დემოკრატიის დამკვიდრებისა და მოქალაქეთა პოლიტიკური აქტიურობის ამაღლების განსაკუთრებით ხელსაყრელ ინსტრუმენტს. რეგიონალიზმი ასევე აღიარებულია, როგორც უმცირესობათა დაცვის მაღალგანვითარებული ფორმა, რეგიონალურ და ლოკალურ დონეზე სუბსიდიარობის პრინციპის რეალიზაციის საშუალება.

ევროპაში რეგიონალისტები მოითხოვენ რეგიონების განსაზღვრულ ფინანსურ და ეკონომიკურ დამოუკიდებლობაზე დაფუძნებულ პოლიტიკურ ავტონომიას. ევროპულ სახელმწი-

¹ ჯერ კიდევ 1877-1881 წლებში ილია ჭავჭავაძეზე ფართოდ ეხმაურებოდა ტერიტორიული მოწყობისა და ფედერალიზმის თემებს და პქონდა შეხედულებანი ადგილობრივ თვითმმართველობაზე, რომელიც მან გადმოსცა გაზეთ „ივერიაში“ დაბეჭდილი წერილების სერიაში „ცხოვრება და კანონი“ (ილია ჭავჭავაძე. თხზ. ტ. 6. თბ., 1956).

ფოთა პრაქტიკაში რეგიონალიზმი გახდა ერთ-ერთი კონსტიტუციურ-სამართლებრივი პრინციპი, რომლის მიზანია გზა გადაუღობოს უნიტარიზაციის ტენდენციებს“.¹

ამასთანავე, ევროპულ სახელმწიფოთა რეგიონალიზმი და ამ სახელმწიფოებში არსებული დეცენტრალიზაციის დონე მკვეთრად ინდივიდუალურია და მოითხოვს დიფერენცირებულ მიდგომას, აგრეთვე განსხვავებულ ნორმატიულ რეგულირებას. მაგალითად, საფრანგეთის რეგიონები, ფრანგული სახელმწიფოსათვის დამახასიათებელი მართვის ცენტრალიზებული სისტემის გავლენით, არ ხასიათდება ფართო უფლებამოსილებებით. და ეს მაშინ, როცა ესპანური ავტონომიები გაცილებით უფრო მეტი დამოუკიდებლობით სარგებლობენ, ვიდრე ზოგიერთი ფედერაციული სახელმწიფოს სუბიექტები.²

ევროპაში 1957 წელს შეიქმნა ევროპის ადგილობრივი და რეგიონალური ხელისუფლების მუდმივი კონფერენცია (CLRAE) რომელმაც შეიმუშავა ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტია. იგი მიღებული იქნა 1985 წელს ევროსაბჭოს მინისტრთა კომიტეტის მიერ, როგორც კონვენცია. ქარტიის თანახმად, თვითმმართველობის ის დონე, რომლითაც სარგებლობს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები, წარმოადგენს დემოკრატიის ხარისხის მაჩვენებელს.

1994 წლის 17 იანვარს დაფუძნდა ევროპის ადგილობრივ და რეგიონულ ხელისუფლებათა კონგრესი („Congress of Local and Regional Authorities in Europe“), როგორც ევროსაბჭოს სათათბირო ორგანო. საერთო-ევროპულ სტრუქტურაში ადგილობრივმა და რეგიონალურმა თვითმმართველობითმა ერთეულებმა მოიპოვეს ძლიერი გავლენა „კომუნებისა და რეგიონების მუდმივი კონფერენციის“ სახით. კონგრესის, როგორც რეგიონალური მოძრაობის მაკოორდინირებელი ორგანოს

1 გ. ხუბუა, ფედერალიზმი როგორც ნორმატიული პრინციპი და პოლიტიკური წესრიგი. ტრანსნაციონალური რეგიონალიზმი. <http://goo.gl/EICuc7>

2 იქვე

აქტიური მონაწილეობით შემუშავებულია მთელი რიგი კონვენციები ლოკალური (რეგიონალური) ავტონომიის დაცვისა და განვითარების, საზღვრებსგარეშე თანამშრომლობის, რეგიონების განვითარების შესახებ. კონგრესი ძირითადად დაკავებულია ადგილობრივი და რეგიონალური თვითმმართველობის, სასოფლო და საქალაქო რეგიონების განვითარების, გარემოს დაცვის, კულტურის, განათლების, სოციალური სამსახურისა და ჯანმრთელობის პოლიტიკით.

კონგრესი ამონმებს, თუ როგორ ახორციელებენ ევროსაბჭოს წევრი-სახელმწიფოები ადგილობრივი დემოკრატიის იმ პრინციპებს, რომლებიც დადგენილია ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიით.

კონვენციის პროექტის ფორმით კონგრესმა შეიმუშავა რეგიონალური თვითმმართველობის ქარტია. აღნიშნული პროექტი ითვალისწინებს რეგიონების კომპეტენციებს, თავისუფლებებს და დემოკრატიულ სტრუქტურებს, ასევე შესაბამის საშუალებებს, რაც რეგიონს მისცემს თავის გამგებლობას მიკუთვნებული საკითხების დამოუკიდებლად განხორციელების შესაძლებლობას, სახელმწიფოს მხრიდან ზედმეტი ჩარევის გარეშე.¹

რეგიონალიზმის ძირითადი სტრატეგია ევროპულ ქვეყნებში ორიენტირებულია ინტეგრაციაზე რეგიონალური გამოთანაბრების პროცესისათვის ქმედითი მხარდაჭერისათვის. ამ მიზნით 1988 წლის ნოემბერში ევროპარლამენტმა მიიღო რეგიონალიზაციის ევროპული ქარტია, რომლიც მოიცავს არასავალდებულო პოლიტიკურ რეკომენდაციებს. ამასთან ევროკომისიამ ჩამოაყალიბა სათათბირო ორგანო: რეგიონალური და ლოკალური თვითმმართველობების საბჭო. რეგიონების კომიტეტი, როგორც სათათბირო ორგანო, პირველად ჩამოყალიბდა მაასტრიხტის ხელშეკრულებით და ძალაშია 1993

1 გ. ხუბუა, ფედერალიზმი როგორც ნორმატიული პრინციპი და პოლიტიკური ნესრიგი. ტრანსნაციონალური რეგიონალიზმი. <http://goo.gl/EICuc7>

წელს გერმანიის ფედერალური მიწების ინიციატივით. კომიტეტში წარმოდგენილი არიან არა მარტო რეგიონები, არამედ კომუნალური, თვითმმართველობითი ერთეულებიც - 222 ადგილიდან დაახლოებით ნახევარი სწორედ თვითმმართველობითი ორგანოების წარმომადგენლებს უკავიათ.¹

რეგიონალიზმის მიზანია რეგიონთა განვითარების დონის გამოთანაბრება. ამ მიზნით განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება რეგიონების დაგეგმვის სისტემის სრულყოფას. ევროკავშირმა დაადგინა რეგიონთა ერთგვარი შაბლონი, რომლის მიხედვითაც გამოიყოფა რეგიონების სამი დონე. I დონე მოიცავს ისეთ განსხვავებულ ტერიტორიულ ერთეულებს, როგორიცაა გერმანიის მიწები და ბრიტანული ე.წ. ეკონომიკური დაგეგმვის რეგიონები. ასევე, II დონეზე ერთადაა განხილული ესპანეთისა და იტალიის პოლიტიკური ავტონომიის მქონე რეგიონები, გერმანიის სამთავრობო მხარე და ბრიტანული საგრაფოები. რეგიონთა ქვედა დონეს აყალიბებენ გერმანული რაიონები, ესპანური პროვინციები, ფრანგული დეპარტამენტები და ირლანდიური ე.წ. დაგეგმვის რეგიონები.²

აღსანიშნავია ისიც, რომ ევროკავშირის რეგიონალური პო-

1 „ევროპაში რეგიონალიზმის შესახებ დეკლარაცია“ მიღებულ იქნა 1996 წლის 4 დეკემბერს. რეგიონული პოლიტიკა, როგორც სახელმწიფოს ეკონომიკური პოლიტიკის ნაწილი, ეხება სახელმწიფოს ფუნქციონირების მრავალ ასპექტს, მათ შორის სახელმწიფო მონაცობას. მაგრამ ის განსხვავდება ფედერალიზმის პოლიტიკისაგან. რეგიონული პოლიტიკის საგნობრივი სფერო რეგიონის ეკონომიკური და სოციალური განვითარებაა. ფედერალურ პოლიტიკა დაკავშირებულია სახელმწიფოს სახელისუფლებლო ორგანიზებასთან: მან უნდა უზრუნველყოს სახელმწიფოს სიერცობრივი სტრუქტურირება და სახელმწიფო ხელისუფლების ფუნქციების ტერიტორიული ოპტიმალური განაწილება, მან უნდა უზრუნველყოს სახელმწიფოს არაერთგვაროვანი შიდა სტრუქტურის ერთიანობა და მთლიანობა, კონსტიტუციურ-სამართლებრივი მექანიზმების გამოყენებით. პოლიტიკის ეს მიმართულებები შეიძლება გადაიკვეთოს, მაგრამ მათი მიზნები და მიზნის მიღწევის საშუალებები მკვეთრად განსხვავებულია. Ю.В. Ким. Федерализм, Регионализм и региональная политика: ВОПРОСЫ МЕТОДОЛОГИИ <http://goo.gl/CLTxZZ>

2 იქვე

ლიტიკისა და ამ პოლიტიკის განხორციელების შედეგად მიღებული ტერიტორიული დაყოფისადმი დამოკიდებულება, დასავლეთევროპულ იურიდიულ ლიტერატურაში არ ყოფილა ერთმნიშვნელოვნად დადებითი. რეგიონალიზაციის საერთოევროპული პროცესისადმი კრიტიკული მიდგომის ერთ-ერთი საფუძველია ის ფაქტი, რომ რეგიონალიზაცია მეტწილ შემთხვევაში ხელს არ უწყობს ეკონომიკური სისტემის ეფექტიანად ფუნქციონირებას, ხოლო ზოგჯერ, რეგიონალური ეგოიზმის გავლენით, აბრკოლებს კიდევ ჯანსაღი ეკონომიკური მექანიზმების ჩამოყალიბებას. გარკვეული პრობლემები წარმოიშვა იმის გამოც, რომ რეგიონალურმა მოძრაობებმა, ნაციონალური, ეროვნული სამართლის სისტემის გაუთვალისწინებლად ევროპაში ჩამოაყალიბეს პოლიტიკური მოღვაწეობის სრულიად ახალი დონე.

რეგიონალიზმს, როგორც პოლიტიკურ მოძრაობას, სურს ევროპის საერთო სახელმწიფოებრივი სისტემის რეფორმირება სამ განსხვავებულ დონეზე:

- უნდა განხორციელდეს ცალკეული სფეროების დეცენტრალიზაცია (კულტურა, ეკონომიკა, ჯანმრთელობის დაცვა, სოციალური უზრუნველყოფა, საზოგადოებრივი უსაფრთხოება, ინფორმაციული სისტემები) რეგიონების სასარგებლოდ;

- პოლიტიკური სისტემის, პოლიტიკური პროცესების რეფორმირების გზით უზრუნველყოფილ უნდა იქნეს მათში რეგიონების ქმედითი მონაწილეობა. ამ მიზნით რეგიონებს უნდა ჰქონდეთ დამოუკიდებელი პოლიტიკური სისტემის განვითარების შესაძლებლობა (რეგიონალური პოლიტიკური თვითგამორკვევა);

- რეგიონალიზმი საბოლოოდ ყოველთვის ესწრაფვის ნაციონალური კონსტიტუციური წესრიგის შეცვლას. რეგიონალური მოძრაობის შედეგად უნდა ჩამოყალიბდეს ან ფედერაციული, ან ფართო რეგიონალურ ავტონომიაზე დაფუძნებული კონსტიტუციური სისტემა. მხოლოდ ამ შემთხვევაში შეიძლება გახდეს რეგიონალიზმი საკუთრივ სამართლებრივი ფენო-

მენი, ხოლო უკვე განვითარებულ ფაზაში - კონსტიტუციურ-სამართლებრივად დაცული და კონტროლირებადი პროცესი.¹

დასავლეთის ლიტერატურაში ერთმანეთისაგან განასხვავებენ მიკრო და მაკრო დონის რეგიონალიზმს. მაკრო დონის რეგიონალიზმი გლობალურ სიბრტყეზე განიხილავენ, ხოლო მიკროს კი - თვით სახელმწიფოს შიგნით არსებულ ვითარებას.² ამასთან აღნიშნავენ, რომ ყველა რეგიონს არ შეიძლება ერთნაირი იდენტიფიკაცია მიეცეთ და ისინი თანაბრად შედარებითი ხასიათის არ არიან.³

ერთ-ერთი ავტორის მიერ რეგიონალიზმი წარმოდგენილია როგორც პოლიტიკა და პროექტი, რომელიც ასოცირებულია პროგრამასთან და მის განხორციელება ითვალისწინებს ინსტიტუტების მშენებლობას. იგი თანამშრომლობის და ინტეგრაციის პროცესია. ამის საფუძველზე დახასიათებულია რეგიონალიზმის 5 კატეგორია: 1. სოციალური და ეკონომიკური რეგიონალიზმი; 2. რეგიონულ ცნობიერებასთან და იდენტურობასთან დაკავშირებული რეგიონალიზმი; 3. სახელმწიფოთაშორისო კოოპერაციის რეგიონალიზმი; 4. სახელმწიფოს შემდგომ განვითარებასთან დაკავშირებული რეგიონალიზმი; 5. რეგიონული ინტეგრაცია და კავშირები.⁴

აღიარებულია, რომ რეგიონალური თეორიები ერთმანეთს უფრო მეტად ავსებენ, ვიდრე ეწინააღმდეგებიან. ისინი ცდილობენ მისცენ განმარტება სხვადასხვა პოზიციებიდან და არა ფოკუსირება მოახდინონ სხვადასხვა ასპექტებზე, როგორცაა ისტორიული მოვლენები, გადადენის მექანიზმი, სარ-

1 Ю.В. Ким. Федерализм, Регионализм и региональная политика: ВОПРОСЫ МЕТОДОЛОГИИ <http://goo.gl/CLTxZZ>

2 Philippe DE Lombaerde, Frederick Soderbaum, Luk van Langenhove & Francis Baert. The problem of comparison in comparative regionalism. Review of International Studies (2010), 36, გვ. 731–753. British International Studies Association doi. p. 736-373. <http://goo.gl/nH9Pjl>

3 იქვე, გვ.737

4 Andrew Hurrell, 'Regionalism in Theoretical Perspective', In Louise Fawcett and Andrew Hurrell (ed.), Regionalism in World Politics. Oxford: Oxford University Press, 1995, pp. 39–45.

გებელი-დანახარჯის ანალიზი და სხვ.¹ ყოველი მათგანისათვის დამახასიათებელია ევრო-ცენტრისტული მიმართულება. ევროპული ინტეგრაციის გამოცდილება ხდება შედარებითი სხვა ქვეყნებისათვის. ევროცენტრიზმთან დაკავშირებით შესაძლებელია არაფერი იყოს გასაკვირი, მაგრამ იმასაც აღნიშნავენ, რომ ევროპული გამოცდილების ინტერპრეტაცია შესაძლებელია დამახინჯდეს, ან ისეთი ფორმა მიიღოს, რომელიც მიესადაგება დასამტკიცებელ პარადიგმას.² თუ მკვლევარები დაიწყებენ იმის მტკიცებას, რომ რეგიონს ახასიათებს თავისებურება, მაშინ იგი აღქმულია როგორც ევროპული ინტეგრაციის საწინააღმდეგო კონცეფცია. ეს გარემოება მნიშვნელოვანი ბარიერია თეორიების ფორმირებაში. შესაბამისად იმძლავრა და დომინირებულ გახდა ევროცენტრიზმის მიმართულება.

ევროცენტრიზმი გახდა რეგიონული ინტეგრაციის მოდელის საფუძველი. თუმცა მკვლევარები იმასაც აღნიშნავენ, რომ ამ ვითარებას ხელი შეუწყო ევროკავშირის რეგიონალიზტებსა და დანარჩენ მსოფლიო ქვენებში რეგიონალიზმის საკითხებით დაინტერესებულ მხარეებთან დებატების ნაკლებობამ, კომუნიკაციების ნაკლებობამ და სხვადასხვა პოზიციების გაუცნობიერებლობამ და რეგიონულ სპეციალიზაციის და იმ პოზიციებს შორის წინააღმდეგობამ, რომლებიც ქვეყნების კერძო შემთხვევებს და გამოცდილებას ემყარება.³ ევროცენტრისტულ კონცეფციას აქვს ამბიციური პრეტენზია თუმცა არაევროპული ქვეყნები აქცენტს აკეთებენ პრაქტიკულ რეგიონულ კონტექსტზე, რაც წინააღმდეგობაში მოდის ევროცენ-

1 Philippe DE Lombaerde, Frederick Soderbaum, Luk van Langenhove & Francis Baert. The problem of comparison in comparative regionalism. *Review of International Studies* (2010), 36, გვ. 731–753. British International Studies Associationdoi. p. 736-373. <http://goo.gl/nH9Pjl>

2 იქვე. გვ. 742

3 Philippe DE Lombaerde, Frederick Soderbaum, Luk van Langenhove & Francis Baert. The problem of comparison in comparative regionalism. *Review of International Studies* (2010), 36, გვ. 731–753. British International Studies Associationdoi. p. 736-373. <http://goo.gl/nH9Pjl>

ტრისტულ მიდგომებთან. შესაბამისად ამ ორ მიდგომას შორის კონსტრუქციული დიალოგი ჯერ-ჯერობით არ არსებობს. რეგიონული ფენომენი არის მრავალვარიანტული და პლურალისტული, ამიტომ შედარებითი რეგიონალიზმი სწორედ მოქნილ და შემთხვევებზე დაფუძნებული თეორიებს უნდა ემყარებოდეს.

დიდი ბრიტანელი, უორვიკის უნივერსიტეტის პროფესორი შაუნ ბრესლინი ევროცენტრიზმს უწოდებს დიდ საფრთხეს და წინააღმდეგობას რეგიონალიზმის მეცნიერულ განვითარებაში. მისი აზრით, აზიის ქვეყნებში რეგიონალური განვითარება არ შეიძლება დაემსგავსოს ევროპაში რეგიონალიზმს. მათი შედარება რთულია. ევროპა არ არის მაგალითი ან შემთხვევა, არამედ საწყისი შემთხვევა, რომელიც ქმნის ნორმებს და ქმნის სხვა ქვეყნებისათვის მოლოდინს. ამასთან იგი სხვა ქვეყნებში რეგიონალური კონცეფციების ფორმირებაზე ზემოქმედებს. ასევე იგი ახდენს ინსტიტუტების ფორმირებაზე გავლენას. მისი აზრით, დღეს რაც ჩვენ გვჭირდება, არის რეგიონალიზმზე ახალი წარმოდგენების შექმნა და სხვადასხვა ქვეყნის შემთხვევების და მდგომარეობის შესწავლა იმისათვის რომ ახალი გენერირებული კონცეფცია შეიქმნას.¹

ბრესლინი ამოდის იმ ფაქტიდან, რომ რეგიონალიზმს ქმნის ვაჭრობა, ინვესტიციები, წარმოება და ეკონომიკა მოითხოვს ინტეგრაციას, ხოლო ეროვნული იდენტურობა კი მნიშვნელოვანია, რამდენადაც იგი ნებისმიერი რეგიონული პროექტის საწყისი პუნქტია.² იგი აღნიშნავს, რომ როცა ჩვენ ვწერთ რეგიონალიზმზე, ვგულისხმობთ ინტეგრაციას, მაგრამ მისი შედეგი შეიძლება იყოს ეროვნული ეკონომიკის ფრაგმენტაცია.³

1 Shaun Breslin. (2005). Studying Regionalism(s): Comparativism and Eurocentricism. Paper for the Joint Fudan University, LSE, and Sciences Po Conference on China and Asian Regionalism, Shanghai, 7&8 January .2005.გვ. 4. <http://goo.gl/GtVAqr>

2 იქვე გვ. 32

3 Shaun Breslin. (2005). Studying Regionalism(s): Comparativism and Eu-

ლიტერატურის განზოგადებისას კემბრიჯის უნივერსიტეტის პროფესორი, ჯონ ლოგლინი ასკვნის, რომ ეროვნული სახელმწიფოს და ეროვნულ მთავრობების მოქმედებები დღეს განსხვავებულია, ვიდრე არსებობდა, თუნდაც, ოცდაათი წლის წინ. მეტწილად, ეს სახელმწიფოს კეთილდღეობის ბუნების ცვლილების და ეროვნული სახელმწიფოს რეკონფიგურაციის შედეგია. ეროვნული მმართველობის მიერ ზემოდან ქვემოთ მარეგულირებელი მოდელი არის უფრო სტრატეგიული, ვიდრე ინტერვენციული. თუმცა ცენტრალური ხელისუფლებიდან ინტერვენციების რეჟიმი კვლავ არსებობს, მაგრამ თანადაფინანსება დღეს არის ახალი მიდგომა, რომელიც ცვლის ცენტრის დამოკიდებულებას რეგიონებისადმი. ცენტრსა და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის ურთიერთობისთვის დამახასიათებელი ხდება ალტერნატივებზე აგებული ურთიერთობები, რომლებიც თავისი ბუნებით ლიბერალურია. იგი გამოიყენება ტერიტორიული მმართველობისას.¹ იგი ხაზს უსვამს იმ გარემოებას, რომ არსებობს სხვადასხვა კონფიგურაცია ევროპის ქვეყნებში. დღეს ფართოდ აღიარებულია ადგილობრივი ავტონომიის როლი პოლიტიკურ, სოციალურ და ეკონომიკურ საქმიანობაში. ეს საყოველთაო გაგება უკვე გავრცელდა ევროპაში ევროკავშირისა და ევროპის საბჭოს მიერ, ასევე ისეთი საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ, როგორიცაა მსოფლიო ბანკი და გაერო. ჯ. ლოგლინი აღიარებს, რომ დღეს იქმნება პრობლემები თეორიასა და დემოკრატიის განხორციელებაში. ადრე, დემოკრატია პირველ რიგში, როგორც ლიბერალური ფენომენი, მხოლოდ ეროვნულ დონეზე განიხილებოდა. დღეს, როგორც თეორია და ასევე პრაქტიკა უნდა

rocentricism. Paper for the joint Fudan University, LSE, and Sciences Po Conference on China and Asian Regionalism, Shanghai, 7&8 January .2005. გვ. 23-24. <http://goo.gl/GtVAqr>

1 John Loughlin. Federalism, Regionalism and Local Government: comparative perspectives on transforming the nation-state. School of European Studies, Cardiff University. Review. European Political Science: 7 2008. P. 479-480. <http://goo.gl/uxJtFs>

შეიცვალოს და დაინერგოს რეგიონული და ადგილობრივი დემოკრატიის ცნებები.¹

ევროპული ინტეგრაციასთან არის დაკავშირებული მრავალდონიანი მმართველობის თემა, რომელსაც გასული საუკუნის 90-იანი წლების დასაწყისში გერი მარკმა ჩაუყარა საფუძველი.² იგი შედარებითი რეგიონალიზმის პრინციპებს ეფუძნება. მისი არსი იმაში მდგომარეობს, რომ ევროპული ქვეყნები ვითარდებიან არა მარტო ცენტრალური სახელმწიფოებიდან ევროპული გაერთიანებისაკენ, არამედ ქვემოთ, ქვენაციონალური ხელისუფლებისაკენაც. შესაბამისად ხდება გადაწყვეტილებების მიღების ინსტიტუციონალური დისპერსია და იმის თავიდან გააზრება თუ რა როლი უნდა ჰქონდეს ცენტრალურ ხელისუფლებას. ხელისუფლების დისპერსია საგრძნობია ევროკავშირის ქვენებში, მაგრამ იგი არ არის უნიკალური.

დასავლეთის ლიტერატურაში მკვლევარების განსაკუთრებული ყურადღების ქვეშ არის ვერტიკალური ინტეგრაციის შედეგების გამოვლენა, რომელიც დღეს განსაკუთრებით პოლიტიზირებულია. ისიც უნდა აღვნიშნოთ, რომ 2008 წელს ევროპარლამენტმა მიმართა ქვეყნებს, რაც შეიძლება სწრაფად განავითარონ მრავალდონიანი ხელისუფლება.³ მრავალდონიან ხელისუფლებაში ევროპა ხედავს ევროკავშირის კონკურენტუნარიანობის გაძლიერების პირობას და მას კრიზისების გადაჭრაში პრიორიტეტულ მიმართულებად ასახელებს.⁴

1 John Loughlin. Federalism, Regionalism and Local Government: comparative perspectives on transforming the nation-state. School of European Studies, Cardiff University. Review. European Political Science: 7 2008. P. 479-480. <http://goo.gl/uxJtFs>

2 Simona Plattoni, MULTI-LEVEL GOVERNANCE IN THE EU. Does it Work? Globalization and Politics: A Conference in Honor of Suzanne Berger, MIT, May 8 and 9, 2009. p.4. <http://goo.gl/PhePYH>

3 European Parliament resolution of 21 October 2008 on governance and partnership at national and regional levels and a basis for projects in the sphere of regional policy (2008/2064(INI)). Item 18. <http://goo.gl/SbDf8C>

4 Own-Initiative Opinion of the Committee of the Regions on The Com-

დებატები მრავალდონიანი მმართველობის შესახებ ევროპაში სხვადასხვა ასპექტში მიმდინარეობს. ზოგიერთი ავტორი აღნიშნავს, რომ მრავალდონიანი ხელისუფლება იწვევს კორუფციის ზრდას, რამდენადაც ცენტრალური ხელისუფლების ზემოქმედება არის სუსტი და პოტენციურ კორუფციონერს მხოლოდ ხელისუფლების ერთ სეგმენტზე აქვს გავლენა და ფრაგმენტირებული მმართველობის სისტემა ვერ მოქმედებს პატიოსნების განვითარებაზე.¹ კალიფორნიის უნივერსიტეტის პროფესორი დანიელ ტრესმანი სხვადასხვა ჰიპოთეზების დაშვებით ამტკიცებს, რომ ფედერალური სტრუქტურის მქონე ქვეყნები გაცილებით უფრო კორუმპირებული შეიძლება იყოს, რაც შეიძლება გამოწვეული იყოს მისი ზომით და ფისკალური დეცენტრალიზაციით.² ანალოგიურად ამტკიცებს მიუნხენის და ამსტერდამის უნივერსიტეტის პროფესორები, ბ. და ნ. ნეიდორფერები, რომელთა აზრით, იმ ქვეყნებში, სადაც თვითმმართველობა და რეგიონული ავტონომიურობაა განვითარებული, დიდია კორუფციის ქსელიც. რადგან ადგილობრივი ხელისუფლებას, რომლებიც დებულობენ გადანაცვლებებს, აქვს საკმაოდ დიდი იურისდიქცია. მმართველობის დანაწილება ზრდის მექრთამეობის დანახარჯს და პოლიტიკურ კორუფციას.³ ფისკალური დეცენტრალიზაცია კი არყევს სტაბილურობას.⁴

ზოგიერთი ავტორი მართალია ამტკიცებს, რომ დეცენტრა-

mittee of the Regions' White Paper on Multilevel Governance', 80th plenary session, 17–18 June 2009. p. 5, 21. <http://goo.gl/Yug8ln>

1 Daniel Treisman. The causes of corruption: a cross-national study. *Journal of Public Economics* 76 (2000) გვ. 407. <http://goo.gl/FSuYID>

2 Daniel Treisman. The causes of corruption: a cross-national study. *Journal of Public Economics* 76 (2000) გვ. 430, 433. <http://goo.gl/FSuYID>

3 Benjamin H. Neudorfer, Natascha S. Neudorfer. Decentralization and Political Corruption: The Beginning of a Beautiful Friendship? გვ. 2-3. <http://goo.gl/r9dlMa>

4 Jonathan Rodden, Erik Wubbeles. Fiscal Decentralization and The Business Cycle: An Empirical Study of Seven Federations. *Economics & Politics*. Volume 22 March 2010 No. 1. გვ.

ლიზაცია ზრდის ბიუროკრატიის ანგარიშგებიანობას ადგილობრივი მოსახლეობისადმი და ამდენად ხელს უნდა უწყობდეს კორუფციის შემცირებას, რადგან ადგილობრივი მოსახლეობა არის უკეთ ინფორმირებული,¹ მაგრამ სხვები ამის საწინააღმდეგოდ ამტკიცებენ იმასაც, რომ ადგილობრივ ხელისუფლებაში მონიტორინგის სისტემა არის სუსტი, პრესის თავისუფლება კი შეზღუდული, ხოლო მედია კი უფრო მეტად განვითარებულია ეროვნულ დონეზე. ამ ავტორების გამოკვლევით, მასმედიის თავისუფლების ხარისხი განსაზღვრავს კორუფციის დონეს.²

ბოსტონის უნივერსიტეტის პროფესორები ჯ. გერრინგის და ს. ტაკერის აზრით, ცენტრალიზებული და მკაცრად იერარქიული სტრუქტურები უზრუნველყოფენ მეტ ანგარიშგებიანობას, რამდენადაც პოლიტიკური პარტიები ძლიერია და ბიუროკრატია ნაკლებად არის ფრაგმენტირებული.³

მაქს პლანკის ინსტიტუტის მკვლევარი ფ. შარპი ამტკიცებს, რომ მრავალდონიანი მართვა ქვეყნებს აყენებს გამოუვალ მდგომარეობაში და სახელწმიფო მოწყობის ლიბერალური მიდგომები ძირს უთხრის რესპუბლიკების ლეგიტიმურობას. იგი მოითხოვს პოლიტიკური ძალაუფლების და ავტონომიურობის დაბალანსებას.⁴

ა. როდენი ამტკიცებს, რომ დეცენტრალიზებული ფედერალიზმი არის ანტიდეპრესანტი მენტალური ჯანმრთელობისათვის. მისი მთავარი ჰიპოთეზა არის ის, რომ ცენტრალური ხელისუფლება, რომელსაც აქვს ვალდებულება დააფინანსოს

1 Cal, Hongbin, and Daniel Treisman. 2004. State corroding federalism." *Journal of Public Economics* 88(2004): გვ.819.

2 Lessmann, Christian, and Gunther Markwardt. 2010. One Size Fits All? Decentralization, Corruption, and the Monitoring of Bureaucrats." *World Development* 38(4). <http://goo.gl/r7gclf>

3 Gering, John, and Strom C. Thacker. 2004. Political Institutions and Corruption: The Role of Unitarism and Parliamentarism. *British Journal of Political Science* 34(2): გვ.298-300. <http://sws.bu.edu/jgering/documents/Corruption.pdf>

4 Fritz W. Scharpf. Legitimacy in the Multilevel European Polity. MPIfG Working Paper 09/1. <http://www.mpifg.de/pu/workpap/wp09-1.pdf>

ადგილობრივი მმართველობა და ახდენს გადასახადების მოკრებას, ვერ დაეფუძნება ადგილობრივ ხელისუფლებას მაშინ, როდესაც ადგილობრივი მეურნეობა კრიზისს განიცდის და მათ სჭირდება დახმარება. დანანევრებული ფედერალური ხელისუფლება ქმნის უპასუხისმგებლო ქცევებს.¹

ამავე პოზიციაზე არიან სხვა ავტორებიც. მაგალითად, ბრემენის უნივერსიტეტის პროფესორები ჰ. ობგინერი, ს. ლეიბფრიდი და ფ. კასტელი ამტკიცებენ, რომ რეგიონალურად დანანევრებული ხელისუფლება აბრკოლებს კეთილდღეობის გადანაწილებას. სხვადასხვა ევროპული ქვეყნების ისტორიული მიმოხილვით და იმ თეზისზე დაყრდნობით, რომ ხანგრძლივ პერიოდში ევროპის უძველეს ფედერალურ ქვეყნებში კეთილდღეობის სახელმწიფოს კონსოლიდაცია შემცირდა, ისინი ამტკიცებენ კეთილდღეობის განსხვავებული სტანდარტების ფორმირებას ევროპისაკენ პროგრესთან ერთად. ამასთან, ევროპა შედის განვითარების ხაფანგში და ღრმა პოლიტიკურ და ეკონომიკურ განხეთქილებაში.²

დასავლელი მკვლევარები აქცენტს აკეთებენ ეროვნულ იდენტურობაზეც. ევროპული ცენტრიზმი სულ უფრო მკვეთრად ადგენს ევროპაში გაერთიანებული ქვეყნების ერთიან იდენტიფიკაციას „ევროპელის“ სახელით. 2004 წელს ევროპის ქვეყნებში გამოკითხული მოსახლეობის 54 პროცენტი თავი თავს უწოდებდა „ევროპელს“ და 6 პროცენტი კი თვლიდა, რომ ისინი ჯერ არიან ევროპელები და შემდეგ კი იმ ეროვნების, რომელსაც ისინი მიეკუთვნებოდნენ, ხოლო 4 პროცენტი კი აღიარებდა თავის თავს მხოლოდ ევროპელად.³ მართალია

1 Jonathan A. Rodden. *Hamilton's Paradox: The Promise and Peril of Fiscal Federalism*. Cambridge University Press, 2006. <http://goo.gl/w8KM1M>

2 Herbert Obginer, Stephan Leibfried, Francis G. Castles. *Prospects for a European Welfare State. Lessons from Welfare State Development in six OECD-Federations*. Translated Working Paper, #16 Bremen, 2005. გვ. 1-2

3 Kimberly Twist. *Integration Without Identification? The Determinants of Europeanness In the E*. University of California, Berkeley. European Union Studies Association Conference. April 2009. <http://goo.gl/TKUiEc>

ეს ციფრები არ არის მოცულობითი, მაგრამ ცხადია, რომ ევროპეიზაციას თანდათანობით უკანა პლანზე გადაყავს ეროვნული თვითშეგნება, რასაც ამართლებენ იმით, რომ მხოლოდ იმ შემთხვევაში შეიძლება სოციალური პოლიტიკის, გადასახადების და სხვა ქმედებების ჰარმონიზება, თუ ევროპის ქვეყნებში ხალხს ექნებათ ერთიანი ევროპელობის შეგრძნება.¹

დასავლეთელი მკვლევარები აღიარებენ, რომ ევროპეიზაციას აქვს თავისი დადებითი შედეგიც; იგი ახდენს ევროპის ინსტიტუტების და სტანდარტების ლეგიტიმაციას და ხალხის ერთობას აფუძნებს არა როგორც მათი ჯამის სახით, არამედ მათი ინტერესების თანაარსებობის სახით. თუმცა იმასაც აღნიშნავენ, რომ ეს არის პოლიტიკური ქცევა და ხალხს, რომელთაც აქვთ გამოკვეთილი კულტურული და სოციალური იდენტურობა, ვერ მოექცევიან პოლიტიკური იდენტურობის ადექვატურად.² ბუნებრივია დასკვნა იმის შესახებ, რომ არ შეიძლება ევროპეიზაციის გაფეტიშება, ადვილი ასახსნელია. შესაბამისად, ამ კონტექსტში არც ეროვნული იდენტურობის მრავალფეროვნების გაფეტიშებაა შესაძლებელი. კითხვა იზადება, თუ რამდენი ძალაუფლების არსებობაა შესაძლებელი და ვინ იბატონებს ვისზე, იმის გათვალისწინებით, რომ მოქალაქეობა არ არსებობს პოლიტიკის გარეშე, ხოლო პოლიტიკა კი - ძალაუფლების გარეშე. ამასთან დაკავშირებით მკვლევარებს გამოაქვთ ეჭვი იმისა შესახებ, თითქოს ევროპეიზაცია და საკუთარი ქვეყნის მოქალაქეობა ერთდროულად შესაძლებელი იქნება.³ დემოკრატიულ ღირებულებების აღიარება არ არის საკმარისი იმისათვის, რომ იდენტურობა შეიქმნას და გადანაწილდეს ძალაუფლება ცენტრსა და რეგიონებს და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის. ევროსკეპტიკოსები ფიქრო-

1 Kimberly Twist. *Integration Without Identification? The Determinants of Europeaness in the E. University of California, Berkeley.* European Union Studies Association Conference. April 2009. <http://goo.gl/TKUIEc> [1]"

2 Cerutti, Furio, „Towards the Political Identity of the Europeans,” გვ. 33. <http://goo.gl/YG0C75>

3 იქვე. გვ. 35

ბენ, რომ უზენაესი ხელისუფლება უნდა დარჩეს ეროვნულ სახელმწიფოებს. სხვებს კი აქვთ შეჯერებული მოსაზრებები და ერთის მხრივ, აღიარებენ ახალი ცენტრალური ძალაუფლების აუცილებლობას ევროპული ქვეყნებისათვის, რომლის პოლიტიკურ ციკლი ხანმოკლე პერიოდში არ იქნება ხელსაყრელი, ხოლო მეორეს მხრივ, კი ფიქრობენ, რომ უნდა გამოიძებნოს გზები სხვადასხვა ერების, რელიგიური რწმენის და კულტურის ხალხისთვის მისაღები სტატუს-კვო პოლიტიკისათვის, რომელიც ხანგრძლივ პერიოდზე იქნება გათვლილი.¹ ამდენად ეროვნული იდენტურობა ევროპულ ქვეყნებში დასავლეთელ მკვლევარებს უქმნის მრავალ კითხვას და ფაქტობრივად სჯერდება მხოლოდ იმის მოლოდინს თუ როგორ განვითარდება მოვლენები. ევროცენტრიზმი დღეს მოქმედებს დიდ ინერციით და ეროვნულობის თემა კი ფრაგმენტულად შეახსენებს თავს მკვლევარებს, რამდენადაც ის ქვეყნები, რომლებისთვისაც ეს თემა ყველაზე მწვავეა, მიეკუთვნებიან მცირე ქვეყნების რიგს და მათი დამოკიდებულება მსხვილ ევროპულ ქვეყნებზე, განსაკუთრებით კი გლობალური ფინანსური კრიზისების გამეორების ფონზე, არ ქმნის ამ პრობლემის სიმწვავის გამახვილების ნიადაგს.

გარდა ამისა ევროპეიზაცია ცვლის ავტონომიური ერთეულების ქცევასაც. ეს განსაკუთრებით გამოვლინდა ესპანეთის მაგალითზე. მკვლევარები აღნიშნავენ, რომ ავტონომიური წარმონაქმნები უკვე იწყებენ მონაწილეობის მიღებას საერთო პოლიტიკის შექმნაში და მათ ეძლევათ საშუალება ზემოქმედება მოახდინონ სტრატეგიული გადაწყვეტილებებზე, მაგრამ ეს შეუძლებელია, რადგან ავტონომიური ერთეულების ფუნქციონირების პირობები შეუცვლელი დარჩა და თუ დღემდე იგი ეფექტიანად ფუნქციონირებდა, კონფლიქტური ტენდენციები მომავალში შეიძლება გამწვავდეს. როგორც ბარსელონას უნივერსიტეტის მკვლევარი, ჯოან სუბირატსი

1 Cerutti, Furio, „Towards the Political Identity of the Europeans,” გვ. 41.
<http://goo.gl/YG0C75>

აღნიშნავს, დღეს ეროვნული იდენტურობა განსხვავებულია, ვიდრე ეს იყო ადრე და ევროპეიზაცია მოითხოვს ახლებურად გააზრებას. ევროპა დგას დილემის წინაშე: უზრუნველყოს ეროვნულობის არსებითი თვისებების დაცვა ცვლილებებისაგან, რომელიც დღეს მხოლოდ ჰაერშია გამოკიდებული ან იფიქროს ძალაუფლების ლეგიტიმაციაზე მმართველობის სხვადასხვა დონეზე. ამ შემთხვევაში ჩვენ უნდა დავძლიოთ ეროვნული იდენტურობის ტრადიციული გაგება, რომელსაც კითხვის ნიშნის ქვეშ აყენებს ადგილობრივი კომუნები და მივიღოთ ახალი რეგიონალიზმის განსხვავებული ტიპი. არარეალისტურია, რომ ევროპის მომავალი იქნება სახელმწიფოების გარდაქმნა და დანაწევრება მცირე ერთეულებად. დღეს დიდი გამოწვევაა დიალოგი, რომელიც თანდათანობით მოახდენს განსხვავებული იდეებისა და კონცეფციების განზოგადებას და მის პოლიტიკურ პრაქტიკაში განხორციელებას.¹ როგორც ჩანს ეროვნული იდენტურობის ევროცენტრიზმთან დაკავშირება ევროკავშირსაც პრობლემებს უქმნის და მის გადასაწყვეტად ქვეყნების განსხვავებული გამოცდილების გაზიარებას მოითხოვენ.

90-იან წლებში ფართოდ დაიწყო მსჯელობა „ევროპა როგორც რეგიონების“ შესახებ, შემდგომ ეტაპზე მისი კვლევა გახდა მრავალმხრივი და სხვადასხვა ასპექტებით შესწავლისას დადგინდა რეგიონული მმართველობის დადებითი და უარყოფითი მხარეები, როგორც ეკონომიკური, ასევე პოლიტიკური, სამართლებრივი და ეროვნული თვალსაზრისით. ერთმნიშვნელოვანი პასუხი კითხვაზე, აქვს თუ არა რეგიონალიზმს ყველა ქვეყნისათვის დადებითი შედეგი, მეცნიერებას არ აქვს გაცემული. ევროპული ცენტრიზმის გავლენა მეცნიერებაზე დიდია. თუმცა მსჯელობა თანდათანობით უფრო პრაგ-

1 Joan Subirats. "Multi-level Governance and Multi-level Discontent: The Triumph and Tensions of the Spanish Model", en S.L.Greer, Territory, Democracy and Justice. Regionalism in Western Democracies, Palgrave-Macmillan, Nueva York, 2006. გვ. 25-27. <http://goo.gl/116ohq>

მატული ხდება და შედარებითი რეგიონალიზმის საფუძველზე დგინდება, რომ რეგიონალური მმართველობა ყველა ქვეყნისათვის ერთნაირად სარგებლის მომტანი ვერ იქნება. ამასთან, ისიც უნდა აღინიშნოს, რომ დღეს ევროპისადმი მიმბაძველობა საკმაოდ დიდია განვითარებად ქვეყნებში.

ლიტერატურის ანალიზიდან გამომდინარეობს, რომ რეგიონალიზმი ეროვნული იდენტიფიკაციის და კორუფციის საფრთხეს უქმნის იმ ქვეყნებს, სადაც მოუწყობელია სახელმწიფო სისტემა. ეკონომიკურად ამცირებს კრიზისების შემთხვევაში ცენტრალური სახელმწიფოს ჩარევის ეფექტიანობას და ქმნის სიღარიბის მუდმივ საშიშროებას იმ რეგიონებში, სადაც ეკონომიკური აქტივობა დაბალია. მიუხედავად ამისა, აღიარებულია, რომ რეგიონალიზმი დემოკრატიის განვითარებისათვის არის ერთ-ერთი საუკეთესო გზა. ყოველივე ამის შედეგად ლიტერატურაში აღიარებენ იმასაც, რომ საჭიროა ქვეყნების თავისებურებების ინტეგრირება „ევროპული რეგიონალიზმის“ კონცეფციაში და შესაბამისი დასკვნების გაკეთება, რომელიც არ შეიძლება უნიფიცირებული იყოს ყველა ქვეყნისათვის ერთნაირად. შესაბამისად შედარებითი რეგიონალიზმის მიდგომა მოითხოვს ევროპული რეგიონალიზმის ახლებურ გააზრებას და კვლევების განზოგადებას იმისათვის, რომ ევროპისადმი მიმბაძველობით გამორჩეულ ქვეყნებს, მათ შორის საქართველოს, არ შეექმნათ ან არ გაუმწვავდეთ ტერიტორიული და ეთნო კონფლიქტები.

თავი 2. რეგიონალიზაციის აუცილებელი ეტაპი - რეალური თვითმმართველობა

ევროკავშირში რეგიონალიზმის იდეა აღმოსავლეთით გაფართოების შემდეგ ძალიან გააქტიურდა. ის გამოძახილია სახელმწიფო-ერის კრიზისის იმ ასპექტებით, რაც წარმოიშვება ევროინტეგრაციის პროცესში. ეს პროცესი დაკავშირებულია, როგორც სუბ-ნაციონალურ რეგიონებთან (დეპარტამენტი საფრანგეთში, ფედერალური მიწები გერმანიაში, საგრაფოები დიდ ბრიტანეთში, ოლქები იტალიაში, კანტონები შვეიცარიაში და სხვ.), აგრეთვე ტრანსსასაზღვრო რეგიონებთან. ამას აქვს უკვე თავისი ისტორია. რეგიონები ითხოვენ მეტკომპეტენციებს და საერთაშორისო არენაზე გასვლის მეტუფლებებს. რეგიონალიზაცია არ მიდის უმტკივნეულოდ და ერთმნიშვნელოვნად ევროპაში. საზღვრების „ღიაობამ“ მთავრობათა კონტროლიდან კაპიტალის, სამუშაო ძალის, საქონლის, კულტურული ფასეულობების მოძრაობა. ამას ხელს უწყობს საერთაშორისო ორგანიზაციები და ტრანსნაციონალური კორპორაციები. უარყოფითი შედეგი მჟღავნდება დანაშაულობებში, ნარკოვაჭრობასა და ტერორიზმში. წარმოიშვა აზრი, რომ თუ ცენტრალური ხელისუფლება ვერ უმკლავდება უმუშევრობას და სხვა პრობლემებს ამას შეძლებს რეგიონები და ადგილობრივი დემოკრატია. რეგიონული პოლიტიკის კარგი გამოცდილებაა ევროპაში. 1969 მიიღეს ევროკავშირის დოკუმენტი „გაერთიანების რეგიონული პოლიტიკა“, რომელმაც „რეგიონული განვითარების“ ორგანიზებას დაუდო საფუძველი რეგიონების განვითარების გამოთანაბრების მიზნით. ევროპარლამენტმა მიიღო „გაერთიანების ქარტია რეგიონალიზაციის პრობლემებზე“ (1988 წ.) და „გაერთიანების რეგიონების ქარტია“ (1991 წ.), რომლითაც ცენტრალიზებული სტრუქტურების მქონე ნევრ-სახელმწიფოებს მოუწოდა რეგიონალიზაციისაკენ. 1991 წელს შეიქმნა მაასტრიხტში ევროკავშირის ფარგლებში რეგიონების კომიტეტი, რომელმაც რეგიონული

პოლიტიკა უნდა გაატაროს. ამ პოლიტიკის სირთულე იმაშია, რომ ევროპული რეგიონები განსხვავდებიან ერთმანეთისაგან. რეგიონების კომიტეტის მთავარი ამოცანაა ევროკავშირის ისეთი აქტების მიღება რომლებიც უზრუნველყოფენ საერთო ევროპული მიზნების მიღწევას რეგიონულ დონეზე არსებული პროვინციების, კომუნების, მუნიციპალიტეტების და ა.შ. განსხვავებების შენარჩუნების პირობებში.

დიდ მნიშვნელობა ენიჭება ამ ბოლო დროს ტრანსსასაზღვრო რეგიონებს. 1972 წელს შექმნილი ცენტრალური ალპების რეგიონთაშორისი ასოციაცია, რომელშიც შედის იტალიის, ავსტრიის, შვეიცარიის და გერმანიის ალპური რეგიონები, მიჩნეულია მოდელად ევრო-რეგიონებისათვის. ევროპაში ამჟამად 30-ზე მეტი ასეთი რეგიონია.

რეგიონალიზაციის მნიშვნელოვანი მიმართულებაა მთიანი რეგიონების პრობლემა. 1991 წელს სტრასბურგში ხელი მოეწერა „ალპების კონვენციას“, რომელსაც საერთაშორისო სამართლებრივი დოკუმენტის სტატუსი აქვს.¹

ადგილობრივი რეგიონალური ინიციატივები, განსაკუთრებით საერთაშორისო კავშირებში, ასუსტებს სახელმწიფოს კომპეტენციებს. იტალიაში პრეზიდენტის დეკრეტით (1977 წლის 24 ივლისი) იმ სფეროებშიც კი, სადაც რეგიონებს აქვთ დამოუკიდებლობა, თუ საკითხი ეხება საერთაშორისო ურთიერთობებს, მათ შორის კავშირებს ევროკავშირთან, სახელმწიფოს აქვს განუყოფელი უფლება საკითხების გადასაწყვეტად. მინისტრთა საბჭოს თავმჯდომარემ დეკრეტით (11 მარტი 1980 წ.) დაადასტურა საგარეო საქმეთა სამინისტროს განუყოფელ კომპეტენციად საგარეო პოლიტიკა.² ნორვეგიამ 1996 წელს უარი თქვა საგარეო ურთიერთობების სახელმწიფოებრივ მონოპოლიაზე.³ ასეთი მიდგომა დაფუძნებულია სახელმწიფო საზღვრების მნიშვნელობის თანდათანობით დაკარგვა-

1 Зонova Т.В. От Европы государств к Европе регионов / Т.В. Зонova // Полис. – 1999. – № 5. – С.155–164., 155-160 გვ.

2 იქვე, გვ. 161

3 იქვე, გვ. 162

ზე. ბუნებრივია ეს მიდგომა ტერიტორიაზე, სადაც ოკუპაციის საზღვარია, წარმოუდგენელი ახლომხედველობა იქნებოდა. „რეგიონების ევროპა“ ევროსკეპტიკოსების დასაყრდენია. ევროპის, როგორც სახელმწიფოთა გაერთიანება კარგავს მხარდამჭერებს. ევროსკეპტიკოსების მომავალი ევროპა ევროპის ფედერალური სახელმწიფო კი არაა, არამედ ევროპული რეგიონები. რეგიონალისტები ამოდიან ნეო-ლიბერალური თეორიებიდან-„ნაკლები სახელმწიფო, მეტი ბაზარი“.¹ ისინი თვლიან რომ რეგიონები უნდა იყოს მონყობილი საწარმოსავით და მას უნდა მართავდეს მენეჯერები. საგადასახადო და სხვა სისტემები უნდა გადავიდეს ადგილებზე. კეთილდღეობის სახელმწიფოს ნაცვლად, მათი მიზანია კეთილდღეობის თემები (welfare state, welfare community).² „ფედერალისტები“ ამტკიცებენ, რომ საზოგადოება უფრო რთულია, ვიდგე თანამედროვე საწარმო. ლიბერალური მიდგომებით არ ხდება რეგიონების გამოთანაბრება, პირიქით იზრდება დისპროპორცია. „თვითორგანიზებული ტერიტორიები“ მოკლებულია რესურსებს და მარგინალიზაციას გამოიწვევს მათ შორის ყველაზე სუსტებში. გერმანიის ფედერაციის პოლიტიკურ-ეკონომიკურ ერთიანობასა და მოქალაქეთა ცხოვრების პირობების თანაბრობას უზრუნველყოფს სახელმწიფო. რადიკალური რეგიონალიზმი ისტორიული უნიტარული სახელმწიფოებისათვის (საფრანგეთი, იტალია) წარმოადგენს არსებული, ძირეული სტრუქტურების ნგრევას. იტალიაში გერმანიის ყაიდის ფედერალიზმი ვერ შედგა. ამისათვის იტალიურ კონსტიტუციაში (1947 წ.) არსებული ოლქების რეალური ავტონომიით შევსება იყო საკმარისი, მაგრამ ეს არ მოხდა. ზემოდან რეგიონალიზაციამ შეიძლება გამოიწვიოს „ნეო-ცენტრალიზმი“ რეგიონების დონეზე, კორუფცია, ახალი გადასახადები და სხვა დრამატული სიტუაციები საბჭოთა კავშირისა და იუგოსლავიის მსგავსად. ეს ქმნის ხელისუფლების

1 Зонova Т.В. От Европы государств к Европе регионов / Т.В. Зонova // Полис. – 1999. – № 5. – С.155–164., 170 გვ.

2 Зонova Т.В. От Европы государств к Европе регионов / Т.В. Зонova // Полис. – 1999. – № 5. – С. 33. 170

დელეგიტიმაციის საფრთხეს განსაკუთრებით სადაო ტერიტორიებზე. სეპარატისტების ლოზუნგია „ხალხთა ევროპა“. მათში დევს სახელმწიფოს დაშლის საფრთხე. უმრავლესობის აზრით, ეროვნული სახელმწიფო უმთავრესი დასაყრდენია ერთიანი ევროპის, საერთოდ დემოკრატიისა და გაუმჯობესება მის ფარგლებში უნდა განვითარდეს.¹ ამ ფონზე მიმდინარეობს ევროპული რეგიონალიზმის ბაზის შექმნა „რეგიონული (ტერიტორიული) ავტონომიისთვის“ სუბსიდიარობის, თანამონაწილეობის (პარტნიორობის) და მოქნილი ფინანსირების გზით. სუბსიდიარობა ესაა „მოქალაქეებთან მაქსიმალურად მიახლოებული ხელისუფლება.“² თანამონაწილეობა გულისხმობს შეთანხმებულ მოქმედებას ერთიანი მიზნის მისაღწევად. მოქნილი ფინანსირება გულისხმობს რეგიონალური მართვის ორგანოებისადმი მენარმეობრივი საქმიანობით თვითდაფინანსების განხორციელებას. ეს პროცესი ეყრდნობა მხოლოდ ეროვნულ კანონმდებლობას. ეს ყველაფერი ჯერ არ არის განხორციელებული თვითმმართველობის არსებულ დონეზე და მისი გაზრდა მხოლოდ ხელისუფლების დელეგიტიმაციას გამოიწვევს საქართველოში. საჭიროა ევროპის საბჭოსთან არსებული ევროპის ადგილობრივი და რეგიონულ ხელისუფლებათა კონგრესში საქართველოს წარმომადგენელთა საქმიანობის კოორდინაცია. ევროპის როგორც დადებითი, ისე უარყოფითი გამოცდილება უნდა გავითვალისწინოთ და არ უნდა ვიაროთ დაშვებული შეცდომების გზით. არავინ არ ქმნის რეგიონებს ზემოდან და მით უმეტეს მოუწყობელი თვითმმართველობის სისტემის პირობებში და ფაქტობრივად საომარ მდგომარეობაში მყოფ ქვეყანაში. ევროპის ასოცირების ხელშეკრულების ფარგლებში უნდა გადმოვიღოთ საბიუჯეტო ფედერალიზმის კარგი მაგალითები, აგრეთვე ტრანსსასაზღვრო და თემატური განვითარების რეგიონების გამოცდილება.

1 Зонова Т.В. От Европы государств к Европе регионов / Т.В. Зонова // Полис. – 1999. – № 5. – С.155–164., გვ. 175-180

2 იქვე, გვ. 182

2.1. მმართველობის დეკონცენტრაცია და დეცენტრალიზაციის პროცესი საქართველოში (1990-2012 წწ.)

რეგიონალიზაციის საკითხის გადაწყვეტა აუცილებლად მოითხოვს ქვეყანაში თვითმმართველობის სისტემის ჩამოყალიბებას. დამოუკიდებლობის აღდგენის მომენტიდან დაწყებული საქართველოში არ არსებობდა რეალური თვითმმართველობა და მისი ჩამოყალიბება ტრანსფორმაციის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი მიმართულება გახდა მისი საწყისი ეტაპებიდანვე.

2.1.1. ადგილობრივი მმართველობა (1990-1998 წწ.)

1990 წლის 28 ოქტომბრის არჩევნების შემდეგ საქართველოში საბჭოთა სისტემის დემონტაჟი დაიწყო, მათ შორის იყო ერთპარტიული ვერტიკალით შეკრული საბჭოების - ადგილობრივი მმართველობის - სისტემაც. მმართველობის დეცენტრალიზაციის მიზნით შეიქმნა ადგილობრივი საკრებულოები და პრეფექტურები. ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფა არ შეცვლილა. 1991 წლის 30 აპრილის არჩევნებით, პირდაპირი კენჭისყრით არჩეულ იქნა სოფლის, თემის, დაბის და რაიონული (მათ შორის, თბილისის რაიონების) დაქვემდებარების ქალაქების და ქუთაისისა და რუსთავის საკრებულოები. საკრებულოებმა საფეხურებრივად აირჩიეს მეორე დონის საკრებულოები - ქ. თბილისისა და რაიონების. არჩეული წარმომადგენლობითი ორგანოების გვერდით შენარჩუნებულ იქნა მმართველობის ცენტრალიზებული სისტემა. რესპუბლიკური დაქვემდებარების ქალაქებში - თბილისი, ქუთაისი, რუსთავი, ბათუმი, სოხუმი, ფოთის მერებს და რაიონების პრეფექტებს ნიშნავდა პრეზიდენტი. 1991 წლის დეკემბერი - 1992 წლის იანვრის სამხედრო ძალით ხელისუფლების დამხობას მოჰყვა ადგილობრივი ორგანოების დაშლა.

სახელმწიფოს მეთაურის 1992 წლის 2 აგვისტოს ბრძანებულებით „რაიონის (ქალაქის) სახელმწიფო ხელისუფლებისა და მმართველობის ორგანოების დებულების დამტკიცების შესახებ“ დამკვიდრდა პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობა დანიშნული გამგებლებისა და მერების მეშვეობით. 1998 წლამდე საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემა ფაქტობრივად არ ყოფილა.

2.1.2. ადგილობრივი ხელისუფლების სიმბიოზი (1998-2003 წწ.)

1997 წელს მომზადდა სამართლებრივი ბაზა ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობისათვის (კანონები: „ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ“, „საქართველოს დედაქალაქის – თბილისის შესახებ“, „ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს წევრის სტატუსის შესახებ“). ამ პერიოდში შეიქმნა პირველი კონცეპტუალური რეგიონული პოლიტიკის დოკუმენტი „საქართველოს მუნიციპალური განვითარების სახელმწიფო პროგრამა“ 1997-2000 წლებისათვის. 1998 წლის ნოემბერში ჩატარდა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების – საკრებულოების არჩევნები. კანონის თანახმად, თვითმმართველობის ტერიტორიულ საფუძვლებად დადგენილ იქნა სოფელი, თემი, დაბა და ქალაქი (რომლებიც შედიოდნენ რაიონის შემადგენლობაში). საქართველოს დედაქალაქი – თბილისი, აგრეთვე რაიონები და ქალაქები, რომლებიც არ შედიოდნენ რაიონის შემადგენლობაში, გამოცხადდა ადგილობრივი მმართველობის დონედ. ეს იყო მმართველობათვითმმართველობის ერთგვარი ეკლექტური სისტემა, ვინაიდან ადგილობრივი ორგანოები რაიონულ და დიდი ქალაქების დონეზე ერთდროულად ასრულებდნენ როგორც სახელმწიფო მმართველობის ორგანოების, ისე ადგილობრივი თვით-

მმართველობის ორგანოების ფუნქციებს. რაიონების და დიდი ქალაქების აღმასრულებელი ორგანოს ხელმძღვანელები – გამგებლები და მერები თანამდებობებზე ინიშნებოდნენ საქართველოს პრეზიდენტის მიერ. 2000 წლის 13 მარტს საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულებით დამტკიცებულ იქნა „საქართველოს მუნიციპალური განვითარების მეორე ეტაპის სახელმწიფო პროგრამა“. პროგრამამ განსაზღვრა სახელმწიფო მმართველობის დეცენტრალიზაციისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარების ძირითადი მიმართულებები 2005 წლამდე პერიოდისათვის. პროგრამის მიზანი იყო გარდამავალი პერიოდის დასრულება და საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის სრულფასოვანი, საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისი სისტემის ფორმირება. სოციალურ-ეკონომიკური პირობების მომზადება ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის არსებული სისტემის რეფორმირებისათვის. ამ მიზნით, პროგრამა ითვალისწინებდა იმ ღონისძიებათა განხორციელებას, რომლებიც უკავშირდებოდა, ერთი მხრივ, წვრილი თვითმმართველი ერთეულების გაერთიანება-გამსხვილებასა და რაიონულ დონეზე ადგილობრივი მმართველობის თვითმმართველობით შეცვლას, ხოლო, მეორე მხრივ – ადგილობრივი თვითმმართველობების ორგანიზაციული და სოციალურ-ეკონომიკური დამოუკიდებლობის მხარდაჭერას. აღნიშნული პროგრამით გათვალისწინებული მიზნების გარკვეულ რეალიზაციას წარმოადგენდა ორგანულ კანონში 2001 წელს შეტანილი მთელი რიგი ცვლილებები და დამატებები. საკანონმდებლო ცვლილებების საფუძველზე, გაფართოვდა ადგილობრივი თვითმმართველობის ტერიტორიული საფუძვლები და მან მოიცვა ის ქალაქებიც, რომლებიც არ შედიოდნენ რაიონის დაქვემდებარებაში. ძირითადად ინსტიტუციური ხასიათის ცვლილებები შეეხო იმ ქალაქებს, რომლებშიც ამომრჩეველთა რაოდენობა 5000-ზე მეტი იყო. ამ ქალაქებში (დაახლოებით 40 ქალაქი) მოსახლეობის მიერ ხდებოდა როგორც წარმომადგენლობითი

ორგანოს საკრებულოს, ისე ქალაქის გამგებლის (იმ ქალაქებში, რომლებიც არ შედიოდნენ რაიონის შემადგენლობაში – ქალაქის მერის) პირდაპირი კენჭისყრით არჩევა. გამონაკლისი იყო ქ. ფოთი, სადაც ქალაქის მერი ინიშნებოდა პრეზიდენტის მიერ საკრებულოს შემადგენლობიდან. ცვლილება შეეხო ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა უფლებამოსილების ვადას, არჩევის წესს და საკრებულოს წევრთა რაოდენობას. შეტანილი ცვლილებების შედეგად, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა უფლებამოსილების ვადა გაიზარდა 4 წლამდე. საკრებულოს არჩევნები ყველა თვითმმართველ ერთეულში ჩატარდა მაჟორიტარული პრინციპით, მრავალმანდატიანი საარჩევნო ოლქების მიხედვით. ეს ცვლილებები წარმოადგენდა დეცენტრალიზაციის გზაზე გადადგმულ კიდევ ერთ ნაბიჯს. მაგრამ, სამწუხაროდ, ორგანულ კანონში შეტანილი ცვლილებები არ ატარებდა თანმიმდევრულ ხასიათს. ზემოაღნიშნულ ცვლილებებთან ერთად, ორგანულ კანონში შევიდა ისეთი სახის ცვლილებებიც, რომლებიც აფერხებდა დეცენტრალიზაციის პროცესს. კერძოდ, იმავე პერიოდში შეტანილი ცვლილების შედეგად, რაიონის დონეზე პირდაპირი წესით არჩეული საკრებულოს ნაცვლად, 2002 წელს აირჩა ასოცირებული საკრებულო, რომელიც შედგებოდა რაიონში შემავალი თვითმმართველი ერთეულების საკრებულოების თავმჯდომარეებისაგან. იმავედროულად, მნიშვნელოვნად შეიზღუდა რაიონული საკრებულოს უფლებამოსილებებიც. რაიონის აღმასრულებელ ორგანოს წარმოადგენდა გამგეობა, რომლის ფორმირებაშიც საკრებულო მონაწილეობას ვეღარ ღებულობდა. რაიონის გამგეობა შედგებოდა გამგებლის, გამგებლის პირველი მოადგილის, მოადგილეების, აპარატის უფროსისა და ადგილობრივი სამსახურების ხელმძღვანელებისაგან. რაიონის გამგებელს, რომელიც იყო ადგილობრივი მმართველობის ცენტრალური ფიგურა და მთავარი ხელმძღვანელი თანამდებობის პირი, თანამდებობაზე ნიშნავდა საქართველოს პრეზიდენტი. გამგებლად ინიშნებოდა

პირი რაიონის საკრებულოს შემადგენლობიდან. გამგებელი ერთპიროვნულად, საკრებულოს მონაწილეობის გარეშე ნიშნავდა გამგეობის მთელ შემადგენლობას. რაიონის ორგანოები ახორციელებენ ადგილობრივი მმართველობისათვის დელეგირებულ უფლებამოსილებებს.¹

1998-2003 წლებში დეცენტრალიზაციის პოლიტიკა ტარდებოდა უნიათოდ, არათანმიმდევრულად. სოფლებში თვითმმართველობა ატარებდა ტოტალურად ფორმალურ ხასიათს. მათ საკუთარი ბიუჯეტი არ ჰქონიათ. ამის შესახებ საკანონმდებლო ნორმაც არ შექმნილა. არ მომხდარა არც ფისკალური და არც საკუთრების დეცენტრალიზაცია. შედეგად, დისკრედიტაცია განიცადა თვითმმართველობის იდეამ. წარმატება არ ჰქონია „საქართველოს მუნიციპალური განვითარების სახელმწიფო პროგრამას“ 1997-2000 წლებისათვის, ხოლო 2000-2005 წლებისათვის „საქართველოს მუნიციპალური განვითარების მეორე ეტაპის სახელმწიფო პროგრამის“ განხორციელება უნიათოდ დაიწყო. ესეც იყო იმის მიზეზი, რომ შესაძლებელი გახდა ხელისუფლების შეცვლა არაკონსტიტუციური მეთოდებით. ხელისუფლების „რევოლუციური“ ცვლილების გამო შეწყდა დაწყებული დეცენტრალიზაციის პროცესი და დაიწყო დეცენტრალიზაციის პოლიტიკის ხელახალი გააზრების პროცესი.

2.2. რეალური ადგილობრივი თვითმმართველობის დამკვიდრება (2003 -2012 წწ.)

ახალმა ხელისუფალმა წინა ხელისუფლებისაგან ბოლომდე შეინარჩუნა პრეზიდენტის რწმუნებულის ინსტიტუტი და 2006 წლამდე საკრებულოებისა და გამგებლების ინსტიტუტი. მან მემკვიდრეობით მიიღო მმართველობის დეცენტრალიზაციისა და დეკონცენტრაციის განხორციელებისათვის

¹ დეცენტრალიზაცია საქართველოში. არსებული მდგომარეობა და პერსპექტივები, თბ. 2009. გვ. 19-20.

გაურკვეველი ტერიტორიული მონაცემების პრობლემა. თუმცა თვითმმართველობის სისტემის შექმნა განახორციელა ამბიციურად, თამამად და დასაწყისისათვის წარმატებულადაც. ამ საქმეში მაღალი პოლიტიკური ნების მასაზრდოებელი იყო წინა ხელისუფლების ამ სფეროში ჩამორჩენილობის გადაფარვა და ახალი ხელისუფლების უპირატესობის ჩვენება. ამიტომაც თვითმმართველობის რეფორმა გატარდა სისტემურად და თვითმმართველობებმა შეიძინეს რეალური შინაარსი.

მმართველობის სისტემის დეცენტრალიზაცია—დეკონცენტრაციის და რეგიონული პოლიტიკის ჩამოყალიბების მიმართულებით საქართველოში 2004 წლიდან დაწყებული რეფორმები მანამდე დაწყებული რეფორმების შეწყვეტასა და რეფორმების ახალი ეტაპის დაწყებას მოასწავებდა. ადგილობრივი და რეგიონული განვითარების მიზნით ტრანსფორმაციის პროცესი, რაც უმნიშვნელოვანესი რეფორმების განხორციელებას გულისხმობს, პირობითად ორ ეტაპად შეგვიძლია დავყოთ — 2004 წლიდან 2008 წლამდე და 2008 წლის შემდგომი წლები.

2.2.1. თვითმმართველობის რეფორმირებაში „გარღვევის“ პერიოდი (2004-2008 წწ.)

რეფორმების პირველი ეტაპი, რომელიც 2004—2008 წწ. განხორციელდა, მიზნად ისახავდა ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული სისტემის ჩამოყალიბებას, რომელიც ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის პრინციპებზე იქნებოდა დაფუძნებული. დეცენტრალიზაციის ძირეული რეფორმის გატარებისათვის მზადება დაიწყო 2004 წელს, როდესაც პრეზიდენტის ბრძანებულებით შეიქმნა ეფექტიანი მმართველობის სისტემის და ტერიტორიული მონაცემების რეფორმის სახელმწიფო კომისია, ხოლო 2004 წლის 15 სექტემბერს საქართველოს პარლამენტმა მოახდინა „ადგი-

ლობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის" რატიფიცირება (ძალაშია 2005 წლის 15 მაისიდან). ამ ფუნდამენტური რეფორმის მიმართულებით თვალსაჩინოა საქართველოს მიერ გადადგმული ნაბიჯები, კერძოდ: ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ქარტიის რატიფიცირება 2004 წელს; 2004-2005 წლებში ჩამოყალიბდა ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემის კონცეპტუალური, საპროგრამო და სამართლებრივი საფუძვლები. ახალი კანონმდებლობის მიღება თვითმმართველობის სფეროში (ორგანული კანონი თვითმმართველობის შესახებ, კანონები ადგილობრივი ბიუჯეტისა და ადგილობრივი ქონების შესახებ, სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ კანონი), რომელიც 2005-2007 წლებში განხორციელდა; თვითმმართველობის შესახებ ახალი კანონმდებლობის იმპლემენტაცია, რაც 2006 წლის 5 ოქტომბრის ადგილობრივი არჩევნების შემდგომ დაიწყო. ეს კანონები იყო:

- საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ (მიღებულია საქართველოს პარლამენტის მიერ 2005 წლის 16 დეკემბერს, ძალაში შევიდა თვითმმართველობის არჩევნების შედეგების ოფიციალური გამოცხადების დღიდან);

- საქართველოს კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ“ (მიღებულია 2005 წლის 25 მარტს);

- საქართველოს კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ“ (მიღებულია 2006 წლის 24 მაისს); ამ კანონით საფუძველი ჩაეყარა ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსურ დამოუკიდებლობას. საბიუჯეტო პროცედურების, შემოსავლებისა და კომპეტენციების განსაზღვრასთან ერთად დაინერგა საქართველოსთვის სიახლე. ეს გახლდათ გათანაბრების პოლიტიკა, რომელმაც უნდა უზრუნველყოს თვითმმართველობების შესაბამისი ფინანსური რესურსით, რაც აუცილებელია მათი საკუთარი უფლებამოსილებების განსახორციელებლად. 2010 წელს ეს კანონი გა-

უქმნდა აღნიშნული საკითხების რეგულირება ინტეგრირდა ახალ საბიუჯეტო კოდექსში.

- საქართველოს კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე ადმინისტრაციული ზედამხედველობის შესახებ“ (ძალაში შევიდა 2007 წლის 1 აგვისტოდან).¹

რეფორმის პირველი ეტაპის ძირითადი მიზნები მიღწეულ იქნა, კერძოდ:

- განხორციელდა ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული რეფორმა, რის შედეგადაც ჩამოყალიბდა განვითარების რესურსების მხრივ თვითკმარი თვითმმართველი ერთეულები;

- გაუქმდა ადგილობრივი სახელმწიფო მმართველობა, რითაც, ფაქტობრივად, აღდგა კონსტიტუციის მე-2 მუხლის მე-4 პუნქტით გარანტირებული მოქალაქეთა უფლება ადგილობრივ თვითმმართველობაზე, რომლის თანახმად, საქართველოს მოქალაქე თვითმმართველობის ორგანოების მეშვეობით წყვეტენ ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხებს;

- ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუციურ მონყობაში გამოიკვეთა წარმომადგენლობითი ორგანოს ნამყვანი როლი;

- გაიმიჯნა უფლებამოსილებანი სახელმწიფოსა და თვითმმართველ ერთეულებს შორის, მყარი საკანონმდებლო გარანტიები შეიქმნა მმართველობის სისტემის დეცენტრალიზაციისათვის;

- საკანონმდებლო გარანტიები შეიქმნა ადგილობრივი ბიუჯეტების დამოუკიდებლობისათვის, ადგილობრივი ქონების ფორმირებისა და თვითმმართველი ერთეულის მიერ საკუთრების უფლებათა დამოუკიდებლად განხორციელებისათვის;

- შეიქმნა სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ურთიერთობათა ისეთი სამართლებრივი მექანიზმები, როცა დაუშვებელია ადგილობრივი ორგანოების

¹ დეცენტრალიზაცია საქართველოში. არსებული მდგომარეობა და პერსპექტივები, თბ. 2009. გვ. 24

საქმიანობაში ჩარევა, ხოლო სახელმწიფო ზედამხედველობის განხორციელება იზღუდება კანონით მკაცრად განსაზღვრული ზედამხედველობის მიზნებით, პროცედურებითა და წესებით.

2004-2007 წლებში მიღებული ახალი კანონმდებლობის შესაბამისად, დეცენტრალიზაციის კომპლექსური რეფორმამ ვერ შეასრულა ისეთი დაგეგმილი ამოცანები, რომელსაც უნდა მოჰყოლოდა:

ადგილობრივი თვითმმართველობის ეკონომიკური რეფორმა, რომლის მიზანს წარმოადგენს ადგილობრივ კომპეტენციებთან თვითმმართველი ერთეულის საფინანსო და ქონებრივი რესურსების შესაბამისობის – ადგილობრივი შემოსავლების ხარისხობრივი გაზრდა და სახელმწიფო საკუთრების დეცენტრალიზაცია;

ადგილობრივი საჯარო სამსახურის რეფორმა, რომლის მიზანია მუნიციპალური მოხელეების მომზადება-გადამზადების ეფექტიანი სისტემის შექმნა, ადგილობრივი კორუფციის აღმოფხვრა, ადგილობრივი საჯარო სამსახურის სტაბილურობის უზრუნველყოფა;

ადგილობრივი ორგანოებისა და სამსახურების ადმინისტრაციული საქმიანობის გაუმჯობესება, ტექნოლოგიური სიახლეების – თანამედროვე საინფორმაციო-საკომუნიკაციო სისტემების დამკვიდრება.¹

„ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის ამოქმედების შედეგად საქართველოში მანამდე არსებული 1000-ზე მეტი თვითმმართველი ერთეულის ბაზაზე შეიქმნა 64 თვითმმართველი ერთეული – მუნიციპალიტეტი. შესაბამისად, მიღწეულ იქნა ტერიტორიული გამსხვილების უმთავრესი მიზანი – საფუძვლის შექმნა თვითკმარი თვითმმართველი ერთეულების ჩამოყალიბებისათვის ქვეყანაში. მუნიციპალიტეტი წარმოადგენს ყოფილი

1 დეცენტრალიზაცია საქართველოში. არსებული მდგომარეობა და პერსპექტივები, თბ. 2009, გვ. 25

რაიონების შემადგენლობაში შემავალი თვითმმართველი ერთეულების (ქალაქი, დაბა, თემი, სოფელი) სამართალმემკვიდრეს. ამასთან, დასახლებათა სტატუსები არ შეცვლილა და არც მათი ხელოვნური დაშლა-გაერთიანება მომხდარა. ტერიტორიული რეფორმა უმტკივნეულოდ გატარდა და მას რაიმე მნიშვნელოვანი პრობლემა არ შეუქმნია.

რეფორმის უმნიშვნელოვანესი შედეგი იყო ადგილობრივი მმართველობის გაუქმება. სახელმწიფო მმართველობის სისტემაში ადგილობრივი მმართველობის რგოლი ახალი ორგანული კანონის ამოქმედებისთანავე გაუქმდა. ადგილობრივი ორგანოები ამ დროიდან აღარ წარმოადგენენ სახელმწიფო აღმასრულებელი ხელისუფლების ნაწილს, მის ქვედა რგოლს. იწყება ადგილობრივი თვითმმართველობის, როგორც ეს იყო რადიკალური ხასიათის ცვლილება, რომლის მნიშვნელობა, სამწუხაროდ, დღემდე „ჯეროვნად არ გაუაზრებია საზოგადოების და მათ შორის, სახელმწიფო მოხელეების საკმაოდ მნიშვნელოვან ნაწილს. მოქმედი კანონმდებლობის თანახმად, ადგილობრივ და სახელმწიფო ორგანოებს შორის აღარ შეიძლება არსებობდეს „ვერტიკალური“ ურთიერთობები. მიუხედავად ამისა, არჩევნების შემდგომი პრაქტიკის გათვალისწინებით (2006 წლის - დ.ჭ.), რთულია იმის თქმა, რომ უკვე ჩამოყალიბდა ჰორიზონტალური ურთიერთობები და ცენტრალური ორგანოები აღარ ერევიან ადგილობრივი საკითხების გადაწყვეტაში. პრაქტიკაში კვლავაც წარმატებით მუშაობს არაფორმალური ინსტრუმენტები. 2006 წელს ჩატარებულ ადგილობრივ არჩევნებში ერთი პარტიის ტოტალურმა გამარჯვებამ მანამდე მოქმედი ადმინისტრაციული ვერტიკალი შეცვალა პარტიული დაქვემდებარების ვერტიკალით, რის შედეგადაც პარტიული ლიდერები კვლავაც ახერხებენ საკუთარი დირექტივების თავს მოხვევას ადგილობრივ ორგანოებზე“.¹

იგივე სიტუაცია შეიქმნა 2010 წლის არჩევნების შემდეგ.

1 დეცენტრალიზაცია საქართველოში. არსებული მდგომარეობა და პერსპექტივები, თბ. 2009. გვ. 26

ცენტრალური ხელისუფლება სულ უფრო უხალისოდ ახდენდა თვითმმართველობის განვითარებას. უფრო მეტიც, მან ცენტრალურ ბიუჯეტში წამოიღო ის გადასახადები (მოგება, საშემოსავლო), რაც მანამდე თვითმმართველობას რჩებოდა.

2.2.2. თვითმმართველობისა და რეგიონული პოლიტიკა რუსეთ-საქართველოს ომის წინ და შემდგომ (2008-2012 წწ.). რეგიონული პოლიტიკის გააქტიურება

2008 წლის აგვისტოს ომის მძიმე შედეგების მიუხედავად, ქვეყანამ გააქტიურა თავისი ძალისხმევა რეგიონული პოლიტიკის მიმართულებით და 2009 წლიდან შექმნა რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო. სამინისტროს ძირითადი ფუნქციაა ეფექტიანი რეგიონული პოლიტიკის გატარება და ამისათვის, როგორც აუცილებელ რეფორმათა პროცესის დაგეგმვა, ისე, ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელება. სამინისტროს შექმნა იყო ის პოლიტიკური გადაწყვეტილება, რომელიც 2008 წლიდან დაიწყო აქტიური მუშაობა რეფორმების გასაღრმავებლად, რაც ახალი კანონმდებლობის იმპლემენტაციის პროცესში წარმოშობილი პრობლემების ყოველმხრივ ანალიზზე იყო დამყარებული. 2008 წლის ბოლოს შემუშავდა მმართველობის სისტემის დეცენტრალიზაციის სტრატეგიის პროექტი, რომელიც ახდენდა ამ სფეროში არსებული უმთავრესი პრობლემების იდენტიფიკაციას და სახავდა მათი გადაწყვეტის გზებს.

2009 წლის დასაწყისში რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს შექმნა რეფორმების მეორე ეტაპის დაწყებას აღნიშნავდა, რაც ეფუძნებოდა პრინციპულ გადაწყვეტილებას აღმასრულებელ ხელისუფლებაში რეგიონული პოლიტიკის ინსტიტუციონალიზაციის თაობაზე. 2008 წლიდან დეცენტრალიზაციის სტრატეგიის პროექტის მომზადების პარალელურად დაიწყო მუშაობა რეგიონული

განვითარების პრობლემათა იდენტიფიცირებასა და მათი გადაწყვეტის გზების ძიებაზე. სამინისტროს შექმნის შემდგომ ეს პროცესი მკვეთრად გააქტიურდა და სულ ახლახან უაღრესად მნიშვნელოვანი შედეგი გამოიღო – დამტკიცებულ იქნა რეგიონული განვითარების სტრატეგია.

2009 წლის ბოლოს დეცენტრალიზაციის რეფორმის ანალიზიდან გამომდინარე დასკვნების საფუძველზე საქართველოს პარლამენტმა მიიღო ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ კანონის ახალი რედაქცია და ახალი საბიუჯეტო კოდექსი, სადაც ადგილობრივ ბიუჯეტებს სპეციალური თავი ეძღვნება. ამით პრაქტიკულად შეიქმნა დეცენტრალიზაციის მე-2 ეტაპის საკანონმდებლო საფუძველი, კერძოდ:

შეიცვალა ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუციური მოწყობა – გაძლიერდა საკრებულოს როლი, უზრუნველყოფილ იქნა თვითმმართველი ერთეულის ხელმძღვანელის – საკრებულოს თავმჯდომარის აღმასრულებელი პრეზოგატივები, ხოლო ქ. თბილისში – ქ. თბილისის მერის მოსახლეობის მიერ პირდაპირი წესით არჩევითობა;

- ნათლად განისაზღვრა თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებათა სახეები, დაკონკრეტდა საკუთარი უფლებამოსილებები, რამაც შექმნა უფრო მყარი გარანტიები უფლებამოსილებების გამიჯვნისათვის;

- დაკონკრეტდა არჩევითი პირების – საკრებულოს წევრების სტატუსი;

განისაზღვრა მოქალაქეთა მონაწილეობის უზრუნველსაყოფად ადგილობრივი ორგანოების ვალდებულებები და მონაწილეობის კონკრეტული ფორმები.

დეცენტრალიზაციის რეფორმის გაღრმავებამ ადგილობრივი შესაძლებლობების გაძლიერებასთან ერთად უნდა შექმნას ადგილობრივი განვითარების მყარი საფუძველი.

თვითმმართველობის რეფორმამ 2007 წლიდან ტემპი დაკარგა. თუმცა რეფორმა ვითარდებოდა, მაგრამ უფრო პოლიტიკური ნებისა და დონორ ქვეყნებთან პარტნიორობის

ფარგლებში. 2007 წელს მიღებულმა კანონმა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ მკაფიოდ ჩამოაყალიბა სახელმწიფოს დამოკიდებულება ადგილობრივი თვითმმართველობის მიმართ და შეზღუდა იგი კანონის ფარგლებით. კანონი გახდა თვითმმართველობების საქმიანობაში სახელმწიფოს უსაფუძვლო და არამართლზომიერი ჩარევის შემზღუდავი, რითაც უზრუნველყოფილ იქნა ევროპული ქარტის მოთხოვნა თვითმმართველობების საქმიანობის დამოუკიდებლობასთან დაკავშირებით. დადგინდა სამართლებრივი და მიზანშეწონილების მოტივით ზედამხედველობის ფორმები. ამ კანონის არსებული რედაქციით მიღება ითვლება ამ სფეროში ევროსაბჭოსა და საქართველოს საუკეთესო თანამშრომლობის ნიმუშად. 2010 წლის ცვლილებებით კი ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანულ კანონში ევროსაბჭოსთან თანამშრომლობის საფუძველზე:

მოწესრიგდა თვითმმართველობის შიდა ინსტიტუციური მოწყობა. მკაფიოდ ჩამოაყალიბდა საკრებულოს როლი თვითმმართველობის განხორციელებაში. გამგებელი გახდა დაქირავებული პროფესიონალი და წინა წლებში მისი პოლიტიკური სტატუსი გაუქმდა. საკრებულოს თავმჯდომარემ დამატებით შეიძინა პოლიტიკური აღმასრულებელი ფუნქციები.

გაფართოვდა და დაიხვეწა თვითმმართველობის საკუთარი უფლებამოსილებები.

ორგანული კანონით განისაზღვრა საკრებულოს წევრის სტატუსი და ფუნქციები.

შეიქმნა დამატებითი და მკაფიოდ განერილი მექანიზმები თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის შესახებ, რომელთა მიხედვითაც წარმოიშვა ადგილობრივი მოხელეების და ორგანოების ვალდებულებები ანგარიშგებასთან და ადგილობრივი სამართლებრივი აქტების პროექტების გაცნობასა და შესრულებასთან მიმართებაში.

ამასთან, ევროსაბჭოსა და საქართველოს თანამშრომლო-

ბის საფუძველზე შექმნილი ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის სახელმწიფო სტრატეგიის პროექტი, რომელიც რეგიონული განვითარების და ინფრასტრუქტურის სამინისტრომ შესაფასებლად გაუგზავნა ევროსაბჭოს და იქედან მიიღო სტრატეგიამ უაღრესად კარგი შეფასება, არ იქნა მიღებული ხელისუფლების მიერ, რითაც ფაქტობრივად უარი ითქვა თვითმმართველობის სისტემის შემდგომ გაუმჯობესებაზე უკვე საკუთარი გამოცდილების საფუძველზე. ეს სტრატეგიის პროექტი მოიცავდა შემდეგ ძირითად საკითხებს:

- ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუციური რეფორმა;
- ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული რეფორმა;
- უფლებამოსილებების დეცენტრალიზაცია და დელეგირება;
- ფისკალური დეცენტრალიზაცია;
- მუნიციპალური საჯარო სამსახური
- ინფორმატიზაცია.

თავი 3. რეგიონული განვითარების სტრატეგიის შემუშავების ეტაპები

3.1. მდგომარეობა 2012 წლამდე

2008 წლიდან საქართველოს ხელისუფლებამ ევროკომისიის დელეგაციას, პოლონელებს, გერმანელებსა და ლიტველებთან ერთად დაიწყო მუშაობა საქართველოს რეგიონული განვითარების სტრატეგიის შესამუშავებლად.

2009 წლის ივნისში სამთავრობო კომისიამ, რომელშიც შედიოდა შესაბამისი დარგობრივი სამინისტროების, თვითმმართველობების, არასამთავრობო სექტორისა და საერთაშორისო ორგანიზაციების წარმომადგენლები, დაამტკიცა რეგიონული განვითარების მდგომარეობის დიაგნოსტიკური ანგარიში.

2009 წლის დეკემბერში კომისიასთან არსებულმა სამუშაო ჯგუფებმა და ექსპერტებმა წარმოადგინეს სტრატეგიული მიმართულებებისა და რეკომენდაციების დოკუმენტი, რომლის საფუძველზეც რეგიონალური განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს მიერ მომზადდა საქართველოს რეგიონული განვითარების სახელმწიფო სტრატეგიის (2010-2017 წწ.) პროექტი.

2010 წლის ივნისის ბოლოს საქართველოს მთავრობამ დამტკიცა რეგიონული განვითარების სახელმწიფო სტრატეგია. თუმცა ეს სტრატეგია ვერ განხორციელდა ჯერ ერთი იმიტომ, რომ არ ჰქონდა სამოქმედო გეგმა და დამტკიცებული ბიუჯეტი და მეორეც იმიტომ, რომ მოხდა ხელისუფლების ცვლა და ახალმა ხელისუფლებამ მემკვიდრეობის პრინციპით არ გააგრძელა სვლა. „ქართულმა ოცნებამ“ რეგიონული პოლიტიკა დაიწყო თავიდან - თვითმმართველობის რეფორმით. ეს იმ დროს, როდესაც რეგიონული განვითარების სახელმწიფო სტრატეგია მოქმედი დოკუმენტია, რომელიც ასოცირების ხელშეკრულების პრინციპებშიც ექცევა, მიუხედავად იმისა

რომ ადრეა მიღებული.

რეგიონული განვითარების სამთავრობო ხედვა ამ დოკუმენტში ჩამოყალიბდა. ეს დოკუმენტი ეხება რეგიონული განვითარების ოთხ აქტუალურ საკითხს, კერძოდ:

რეგიონული განვითარების დაგეგმვის და განხორციელების სამართლებრივი გადანყვეტის შესაძლო გზებს, აღნიშნულ პროცესში ძირითადი მოქმედი ინსტიტუციების როლს და ფუნქციებს, ამ სფეროს მარეგულირებელი კანონის შემუშავების საჭიროებას, დაგეგმვის და განხორციელების პროცესში სამოქალაქო, ბიზნეს წრეებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობების ჩართულობის მექანიზმებს;

მუნიციპალური მომსახურებისა და ინფრასტრუქტურის განვითარების საკითხებს ძირითადი აქცენტებით ადგილობრივი თვითმმართველობების მიერ საკუთარი განვითარების დაგეგმვის ხელშეწყობაზე, წყლის სექტორის განვითარებაზე, მუნიციპალური ნარჩენების მართვაზე, ადგილობრივი სატრანსპორტო სისტემის განვითარებაზე და თვითმმართველობების გათანაბრების პოლიტიკის გაუმჯობესებაზე.

ინოვაციებზე და ახალ ტექნოლოგიებზე დაფუძნებული მენარმეობის ხელშეწყობაზე და ამ მიზნით ინოვაციების სტიმულირებაზე, რეგიონული საინოვაციო ბენჩმარკინგის შექმნაზე, რეგიონული საინოვაციო ცენტრების შექმნის ხელშეწყობაზე, კლასტერულ დაგეგმარების განვითარებაზე და ექსპორტზე ორიენტირებული მცირე და საშუალო ბიზნესის წახალისებაზე;

სოფლის მეურნეობის და ტურიზმის განვითარებაზე და გარემოს დაცვის უზრუნველყოფაზე და დამატებით, ბუნებრივი კატასტროფების და მათ მიერ გამოწვეული რისკების მართვის გაუმჯობესება, ტყის რესურსების ინვენტარიზაციაზე, დაცული ტერიტორიების როლის გაზრდაზე რეგიონის მდგრადი განვითარების პროცესში, განახლებადი ენერგო რესურსების განვითარების ხელშეწყობაზე და მინის რესურსების მართვის გაუმჯობესებაზე.

3.2. ორდონიანი თვითმმართველობის პრობლემა

2010 წლამდე საქართველოში გაბატონებული იყო მოსაზრება მმართველობის მუნიციპალიტეტების დონეზე დეცენტრალიზაციისა და თვითმმართველობის შემდგომი ორდონიანი განვითარებისას სოფლების თვითმმართველობის აღდგენის შესახებ. ქვეყნის ტერიტორიული მოწყობაც ამ პრინციპს ემყარებოდა. ამასთან, ოფიციალური ხელისუფლების დეკონცენტრაციის იდეას უჭერდა მხარს ე. წ. მხარეების მიხედვით. ამის მაგალითია 2007 წლის კანონის „საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის პროექტი“. ამ პროექტის მიხედვით იქმნებოდა მხარეები. მასში ეწერა:

„თავი V. მხარეები

მუხლი 25. მხარის შექმნა. მხარის გაუქმება

1. ტერიტორიულ ერთეული მხარის სტატუსით იქმნება, მხარის დასახელება, ტერიტორია და მხარის ადმინისტრაციული ცენტრი განისაზღვრება საქართველოს კანონით.

2. მხარის გაუქმების საფუძველია საქართველოს კანონი. მხარის გაუქმების შემთხვევაში მხარის ყოფილი ტერიტორია თვითმმართველი ერთეულების ადმინისტრაციული საზღვრების შეუცვლელად მხარის გაუქმების შესახებ კანონით უნდა შეუერთდეს მოსაზღვრე მხარეს ან გადანაწილდეს მოსაზღვრე მხარეებს შორის.

მუხლი 26. ამ კანონით დაფუძნებული მხარეები

1. ამ კანონით იქმნება შემდეგი მხარეები:

ა) კახეთის მხარე, აერთიანებს კანონის მიღების მომენტში არსებულ საგარეჯოს, სიღნაღის, დედოფლისწყაროს, ყვარელის, ლაგოდეხის, ახმეტისა და თელავის რაიონებს. კახეთის მხარის ადმინისტრაციული ცენტრია თელავი.

ბ) ქვემო ქართლის მხარე, აერთიანებს კანონის მიღების მომენტში არსებულ ბოლნისის, გარდაბანის, მარ-

ნეულის, ნალკის, თეთრი წყაროს რაიონებსა და ქალაქ რუსთავს. ქვემო ქართლის მხარის ადმინისტრაციული ცენტრია რუსთავი.

გ) მცხეთა-მთიანეთის მხარე, აერთიანებს კანონის მიღების მომენტში არსებულ მცხეთის, დუშეთის, თიანეთის და ახალგორის რაიონებს. მცხეთა-მთიანეთის მხარის ადმინისტრაციული ცენტრია მცხეთა;

დ) შიდა ქართლის მხარე, აერთიანებს კანონის მიღების მომენტში არსებულ გორის, კასპის, ქარელისა და ხაშურის რაიონებს. შიდა ქართლის მხარის ადმინისტრაციული ცენტრია გორი;

ე) სამცხე-ჯავახეთის მხარე, აერთიანებს კანონის მიღების მომენტში არსებულ ბორჯომის, ახალციხის, ახალქალაქის, ასპინძისა და ადიგენის რაიონებს. სამცხე-ჯავახეთის მხარის ადმინისტრაციული ცენტრია ახალციხე;

ვ) რაჭა-ლეჩხუმ-ქვემო სვანეთის მხარე, აერთიანებს კანონის მიღების მომენტში არსებულ ონის, ამბროლაურის, ცაგერისა და ლენტეხის რაიონებს. რაჭა-ლეჩხუმ-ქვემო სვანეთის მხარის ადმინისტრაციული ცენტრია ამბროლაური;

ზ) იმერეთის მხარე, აერთიანებს კანონის მიღების მომენტში არსებულ ზესტაფონის, ხარაგაულის, ჭიათურის, საჩხერის, ხონის, წყალტუბოს, ვანის, სამტრედიის რაიონებს და ქალაქ ქუთაისს. იმერეთის მხარის ადმინისტრაციული ცენტრია ქუთაისი;

თ) გურიის მხარე, აერთიანებს კანონის მიღების მომენტში არსებულ ოზურგეთის, ლანჩხუთისა და ჩოხატაურის რაიონებს. გურიის მხარის ადმინისტრაციული ცენტრია ოზურგეთი;

ი) სამეგრელო-ზემო-სვანეთის მხარე, აერთიანებს აბაშის, სენაკის, ხობის, ნალენჯიხის, ჩხორონყუს, ზუგდიდისა და მესტიის რაიონებს და ქალაქ ფოთს. სამეგრელო-ზემო-სვანეთის მხარის ადმინისტრაციული ცენტრია აბაში;

რელო-ზემო-სვანეთის მხარის ადმინისტრაციული ცენტრია ზუგდიდი.

მუხლი 27. მხარის სტატუსი

1. მხარეში ხორციელდება სახელმწიფო სამხარეო მმართველობა.

2. მხარის სამართლებრივი მდგომარეობა, სამხარეო სახელმწიფო მმართველობის ორგანოების უფლებამოსილება, შექმნის წესი და სტრუქტურა, მათი ურთიერთობა სახელმწიფო ხელისუფლების ცენტრალურ და მხარეში შემავალ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებთან განისაზღვრება საქართველოს კანონით „რეგიონული განვითარების სახელმწიფო პოლიტიკისა და სამხარეო მმართველობის შესახებ“.

2010 წლის დოკუმენტში „საქართველოს რეგიონული განვითარების 2011-2017 წწ. სახელმწიფო სტრატეგია“-ში მოცემულია იგივე აზრი, მაგრამ „მხარის“ ნაცვლად შემოტანილია ცნება „რეგიონი“: „რეგიონი, ქვეყნის მდგრადი რეგიონული განვითარების სახელმწიფო პოლიტიკის განხორციელებისას განიმარტება, როგორც ფუნქციურ-დაგეგმარებითი ერთეული, რომელიც წარმოადგენს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულების ერთობლიობას და ემთხვევა საქართველოს სახელმწიფო რწმუნებულების - გუბერნატორების სამოქმედო ტერიტორიას. სტრატეგიის მიზნებიდან გამომდინარე რეგიონად აგრეთვე განიხილება ქ. თბილისი, საქართველოს ავტონომიური რესპუბლიკები და დროებითი ადმინისტრაციული ტერიტორიული ერთეული.“ თუმცა ამ ჩანაწერმა გააჩინა ეჭვი, „რეგიონი“ აქ დეცენტრალიზაციის მიმართულებით პოლიტიკის ვექტორის ცვლის მომასწავებელი იყო. სტრატეგიის მოსამზადებელ საქართველოს რეგიონული განვითარების დიაგნოსტიკურ მოხსენებაში ნათქვამი იყო: „თვითმმართველობის დონეზე „რეგიონის“ ქვეშ იგულისხმება მუნიციპალიტეტები და თვითმმართველი ქალაქები (სულ 69 თვითმმართველი ერთეული. აქედან, 64 მუნიციპალიტეტი და 5 თვით-

მმართველი ქალაქი). მმართველობის დონეზე “რეგიონად” განიხილება გუბერნატორების კომპეტენციების გავრცელების ტერიტორიული არეალი.” ანუ, აქ მოცემული იყო გამოკვეთილი პოზიცია „რეგიონის“ გაგებისათვის: ვინრო გაგებით ესაა თვითმმართველობის დონე თვითმმართველი ერთეულის სახით, ხოლო ფართო გაგებით ესაა მმართველობის დეკონცენტრაციის დონე გარკვეული ტერიტორიული არეალით. ამ შემთხვევაში მითითებული იყო გუბერნატორის კომპეტენციის საზღვრები, რაც მიუთითებს კრიტერიუმის ცვალებად ხასიათს. ამ პრინციპით მმართველობის დეკონცენტრაციის დონედ-რეგიონად შეიძლება სხვა კრიტერიუმების შემოტანაც.

რეგიონული განვითარების შესახებ საკითხი ადრე თუ გვიან უნდა გადაწყდეს. მთავარია რომელი კონცეფციაა უფრო მისაღები საქართველოსთვის? რეგიონის განხილვა მიზნიდან გამომდინარე (მაღალმთიანი რეგიონები, შავი ზღვისპირა რეგიონი, ტრანსსასაზღვრო რეგიონი და ა.შ.), თუ როგორც ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული საზღვრების მქონე წარმონაქმნი. ჩვენი აზრით, რეგიონი უნდა იყოს გამოყენებული, როგორც ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეული მუნიციპალიტეტების, ქალაქებისა და ორდონიანი თვითმმართველობის შემთხვევაში-სოფლების გაგებით, ხოლო განვითარების თვალსაზრისით უნდა მოხდეს რეგიონული პროგრამების შედგენა, ან/და განვითარების რეგიონებად ქვეყნის დაყოფა ევროსტატის კრიტერიუმებით.

რეგიონული განვითარების სტრატეგიის მიღებას უნდა მოჰყოლოდა ამ მიმართულებით რეფორმები. რეფორმებისათვის კარგი მხარდაჭერა იყო საერთაშორისო კონფერენცია ბათუმში (2010, 8-9 ივლისი), რომელშიც მონაწილეობა მიიღეს 14 ქვეყნის წარმომადგენლებმა, ექსპერტებმა, ევროპული რეგიონული სტრუქტურების წარმომადგენლებმა. კონფერენციის მონაწილეთა მთავარი რჩევა რეგიონალიზმის განვითარების საჭიროებაზე მიმართული იყო იმაზე. რომ რეგიონალიზმი არის სასარგებლო და პრევენცია ხელისუფლების ზედმეტი

ცენტრალიზაციის თავიდან ასაცილებლად და ეს უმნიშვნელო მომენტი იმ ქვეყნისათვის, რომელიც ცდილობს გამოვიდეს ცენტრალიზებული მმართველობის სისტემიდან. იან მიკალეფი, ევროპის საბჭოს ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლებების კონგრესის მოქმედი პრეზიდენტი მოუწოდა საქართველოს ხელისუფლებას: „რეალისტურად უნდა შევხედოთ და უნდა განვსაზღვროთ ის ადეკვატური საშუალებები, რომლებიც საშუალებას მოგვცემს, შევქმნათ სათანადო სამართლებრივი ჩარჩო, ასევე, დავნერგოთ ქმედითი პრაქტიკა, რომელიც ხელს შეუწყობს დეცენტრალიზაციის პროცესს. რაც შეეხება კომპეტენციების გადაცემას, არ არის საკმარისი ის, რაც დღეს ხდება. სწორედ ამიტომ, ადგილობრივი ხელისუფლება დღეს უნდა იძლეოდეს იმის საშუალებას, რომ იგი იყოს გარანტირებული, იყოს დამოუკიდებელი ფინანსურად და, ასევე, შეეძლოს ეფექტიანად განახორციელოს დეცენტრალიზაციის სისტემა. დეცენტრალიზაციის სისტემისთვის არსებობს ეროვნული ჩარჩო, ხოლო თავის მხრივ, კონგრესი მზად არის, გაგინიოთ დახმარება კონსულტაციებით მისი კომპეტენციების ფარგლებში მანამ, სანამ დეცენტრალიზაციას განახორციელებთ. მიიღა დაგარნშუნოთ, რომ ჩვენი მუშაობა, რომელიც ამ კონფერენციის შემდეგ გაგრძელდება, კვლავ იქნება მიმართული იმ სტრატეგიაზე, რომელიც ითვალისწინებს დეცენტრალიზაციას და მალე იგი რეალურად შეისხამს ხორცს.“¹). „ზოგიერთი ქვეყანა წარმოადგენს ხოლმე მუნიციპალური კომპეტენციების ძალიან ვრცელ ჩამონათვალს და ვერ ითვალისწინებს, რომ არ გააჩნია შესაბამისი სახსრები, რათა ყველაფერი ერთდროულად განახორციელოს. ჩვენ კვლავ და კვლავ შემდეგნაირად ვაყენებთ საკითხს: ამოცანები უნდა შესაბამებოდეს შესაძლებლობებს. ზოგჯერ ამოცანები ამბიციურია და ბევრად აღემატება მათი განხორციელების რეალურ შანსებს. ამიტომაც, ზუსტად უნდა განისაზღვროს სტრატე-

1 საერთაშორისო კონფერენცია. ადგილობრივი და რეგიონული განვითარება ევროპაში: თანამედროვე გამოწვევები. ბათუმი, 2010. გვ. 18

გიის შინაარსში პრიორიტეტების რიგითობა." „რეგიონის არსებობა წარმოდგენილია კაპიტალის გარეშე. უნდა არსებობდეს მისი მართვისათვის საჭირო საკუთარი კაპიტალი.“¹ რეალისტურობა დაკავშირებულია არა მარტო შესაძლებლობასთან, არამედ საჭიროებასთან. სავალდებულო არაა, რომ რეგიონული დეკონცენტრაცია მოიცავდეს მთელ ტერიტორიას. ამასთან სადღაც საჭიროა პოლიტიკური რეგიონალიზმი (აფხაზეთი), სხვაგან - არა. „თუ თქვენ გსურთ, საქართველოში შეიქმნას რეგიონები, - აღნიშნა რ. ჰერცოგმა, - ამის საშუალებას, უპირველეს ყოვლისა, კონსტიტუცია უნდა იძლეოდეს. მეორე შენიშვნა კი ასეთი იქნება: თუ თქვენ გაქვთ მუნიციპალიტეტების უფლებამოსილებანი სწორად განაწილებული, შესაძლოა, შეიქმნას კავშირი რამდენიმე მუნიციპალიტეტს შორის და ამ გაერთიანებამ საკუთარ თავზე აიღოს ერთიანი მისიის შესრულება ან საერთო სუბსიდირება გარკვეულ სფეროებში. ეს შეიძლება განხორციელდეს ერთ რომელიმე ტერიტორიულ ერთეულზე და არა ყველგან. უმთავრესი განსხვავება ფედერალიზმსა და რეგიონალიზმს შორის ის გახლავთ, რომ ფედერალური მოწყობა ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე უნდა განხორციელდეს, ხოლო რეგიონალიზმის შემთხვევაში დასაშვებია ასიმეტრიული მოდელის გამოყენებაც. გირჩევთ, ეს საკითხი ფიქრისა და განსჯის შედეგად გადაწყვიტოთ. საქართველოში უკვე არსებობს ავტონომიური ერთეულები. ჩემი აზრით, ქვეყნის ზოგიერთ ნაწილში შესაძლოა გჭირდებოდეთ პოლიტიკური რეგიონალიზმი, მაგრამ ყველგან არა. ამიტომ საქართველოსთვის რეგიონული მოწყობის ასიმეტრიული მოდელი უფრო მისაღები იქნება.“² მიხეილ ჯიბუტმა აღნიშნა, რომ განვითარების რეგიონის თვალსაზრისით საქართველო ერთ რეგიონადაც შეიძლება წარმოიდგინო. „ისეთი შთაბეჭდილება მრჩება, -თქვა მან, - რომ ცნებები – რეგიონული განვითარება და რეგიონებად დაყოფა ხელოვნურად დავუკავშირეთ

1 რობერტ ჰერცოგი, ევროსაბჭოს ექსპერტი, გვ. 49, 58

2 რობერტ ჰერცოგი, ევროსაბჭოს ექსპერტი, გვ. 59

ერთმანეთს. რეგიონული განვითარება, ჩემი აზრით, გახლავთ ქვეყნის ეკონომიკური ზრდისათვის იმ პოტენციალის აღმოჩენა და განვითარება რეგიონში, რომელიც მანამდე არ იყო გამომჟღავნებული. ასევე, რეგიონებში არსებულ ტერიტორიებზე, როგორც ბუნებრივი, ეკონომიკური, ისე, ადამიანური რესურსებისა და პოტენციალის წინ წამოწევა ეკონომიკური პოლიტიკისა და იმ სხვა მექანიზმების გამოყენებით, რომლებიც მანამდე არ იყო რეალიზებული. ეს გახლავთ ინოვაციური პოლიტიკა, სამუშაო ადგილების შექმნა, მცირე ბიზნესის განვითარება ადგილებზე, რათა ყველაფერი დედაქალაქში არ იყოს კონცენტრირებული (მაგ., ჩვენს ქვეყანაში მთლიანი შიდა პროდუქტის 60 პროცენტი იქმნება თბილისში). რეგიონული განვითარების კონცეფცია საქართველოსათვის გარდაუვალია, მაგრამ მთლიანად ქვეყანა შეიძლება წარმოვიდგინოთ, როგორც ერთი რეგიონი (დაყოფის გარეშე) და შეიქმნას ერთი პროექტი, რომელიც გულისხმობს, რომ ეკონომიკური განვითარებისა და მთლიანი შიდა პროდუქტის წარმოების მეტი კონცენტრაცია თბილისში აღარ უნდა მოხდეს. ეს გახლავთ მიდგომა, რომელიც არ გულისხმობს საქართველოს დაყოფას კიდევ სხვა ტერიტორიულ-სივრცობრივ ერთეულებად. ჩემი აზრით, აჭარის ავტონომიაც კი, რომელიც გახლავთ მსხვილი სახელმწიფო-ადმინისტრაციული ერთეული, შესაძლოა იყოს ამ საერთო კონცეფციის, რეგიონული განვითარების ერთი გეგმის ნაწილი. მეორე მნიშვნელოვანი საკითხი იმაში მდგომარეობს, რომ რეგიონებად დაყოფის თაობაზე მოთხოვნა ქვემოდან, ანუ საზოგადოებისაგან არ არსებობს. მას არ გააჩნია რეგიონული განვითარების არანაირი გამოცდილება. ამიტომ, რეგიონული განვითარების რეფორმა თავსმოხვეულია ზემოდან – ქვემოთ. რა ინტერესები მოჩანს ცენტრალური ხელისუფლების ამ პოზიციაში? მას სურს, რომ კიდევ სხვადასხვა ადგილზე შეიქმნას ახალი ბიუროკრატიული აპარატი, მისცეს მას უფლებამოსილებანი. ამ ყველაფერს სჭირდება ახალი ხარჯები. ეს კი, ისედაც მწირი რესურსების პირობებში, სრუ-

ლიად გაუმართლებელია. რეგიონული განვითარებისათვის ქვეყანას სჭირდება არა ახალი ადმინისტრაციული დაყოფა, არამედ ერთიანი ხედვა, საით მიდის და როგორ გამოიყენოს ადგილებზე არსებული ყველა სახის რესურსი, სხვადასხვა ტერიტორიაზე არსებული ყველა შესაძლებლობა, რომლებიც მას გააჩნია.”¹

საკონსტიტუციო კომისიის მდივანმა თენგიზ შარმანაშვილმა ამ საკითხთან დაკავშირებით აღნიშნა: „კომისიის პოლიტიკურმა ნაწილმა ეს არ გაიზიარა, მათ არ ჩათვალეს საჭიროდ, ამ ეტაპზე საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობა დაფუძნებოდა რეგიონალიზმის პრინციპს და ისეთი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულები, როგორიც არის რეგიონი, მითითებული ყოფილიყო კონსტიტუციაში. ასე რომ, ჩვენი კანონმდებლობის დონეზე რეგიონი არ არსებობს, კონსტიტუციურადაც არ არსებობს; რაც შეეხება სახელმწიფო რწმუნებულს – გუბერნატორს, ის ინიშნება შესაბამის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულში. ეს შეიძლება იყოს ე.წ. ფეოდალურ – ისტორიული ტერიტორია და სულაც შეიძლება იყოს ერთი მუნიციპალიტეტი – ამას კანონმდებლობა არ კრძალავს. ასე რომ, ეს მიმდინარე რეალობაა და არა ის, რომ რომელიმე კანონი ამას მიუთითებს. რაც შეეხება რეგიონული განვითარების პროგრამებს, ამას კონსტიტუცია ხელს არ უშლის და ვერც შეუშლის. შეიძლება, საქართველომ არასდროს არ მოინდომოს რეგიონული მოწყობა ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ დონეზე, მაგრამ ეკონომიკური განვითარების რეგიონების შექმნა თავისუფლად შეიძლება, ასე რომ, ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის საკითხის გადაწყვეტა რომ არ მოხდა კონსტიტუციით, ეს ეკონომიკური განვითარებისათვის შემაფერხებელი ფაქტორი ვერ გახდება. იგივე ევროპაშიც, მოგეხსენებათ, არსებობს განვითარების რეგიონები, რომლებიც არ ემთხვევა ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ წარმონაქმნებს და სხვა კრიტერიუმების

1 რობერტ პერცოგი, ევროსაბჭოს ექსპერტი, გვ. 69

მეშვეობით ხდება მათი განვითარება. მაგრამ თუ ოდესმე ამ საკითხზე კონსენსუსის მიღწევა მოხერხდა საქართველოში, რა თქმა უნდა, ამის იურიდიულად გაფორმება დიდ პრობლემას არ წარმოადგენს.”¹

რეგიონული სტრატეგიის მიღებას არ მოჰყოლია ამ მიმართულებით პრაქტიკული აქტიურობის გაზრდა და რაიმე მნიშვნელოვანი შედეგები.

2003-2012 წლებში თვითმმართველობის რადიკალური რეფორმა გატარდა, რომელსაც შედეგად მოჰყვა მუნიციპალიტეტების რეალური თვითმმართველობა და ამ დონეზე ხელისუფლების სრული დეცენტრალიზაცია. თუმცა ხელისუფლებამ ეს რეფორმებიც დროში გაწელა და დიდი დრო დახარჯა. ამასთან, ბოლომდე არ მიიყვანა მისი სრულყოფის ამოცანა. ჯერ ერთი დრო დაიკარგა, როდესაც უარი ითქვა წინა ხელისუფლების დაწყებული რეფორმის გაგრძელებაზე ხელისუფლებაში მოსვლის დროს და მეორეც, ხელისუფლებაში ყოფნის ბოლო წლებში, როდესაც საკუთარი გამოცდილების განზოგადებით არ მოახდინეს თვითმმართველობის სრულყოფა და მისი განვითარება ორდონიანი თვითმმართველობისკენ. ორდონიანი თვითმმართველობა მაშინ აღიქმებოდა, როგორც თვითმმართველობის კვლავ დაბრუნება სოფელში, მისი თვითმმართველობის ერთეულად აღიარება უკვე რეალურ ფინანსურ-ეკონომიკური საფუძვლებით. რეფორმის მცირერიცხოვანი ოპონენტებიც ამას ითხოვდნენ. განსხვავება იყო დროში. არ იქნა მიღებული თვითმმართველობის განვითარების სტრატეგია.

1 რობერტ ჰერცოგი, ევროსაბჭოს ექსპერტი, გვ. 42.

3.3. ახალი რეფორმა-ძველი პრობლემებით

3.3.1. თვითმმართველობის განვითარების 2013-2014 წლების სტრატეგია

„ქართული ოცნების“ პირველი მთავრობის მიერ მიღებულ იქნა „საქართველოს მთავრობის დეცენტრალიზაციისა და თვითმმართველობის განვითარების სტრატეგიის ძირითადი პრინციპები 2013-2014 წლებისთვის“. ამ სტრატეგიით განისაზღვრა თვითმმართველობის რეფორმის თავიდან ჩატარება და მათი ოპტიმიზაცია. პროგრამული დებულებების დიდი ნაწილი დათქმულ ვადებში ვერ სრულდება. თუ ეს საკითხები ურთიერთდაკავშირებულია, მაშინ ერთის შეუსრულებლობა იწვევს სხვების შეუსრულებლობას და იქმნება სისტემური კრიზისი. გამოსავალი აქ პროგრამის კორექტირებაა. ჯერ ასეთი რამ არ მომხდარა აღნიშნულ პროგრამასთან მიმართებაში. 2013 წელს არ იქნა მიღებული პროგრამის მიხედვით გათვალისწინებული კანონები: „სოფლის შესახებ“, „მაღალმთიანი და განსაკუთრებული დასახლებების შესახებ“. არჩევნების დროს ვერ იქნა უზრუნველყოფილი სოფელში გამგებლების არჩევის სისტემა და სხვ. აღნიშნული სტრატეგია იმითაა მნიშვნელოვანი, რომ მასში მოცემულია როგორც სამიზნე პოლიტიკის: შესაქმნელი სამხარეო ხელისუფლების შინაარსი. პროგრამის მიხედვით: „სამხარეო ხელისუფლება დღეს არსებული სახელმწიფო რწმუნებულების-გუბერნატორების სამოქმედო გეოგრაფიული არეალების მიხედვით, კანონით განისაზღვრება სამხარეო ტერიტორიულ-ადმინისტრაციული ერთეულების ფორმირება. სამხარეო ხელისუფლების დონეზე დაინერგება სამხარეო თვითმმართველობის ცალკეული ელემენტები, რაც გულისხმობს მხარეების დონეზე წარმომადგენლობითი ორგანოს შექმნას, ცალკეული ექსკლუზიური უფლებამოსილებების მინიჭებას და დამოუკიდებლ ბიუჯეტს. სამხარეო წარმომადგენლობითი ორგა-

ნოს ფორმირება მოხდება მხარეში შემავალი მუნიციპალური თვითმმართველი ერთეულების საკრებულოების წარმომადგენლებისგან ამომრჩეველთა რაოდენობისა და საკრებულოებში წარმოდგენილი პოლიტიკური სუბიექტების პროპორციულად. გათვალისწინებული იქნება სამხარეო საბჭოში ოპოზიციური სუბიექტების და უპარტიო წარმომადგენლების წარმომადგენლობის ასახვა. მხარის აღმასრულებელი ხელისუფლების ხელმძღვანელი იქნება მხარის ადმინისტრაციის ხელმძღვანელი, რომლის საკონკურსო წესით შერჩევის, ასევე დანიშვნა-განთავისუფლების პროცედურები და ამ პროცესში სამხარეო საბჭოს და საქართველოს მთავრობის გაწონასწორებული როლი განისაზღვრება კანონმდებლობით. კანონმდებლობით განისაზღვრება მხარის ხელისუფლების ორგანოების ექსკლუზიური უფლებამოსილებები. მხარეებს ექსკლუზიური უფლებამოსილებების სახით გადაეცემა შიდა რეგიონული ინფრასტრუქტურის ის ნაწილები, რომლებიც თავისი გეოგრაფიული მახასიათებლებით, ეკონომიკური მასშტაბით და/ან მართვის და სერვისის მიწოდების სპეციფიკით ვერ განხორციელდება ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე და ამასთან, ამ უფლებამოსილებათა ცენტრალიზებულად განხორციელება არაეფექტიანია. აღნიშნულში ძირითადად შევა შედარებით მსხვილი ეკონომიკური და სოციალური ინფრასტრუქტურა, ასევე ბიზნეს-გარემოსთან/სოფლის მეურნეობასთან დაკავშირებული ცალკეული მნიშვნელოვანი კომპონენტები. სამხარეო დონეზე სახელმწიფო ხელისუფლების მიერ ასევე დელეგირებული იქნება ძირითადად მსხვილი კაპიტალური პროექტები, ასევე საერთო ეროვნული პროგრამები ეკონომიკური/მართვის მიზანშეწონილობის თვალსაზრისით. სამხარეო ხელისუფლება უფლებამოსილი იქნება აგრეთვე განახორციელოს მასში შემავალი თვითმმართველი ერთეულ(ებ)ისგან ქვემოდან ზემოთ დელეგირებული უფლებამოსილებები. სამხარეო დონესთან გათანაბრებული იქნება დედაქალაქი - ქ. თბილისი, რომელშიც

კონცენტრირებული იქნება როგორც თვითმმართველობის, ასევე სამხარეო თვითმმართველობის ფუნქციები."

ამ რეფორმის შედეგად, ხელისუფლების მტკიცებით, „საქართველოში ჩამოყალიბდება ორდონიანი თვითმმართველობა, რაც შესაბამისობაში იქნება ევროპის ანალოგიური სიდიდის ქვეყნების მონაცხთან“. აქ ბევრი თავსატეხია გაგებისათვის და მით უმეტეს, პრაქტიკაში მისი რეალიზებისათვის. უპირველეს ყოვლისა, გაუგებარია თვითმმართველობის მეორე დონედ მუნიციპალიტეტზე დიდი ერთეულების შემოტანა, როდესაც სოფლის დონეზე თვითმმართველობა არ გაქვს და როდესაც მსგავსი მოთხოვნა „ქვემოდან“ (და არც ევროპიდან) არ არსებობს. თანაც რეგიონალიზაცია ზემოდან და ისე გაგებული, რაც პროგრამაშია, მიუღებელია საზოგადოებისთვის და ქვეყნის თანამედროვე მდგომარეობისათვის (ფაქტობრივ საომარ მდგომარეობაში ყოფნა). რატომ ასე? რა ლოგიკით? მიზანშეწონილი ხომ არ იქნება გავიზრდოთ ევროპული გამოცდილება და არ მივაბათ სამხარეო მონაცხი გარკვეულ, დამახინჯებულ და არათანმიმდევრულ ისტორიულ-ეთნოგრაფიულ-სუბკულტურულ თუ კიდევ სხვა რეალობას? უპირიანი ხომ არ იქნება გეგმურ რეგიონებზე ფიქრი, ბალტიისპირეთის, ბულგარეთის, რუმინეთის, სხვათა გამოცდილებით, ე.წ. „ნუტისის“ პრინციპის გამოყენებით? რა ამოცანას ემსახურება სამხარეო მონაცხი თუ არა გარკვეული მსხვილი კერძო თუ საჯარო პროექტების დაგეგმვისა და განხორციელების შესაძლებლობას გარკვეულ ტერიტორიაზე გარვეული რაოდენობის მოსახლეობით? იქნებ ამით კიდევ უფრო მეტად ავარიდოთ თავი გარკვეულ შესაძლო პოლიტიკურ საფრთხეებს? თუ მხარეს/რეგიონს ექნება არა განცდების მაპროვოცირებელი სახელწოდება, არამედ გეოგრაფიული (სამხრეთ, დასავლეთ, აღმოსავლეთ, სხვა) ან სხვა ნეიტრალური ნიშნით, ხომ არ შეუწყობს ასეთი მიდგომა ხელს შემდგომ სამოქალაქო კონსოლიდაციას სირთულეების გარეშე? თუ ე.წ. „გეგმარებითი“ რეგიონები იქნება

მიღებული, მაშინ სავსებით შესაძლებელია ხელმძღვანელი იყოს კონკურსით შერჩეული საჯარო მოხელე პოლიტიკური აფილირების გარეშე და დანიშნული მთავრობის მიერ (შეიძლება ნაწილობრივ პარლამენტის თანხმობაზე ფიქრიც). ეს ნულამდე დაიყვანდა რაიმე სახის შესაძლო პოლიტიკურ რისკს და სახიფათო პოლიტიკური ლიდერის გაჩენის შესაძლებლობას. ეს მხოლოდ მოსაზრების სახით. აღნიშნული გარდამავალი ხასიათის იქნება აფაზეთის და ცხინვალის რეგიონის საკითხის მოგვარებამდე.

„ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ მიღებულ იქნა 2014 წლის 5 თებერვალს, თუმცა მისი პროექტის თითქმის ნახევარ წლიანი განხილვის შემდეგ. მის პირველ პროექტში ზემოთ სტრატეგიაში მითითებული დებულებები ორდონიანი თვითმმართველობის შესახებ უფრო გამოხატული იყო და შემოტანილ იქნა ახალი ცნება „მუნიციპალიტეტთა რეგიონული გაერთიანება“ (იხ. დანართი 1). კანონპროექტის ავტორები ამტკიცებდნენ, რომ „გაერთიანება არ არის თვითმმართველი ერთეული და წარმოადგენს რეგიონული მნიშვნელობის საკითხების გადაწყვეტაში ადგილობრივი თვითმმართველობის მონაწილეობის მექანიზმს. გაერთიანება არის ამ კოდექსის შესაბამისად შექმნილი დამოუკიდებელი საჯარო სამართლის იურიდიული პირი, რომელსაც გააჩნია წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოები, აქვს ქონება, შემოსულობები, ბიუჯეტი და უფლებამოსილებები. (ხაზგასმა ჩვენია - დ.ჭ.)“ (იხ. დანართი 1). მაგრამ საზოგადოებამ ეს მტკიცება არ მიიღო და კანონპროექტის ავტორებმა მოახდინეს კორექტირება საზოგადოებრივი აზრის გათვალისწინებით. თუმცა ამ მიმართულებით სვლა არ შეწყვეტილა. ამის მაგალითია ადმინისტრაციული ცენტრების დატვირთვის მქონე ქალაქებისთვის თვითმმართველი ერთეულის სტატუსის მინიჭება. საბოლოო ჯამში, „საქართველოს მთავრობის დეცენტრალიზაციისა და თვითმმართველობის განვითარების სტრატეგიის ძირითადი პრინციპები 2013-2014 წლებისთვის“

აისახა გამგებლებისა და მერების პირდაპირ არჩევნებში და იმაში, რომ სოფლებში თვითმმართველობის თვალსაზრისით უარესი სიტუაციაა ვიდრე წინა სამართლებრივი სისტემის დროს.

კანონპროექტი „სოფლის შესახებ“ იყო პირველი საკანონმდებლო ინიციატივა 2012 წლის 1 ოქტომბრის არჩევნებით მოსული მთავრობისათვის. მისი განხილვა (კანონპროექტი ჩვენი შენიშვნებით იხ. დანართი 2) დასრულდა კანონპროექტის კრახით. ის გამოწვეულ იქნა პარლამენტიდან.

3.3.2. ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი

აღნიშნული კოდექსი მიღებულ იქნა განსხვავებული აზრების შესაძლო კონსენსუსის გარეშე. მისი მიღება მოხდა მხოლოდ საპარლამენტო უმრავლესობის ხარჯზე - კანონიერების დაცვით. კანონის მიღებას არ გამოუწვევია აზრთა რაიმე დამატებითი კონსოლიდაცია. ამ კანონის შესაბამისად 2014 წლის 15 ივნისს ჩატარდა ადგილობრივი არჩევნები. თუმცა კოდექსი მოიცავს ისეთ რთული საკითხებს და განერილს დროში, რომ წარმოადგენს ფაქტობრივად რეფორმის პროგრამას. ზემოთ აღვნიშნეთ, რომ 2005-2007 წლებში განხორციელებული თვითმმართველობის რეფორმა სწორი ნაბიჯი იყო, მაგრამ შემდგომში არ მოხდა მისი სრულყოფა. ახალ ხელისუფლება არ წავიდა ევოლუციური გზით და რევოლუციურად აპირებს იმის შეცვლას, რაც შედარებით გაკეთებული მიიღო წინა ხელისუფლებისაგან.

მთავარი მიზეზი ისაა, რომ ყველა ბევრ გადანყვეტილებას აკლია დასაბუთება. ლოგიკური იქნებოდა ადგილობრივი თვითმმართველობის არსებული მდგომარეობის შესწავლა, სირთულეების იდენტიფიცირება და მხოლოდ ამის შემდეგ, სისტემური ხასიათის გადანყვეტილებების დანერგვის დაგეგმვა, რაც მოახდენდა შესაძლო შეცდომების დაშვების მინიმალ-

ლიზებას. თუმცა გადანაცვლებების მიმღებთა ხედვამ მოესწროთ ადგილობრივი თვითმმართველობის კანონმდებლობაში არსებითი ხასიათის ცვლილებების დანერგვა 2014 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებამდე, რადიკალურად შეამცირა კანონმდებლობის გადამუშავების, ხედვათა შეჯერების, პოლიტიკური და საზოგადოებრივი კონსენსუსის მიღწევის და საარჩევნო კომპანიის დაწყებამდე ყველა საორგანიზაციო, ადმინისტრაციული, ინფრასტრუქტურული, საკომუნიკაციო, საკადრო და სხვა უამრავის არსებითი ხასიათის საკითხების მოგვარებისთვის საჭირო დრო. რა ნაწილიც დასაბუთებით იქნა მიღებული ნაკლებ სადაოა, ხოლო რაც არა - სადაოა. თუმცა ბევრი მათგანი ჯერ არ შესულა მოქმედებაში და მასზე მსჯელობა შეიძლება. კიდევ შეიძლება სიტუაციის შეჩერება.

3.4. საქართველოსა და ევროკავშირის ქვეყნების ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთარი უფლებამოსილებები: შედარებითი ანალიზი

მრავალ მნიშვნელოვან საკითხთა შორის, რამაც უნდა განსაზღვროს საქართველოში ზოგადად დეცენტრალიზაციის პროცესის წარმატება, არის დეცენტრალიზებული და დელეგირებული უფლებამოსილებათა ნუსხა და მათ განსახორციელებლად გამოყოფილი საკუთარი ფინანსური რესურსები. შედეგად, 2014 წლის 5 თებერვალს მიღებულ იქნა საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“. არსებულმა კანონმა ადგილობრივი კომპეტენციების ნაწილში ფაქტობრივად გაიმეორა წინამორბედი კანონის შესაბამისი პოზიცია. მუნიციპალიტეტის საკუთარი უფლებამოსილებები „ძველი“ და მოქმედი კანონით

**საქართველოს ორგანული
კანონი**

**„ადგილობრივი
თვითმმართველობის შესახებ“
16 დეკემბერი, 2005 წელი
მუხლი 16, პუნქტი 2**

**საქართველოს ორგანული
კანონი**

**„ადგილობრივი
თვითმმართველობის შესახებ“
16 დეკემბერი, 2005 წელი
მუხლი 16, პუნქტი 2**

ა) თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის პროექტის მომზადება, განხილვა და დამტკიცება, დამტკიცებულ ბიუჯეტში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანა, ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის მოსმენა და შეფასება; —ა

ბ) ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლების შემოღება და გაუქმება, მათი განაკვეთების დადგენა კანონით გათვალისწინებული ზღვრული ოდენობების ფარგლებში;—დ

გ) ინვესტირების მიმართულებების, საკუთარი, აგრეთვე ერთობლივი მიზნობრივი პროგრამების განსახორციელებლად საჭირო სახსრების განსაზღვრა და თვითმმართველ ერთეულში ინვესტიციების ხელშეწყობა საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით; ხელშეკრულების დამტკიცება ერთობლივი პროექტების განხორციელების მიზნით სხვა თვითმმართველ ერთეულთან საბიუჯეტო სახსრების გაერთიანების შესახებ;

დ) ადგილობრივი მოსაკრებლების ამოღება;—დ

ე) დასაქმების ხელშეწყობის მუნიციპალური პროგრამების დამტკიცება;

ა) მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის პროექტის მომზადება, განხილვა და დამტკიცება, დამტკიცებულ ბიუჯეტში ცვლილების შეტანა, ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის მოსმენა და შეფასება; საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად საბიუჯეტო სახსრების განკარგვა, სახაზინო ფინანსური ოპერაციებისა და საბანკო ტრანზაქციების წარმოება;

ბ) მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული ქონების მართვა და განკარგვა ამ კანონითა და საქართველოს სხვა საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტებით დადგენილი წესით;

გ) ადგილობრივი მნიშვნელობის ბუნებრივი რესურსების, მათ შორის, წყლისა და ტყის რესურსების და მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული მიწის რესურსების, მართვა კანონით დადგენილი წესით;

დ) ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლების შე-

ვ) თვითმმართველი ერთეულის საკუთრებაში არსებული ქონების მართვა და განკარგვა; თვითმმართველი ერთეულის ქონების ფლობის, განკარგვის და ქონებით სარგებლობის წესების დადგენა საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით;—ბ

ზ) თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილების განხორციელების მიზნით კანონით განსაზღვრული იურიდიული პირების შექმნა, რეორგანიზაცია და ლიკვიდაცია;

თ) თვითმმართველი ერთეულის საკუთრებაში არსებული მიწის რესურსების მართვა და განკარგვა საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით;—გ

ი) მიწათსარგებლობის დაგეგმვა, თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიის ზონებად (გამწვანების, დასვენების, სამრეწველო, სავაჭრო და სხვა სპეციალური ზონები) დაყოფა, მათი საზღვრების დადგენა და შეცვლა;

კ) ადგილობრივი მნიშვნელობის ტყის და ადგილობრივი მნიშვნელობის წყლის რესურსების მართვა;—გ

ლ) მშენებლობის ნებართვის გაცემა, თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიის ფარგლებში მიმდინარე მშენებლობაზე ზედამხედველობა კანონით დადგი-

მოდება და გაუქმება კანონით დადგენილი წესით, მათი განაკვეთების დადგენა კანონით გათვალისწინებული ზღვრული ოდენობების ფარგლებში; ადგილობრივი მოსაკრებლების ამოღება;

ე) მუნიციპალიტეტის სივრცით-ტერიტორიული დაგეგმვა და შესაბამისი სფეროში ნორმებისა და წესების განსაზღვრა; ქალაქმშენებლობითი დოკუმენტაციის, მათ შორის, მიწათსარგებლობის გენერალური გეგმის, განაშენიანების რეგულირების გეგმის, დასახლებათა ტერიტორიების გამოყენებისა და განაშენიანების რეგულირების წესების, დამტკიცება;

ვ) მუნიციპალიტეტის ტერიტორიის კეთილმოწყობა და შესაბამისი საინჟინრო ინფრასტრუქტურის განვითარება; მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე ქუჩების, პარკების, სკვერებისა და სხვა საჯარო ადგილების დასუფთავება, ტერიტორიის გამწვანება, გარე განათების უზრუნველყოფა;

ზ) მყარი (საყოფაცხოვრებო) ნარჩენების შეგროვება და გატანა;

თ) წყალმომარაგების (მათ

ნილი წესით;—ლ

მ) საქართველოს კანონმდებლობით მინიჭებული უფლებამოსილების ფარგლებში საგზაო მოძრაობისა და ავტოსატრანსპორტო გადაყვანის რეგულირება, კანონით დადგენილი ნებართვების გაცემა და მოსახლეობის სამგზავრო ტრანსპორტით მომსახურების ორგანიზება;—ლ

ნ) გარე ვაჭრობის, ბაზრებისა და ბაზრობების რეგულირება;—მ

ო) გარე რეკლამის განთავსების რეგულირება საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით;—ჟ

პ) ავტომანქანების პარკირების ადგილების განსაზღვრა და პარკირების წესების დადგენა; დასახლებებში ქუჩების დასუფთავება, გარე განათება, სანიაღვრე მეურნეობისა და კანალიზაციის მოწყობა, საყოფაცხოვრებო ნარჩენების შეგროვებისა და გატანის სამუშაოთა წარმოების დაგეგმვა და განხორციელება ან მათ განხორციელებაზე მუნიციპალური შესყიდვის ორგანიზება; სასაფლაოების მოვლა-პატრონობა;—ზ,ს,კ

ჟ) თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიის კეთილმოწყობა და გამწვანება, შესაბამისი პროგრამების დამტკიცება, პროგრამით გათვალისწინებულ ღონისძიებათა განხორციელება ან მათ განხორციელებაზე მუნიციპალური შესყიდვის ორგანი-

ზორის, ტექნიკური წყლით მომარაგების) და წყალსარინების უზრუნველყოფა; ადგილობრივი მნიშვნელობის სამელიორაციო სისტემის განვითარება;

ი) მუნიციპალიტეტის მართვაში არსებული სკოლამდელი და სკოლისგარეშე აღზრდის დაწესებულებების შექმნა და მათი ფუნქციონირების უზრუნველყოფა;

კ) ადგილობრივი მნიშვნელობის საავტომობილო გზების მართვა და ადგილობრივი მნიშვნელობის გზებზე საგზაო მოძრაობის ორგანიზება; ავტოსატრანსპორტო საშუალებების პარკირების ადგილებით უზრუნველყოფა და დგომის/გაჩერების წესების რეგულირება;

ლ) მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციულ საზღვრებში რეგულარული სამგზავრო გადაყვანის ნებართვის გაცემა; მოსახლეობის მუნიციპალური ტრანსპორტით მომსახურების ორგანიზება;

მ) გარე ვაჭრობის, გამოფენების, ბაზრებისა და ბაზრობების რეგულირება;

ნ) მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე მშენებლობის ნებართვის გაცემა, მშენებლობაზე ზე-

ზება;—ვ

რ) ადგილობრივი მნიშვნელობის გზების შენახვა, მშენებლობა და განვითარების უზრუნველყოფა;—კ

ს) თვითმმართველი ერთეულის სივრცით-ტერიტორიული დაგეგმვა და თვითმმართველი ერთეულის სივრცით-ტერიტორიული დაგეგმვის ნორმებისა და წესების განსაზღვრა; მინათსარგებლობის გენერალური გეგმის, განაშენიანების რეგულირების გეგმის, დასახლებათა ტერიტორიების გამოყენებისა და განაშენიანების რეგულირების წესების დამტკიცება; თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიის კეთილმოწყობისა და საინჟინრო ინფრასტრუქტურის განვითარების პროგრამების დამტკიცება;—ე

ტ) ადგილობრივი მნიშვნელობის ბიბლიოთეკების, მუზეუმების, თეატრების, გამოფენების, სპორტულ-გამაჯანსაღებელი ობიექტების საქმიანობის ორგანიზება;—ტ

უ) მუნიციპალური არქივის შექმნა და საარქივო მომსახურების ტარიფების დადგენა საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით;

ფ) სკოლამდელი აღზრდისა და სკოლის გარეშე სააღმზრდელო დაწესებულებების არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირის ფორმით შექ-

დამხედველობის განხორციელება საქართველოს საკანონმდებლო აქტებით დადგენილი წესითა და დადგენილ ფარგლებში;

ო) შეკრებებისა და მანიფესტაციების გამართვასთან დაკავშირებული საკითხების რეგულირება კანონით დადგენილი წესით;

პ) მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციულ საზღვრებში მდებარე გეოგრაფიული ობიექტების, კერძოდ, ისტორიულად ჩამოყალიბებული უბნის, თვითმმართველი ქალაქის ადმინისტრაციული ერთეულის, ამა თუ იმ ზონის, მიკრორაიონის, წყაროს, მოედნის, პროსპექტის (გამზირის), გზატკეცილის, ქუჩის, შესახვევის, ჩიხის, გასასვლელის, სანაპიროს, ესპლანადის, ბულვარის, ხეივნის, სკვერის, ბაღის, პარკის, ტყე-პარკის, ადგილობრივი მნიშვნელობის ტყის, სასაფლაოს, პანთეონის, შენობა-ნაგებობის, სატრანსპორტო სისტემის ობიექტის, სახელდება კანონით დადგენილი წესით;

ჟ) გარე რეკლამის განთავსების რეგულირება;

რ) შინაური ცხოველების ყოლის წესების დადგენა და უპატ-

მნა და მათი წესდებების დამტკიცება; სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებების საქმიანობის ორგანიზება საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით;—ი

ქ) თვითმმართველი ერთეულის მუნიციპალური პროგრამებისა და გეგმების შემუშავება და დამტკიცება;

ლ) საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სფეროში მუნიციპალური რესურსების მობილიზება, შესაბამისი ღონისძიებების (აღამიანის ჯანმრთელობისათვის უსაფრთხო გარემოს შექმნა, ცხოვრების ჯანსაღი წესის დამკვიდრება, ჯანმრთელობის რისკფაქტორების იდენტიფიცირება) შემუშავება, განხორციელება და ამის თაობაზე მოსახლეობის ინფორმირება;

ყ) თვითმმართველი ერთეულის მუნიციპალური სახანძრო უსაფრთხოებისა და სამაშველო ღონისძიებების უზრუნველყოფა;

შ) თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე ადგილობრივი მნიშვნელობის საავტომობილო გზებისა და საგზაო მოძრაობის დაგეგმარება;

ჩ) შეკრებების, მიტინგების, დემონსტრაციების ჩატარებასთან დაკავშირებული საკითხე-

რონო ცხოველებთან დაკავშირებული საკითხების გადანყევტა;

ს) სასაფლაოების მოწყობა და მოვლა-პატრონობა;

ტ) ადგილობრივი თვითმყოფადობის, შემოქმედებითი საქმიანობისა და კულტურული მემკვიდრეობის დაცვა და განვითარება; ადგილობრივი მნიშვნელობის კულტურის ძეგლთა მოვლა-შენახვა, რეკონსტრუქცია და რეაბილიტაცია; მუნიციპალიტეტის მართვაში არსებული ბიბლიოთეკების, საკლუბო დაწესებულებების, კინოთეატრების, მუზეუმების, თეატრების, საგამოფენო დარბაზებისა და სპორტულ-გამაჯანსაღებელი ობიექტების ფუნქციონირების უზრუნველყოფა და ახალი ობიექტების მშენებლობა;

უ) ადგილობრივი მნიშვნელობის ობიექტებზე შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებისათვის, ბავშვებისა და მოხუცებისათვის სათანადო ინფრასტრუქტურის განვითარება, მათ შორის, საჯარო თავშეყრის ადგილებისა და მუნიციპალური ტრანსპორტის სათანადოდ აღაპტირებისა და აღჭურვის უზრუნველყოფა;

ბის რეგულირება საქართველოს
კანონმდებლობით დადგენილი
ნესით;—ო

ც) ადგილობრივი შესყიდვე-
ბის განხორციელება;

ძ) ქუჩებისა და მოედნების სა-
ხელდება და ნუმერაცია.—პ

ფ) უსახლკაროთა თავშესაფ-
რით უზრუნველყოფა და რეგის-
ტრაცია.

არსებული სიტუაციის სწორი შეფასებისა და სამომავლო
გადაწყვეტილებების მისაღებად ქართულ და უცხოურ წყა-
როებზე დაყრდნობით ჩვენ ჩავატარეთ მუნიციპალური კომ-
პეტენციების შედარებითი რაოდენობრივი ანალიზი საქარ-
თველოსა და ევროსაბჭოს როგორც დასავლეთ, ისე აღმოსაფ-
ლეთ ევროპის ქვეყნების (34) თვითმმართველობებს შორის.
ინფორმაციის შესწავლისას იკვეთება ტერმინოლოგიური,
ტრადიციებით და სამართლებრივი პრაქტიკით განპირობებუ-
ლი უფლებამოსილებათა სახესხვაობები, რომლებიც რიგ შემ-
თხვევაში შეიძლება აღემატებოდეს სხვა ქვეყანაში იგივე ან
მსგავსი შინაარსის ქვეშ ნაგულისხმევ უფლებამოსილებას ან
საერთოდ არ მოიცავდეს მსგავს საკითხებს. მათ შორის აღსა-
ნიშნავია: ა) საზოგადოებრივი სამუშაოები, საზოგადოებრივი
მომსახურება, საჯარო მომსახურება (ბულგარეთი და ლიტ-
ვა), საზოგადოებრივი მომსახურება და ინფრასტრუქტურა
(ლატვია); ბ) ჯანდაცვა (ავსტრია), საზოგადოებრივი ჯანდაც-
ვა (რუმინეთი); გ) სოციალური მომსახურება, სოციალური
დახმარება, სოციალურ-ეკონომიკური გეგმები, სოციალური
ლონისძიებების განხორციელება (საქართველო), სოციალ-
ური ინფრასტრუქტურა და პოლიტიკა (ბელგია), სოციალური
პოლიტიკა (ბელგია), მოხუცების მოვლა (შვედეთი), უნარ-
შეზღუდულ პირთა ხელშეწყობა (შვედეთი); დ) ადგილობრივი
ეკონომიკა (ბელგია), ადგილობრივი განვითარება (ჩეხეთი),
ინვესტიციების მხარდაჭერა (საქართველო), სამრეწველო (ეკ-
ონომიკური) და კომერციული (განვითარების) მომსახურება
(შვედეთი) (თურქეთი), დასაქმება; ე) განათლება სხვადასხვა

ნაწილი (სკოლამდელი, დაწყებითი, საშუალო, პროფესიული), განათლება საბერძნეთში საჯარო განათლება (შვეიცარია) განათლება ხორვატიაში, განათლება (უკრაინა).

ასევე, გარკვეული წინააღმდეგობრივი ცნობები იძებნება ამა თუ იმ ქვეყნის სხვადასხვა კომპეტენციის საკუთარ უფლებამოსილებათა შორის მოსაზრებასა და მათი შესაძლო დელეგირებული ბუნების შესახებ. აღნიშნული ცალსახად გამოკვეთავს თითოეული უფლებამოსილების შემდგომი სიღრმისეული შესწავლის აუცილებლობას და შესაბამისი დასკვნების მომზადებას.

ზემოაღნიშნული შესაძლო ხარვეზების თუ სპეციფიკის გათვალისწინებით მიზნად იქნა დასახული კვლევის ფარგლებში მომხდარიყო: საკვლევი ქვეყნების (34) ადგილობრივი თვითმმართველობების ყველა დონის (რეგიონული თვითმმართველობის გარდა) უფლებამოსილებების ნუსხის შედგენა; ქვეყნების მიხედვით ამ უფლებამოსილებების რაოდენობის აბსოლუტურ მაჩვენებლებში დათვლა; საქართველოსა და საკვლევი ქვეყნის (34) ადგილობრივი თვითმმართველობის მსგავსი ან მიახლოებული უფლებამოსილებების თანხვედრის რაოდენობრივი და პროცენტული დათვლა; საქართველოსთან თანხვედრილი საკვლევ ქვეყანაში (34) უფლებამოსილებების ხვედრითი წილის დადგენა; საკვლევ ქვეყნებში (34) თითოეული უფლებამოსილების შეფარდების დადგენა საკვლევი ქვეყნების მთლიანი რაოდენობასთან მიმართებაში; დასავლეთ ევროპის საკვლევ ქვეყნებში (18) თითოეული უფლებამოსილებების შეფარდების დადგენა დასავლეთ ევროპის საკვლევი ქვეყნების მთლიანი რაოდენობასთან მიმართებაში; აღმოსავლეთ ევროპის საკვლევ ქვეყნებში (16) თითოეული უფლებამოსილებების შეფარდების დადგენა აღმოსავლეთ ევროპის საკვლევი ქვეყნების მთლიანი რაოდენობასთან მიმართებაში; პირველი 20 უფლებამოსილების ნუსხის მომზადება: ა) საერთო საკვლევი ქვეყნების, ბ) დასავლეთ და გ) აღმოსავლეთ ევროპის საკვლევი ქვეყნების მიხედვით; ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებების სარეკომენდაციო ნუსხის მომზადება.

პირველი ამოცანის გადაჭრისას თავი იჩინა გარკვეულმა საჭიროებამ მომხდარიყო მთლიანად ან ნაწილობრივ თანხვედრილი კომპეტენციების დაზუსტება და რიგ შემთხვევებში, ხელახალი გადაჯგუფება. კომპეტენციების საკანონმდებლო ფორმულირების სხვადასხვა პრაქტიკა ქმნის სირთულეებს, თუმცა ემპირიული კვლევისთვის მათი გამარტივებული ფორმულირება უფრო ცხადს ხდის კომპეტენციის შინაარსს. ევროკავშირის ქვეყნებში თვითმმართველობათა ჯამური კომპეტენციები შემდეგ სახეობებს შეიცავს:

კომპეტენციები
კულტურის ძეგლთა დაცვა
სოც-ეკონ პროგრამები
წყალმომარაგება სისტემის მართვა
ბუნებრივი რესურსების მართვა, მათ შორის ტყის
სოციალური დახმარება
ახალგაზრდობა
საზოგადოებრივი უსაფრთხოება და წესრიგი/ადგილობრივი პოლიცია
დანყებიტი განათლება
საშუალო განათლება
სკოლების მშენებლობა და მოვლა
პროფესიული და ტექნიკური განათლება
ბინათმშენებლობა (ჰაუსინგი)
მიგრაცია და ინტეგრაცია
საკვებსა და სასმელზე კონტროლი
სამოქალაქო თავდაცვა/კატასტროფების მართვა
გარემოს დაცვა

სამოქალაქო რეესტრის ფუნქციები/ სარეგისტრაციო ოფისი (ბელგია)
საარჩევნო ფუნქციები
საზოგადოებრივი საბჭო
საყოფაცხოვრებო ნარჩენების გადამუშავება
ინფრასტრუქტურა
მართვის მონომობები
ლიცენზიები
პირველადი ჯანდაცვა (სასწრაფო დახმარება)
მეორადი ჯანდაცვა
სტომატოლოგია
საოჯახო მედიცინის ორგანიზება
პორტები
ელექტრო მომარაგება
ბუნებრივი აირით უზრუნველყოფის ხელშეწყობა
ნადირობა და მეთევზეობა
სოფლის მეურნეობა, მესაქონლეობა და მეთევზეობა
სამელიორაციო-საირიგაციო სისტემები
წყლის რესურსებისა და ენერგიის განვითარება
წყალმომარაგების კონტროლი და მენეჯმენტი
ტურიზმი
საზოგადოებრივი ინჟინერია
სოციალური პოლიტიკა
მოხუცებზე მზრუნველობა
უნარშეზღუდულთა და ინვალიდთა მხარდაჭერა
საზოგადოებრივი ჯანდაცვისა და გარემოს დაცვის მონიტორინგი

უმუშევრების დახმარება
მუნიციპალური მემკვიდრეობა
საჯარო განათლება
დაკრძალვა და ცერემონიები
ქორწინება
პროფესიული და უნარების ტრენინგები
ეკონომიკური და კომერციული განვითარების მომსახურება
ცენტრალური გათბობა
ჭები
თანამონაწილეობა და რეგიონალური დაგეგმვა
ვეტერინარული მომსახურება
სკოლის ავტობუსები
მომხმარებელთა უფლებების დაცვა
სტატ. ინფორმაციის შეგროვება
მასწავლებელთა ტრენინგი

საკვლევი ქვეყნების მიხედვით ამ უფლებამოსილებების რაოდენობრივი ანალიზი საკმაოდ საინტერესო სურათს წარმოაჩენს: საქართველოში თვითმმართველობები არათუ ჩამოუვარდებიან აღმოსავლეთ და დასავლეთ ევროპის თვითმმართველობებს, არამედ ბევრ შემთხვევაში უფლებამოსილებებით აღემატებიან კიდევაც! აღსანიშნავია ერთი საინტერესო ფაქტი, რამაც სავარაუდოდ შეიძლება შეიტანოს გარკვეული კორექტირებები უფლებამოსილებების რაოდენობრივ აღქმაში. ქართველი კანონმდებელი, ისევე როგორც რიგ შემთხვევაში ზოგიერთი აღმოსავლეთ ევროპელი კანონმდებელი გარკვეულწილად უფლებამოსილების რანგში განიხილავს უფლებამოსილების განხორციელების ტექნიკურ შესაძლებლობას. მაგალითისთვის, „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესა-

ხებ“ ორგანულ კანონში იყო უფლებამოსილება იურიდიული პირის შექმნის შესახებ. ეს შეიძლება იქნეს განხილული როგორც უფლებამოსილება, თუმცა თავისი არსით იურიდიული პირის შექმნის უფლება არანაირად არ წარმოადგენს ადგილობრივი მნიშვნელობის საზოგადოებრივ საქმეს, რომელთა ჯეროვანი გადანყვეტის მიზნითაც იქმნება ადგილობრივი თვითმმართველობა, რომ არაფერი ვთქვათ მის ექსკლუზიურობასა და სისრულეზე. შესაბამისად, სკოლამდელი აღზრდა არის უფლებამოსილება, ხოლო ამ უფლებამოსილების განსახორციელებლად ბალის, ბაგა-ბალის თუ სხვა შინაარსის მქონე დანესებულების შექმნა იურიდიული პირის სახით არის მხოლოდ საკითხის ტექნიკური გადანყვეტის შესაძლებლობა. ახალ კოდექსში ეს ნაწილი გასწორდა. თუმცა, მსგავსი შინაარსის მატარებელია ადგილობრივი ბიუჯეტის დამტკიცების უფლებამოსილება, რაც ასევე გეხვედება მხოლოდ რამდენიმე აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყანაში, კერძოდ, ჩეხეთში, ესტონეთში, ლიტვასა და უკრაინაში. საქართველოს კონსტიტუცია, თვითმმართველობის ევროპული ქარტია და კანონის შესაბამისი მუხლები უკვე განსაზღვრავს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის არსს და მათ შორის აღნიშნავს ამ საჯარო სამართლის იურიდიული პირის მიერ საკუთარი ბიუჯეტის ქონის შესაძლებლობას, რაც უკვე საკმარისი პირობაა ბიუჯეტის დაგეგმვის, მიღების, შესრულების, მასში ცვლილების შეტანისთვის და ნებისმიერი სხვა მასთან დაკავშირებული საკითხის გადანყვეტის სამართლებრივი ჩარჩოს შესაქმნელად. ამასთან, კანონმდებლობა აზუსტებს საბიუჯეტო პროცესის პირობებს, მონაწილეებს და თითოეულის როლს ამ პროცესში.

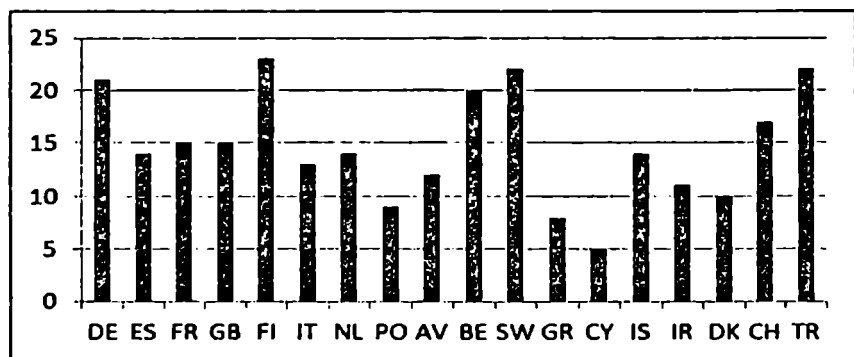
ასევე, ხაზგასასმელია გარკვეული კომპეტენციების დეტალიზების ტენდენცია როგორც ქართულ, ასევე ზოგიერთ აღმოსავლეთ ევროპულ ქვეყანაში, რაც სავარაუდოდ დეცენტრალიზაციის პროცესის სირთულის გარკვეული მიმანიშნებელიც კი შეიძლება იყოს. თვალსაჩინოებისთვის შეიძლება განვიხილოთ საგზაო მოძრაობის რეგულირების უფლება-

მოსილება, რომელიც ორ სხვადასხვა ნაწილადაა წარმოდგენილი: ა) როგორც საგზაო მოძრაობის რეგულირება და ბ) პარკირების ადგილის განსაზღვრა და პარკირების წესების დადგენა. ავტომანქანის გაჩერების და დგომის საკითხები მოიცავს პარკირების ადგილების განსაზღვრას და პარკირების წესების დადგენას, თუმცა ქართულმა პრაქტიკამ ამ ნაწილის მკაფიოდ განსაზღვრის აუცილებლობა გამოკვეთა განვლილ წლებში. „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ მიხედვით ადგილობრივი თვითმმართველობები ახორციელებენ 21 უფლებამოსილებას (ჰქონდათ 37), რაც გამოყენებულ იქნა საკვლევ ქვეყნებში შესაბამისი უფლებამოსილებების რაოდენობრივი მაჩვენებლების შედარებისთვის.

ცხრილი 2. ფუნქციების რაოდენობა დასავლეთ ევროპის ქვეყნებში

გერმანია	ესპანეთი	საფრანგეთი	დიდი ბრიტანეთი	ფინეთი	იტალია	ნიდერლანდები	პორტუგალია	ავსტრია	ბელგია	შვედეთი	საბერძნეთი	კვიპროსი	ისლანდია	ირლანდია	დანია	შვეიცარია	თურქეთი
DE	ES	FR	GB	FI	IT	NL	PO	AV	BE	SW	GR	CY	IS	IR	DK	CH	TR
21	14	15	15	22	12	14	8	12	20	22	8	6	14	11	10	17	22

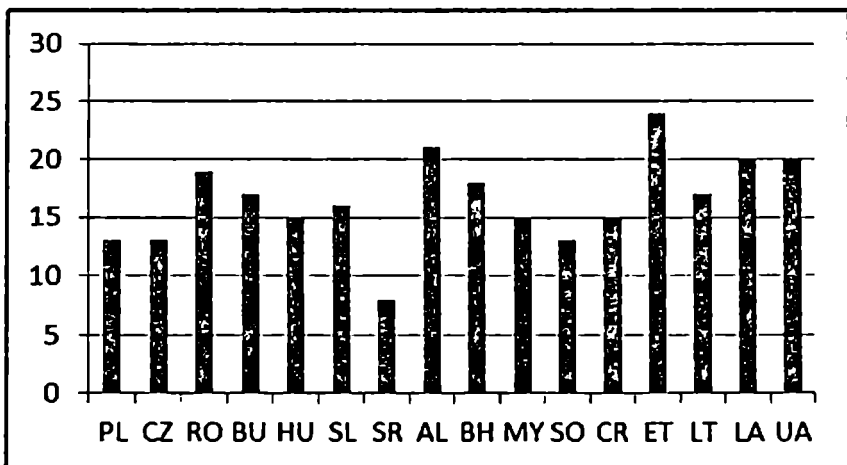
გრაფიკი 1



**ცხრილი 3. ფუნქციების რაოდენობა
აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში**

პოლინგო	ჩეხეთი	რუმინეთი	ბულგარეთი	უნგრეთი	სლოვაკეთი	სერბეთი	ალბანეთი	ბოსნია-ჰერცეგოვინა	მაკედონია	სლოვენია	ხორვატია	ესტონეთი	ლიტვა	ლატვია	უკრაინა
PL	CZ	RO	BU	HU	SL	SR	AL	BH	MY	SO	CR	ET	LT	LA	UA
13	13	19	17	15	16	8	21	18	15	13	15	24	17	20	20

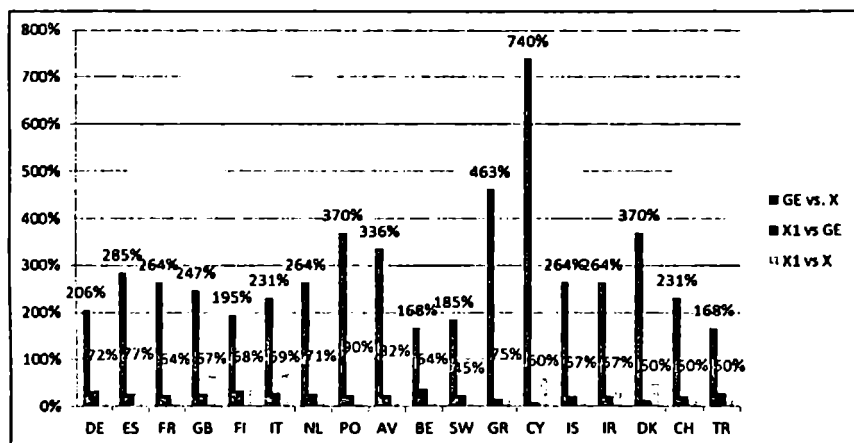
გრაფიკი 2



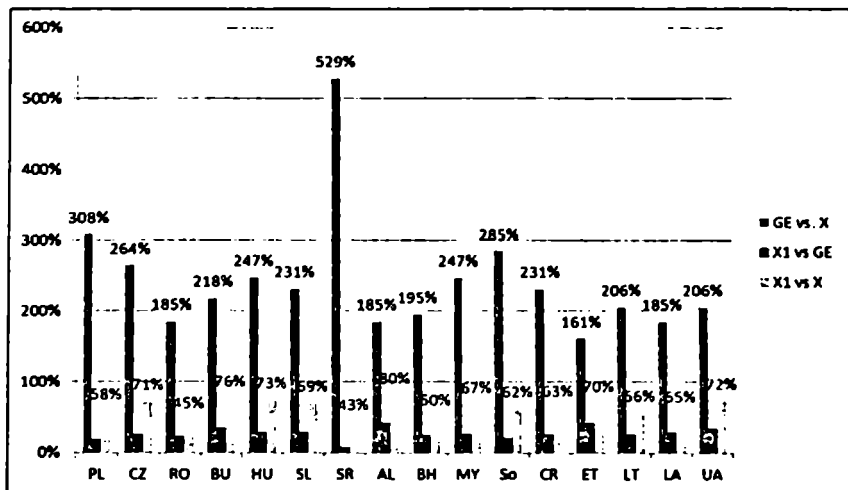
ზემოაღნიშნული დათქმებისა და უფლებამოსილებების შემდგომი სიღრმისეული შინაარსობრივი ანალიზის საჭიროების გათვალისწინებით, 37 ფუნქციის შემთხვევაში ვლებულობდით რაოდენობრივად შეუთავსებელ სურათს ქართული უფლებამოსილებების რაოდენობის თანაფარდობით საკვლევი ქვეყნის შესაბამის მონაცემთან სხვადასხვა ჭრილში: ა) საქართველოში რაოდენობა საკვლევი ქვეყნის უფლებამო-

სიღებების რაოდენობისთვის შედარება (გრაფიკზე GE - საქართველო, X - საკვლევი ქვეყანაში მთლიანი რაოდენობა), ბ) თანხვედრილი ან მსგავსი უფლებამოსილებების რაოდენობის დადგენა გ) თანხვედრის ან მსგავსების პროცენტული მაჩვენებელი (გრაფიკზე GE - საქართველო, X1 - საკვლევი ქვეყანაში თანხვედრილი რაოდენობა) და დ) საქართველოში უფლებამოსილებების მიერ საკვლევ ქვეყანაში უფლებამოსილებების დაფარვის/თავსებადობის მაჩვენებელი (გრაფიკში X1 - საკვლევი ქვეყანაში თანხვედრილი რაოდენობა, X - საკვლევი ქვეყანაში მთლიანი რაოდენობა) დადგენა.

გრაფიკი 3. დასავლეთ ევროპის ქვეყნებთან მიმართებაში

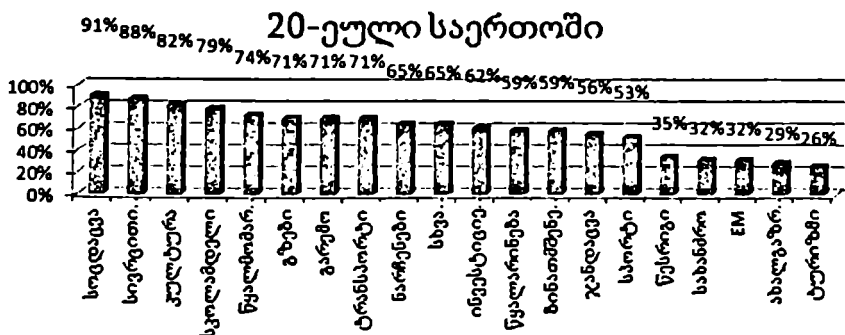


გრაფიკი 4. აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებთან მიმართებაში



ეს ასიმეტრია თვითმმართველობის კოდექსში რაოდენობრივად დაძლეულია და დაყვანილია 21 ფუნქციამდე. თუ როგორია ამ ფუნქციების თავსებადობა ევროპულთან ამისათვის, 34 საკვლევ ქვეყანაში გამოკვეთილ 20 ყველაზე უფრო განმეორებადი უფლებამოსილება და შედეგად გამოიკვეთა შემდეგი სურათი:

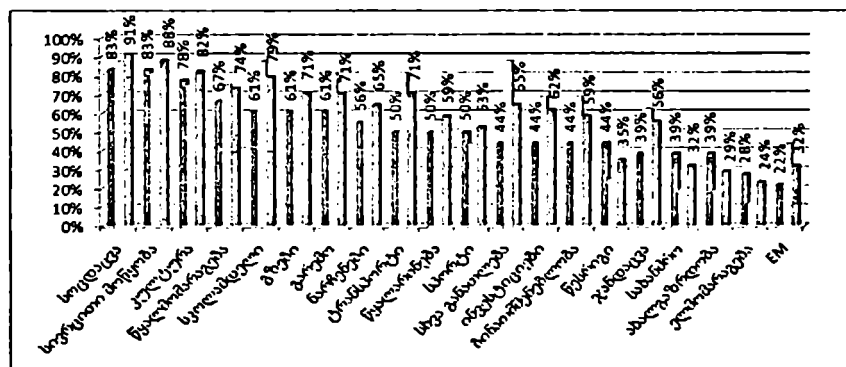
გრაფიკი 5. 20 ყველაზე უფრო განმეორებადი უფლებამოსილება 34 ქვეყანაში



მოვლა-პატრონობა წარმოადგენს 34-დან 24 ქვეყანაში ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებას, რაც შეადგენს 71%-ს. ამასთან, იგივე უფლებამოსილება ფიქსირდება 18-დან 11 დასავლეთ ევროპის ქვეყანაში, რაც შეადგენს 61%-ს, ხოლო 16-დან 11 აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყანაში, შესაბამისად - 69%-ში.

შემდეგი გრაფიკის დანიშნულებაა წარმოგვიდგინოს დასავლეთ ევროპული ქვეყნების 20 ყველაზე უფრო განმეორებადი უფლებამოსილებები და მოხდეს მათ შედარება საერთო და აღმოსავლეთ ევროპის იგივე უფლებამოსილებებთან.

გრაფიკი 7. დასავლეთ ევროპაში უფლებამოსილებათა ოცეული

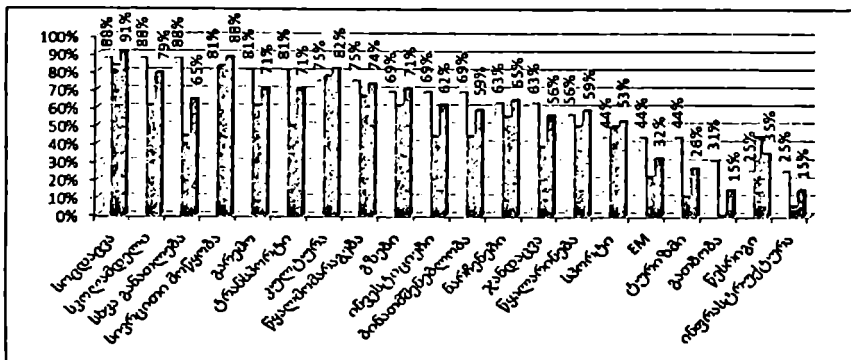


აღსანიშნავია, რომ დასავლეთ ევროპის ქვეყნებში უფლებამოსილებების მიხედვით დახარისხებისას პირველ ოცეულში მოხდა მხოლოდ პრიორიტეტების ოდნავ ცვლილება, როგორცაა, წყალმომარაგების, წყალსარინების, სპორტის წინ გადაადგილება, ხოლო სკოლამდელი განათლების, ბინათმშენებლობის, სხვა განათლების და სხვათა უკან გადაადგილება. პირველ ოცეულში მოხდა ელ-მომარაგება და გაქრა ტურიზმის ხელშეწყობის უფლებამოსილება.

საინტერესო დასკვნების საშუალებას იძლევა აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში თვითმმართველობათა უფლებამოსილე-

ბების პირველი ოცეულის გამოვლენა და მასზე დაკვირვება. ოცეულში აღმოჩნდა გათბობა და ინფრასტრუქტურა, ხოლო გარკვეული უფლებამოსილებების განმეორებადობის მაჩვენებელმა გარკვეული კორექტივები შეიტანა უფლებამოსილებების რიგითობაში. თვალსაჩინოებისათვის, სკოლამდელი და სხვა განათლება 88% ქვეყნებში მეორდება და შესაბამისად 2-3 ადგილებს იკავებს. წინ გადმოინია ბინათმშენებლობამ და ტურიზმმა.

გრაფიკი 8. აღმოსავლეთ ევროპაში უფლებამოსილებათა ოცეული



კვლევის მიზნად დასახულ იქნა ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმისთვის მომზადებულიყო სარეკომენდაციო ხასიათის უფლებამოსილებათა ნუსხა, რომელიც მხედველობაში მიიღებდა ევროსაბჭოს საინფორმაციო და სარეკომენდაციო რესურსს, საქართველოში დღეს მოქმედ საკანონმდებლო ბაზას, სხვადასხვა ფორმატში განხილულ ხედვებს, საქართველოს საბიუჯეტო კანონს, ზემოაღნიშნულ დასკვნებს და ბოლო რამდენიმე წლის განმავლობაში დაგროვილ გამოცდილებას.

ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლების შემოღება და გაუქმება, მათი განაკვეთების დადგენა კანონით გათვალისწინებული ზღვრული ოდენობების ფარგლებში; ად-

გილობრივი მოსაკრებლის ამოღება - „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ქარტიის მე-9 მუხლის მოთხოვნა.

მუნიციპალიტეტის სივრცითი მონყობა და დასახლებათა ქალაქმშენებლობითი დაგეგმვა - „სივრცითი მონყობისა და ქალაქმშენებლობის საფუძვლების შესახებ“ საქართველოს კანონის მიხედვით. თვითონ კანონი საჭიროებს ტერმინოლოგიურ გამართვას და ადგილობრივი თვითმმართველობის საკანონმდებლო ბაზასთან შესაბამისობაში მოყვანას. უფლებამოსილების აღსანიშნავად გამოყენებულია ტერმინი „მუნიციპალიტეტის“, რომელიც დღევანდელი მიდგომის შესაბამისად გულისხმობს ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულს და მოიცავს როგორც თვითმმართველ ქალაქს, ასევე თვითმმართველ თემს (დღეს მუნიციპალიტეტს - დასახლებათა ერთობლიობას).

სკოლამდელი და სკოლისგარეშე განათლება - საქართველოს კონსტიტუციის მუხლი 35 პუნქტი 3, „ზოგადი განათლების შესახებ“ კანონის მუხლი 30. აღსანიშნავია, რომ სკოლამდელ განათლებას, როგორც ზოგადი განათლების ნაწილს, კონსტიტუციის მიხედვით სახელმწიფო ანაზღაურებს სრულად. ასევე, საინტერესოა ევროპული ქვეყნების გამოცდილება, სადაც სკოლამდელი განათლება თითქმის ყველა შემთხვევაში ადგილობრივი ხელისუფლების კომპეტენციებშია.

მნიშვნელოვანია აღნიშნოს დანყებითი, საბაზო და საშუალო განათლების უზრუნველყოფა დღეს სახელმწიფოს უფლებამოსილებაა, თუმცა „ზოგადი განათლების შესახებ“ კანონი ითვალისწინებს ადგილობრივი თვითმმართველობის გარკვეულ მონაწილეობას სასკოლო პროცესში. აღნიშნული ნორმები კანონში გადასახედია და შესაბამისობაშია მოსაყვანი ადგილობრივი თვითმმართველობის საკანონმდებლო ბაზასთან და მის სულისკვეთებასთან. რადგან ზოგადი განათლება არ არის მუნიციპალიტეტის საკუთარი უფლებამოსილება, უნდა განვიხილოთ ეს ნორმები, როგორც ამ უფლებამოსილების გარკვეული ნაწილის მადელეგირებლად, რაც

აუცილებელი წესით საჭიროებს დაფინანსებას სახელმწიფო ბიუჯეტიდან და ამასთან, დაუშვებელია ნორმა უდგენდეს მუნიციპალიტეტს საკუთარი შემოსავლების მიმართვის ვალდებულებას ამ ფუნქციის შესასრულებლად.

ასევე, გასათვალისწინებელია ევროპული ქვეყნების გამოცდილება და ევროსაბჭოს შესაბამისი კვლევები, რაც ადასტურებს, რომ მოხდა ზოგადი განათლების ეტაპობრივი ცენტრალიზება და ადგილობრივი ხელისუფლების უფლებამოსილებებში დარჩა მხოლოდ სკოლამდელი განათლება და ზოგიერთ გამონაკლის შემთხვევაში, სკოლის შენობის მოვლა-პატრონობა, სასკოლო ავტობუსები.

საქართველოს რეალობის გათვალისწინებით შესაძლებელია განხილულ იქნეს უფლებამოსილები გარკვეული ნაწილის დელეგირების შესაძლებლობა, თუმცა ზოგადი განათლების სრული „პაკეტის“ საკუთარ უფლებამოსილებებში გადატანა მიზანშეუწონელი შეიძლება იყოს განათლების ერთიანი პროგრამის, ხარისხის, მართვის ეფექტიანობის და სასკოლო პროცესის კოორდინირებულად წარმართვის შესაძლო შეზღუდვის საფრთხის გამო. ასეთმა გადაწყვეტილებამ შეიძლება გამოიწვიოს ზოგადი განათლების სისტემის არსობრივი გადახედვა, რაც შეიძლება გამოიხატოს განათლების სამინისტროსა და მუნიციპალიტეტების ინტერესთა შეუთავსებლობაში, სამართლებრივ ხარვეზებში უფლებამოსილების სისრულის და ექსკლუზიურობის მხრივ. თავის მხრივ განათლების რეფორმის ქრილში წახალისებული იყო სკოლების ავტონომიურობის ხარისხის გაზრდა, თვითკმარობის ხელშეწყობა, სამეურვეო საბჭოს მიერ მართვის ხელშეწყობა, რესურს-ცენტრების დამხმარე და მაკოორდინირებელი ფუნქციები. ასეთი გადაწყვეტილება საჭიროებს მთლიანად განათლების სისტემის გააზრებას.

დამატებით აღსანიშნავია, რომ თავისი არსით ზოგადი განათლების მიწოდება არ შეიძლება განხილულ იქნეს ადგილობრივი მნიშვნელობის საზოგადოებრივ საკითხად და მის მიწო-

დებისას ადგილობრივი ინტერესები ნაკლებად მნიშვნელოვანია, გარდა ზოგიერთი სამეურნეო ხასიათის საკითხისა, რაც შესაძლებელია მთლიან მუნიციპალური კონტექსტში ისედაც წყდებოდეს (წყალმომარაგება, წყალსარიცხვა, გაზიფიკაცია, ელ-მომარაგება, ნარჩენების გატანა და სხვა). ცენტრალური გათბობა საქართველოში აღარ წარმოადგენს მუნიციპალურ მომსახურებას და შესაბამისად, ის ინდივიდუალურად წყდება თითოეული სკოლის საჭიროება/შესაძლებლობის მიხედვით. სასკოლო ავტობუსების ნაწილში შეიძლება მუნიციპალიტეტის როლი გამოიკვეთოს, თუმცა ეს შეიძლება დამატებით განხილვის საგანი იყოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროსთან მათ ხედვების გათვალისწინების მიზნით.

ადგილობრივი მნიშვნელობის საავტომობილო სატრანსპორტო კომუნიკაციის უზრუნველყოფა, მათ შორის საგზაო მოძრაობის ორგანიზება - უფლებამოსილებების განსაზღვრისას მიზანშეწონილად იქნა მიჩნეული უფლებამოსილების გამიჯვნა ამ უფლებამოსილების განხორციელების/აღსრულების ფუნქციისაგან/ინსტრუმენტისაგან. ამის გათვალისწინებით, ადგილობრივი მნიშვნელობის გზა არ შეიძლება იყოს უფლებამოსილება. უფლებამოსილებაა საავტომობილო სატრანსპორტო კომუნიკაციის/ინფრასტრუქტურის შექმნა/განვითარება. გზის მოვლა, შენახვა, დაგება და პატრონობა არის უფლებამოსილების განხორციელების ნაწილი/ინსტრუმენტი.

ამასთან, საკითხის ასე გადანყევტა გაამარტივებს საავტომობილო ტრანსპორტში ტრამვაის (სვლაგეზის) და ნებისმიერი სახეობის ძრავიანი და მექანიკური ავტოტრანსპორტისთვის ინფრასტრუქტურის შექმნის მოსაზრებასაც (იხ. „სავტომობილო ტრანსპორტის“ და „სავტომობილო გზების“ შესახებ კანონები). მიზანშეწონილად იქნა მიჩნეული ამავე უფლებამოსილების ქვეშ მოქცეულიყო საგზაო მოძრაობის ორგანიზება, როგორც ამ კომუნიკაციის ამოქმედების/ოპერირების აუცილებელი პირობა („სავტომობილო უსაფრთხოების შესახებ“ კანონი). თანაც, კანონმდებლობის შესაბამისად მიზანშეწონი-

ლია იყოს საგზაო მოძრაობის ორგანიზება და არა რეგულირება, რაც ვინრო გაგებით უფლებამოსილ პირის (პოლიციელი გზაჯვარედინზე) ან მექანიკურ მოწყობილობის (შუქნიშანს, საგზაო ნიშანს, სხვა) კონკრეტულ დროში და ადგილას მოქმედებას (მოძრაობის რეგულირებას) შეიძლება გულისხმობდეს.

როგორც უკვე აღინიშნა ზემოთ, მოქმედი კანონმდებლობა დამატებით უფლებამოსილებად განსაზღვრავს პარკირების ადგილის განსაზღვრას და პარკირების წესის დადგენას, რაც თავისი არსით „საგზაო მოძრაობის უსაფრთხოების შესახებ“ კანონით რეგულირდება და სხვა არაფერია თუ არა ავტოსატრანსპორტო საშუალების დგომის ადგილის და წესების გასაზღვრა ამავე კანონის მიხედვით. თანაც ტერმინი „პარკირება“-ს საქართველოს კანონმდებლობაში აქვს შესატყვისი „დგომა“.

საზოგადოებრივი ტრანსპორტის ორგანიზება და კანონით დადგენილი ნებართვების გაცემა - მოქმედ ორგანულ კანონში გამოყენებული „ავტოსატრანსპორტო გადაყვანის რეგულირება“ და იმავე პუნქტში „მოსახლეობის სამგზავრო ტრანსპორტით მომსახურების ორგანიზება“ სიტყვათა წყობა შინაარსობრივად არ წარმოადგენენ ორ სხვადასხვა საკითხს, არამედ მეორე პირველის შემადგენელი ნაწილია „საავტომობილო ტრანსპორტის შესახებ“ კანონის მიხედვით, თან პირველი მოიცავს ტვირთის გადაზიდვასაც. ნიშანდობლივია, რომ აღნიშნული კანონი უშვებს მხოლოდ „ადგილობრივი საქალაქო რეგულარული სამგზავრო გადაყვანის“ მართვას, თანაც მხოლოდ თვითმმართველ ქალაქებში და რუსთავ-თბილისი მარშრუტზე, რაც ცალსახად დისკრიმინაციულ პირობებში აყენებს სხვა მუნიციპალიტეტებს, სადაც კანონი არ იძლევა მუნიციპალიტეტის დასახლებებს შორის სამგზავრო გადაყვანის რეგულირების საშუალებას. თუ ლიბერალური მსოფლმხედველობის გამო უარი ითქვა სხვადასხვა მუნიციპალიტეტის დასახლებებს შორის სამგზავრო გადაყვანების რეგულირებაზე, მაშინ გაუგებარია რატომ უშვებს კანონი გამონაკლისს რუს-

თავი-თბილისის მონაკვეთისთვის და თვითმმართველი ქალაქების მსგავსად რატომ არ ეძლევათ საშუალება მუნიციპალიტეტებს საკუთარ ტერიტორიაზე არსებულ დასახლებებს შორის სამგზავრო გადაყვანის რეგულირების საშუალება.

ამავე უფლებამოსილების ქვეშ შეიძლება იქნეს განხილული მეტროპოლიტენის, საბაგირო ტრანსპორტის თუ სხვა ნებისმიერი სახეობის საზოგადოებრივი ტრანსპორტის დანერგვა მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე.

ევროპული გამოცდილების მიხედვით, ადგილობრივ თვითმმართველობებს უნდა ჰქონდეთ საზოგადოებრივი/მუნიციპალური ტრანსპორტის ორგანიზების უფლება, თუ ამის საშუალებას აძლევს მას ადგილობრივი ბიუჯეტი. თუ თბილისს, ბათუმს, ქუთაისს, რუსთავს ან ფოთს შეიძლება ჰქონდეს სამართლებრივი შესაძლებლობა შექმნან საზოგადოებრივი/მუნიციპალური ტრანსპორტი, რატომ უნდა შეეზღუდოს იგივე ვთქვათ, გორს ან ზუგდიდს, ან ჭიათურა-საჩხერეს, ან სხვა დასახლებულ პუნქტებს, სადაც დანერგილი იყო წლების წინ ტროლეიბუსებით სამგზავრო გადაყვანა? რატომ უნდა ჰქონდეს, მაგალითისთვის, ზუგდიდს შეზღუდული უფლება გაიყვანოს ეკოლოგიურად სუფთა ტროლეიბუსი ან ტრამვაი ანაკლიამდე, რომლის განვითარებაც მნიშვნელოვანი გამოწვევაა მუნიციპალიტეტისთვის?

კიდევ ერთხელ საჭიროებს გაანალიზებს აღნიშნული სფერო სწორი ბალანსის საპოვნელად ერთის მხრივ, მანკიერი ნებართვების პრაქტიკის არ დაბრუნების და მეორეს მხრივ, მუნიციპალური მომსახურების განვითარების შესაძლებლობის შეზღუდვას შორის.

შესაბამისი ცვლილებები უნდა შევიდეს „საავტომობილო ტრანსპორტის შესახებ“ კანონში.

დასაქმების ხელშეწყობის მუნიციპალური პროგრამების განხორციელება - საქართველოს კანონმდებლობით დასაქმების ხელშეწყობისთვის შექმნილია სოციალური სუბსიდიების სააგენტო შესაბამისი უფლებამოსილებით. სხვა უწყება

ცალკე აღებული დასაქმებაზე არ ზრუნავს, გარდა იმისა, რომ სახელმწიფო, როგორც ეს საბაზრო ეკონომიკაზე ორიენტირებულ სახელმწიფოს სჩვევია, ზრუნავს სამენარმო საქმიანობისთვის სასურველი გარემოს შექმნაზე და ინვესტიციების მოზიდვის სხვადასხვა გზებზე. ხდება დასაქმების ირიბი ხელშეწყობა. აღნიშნული ნორმის მოქმედ კანონმდებლობაში ჩადების მიზანი, 2010 წლის ცვლილებებით, იყო მუნიციპალიტეტების მიერ მარტივი და ხელმისაწვდომი პროგრამების (ინგლისური ენის კურსები, კომპიუტერის საფუძვლები, პროექტების წერის კურსები, მართვის და ბუღალტერიის კურსები, საკონსულტაციო და საინფორმაციო ცენტრების შექმნა, ბიზნეს ინკუბატორების დანერგვა და სხვა) შემუშავება, რომლითაც ისინი ხელს შეუწყობდნენ უმუშევარი მოქალაქეების გარკვეული უნარ-ჩვევებით აღჭურვას მათი დასაქმების შესაძლებლობების გასაუმჯობესებლად. ამ უფლებამოსილების ნაწილში შეიძლება განხილულ იქნეს განათლების სისტემაში მიმდინარე ინიციატივების თანხვედრის საკითხიც, რომელიც ეხება, პროფესიულ გადამზადებას, ზრდასრულთა განათლებას და სხვა. შინაარსის გათვალისწინებით აღნიშნული შესაძლებლობის ქონა დამატებით ღირებულებას შეიძლება ქმნიდეს მუნიციპალიტეტებში.

სახანძრო უსაფრთხოების და სამაშველო ღონისძიებების ორგანიზება - თავისი არსით და საქართველოს კანონმდებლობით მეხანძრე ამავედროულად არის მაშველიც. «ყველა კატასტროფა არის ადგილობრივი» პრინციპით უმთავრესი პასუხისმგებელი ხელისუფალი უნდა იყოს პირველი დონის ხელისუფალი. კატასტროფის მასშტაბიდან გამომდინარე კატასტროფაზე რეაგირების მართვა/ერთიანი კოორდინაცია შეიძლება გადავიდეს რეგიონულ ან ცენტრალურ დონეზე, რაც გათვალისწინებულია „ბუნებრივი და ტექნოგენური ხასიათის საგანგებო სიტუაციებისგან მოსახლეობისა და ტერიტორიის დაცვის შესახებ“ კანონით და შესაბამისი ეროვნული სამოქმედო გეგმით. თავისი არსით ბუნებრივი და ტექნოგენური კა-

ტასტროფების პრევენცია და მათზე რეაგირება უპირატესად ადგილობრივი მნიშვნელობისაა და ამიტომაც, მიზანშეწონილია ეს უფლებამოსილება იყოს პირველი დონის ადგილობრივ ხელისუფლების საკუთარ უფლებამოსილებებს შორის.

გარემოს დაცვის მუნიციპალური პროგრამების განხორციელება - თავის არსით და კანონმდებლობით გარემოს დაცვა ვერ იქნება მხოლოდ ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილება და შესაბამისად ვერ იქნება სრული და ექსკლუზიური. თუმცა „გარემოს დაცვის შესახებ“ კანონით დადგენილი უფლებამოსილებათა გამოიჯენის კრიტერიუმების (დაფინანსების წყარო, ბუნებრივი რესურსის მნიშვნელობა, მავნე ზემოქმედების მასშტაბი, დაქვემდებარების დონე) გათვალისწინებით რჩება საკითხთა მნიშვნელოვანი ნაწილი, რომელიც აუცილებლად უნდა წყდებოდეს ადგილობრივი მნიშვნელობისა და სპეციფიკის მიხედვით.

თვითმყოფადობის, შემოქმედებითი საქმიანობის და კულტურული მემკვიდრეობის დაცვა - განვითარება - ამ უფლებამოსილების განხორციელებისთვის მუნიციპალიტეტს შეუძლია დააფუძნოს მუზეუმი, სახლ-მუზეუმი, ძეგლი, ობელისკი, მემორიალური დაფა, თეატრი, შემოქმედებითი გაერთიანება, კულტურის სახლი, გამოფენა, სხვა, რომელთა მიზანიც იქნება ადგილობრივი თვითმყოფადობის, ადგილობრივი კულტურის, ადათ-წესების, ადგილობრივი ღირშესანიშნაობის შენარჩუნება და მათი პოპულარიზაცია. სწორედ ეს მიზანი გამოხატავს უფლებამოსილების არსს და არა მექანიკური გადაცემა და/ან ფლობა მუზეუმის ან თეატრის ან კლუბის თუ სხვა. „თეატრის“, „მუზეუმის“ და კულტურული მემკვიდრეობის“ კანონები ამ მხრივ საჭიროებენ განახლებას და შესაბამისობაში მოყვანას.

მუნიციპალური სოციალური პროგრამების განხორციელება - ეს უფლებამოსილება თავისი არსით ვერ იქნება ექსკლუზიური და სრული, რადგან სახელმწიფოს როლი განუზომელია სოციალური დაცვის სფეროში. თუმცა ადგილობრივი ხელი-

სუფლებისთვის სამოქმედო ნიშა ნამდვილად არის. თვალსაჩინოებისთვის შეიძლება მოყვანილ იქნეს შემდეგი მაგალითები: შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთათვის გადაადგილების გაუმჯობესების მიზნით ადმინისტრაციული და საზოგადოებრივი დაწესებულებების შენობებზე პანდუსების მოწყობის წესის დადგენა, მათთვის სპორტის შესაფერისი სახეობათა დანერგვა, მოხუცებულთა მზრუნველობის სახლები, ობოლ და მიუსაფარ ბავშვთა სოციალიზაციის ხელშეწყობის ღონისძიებები და სხვა. მუნიციპალიტეტს უნდა შეეძლოს განახორციელოს ნებისმიერი დამატებითი სოციალური პროგრამა მუნიციპალიტეტის მოსახლეობისათვის, რომელიც უკვე არ ხორციელდება ცენტრალური ხელისუფლების მიერ, გარდა თანამონაწილეობის აუცილებლობის წინასწარ განსაზღვრული შემთხვევებისა.

მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე მშენებლობის ნებართვის გაცემა და სამშენებლო ზედამხედველობის განხორციელება - საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრული უფლებამოსილება. მშენებლობის ნებართვის გაცემის საკუთარი უფლებამოსილება აქვს თვითმმართველობას მხოლოდ საბერძნეთსა და სლოვენიაში. მშენებლობაზე ზედამხედველობა კი - არცერთ საკვლევ ევროპულ ქვეყანაში. მუნიციპალიტეტის სივრცითი მოწყობის დოკუმენტების დამტკიცების და ამ უფლებამოსილების არა ადგილობრივი შინაარსის გათვალისწინებით, შეიძლება უფრო მიზანშეწონილი იყოს მისი სპეციალიზებული სამსახურის მიერ განხორციელების შესაძლებლობა. მეორეს მხრივ ხარჯ-ეფექტიანობის გათვალისწინებისას, მუნიციპალიტეტი თავისი სამსახურებით უფრო ეფექტურად შეძლებს უნებართვო მშენებლობების გამოვლენას.

ადგილობრივი მნიშვნელობის ბუნებრივი რესურსების, მათ შორის წიაღის, ტყის და წყლის, მდგრადი გამოყენების უზრუნველყოფა - „წიაღის“, „ტყის“, „წყლის“ შესახებ კანონმდებლობა მიჯნავს ამ რესურსებს ადგილობრივი და სახელმწიფო მნიშვნელობის მიხედვით. მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილებაა უზრუნველყოს „მდგრადი გამოყენება“, რაც კავშირშია

გარემოს დაცვის უფლებამოსილებასთან, ზოგადად, ჯანსაღ საცხოვრებელ გარემოსთან და რესურსების რაციონალურ გამოყენებასა და შეძლებისდაგვარად, განახლებასთან. დღეს მოქმედი რედაქციით „ადგილობრივი მნიშვნელობის ტყის და წყლის მართვა“ უფლებამოსილება, და გამოტოვებულია ადგილობრივი მნიშვნელობის წიაღი, რაც დამატებითი შემოსავლის, განვითარების და კეთილდღეობის შემქმნელი შეიძლება გახდეს მუნიციპალიტეტისთვის.

აღსანიშნავია, რომ არცერთ საკვლევ ქვეყანაში მსგავსი უფლებამოსილება არ გააჩნია ადგილობრივ თვითმმართველობას გარდა, ტყის მართვისა რუმინეთსა და ლატვიაში და წყლის მართვის ლატვიაში.

ამ უფლებამოსილების ქვეშ შესაძლებელია ნადირობის და თევზაობის ნებართვების/ლიცენზიების გაცემის საკითხიც იქნეს განხილული.

მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე დასუფთავების, საყოფაცხოვრებო ნარჩენების შეგროვების, დეპონირებისა და გადამუშავების ორგანიზება

წყალსარინების უზრუნველყოფა - წყალსარინება წესით მოიცავს სანიალვრე და საკანალიზაციო სისტემების მოქმედებას. შესაბამისად შემოთავაზებულია წყალსარინების უზრუნველყოფა, როგორც უფლებამოსილება. საინტერესოა, რომ ეს უფლებამოსილება მეორდება საკვლევ ქვეყნების 59%-ში. ამასთან, მნიშვნელოვანია წყალმომარაგების საკითხის გადანყვება. დღევანდელი მმართველობის სისტემაში თბილისის გარდა სხვა ყველა მუნიციპალიტეტში წყალმომარაგებაზე პასუხისმგებელია გაერთიანებული წყლის კომპანია, რომელიც შედის რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს სისტემაში. დაგეგმილი სარეაბილიტაციო და განვითარების პროექტების გათვალისწინებით მიზანშეწონილია გარკვეულ ეტაპზე შენარჩუნდეს წყალმომარაგების არსებული სქემა, თუმცა საკუთრივ ეს უფლებამოსილება თავისი არსით ადგილობრივი მნიშვნელობისაა და მისი მიწოდების

ორგანიზება სრულად და ექსკლუზიურად უნდა წარმოადგენდეს მუნიციპალიტეტის საკუთარ უფლებამოსილებას. იგივე პრაქტიკაა საკვლევი ქვეყნების 71%-ში.

მასობრივი სპორტისა და ცხოვრების ჯანსაღის წესის დამკვიდრება - „სპორტის“, „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის დაცვის“ და „ჯანმრთელობის“ შესახებ კანონების მიხედვით ამ უფლებამოსილების განხორციელების მიზანია მოსახლეობის ჯანმრთელობის დონის ამაღლება და სხვადასხვა სახის დაავადებების პრევენცია ცხოვრების ჯანსაღი წესის დანერგვის გზით. ამავე, უფლებამოსილების ქვეშ იგულისხმება სარეკრეაციო ზონების (პარკების, ბაღების), მოედნებისა და ტერიტორიების შექმნა, სავარჯიშო და გასართობი მოწყობილობების, დანადგარებისა და ნაგებობების შექმნა, სხვა.

ჯანდაცვის კუთხით დამატებით ანალიზს საჭიროებს მუნიციპალიტეტისთვის საკუთარ უფლებამოსილებაში ჯანდაცვის რომელიმე მიმართულების გადაცემის მიზანშეწონილობის საკითხი, მათ შორის პირველადი ჯანდაცვის ან საოჯახო მედიცინის ორგანიზება, რაც უშუალოდ და საკმარისად ინტეგრირებულ კომპონენტს შეადგენს ჯანდაცვის დღევანდელ სისტემაში. ასევე, სასწრაფო სამედიცინო დახმარების და ტრანსპორტირების ორგანიზების უფლებამოსილების მუნიციპალიტეტისთვის გადაცემის მიზანშეწონილობა, რომელიც შეიძლება, სხვათა შორის, იყოს მუნიციპალურ სახანძრო-სამაშველო ძალებთან ერთად კატასტროფებზე რეაგირების და შედეგების ლიკვიდაციის მონაწილე და უკეთესად მართული ადგილობრივ დონეზე.

მუნიციპალიტეტის ტერიტორიის კეთილმოწყობის და განვანების ორგანიზება - კეთილმოწყობა თავისი შინაარსით მოიცავს, როგორც, გარე განათებას, ასევე, სკვერების, მოედნების (საავტომობილო გზების გარდა), პავილიონების და სხვა ხელოვნურ ობიექტებს. უკიდურეს შემთხვევაში, არასწორი ინტერპრეტაციების თავიდან ასარიდებლად, შესაძლებელია ტერმინთა განმარტებაში ამ საკითხის აღნიშვნა. რაც შეეხება ქუჩებს (საავტომობილო გზების გარდა), ისინი საზოგადო-

ებრივ სივრცეში ასევე, შეიძლება განხილულ იყვნენ კეთილ-
მოწყობის ნაწილად. ამავე უფლებამოსილების ქვეშ შეიძლება
განხილულ იქნეს მუნიციპალური (გარდა კერძო) სასაფლაოს
მოვლა-პატრონობა.

მუნიციპალიტეტის განვითარება და საზოგადოებრივი გა-
ნათლების ორგანიზება - ეს უფლებამოსილება მოიცავს მუ-
ნიციპალიტეტის მიერ ნებისმიერი ფუნქციის/ინსტრუმენტის
გამოყენებას მუნიციპალური ინფრასტრუქტურის, საცხოვ-
რებელი, სამუშაო და სამეწარმეო გარემოს, და მუნიციპალი-
ტეტის საცხოვრებლად და საქმიანობისთვის მიმზიდველობის
გასაუმჯობესებლად. ამის მისაღწევად მუნიციპალიტეტს შე-
უძლია დაამტკიცოს სოციალ-ეკონომიკური, ინფრასტრუქტუ-
რული, სტრატეგიული განვითარების და სხვა სახის გეგმები
და პროგრამები, როგორც დასახული მიზნის მისაღწევი ღო-
ნისძიებებისა და ზომების მაკოორდინირებელი და თანმიმ-
დევრობის უზრუნველმყოფი დოკუმენტები ადგილობრივ ხე-
ლისუფლებასა და მოქალაქეთათვის, ადგილობრივ ხელისუფ-
ლებასა და კერძო სექტორს შორის და სხვა.

ამ უფლებამოსილების ქვეშ შეიძლება იქნეს განხილული მუ-
ნიციპალიტეტში საინფორმაციო-საკომუნიკაციო ტექნოლოგი-
ებზე ხელმისაწვდომობის ხელშეწყობა, თანამედროვე ტექნო-
ლოგიების დანერგვა და მუნიციპალიტეტის საინფორმაციო-
ტექნოლოგიური მზაობის გაუმჯობესება, რაც სხვა ინფრას-
ტრუქტურულ და კომუნალურ მომსახურებებთან ერთად,
თავის მხრივ, აუმჯობესებს მუნიციპალიტეტის სამეწარმეო და
საინვესტიციო გარემოს. საზოგადოებრივი განათლების ორ-
განიზება გულისხმობს ბიბლიოთეკების, ინტერნეტ კაფეების
და ელ-ბიბლიოთეკების შექმნას, საზოგადოებრივ ადგილებში
ინტერნეტზე წვდომის, საზოგადოებრივი ინფორმირების და
საჭირობოროტო საკითხებზე ცნობადობის ამაღლების მიზნით
თანამედროვე სოციალური, უფასო თუ ფასიანი რესურსების
პოპულარიზაციას და წვდომის უზრუნველყოფას, საზოგადო-
ებრივი დისკუსიების და ფორუმების შექმნის ხელშეწყობას, სა-

მოქალაქო თვითშეგნების ამაღლებას და სხვა. მუნიციპალიტეტის განვითარება შეიძლება მოიცავდეს ინოვაციების დანერგვის ნახალისებას, ტრადიციული რეწვის და მუნიციპალური ადგილწარმოშობის ბრენდირებას, სხვა. მხედველობაში უნდა იქნეს მიღებული ის ფაქტი, რომ მუნიციპალიტეტს შეუძლია განახორციელოს არამართო კანონით დადგენილი უფლებამოსილებები, არამედ ნებისმიერ რამ, რაც არა არის სხვა ხელისუფლების უფლებამოსილება ან არა არის აკრძალული თვითმმართველობისთვის განსახორციელებლად.

მუნიციპალიტეტის მართვა, მათ შორის ელექტრონული მმართველობის და მოქალაქე მონაწილეობითი სისტემების დანერგვა - ამ უფლებამოსილების ქვეშ მიზანშეწონილია იგულისხმებოდეს მუნიციპალური უძრავ-მოძრავი ქონების (მათ შორის მიწის) მართვა, შესაბამისი წესების დადგენა, გადაწყვეტილებების მიღება, მართვაში მაღალი ტექნოლოგიების დანერგვა, მოქალაქეთა მონაწილეობის სხვადასხვა ელ-ინსტრუმენტების დანერგვა, ყველა ადმინისტრაციული გადაწყვეტილების მიღება და საკუთარი თუ დელეგირებული უფლებამოსილების ფარგლებში ურთიერთობების რეგულირება. მართვის ნაწილად შეიძლება განხილულ იქნეს მუნიციპალური არქივის შექმნა და შესაბამისი წესების და ტარიფების დადგენა. მხედველობაში უნდა იქნეს მიღებული ის ფაქტი, რომ მუნიციპალიტეტს შეუძლია განახორციელოს არამართო კანონით დადგენილი უფლებამოსილებები, არამედ ნებისმიერ რამ, რაც არა არის სხვა ხელისუფლების უფლებამოსილება ან არა არის აკრძალული თვითმმართველობისთვის განსახორციელებლად.

გარე რეკლამის განთავსების, გარე ვაჭრობის, ბაზრების, ბაზრობების და გამოფენების რეგულირება

შეკრებების, მიტინგებისა და დემონსტრაციების ჩატარებასთან დაკავშირებული საკითხების რეგულირება - „შეკრებების და მიტინგების შესახებ“ კანონის მიხედვით.

ადგილობრივი მნიშვნელობის ბუნებრივი და ხელოვნური

გეოგრაფიული ობიექტების სახელდება და ნუმერაცია - გეოგრაფიული ობიექტების შესახებ“ კანონის შესაბამისად. ამ ჩანაწერით ფართოვდება და იხვეწება მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილება გეოგრაფიული ობიექტების სახელდებასა და ნუმერაციასთან დაკავშირებით. ერთის მხრივ, ამით შესაბამისობაში მოდის მუნიციპალური უფლებამოსილება რეალურ საჭიროებასთან და მეორეს მხრივ, ზუსტდება მუნიციპალიტეტის როლი ამ საკითხში. კანონის ცალკე პუნქტად შეიძლება განისაზღვროს მუნიციპალიტეტის უფლება ზემოაღნიშნული უფლებამოსილებების განხორციელების მიზნით: ა) კანონით გათვალისწინებული ფორმით საჯარო (?) და კერძო სამართლის იურიდიული პირების შექმნის, რეორგანიზაციისა და ლიკვიდაციის და ბ) ადგილობრივი შესყიდვების განხორციელების უფლებები. ორივე უფლება ინსტრუმენტია უფლებამოსილების განსახორციელებლად და მიზანშეწონილია მოაზრებულ იქნეს „მუნიციპალიტეტის მართვის“ უფლებამოსილების ქვეშ. ზემოაღნიშნული სარეკომენდაციო უფლებამოსილებების განხორციელების ინსტრუმენტები/ ფუნქციები შესაძლებელია, გაუგებრობის თავიდან აცილების მიზნით, განმარტებულ იქნენ ტერმინთა განმარტების ნაწილში. უფლებამოსილებების რეკომენდირებული სახით ჩამოყალიბებით მიიღება უფრო გამართული, „ფართო“ და არა შემზღუდავი“, დისკრეციული და მუნიციპალიტეტებისათვის რეალური უფლებამოსილების გადაცემის განცდა და პოლიტიკური განაცხადი.

3.5. ტერიტორიული ოპტიმიზაციის საკადრო უზრუნველყოფა

„ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით“ გათვალისწინებულია ტერიტორიული ოპტიმიზაცია, რომელიც გამოიწვევს ახალ რეგულაციებს საშტატო და შტატგარეშე თანამშრომლების რაოდენობასთან დაკავშირებით. როგორი იქნება ფინანსური ხარჯების თვალსაზრისით აღნიშნული

რეფორმა? ამ შემთხვევაში გვანტიერესებს ზოგადი ტენდენ-
ცია, ამიტომ ანალიზს მოვახდენთ ერთი მუნიციპალიტეტის
მაგალითზე, კერძოდ, აღებულია ზუგდიდის მუნიციპალიტეტ-
ში დაგეგმილი ტერიტორიული ოპტიმიზაცია და დაანგარიშე-
ბულია მის ადგილზე სავარაუდოდ შესაქმნელი ქ. ზუგდიდისა
და 3 თვითმმართველი თემის საკადრო უზრუნველყოფის სა-
კითხები. თვითმმართველობის კოდექსი განსაზღვრავს რამ-
დენიმე დებულებას აღნიშნული მიმართულებით. კერძოდ,
პროექტში განსაზღვრულია, რომ საკრებულოს წევრებიდან
ანაზღაურებადია მხოლოდ მუნიციპალიტეტის საკრებულოს
თავმჯდომარის, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს თავმჯდო-
მარის მოადგილის და მუნიციპალიტეტის საკრებულოს კომი-
სიის თავმჯდომარის თანამდებობები. ასევე განსაზღვრავს,
რომ მუნიციპალიტეტის საკრებულოში საკითხების წინასწარ
მომზადების, გადანყვეტილებათა შესრულებისათვის ხე-
ლის შეწყობის, გამგეობის (მერიის) და მისი სტრუქტურული
ერთეულების, აგრეთვე მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებუ-
ლი იურიდიული პირების კონტროლის მიზნით იქმნება კომი-
სიები, რომელთა ოდენობა არ უნდა აღემატებოდეს ხუთს. კო-
დექსში ასევე მოცემულია, რომ მუნიციპალიტეტის გამგეობის
თანამდებობის პირები არიან გამგებელი, გამგებლის პირველი
მოადგილე, გამგებლის მოადგილე და სტრუქტურული ერთე-
ულის ხელმძღვანელები. საიდანაც გამგებელი (მერი) ნიშნავს
გამგეობის (მერიის) თანამდებობის პირებს. გამგეობის (მერი-
ის) თანამდებობის პირების რაოდენობა განისაზღვრება არა-
უმეტეს 13 თანამდებობის პირისა. პროექტის გარდამავალი
დებულებებით გამგეობის (მერიის) და საკრებულოს აპარატ-
ის საჯარო მოსამსახურეთა საშტატო ნუსხით გათვალისწინე-
ბულ ადგილობრივი თვითმმართველობის საჯარო მოსამსახუ-
რეთა ოდენობა განისაზღვრება არანაკლებ 30 საშტატო ერ-
თეულით და არ უნდა აღემატებოდეს საჯარო მოსამსახურე-
თა აღნიშნული მინიმალური ოდენობის (ოცდაათი საშტატო
ერთეული) და თვითმმართველ ერთეულში რეგისტრირებულ

ყოველ 500 ამომრჩეველზე ერთი საშტატო ერთეულის დამატებით მიღებულ ჯამს (აღნიშნული არ მოიცავს მუნიციპალიტეტის სახანძრო სამსახურს). ამასთან დასაშვებია შტატგარეშე მოსამსახურეთა აყვანა, რომელთა რაოდენობა არ უნდა იყოს გამგეობის (მერიის) და საკრებულოს აპარატის საჯარო მოსამსახურეთა შტატით გათვალისწინებული რაოდენობის 10%-ზე მეტი. ამასთან იმ თვითმმართველ ერთეულებში, სადაც მოსამსახურეთა საშტატო რიცხოვნობის 10%-ი შეადგენს ხუთ ერთეულზე ნაკლებს, შესაძლებელია შტატგარეშე მოსამსახურეთა რაოდენობის გაზრდა არაუმეტეს ხუთ ერთეულამდე.

თვითმმართველობის კოდექსის ოპტიმიზაციის პროცესის განხორციელების შემდეგ ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის ნაცვლად მივიღებთ ქ. ზუგდიდს მუნიციპალიტეტს და 3 მუნიციპალურ თემს. ვინაიდან დღეის მდგომარეობით არსებული სტატისტიკის მიხედვით ზუგდიდის მუნიციპალიტეტში ცხოვრობს 177200 მოსახლე, ხოლო აქედან ქ. ზუგდიდის ტერიტორიაზე დაახლოებით 75100 მოსახლე. დანარჩენი მოსახლეობა დავყავით პირობითად სამ მუნიციპალიტეტად და გავანაწილეთ შემდეგი სახით I მუნიციპალიტეტი – 40000 მოსახლე, II მუნიციპალიტეტი – 35 000 მოსახლე და III მუნიციპალიტეტი 27100 მოსახლე. დავუშვათ, რომ ზუგდიდის მუნიციპალიტეტში ამომრჩეველთა რაოდენობაც იგივე პროპორციით გადანაწილდა, ანუ სულ ზუგდიდში რეგისტრირებულია 127937 ამომომრჩეველი, მათ შორის ქ. ზუგდიდში – 54 245 ამომრჩეველი, I მუნიციპალიტეტში 28914 ამომრჩეველი, II მუნიციპალიტეტში – 25 204 ამომრჩეველი და III მუნიციპალიტეტში – 19574 ამომრჩეველი.

ჩვენ მიერ გათვალისწინებული იქნა, რომ გამგეობებში შემოდის გამგებლის პირველი მოადგილის თანამდებობა და ვინაიდან დღეის მდგომარეობით პრეზიდენტის ბრძანება არ განსაზღვრავს შესაბამის თანამდებობრივ სარგოს, ჩვენ ავიღეთ სავარაუდოდ თვეში 1600 ლარი და გამგებლის პირველი

მოადგილის თანამდებობა დავტოვეთ ოთხიდან სამ მუნიციპალიტეტში.

სახელფასო ფონდის გაანგარიშებისას ჩვენ მიერ გათვალისწინებული იქნა ის გარემოება, რომ ქვეყანაში ამოქმედდა ახალი შრომის კოდექსი, რის მიხედვითაც თითქმის სავალდებულო გახდა შვებულებაში თანამშრომლის გასვლა. შვებულებაში გასული თანამშრომლის მაგივრად დანიშნული შემცვლელისთვის გავითვალისწინეთ ხელფასის ფონდი და ამიტომ წლიური სახელფასო ფონდი განვსაზღვრეთ 13 თვის ხელფასის ოდენობით.

საგრძნობლად გაიზრდება სახანძრო სამსახურის ხარჯები. რეალურად გაყოფის მიუხედავად შტატების რაოდენობა დიდად არ შეიცვლება რადგან ყველა სამსახურს დასჭირდება მუდმივი თანამშრომლები, და ვინაიდან აუცილებელია სამუშაო წარმოებდეს ცვლების მიხედვით მორიგე მეხანძრეების რიცხვიც ძალიან არ შეიცვლება (ჩვენ მიზანშეწონილად მიგვაჩნია რამდენიმე სახანძრო სამსახურის შექმნის მაგივრად ეს სამსახური გარდაიქმნას სსიპ—ად ან ააიპ—ად, რომელსაც დააფუძნებს ოთხივე მუნიციპალიტეტი და სანევროების (შენატანების) სახით დაფინანსებენ შესაბამისი ბიუჯეტებიდან).

მხედველობაში უნდა იქნას მიღებული ის გარემოება, რომ შტატების გათვლისას 30 ძირითად საშტატო ერთეულში არ მოიაზრება საკრებულოს დეპუტატები, გამგებელი, გამგებლის მოადგილეები და სახანძრო—სამაშველო სამსახურის თანამშრომლები.

გაანგარიშებაში არ იქნა შეყვანილი სამხედრო აღრიცხვისა და განვევის სამსახური, ვინაიდან აღნიშნული წარმოადგენს დელეგირებულ ფუნქციას და არ განეკუთვნება საკუთარ უფლებებს.

შრომის ანაზღაურების ფონდის გაანგარიშებისას არ გავითვალისწინეთ მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრთა მოვალეობის შესრულებასთან დაკავშირებული ხარჯები, ვინაიდან ასეთი ხარჯი კოდექსის მიხედვით არ შეიძლება გაცე-

მულ იქნას შრომის ანაზღაურების მუხლიდან.

ყოველივე ზემოთ აღნიშნულის გათვალისწინებით ჩვენ გავიანგარიშებთ ახლად ჩამოყალიბებულ მუნიციპალიტეტებში დაახლოებით როგორი იქნება საშტატო ერთეულების ოპტიმალური რაოდენობა (შესაძლებელია აღებული ყოფილიყო მაქსიმალურად მაღალი განაკვეთის საშტატო ერთეულები, რაც ძალიან გაზრდიდა ხელფასის ფონდს, მაგრამ გავითვალისწინეთ ის გარემოებაც, რომ კოდექსში აღნიშნულია – „საკრებულოსა და გამგეობის (მერიის) საჯარო მოსამსახურეთა შრომის ანაზღაურების ხარჯები არ უნდა აღემატებოდეს მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტით გათვალისწინებული ხარჯების 25%-ს“), ხელფასის ფონდი და მათი რაოდენობები შევადარეთ არსებულ მდგომარეობას.

არსებული ხელფასის წლიური ფონდი და მიღებული მუნიციპალიტეტების ხელფასის წლიური ფონდი შესადარი რომ იყოს, ამისთვის 2013 წელს არსებული ხელფასის ფონდი 12 თვის ნაცვლად გადაიანგარიშებულ იქნა 13 თვეზე.

ჩვენ მიერ გაკეთებული ანალიზიდან გამომდინარე ქ. ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის საშტატო ერთეულების რაოდენობა განისაზღვრება 216 ერთეულით (მათ შორის სახანძრო სამსახური – 86 შტატი, ხელშეკრულებით – 11 შტატი), I მუნიციპალიტეტის – 178 შტატი (მათ შორის სახანძრო სამსახური – 70 შტატი, ხელშეკრულებით – 9 შტატი), II მუნიციპალიტეტის – 164 შტატი (მათ შორის სახანძრო სამსახური – 65 შტატი, ხელშეკრულებით – 8 შტატი), III მუნიციპალიტეტის – 142 შტატი (მათ შორის სახანძრო სამსახური – 56 შტატი, ხელშეკრულებით – 7 შტატი), სულ ახალი მუნიციპალიტეტების ნაერთი საშტატო ერთეულების რაოდენობა შეადგენს 700 ერთეულს ნაცვლად არსებული 407 ერთეულისა. შესაბამისად გაიზრდება წლიური ხელფასის ფონდიც, კერძოდ ნაცვლად 3 545 214 ლარისა განისაზღვრება – 6 261 710 ლარით. ანუ ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის ხელფასის ფონდი შესაძლებელია გაიზარდოს ორი მილიონ შვიდასი ათასი ლარით. ხოლო

იმ შემთხვევაში თუ სახანძრო სამსახური გარდაიქმნება იურიდიულ პირად, როგორც მაღლა აღვნიშნეთ, მაშინ ხელფასის წლიური ფონდი გაიზრდება მხოლოდ მილიონ ექვსასი ათასი ლარით.

უნდა აღინიშნოს, რომ ზემოთ მოყვანილ გაანგარიშებებში არ მონაწილეობენ მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული იურიდიული პირები, ვინაიდან ბიუჯეტებში მათი საშტატო ერთეულების ასახვა არ ხდება, მაგრამ აქვე გათვალისწინებული უნდა იქნას ისიც, რომ მათი გაყოფის შემთხვევაშიც ხარჯები საგრძნობლად მოიმატებს.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან შეიძლება დავასკვნათ, რომ იმ მუნიციპალიტეტებში როლებიც თვითმმართველობის კოდექსის ამოქმედების შემდეგ დაიყოფა რამდენიმე მუნიციპალიტეტად საგრძნობლად გაიზრდება საშტატო ერთეულების რაოდენობა და შესაბამისად გაიზრდება ხელფასის ფონდიც.

თავი 4. რეგიონული პოლიტიკის განხორციელების ბარიერები

რეგიონული პოლიტიკა არ არსებობს ქვეყნის სტრატეგიის გარეშე. უფრო მეტიც რეგიონული პოლიტიკა ამ სტრატეგიის ნაწილი უნდა იყოს. საქართველოში არსებობს „კვაზი“, არაფორმალური რეგიონები, რომლის ერთადერთი გამსაზღვრელი არის გუბერნატორის ინსტიტუტი და კანონგარეშე დასახელებები. თუმცა ეს დასახელებები უკვე თითქმის ოცი წელიწადია გამოყენებაში და ხდება მისი დაღეჭვა ცნობიერებაში. ძალიან ცოტას ეცოდინება თუ ასე გაგრძელდა სად არის ფშავი, ან ხევსურეთი, ან სამურზაყანო და ა.შ. არაკანონიერი დაყოფა გამოიყენება ოფიციალურ დოკუმენტებში, ოფიციალურ სტატისტიკაში და ა.შ. მას აქვს „დე ფაქტო“ ხასიათი. დე-ფაქტო შეიქმნა დეკონცენტრირებული მმართველობის არეალი. „ქართული ოცნების“ ხელისუფლება ყველანაირად ცდილობს ამ დონეზე თვითმმართველობის დამკვიდრებას. ეს ამ ხელისუფლების პოლიტიკური მიზანია. ამ მიზნის მიღწევისათვის საჭიროა შესაბამისი ფინანსური უზრუნველყოფა და დიდი კონცენტრაცია, რაც ძნელად მისაღწევია წამოწყებული თვითმმართველობის რეფორმის პირობებში. თუმცა რეგიონული განვითარების პოლიტიკას საქართველოში აქვს პერსპექტივა სწორი განხორციელების პირობებში.

პირველი ბარიერი ეს არის თვითმმართველობის გამართული სისტემის არარსებობა არც ერთ დონეზე. მუნიციპალიტეტების დონეზე თვითმმართველობის სისტემის 2006-2007 წლებში დაწყებული რეფორმის გაგრძელებითა და მასში კორექტირების შეტანით შესაძლებელი იყო ამ დონეზე რეალური თვითმმართველობის დამკვიდრება და შემდგომ ამ ბაზაზე მისი განვითარება სხვა დონესა და რეგიონულ პოლიტიკაში.

პირველი ბარიერი რეგიონული პოლიტიკის განვითარებისათვის არის „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“-ით გათვალისწინებული მტკიცუნული გარდაქმნები. კანონით

გათვალისწინებული ღონისძიებების დრო ბევრგან უკვე და-
ირღვა, ბევრი ღონისძიების განხორციელებაზე კი უკვე უარს
ამბობს ხელისუფლება.

4.1. „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ ფუნქციონირების პირველი შედეგები

2014 წლის 15 ივნისის ადგილობრივი თვითმმართველობის
არჩევნებიდან ცოტა დროის მიუხედავად უკვე დადგა პირველი
შედეგები. მნიშვნელოვანი იყო თვითმმართველი ქალაქების
რიცხვის ზრდა და იქ მერების პირდაპირი წესით არჩევა. აღ-
ნიშნული რას მოუტანს თვითმმართველ ქალაქებს? დადებითი
შედეგია: საკუთრივ ქალაქის მოსახლეობის მიერ არჩეული საკ-
რებულოს წევრები და მერი; საკრებულოსა და მერიის მთელი
საქმიანობა მხოლოდ ქალაქის პრობლემებსა და გამოწვევებს
მიექცნება; მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის მხოლოდ ქალაქის
პრობლემებზე მიმართვა; ქალაქის სპეციფიკის გაუმჯობესე-
ბული ასახვა განვითარების გეგმებში; საკრებულოს წევრების
გადაწყვეტილებების გარშემო დარაზმვის გამარტივება, რაც
განპირობებული იქნება ქალაქის პრობლემებზე საკრებულოს
წევრების სრული ინფორმირებულობით (განსხვავებით აქამ-
დე არსებულისა, როცა თეორიულად აუცილებელი იყო ქალა-
ქის პრობლემებზე ორიენტირებისთვის თემებიდან არჩეული
პირების ინფორმირებაც და მათ პოლიტიკური ინტერესებთან
დაბალანსება); ადმინისტრაციული ხარჯის, რესურსების და
სამუშაო დროის ოპტიმალური და გაუმჯობესებული განაწი-
ლება ადგილობრივი ხელისუფლების თანამდებობის პირების
მიერ („სარბენი“ მხოლოდ ქალაქის ტერიტორიაზეა და მთელი
დრო და რესურსი უნდა მიმართონ მხოლოდ ქალაქის ტერი-
ტორიაზე).

უარყოფითი შედეგი გამოიხატება არსებული მდგომარე-
ობის გაუარესებაში: მუნიციპალური ბიუჯეტში გათანაბრე-

ბის წილი მცირდება მოსახლეობის, გზების მანძილის და სხვა პარამეტრების კარდინალურად ცვლილების გამო; 7 ახალი ქალაქიდან კონკრეტული შემთხვევების მიხედვით ქალაქს გარეთ არსებული ეკონომიკური ობიექტებიდან ქონების გადასახადის და სხვა შემოსავლების დაკარგვა; ქალაქის ადმინისტრაციული საზღვრის მიღმა გაფართოების შეზღუდულობა ქალაქის განვითარების შემთხვევაში; ეკონომიკური განვითარებისთვის აუცილებელი თავისუფალი ტერიტორიების რა-დიკალური შემცირება; გარშემო მდებარე მუნიციპალიტეტის (მუნიციპალიტეტების) ტერიტორიაზე თანამშრომლობის და მოლაპარაკების აუცილებლობა ნებისმიერი ინფრასტრუქტურის, კომუნიკაციის თუ სხვა (გზა, გაზი, შუქი, წყალი, სხვა) ქალაქში შემოსაყვანად; ქალაქის წყალსარინების სისტემების მეზობელ მუნიციპალიტეტ(ებ)ში მიმართვის აუცილებლობის გამო მოლაპარაკების აუცილებლობა; სხვადასხვა კომუნალური მომსახურების (სასაფლაოს მოწყობა, ნაგავსაყრელი, სხვა) ტერიტორიული შეზღუდულობით გამოწვეული მოლაპარაკების აუცილებლობა მეზობელ მუნიციპალიტეტ(ებ)თან.

სოფლის თვითმმართველობის მიმართულებით განვითარება არ მომხდარა. არჩევნებში გამარჯვებული ერთი პოლიტიკური ძალაა და შესაბამისად კვლავ რჩება ერთი ძალის პოლიტიკური ვერტიკალი ქვეყანაში, რომელიც არაფორმალურ ურთიერთობებს წარმოშობს მართვის დროს და აფერხებს თვითმმართველობის ჰორიზონტალურ კავშირებს.

დროის მცირე მონაკვეთში, გამოიკვეთა ისეთი ნაკლოვანებები და საკითხები, რომლებსაც უარყოფითი გავლენის მოხდენა შეუძლიათ თვითმმართველობების ფინანსურ შესაძლებლობებსა და დამოუკიდებლობის ხარისხზე. მათ შორისაა პარლამენტში ინიცირებული კანონპროექტები, რომლებიც თვითმმართველობის რეალურობას ეჭვქვეშ დააყენებს. მთავრობა გამოდის ინიციატივით (კანონპროექტი „საქართველოს ორგანულ კანონში „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსში ცვლილებების შეტანის შესახებ“), გაუქმდეს ადგილობ-

რივი კოდექსის ჩანაწერი, რომელიც გულისხმობს მუნიციპალიტეტებისთვის გამოსაყოფი გათანაბრებითი ტრანსფერის მთლიან შიდა პროდუქტთან პროცენტული მიმართების დაფიქსირებას საბიუჯეტო კოდექსში.

კანონპროექტით, „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსში ცვლილებების შეტანის შესახებ“ მთავრობა გეგმავს ადგილობრივი ბიუჯეტებისთვის საშემოსავლო გადასახადის მცირე ნაწილის გადაცემის გადადებას 2018 წლის 1 იანვრამდე.¹

4.2 საქართველო-ევროპის ასოცირება და საქართველოს რეგიონალიზაციის პერსპექტივები

ასოცირების ხელშეკრულების განხორციელების დროს პრიორიტეტულია ადგილობრივი თვითმმართველობის გაძლიერება, მმართველობის დეცენტრალიზაცია და რეგიონალიზება. ამ ამოცანების შესრულების ინსტიტუციურად გასაძლიერებლად საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 30 ოქტომბრის #604 დადგენილებით შექმნა „საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის კომისია“. საქართველოში ჯერ ცენტრალიზებული საბჭოთა მმართველობის მემკვიდრეობა ბოლომდე არაა დაძლეული და ამიტომ ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარება მნიშვნელოვანი გამოწვევაა. ადგილობრივი თვითმმართველობები კვლავ ფინანსურად არიან ისე დამოკიდებულები ცენტრზე, რომ ვერ იღებენ დამოუკიდებელ გადაწყვეტილებებს. ევროპასთან დაახლოების მიზნით უნდა გაძლიერდეს საქართველოსი რეგიონული აქცენტები რეგიონული ავტონომიის გარეშე.

ერთ-ერთი ასეთი მიმართულებაა ტრანს-სასაზღვრო რეგიონები აზერბაიჯანთან, სომხეთთან, შავი ზღვის ქვეყნებთან და სხვ. უკვე ხუთი წელია არსებობს ასეთი მოდელი, მაგრამ

1 <http://geoeconomics.ge/?p=7934>

ის ხორციელდება დონორებისა და საგრანტო აქტივობის ფარგლებში. ჯერ კიდევ 2010 წელს ამის შესახებ დ. მელუამ თქვა, რომ „საქართველოსა და სომხეთს შორის არსებობს ტრანსსასაზღვრო თანამშრომლობის პრაქტიკაც. უკვე ერთი წელია, შექმნილია ტრანსსასაზღვრო რეგიონი, რომელსაც ევროკავკასია ჰქვია. მასში შედის ოთხი ქართული მუნიციპალიტეტი და ორი მაზრა სომხეთის რესპუბლიკიდან. უკვე ხორციელდება საკმაოდ საინტერესო პროგრამები. ეს მხოლოდ დასაწყისია, მაგრამ ამ რეგიონის განვითარება ძალზე კარგი გამოცდილება იქნება იმისათვის, რომ ეს მოდელი წარმატებით დაინერგოს სხვა ადგილებზეც – თურქეთის თუ აზერბაიჯანის საზღვრებთან.“¹ აღნიშნული საკითხი რეგიონული პოლიტიკის დონეზე ჯერ არც ერთ ხელისუფლებას არ აუყვანია. საკითხი თავის გადაწყვეტას ელოდება.

მნიშვნელოვანი მიმართულებაა რეგიონული განვითარების პროგრამების შექმნა ცალკეული პრობლემებისა და თემატიკის მიხედვით. ერთ-ერთი ასეთი პერსპექტიული მიმართულებაა მთის რეგიონების განვითარების სახელმწიფო პოლიტიკის შემუშავება. დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდგომ საქართველოში მიღებული იყო კანონი მთის შესახებ, მაგრამ ის ისე გაუქმნდა, რომ რაიმე შედეგი არ მოჰყოლია. ეს იმიტომ რომ კანონი თავის დროზე მიღებული იქნა პოლიტიკური ვნებათაღელვის დასაწყნარებლად და არა გაცხადებული მიზნის მისაღწევად. როგორც აღნიშნული იყო ახალი ხელისუფლების პირობებში უკვე ერთი წლით დაიგვიანა ასეთი კანონის მიღებამ. ეს იმ დროს, როდესაც აუცილებელია საქართველოს მთიანეთის კანონის მიღება. მთასთან დაკავშირებით მნიშვნელოვანია სხვა ქვეყნების განსაკუთრებით ევროკავშირის ქვეყნების (შვეიცარია, ავსტრია, გერმანია, იტალია და სხვ.) მაღალმთიანი რეგიონების განვითარების გამოცდილება.

საქართველომ ევროკავშირში ასოცირების ხელშეკრულე-

1 საერთაშორისო კონფერენცია. ადგილობრივი და რეგიონული განვითარება ევროპაში: თანამედროვე გამოწვევები. ბათუმი, 2010. გვ. 59

ბის ფარგლებში უნდა გააგრძელოს ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში არსებული კურსი. სასურველია ქვეყანას ჰქონდეს ერთმანეთთან ჰარმონიზებული ადგილობრივი თვითმმართველობის და რეგიონული განვითარების სტრატეგიები და პროგრამები, მათ არ უნდა ჰქონდეს ფორმალური ხასიათი. გაიზარდოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსური შესაძლებლობები და გახდეს ის ადეკვატური საკუთარი ფუნქციების შესასრულებლად. უნდა შეიქმნას მუნიციპალური მომსახურების სტანდარტები. უნდა განხორციელდეს გარღვევა ადგილობრივ თვითმმართველობებში ელექტრონული მთავრობის სისტემების დანერგვით.

მნიშვნელოვანი მიმართულებაა საქართველოს კანონმდებლობის ჰარმონიზება ევროკავშირის კანონმდებლობასთან. ეს თვითმმართველობისა და რეგიონული განვითარების რეფორმის მნიშვნელოვანი გამოწვევაა. აქ მნიშვნელოვანია დარგობრივი კანონმდებლობის ჰარმონიზება და ხარვეზების გამოსწორება. დარგობრივი კანონმდებლობის შესაბამისობაში მოყვანა ახლა რეალობასთან, თვითმმართველობასა და ცენტრალურ ხელისუფლებას შორის ფუნქციათა მკაფიოდ გამიჯვნის მიზნით.

საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების ხელშეკრულების ფარგლებში აღებული ვალდებულებების შესრულება მოყვანილ უნდა იქნას ჰარმონიაში რეგიონული განვითარების სტრატეგიასთან. ამ მიზნით, საჭიროების შემთხვევაში, სტრატეგიაში შეიძლება შეტანილ იქნას ცვლილებები ახალი რეალობიდან გამომდინარე. არსებული რეგიონული განვითარების სამთავრობო კომისია, რომლის ფუნქციაა სტრატეგიის განხორციელების კოორდინაცია და აღნიშნულზე მონაწილეობითი ფორმატის შექმნა, რამაც ხელი უნდა შეუწყოს საერთაშორისო და ადგილობრივი სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობას პროცესში. ინსტიტუციურად რეგიონული განვითარების სტრატეგიაზე ევროკავშირთან პარტნიორია რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო.

ამასთან, დიდი ფუნქციებით შეიქმნა ზემოთ მითითებული საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის კომისია, რომელიც კომპეტენციის ფარგლებში, უზრუნველყოფს:

- საქართველოს რეგიონული განვითარების სახელმწიფო პოლიტიკის შემუშავებისა და განხორციელების ხელშეწყობას;

- საქართველოს რეგიონული განვითარების კონცეფციის შემუშავებასა და შესრულების კოორდინაციას;

საქართველოს რეგიონული განვითარების პროცესის უწყებათაშორის კოორდინაციას;

- ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარების მიზნით, ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის დაგეგმვისა და განხორციელების ხელშეწყობას;

- წინადადებებისა და რეკომენდაციების შემუშავებას მართვის სისტემის ოპტიმიზაციის, ცენტრალური ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების უფლებამოსილებათა გამიჯვნისა და გადანაწილების, ამ მიმართულებით ადგილობრივ საფინანსო-ეკონომიკურ და სოციალურ სფეროებში გასატარებელი ღონისძიებების თაობაზე.

ამასთან, „კომისიის ძირითადი ამოცანებია, შეიმუშაოს და საქართველოს მთავრობას წარუდგინოს წინადადებები/რეკომენდაციები/სამართლებრივი აქტების პროექტები:

- ა) საქართველოს რეგიონული განვითარების სახელმწიფო პოლიტიკის შემუშავებისა და განხორციელების თაობაზე;

- ბ) საქართველოს რეგიონული განვითარების კონცეფციის შემუშავებისა და შესრულების მიმდინარეობის შესახებ;

- გ) ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარების მიზნით, ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის დაგეგმვისა და განხორციელების თაობაზე;

- დ) მართვის სისტემის ოპტიმიზაციის, ცენტრალური ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანო-

ების უფლებამოსილებათა გამიჯვნისა და გადანაწილების მიმართულებით გასატარებელი ღონისძიებების შესახებ.

რეგიონულ განვითარებაზე პასუხისმგებელ ორგანოთა სიმრავლე წარმოშობს მოქმედების კოორდინაციის პრობლემას, რომელიც კიდევ ერთი ბარიერია ევროკავშირთან ადებული ვალდებულებების რთული მატრიცის შესასრულებლად.

აღნიშნული მატრიცის შესრულება კი ერთის მხრივ, ხელს უწყობს რეგიონული განვითარების ღონისძიებების შესრულებას და მეორეს მხრივ, დაარწმუნებს ევროკომისიას რეგიონული განვითარების პოლიტიკის განხორციელების მნიშვნელობაში საქართველოს მთავრობისთვის, რაც თავის მხრივ იქნება გრძელვადიანი საბიუჯეტო დახმარების საფუძველი.

4.3. თვითმმართველობისა და რეგიონული განვითარების სახელმწიფო გარანტიები

სახელმწიფო განვითარების დონეების გამოთანაბრებით უზრუნველყოფს თვითმმართველობის ფუნქციონირებასა და რეგიონულ განვითარებას. აღნიშნული ნორმა ხაზს უსვამს სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოების მიერ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ თავიანთი უფლებების განსახორციელებლად აუცილებელი პირობების შექმნის ვალდებულებას. აქ იგულისხმება არა მარტო ის შემთხვევა, როდესაც სახელმწიფო ხელისუფლების მიერ ხდება თვითმმართველობებისადმი უფლებების დელეგირება, არამედ ისიც, როდესაც თვითმმართველობა ასრულებს ექსკლუზიურ ფუნქციებს. თუ თვითმმართველობა ვერ ახერხებს საკუთარი ფუნქციების შესასრულებლად სახსრების მობილიზებას, მაშინ ის კარგავს თავის დანიშნულებას და იქცევა „კვაზი თვითმმართველობად“. ასეთი ისტორია თვითმმართველობებთან დაკავშირებით საქართველოში იყო 2006 წლამდე. გაუმჯობესდა, მაგრამ სისტემა ვერ მივიდა ჯანსაღ ეკონომიკურ და

ფინანსურ მდგომარეობამდე, როდესაც კვლავ დაიწყო ახალი რეფორმა, იქ სადაც, რაღაც იმედის მომცემი შედეგი იყო. რეფორმა უნდა გაღრმავებულიყო გამოთანაბრებითი ტრანსფერის რეალური შინაარსით შევსებისა და მინიმალური სოციალური სტანდარტების შემოღებით, ნაცვლად ე.წ. „ტერიტორიული ოპტიმიზაციისა“, რომლის განხორციელების პერსპექტივებს დიდად ამცირებს ადგილობრივი ბიუჯეტებისათვის შემოსავლების გაზრდის გეგმაზე მოსალოდნელი უარის თქმა ხელისუფლების მხრიდან.

გამოთანაბრებითი ტრანსფერი უნდა იყოს საბიუჯეტო დეფიციტების გამოთანაბრებაზე ორიენტირებული. საორიენტაციოდ შეიძლება ავიღოთ ბალტიისპირეთის ქვეყნებში გამოყენებული მიდგომა.¹ ფორმულაში ასახული უნდა იქნეს სიღარიბე, მაღალმთიანობა და სხვ. ფორმულამ რეალურად უნდა უზრუნველყოს თვითმმართველი ერთეულების გამოთანაბრება დადგენილი სტანდარტების მიხედვით და თვითმმართველობების მიერ მათი ექსკლუზიური უფლებამოსილებების განხორციელება. გარდა ამისა, ადგილობრივი თვითმმართველობის მიზნობრივმა ტრანსფერებმა უნდა უზრუნველყონ ადგილებზე იძულებით გადაადგილებული პირების ფინანსური ხარჯები.

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტისათვის გადასაცემი გამოთანაბრებითი ტრანსფერის მოცულობა განისაზღვრება ფორმულით:

$$T_1 = T * RFG_i$$

სადაც:

T_1 - ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტისათვის გამოსაყოფი გამოთანაბრებითი ტრანსფერის მოცულობა;

RFG - გამოთანაბრებითი ტრანსფერით ყველა თვითმმარ-

1 დ. ბასიაშვილი. ვანო ხუხუნაიშვილის სახელობის ეფექტიანი მმართველობის სისტემის და ტერიტორიული მონყობის რეფორმის ცენტრის მასალებიდან.

თველი ერთეულისათვის გასანაწილებელი საერთო თანხა;
 RFG_i - ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის შედარებითი ფისკალური დეფიციტი.

შედარებითი ფისკალური დეფიციტი FG_i წარმოადგენს თვითმმართველი ერთეულის ფისკალურ დეფიციტს FG_i გაყოფილს ყველა თვითმმართველი ერთეულების ფისკალური დეფიციტების ჯამზე $\sum_{(k)} FG_k$ (ითვლება მხოლოდ ის თვითმმართველი ერთეულები, რომლებსაც პოზიტიური დეფიციტი გააჩნიათ).

$RFG_{(i)} = FG_i / \sum_{(k)} FG_k \quad \{k=1,2,\dots,n;n= \text{იმ თვითმმართველი ერთეულების რაოდენობა სადაც } FG_i > 0$

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ფისკალური დეფიციტი გამოითვლება:

$$FG_i = EN_i - FC_i$$

სადაც:

F_i = ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ფისკალური დეფიციტი;

EN_i = ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ხარჯვის საჭიროებები;

FC_i = ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ფისკალური შესაძლებლობა.

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ხარჯვის საჭიროებები ასე გამოითვლება:

$$EN_i = SEN[\alpha P_i / P + \beta M_i / M + \gamma Pov_i / Pov]$$

სადაც:

SEN = ადგილობრივი თვითმმართველობების აგრეგირებული ხარჯები მოცემული წლისათვის იმ ხარჯების გამოკლებით, რომლებიც ფინანსდება სესხებით, ქონების გაყიდვით და უცხოური გრანტებით;

P_i - ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის მოსახლეობა;

P - მთლიანად საქართველოს მოსახლეობა;

M_i - ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის მაღალმთიან ზოლში მცხოვრები მოსახლეობა;

M - მთლიანად საქართველოს მაღალმთიან ზოლში მცხოვრები მოსახლეობა;

Pov_i - ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის სიღარიბის სიმძიმე;

Pov - ყველა თვითმმართველი ერთეულის სიღარიბის სიმძიმის ჯამი;

α β და γ - ხვედრითი წონები, გამოითვლება ექსპერტული ანალიზის საშუალებით და .

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ფისკალური შესაძლებლობა გამოითვლება;

$FC_i = \sum_{j=1}^m Tax_{ij} \quad \{j=1,2,\dots,m;m= \text{ადგილობრივი გადასახადების რაოდენობა}\}$

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ხარჯის საჭიროებები უნდა აისახოს დადგენილი სოციალური სტანდარტის დონეზე. მის ზევით მომსახურება თვითმმართველ ერთეულს შეუძლია, თუ ამის საშუალებას იძლევა მისი საკუთარი შემოსავლები.

საბიუჯეტო შემოსულობები და ხარჯები რეგიონების მიხედვით, მოსახლეობის ერთ სულზე გაანგარიშებით, არათანაბარია და მუდმივად არათანაბარი იქნება. ამიტომ უმოკლეს ვადაში უნდა მოხდეს მინიმალური სოციალური სტანდარტის დადგენა. თვითმმართველი ერთეულებისათვის ექსკლუზიური უფლებამოსილების მინიმალური სტანდარტების დადგენა და მინიმალური ბიუჯეტის განსაზღვრის საფუძველზე შესაძლებელი გახდება გამოთანაბრებითი ტრანსფერის ოპტიმალური ოდენობის დადგენა და მისი ეფექტიანობის გაზომვა.

4.4. რეგიონული განვითარების დაფინანსების სტრატეგიის პრინციპები

რეგიონული განვითარების დაფინანსების სტრატეგიის უმთავრესი მიზანი და ამოცანები:

- რეგიონის მოსახლეობის ცხოვრების დონის და ხარისხის ამაღლება, ახალი სამუშაო ადგილების შექმნა და ადგილობრივი ბუნებრივი, მატერიალური და ადამიანური რესურსების ეფექტიანი გამოყენება, სოციალური სამართლიანობისა და სტაბილურობის უზრუნველყოფა;

რეგიონების ფინანსური დამოუკიდებლობის ხარისხის და მათი როგორც სოციალური განვითარების დაფინანსებაში სტაბილურობის უზრუნველყოფა, ეტაპობრივად სახელმწიფოს ფინანსური დახმარების შემცირებისა და საკუთარი საბიუჯეტო შემოსავლების ზრდის მეშვეობით;

რეგიონების საბიუჯეტო შემოსავლების გამოთანაბრება ერთ სულ მოსახლეზე, ასევე რეგიონების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების დონეების გამოთანაბრება მინიმალური სტანდარტების მიხედვით მოკლე და საშუალო ვადიან პერიოდში.

რეგიონის განვითარების დაფინანსების სტრატეგიის რეალიზაციის ძირითადი მიმართულებებია:

1. რეგიონული განვითარების დაფინანსების მხარდამჭერი სახელმწიფო პოლიტიკა - საჭიროა შემუშავდეს რეგიონული განვითარების ფინანსური მხარდამჭერის სახელმწიფო პოლიტიკა, რომელშიც მკაფიოდ იქნება განსაზღვრული იმ რეგიონების ნუსხა, რომლებიც მათი ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების დაბალი სასტარტო დონის გამო საჭიროებენ სახელმწიფოს მხრიდან ფინანსურ მხარდამჭერას შემდეგი მიმართულებებით: დეპრესიული რეგიონების „რეანიმაცია“, მასტიმულირებელი პოლიტიკა, მაკომპენსირებელი პოლიტიკა. რეგიონულ განვითარებაში სახელმწიფო მხარდამჭერისათვის უნდა იქნას გამოყენებული შემდეგი მექანიზმები: პირდაპირი ფინანსური

მხარდაჭერა; შეღავათიანი საბიუჯეტო სესხების გაცემა; სახელმწიფო შესყიდვების განთავსება; სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯზე სანარმოო და სოციალური ინფრასტრუქტურის რეაბილიტაცია—მშენებლობა; საგადასახადო პრეფერენციების დაწესება; მთიანი და მაღალმთიანი რეგიონებიდან მოსახლეობის მიგრაციის შემზღუდავი ეკონომიკური ღონისძიებების გატარება. ფოკუსირების პრინციპის საფუძველზე სახელმწიფომ ხელი შეუწყო განვითარების რეგიონული ცენტრების შექმნა.

2. **გამოთანაბრებითი ფორმულა** - გამოთანაბრებითი ფორმულის გამოყენების პრაქტიკის საფუძველზე გამოთანაბრებითი ფორმულა გაუმჯობესდეს თვითმმართველი ბიუჯეტების დეფიციტის პრინციპის სრულად რეალიზების მიმართულებით. ფორმულაში ასახული იქნას სიღარიბე, მაღალმთიანობა და ა.შ.. ფორმულამ რეალურად უნდა უზრუნველყოს თვითმმართველ ერთეულებს შორის დადგენილი სოციალური სტანდარტების მიხედვით გამოთანაბრება და თვითმმართველობების მიერ მათი ექსკლუზიური ფუნქციების შესრულება;

3. **ხარჯვითი სტანდარტების შემუშავება** - საბიუჯეტო შემოსავლების გათანაბრებასთან ერთად მომავალში საჭიროა სათანადო ღონისძიებების გატარება რეგიონების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების გამოთანაბრების მიმართულებით. წარმოების მხრივ განვითარების დონეთა გამოთანაბრება შეუძლებელია, მაგრამ მოსახლეობის ცხოვრების დონისა და ხარისხის საერთო საშუალო დონემდე გამოთანაბრებისაკენ სწრაფვა რეგიონული განვითარების დაფინანსების სტრატეგიის ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს ამოცანად უნდა იქნას მიჩნეული.

4. **გამოთანაბრებითი ტრანსფერების წილი ტერიტორიული ერთეულის ბიუჯეტის შემოსულობებში**, რისთვისაც საჭიროა დადგინდეს სამართლებრივი ნორმები საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადებიდან შემოსავლების რეგიონთაშორის გადანაწილებაში. ამ მიზნით ადგილობრივ დონეზე უნდა იქნას მიმაგრებული ის მაღალშემოსავლიანი გადასახადები, რომლებიც რეალურ პოზიტიურ გავლენას მოახდენენ რეგიონული

განვითარების დაფინანსებაზე, უზრუნველყოფენ მოცემულ ტერიტორიაზე საგადასახადო პოტენციალის ზრდას დასაბეგარი ბაზის გაფართოების მეშვეობით. ამ მიზნით აუცილებელია საგადასახდო შემოსულობების ცენტრალურ და ადგილობრივ ბიუჯეტებს შორის განაწილების გრძელვადიანი ნორმატივების შემუშავება, რათა უზრუნველყოფილი იქნეს ადგილობრივი ბიუჯეტების შემოსულობების დამოუკიდებლობა და სტაბილურობა საშუალო და გრძელვადიან პერიოდში;

5. რეგიონული განვითარების ფონდი - საჭიროა სახელმწიფო ბიუჯეტში რეგიონებისათვის გამოსაყოფი ასიგნებების კონცენტრაცია და მისი განსაზღვრა მოხდეს როგორ პროცენტი მთლიან შიდა პროდუქტთან მიმართებაში და დადგინდეს კანონმდებლობით. ინსტიტუციონალურად. ფონდის ადგილი განისაზღვროს საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროსთან მიმართებაში. ფონდში უნდა მოხდეს რეგიონული სოციალურ-ეკონომიკური პროგრამების აკუმულირება, ხოლო ასიგნებათა დაგეგმვა და თანხების გამოყოფა განხორციელდეს ხარჯთაღრიცხვის დადგენილი წესით შემუშავებისა და წარმოდგენის შემთხვევაში.

6. ადგილობრივი თვითმმართველობების მიერ სესხის აღების რეგულაციების შემუშავება - ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტის კანონში საკანონმდებლო ცვლილებების საფუძველზე განხორციელდეს სესხის აღების რეგულაციების შემუშავება;

7. უცხოური ინვესტიციები - რეგიონული განვითარების დაფინანსების ერთ-ერთ ძირითად წყაროდ უნდა იქცეს უცხოური ინვესტიციები, რისთვისაც საჭიროა სათანადო ხელსაყრელი ინვესტიციური გარემოს შექმნა. ამ მიზნით უნდა მოხდეს რეგიონული პროექტებისა და პროგრამების პრეზენტაცია უცხოეთის საინვესტიციო ინსტიტუტებში, უნდა გააქტიურდეს ცენტრალური და რეგიონული ხელისუფლებების საქმიანობა უცხო ქვეყნებში სტრატეგიული პარტნიორებისა და პოტენციური ინვესტორების მოძებნის მიმართულებით,

რეგიონებმა უნდა შექმნან მიმზიდველი, სანდო და საქმიანი პარტნიორის იმიჯი. მათ უნდა უზრუნველყონ უცხოელი ინვესტორებისათვის ინფორმაციული, იპოთეკური, ლიზინგური და სხვა სახის მომსახურების აღმოჩენა.

8. სახელმწიფო ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქციების მკაცრი გამიჯვნა - საბიუჯეტო დეცენტრალიზაციის გაღრმავების მიზნით მომავალში საჭიროა უფრო მკაფიოდ გაიმიჯნოს სახელმწიფო ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ფუნქციონალური უფლებამოსილებები. პოლიტიკურთან ერთად მას საფუძვლად უნდა დაედოს ეკონომიკური კრიტერიუმები, რათა გაიზარდოს ადგილობრივი თვითმმართველობის საფინანსო-ეკონომიკური უფლებამოსილებები.

9. საბიუჯეტო გამჭვირვალობა და რეგიონული განვითარების პროგრამებში სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობა - საჭიროა ადგილობრივი საბიუჯეტო პროცესის გამჭვირვალობის დონის ამაღლება და განსახორციელებელ პროექტებში სამოქალაქო საზოგადოების მხრიდან მუდმივი მონიტორინგის დაწესება თუ რამდენად ეფექტიანად ხდება ადგილობრივ და რეგიონულ პროექტებზე მიმართული სახელმწიფო სახსრების კანონიერად, მიზნობრივად და ეფექტიანად გამოყენება.

ეს რეკომენდაციები შემუშავებულია საქართველოს რეგიონული განვითარების დიაგნოსტიკური მოხსენების ფარგლებში¹ და წარმოადგენს ქართველ მეცნიერთა და სპეციალისტთა წარმატებულ, დღემდე აქტუალურ, განზოგადებას. თუმცა ეს რეკომენდაციები მნიშვნელოვანია მაშინ, თუ რეგიონის ქვეშ გვესმის დღეს არსებული თვითმმართველი ერთეულები - მუნიციპალიტეტები და თვითმმართველი ქალაქები.

ქართული ეკონომიკური აზრი იცნობს რეგიონული განვითარებისათვის თუ რა მეთოდოლოგიური მიდგომებით უნდა ვისარგებლოთ. რეგიონული განვითარების დაფინანსებისას

1 საქართველოს რეგიონული განვითარება. დიაგნოსტიკური მოხსენება. თბილისი, 2009. გვ. 161

პროფ. ი. მესხიას აზრით, მიზანშეწონილია შემდეგი ძირითადი პრინციპების კომპლექსურად გამოყენება:

- ფოკუსირების (პოლარიზაციის) პრინციპი. იგი რეგიონული გამოთანაბრების პრინციპის ტრანსფორმირებული სახეა და გულისხმობს ფინანსური, ადმინისტრაციულ-მმართველობითი, ადამიანური და სხვა სახის რესურსების მიზნობრივ ფოკუსირებას ქვეყნისათვის ეკონომიკურად და სტრატეგიულად პრიორიტეტულ რეგიონში (პოლუსში) მისი განვითარების დაჩქარების მიზნით. უკანასკნელ წლებში აღნიშნული პრინციპი წარმატებით გამოიყენება (ბათუმი, სიღნაღი, ქუთაისი).

- პრეფერენციის პრინციპი, რომელიც გულისხმობს ეკონომიკურად და ინფრასტრუქტურულად სუსტად განვითარებულ რეგიონებში შეღავათიანი მაკროეკონომიკური (საგადასახადო) პოლიტიკის გატარებას, აგრეთვე რეგიონებში სახელმწიფო მიზნობრივი პროგრამების განთავსება.

- სუბსიდირების პრინციპი ანუ ცენტრალური ხელისუფლების უფლებამოსილების დელეგირებას რეგიონის მმართველობის ორგანოებზე და, შესაბამისად, მის განსახორციელებლად მიზნობრივი და სპეციალური ფინანსური რესურსების გადაცემას.

- გამოთანაბრების პრინციპი. იგი ძირითადად უნდა იქნას გამოყენებული საბიუჯეტო შემოსავლების გამოთანაბრების კუთხით იმ რეგიონების მიმართ, რომლებიც საკუთარი საბიუჯეტო შემოსავლებით ვერ უზრუნველყოფენ ადგილობრივი თვითმმართველობის ექსკლუზიურ უფლებამოსილებათა რეალიზაციას. მიზანშეწონილია სატრანსფერო ფორმულის ტრანსფორმაცია ისეთნაირად, რომ გათვალისწინებული იქნას თითოეული (დეპრესიული და პრობლემური) რეგიონების თავისებურებანი. დღეისათვის მოქმედ ფორმულაში უნდა აისახოს ისეთი მნიშვნელოვანი ფაქტორები, როგორიცაა უმუშევართა რაოდენობა; საცხოვრებლად გამოუსადეგარი სახლების რაოდენობა; შიგა გზებში გადაუდებელ რეაბილიტაციას დაქვემდებარებული მონაკვეთების სიგრძე; კომუნალური

მომსახურების შეფასების მაჩვენებლები და ა. შ. მხარდაჭერის (შემასწორებელი) კოეფიციენტი დროის გარკვეულ მონაკვეთში უნდა იყოს მუდმივი და მისი ცვლილება მოხდეს მხოლოდ გაზრდის მიმართულებით.

ეს მოსაზრებები სწორი და მისაღებია, თუმცა ვერ უჩვენებს ზუსტად გადასასვლელებს რეალობასა და სასურველს შორის. ამის უმთავრესი მიზეზი, ჩვენი აზრით, იმის გადაუწყვეტლობაა რაში მდგომარეობს ქვეყნის განვითარების სტრატეგია და რა ადგილი უკავია მასში თვითმმართველობისა და რეგიონული განვითარების პოლიტიკას, როგორია მათ შორის კავშირები და რა განვითარების ეტაპები უნდა განვლოს თითოეულმა ამისათვის არსებული ფინანსური უზრუნველყოფის პირობებში. ამასთან ამ ფინანსური რესურსების არა მარტო ზომის ცოდნაა საჭირო, არამედ მათი გარანტირებულად უზრუნველყოფის წყაროებისაც. სხვა შემთხვევაში შეიძლება კარგად დანყებული საქმე ნებისმიერ დროს ჩაიშალოს. თვითმმართველობების დაფინანსებას სხვა ფული ჭირდება და რეგიონების განვითარებას სხვა. აქ უბრალოდ ბიუჯეტის ხარჯების გადანაწილების მიდგომის პრინციპი არ გამოდგება.

4.5. საქართველოში რეგიონული განვითარების პოლიტიკის წარმატების დასაწყისის ორი პირობა

4.5.1. პირველი პირობა. თვითმმართველობისა და რეგიონული განვითარების პოლიტიკის ერთმანეთისაგან ნორმატიულად გამიჯვნა

თვითმმართველობის განვითარების ოფიციალურ კონცეფციაში კორექტირების შეტანა - ორდონიანი თვითმმართველობის დამკვიდრება სოფლებში, ფინანსური შესაძლებლობების ზრდის კვალობაზე თვითმმართველობისთვის და უარის თქმა, -საქართველოს არც ისტორიულ, არც ეკონომიკურ ფაქტორებიდან,- გამომდინარე მუნიციპალიტეტებზე დიდი

ტერიტორიულ-ადმინისტრაციული საზღვრების „რეგიონულ თვითმმართველობაზე“. შესაბამისად, უარის თქმა არსებული თვითმმართველობების ტერიტორიული გადანაწილებების მტკიცენი და დაუსაბუთებელი „ოპტიმიზაციისაგან“, ანუ შემდგომი მუნიციპალიზაცია პარამეტრული, ერთ დონიანი თვითმმართველობის სისტემის შეუცვლელად. ოპტიმიზირებული თვითმმართველობები ეს არ არის რეალური დეცენტრალიზება (ფუნქციები, ქონება, ფინანსები) და წარმოადგენს მხოლოდ ტერიტორიული ცვლილებებს. ეს იმ დროს, როდესაც არსებობს მოთხოვნა სოფლის თვითმმართველობების განვითარებაზე. საქართველოს სოფლის მოსახლეობის საჭიროებებისა და შესაძლებლობების შესწავლის შედეგებმა (2013 წლის იანვარ-თებერვალი) აჩვენებს, რომ რესპონდენტთა აზრით, მათ ყოველდღიურ ცხოვრებაზე ადგილობრივ ხელისუფლებას არანაირი (34,6%) ან ძალიან მცირე გავლენა აქვს (24,8%). მხოლოდ 7,7% თვლის, რომ ადგილობრივ ხელისუფლება დიდი გავლენას ახდენს მათ ყოველდღიურობაზე.¹ გამოკითხულთა უმრავლესობა (88%) თვლის, რომ სოფლის რწმუნებულის ინსტიტუტი არჩევით უნდა იყოს, ხოლო 75.8% თვლის, რომ აუცილებელი ან სასურველია არსებობდეს სოფლის მოსახლეობით დაკომპლექტებული რაიმე ტიპის გაერთიანება მოხალისეობრივ სანყისებზე. გამოკითხულთა უმრავლესობა თვლის, რომ მოსახლეობით დაკომპლექტებულ გაერთიანებას სათათბიროსთან ერთად, გადანყვეტილების მიმღები ფუნქციაც უნდა ჰქონდეს.² წარმატება თვითმმარ-

1 სოფლის მოსახლეობის კვლევა. პროექტის „სამოქალაქო საზოგადოების რეგიონული ქსელი“ ფარგლებში. არასამთავრობო ორგანიზაცია „სიდა“ აღმოსავლეთ დასავლეთის მართვის ინსტიტუტის G-PAC პროგრამის მხარდაჭერითა და აშშ საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს დაფინანსებით. 2013., გვ. 16

2 სოფლის მოსახლეობის კვლევა. პროექტის „სამოქალაქო საზოგადოების რეგიონული ქსელი“ ფარგლებში. არასამთავრობო ორგანიზაცია „სიდა“ აღმოსავლეთ დასავლეთის მართვის ინსტიტუტის G-PAC პროგრამის მხარდაჭერითა და აშშ საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს დაფინანსებით. 2013., გვ. 16

თველი ერთეულების დონეზე დღეს ნიშნავს აშკარად არას-
წორი მიმართულებით დაწყებული ქმედებების შეჩერებას და
იმ ადამიანური, ფინანსური და რაც ყველაზე დეფიციტურია
ტრანსფორმაციის პერიოდის ქვეყნისათვის - დროის უსარგებ-
ლო დანახარჯების თავიდან აცილებას.

4.5.2. მეორე პირობა. უარი ითქვას ე.წ. არაფორმალური „მხარეების“, „გუბერნიების“ პრაქტიკისაგან

უარი ითქვას აღნიშნული ტერიტორიების ავტონომიურ,
თვითრეგულირებად, ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერ-
თეულებად ჩამოყალიბებისაგან, რომელიც შეიცავს საქარ-
თველოს ფედერალიზაციისა და სხვა არასასურველი მოვლე-
ნების საფრთხეს.

უნდა განისაზღვროს რა ტიპის რეგიონალიზაცია სურს
ქვეყანას და აქვს თუ არა აზრი ფინანსურად არაუზრუნველ-
ყოფილი მუნიციპალიტეტების თვითმმართველობების ტრან-
სფორმაციას მათ გაერთიანებათა, ანუ რეგიონული თვით-
მმართველობის მიმართულებით? ასეთი გაერთიანებით
ეკონომიკური განვითარების შესაძლებლობის გაზრდა ვერ
მოხდება. საჭიროა ახალი მიდგომების მიხედვით პოლიტიკის
კორექტირება. როგორც ევროსაბჭოს ექსპერტი პოლ ჰილ-
დრეტი აღნიშნავს „ხშირ შემთხვევაში, რეგიონული პოლიტი-
კა, რომელიც ამ მიმართულებით ტარდებოდა, ბოლო წლებში
- როგორც დასავლური, ისე, აღმოსავლური რეგიონული პო-
ლიტიკა - ეს იყო დაბალანსების და გათანაბრების პოლიტიკა;
განსაკუთრებული ყურადღება ექცეოდა იმ რეგიონებს, სადაც
მაღალია უმუშევრობის დონე. მაგრამ ეს იყო ძველი პოლიტი-
კის ძირითადი მახასიათებელი. დღეს ახალი პოლიტიკა გუ-
ლისხმობს ადგილებზე გამოუყენებელი ეკონომიკური პოტენ-
ციალის, ადგილობრივი ხელისუფლების პოტენციალის ამოქ-
მედებას, რათა რეგიონები კონკურენტუნარიანი გახდნენ. ამ

მხრივ, ეს ახალი პოლიტიკური კურსი უმთავრესად ფოკუსირებას ახდენს ინტეგრირებული განვითარების პროგრამებზე. აუცილებელია, რომ სხვადასხვა დონეზე ხელისუფლების წარმომადგენლებმა იმუშაონ ერთმანეთთან მჭიდრო კოორდინაციის პირობებში და მათი ძალისხმევა ერთი მიზნისკენ იყოს მიმართული.“¹

რეგიონული განვითარების სტრატეგია უნდა გახდეს მოქმედი დოკუმენტი, რისთვისაც რეალური თვითმმართველობის სისტემის შექმნასთან ერთად საჭიროა იმ მიდგომების დაცვა, რის შესახებაც გვირჩევენ მაღალი დონის პროფესიული ფორუმი. კერძოდ, „ქვეყნის მდგრადი განვითარებისთვის გადამწყვეტ ფაქტორებს წარმოადგენენ, არა ცენტრალიზებული მმართველობითი სისტემა და მხოლოდ კაპიტალი და მდიდარი ბუნებრივი რესურსები, არამედ მას უზრუნველყოფს ეფექტიანი დეკონცენტრირებული მმართველობითი სისტემა და ინოვაციური მიდგომების შექმნა და დანერგვა;

- მხოლოდ სისტემური ხასიათის გადაწყვეტილებებს, ძლიერი ადგილობრივი და რეგიონული ინსტიტუციური ინფრასტრუქტურის, მომსახურების ცენტრების შექმნას და ამ მიმართულებით საჯარო ინვესტიციების განხორციელებას შეუძლია ადგილებზე ხელშესახები პროცესებისა და შედეგების პროვოცირება, რეფორმის სრულფასოვანი და კოორდინირებული განხორციელება (პრინციპი: „ძლიერი ადგილობრივი და რეგიონული ინსტიტუციები, რომლებიც მუშაობენ ბაზართან ერთად და არა ბაზრის წინააღმდეგ“);

რეგიონებში კონკურენტუნარიანი ცოდნის, პროდუქტებისა და პროცესების გენერირებისათვის აუცილებელია სახელმწიფოს მიერ კომპლექსური მასტიმულირებელი ინიციატივების (მათ შორის, ფინანსური ინსტრუმენტების) გამოყენება. ამავე კონტექსტში განიხილება რეგიონებში მცირე და საშუალო ბიზნესის, ექსპორტზე ორიენტირებული მენარმე-

1 საერთაშორისო კონფერენცია. ადგილობრივი და რეგიონული განვითარება ევროპაში: თანამედროვე გამოწვევები. ბათუმი, 2010. გვ. 72

ობის, ინოვაციური სტარტაპების, კვლევა-განვითარების დაწესებულებების, პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების წახალისება და ხელშეწყობა;

აუცილებელია სახელმწიფოს მიერ მეტი ინვესტირება სოციალურ კაპიტალში, გადამზადებაში, რეგიონულ ინფრასტრუქტურასა და კვლევა-განვითარებაში;

- რეგიონებში პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების მოსაზიდად გადამწყვეტ მნიშვნელობას იძენს ადგილობრივი ადმინისტრაციებისა და საჯარო ინსტიტუციების შესაბამისი ფუნქციების გაძლიერება, მიზნობრივი საგადასახადო შეღავათების დაწესებაში გამოხატული საჯარო სუბსიდირების განხორციელება, ასევე რეგიონების ბრენდის შექმნა და აქტიური პრომოუტირება;

რეგიონებში ეკონომიკური პროცესების სტიმულირების მიზნით, აუცილებელია სწორი და კომპლექსური სივრცითი დაგეგმარება, რეგიონების ეკონომიკური აქტივების და შედარებითი უპირატესობების ყოველმხრივი შესწავლა-გამოყენება, კლასტერული ტიპის ზონების ამოქმედება;

- რეგიონული განვითარების სტრატეგიის შემუშავება არის ადექვატური პასუხი გამოწვევებზე, თუმცა ბევრი იქნება დამოკიდებული პრაქტიკული შედეგების მიღებაზე ორიენტირებული სამოქმედო გეგმის შემუშავება-დამტკიცებაზე, სტაბილურ პოლიტიკურ ნებაზე, განხორციელებისათვის შესაბამისი ფინანსებისა და რესურსების ხელმისაწვდომობაზე;

- რეგიონული განვითარების სახელმწიფო სტრატეგიის სამოქმედო გეგმის განხორციელებისათვის აუცილებელია შესაბამისი ფინანსური რესურსების მობილიზება და კონცენტრაცია ერთ ან რამდენიმე სპეციალურად შექმნილ ინსტიტუტში, რომელიც შეიძლება იყოს რეგიონულ განვითარების ფონდი ან ფონდები ცალკეული რეგიონების მიხედვით. ამავედროულად, საჭიროა დაფინანსების მექანიზმებში დუბლირების პრევენცია, ასევე გამჭირვალობისა და კოორდინაციის მაღალი სტანდარტის დამკვიდრება, რეგიონული განვითარების შესა-

ხებ სპეციალური კანონის შემუშავება და მიღება;

აუცილებელია ადამიანური რესურსების მართვის თანამედროვე სისტემების დანერგვა, რეგიონებში მაღალი კვალიფიკაციის სამუშაო ძალის მოზიდვა-შენარჩუნება, ამ მიმართულებით დაფინანსების გაზრდა;

სახელმწიფომ ხელი უნდა შეუწყოს ადგილობრივი მოხელეების კვალიფიკაციის ამაღლების ერთიანი მიდგომის შემუშავებას და დანერგვას, რომელიც უნდა წარიმართოს საჯარო სამსახურის ერთიანი რეფორმის საფუძველზე;

უნდა განხორციელდეს ელექტრონული მთავრობის, როგორც სწრაფი და ეფექტიანი მართვის მექანიზმის, ეტაპობრივი დანერგვა, კერძოდ, პირველ ეტაპზე შესყიდვების, საქმისწარმოების, ნორმატიული აქტების ელექტრონული სისტემების დანერგვის ფორმით;

- ხელი უნდა შეეწყოს მომსახურების მიწოდების თანამედროვე სისტემების ამოქმედებას, მათ შორის ერთი სარკმლის პრინციპის და საინფორმაციო ცენტრების დანერგვის გზით;

უნდა განხორციელდეს აქტიური მუშაობა მოსახლეობასთან – მათი სამოქალაქო ცნობიერების ამაღლებისათვის, რათა უზრუნველყოფილ იქნეს ადგილობრივი და რეგიონული განვითარების პროცესში მათი მაქსიმალური ჩართვა და მონაწილეობა.¹

რადგანაც რეგიონული სტრატეგიის განხორციელება დროში გადაიდო და ის არ დაწყებულა, ქვეყანამ უნდა გამოიყენოს გაუმჯობესების შესაძლებლობა და უარყოფილ იქნას ის, რამაც შედეგი მეოთხედი საუკუნის მანძილზე არ მოიტანა. კერძოდ, გაუქმდეს ე.წ. გუბერნატორის ინსტიტუტი და მასთან დაკავშირებული არაეფექტიანი ინფრასტრუქტურა და ქვეყანამ აიღოს კურსი ეკონომიკის ისეთ განვითარებაზე, რომელშიც ინტეგრირებული იქნება რეგიონული განვითარება.

1 საერთაშორისო კონფერენცია. ადგილობრივი და რეგიონული განვითარება ევროპაში: თანამედროვე გამოწვევები. ბათუმი, 2010. გვ. 121

საქართველომ უნდა იხელმძღვანელოს ევროპის იმ მიდგომებით, რომელიც გულისხმობს რეგიონიზაციის პროცესში ქვეყნის ტერიტორიის ერთიანობის განმტკიცებას სოციალური, ეკონომიკური და ეკოლოგიური ერთიანობისა და მდგრადი განვითარების კომპლექსში.¹

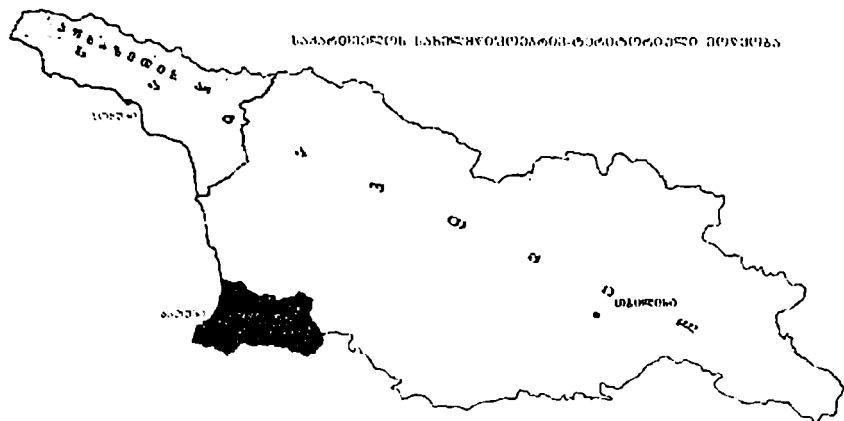
ეკონომიკური და სოციალური ერთიანობა უნდა განხორციელდეს თვითმმართველი ერთეულების დონეზე - თვითმმართველი რეგიონების დონეზე და რაც შეიძლება სწრაფად უნდა მომზადდეს პირობები პირველადი თვითმმართველობების აღდგენისათვის სოფლებსა, თემებსა და დაბებში. ამისათვის სხვა მექანიზმებთან ერთად უმნიშვნელოვანესია შემოსავლების გადანაწილებისა და სოციალური სტანდარტების დანერგვის გზით.

რაც შეეხება ტერიტორიების ერთიანობას - შემოღებულ უნდა იქნას ახალი ინოვაციური მართვის ფორმები ქალაქისა და სოფლის მართვისაგან განსხვავებული, რათა ავამოქმედოთ განვითარების ის პოტენციალი, რასაც ვერ იყენებს სოფელი, რადგანაც ეს აღემატება მის შესაძლებლობებს და არ იყენებს ცენტრალური ხელისუფლება, რადგანაც არ შედის მის ინტერესებში. ასეთ დეკონცენტრირებულ დონეებად ჩვენი აზრით მისაღებია პროფ. მიხეილ ჯიბუტის მიდგომა, როდესაც მთავარი კრიტერიუმებია დემოგრაფიული მდგომარეობა, სამუშაო ძალის რაოდენობა და არა ეროვნულობა, ეკოლოგიური მდგრადობა და კლიმატის რისკები და არა კულტურული თავისებურებები, ეკონომიკის განვითარებისათვის თვითკმარი გარემო და არა ადმინისტრაციული საზღვრები და ა.შ. საქართველოს სახელმწიფოებრივ-ტერიტორიული მოწყობა კონსტიტუციის მიხედვითაა განსაზღვრული. ეს დონე ასევე წარმოადგენს ევროკავშირის ადმინისტრაციული და ტერიტორიული ერთეულების კლასიფიკატორის მიხედვით დადგენილ ერთ სტატისტიკურ ტერიტორიულ ერთეულს (NUTS1).²

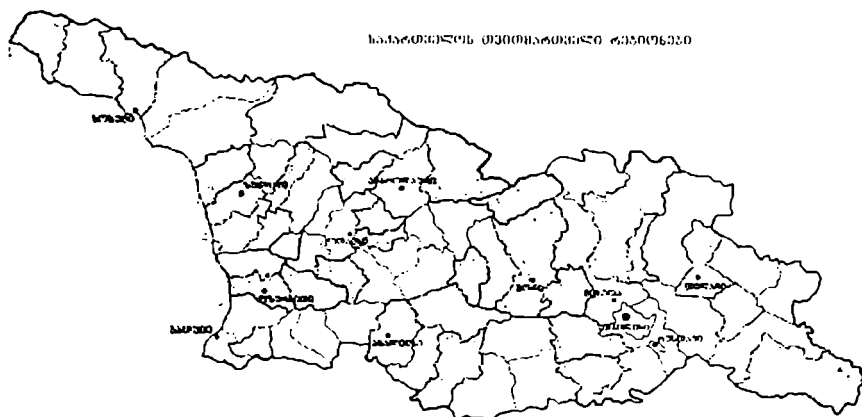
1 ევროკავშირის ტერიტორიული დღის წესრიგი უფრო მეტი კონკურენტუნარიანი და მდგრადი ევროპის მრავალფეროვანი რეგიონებისათვის <http://goo.gl/uV3u4W>

2 Nomenclature for Units of Territorial Statistics

საანგარიშოების სახელმწიფო ინსტიტუტის-განვითვითების დირექტორი

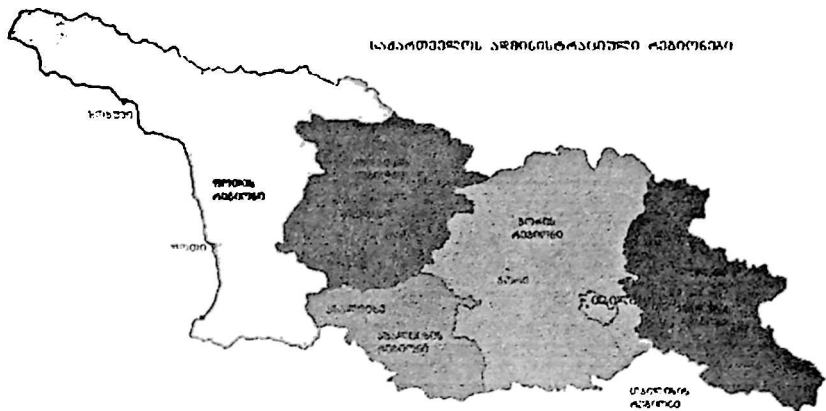


ԽԱՆՐԱԲԱՆՈՒԹՅԱՆ ՄԱՐԿԱԿԱՆՈՒԹՅԱՆ ԴԱՅՈՒՆՆԱԾՈՒՄ



თვითმმართველობის ერთეულები წარმოადგენს თვითმმართველ რეგიონებს და მათი დღევანდელი რაოდენობა არ საჭიროებს მართვის თვალსაზრისით გამსხვილებას. ევროსტატის მიხედვით ეს შეესაბამება ადგილობრივი ადმინისტრაციული ერთეულის LAU1¹ დონეს. (სოფლის თვითმმართველობები იქნებიან LAU2 დონე).

1 Local Administrative Units



დეკონცენტრირებული მმართველობის შემთხვევისათვის პროფ. მ. ჯიბუტი გვთავაზობს განვითარების ექვს რეგიონს.¹ საქართველოს რეგიონების NUTS-ის მიხედვით წარმოდგენას ემხრობა დავით მელუა. ის საქართველოს მიაკუთვნებს NUTS1 ნომენკლატურას, თუმცა საქართველოს NUTS2-ის შესატყვის სამ რეგიონს გამოყოფს: დასავლეთ საქართველო, აღმოსავლეთ საქართველო და თბილისი.²

ევროპის კავშირის არც ერთი დოკუმენტი არ ავალდებულებს რომელიმე წევრ სახელმწიფოს, არც ასოცირებულ ქვეყნებს და მაშასადამე, არც საქართველოს, რეგიონული დონე იყოს თვითმმართველობა, თუ დეკონცენტრირებული მმართველობა.

1 მიხელ ჯიბუტი. საქართველოს რეგიონული მოწყობის საკითხისათვის, საქართველოს ეკონომიკურ მეცნიერებათა აკადემია, შრომები, 2008, ტ. 6, გვ. 75-89

2 დავით მელუა. დეცენტრალიზაციის, რეგიონული განვითარების, სივრცითი მოწყობის ასპექტები და პოლიტიკის ორიენტირები საქართველოსთვის. თბილისი, 2013, გვ. 55

შეიძლება დავასკვნათ, რომ საქართველოში რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკა ჩამოყალიბების სტადიაზეა. მიუხედავად იმისა, რომ მისი განხორციელებისათვის „ჩარჩო“ სამართლებრივი ბაზა არსებობს. მიღებულია რეგიონული განვითარების სტრატეგია, არსებობს რეგიონულ განვითარებაზე უშუალოდ პასუხისმგებელი ინსტიტუტი - საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო, შექმნილია შესაბამისი პროფილის სამთავრობო კომისია. ამის უპირველესი მიზეზი ადგილობრივი თვითმმართველობის რეალური დამკვიდრების საქმეში არსებული პრობლემებია. აქ პრობლემათა ერთი ნაწილი მემკვიდრეობით ერგო „ქართული ოცნების“ ხელისუფლებას „ნაციონალური მოძრაობის“ ხელისუფლებისაგან. ეს იყო: თვითმმართველობის სუსტი ეკონომიკური სისტემა, კანონმდებლობის ძირითადი პრინციპების განხორციელების დაუსრულებელი სამართლებრივი მექანიზმი, ან კიდევ სხვადასხვა ნორმატიულ აქტებს შორის დისჰარმონია. ვერ გადაჭრა წინა ხელისუფლებამ რეალური თვითმმართველობის დამკვიდრებისათვის საკუთარი ფუნქციებისათვის საკუთარი ფინანსებით, სხვადასხვა ფორმით დელეგირებული ფუნქციების ტრანსფერებით უზრუნველყოფის საკითხი. გაჭიანურდა თვითმმართველობებისათვის ქონების გადაცემის საკითხი. აღნიშნული პრობლემების დაძლევაზე კონცენტრაციის ნაცვლად, ახალმა ხელისუფლებამ დაიწყო თვითმმართველობის რთული რეფორმა თვითმმართველობის ტერიტორიების საზღვრებისა და თვითმმართველობის ახალი ცენტრების დადგენის კომპონენტებით. თვითმმართველობის დაწყებული რეფორმამ სოფელი დატოვა თვითმმართველობის გარეშე. ამასთან, ხელისუფლების ოფიციალური განაცხადით ის აპირებს თვითმმართველობის ატანას რეგიონულ დონეზე. ნაშრომში გატარებულია აზრი, რომ უფრო პროდუქტიული იქნებოდა თვითმმართველობის მეორე დონის შექმნა

სოფლის თვითმმართველობების სახით. ახალი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ მოქმედების პირველი თვეების შედეგების ანალიზი აჩვენებს, რომ გართულებულია ამ კანონის ცხოვრებაში გატარება. ხელისუფლება გეგმავს მისი ნორმების ცვლილებას, არ სრულდება საკითხები კანონით განსაზღვრულ გრაფიკში. ყოველივე ეს ხელს უშლის ხელისუფლების კონცენტრაციას რეგიონული პოლიტიკის განხორციელებაზე და ამ მიმართულებით რაიმე მნიშვნელოვანი აქტივობას ადგილი არ აქვს. საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების ფარგლებში რეგიონული თემატიკა დღის წესრიგში დგას. საქართველოში შექმნილი სიტუაცია გაანალიზებულია ნაშრომში. არსებობს უნდობლობა ხელისუფლების რეგიონული თვითმმართველობის განხორციელების პოლიტიკისადმი, მით უმეტეს რომ რეგიონული განვითარების პოლიტიკა ყველა ევროპული მიდგომის საფუძველზე იძლევა თავისუფალი არჩევანის საშუალებას რეგიონის დონეზე მმართველობის დეცენტრალიზაციასა და დეკონცენტრაციას შორის.

საკითხის სისტემური შესწავლის საფუძველზე ნაჩვენებია რეგიონული პოლიტიკის განვითარების ბარიერების დაძლევის მიმართულებები და დასაწყისისათვის მოცემულია ამ მიმართულებით წარმატებისათვის ორი საწყისი პირობა. ეს პირობებია: პირველი. თვითმმართველობისა და რეგიონული განვითარების პოლიტიკის ერთმანეთისაგან ნორმატიულად გამიჯვნა. თვითმმართველობის განვითარების ოფიციალურ კონცეფციაში კორექტირების შეტანა - ორდონიანი თვითმმართველობის დამკვიდრება სოფლებში ფინანსური შესაძლებლობების ზრდის კვალობაზე თვითმმართველობისთვის და უარის თქმა, - საქართველოს არც ისტორიულ, არც ეკონომიკურ ფაქტორებიდან გამომდინარე - მუნიციპალიტეტებზე დიდი ტერიტორიულ-ადმინისტრაციული საზღვრების „რეგიონულ თვითმმართველობაზე“. შესაბამისად უარის თქმა არსებული თვითმმართველობების ტერიტორიული გადანაწილების მტკიცეული და დაუსაბუთებელი „ოპტიმიზაციისაგან“,

ანუ შემდგომი მუნიციპალიზაცია პარამეტრული, ერთ დონიანი თვითმმართველობის სისტემის შეუცვლელად. მეორე. უარი ითქვას ე.წ. არაფორმალური „მხარეების“, „გუბერნიების“ პრაქტიკისაგან. უარი ითქვას აღნიშნული ტერიტორიების ავტონომიურ, თვითრეგულირებად, ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულებად ჩამოყალიბებისაგან, რომელიც შეიცავს საქართველოს ფედერალიზაციისა და სხვ. არასასურველი მოვლენების საფრთხეს.

უნდა განისაზღვროს რა ტიპის რეგიონალიზაცია სურს ქვეყანას და აქვს თუ არა აზრი ფინანსურად არაუზრუნველყოფილი მუნიციპალიტეტების თვითმმართველობების ტრანსფორმაციას მათ გაერთიანებათა, ანუ რეგიონული თვითმმართველობის მიმართულებით? ასეთი გაერთიანებით ეკონომიკური განვითარების შესაძლებლობის გაზრდა ვერ მოხდება. საჭიროა ახალი მიდგომების მიხედვით პოლიტიკის კორექტირება.

გამოყენებული წყაროებისა

და ლიტერატურის სია

1. ბარათაშვილი 2002: ბარათაშვილი ე., ვეშაპიძე შ., რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკა. თბილისი, 2002

2. ბოლაშვილი 2000: ბოლაშვილი პ., მუნიციპალური განვითარების სოციალური და ეკონომიკური პრობლემები, თბილისი, 2000

3. ბურდული 2006: ბურდული ვ., სოციალური და ეკონომიკური განვითარების კოორდინაცია რეგიონულ და ლოკალურ დონეზე, გამომცემლობა „მერიდიანი“, თბილისი, 2006

4. გრიგალაშვილი... 2001: გრიგალაშვილი გ., კაკულია რ., მოურავიძე დ., სულაბერიძე ა., შუბითიძე მ., ადგილობრივი (რეგიონული) ეკონომიკის განვითარების და მართვის პრობლემები, საქართველოს ეკონომიკური ფორუმი, თბილისი, 2001

5. ერქომაიშვილი 2013: ერქომაიშვილი გ., საქართველოს ეკონომიკური განვითარების პრიორიტეტები. გამომცემლობა „უნივერსალი“, თბილისი, 2013;

6. ეფექტიანი მმართველობის სისტემის და ტერიტორიული მონაცემების რეფორმის ცენტრი 2009: დეცენტრალიზაცია საქართველოში: არსებული მდგომარეობა და პერსპექტივები. ეფექტიანი მმართველობის სისტემის და ტერიტორიული მონაცემების რეფორმის ცენტრი, თბილისი, 2009

7. ეფექტიანი მმართველობის სისტემის და ტერიტორიული მონაცემების რეფორმის ცენტრი 2008: მუნიციპალური ლექსიკონი, ეფექტიანი მმართველობის სისტემის და ტერიტორიული მონაცემების რეფორმის ცენტრი, თბილისი, 2008

8. კოლუაშვილი 2014: კოლუაშვილი პ., რამიშვილი ბ., რამდენი ადამიანი შეიძლება ცხოვრობდეს და საქმიანობდეს სოფლად? ბიზნესი და კანონმდებლობა. აგვისტო-სექტემბერი, 2014. №4.

9. ლორთქიფანიძე 1999: ლორთქიფანიძე ვ., ქვეყნის ფედერაციული მონყობა. ინფორმაცია განსჯისათვის. თბილისი 1999
10. მელუა 2013: მელუა დ. დეცენტრალიზაციის, რეგიონული განვითარების, სივრცითი მონყობის ასპექტები და პოლიტიკის ორიენტირები საქართველოსთვის. თბილისი, 2013
11. მიხანაშვილი 2013: მიხანაშვილი ნ., რეგიონალიზმი და თვითმმართველობა. ბიზნესი და კანონმდებლობა. მაისი 2013. №2
12. ნათაძე 2007: ნათაძე ნ., „რატომ არის ფედერალიზაცია საქართველოსთვის სასიკვდილო“. Iberiana - იბერია გუშინ, დღეს, ხვალ, თბილისი, 2007 <http://goo.gl/VXyRVE>
13. ნეფი 2000: ნეფი რ., ადგილობრივი მმართველობა, ღია დემოკრატია და საგადასახადო კონკურენცია შვეიცარიაში, 2000 <http://goo.gl/sfL8hs>
14. რეგიონული განვითარების სამთავრობო კომისია 2009: საქართველოს რეგიონული განვითარების დიაგნოსტიკური მოხსენება, თბილისი, 2009
15. რეგიონული განვითარების სამთავრობო კომისია 2010: საქართველოს რეგიონული განვითარების სტრატეგიული რეკომენდაციები 2010-2017, თბილისი, 2010
16. სანიკიძე... 2001: სანიკიძე გ., კილურაძე ნ., თანამედროვე საერთაშორისო ურთიერთობები: მსოფლიო პოლიტიკის გლობალიზაცია, ფონდი ღია საზოგადოება - საქართველო, თბილისი, 2001 <http://goo.gl/n56bvv>
17. საქართველოს კონსტიტუცია 1995
18. საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ 2005
19. საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ 2014
20. საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი“ 2009
21. საქართველოს კანონი „ადგილობრივი თვითმმართვე-

ლობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედვე-
ლობის შესახებ" 2007

22. საქართველოს კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველი
ერთეულის ქონების შესახებ" 2005

23. სვანიშვილი... 2007: სვანიშვილი ა., ჯიბუტი მ., „ადგი-
ლობრივი თვითმმართველობის შესახებ" საქართველოს ორ-
განული კანონის კომენტარები, ურბანული ინსტიტუტი, თბი-
ლისი, 2007

24. შარმანაშვილი 2007: შარმანაშვილი თ., კობახიძე ი., ად-
გილობრივი თვითმმართველობის სამართლებრივი აქტები.,
თბილისი, 2007

25. ჭიჭინაძე 2013: ჭიჭინაძე ბ., როგორი უნდა გავხადოთ
ადგილობრივი თვითმმართველობები. ბიზნესი და კანონმდებ-
ლობა. მაისი 2013. №2.

25. ჭიჭინაძე 2010: ჭიჭინაძე დ., რეგიონული პოლიტი-
კის ეტაპები საქართველოში. საერთაშორისო კონფერენცია
„ადგილობრივი და რეგიონული განვითარება ევროპაში: თა-
ნამედროვე გამოწვევები, ბათუმი, 8-9 ივლისი, 2010.-ბათუმი,
2010.

26. ჭიჭინაძე 2010: ჭიჭინაძე დ., რეგიონალიზმის საკითხი-
სათვის. ეკონომიკა. 2014. №10-12.

27. ჭიჭინაძე 2010: ჭიჭინაძე დ., ევროკავშირის ქვეყნების
ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთარი უფლებამოსი-
ლებები: შედარებითი ანალიზი, ბიზნესი და კანონმდებლობა,
2014. №5.

28. ჭიჭინაძე 2010: ჭიჭინაძე დ., შედარებითი რეგიონალ-
იზმი დასავლეთ ლიტერატურაში. ბიზნესი და კანონმდებლო-
ბა, 2014. №5.

29. ჭიჭინაძე 2010: ჭიჭინაძე დ., (თანაავტორები: ელენე
თევდორაძე, ვაჟა გურგენიძე, კახი დემეტრაშვილი) სამოქმე-
დო გეგმების მომზადების, განხორციელებისა და ანგარიშგე-
ბის მეთოდური მითითებები და რეკომენდაციები - თბილისი,
2010. 43 გვ.

30. ჭიჭინაძე 2010: ჭიჭინაძე დ., (თანაავტორები: ავტორთა ჯგუფი ვაჟა სალამაძის ხელმძღვანელობით). რეკომენდაციები. მოქალაქეთა მონაწილეობა თვითმმართველობაში. სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტი, 2009, გვ. 2. http://www.civilin.org/pdf/Citizen_Participation_Ge.pdf

31. ხარაიშვილი 2012: ხარაიშვილი გ., მართლმადიდებელ ხალხთა ერთიანობის საერთაშორისო საზოგადოებრივი ფონდის XVIII კონფერენცია თემაზე „ევროინტეგრაცია და ხალხთა იდენტურობის პრობლემები“, ტრეზინე, სერბეთი, 2012; <http://goo.gl/Ewrhvr>

32. ხარაიშვილი 2004: ხარაიშვილი ე., მექვაბიშვილი ე., აჩელაშვილი კ., ჩავლეიშვილი მ., ლაცაბიძე ნ., ლაზარიაშვილი თ., და სხვ., რეგიონული ეკონომიკა, თბილისის უნივერსიტეტის გამომცემლობა, თბილისი, 2004

33. ხარაიშვილი 2008: ხარაიშვილი ე., სვანეთის რეგიონის ეკონომიკური განვითარების პერსპექტივები, სამეცნიერო-პრაქტიკული კონფერენცია „ქრისტიანობა და ეკონომიკა“, 2008

34. ხარაიშვილი 2010: ხარაიშვილი ე., რეგიონული განვითარების ინოვაციური ინდიკატორები, საერთაშორისო სამეცნიერო-პრაქტიკული კონფერენცია „რეგიონალიზაცია, თანამედროვე რეგიონული ეკონომიკური და სოციალური პროცესები“, 2010

35. ხაჩიძე 2007: ხაჩიძე გ., ფარეიშვილი ს., ხაჩიძე პ., თვითმმართველობის მეგზური., თბილისი, 2007

36. ხუბუა 2000: ხუბუა გ., ფედერალიზმი როგორც ნორმატიული პრინციპი და პოლიტიკური წესრიგი, თბილისი 2000 <http://goo.gl/EICuc7>

37. ჯიბუტი 2006: ჯიბუტი მ., რეალური თვითმმართველობის საკითხისათვის-საერთაშორისო კონფერენცია “ეფექტიანი დემოკრატიული მართვა ადგილობრივ და რეგიონულ დონეზე აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში”, თბილისი, 2006;

38. ჯიბუტი 2008: ჯიბუტი მ., საქართველოს რეგიონული

მონეობის საკითხისათვის, საქართველოს ეკონომიკურ მეცნიერებათა აკადემია, შრომები, 2008, ტ. 6;

39. ჯიბუტი... 2011: ჯიბუტი მ., მესხია ი., ბასიაშვილის დ., პაპავა ვ., თოქმაზიშვილი მ., თბილისის 2010 წლის ბიუჯეტი - მონიტორინგის ანგარიში, თბილისი, 2011

40. Armstrong... 1993: Armstrong H., Taylor J., Regional Economics and Policy, 1993

41. Armstrong... 2000: Armstrong H., Taylor J., Regional Economics and Policy, 2000

42. Bendavid-Val 1998: Bendavid-Val A., Regional and Local Economic Analysis for Practitioners. 1998

43. Bremmer... 1998: Bremmer J., Bailes A., Sub-regionalism in the Newly Independent States, International Affairs, 1998, Vol 74, №1 <http://goo.gl/7NwgrG>

44. Breslin 2005: Breslin S., Studying Regionalism(s): Comparativism and Eurocentricism, Joint Fudan University, LSE, and Sciences Po Conference on China and Asian Regionalism, Shanghai, 2005 <http://goo.gl/GtVAqr>

45. Brundtland 1986: Brundtland G., Opening address to the, Seventh meeting of the World commission on environment and development, Highlights from the public hearing, M., 1986

46. Conzelmann 2008: Conzelmann T., Towards a new concept of multi-level governance? University of Maastricht, 2008 <http://goo.gl/43lhsu>

47. De Lombaerde... 2010: De Lombaerde P., Soderbaum F., Van Langenhove L., Baert F., The problem of comparison in comparative regionalism, British International Studies Association, 2010 <http://goo.gl/nH9Pjl>

48. European Charter of Local Self-Government 1985, Council of Europe, Strasbourg, 1985

49. European Outline Convention on Transfrontier Co-Operation Between Territorial Communities or Authorities 1989, Council of Europe, 1989

50. European Parliament resolution of 21 October 2008 on governance and partnership at national and regional levels and a basis for projects in the sphere of regional policy (2008/2064(INI)) Brussels, 2008 <http://goo.gl/SbDf8C>

51. P. Nijkamp 1986: Handbook of Regional and Urban Economics, Vol I, Regional Economics, North – Holland, 1986.

52. Hurrell 1995: Hurrell A., Regionalism in Theoretical Perspective in Louise Fawcett and Andrew Hurrell (ed.), Regionalism in World Politics: Regional Organization and International Order, Oxford University Press, Oxford, 1995 <http://goo.gl/i7bEct>

53. Lessmann... 2010: Lessmann C., Markwardt G., One Size Fits All? Decentralization, Corruption, and the Monitoring of Bureaucrats, World Development, 2010, Vol. 38, №4 <http://goo.gl/r7gclf>

54. Loughlin 2008: Loughlin J., Federalism, Regionalism and Local Government: comparative perspectives on transforming the nation-state, School of European Studies, Cardiff University. Review. European Political Science, 2008, №7 <http://goo.gl/uxJtFs>

55. Neudorfer... 2012: Neudorfer B., Neudorfer N., Decentralization and Political Corruption: Disaggregating Regional Authority, Regional Authority Workshop, Amsterdam, Netherlands, 2012 <http://goo.gl/AAP7d>

56. Newhouse 1997: Newhouse J., Europe's Rising Regionalism. Foreign Affairs, 1997, vol. 76, №1 <http://goo.gl/r9dlMa>

57. Opinion of the Committee of the Regions 2009 on Multilevel Governance, White Paper, Brussels, 2009 <http://goo.gl/Yug8ln>

58. Plattoni 2009: Plattoni S., Multi-Level Governance in EU. Does it Work? Globalization and Politics: A Conference in Honor of Suzanne Berger, MIT, 2009 <http://goo.gl/PhePYH>

59. Rodden... 2010: Rodden J., Wubbles E., Fiscal

Decentralization and The Business Cycle: An Empirical Study of Seven Federations, Economics & Politics, 2010, Vol. 22 №1

60. Rodden 2006: Rodden J., Hamilton's Paradox: The Promise and Peril of Fiscal Federalism, Cambridge University Press, Cambridge, 2006 <http://goo.gl/w8KM1M>

61. Sabel 1996: Sabel C., Experimental Regionalism and the Dilemmas of Regional Economic Policy in Europe, Conference on Socio-Economic Systems, of Japan, US, UK, Germany and France, Institute of Fiscal and Monetary Policy, Tokyo, Japan, 1996 <http://goo.gl/3rkl0c>

62. Sublrats 2006: Sublrats J., Multi-level Governance and Multi-level Discontent: The Triumph and Tensions of the Spanish Model, in S.L. Greer, Territory, Democracy and Justice. Regionalism in Western Democracies, Palgrave-Macmillan, New York, 2006 <http://goo.gl/116ohq>

63. Treisman 2000: Treisman D., The causes of corruption: a cross-national study, Journal of Public Economics, 2000, №76 <http://goo.gl/FSuYID>

64. Бერიძე 1995: Бერიძე Т., Экономические Основы Суверенитета: Новые Аспекты Взаимодействия Экономики и Политики, Мецниереба, Тбилиси, 1995

65. Гладкий... 1998: Гладкий Ю., Чистобаев Ф., Основы региональной политики, Санкт-Петербург, 1998

66. Гранберг 2001: Гранберг А., Основы региональной экономики. МГУ, Москва., 2001

67. Игнатов... 2000: Игнатов В., Бутов В., Регионоведение, экономика и управление, Москва, 2000

68. Алиева 2002: Региональные проблемы переходной Экономики вопросы теорий и практики, Москва, 2002

69. www.civil.ge/geo - საქართველოს გაეროს ასოციაცია, ინტერნეტ-ჟურნალი;

70. <http://www.geocities.com/kanonebi> - საქართველოს კანონთა კრებული

71. <http://www.geplac.org> - ეკონომიკური პოლიტიკისა და სამართლებრივი საკითხების ქართულ-ევროპული საკონსულტაციო ცენტრი

72. <http://www.eu-integration.gov.ge/geo/georgiaandeugallery.php> - საქართველო ევროკავშირისკენ, საქართველოს ევროკავშირში ინტეგრაციის სამთავრობო კომისია

73. <http://www.demoscope.ru/weekly/2005/0205/biblio03.php> - О.С.Пчелинцев – РЕГИОНАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА В СИСТЕМЕ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ М., Наука, 2004

74. <http://goo.gl/e7scJf> ახალგაზრდა იურისტი - TSU Times 2008: ვებ-გაზეთი „ახალგაზრდა იურისტი - TSU Times», თბილისი, 2008

75. Globalisation, Regionalism and Economic Activity (Philip Arestis, Michelle Baddeley, John McCombie (Eds.)

76. Cities in Contemporary Europe (Arnaldo Bagnasco)

დანართი 1

საქართველოს ორგანული კანონის
„ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“
პროექტიდან (24.09.2013 წ. მდგომარეობით).
ამონარიდები

კარი V

მუნიციპალიტეტთა რეგიონული გაერთიანება

თავი XII. მუნიციპალიტეტთა რეგიონული გაერთიანების
სტატუსი და უფლებამოსილება

მუხლი 108. მუნიციპალიტეტთა რეგიონული გაერთიანებ-
ის სტატუსი

1. მუნიციპალიტეტთა რეგიონული გაერთიანება (შემდგომ-
ში - გაერთიანება) იქმნება სახელმწიფო ორგანოების განმგებ-
ლობას მიკუთვნებული და კოდექსის ამ კარით განსაზღვრუ-
ლი იმ საკითხების გადაწყვეტის მიზნით, რომელთა განხორ-
ციელებაც მიზანშეწონილია ორი ან მეტი მუნიციპალიტეტის
ერთიან ტერიტორიაზე.

2. გაერთიანება არ არის თვითმმართველი ერთეული და
წარმოადგენს რეგიონული მნიშვნელობის საკითხების გა-
დაწყვეტაში ადგილობრივი თვითმმართველობის მონაწილე-
ობის მექანიზმს. გაერთიანება არის ამ კოდექსის შესაბამისად
შექმნილი დამოუკიდებელი საჯარო სამართლის იურიდიული
პირი, რომელსაც გააჩნია წარმომადგენლობითი და აღმას-
რულებელი ორგანოები, აქვს ქონება, შემოსულობები, ბიუჯ-
ეტი და უფლებამოსილებები. (ხაზგასმა ჩვენია-დ.ჭ.)

მუხლი 109. გაერთიანების ორგანოები

1. გაერთიანების წარმომადგენლობითი ორგანოა გაერთი-
ანების საბჭო (შემდგომში - საბჭო), ხოლო გაერთიანების აღ-
მასრულებელი ორგანოა გაერთიანების ადმინისტრაცია (შემ-
დგომში - ადმინისტრაცია).

2. გაერთიანების ორგანოების ადგილსამყოფელი განისაზღვრება საქართველოს მთავრობის დადგენილებით. გაერთიანების ორგანოების იურიდიულ მისამართი განისაზღვრება გაერთიანების ორგანოების მიერ.

მუხლი 110. გაერთიანების ტერიტორია

1. გაერთიანების ტერიტორიას ქმნის მასში გაერთიანებული მუნიციპალიტეტების ტერიტორიების ერთობლიობა.

2. გაერთიანების რაოდენობა და გაერთიანებაში შემავალი მუნიციპალიტეტების ნუსხა განისაზღვრება საქართველოს მთავრობის დადგენილებით.

3. თბილისი და საქართველოს ავტონომიური რესპუბლიკების მუნიციპალიტეტები არ შეიძლება იყვნენ ამ კარით გათვალისწინებული მუნიციპალიტეტთა გაერთიანების შემადგენლობაში.

მუხლი 111. გაერთიანების უფლებამოსილებათა სახეები

1. გაერთიანების უფლებამოსილებათა სახეებია:

ა) ძირითადი უფლებამოსილებები;

ბ) დამატებითი უფლებამოსილებები.

2. გაერთიანების ძირითადი უფლებამოსილებებია იმ უფლებამოსილებების ერთობლიობა, რომელთა გადანაწევრება სცდება ერთი მუნიციპალიტეტის საზღვრებს და მისი გადანაწევრების უფლებამოსილება სახელმწიფოს ამ კოდექსით გადაცემული აქვს გაერთიანებისათვის.

3. გაერთიანების დამატებითი უფლებამოსილება არის მისთვის სახელმწიფო მმართველობის ორგანოების მიერ შესაბამისი კანონით ან საქართველოს კანონმდებლობის საფუძველზე დადებული ხელშეკრულებების საფუძველზე, სათანადო მატერიალური და ფინანსური რესურსების უზრუნველყოფით გადაცემული უფლებამოსილება.

4. საკანონმდებლო აქტით დამატებითი უფლებამოსილების გადაცემისას, ამავე აქტით უნდა განისაზღვროს ის სამინისტრო, რომელიც განახორციელებს დამატებითი უფლებამოსილების განხორციელებაზე სახელმწიფო ზედამხედველობას.

მუხლი 112. გაერთიანების ძირითადი უფლებამოსილებები

1. გაერთიანება საკუთარ უფლებამოსილებებს ახორციელებს საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით.

2. გაერთიანების ძირითად უფლებამოსილებას განეკუთვნება:

ა) გაერთიანების ბიუჯეტის პროექტის მომზადება, განხილვა და დამტკიცება, დამტკიცებულ ბიუჯეტში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანა, ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის მოსმენა და შეფასება;

ბ) გაერთიანების მოსაკრებლების ამოღება.;

გ) გაერთიანების საკუთრებაში არსებული ქონების ფლობის, განკარგვის და სარგებლობის წესების დადგენა;

დ) შიდასახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის საავტომობილო გზების მართვა და საგზაო მოძრაობის ორგანიზება;

ე) გაერთიანების საკუთრებაში არსებული ბიბლიოთეკების, მუზეუმების, საგამოფენო დარბაზების მოვლა-შენახვა, ასევე მათი რეაბილიტაცია, მშენებლობა, რეკონსტრუქცია და მათი ფუნქციონირებისათვის აუცილებელი სხვა ღონისძიებების განხორციელება;

ვ) გაერთიანებაში შემავალი მუნიციპალიტეტების მყარი ნარჩენების გადამუშავება და უტილიზაცია;

ზ) გაერთიანებაში შემავალი მუნიციპალიტეტების ტერიტორიაზე ჩამდინარე წყლების გასუფთავება და უტილიზაცია;

თ) გაერთიანების ტერიტორიის სივრცით-ტერიტორიული დაგეგმვა;

ი) გაერთიანებაში შემავალი მუნიციპალიტეტებისათვის საერთო მნიშვნელობის სამელიორაციო-საირიგაციო სისტემის მშენებლობა, მოვლა, რეაბილიტაცია და განვითარება;

კ) გაერთიანებაში შემავალი მუნიციპალიტეტების განვითარების მიზნით დასაქმების ხელშეწყობა; გაერთიანების ტერიტორიაზე ინვესტიციების ხელშეწყობა და ინოვაციური განვითარების მხარდაჭერა;

ლ) სოფლის მეურნეობის და ტურიზმის ხელშეწყობა; ...

მუნიციპალიტეტის/მუნიციპალიტეტთა რეგიონული
გაერთიანების ეკონომიკური საფუძვლები

თავი XV. მუნიციპალიტეტის/მუნიციპალიტეტთა
რეგიონული გაერთიანების ბიუჯეტი

მუხლი 129. მუნიციპალიტეტის/ გაერთიანების ბიუჯეტი

მუნიციპალიტეტის/გაერთიანების ბიუჯეტი არის შესაბამისი წარმომადგენლობითი ორგანოს მიერ დამტკიცებული, მუნიციპალიტეტის/ გაერთიანების ფუნქციებისა და ვალდებულებების შესრულების მიზნით მისაღები შემოსულობების, გასაწევი გადასახდელებისა და ნაშთის ცვლილების ერთობლიობა.

მუხლი 130. მუნიციპალიტეტის/გაერთიანების ბიუჯეტის დამოუკიდებლობა

1. მუნიციპალიტეტის/ გაერთიანების ბიუჯეტი დამოუკიდებელია, როგორც სხვა მუნიციპალიტეტის, ისე გაერთიანების, ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური და საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტისაგან.

2. მუნიციპალიტეტის/გაერთიანების ბიუჯეტის დამოუკიდებლობას განაპირობებს საკუთარი შემოსულობები და საკუთარ/ძირითად უფლებამოსილებათა განხორციელებისათვის გადასახდელების დამოუკიდებლად განსაზღვრის უფლებამოსილება.

მუხლი 131. მუნიციპალიტეტის/გაერთიანების საბიუჯეტო პროცესი

1. მუნიციპალიტეტის/ გაერთიანების ბიუჯეტის პროექტის შედგენისა და განხილვის, ბიუჯეტის შესრულებისა და ანგარიშგების წესი განისაზღვრება ამ კოდექსით, საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსითა და სხვა ნორმატიული აქტებით.

2. საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის მიღებიდან 3 თვის ვადაში მუნიციპალიტეტის/გაერთიანების

ბიუჯეტის დაუმტკიცებლობისას, მუნიციპალიტეტის გაერთიანების ბიუჯეტს სახელმწიფო პირდაპირი მმართველობის განმახორციელებელი თანამდებობის პირის წარდგინებით ამტკიცებს საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო. ბიუჯეტის პროექტი წარდგენილ უნდა იქნეს პირდაპირი მმართველობის გამოცხადებიდან არაუგვიანეს 15 დღისა....

თავი XVI

მუნიციპალიტეტის/ გაერთიანების ქონება

მუხლი 145. რეგულირების სფერო

1. ეს თავი განსაზღვრავს მუნიციპალიტეტის/ გაერთიანების ქონების კატეგორიებს, შექმნის წესსა და ქონებრივ უფლებებს (გარდა ბუნებრივი რესურსებისა, რომლებით სარგებლობა და რომელთა ფლობა და განკარგვა რეგულირდება საქართველოს სპეციალური კანონმდებლობით), ასევე მუნიციპალიტეტის/ გაერთიანების ქონების პრივატიზებისა და სარგებლობის უფლებით გადაცემის სამართლებრივ, ეკონომიკურ, ორგანიზაციულ საფუძვლებსა და ძირითად პირობებს.

მუხლი 146. მუნიციპალიტეტის/ გაერთიანების ქონება

1. მუნიციპალიტეტის/ გაერთიანების ქონება არის საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად, მუნიციპალიტეტის/ გაერთიანების საკუთრებაში არსებული ყველა ნივთი და არამატერიალური ქონებრივი სიკეთე.

2. მუნიციპალიტეტის/ გაერთიანების ქონებას განეკუთვნება:

ა) ამ კოდექსით მუნიციპალიტეტისთვის/გაერთიანებისთვის მიკუთვნებული ქონება;

ბ) სახელმწიფოს მიერ მუნიციპალიტეტის/ გაერთიანების საკუთრებაში გადაცემული ქონება;

გ) საქართველოს ავტონომიური რესპუბლიკების მიერ შესაბამისი მუნიციპალიტეტებისთვის საკუთრებაში გადაცემული ქონება;

დ) მუნიციპალიტეტის/გაერთიანების მიერ საქართველოს კანონმდებლობით შექმნილი ან შეძენილი ქონება.

3. მუნიციპალიტეტის/ გაერთიანების ქონება იყოფა ორ კატეგორიად – ძირითად (განუსხვისებელ) და დამატებით ქონებად.

4. ძირითადი (განუსხვისებელი) ქონება წარმოადგენს მუნიციპალიტეტის/ გაერთიანების უფლებამოსილებების განხორციელების საფუძველს. ძირითადი ქონება შეიძლება გამოყენებულ იქნეს მხოლოდ მუნიციპალიტეტის/გაერთიანების საჯარო ფუნქციებისა და უფლებამოსილებების განხორციელების მიზნით.

5. დამატებითი ქონება არის ქონება, რომელიც არ არის ძირითადი (განუსხვისებელი) ქონების ნაწილი და რომელიც მუნიციპალიტეტმა/გაერთიანებამ შეიძლება გამოიყენოს საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით.

6. სახელმწიფოსგან მუნიციპალიტეტებისთვის/გაერთიანებებისთვის გადასაცემი ძირითადი (განუსხვისებელი) ქონების სახეობათა ნუსხას საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს წარდგინებით ამტკიცებს საქართველოს მთავრობა.

7. ძირითადი (განუსხვისებელი) ქონების გასხვისება დაუშვებელია, გარდა ამ კოდექსის 162-ე (ძირითადი ქონების გასხვისების წესი) მუხლით დადგენილი შემთხვევისა. დამატებითი ქონების გასხვისება დაიშვება ამ კოდექსით და საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით.

მუხლი 147. მუნიციპალიტეტისათვის ამ კოდექსით მიკუთვნებული ქონება

ამ კოდექსით, მუნიციპალიტეტის საკუთრებას მიკუთვნებულია მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე არსებული შემდეგი ქონება:

ა) ადგილობრივი მნიშვნელობის გზები და მათი შემადგენელი ნაწილები, ქუჩები, მიწისქვეშა და მიწისზედა გადასასვლელები, ტროტუარები, შუქნიშნები, გარე განათების კონ-

სტრუქციები, მოედნები, სკვერები, ბულვარები, შადრევნები, პარკები, მწვანე ნარგავები და ნაპირსამაგრი ნაგებობები;

ბ) არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა, გარდა: კერძო საკუთრებაში არსებული, სახელმწიფო ქონებაზე დამაგრებული, სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით არსებულ ქონებაზე დამაგრებული მიწებისა, აგრეთვე იმ მიწებისა, რომლებიც ექვემდებარება დასახელებული კატეგორიის ქონებაზე (სახელმწიფო ქონება და სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით არსებული საზოგადოების ქონება) საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით დამაგრებას;

გ) მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებულ ობიექტებზე, მათ შორის ამ მუხლის „ა“, „დ“ და „ე“ ქვეპუნქტებით განსაზღვრულ ობიექტებზე მიმაგრებული მიწა;

დ) საძოვარი, გარდა კერძო საკუთრებაში არსებული საძოვრებისა;

ე) ადგილობრივი მნიშვნელობის წიაღის, ტყის და წყლის რესურსები;

ვ) სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა, გარდა:

ვ.ა) პირუტყვის გადასარეკი ტრასებისა;

ვ.ბ) 500-მეტრიან სასაზღვრო ზოლში არსებული სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწისა;

ვ.გ) დაცული ტერიტორიების მიწისა;

ვ.დ) სახელმწიფო მნიშვნელობის ისტორიის, კულტურის, ბუნებისა და საკულტო-რელიგიური ძეგლებისათვის განკუთვნილი მიწისა;

ვ.ე) სახელმწიფო ტყის ფონდის მიწისა;

ვ.ვ) საბიუჯეტო დაფინანსებაზე მყოფი დაწესებულებებისა და საჯარო სამართლის იურიდიული პირებისათვის უზუფრუქტის ფორმით სარგებლობის უფლებით გადაცემული მიწისა;

ვ.ზ) წყლის ფონდის მიწისა;

ვ.თ) კერძო საკუთრებაში არსებული მიწისა;

მუხლი 148. გაერთიანებისთვის ამ კოდექსით მიკუთვნებული ქონება

ლობების შეუფერხებელი ასახვის მიზნით ახორციელებს შესაბამის ღონისძიებებს.

5. 2014 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების შედეგად არჩეული თვითმმართველი ერთეულების საკრებულოების პირველი სხდომა იმართება არა უგვიანეს 2014 წლის 1 ივლისისა.

6. 2010 წლის 30 მაისის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების შედეგად ფორმირებული მუნიციპალიტეტების გამგებლები 2014 წლის 15 ივნისამდე შესაბამისი ადგილობრივი კადრების მეშვეობით ამზადებენ აღნიშნული მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე ფორმირებული მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტების პროექტებს. პირველ სხდომაზე საკრებულოები ამტკიცებენ საკრებულოს დებულებას და ბიუჯეტს. არსებული მუნიციპალიტეტის საკრებულოს უფლებამოსილება უწყდება ახლადარჩეული საკრებულოს ან მის ტერიტორიაზე ახლადშექმნილი შესაბამისი მუნიციპალიტეტების ერთ-ერთი საკრებულოს პირველი შეკრებისთანავე.

7. 2014 წლის 1 სექტემბრიდან 2014 წლის 31 დეკემბრამდე პერიოდისთვის გაერთიანებების ადმინისტრაციული ხარვეზების უზრუნველსაყოფად გაერთიანებებისთვის სპეციალური ტრანსფერის გამოყოფის დროებით წესს ამზადებს სამთავრობო კომისია და დასამტკიცებლად წარუდგენს საქართველოს მთავრობას, არაუგვიანეს 2014 წლის პირველი აგვისტოსი.

მუხლი 207. მუნიციპალიტეტის/გაერთიანების ბიუჯეტების გადასახდელების შესრულების, აღრიცხვისა და ანგარიშგების სისტემა

საქართველოს მთავრობა 2015 წლის პირველი იანვრიდან უზრუნველყოფს საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს საქვეუწყებო დანესებულება - სახაზინო სამსახურის ერთიან სისტემაში მუნიციპალიტეტის/გაერთიანების ბიუჯეტების გადასახდელების შესრულების, აღრიცხვისა და ანგარიშგების სისტემის ინტეგრირებას;

მუხლი 208. ბიუჯეტებს შორის შემოსულობების გამიჯვნა

1. საქართველოს მთავრობა 2015 წლის პირველ სექტემბრამდე საქართველოს პარლამენტს განსახილველად წარუდგენს კანონპროექტს „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსში ცვლილების შეტანის შესახებ“, რომელიც განსაზღვრავს შემოსულობების გამიჯვნას საქართველოს სახელმწიფო, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკურ, გაერთიანებების და მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტებს შორის პროცენტული მაჩვენებლების მიხედვით.

2. ამ მუხლის პირველი ნაწილით გათვალისწინებულ კანონპროექტში განისაზღვრება ფიზიკური პირების რეგისტრაციის ადგილის მიხედვით სხვადასხვა დონის ბიუჯეტებს შორის საშემოსავლო გადასახადის განაწილების მექანიზმი.

3. ამ მუხლით გათვალისწინებული კანონპროექტის მომზადებას უზრუნველყოფენ საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო და საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო.

4. ამ მუხლის პირველი ნაწილით გათვალისწინებული საკანონმდებლო ცვლილებების ამოქმედებამდე გაერთიანების ბიუჯეტის დაფინანსება უზრუნველყოფილი იქნება სპეციალური ტრანსფერით.

მუხლი 209. არაფინანსური აქტივების ზრდის საერთო მოცულობის განსაზღვრა

1. საბიუჯეტო წლისათვის დაგეგმილი არაფინანსური აქტივების ზრდის საერთო მოცულობის პროცენტული მაჩვენებელი, ამავე საბიუჯეტო წლისთვის დაგეგმილი მუნიციპალიტეტის საბიუჯეტო გადასახდელების საერთო მოცულობაში, არ უნდა იყოს დასაგეგმი წლის წინა სამი წლის ანალოგიურ საშუალო მაჩვენებელზე ნაკლები;

2. ამ კოდექსით გათვალისწინებულ შემთხვევაში მუნიციპალიტეტის გაყოფის შედეგად შექმნილ მუნიციპალიტეტებზე ამ მუხლის პირველი პუნქტის მოთხოვნების გავრცელებისას, დასაგეგმი წლის წინა სამი წლის საბიუჯეტო გადასახდელების საშუალო მაჩვენებელი გამოიანგარიშება გაყოფამდე არ-

სებული მუნიციპალიტეტის მონაცემებით.

3. ამ მუხლის პირველი ნაწილით გათვალისწინებული წესი მოქმედებს 2019 წლის 1 იანვრამდე.

მუხლი 210. გაერთიანებისთვის უფლებამოსილებათა გადაცემის სამართლებრივი უზრუნველყოფა

1. გაერთიანების მიერ ამ კოდექსის 112-ე მუხლის მე-2 ნაწილის „დ“, „ე“ და „ზ“ ქვეპუნქტებით გათვალისწინებულ უფლებამოსილებათა განხორციელების უზრუნველყოფის მიზნით საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო შეიმუშავებს და საქართველოს მთავრობას წარუდგენს შესაბამისი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების, მათ შორის გადასაცემი ობიექტების ნუსხის პროექტებს, 2014 წლის პირველ სექტემბრამდე.

2. გაერთიანების მიერ ამ კოდექსის 112-ე მუხლის მე-2 ნაწილის „ვ“ ქვეპუნქტით გათვალისწინებულ უფლებამოსილებათა განხორციელების უზრუნველყოფის მიზნით საქართველოს კულტურისა და ძეგლთა დაცვის სამინისტრო შეიმუშავებს და საქართველოს მთავრობას წარუდგენს შესაბამისი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების, მათ შორის გადასაცემი ობიექტების ნუსხის პროექტებს, 2014 წლის პირველ სექტემბრამდე.

3. გაერთიანების მიერ ამ კოდექსის 112-ე მუხლის მე-2 ნაწილის „კ“ ქვეპუნქტით გათვალისწინებულ უფლებამოსილებათა განხორციელების უზრუნველყოფის მიზნით საქართველოს სოფლის მეურნეობის სამინისტრო შეიმუშავებს და საქართველოს მთავრობას წარუდგენს შესაბამისი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების, მათ შორის გადასაცემი ობიექტების ნუსხის პროექტებს, 2014 წლის პირველ სექტემბრამდე.

4. გაერთიანების მიერ ამ კოდექსის 112-ე მუხლის მე-2 ნაწილის „ლ“ ქვეპუნქტით გათვალისწინებულ უფლებამოსილებათა განხორციელების უზრუნველყოფის მიზნით საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო

ნისტრო შეიმუშავებს და საქართველოს მთავრობას წარუდგენს შესაბამისი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების, მათ შორის გადასაცემი ობიექტების ნუსხის პროექტებს, 2014 წლის პირველ სექტემბრამდე.

5. გაერთიანებებისთვის უფლებამოსილებათა და ობიექტთა გადაცემის პერიოდულობის შესაბამისად საქართველოს ფინანსთა სამინისტრომ სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ საქართველოს კანონპროექტის მომზადებისას უნდა გაითვალისწინოს გაერთიანებებისთვის შესაბამისი ფინანსურ რესურსები.

მუხლი 211. მუნიციპალიტეტის საჯარო მოსამსახურეთა საშტატო რაოდენობის განსაზღვრის დროებითი წესი

1. მუნიციპალიტეტის საჯარო მოსამსახურეთა საშტატო ნუსხებით (საკრებულოს აპარატის და მერიის) გათვალისწინებულ ადგილობრივი თვითმმართველობის საჯარო მოსამსახურეთა მაქსიმალური რაოდენობა განისაზღვრება 30 საშტატო ერთეულით. აღნიშნულ ოდენობას შესაძლებელია დაემატოს 2014 წლისთვის მუნიციპალიტეტში რეგისტრირებულ ყოველ 500 ამომრჩეველზე ერთი საშტატო ერთეული.

2. მუნიციპალიტეტის შტატგარეშე მოსამსახურეთა რაოდენობა არ უნდა იყოს მერიის და საკრებულოს აპარატის საჯარო მოსამსახურეთა შტატით გათვალისწინებული რაოდენობის 10%-ზე მეტი. იმ თვითმმართველ ერთეულებში, სადაც მოსამსახურეთა საშტატო რიცხოვნობის 10%-ი შეადგენს ხუთ ერთეულზე ნაკლებს, შესაძლებელია შტატგარეშე მოსამსახურეთა რაოდენობის გაზრდა არაუმეტეს ხუთ ერთეულამდე.

3. საკრებულოსა და მერიის საჯარო მოსამსახურეთა შრომის ანაზღაურების ხარჯები არ უნდა აღემატებოდეს თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტით გათვალისწინებული ხარჯების 25%-ს.

4. ამ მუხლის 1-3 ნაწილების მოქმედება არ ვრცელდება თვითმმართველ ქალაქ თბილისზე, ახალგორის, ქუთაის, ერედვის, თილვისა და აჭარის მუნიციპალიტეტებზე.

სებულის მუნიციპალიტეტის მონაცემებით.

3. ამ მუხლის პირველი ნაწილით გათვალისწინებული წესი მოქმედებს 2019 წლის 1 იანვრამდე.

მუხლი 210. გაერთიანებისთვის უფლებამოსილებათა გადაცემის სამართლებრივი უზრუნველყოფა

1. გაერთიანების მიერ ამ კოდექსის 112-ე მუხლის მე-2 ნაწილის „დ“, „ე“ და „ზ“ ქვეპუნქტებით გათვალისწინებულ უფლებამოსილებათა განხორციელების უზრუნველყოფის მიზნით საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო შეიმუშავებს და საქართველოს მთავრობას წარუდგენს შესაბამისი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების, მათ შორის გადასაცემი ობიექტების ნუსხის პროექტებს, 2014 წლის პირველ სექტემბრამდე.

2. გაერთიანების მიერ ამ კოდექსის 112-ე მუხლის მე-2 ნაწილის „ვ“ ქვეპუნქტით გათვალისწინებულ უფლებამოსილებათა განხორციელების უზრუნველყოფის მიზნით საქართველოს კულტურისა და ძეგლთა დაცვის სამინისტრო შეიმუშავებს და საქართველოს მთავრობას წარუდგენს შესაბამისი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების, მათ შორის გადასაცემი ობიექტების ნუსხის პროექტებს, 2014 წლის პირველ სექტემბრამდე.

3. გაერთიანების მიერ ამ კოდექსის 112-ე მუხლის მე-2 ნაწილის „კ“ ქვეპუნქტით გათვალისწინებულ უფლებამოსილებათა განხორციელების უზრუნველყოფის მიზნით საქართველოს სოფლის მეურნეობის სამინისტრო შეიმუშავებს და საქართველოს მთავრობას წარუდგენს შესაბამისი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების, მათ შორის გადასაცემი ობიექტების ნუსხის პროექტებს, 2014 წლის პირველ სექტემბრამდე.

4. გაერთიანების მიერ ამ კოდექსის 112-ე მუხლის მე-2 ნაწილის „ლ“ ქვეპუნქტით გათვალისწინებულ უფლებამოსილებათა განხორციელების უზრუნველყოფის მიზნით საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო

ნისტრო შეიმუშავებს და საქართველოს მთავრობას წარუდგენს შესაბამისი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების, მათ შორის გადასაცემი ობიექტების ნუსხის პროექტებს, 2014 წლის პირველ სექტემბრამდე.

5. გაერთიანებებისთვის უფლებამოსილებათა და ობიექტთა გადაცემის პერიოდულობის შესაბამისად საქართველოს ფინანსთა სამინისტრომ სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ საქართველოს კანონპროექტის მომზადებისას უნდა გაითვალისწინოს გაერთიანებებისთვის შესაბამისი ფინანსურ რესურსები.

მუხლი 211. მუნიციპალიტეტის საჯარო მოსამსახურეთა საშტატო რაოდენობის განსაზღვრის დროებითი წესი

1. მუნიციპალიტეტის საჯარო მოსამსახურეთა საშტატო ნუსხებით (საკრებულოს აპარატის და მერიის) გათვალისწინებულ ადგილობრივი თვითმმართველობის საჯარო მოსამსახურეთა მაქსიმალური რაოდენობა განისაზღვრება 30 საშტატო ერთეულით. აღნიშნულ ოდენობას შესაძლებელია დაემატოს 2014 წლისთვის მუნიციპალიტეტში რეგისტრირებულ ყოველ 500 ამომრჩეველზე ერთი საშტატო ერთეული.

2. მუნიციპალიტეტის შტატგარეშე მოსამსახურეთა რაოდენობა არ უნდა იყოს მერიის და საკრებულოს აპარატის საჯარო მოსამსახურეთა შტატით გათვალისწინებული რაოდენობის 10%-ზე მეტი. იმ თვითმმართველ ერთეულებში, სადაც მოსამსახურეთა საშტატო რიცხოვნობის 10%-ი შეადგენს ხუთ ერთეულზე ნაკლებს, შესაძლებელია შტატგარეშე მოსამსახურეთა რაოდენობის გაზრდა არაუმეტეს ხუთ ერთეულამდე.

3. საკრებულოსა და მერიის საჯარო მოსამსახურეთა შრომის ანაზღაურების ხარჯები არ უნდა აღემატებოდეს თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტით გათვალისწინებული ხარჯების 25%-ს.

4. ამ მუხლის 1-3 ნაწილების მოქმედება არ ვრცელდება თვითმმართველ ქალაქ თბილისზე, ახალგორის, ქუთაისის, ერედვის, თილვისა და აჟარის მუნიციპალიტეტებზე.

5. ეს მუხლი მოქმედებს 2019 წლის 1 იანვრამდე.

მუხლი 212. ადგილობრივ საჯარო მოსამსახურეთა სწავლება

1. ამ კოდექსის 141-ე მუხლის მე-3 ნაწილი ამოქმედდეს 2015 წლის პირველი იანვრიდან.

2. საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო ვალდებულია შეიმუშავოს გაერთიანების და ადგილობრივი თვითმმართველობის საჯარო მოსამსახურეთა სერტიფიცირებისა და უწყვეტი სწავლების სისტემის განვითარების შესახებ წინადადებები და განსახილველად წარუდგინოს საქართველოს მთავრობას არაუგვიანეს 2014 წლის პირველი მარტისა.

მუხლი 213. ახლად შექმნილი მუნიციპალიტეტების მატერიალურ-ტექნიკური უზრუნველყოფა

1. ამ კოდექსის 202-ე მუხლის საფუძველზე ახლად შექმნილი მუნიციპალიტეტების ორგანოების განთავსებას (საჭიროების შემთხვევაში, შესაბამისი შენობების გადაცემას, ახლის მშენებლობას, მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული შენობების სარემონტო-სარეაბილიტაციო სამუშაოებს) და მატერიალურ ტექნიკური ბაზით აღჭურვას უზრუნველყოფს საქართველოს მთავრობა.

2. ამ მუხლის პირველი ნაწილით გათვალისწინებული ღონისძიებების განსახორციელებლად საქართველოს მთავრობის გადანაცვლებით შესაბამის ღონისძიებებს კომპეტენციის ფარგლებში ახორციელებენ საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის, საქართველოს ფინანსთა და საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროები.

მუხლი 214 . მუნიციპალიტეტების სამოქმედო ტერიტორიაზე ინფრასტრუქტურის განვითარების უზრუნველყოფა

1. მუნიციპალიტეტების მიერ საკუთარი უფლებამოსილებების განხორციელების უზრუნველყოფის მიზნით მუნიციპალიტეტის ინიციატივით და საქართველო მთავრობის და-

ვალეზით შესაბამისი სახელმწიფო უწყება უფლებამოსილია განახორციელოს მუნიციპალიტეტის საკუთარი უფლებამოსილების განხორციელებისათვის აუცილებელი ინფრასტრუქტურული პროექტები.

2. ეს მუხლი მოქმედებს 2018 წლის პირველ იანვრამდე.

მუხლი 215. მუნიციპალიტეტების ადმინისტრაციული საზღვრებისა და დეტალური რუკების მომზადება

საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს საჯარო სამართლის იურიდიულმა პირმა - საჯარო რეესტრის ეროვნულმა სააგენტომ, უზრუნველყოს თვითმმართველი ერთეულის ადმინისტრაციული საზღვრების და შესაბამისი დეტალური რუკების მომზადება არა უგვიანეს 2015 წლის 1 იანვრამდე.

მუხლი 216. დასახლების (დასახლებების) საზოგადოებრივი ინიციატივების შექმნასთან დაკავშირებით განსახორციელებელი ღონისძიებები

1. საქართველოს იუსტიციის სამინისტრო, ამ კანონის ამოქმედებიდან 2 თვის ვადაში, ამტკიცებს საზოგადოებრივი ინიციატივის რეგისტრაციის წესს.

2. მუნიციპალიტეტების საკრებულოები უზრუნველყოფენ მათი ნორმატიული აქტების ამ კოდექსთან შესაბამისობაში მოყვანას საზოგადოებრივი ინიციატივის (ინიციატივების) შექმნიდან 2 თვის ვადაში.

3. 2017 წლის პირველ იანვრამდე საზოგადოებრივი ინიციატივის საფინანსო-ეკონომიკური საქმიანობის აღრიცხვას და ბალანსის შედგენას სავალდებულო წესით ახორციელებს მუნიციპალიტეტი.

მუხლი 217. სამართლებრივი აქტების მოქმედების გარდამავალი პერიოდი

2014 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების შედეგად შექმნილი მუნიციპალიტეტების შესაბამისი ორგანოების მიერ მუნიციპალიტეტის საკუთარი კომპეტენციების სფეროში შემავალი საკითხების მარეგულირებელი შესაბამისი ნორმატიული აქტების მიღებამდე თვითმმართვე-

ლი ერთეულების ტერიტორიაზე მოქმედებს იმ ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტები, რომლის გაყოფის შედეგადაც ჩამოყალიბდა ეს მუნიციპალიტეტი.

მუხლი 218. მუნიციპალიტეტებისთვის სასოფლო-სამეურნეო მიწის გადაცემის ვადები

საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო და საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო და საქართველოს იუსტიციის სამინისტრო 2015 წლის 1 იანვრამდე შეიმუშავენ მუნიციპალიტეტებისთვის სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული სასოფლო სამეურნეო და არასასოფლო სამეურნეო დანიშნულების მიწის რეესურსების გადაცემის ვადების ამსახველ შესაბამის გრაფიკს და დასამტკიცებლად წარუდგენს საქართველოს მთავრობას.

მუხლი 219. 2014 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების არჩევნები

2014 წელს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების არჩევნებისას ამ კოდექსის შესაბამისად აირჩევიან მუნიციპალიტეტების საკრებულოები და მერები, ხოლო თბილისში ასევე უბნების საკრებულოები.

მუხლი 220. 2014 წელს არჩეული მუნიციპალიტეტების საკრებულოსა და მერის უფლებამოსილების ვადა

2014 წელს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების არჩევნების შედეგად არჩეული მუნიციპალიტეტების საკრებულოსა და მერის უფლებამოსილების ვადა განისაზღვრება 3 წლით.

პროექტი
[03.27.2013 წ. მდგომარეობით]
საქართველოს კანონი
სოფლის საზოგადოებრივი
თვითმმართველობის შესახებ

მუხლი 1. კანონის მიზანი

ეს კანონი განსაზღვრავს სოფლის საზოგადოებრივი თვითმმართველობის არსს, (დ.ჭ.) საზოგადოებრივი თვითმმართველი ერთეულის სტატუსს, უფლებამოსილებას, ორგანოებს, ფინანსურ და ქონებრივ საფუძვლებს, მის ურთიერთობას ხელისუფლების ორგანოებთან.

[დიდი ყურადღება ეთმობა ავტორების მიერ სოფლის მოსახლეობის მონაწილეობის საკითხს განვითარებაში, ადგილობრივ გადანაცვლებებში, თუმცა გაუგებარია, რა მოტივაციით შეიძლება იგივე უფლებაზე/შესაძლებლობებზე უარი ეთქვას ქალაქებში მცხოვრებ მოქალაქეებს? რა ლოგიკით აიხსნება მოქალაქეების ასეთი სეგრეგაცია?! ტერმინი „თვითმმართველობა“ საქართველოში მმართველობის კუთხით გამოიყენება ადგილობრივი თვითმმართველობის აღსანიშნავად, რომელიც არის ადგილობრივი ხელისუფლების აღმნიშვნელი. შესაბამისად, ევროპულ დონეზე ამ ტერმინს აქვს სწორედ ასეთი გამოყენება და აღნიშნავს მოქალაქეთა უფლებას და შესაძლებლობას... ა.შ. ამ კონტექსტში ამ ტერმინის გამოყენება ერთი-ორად ბუნდოვანს ხდის ამ კანონპროექტის შემოთავაზებული ინსტიტუციის არსს და ბუნებას, მით უმეტეს, რომ განმარტებითი ეს ტექსტიც ცალსახად ადასტურებს, რომ ეს წარმონაქმნი ხელისუფლების ნაწილი ან ხელისუფლება არაა მისი კლასიკური გაგებით! მიზანშეწონილია ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტის დაცვის და მისი სამართლებრივი (კონსტიტუციური) ბუნების ამ სავარაუდო წარმო-

ნაქმნისგან გამიჯვნის მიზნით, ავტორების მიერ სხვა ტერმინის გამოყენება. დ.ჭ.)

მუხლი 2. სოფლის საზოგადოებრივი თვითმმართველობის არსი და საზოგადოებრივი თვითმმართველი ერთეულის სტატუსი

1. სოფლის საზოგადოებრივი თვითმმართველობა არის სოფლის მოსახლეობის უფლება და შესაძლებლობა საერთო კრების მეშვეობით, საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად მართოს საერთო ქონება, იზრუნოს სოფლის პრობლემების მოგვარებაზე და ქმედითი მონაწილეობა მიიღოს ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში.

„ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ორგანული კანონი, ისევე, როგორც ევროპული ქარტია (რომელიც (რაც არ უნდა გასაკვირი იყოს) საქართველოს კანონმდებლობის ნაწილია, თანაც იერარქიაში კონსტიტუციის შემდგომ საფეხურზე მდგომი) ადგენს, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობა არის-საქართველოს მოქალაქეთა უფლება და შესაძლებლობა, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მეშვეობით, საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად მოაწესრიგონ და მართონ ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხები საკუთარი პასუხისმგებლობით და ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესების შესაბამისად;“ გაუგებარია რა განსხვავებაა და თუ არის რა კრიტერიუმებით დგინდება სხვაობა „ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხებს“ და „სოფლის პრობლემებს შორის“? არის „სოფლის პრობლემა“ სამართლებრივი შინაარსის? „დაბის პრობლემა“? თავისი არსით ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეული უფლებამოსილება „როგორც ნესი, იქნება სრული და ექსკლუზიური. იგი არ შეიძლება იქნას შეზღუდული სხვა ცენტრალური ან რეგიონალური ორგანოს მიერ, კანონით განსაზღვრული შემთხვევების გარდა.“ ეს ნორმა სრულ წინააღმდეგობაშია ქარტიის და ორგანული კანონის ნორმებთან! დ.ჭ.)

2. საზოგადოებრივი თვითმმართველი ერთეული არის ტერიტორიულ საფუძველზე შექმნილი საჯარო სამართლის იურ-

იდიული პირი - მუნიციპალიტეტის საზღვრებში არსებული სოფელი, (დ.ჭ.)რომელსაც აქვს ამ კანონის შესაბამისად შექმნილი ორგანოები, ადმინისტრაციული საზღვრები, საკუთარი ქონება და შემოსავლები. (საქართველოში მუნიციპალიტეტები არიან ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულები, რომლებსაც აქვთ საჯარო სამართლის იურიდიული პირის სამართლებრივი სტატუსი და ჰყავთ მმართველი ორგანოები. გაუგებარია იგივე ტერიტორიაზე არა საერთო და საყოველთაო, ფარული არჩევნების გზით შერჩეული პირის მუნიციპალიტეტის ტერიტორიის ნაწილის ფაქტიურ მმართველად გამოცხადება, თანაც უკვე დარეგისტრირებული ტერიტორიის სხვა იურიდიულ პირზე რეგისტრირება! როცა ლაპარაკი არაა ხელისუფლების უფრო დაბალ დონეზე! წინააღმდეგობრივია ასეთი ერთეულის შექმნა და „სხვისი“ ტერიტორიის მიკუთვნება ფაქტობრივ მართვაში, ისევე, როგორც წარმომადგენლობითი ფუნქციის გადაცემა საერთო კრების თავმჯდომარისთვის. გასათვალისწინებელია ასევე ამა თუ იმ სოფლის ან მათი ერთობლიობის როგორც ტერიტორიული ერთეული განხილვა ნამდვილი თვითმმართველობის მიერ და მასში რწმუნებული-სა და მისი ტერიტორიული ორგანოს არსებობა. გაუგებარი, მიზანშეუწონელი და დაუშვებელია, ამ პირების ფუნქციების თუნდაც ნაწილობრივი დუბლირების დაკანონება. დ.ჭ.))

3. საზოგადოებრივი თვითმმართველი ერთეული ამ კანონით განსაზღვრული უფლებამოსილების ფარგლებში თავისი სახელით იძენს უფლებებსა და მოვალეობებს, დებს გარიგებებს და შეუძლია სასამართლოში გამოვიდეს მოსარჩელედ ან მოპასუხედ.

4. საზოგადოებრივი თვითმმართველი ერთეული ახორციელებს ამ კანონით და თავისი დებულებით განსაზღვრულ საქმიანობას.

მუხლი 3. საზოგადოებრივი თვითმმართველობის პრინციპები

საზოგადოებრივი თვითმმართველობა ეფუძნება შემდეგ პრინციპებს:

- ა) ნევრთა თანასწორობა;
- ბ) გადაწყვეტილებების მიღებასა და განხორციელებაში თითოეული წევრის ქმედითი მონაწილეობა;
- გ) კონსენსუსისკენ სწრაფვა;
- დ) სოფლის საერთო ინტერესების განსაზღვრისას მისი თითოეული წევრის ინტერესების გათვალისწინება.

მუხლი 4. საზოგადოებრივი თვითმმართველი ერთეულის რეგისტრაცია

1. საზოგადოებრივი თვითმმართველი ერთეული უფლებამოსიანობას იძენს კანონმდებლობით დადგენილი წესით საქართველოს იუსტიციის სამინისტროში რეგისტრაციის მომენტიდან.

2. საზოგადოებრივი თვითმმართველი ერთეულის სარეგისტრაციო მონაცემებია:

ა) საზოგადოებრივი თვითმმართველი ერთეულის დასახელება;

ბ) საზოგადოებრივი თვითმმართველი ერთეულის დებულება;

გ) საზოგადოებრივ თვითმმართველ ერთეულში შემავალი დასახლება, დასახლების ნაწილი ან დასახლებები;

დ) საზოგადოებრივი თვითმმართველი ერთეულის რეგისტრაციის თარიღი და რეგისტრაციის საიდენტიფიკაციო კოდი;

ე) საზოგადოებრივი თვითმმართველი ერთეულის წარმომადგენლობაზე უფლებამოსილი პირი; (ორგანული კანონით მუნიციპალიტეტის მთელ ტერიტორიაზე წარმომადგენლობითი უფლებამოსილება აქვს საკრებულოს თავმჯდომარეს. გაუგებარია მისი ტერიტორიის ნაწილში მის პარალელურად სხვა წარმომადგენლობითი ფუნქციით აღჭურვილი პირის არსებობა. აქ ამ ფუნქციის დელეგირებაზე არაა საუბარი, რაც შეიძლება გარკვეულ შემთხვევებში მოხდეს საჭიროებიდან გამომდინარე, არამედ სსიპ-ის უფროსის საკუთარ „წარმომადგენლობით უფლებამოსილებაზე“! ცალკე შეიძლება გან-

ხილულ იქნება შემთხვევა, როცა რეგისტრირდება იმ ტერიტორიის გარეშე.)

ვ) საზოგადოებრივი თვითმმართველი ერთეულის ადმინისტრაციული საზღვრები და სქემატური რუკა.

მუხლი 5. საზოგადოებრივი თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილება

1. საზოგადოებრივი თვითმმართველი ერთეული კანონმდებლობით დადგენილი წესით:

ა) მართავს მის საკუთრებაში ან სარგებლობაში არსებულ ქონებას;

ბ) მონაწილეობს მუნიციპალიტეტის განვითარების სტრატეგიული გეგმისა და მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის შედგენაში; *(რით განსხვავდება ეს მონაწილეობა რიგითი მოქალაქის ამ პროცესებში მონაწილეობისგან? რა ახალ ნორმას/რეგულაციას გვთავაზობს ეს პუნქტი? შედგენაში მონაწილეობა გარკვეულწილად ქმნის მუნიციპალიტეტის შიდა ორგანიზაციულ პროცედურებში ჩართულობის კონოტაციას. ზოგადად ეს ინფორმაცია საჯაროა და არაფის შეუძლია შეუზღუდოს მოქალაქეს ამ ინფოს მიღება, მაგრამ ეს არ ნიშნავს მის სტრუქტურებს შორის მიმონერის, მუშაობის, დავალებების მიცემის თუ სხვა პროცედურებში ჩართვას. ვფიქრობ, ნორმის ასეთი ჩამოყალიბება დამატებით გაუგებრობას ქმნის. დ.ჭ.)*

გ) კანონმდებლობით დადგენილ შემთხვევებში მონაწილეობს სახელმწიფოს და მუნიციპალიტეტის მიზნობრივი პროგრამებით დასაფინანსებელი პროექტების დაგეგმვაში, განხორციელებასა და მონიტორინგში; *(პროექტების განხორციელებაში მონაწილეობა ვერ იქნება კანონით უზრუნველყოფილი, რადგან ეს დაარღვევდა კონკურენციის და საბაზრო ეკონომიკის პრინციპებს. განხორციელება შეიძლება უმეტეს შემთხვევებში ითვალისწინებდეს სატენდერო პროცედურებს და შესაბამის პირობებს განმახორციელებლისთვის. დაგეგმვა და მონიტორინგი შეიძლება იყოს შეუზღუდავი ნებისმიერი იურიდიული თუ ფიზიკური პირისთვის. დ.ჭ.)*

დ) კანონმდებლობით დადგენილ ფარგლებში წყვეტს სოფლის განვითარებასთან დაკავშირებულ საკითხებს. {კიდევ ერთხელ, სოფლის განვითარების საკითხები არის ცალსახად იმ მუნიციპალიტეტის კომპეტენცია (რიგ შემთხვევებში სახელმწიფო პოლიტიკის ნაწილიც), რომელშიც მდებარეობს ეს სოფელი. ეს კომპეტენცია ვერ იქნება ზიარი კომპეტენცია, მიტუმეტეს არა სახელისუფლებლო და არასაჯარო ბუნების ორგანიზაციასთან. დ.ჭ.}

2. საზოგადოებრივი თვითმმართველი ერთეული უფლებამოსილია მუნიციპალიტეტისგან მიიღოს მუნიციპალიტეტის საკუთარი უფლებამოსილების განხორციელების კოორდინაციისა და ორგანიზების ხელშეწყობის ფუნქცია. ფუნქციის გადაცემა დასაშვებია მხოლოდ ხელშეკრულებით, შესაბამისი რესურსების გადაცემით. {გაუგებარია და პრინციპებთან წინააღმდეგობრივია საკუთარი კომპეტენციების გადაცემა არასაჯარო ბუნების ორგანიზაციაზე ეს ნორმა სრულ სივრცეს აძლევს „რასაც მინდა წამოვიღებ“ პრინციპით მოქმედ სსიპ-ის ხელმძღვანელობას. დ.ჭ.}

3. საზოგადოებრივი თვითმმართველი ერთეული უფლებამოსილია თავის უფლებამოსილებათა განსახორციელებლად დააფუძნოს არასამეწარმეო და სამეწარმეო იურიდიული პირები. {კონტექსტის გარეთ, სრულიად ბუნებრივია და მისაღები იურიდიულ პირს ჰქონდეს სხვა იმ შექმნის უფლება. თუმცა სრულიად გაუგებარია თავად გაუგებარი წარმონაქმნის მიერ დამატებით იპ-ების შექმნა, რომელიც უმეტეს შემთხვევაში შეიძლება გახდეს მხოლოდ შესყიდვის პროცედურების თავიდან არიდების ან სულაც კორუფციული სქემის შექმნის ინსტრუმენტი. მსგავსი მაგალითები უხვად იყო თბილისი რეალობაშიც. დ.ჭ.}

მუხლი 6. საზოგადოებრივი თვითმმართველი ერთეულის ორგანოები

საზოგადოებრივი თვითმმართველი ერთეულის ორგანოებია საერთო კრება, საერთო კრების წარმომადგენელთა საბჭო და საერთო კრების თავმჯდომარე.

მუხლი 7. საერთო კრება

1. საერთო კრება არის საზოგადოებრივი თვითმმართველი ერთეულის უმაღლესი ორგანო, რომელიც აერთიანებს საზოგადოებრივი თვითმმართველი ერთეულის ყველა წევრს.

2. საზოგადოებრივი თვითმმართველი ერთეულის წევრია მის ტერიტორიაზე რეგისტრირებული საარჩევნო უფლების მქონე ყველა მოქალაქე.

3. საზოგადოებრივი თვითმმართველი ერთეულის საერთო კრება მოიწვევა, როგორც წესი, 3 თვეში ერთხელ. საერთო კრებას წევრთა არანაკლებ ერთი მეხუთედის, საერთო კრების წარმომადგენელთა საბჭოს მოთხოვნით ან საკუთარი ინიციატივით იწვევს საერთო კრების თავმჯდომარე. საზოგადოებრივ თვითმმართველ ერთეულში, რომელშიც რეგისტრირებულია 200 წევრზე მეტი, საერთო კრება, როგორც წესი, ტარდება უბნების მიხედვით, იმგვარად, რომ თითოეულ უბანში შეიკრიბოს არა უმეტეს 200 წევრისა. საერთო კრების ჩატარების წესი განისაზღვრება საზოგადოებრივი თვითმმართველი ერთეულის დებულებით. *{ზუნდოვანი, რა ფაქტობრივი ანალიზით თუ გარემოებებით ხელმძღვანელობდნენ პროექტის ავტორები ამ რაოდენობრივი შეზღუდვის დანესებისას.}*

4. საერთო კრების ორგანიზებას უზრუნველყოფენ საერთო კრების თავმჯდომარე და წარმომადგენელთა საბჭოს წევრები.

5. საერთო კრება უფლებამოსილია, თუ მას ესწრება წევრთა ერთი მეოთხედი მაინც. საერთო კრება გადანყვეტილებას იღებს გამოკითხვით, ღია კენჭისყრით ან ფარული კენჭისყრით. საერთო კრებაზე გადანყვეტილება მიიღება ხმათა უმრავლესობით, თუ ამ კანონით ან საზოგადოებრივი თვითმმართველი ერთეულის დებულებით სხვა რამ არ არის დადგენილი. საერთო კრებაზე გადანყვეტილების მიღების წესი განისაზღვრება დებულებით. *{1/8?!* თეორიული შანსი იმისა, რომ სოფელში ასეთი კიდეც 7 კრება შეიძლება ჩატარდეს. რომელი მათგანი იქნება ლეგიტიმური ილაპარაკოს სოფლის) საზ. თვითმმართ.) სახელით?*!დ.ჭ.}*

ნ. საერთო კრება:

ა) ამტკიცებს საზოგადოებრივი თვითმმართველი ერთეულის დებულებას, შეაქვს მასში ცვლილებები;

ბ) განიხილავს და ამტკიცებს საზოგადოებრივი თვითმმართველი ერთეულის პრიორიტეტულ სამოქმედო მიმართულებებს;

გ) ისმენს საერთო კრების თავმჯდომარის ანგარიშს საზოგადოებრივი თვითმმართველი ერთეულის ხარჯთაღრიცხვის თაობაზე;

დ) ამტკიცებს გადაწყვეტილებას საზოგადოებრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების განკარგვის შესახებ;

ე) ამტკიცებს გადაწყვეტილებას საზოგადოებრივი თვითმმართველი ერთეულის მიზნების განსახორციელებლად კერძო სამართლის იურიდიული პირის დაფუძნების შესახებ;

ვ) ახორციელებს კანონმდებლობითა და საზოგადოებრივი თვითმმართველი ერთეულის დებულებით განსაზღვრულ სხვა უფლებამოსილებებს.

7. საერთო კრება ირჩევს საერთო კრების თავმჯდომარეს და წარმომადგენელთა საბჭოს წევრებს, აძლევს მათ მითითებებსა და დავალებებს.

მუხლი 8. საზოგადოებრივი თვითმმართველი ერთეულის წარმომადგენელთა საბჭო

1. საერთო კრების წარმომადგენლობითი ორგანოა საერთო კრების წარმომადგენელთა საბჭო, რომელსაც ერთი წლის ვადით ფარული კენჭისყრით ირჩევს საერთო კრება.

2. საზოგადოებრივ თვითმმართველ ერთეულში, რომელშიც რეგისტრირებულია 200 წევრზე ნაკლები, წარმომადგენელთა საბჭოს უფლებამოსილებას ითავსებს საერთო კრება.

3. საზოგადოებრივ თვითმმართველ ერთეულში უბნების მიხედვით აირჩევა წარმომადგენელთა საბჭოს არანაკლებ 5 და არა უმეტეს 21 წევრი. წარმომადგენელთა საბჭოს წევრთა რაოდენობა და არჩევის წესი განისაზღვრება საზოგადოებრივი თვითმმართველი ერთეულის დებულებით. {თვითონვე

ისაზღვრავს თავისივე არჩევის წესს?!? პირველი არჩევნები როგორ ტარდება? რა წესით და პროცედურით? სად იწყება შეკრების ლეგიტიმურობა დაადგინოს რამე საერთოდ? ნამდვილი თვითმმართველობის შემთხვევაში ეს ყველაფერი გათვალისწინებულია კანონმდებლობით. დ.ჭ.)

4. წარმომადგენელთა საბჭოს სხდომას არანაკლებ თვეში ერთხელ იწვევს საერთო კრების თავმჯდომარე. წარმომადგენელთა საბჭო უფლებამოსილია, თუ მის სხდომას ესწრება წევრთა ნახევარზე მეტი. წარმომადგენელთა საბჭო გადაწყვეტილებას იღებს სრული შემადგენლობის უმრავლესობით. {3 და/ან 11 წევრი საკმარისია საკითხების გადასაწყვეტად, რომლებსაც შეიძლება ამ კანონპროექტის მიხედვით მთელი სოფლის ბედზე იქონიოს ზეგავლენა?!?} დ.ჭ.)

5. წარმომადგენელთა საბჭოს წევრი მოქმედებს საერთო კრების შესაბამის წევრთა მითითებითა და დავალებით. წარმომადგენელთა საბჭოს წევრის გადარჩევა ხორციელდება მისი არჩევის წესის შესაბამისად. {გაუგებარი და წინააღმდეგობრივი ნორმაა. არჩევა და გადარჩევა (სავარაუდოდ, სხვა ვინმეს არჩევა მის ადგილას) ორი სხვადასხვა პროცედურაა სხვადასხვა შედეგებით ყველა შემთხვევაში} დ.ჭ.)

6. წარმომადგენელთა საბჭოს თავმჯდომარეობს საერთო კრების თავმჯდომარე.

7. წარმომადგენელთა საბჭო საერთო კრების თავმჯდომარის წარდგინებით ამტკიცებს საზოგადოებრივი თვითმმართველი ერთეულის სამოქმედო გეგმებს, წყვეტს ქონების განკარგვის საკითხებს, საზოგადოებრივი თვითმმართველი ერთეულის მიზნების განსახორციელებლად აფუძნებს კერძო სამართლის იურიდიულ პირებს, ამტკიცებს საზოგადოებრივი თვითმმართველი ერთეულის ხარჯთაღრიცხვას, აკონტროლებს საერთო კრების თავმჯდომარის საქმიანობას და ახორციელებს საზოგადოებრივი თვითმმართველი ერთეულის დებულებით განსაზღვრულ სხვა უფლებამოსილებებს. {თეორიულად ნებისმიერი ზომის სოფელში ამ ყველაფერს წყვეტს მაქსიმუმ 1+11?!?} დ.ჭ.)

8. წარმომადგენელთა საბჭო ანგარიშვალდებულია საერთო კრების წინაშე.

მუხლი 9. საერთო კრების თავმჯდომარე

1. საერთო კრება თავის წევრთაგან ერთი წლის ვადით ფარული კენჭისყრით ირჩევს საერთო კრების თავმჯდომარეს.

2. საერთო კრების თავმჯდომარის კანდიდატურას ასახელებს საერთო კრების წევრი. არჩევნები ტარდება კანდიდატურების დასახელებიდან არა უადრეს 7 და არა უგვიანეს 10 დღისა. არჩეულად ჩაითვლება კანდიდატი, რომელსაც ხმას მისცემს საერთო კრების დამსწრე წევრთა უმრავლესობა. ხმათა თანაბარი რაოდენობის დაგროვების შემთხვევაში, გამარჯვებული კანდიდატი გამოვლინდება წილისყრით. (800 კაციან სოფელში იკრიბება 100 კაცი და ირჩევენ 1-ს. იგივე ლოგიკით შესაძლებელია კიდევ 7 თავმჯდომარის არჩევა. თუ წევრს შეუძლია იყოს ერთზე მეტი კრების წევრი (რაც ამ კანონით აკრძალული არაა) მაშინ საერთოდ განუსაზღვრელი რაოდენობის თავმჯდომარეები შეიძლება იყვნენ! თეორიულად ყველა! დ.ჭ.)

3. საერთო კრების თავმჯდომარე არის საზოგადოებრივი თვითმმართველი ერთეულის ხელმძღვანელი, (თუ ყველა სოფელი სსიპ-ია და ყველა სოფელი საზოგადოებრივი თვითმმართველი ერთეულია მაშინ ეს = (იგივე) სოფლის ხელმძღვანელი, იხილეთ ზედა და ქვედა კომენტარები წარმომადგენლობაზე!) აღასრულებს საერთო კრებისა და წარმომადგენელთა საბჭოს გადანყვეტილებებს, არის საზოგადოებრივი თვითმმართველი ერთეულის წარმომადგენლობაზე უფლებამოსილი პირი (ანუ სოფელს წარმოადგენს. მაშინ მუნიციპალიტეტის ხელმძღვანელსა და მას შორის როგორ ნაწილდება წარმომადგენლობითი როლები ამ სოფელში, იმის გათვალისწინებით, რომ რეალური და სამართლებრივი ხელისუფალი არის ნამდვილი თვითმმართველობის ხელმძღვანელი (საკრებულოს თავმჯდომარე)?!?! როგორ თანა-არსებობენ (კოჰაბიტირებენ!!!) ვისი გადანყვეტილებაა ამათუიმ საკითხზე საბოლოო? არის

კი საერთოდ იერარქია ამ ორგანოებს შორის? დ.ჭ.) და პერსონალურად აგებს პასუხს საზოგადოებრივი თვითმმართველი ერთეულის საქმიანობაზე.

4. საერთო კრების თავმჯდომარე კანონმდებლობით და საზოგადოებრივი თვითმმართველი ერთეულის დებულებით დადგენილი წესით:

ა) წარმართავს საზოგადოებრივი თვითმმართველი ერთეულის საქმიანობას;

ბ) უზრუნველყოფს საზოგადოებრივი თვითმმართველი ერთეულის მოსახლეობის კავშირს მუნიციპალიტეტის ორგანოებთან და თანამდებობის პირებთან;

გ) მუნიციპალიტეტის ორგანოებს წარუდგენს წინადადებებს საზოგადოებრივი თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე არსებული პრობლემების გადაწყვეტის შესახებ;

დ) ორგანიზებას უწევს სოფლის მოსახლეობის გამოკითხვას და სახალხო განხილვებს; *(სოფლის რწმუნებულსა და ამ ხელმძღვანელს შორის როგორ ნაწილდება როლები და ფუნქციები სოფელთან მიმართებაში იმის გათვალისწინებით, რომ რწმუნებული საჯარო ხელისუფლების ნაწილია, ხოლო ეს ხელმძღვანელი გაუგებარი წარმონაქმნის და გაუგებარი ჯგუფის მიერ საერთო არჩევნების გარეშე წარმოდგენილი პირი?! დ.ჭ.)*

ე) ახორციელებს მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის პროექტთან დაკავშირებით მოსახლეობის შენიშვნებისა და წინადადებების სისტემატიზაციას და მუნიციპალიტეტის ორგანოებისთვის მათ გაცნობას; მონაწილეობს მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის პროექტის შედგენაში, ამზადებს წინადადებებს საზოგადოებრივ თვითმმართველ ერთეულში მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტიდან დასაფინანსებელი ღონისძიებების შესახებ; *{იხ. ზედა კომენტარი!!!}*

ვ) თვალყურს ადევნებს (დ.ჭ.) საზოგადოებრივი თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე სახელმწიფო და მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტიდან დაფინანსებული პროგრამებისა

და ღონისძიებების განხორციელებას და პერიოდულად შესაბამის ინფორმაციას წარუდგენს საერთო კრებას, წარმომადგენელთა საბჭოს და მუნიციპალიტეტის ორგანოებს; {რა სამართლებრივი რეჟიმია თვალყურის დევნება?! ახალი ტიპის ზედამხედველობა შემოდის მუნიციპალიტეტების საქმიანობაზე? და/ან ჩვეულებრივი, რიგითი, მოკვდავი და არა-საერთო-კრების-წარმომადგენლობითი-საბჭოს-წევრი მოქალაქის თვალყურის დევნისაგან?! დ.ჭ.}

ზ) შეიმუშავენს წინადადებებს საზოგადოებრივი თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული ქონებით სარგებლობისა და მისი განკარგვის საკითხებზე; {რწმუნებული როლი, მუნიციპალიტეტის სამსახურების როლი, ვინ ვინაა ამ წინადადებების მომზადებაში? და ხელისუფალმა არ გაითვალისწინა რა ვალდებულებები წარმოიქმნება? დ.ჭ.}

თ) უზრუნველყოფს საზოგადოებრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების აღრიცხვას, აკონტროლებს მის დაცვას და მიზნობრივ გამოყენებას;

ი) შეიმუშავენს წინადადებებს დასახლების უბნებად დაყოფის, მათი საზღვრების დადგენისა და შეცვლის, ქუჩებისა და მოედნების სახელდების შესახებ; {რით განსხვავდება ეს წინადადება ჩვეულებრივი თუნდაც ერთი მოქალაქის წინადადებისგან? ან მოქალაქეთა ჯგუფის მიერ პეტიციის გზით იგივე წინადადების საკრებულოში დასმისგან? ან კიდევ სხვა უამრავი ფორმის გამოყენებისგან? უკვე არსებული სამართლებრივ ბაზას ან მიზანს „უშუალო დემოკრატიაზე“ ეს კანონი და ამ მუხლების გამოვრება რას მატებს?!?! დ.ჭ.}

კ) ახორციელებს ამ კანონით, საზოგადოებრივი თვითმმართველი ერთეულის დებულებით და მუნიციპალიტეტსა და საზოგადოებრივ თვითმმართველი ერთეულს შორის დადებული ხელშეკრულებით განსაზღვრულ სხვა უფლებამოსილებებს. {რა საფუძველით უნდა გადასცეს მუნიციპალიტეტმა საკუთარი ისედაც მწირი ფუნქციები/კომპეტენციები თავის რესურ-

სებიანად ამ სსიპ-ს?!?! თვითონ ვერ განახორციელებს? და რომ არ მისცეს რა სამართლებრივი შედეგი დგება? დ.ჭ.)

1. 5. საერთო კრების წევრთა არა ნაკლებ ერთი მეხუთედის მოთხოვნით იმართება საერთო კრების თავმჯდომარის რიგგარეშე არჩევნები. („ლეგიტიმაციას“ აძლევს $1/8+1$ და გადარჩევას ითხოვს $1/5$?!?!).¹ საზოგადოებრივ თვითმმართველ ერთეულში აღარ ირიცხება არც ერთი წევრი, მის ლიკვიდაციას უზრუნველყოფს მუნიციპალიტეტი. (ანუ მუნიციპალიტეტია „უპატრონო“, „უნევრო“ სსიპ-ის ჭირისუფალი და იუსტიციას „აუნყებს“ მწუხარებით სსიპ-ის „გარდაცვალებას“ (ლიკვიდაციას)! არაფერ შუაშია მის შექმნასთან მაგრამ შექმნილს „იმევეყნად“ მუნიციპალიტეტი „აცილებს“)

მუხლი 14. საზოგადოებრივ თვითმმართველ ერთეულებს შორის თანამშრომლობა

საზოგადოებრივი თვითმმართველი ერთეული უფლებამოსილია ერთობლივი საქმიანობის განხორციელების მიზნით დადოს ხელშეკრულება სხვა საზოგადოებრივ თვითმმართველ ერთეულთან.

მუხლი 15. საზოგადოებრივი თვითმმართველი ერთეულის აქტები

1. საზოგადოებრივი თვითმმართველი ერთეულის საქმიანობის წესი განისაზღვრება დებულებით, რომელიც უნდა შეიცავდეს:

ვ) დებულებაში ცვლილებების შეტანის წესს. (ეს საერთოდ კანონშემოქმედებაში ხელოვნების ზენიტია!!! ანუ დაახლოებითი შინაარსი ასეთია: „ვილაციები სოფელში იკრიბებიან და ვილაცას რაღაცას ავალებენ. მერე ჯდებათ და ფიქრობენ ახლა მოდი განვსაზღვროთ ეს ყველაფერი რად გვინდოდა ან რა ვაკეთოთ!!! და იწყებენ მიზნების და ფუნქციების მოგონებას!!! და თან ამ ყველაფერისთვის რამე წესიც მოვიგონოთ ბარელამ, ე, მანდ ვინმემ „უნესობაში“ არ დაგვდოს ბრალიო!!!“ იქნებ

ვინმემ გვითხრას რა გვინდა, რისთვის შევიკრიბეთ, რას ვაკეთებთ, ვინ ვართ?!?!“ და აქ შემოდის/ევლინება (სიზმარში თუ ცხადში) „უშუალო“ დემოკრატიის „შემოქმედი“ სამინისტრო/პარლამენტის კომიტეტი/პარტიული ლიდერები/“ილდალეულები“ (მდ. სტრასბურგში) და ამცნობენ („ტიპიურად აუნყოფენ“) ამ ისედაც პოლიტიკური „უამინდობა“ გამოვლილ და „თავზე მრავალი ნისქვილის ქვა დატრიალებულ“ საზოგადოებას თუ როგორ დაადგინონ წესები ძროხების საძოვრად გასაშვებად, ძაღლების ქუჩაში გასასეირნებლად, ზამთარში სახლის წინ თოვლის განმენდის (ისე, ხო სუ შოსეები და გზატკეცილებია გაშანშალებული მხოლოდ ეგ აკლია), გასვენებაში სამეზობლოს ქცევის, „მკტრის“ დატირების, რომ სხვა მაცხოვრებლები ხმაურმა არ შეანუხოს, ოჯახებში „ორმოცამდე“ ტელევიზორის ჩართვა/არ ჩართვის, ლელეში საბანაო ადგილების გამოყოფის და „პლიაჟზე“ და მიმდებარე ტერიტორიაზე ჩაცმულობის, და სხვა მრავალი წესის შესახებ! დ.ჭ.)

2. საერთო კრებისა და წარმომადგენელთა საბჭოს გადამწყვეტილებები ფორმდება საოქმო ჩანანერით.

3. თავისი უფლებამოსილების ფარგლებში საერთო კრების თავმჯდომარე გამოსცემს წერილობით აქტებს - გადამწყვეტილებებს, დებს ხელშეკრულებებსა და შეთანხმებებს. {„გამოსცემს წერილობით აქტებს“!!!! ეს აქტების ახალი სახეობაა იურისპრუდენციაში - წერილობითი აქტები!!! ეს არც სამართლებრივია, არც ინდივიდუალური, არც ნორმატიული, არც ადმინისტრაციული თუ სხვა უკვე კაცობრიობისთვის ცნობილი აქტი (ის აქტები „ნე ვმოტ“!!!!) ეს წერილობითი აქტებია!!! დ.ჭ.)

4. საზოგადოებრივი თვითმმართველი ერთეულის აქტები მოწმდება საზოგადოებრივი თვითმმართველი ერთეულის ბეჭდით და საერთო კრების თავმჯდომარის ხელმოწერით. {და სამართლებრივად იერარქიაში სად დგას ეს წერილობითი აქტები? ლოგიკით რომ გაყვე იმდენად „უშუალო“ „დემოკრატიას“ და ხელისუფლების კამკამა „ნყაროს თავთან“ ვართ,

რომ ალბათ რაღაც „self-constituting“ ბუნება აქვთ და შეიძლება კონსტიტუციაც კი აქედან „ვკვებოთ“! დ.ჭ.)

მუხლი 16. საზოგადოებრივი თვითმმართველობის განხორციელების გარანტიები

1. საზოგადოებრივი თვითმმართველობის განსახორციელებლად სახელმწიფო ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები ვალდებული არიან შექმნან საზოგადოებრივი თვითმმართველი ერთეულის ფუნქციონირებისათვის აუცილებელი საფინანსო-ეკონომიკური, ორგანიზაციული და სამართლებრივი პირობები. {დირექტიული ნორმაა. სახელმწიფოზე არაფერს ვიტყვი, სხვებიც გამოჩნდებიან, აი თვითმმართველობას ეს ვალდებულება რატომ „ეტენება“ სრულიად გაუგებარია?! თან ჩამოთვლილია, ფუნქციონირებისთვის აუცილებელი: 1. საფინანსო-ეკონომიკური, 2. ორგანიზაციული და 3. სამართლებრივი პირობები. და ეს წარმონაქმნი რაა თუ ამ ყველაფერს თვითმმართველობას გააკეთებინებთ და თან „სკერხუ“ კიდევ „მთავრობის დადგენილი ფულიც უნდა უხადოს ადმინისტრაციული ხარჯების დასაფარად“!!! ერთი ეგაა მაგ „შერჩეული“ ტიპისთვის „პერო“ მოძებნეთ სადმე. აი ეგ აკლია პროექტს და იდეალური „უშუალო“ დემოკრატია - ხალხთან მიტანილი, ხალხის „მონობისგან დასახსნელი“ ხელში გვიჭირავს!!!! დ.ჭ.)

2. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები და თანამდებობის პირები ვალდებული არიან საზოგადოებრივი თვითმმართველი ერთეულის მიერ მიღებული წინადადებები და მიმართვები განიხილონ მიღებიდან არა უგვიანეს ერთი თვის ვადაში.

3. საერთო კრების თავმჯდომარეს ან მის უფლებამოსილ წარმომადგენელს უფლება აქვს შეუფერხებლად, წინასწარი შეტყობინების გარეშე დაესწროს საკრებულოს, საკრებულოს კომისიებისა და დროებითი სამუშაო ჯგუფების სხდომებს და მონაწილეობა მიიღოს მათ მუშაობაში. {და უბრალო მოქალაქეს არა აქვს ეს უფლება?!?! ეს რამე უპირატესი უფლებაა? დ.ჭ.)

4. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები ვალდებული არიან კანონით დადგენილ ვადებში(ეს ვალდებულება განსხვავებულს რას ადგენს მუნიციპალიტეტისთვის ორგანულში არსებული პროცედურებისგან განსხვავებულს? ეს ინფორმაციები ისედაც საჯაროა და მოქალაქეთა მონაწილეობის მექანიზმებში უკვე განერილია მისი ხელმისაწვდომობის აუცილებლობის შესახებ, თანაც ორგანული კანონით ამისგან განსხვავებით!) საზოგადოებრივ თვითმმართველ ერთეულს მიაწოდონ:

ა) საკრებულოში ინიცირებული გადაწყვეტილებების პროექტები;

ბ) ინფორმაცია ინიცირებული გადაწყვეტილებების პროექტების განხილვის პროცედურებისა და ვადების შესახებ;

მუხლი 17. გარდამავალი დებულებები

1. ეს კანონი, გარდა მე-4 მუხლის მე-2 პუნქტის „ვ“ ქვეპუნქტისა და მე-12 მუხლის მე-3 პუნქტისა, ამოქმედდეს გამოქვეყნებისთანავე.

2. ამ კანონის მე-4 მუხლის მე-2 პუნქტის „ვ“ ქვეპუნქტი და მე-12 მუხლის მე-3 პუნქტი ამოქმედდეს 2015 წლის 1 იანვრიდან.

3. ამ კანონის ამოქმედების საფუძველზე საზოგადოებრივი თვითმმართველი ერთეულის სტატუსი ენიჭება მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციულ საზღვრებში არსებულ ყველა სოფელს, რომელშიც რეგისტრირებულია საარჩევნო უფლების მქონე ერთი მოქალაქე მაინც. (ეს სტატუსი ავტომატურად ენიჭება? და მოქალაქეს „ძალით“ ვხდით ამ სსიპ-ის წევრად? მას არჩევანსაც არ ვუტოვებთ? და „იქნებ არ მინდა“ არ განიხილება? წევრობაზე დაფუძნებულ წინასწარ განუსაზღვრელი მიზნით, ფუნქციითა და საქმიანობის წესით შექმნილ ორგანიზაციაში აწევრიანებთ ამ სოფელში რეგისტრირებულ მოქალაქეს? და თუ ეს მიზნები, ფუნქციები და სხვა მიუღებელი აღმოჩნდა მოქალაქისთვის, შეუძლია თუ არა მას ამ წევრობის მიტოვება? თუ სხვა სოფელში უნდა დარეგისტრირდეს,

რომელშიც უფრო მისაღები მიზნები და ფუნქციებია განსაზღვრული? და თუ რეგისტრაციის გარეშე ცხოვრობს მოქალაქე მაშინ რა ხდება? ვერ მონაწილეობს და „ჩამოსული/ჩამოთრეულის“ სტატუსით აგრძელებს ცხოვრებას? და თუ ასეთები მეტია ვიდრე „აბორიგენები“ მაშინ რა ხდება? ვისი „ბანქო ჭრის“? რა ხდება, თუ ეს პროცესი სოფლებში პოლიტიზირდება და პარტიული ინტერესები წინ წამოიწევს და გადაფარავს „ოდესღაც უშუალო დემოკრატიის ინიციატივას“? რა ხდება თუ ანგარება იმძლავრებს და ეს არაფრის მკეთებლის (ამ კანონპროექტის ტექსტის მიხედვით) ვაკანსია ბევრისთვის გახდება გასაცოდავებულ და დაუსაქმებელ სოფლებში მიმზიდველი? რა მექანიზმები მოქმედებს ამ ხარჯების გასაკონტროლებლად? ან შტატების რაოდენობას ვინ საზღვრავს? რატომ 3 და არა 30, ან სულაც 100 არა თუ მაინც მუნიციპალიტეტს „ტენიან“ სსიპ-ის ადმინისტრაციულ ხარჯებს და მათ შენახვას? ვინ უნდა აკონტროლოს საჯარო რესურსების ხარჯი და მიზნობრიობა თუ გაუგებარია ამ საბჭოს და მისი „უსტაბაშის“ ლეგიტიმურობა და კანონპროექტიც არაფერს გვაუწყებს ამ თემებზე? რომელი კანონი და როგორ დაიცავს ამ პროცესების პოლიტიკური პარტიების მიერ მომავალი წინასაარჩევნო პოლიტ-„იჩეიკების“ შექმნის ცდუნებისაგან? რომელი კანონი დაარეგულირებს ამ წარმონაქმნსა და ნამდვილი, საჯარო ხელისუფლის ბუნების მქონე თვითმმართველობას შორის ურთიერთობებს? ვინ ვინაა მუნიციპალიტეტში? ვინაა ხელისუფალი გადაწყვეტილების მიღებისას? ვინ ამოწმებს „წერილობითი აქტების“ კანონთან შესაბამისობას? ვინაა პასუხისმგებელი ამ აქტებზე, მათ მიღებაზე, შესრულებაზე და კონტროლზე? ნამდვილი თვითმმართველობა დღევანდელი თუ მომავალში ოპტიმიზირებული სახით არის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეული, რომელიც პოლიტიკურ და სამართლებრივ პასუხს აგებს ამომრჩევლების წინაშე. ეს ორგანოები არჩეულია საყოველთაო, ფარული არჩევნების გზით. არჩევნებს ატარებს სპეციალიზირებული უწყება, არჩევნების

დღეს ადგენს პრეზიდენტი და ასე შემდეგ, და ა.შ.. ამის პარალელურად, ვილაცეები იკრიბებიან და ვილაც ხდება სსიპ-ად ქცეული სოფლის წარმომადგენლობითი ფუნქციებით აღჭურვილი პირი. სოფელი არის მუნიციპალიტეტის შემადგენელი ნაწილი და ამავედროულად არის თავისთვის ადმინისტრაციული ერთეული... ამ ყველაფრით, ხომ ვაკნინებთ, თითქმის ვანადგურებთ ადგილობრივ თვითმმართველობას! რეფორმას, რომელიც ამ ქვეყნის ერთ-ერთი საყრდენი სვეტი უნდა იყოს! ვქმნით ალტერნატიულ ხელისუფლების მაგვარ ადამიანთა ერთობას, უფუნქციოს, უმიზნოს... პოლიტიკური ჭიდილი ჩაგვაქვს თითო სოფლამდე, უფრო მეტიც, თითო უბნამდე. დ.ჭ.)

After regaining the independence, Georgia had to undertake multiple systemic changes during the transformation period. The process has lasted more than 25 year by now with some success. One of the most complicated dimensions turned out to be the administrative-territorial reform. The initial hindrance in it was declaration of self-proclaimed states by the separatist forces in the regions of Georgia, and later, after five-day Russia-Georgia war, recognition of these regions as states by Russian Federation in 2008.

Current Constitution of Georgia (1995) determined that “state-territorial arrangement of Georgia will be stipulated by the constitutional Law based on the principle of separation of powers after regaining the jurisdiction by Georgia on whole territory of the country (Art. 2, para. 3).

After Russian-Georgian war in 2008, Russian Federation expanded territory beyond previous separatist regions by additionally occupying Akhalkalaki Municipality and Abkhaz Autonomous Republic. This situation made Constitutional provision even stricter and complicated, though it is impossible to execute statehood without territorial arrangement.

After recuperating independence, the steps have been made toward decentralization and deconcentration of powers. On different stages the changes made were contradictory. Though in 2004, after ratifying “European Charter on Local Self-Governance” the process of decentralization gained clearer framework for development. Of course this fact can’t prevent time waste but can ensure that the process initiated can’t be reversed.

The LSG reform based on decentralization and deconcentration concepts is still active and includes regional development issues as well. The paper addresses the issue of regionalization policy and tries to analyze the reasons for delays to introduce regional governance one of which is the lack of hereditary principle when there is next power shift in the country and starting all over again.

The lack of theoretical elaboration of these issues and different understanding of region and regionalization is of crucial importance for smoother process. The main supposition is to equal the regionalization with separatism, which is enforced by the forces fighting for the federalization of Georgia as they are trying to implement it through regionalization. The Paper focuses on rich European experience to implement regionalization that can be implemented both in unitary as well as federal states.

The author supports establishment of Development Regions which based on European regionalization concept can give country opportunities to explore and use the unexplored capacities of economic growth and development. For this purpose the importance of real local self-governance is underscored for the success of regionalization. The issues are discussed in historic and logical order. The story of latest “Code on LSG” is been analyzed, that hugely influenced its final content and first results of the Code implementation is discussed.

The author supports development of two-level self-government but on local, not regional level. But main focus should be ensuring current LSG units with proper financial resources to its own competences and for this purpose, creation of sustainable financial-economic basis for local authorities and ceasing full dependence on central authorities as it is up to date.

The vision for establishment of Development Regions is discussed in the prism of current Association with European Union which should make Regional Development Strategy from formal paper into real development tool through its Action Plan. The Paper contains conclusions and recommendations.