



სახელმწიფოს ეკონომიკური როლი და ბიზნესის განვითარების პერსპექტივა საქართველოში

რეზიუმე

დავით კოჭენიძე

სტუ-ს დოქტორანტი

E-mail: dzotsenidzedavid@gmail.com

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 მოწივობა და მისი ეკონომიკური მნიშვნელობა სიღრმისეულადაა განხილული. ამასთან, ქართველი მეცნიერები მას სხვადასხვა ფაქტორებს აკავშირებენ, თუმცა კომპლექსური კვლევა ამ საკითხს გარშემო არ არსებობს.

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 მეკვლევარები - ნინო კილურაძე და გიორგი სანიკიძე აღნიშნავენ, რომ რეგიონალიზმის სასურველი განვითარებისათვის არ არის საკმარისი მარტოოდენ 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 აქტიორებს გადაწყვეტილებანი რეგიონულ დონეზე... მთავრობები და სახელმწიფოები შეიძლება იყვნენ უმთავრესი აქტიორები ზოგიერთ რეგიონულ დაჯგუფებაში, სხვებში კი უფრო მნიშვნელოვან აქტიორებს 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.²

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 თანამთხვევა თვალსაჩინოს ხდის გარკვეული საზოგადოებისადმი კუთვნილების გრძნობას.³

მექანიზმად, როდესაც საქმე ეხება მცირე ქვეყნების როლსა და ადგილს ერთიან ინტეგრაციულ ფორმირებებში, მაგრამ როდესაც იგი დადის თვითმმართველი ქალაქებისა და ტერიტორიების მცირე ერთეულებამდე, მაშინ მან

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

² გ. სანიკიძე, ნ. კილურაძე, თანამედროვე საერთაშორისო ურთიერთობები: მსოფლიო პოლიტიკის გლობალიზაცია: [სახელმძღვ. სოციალ. მეცნ. მაგისტრანტებისათვის / რედ.: ლია კაჭარავა]; ფონდი ღია საზოგადოება - საქართველო - თბ., მერიდიანი, 2001.

³ გ. სანიკიძე, ნ. კილურაძე, თანამედროვე საერთაშორისო ურთიერთობები: მსოფლიო პოლიტიკის გლობალიზაცია: [სახელმძღვ. სოციალ. მეცნ. მაგისტრანტებისათვის / რედ.: ლია კაჭარავა]; ფონდი ღია საზოგადოება - საქართველო - თბ., მერიდიანი, 2001.



შესაძლებელია საწინააღმდეგო მოვლენა - ეკონომიკური, კულტურული, სულიერი, სოციალური თვითმყოფადობის დაქსაქსულობა წარმოშვას. ეს წინააღმდეგობრივი მოვლენებია და რეგიონალიზმის მასშტაბი და ზომა განისაზღვრება იმით, თუ რა საფრთხე ან სარგებელი შეიძლება მოიტანოს დეცენტრალიზაციამ.

პოლიტიკურად რეგიონალურ სახელმწიფოებში რეგიონებს გააჩნიათ: საკუთარი აღმასრულებელი და საკანონმდებლო ხელისუფლება, ხოლო სასამართლო ხელისუფლება საერთოა რეგიონებისთვისაც და მთლიანი სახელმწიფოსთვისაც. საქართველოში რეგიონად შეიძლება მოვიაზროთ აჭარის და აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკები, რომელთაც საკუთარი 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 წვეტდეს საკუთარ პრობლემას და აწესებდეს პრიორიტეტებს, მოსახლეობა უნდა იყოს ჩართული გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში და თავად მათ მიერ დასახული პრიორიტეტების მიხედვით ახორციელებდეს ყველა საქმიანობა. იმასაც აღიარებენ, რომ "სანამ ჩვენს ქვეყანაში არ იარსებებს ძლიერი თვითმმართველობა, ჩვენ ვერ ვიტყვით, რომ ვართ დემოკრატიული და ევროპულ ღირებულებებზე ორიენტირებული სახელმწიფო, ძლიერი ეკონო-

მიკის მქონე ქვეყანა არ არსებობს ძლიერი თვითმმართველობის გარეშე".⁴

ევროპული ქარტიიდან გამომდინარე, ამტკიცებენ, რომ საქართველოში რეგიონალიზმის იდეის გააქტიურება და თვითმმართველობის 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.⁵

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 საკმარის პოტენციალი თვითმმართველ ერთეულებში, პროფესიული ბაზა და საკადრო რესურსი? იგი ეხება ეკონომიკური განვითარების ტერიტორიულ ორგანიზაციას, საწარმოო ძალების ოპტიმალური განლაგებას, ეკონომიკის რეგიონულ სტრუქტურირებას, ადმინისტრაციული რაიონების ეკონომიკური და სოციალური განვითარების პროგრამების შემუშავებას, სამეურნეო პრიორიტეტების განსაზღვრას და სხვა.

ქართულ ლიტერატურაში რეგიონალიზმის

⁴ რეგიონალური დებატები . ცენტრიდან თუ ცენტრისკენ: რეგიონალიზმი და ადგილობრივი თვითმმართველობა. პაინრიპ ბოილის ფონდი. სამხრეთ კავკასია ბათუმი, 15 თებერვალი, 2013.

⁵ რეგიონალური დებატები. ცენტრიდან თუ ცენტრისკენ: რეგიონალიზმი და ადგილობრივი თვითმმართველობა. პაინრიპ ბოილის ფონდი. სამხრეთ კავკასია ბათუმი, 15 თებერვალი, 2013.



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.⁶

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

ზოგიერთი ავტორი კი აქცენტს ფისკალურ პოლიტიკაზე აკეთებს და თვლის, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობების კონკურენტუნარიანობის განვითარება მათ დამოუკიდებლობაშია. რომ "პაერივით აუცილებელია ისეთი კანონების მიღება, რომელიც მნიშვნელოვნად უზრუნველყოფს ადგილობრივი თვითმმართველობების ეკონომიკურ განვითარებას და მათი კონკურენტუნარიანობის ამაღლებას. ადგილობრივი თვითმმართველობების კონკურენტუნარიანობის ამაღლება არის სწორედ საწინდარი მუნიციპალიტეტების სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესებისა და დასავლეთის განვითარებული ქვეყნების ადგილობრივ თვითმმართველობებთან მიახლოებისა".⁷

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.⁸

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 გადაწყვიტოს 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 ვიწრო წრემ, რომელიც წარმოადგენს ავტორიტარულ რეჟიმს საქართველოში არ დაკარგოს კონტროლი ფინანსურ ნაკადებზე და გავლენის ქვეშ ჰყავდეს ადგილობრივი თვითმმართველობები".⁹

ბუნებრივია, რომ დოტაციური სისტემა წინააღმდეგობაში მოდის არამარტო 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 აქვთ საკმარისი და არც მისი პოტენციური შესაძლებლობები. თვითმმართვე-

⁶ ნ. მიხანაშვილი, რეგიონალიზმი და თვითმმართველობა.

⁷ ბ. ჭიჭინაძე, როგორი უნდა გავხადოთ ადგილობრივი თვითმმართველობები. ბიზნესი და კანონმდებლობა. მაისი 2013. № 2. გვ. 59-61

⁸ რ. ნეფი, ადგილობრივი მმართველობა, ღია დემოკრატია და საგადასახადო კონკურენცია შვეიცარიაში, 2000.

⁹ თვითმმართველობა პოლიტიკურად და ეკონომიკურად როგორც არ იყო დამოუკიდებელი, ისევე არ იქნება. დემოკრატიული მოძრაობა-ერთიანი საქართველო. 28 მაისი 2013.



ლობებს 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 არგუმენტია 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 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 ქარტით 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 ეთნოჯგუფებსა და ეროვნებებს ერთიან ერად ჰკრავს (ერთი სახელმწიფო - ერთი ერი). მიიჩნევენ, რომ ვიწრო 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 გრიშაკაშვილი (იხ. გაზ. "საქართველოს რესპუბლიკა", 27.02.1993). იგი თავის სტატიაში საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფის შესახებ წერდა: "სასურველია თუ ამას საფუძვლად დაედება საქართველოს ისტორიულ-ეთნიკური დაყოფა - ქართლი, კახეთი, იმერეთი და ასე შემდეგ". ისინი უნდა იყვნენ "დამოუკიდებელი, მაქსიმალური უფლებების მქონე ტერიტორიულ-ადმინისტრაციული ერთეულები, რომელთაც უნდა ჰქონდეთ 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.¹⁰

2012 წლის 4-7 აპრილს ქალაქ ტრებინეში (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 დავკარგოთ. ევროინტეგრაციის პროცესში სწორედ სულიერი და კულტურული ფასეულობების დაკარგვას ვრისკავთ! პირიქით, ევრო-

¹⁰ მიტროპოლიტი ანანია ჯაფარიძე, ფედერალიზმი (რეგიონალიზმი) შეაფერხებს ეროვნულ ინტეგრაციას. 2002.



პაში ძლიერია რეგიონალიზმი, მცირე ხალხები-
სა და სუბ-ეთნოსების მიმართ ინტერესი. და იქ
შევუბნებოთ შესაძლოა, ბევრი რამ დაკარგონ, რაც
მთავარია - თვითმყოფადობა.

ეს კი გამოიწვევს ეროვნული იდენტობის
ტრანსფორმაციის პროცესს და, ასე ვთქვათ,
ეროვნულსზედა ფენომენის წარმოშობას ერთიანი,
თითქმის მთელი ევროპული კონტინენტისათვის
დამახასიათებელი პოლიტიკური, სამართლებრივი,
ეკონომიკური და კულტურულ-ფასეულობითი
სტანდარტებით.

მაგრამ უფაღმა თავისი ნებით ჩვენ განსხ-
ვავებულები შეგვქმნა! ყოველ ქვეყანას, ყოველ
ხალხს თავისი ეროვნული, ისტორიული, მორ-
ალური თავისებურებები აქვს. ჩვენ ევროპული
გარემოს ნაწილი ვართ, მაგრამ ჩვენი ცხოვრე-
ბის ნორმები, წეს-ჩვეულებები, ტრადიციები, წინა-
პართა ანდერძები გვაქვს, და ისინი უნდა დაფ-
იცვით და წმიდად შევინახოთ! სხვაგვარად საკ-
უთარ თავს აღარ ვემსგავსებით, ჩვენს ჭეშმარ-
ივ სახეს დაკარგავთ. არ უნდა ვეცადოთ, ისე
მოვიქცეთ, როგორც სხვები: შედეგად სხვები
ვერ გავხდებით, ქართველები კი აღარ ვიქნებით!
ჩვენ ვაღდებულნი ვართ, მომავალ თაობას
ევროკავშირში შემავალი დიდი სახელმწიფოე-
ბისთვის, რა თქმა უნდა, საკუთარი სახის, ეროვნუ-
ლი 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 გადა-
ბიჯების სურვილი სახელმწიფო უსაფრთხოე-
ბის უზრუნველყოფის, სოციალური პირობების
გაუმჯობესების, ცხოვრების ევროპულ სტან-
დარტებთან მიახლოების იმედებს უკავშირდე-
ბა. თუმცა თვით ევროპის ხალხებიც კი არ
აღმოჩნდნენ მზად ეროვნულ სახელმწიფოებზე
უარის თქმისთვის. და თუკი ევროპული ქვეყ-
ნების ხელმძღვანელები, პოლიტიკური და ინ-
ტელექტუალური ელიტა სათანადო ყურადღებით
არ მოეპყრობიან თავიანთი ხალხების მზარდ
უკმაყოფილებას, თუ საკუთარი სახელმწიფოე-
ბის განვითარებას ეროვნულ კალაპოტში არ
დააბრუნებენ, შედეგები გაცილებით უფრო სე-
რიოზული იქნება, ვიდრე, უბრალოდ, ევროკავ-
შირის დაშლა.

რეგიონალური მმართველისთვის - თუნდ
ცენტრიდან დაყენებული მოხელისთვის და
თუნდ ადგილზე არჩეულისათვის - ოთხი ძირი-
თადი შესაძლებლობა არსებობს:

ა) მმართველი ადგილობრივი საზოგადოე-
ბის (მოსახლეობის) ნაწილად თვლის თავს, იგი

თავის (ერთ-ერთ) ვაღად თვლის, ამ საზოგა-
დოების (მოსახლეობის) და ამ რეგიონის კერძო
ინტერესები დაიცვას;

ბ) მმართველი არაადგილობრივია. იგი ცენ-
ტრალური მმართველი აპარატის ნაწილად თე-
ლის თავს, მისი შიდა-ჯგუფი არის სახელმწი-
ფოს მოსახლეობა (ერი) მთლიანობაში, უფრო
მცირე მაკროჯგუფთან თვითიდენტიფიკაცია
მისთვის უცხოა;

გ) მმართველი არის რობოტი. იგი თავს
აკუთვნებს მხოლოდ თავის ოჯახს, რომლის
რჩენაც ჰმართებს, და შეუხრელად ასრულებს
ამ რჩენის ერთადერთი მეთოდის - სწორად მარ-
თვის - მოთხოვნებს.

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

თვალსაჩინოა, რომ იმ ურთიერთშეხვედრის
მიღწევა, რომელიც ზემოთ ვახსენეთ, წმინდა
ტექნიკურ ამოცანად იქცევა მხოლოდ იმ შემთხ-
ვევაში, თუ ცენტრსა და რეგიონს შორის ინ-
ტერესთა ჰარმონია არსებობს. დაზუსტებისათვის
დავძენთ, რომ აქ არსებითია არა იმდენად ობიექ-
ტური ინტერესები (ვთქვათ, ამა და ამ პროდუქ-
ტის ფასები), რამდენადაც მათი სუბიექტური
აღქმა (მაგალითად, ნაკლებად ალბათია, რეგიო-
ნი დაინტერესებული იყოს მოუსავლიანობაში
ქვეყნის მასშტაბით, რათა საკუთარი უხვი მო-
სავლის ნაყოფი სარფიანად გაყიდოს). თუ ცენ-
ტრის მმართველობითი ფუნქციები განსხვავდე-
ბა მხოლოდ მართვის საგნით (ნაგვის გატანა
რეგიონის კომპეტენციაშია, სტრატეგიულ გზა-
თა მშენებლობა - ცენტრისაში და ა.შ.), მაგრამ
არა მიმართულებით, ანუ მართვის მიზნებით,
მაშინ კონფლიქტისათვის საფუძვლის გაჩენა
ნაკლებ ალბათია. მაგრამ, თუ ცენტრალური და
რეგიონალური მმართველის ფუნქციები სხვა-
დასხვაა არა საგნით, არამედ ერთი და იმავე
(ან დაახლოებით ერთი და იმავე) უფლებამ-
ოსილება- პასუხისმგებლობების განაწილებით
ამ ორ მხარეს შორის, მაშინ კონფლიქტის საფუძ-
ველი უკვე არსებობს. მართლაც, თუ ცენტრისა
და რეგიონის მმართველობითი უფლებამოსილე-
ბები ერთსა და იმავე სფეროში განაწილებუ-
ლია რაღაც გარკვეული პროპორციით, ანუ რე-
გიონისთვის ავტონომიის ამა თუ იმ დონის
განსაზღვრის სახით, ეს ნიშნავს ერთი და იმავე
სფეროს რეგულირებაში ორი ურთიერთგანსხ-
ვავებული ანუ ურთიერთდაპირისპირებული ნე-
ბის თანამოქმედებას, რაც მხოლოდ იმ შემთხ-



ვევაში არ მიგვიყვანს კონფლიქტთან, თუ ადგილი ექნება შეგნებულ კომპრომისს მათ შორის.

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 წანამდგრად. მაშასადამე, სახელმწიფოს ორგანიზება, პირველ რიგში, ამ მიზნიდან გამომდინარეობით, უნდა მოხდეს.

საქართველოს სახელმწიფოებრივ-ტერიტორიული მოწყობის განსაზღვრაში, ისევე როგორც საქართველოს საშინაო და საგარეო პოლიტიკის ყველა სხვა პრობლემის გადაჭრაში, ვაღდებულნი ვართ ვისეულმდგენელოთ, 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.¹⁶ რეგიონალური მოწყობის ცენტრზე ორიენტირებული პოლიტიკა პრობლემას ქმნის არამარტო აფხაზებთან და ოსებთან ურთიერთობაში, არამედ საქართველოს ნებისმიერი რეგიონის მოსახლეობის განწყობაში.¹¹

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 მოგვარებულიყო ქვეყნის ტერიტორიული ორგანიზაციის საკითხი და იგი ასახულიყო მოქმედ კანონმდებლობაში.

ისინი აღნიშნავენ, რომ „რეგიონალიზმის პრინციპი, ერთი შეხედვით, თითქოს 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 გამორიც-

ხული, რომ ასეთმა დაპირისპირებამ უფრო მეტად დაძაბოს სიტუაცია და კიდევ ერთი სამოქალაქო ომის დაწყების საშიშროების წინაშე დაგვაყენოს.“

ამდენად, შეიძლება ითქვას, რომ ევროპული გამოცდილებიდან და ევროპისადმი ინტეგრაციის მიზნით რეგიონალიზმმა საქართველოში სამ სიბრტყეზე დაიწყო ადაპტაცია: 1. ადგილობრივი ტერიტორიების ეფექტიანი და დემოკრატიული მართვის საბაბით; 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.¹²

ევროპაში რეგიონალისტები მოითხოვენ რეგიონების განსაზღვრულ ფინანსურ და ეკონომიკურ დამოუკიდებლობაზე დაფუძნებულ პოლიტიკურ ავტონომიას. ევროპულ სახელმწიფოთა პრაქტიკაში რეგიონალიზმი გახდა ერთ-ერთი კონსტიტუციურ-სამართლებრივი პრინციპი, რომლის მიზანია გზა გადაუღებოს უნიტარიზაციის ტენდენციებს.¹³

ამასთანავე, ევროპულ სახელმწიფოთა რეგიონალიზმი და ამ სახელმწიფოებში არსებული დეცენტრალიზაციის ღონე მკვეთრად ინდივიდუალურია და მოითხოვს დიფერენცირებულ მიდგომას, აგრეთვე განსხვავებულ ნორმატიული 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.

ევროპაში 1957 წელს შეიქმნა ევროპის ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლების მუდმივი კონფერენცია (CLRAE) რომელმაც შეიმუშავა ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტია. იგი მიღებული იქნა 1985 წელს ევროსაბჭოს მინისტრთა კომიტეტის მიერ, როგორც კონვენცია. ქარტიის თანახმად, თვით-

¹¹ ნოდარ ნათაძე. რატომ არის ფედერალიზაცია საქართველოსთვის სასიკვდილო?. 2007

¹² ჯერ კიდევ 1877-1881 წლებში ილია ჭავჭავაძეზე ფართოდ ეხმაურებოდა ტერიტორიული მოწყობისა და ფედერალიზმის თემებს და ჰქონდა შეხედულებანი ადგილობრივ თვითმმართველობაზე, რომელიც მან გადმოსცა გაზეთ „ივერიაში“ დაბეჭდილი წერილების სერიაში „ცხოვრება და კანონი“ (ილია ჭავჭავაძე. თხზ. ტ. 6. თბ., 1956).

¹³ გ. ხუბუა, ფედერალიზმი როგორც ნორმატიული პრინციპი და პოლიტიკური წესრიგი. ტრანსნაციონალური რეგიონალიზმი.



მმართველობის ის დონე, რომლითაც სარგებლობს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები, წარმოადგენს დემოკრატიის ხარისხის მაჩვენებელს.

1994 წლის 17 იანვარს დაფუძნდა ევროპის ადგილობრივ და რეგიონულ ხელისუფლებათა კონგრესი ("ნონგრესს ოფ ოცალ ანდ დევიონალ უტპორტიეს ინ უროპე"), როგორც ევროსაბჭოს სათათბირო ორგანო. საერთო-ევროპულ სტრუქტურაში ადგილობრივმა და რეგიონალურმა თვითმმართველობებმა ერთეულებმა მოიპოვეს ძლიერი გავლენა "კომუნებისა და რეგიონების მუდმივი კონფერენციის" სახით. კონგრესის, როგორც რეგიონალური მოძრაობის მაკოორდინირებელი ორგანოს 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 ამოწმებს, თუ როგორ ასორციელებენ ევროსაბჭოს წევრი სახელმწიფოები ადგილობრივი დემოკრატიის იმ პრინციპებს, რომლებიც დადგენილია ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიით.

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.¹⁴

რეგიონალიზაციის საკითხის გადაწყვეტა აუცილებლად მოითხოვს ქვეყანაში თვითმმართველობის სისტემის ჩამოყალიბებას. დამოუკიდებლობის აღდგენის მომენტისათვის საქართველოსი არ არსებობდა რეალური თვითმმართველობა და მისი ჩამოყალიბება ტრანსფორმაციის

ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი მიმართულება გახდა მისი საწყისი ეტაპებიდანვე.

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 (მ.შ. თბილისის რაიონების) დაქვემდებარების ქალაქების და ქუთაისისა და რუსთავის საკრებულოები. საკრებულოებმა საფუძვრებრივად აირჩიეს მეორე დონის საკრებულოები-ქ. თბილისის და რაიონების. არჩეული წარმომადგენლობითი ორგანოების გვერდით შენარჩუნებულ იქნა მმართველობის ცენტრალიზებული სისტემა. რესპუბლიკური დაქვემდებარების ქალაქში-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.

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 საფუძველზე დადგენილ იქნა სოფელი, თემი, დაბა და ქალაქი (რომლებიც შედიოდნენ რაიონის შემადგენლობაში). საქართველოს დედაქალაქი - თბილისი, აგრეთვე რაიონები და ქალაქები, რომლებიც არ შედიოდნენ რაიონის შემადგენ-

¹⁴ 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.



ლობაში, გამოცხადდა ადგილობრივი მმართველობის დონედ. ეს იყო მმართველობითი მმართველობის ერთგვარი ეკლექტური სისტემა, ვინაიდან ადგილობრივი ორგანოები რაიონულ და დიდი ქალაქების დონეზე ერთდროულად ასრულებდნენ როგორც სახელმწიფო მმართველობის ორგანოების, ისე ადგილობრივი თვითმმართველობის 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) პირდა-

პირი 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.

1998-2003 წლებში დეცენტრალიზაციის პოლიტიკა ტარდებოდა უნიათოდ, არათანამიმდევრულად. 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.

ახალმა ხელისუფალმა წინა ხელისუფლებისაგან ბოლომდე შეინარჩუნა პრეზიდენტის რწმუნებულის ინსტიტუტი და 2006 წლამდე საკრებულოებისა და გამგებლების ინსტიტუტი. მან მემკვიდრეობით მიიღო მმართველობის დეცენტრალიზაციისა და დეკონცენტრაციის განხორციელებისათვის გაურკვეველი ტერიტორიული მოწყობის პრობლემა. თუმცა თვითმმართველობის სისტემის შექმნა განახორციელა ამბიციურად, თამამად და დასაწყისისათვის წარმატებულად. 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 დავეყოთ - 2004 წლიდან 2008 წლამდე და 2008 წლის შემდგომი წლები.

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 ფეკტიანი მმართველობის სისტემის და ტერი-

ტორიული მოწყობის რეფორმის სახელმწიფო კომისია, ხოლო 2004 წლის 15 სექტემბერს საქართველოს პარლამენტმა მოახდინა "ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის" რატიფიცირება (ძალაშია 2005 წლის 15 მაისიდან). ამ ფუნდამენტური რეფორმის მიმართულებით თვალსაჩინოა საქართველოს მიერ გადაღებული 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 გაუქმდა აღნიშნული საკითხების რეგულირება ინტეგრირდა ახალ საბიუჯეტო კოდექსში.

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

63

რეფორმის პირველი ეტაპის ძირითადი მიზნე-



ბი მიღწეულ იქნა, კერძოდ:

- განხორციელდა ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული რეფორმა, რის შედეგადაც ჩამოყალიბდა განვითარების რესურსების მხრივ 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 მოწყობაში გამოიკვეთა წარმომადგენლობითი ორგანოს წამყვანი 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 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 ისე-

თი 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.

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



ლიტერატურა

1. ბარათაშვილი 2002: ბარათაშვილი ე. ვე-შაპიძე შ., რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკა. თბ., 2002.
2. გრიგალაშვილი... 2001: გრიგალაშვილი გ., კაკულია რ., მოურავიძე დ., სულაბერიძე ა., შუბითიძე მ., ადგილობრივი (რეგიონული) ეკონომიკის განვითარების და მართვის პრობლემები, საქართველოს ეკონომიკური ფორუმი, თბ., 2001.
3. ერქომაიშვილი 2013: ერქომაიშვილი გ., საქართველოს ეკონომიკური განვითარების პრიორიტეტები. გამომცემლობა „უნივერსალი“, თბ., 2013.
4. ლორთქიფანიძე 1999: ლორთქიფანიძე ვ., ქვეყნის ფედერაციული მოწყობა. ინფორმაცია განსჯისათვის. თბ., 1999.
5. სანიკიძე გ., კიღურაძე ნ., თანამედროვე საერთაშორისო ურთიერთობები: მსოფლიო პოლიტიკის გლობალიზაცია, ფონდი ღია საზოგადოება - საქართველო, თბ., 2001.
6. საქართველოს კანონი "ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ" 2007.
7. საქართველოს კანონი "ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ" 2005.
8. ჭიჭინაძე დ., რეგიონული პოლიტიკის ეტაპები საქართველოში. საერთაშორისო კონფერენცია "ადგილობრივი და რეგიონული განვითარება ევროპაში: თანამედროვე გამოწვევები, ბათუმი, 8-9 ივლისი, 2010. - ბათუმი, 2010.
9. ხარაიშვილი ე., სვანეთის რეგიონის ეკონომიკური განვითარების პერსპექტივები, სამეცნიერო-პრაქტიკული კონფერენცია „ქრისტიანობა და ეკონომიკა“, 2008
10. ჯიბუტი მ., რეალური თვითმმართველობის საკითხისათვის-საერთაშორისო კონფერენცია "ევექტიანი დემოკრატიული მართვა ადგილობრივ და რეგიონულ დონეზე აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში", თბ., 2006.
11. Armstrong... 2000: Armstrong H., Taylor J., Regional Economics and Policy, 2000.
12. Breslin S., Studying Regionalism(s): Comparativism and Eurocentricism, Joint Fudan University, LSE, and Sciences Po Conference on China and Asian Regionalism, Shanghai, 2005.
13. European Charter of Local Self-Government 1985, Council of Europe, Strasbourg, 1985. Lessmann C., Markwardt G., One Size Fits All? Decentralization.
14. Corruption, and the Monitoring of Bureaucrats, World Development, 2010, Vol. 38.
15. Opinion of the Committee of the Regions 2009 on Multilevel Governance, White Paper, Brussels, 2009.
16. Treisman D., The causes of corruption: a cross-national study, Journal of Public Economics, 2000.
17. www.civil.ge/geo - საქართველოს გაეროს ასოციაცია, ინტერნეტ-ჟურნალი.
18. <http://www.geocities.com/kanonebi> - საქართველოს კანონთა კრებული.
19. <http://www.geplac.org> - ეკონომიკური პოლიტიკისა და სამართლებრივი საკითხების ქართულ-ევროპული საკონსულტაციო ცენტრი.
20. <http://www.eu-integration.gov.ge/geo/georgiaandeugallery.php> - საქართველო ევროკავშირისკენ, საქართველოს ევროკავშირში ინტეგრაციის სამთავრობო კომისია.