

გენერალური სამდივნო

გენერალური დირექტორი II -
დემოკრატია

დემოკრატიული მმართველობის
სამმართველო



CELGR/PAD 2/2013

REF:LN/SH

საქართველოს მთავრობის
ხედავ „დეცენტრალიზაციისა და თვითმმართველობის განვითარების
სტრატეგიის მთავარი პრინციპების შესახებ“, 2013-2014 წლებისთვის

*აღნიშნული ხედავა მომზადდა დემოკრატიული მმართველობის დირექტორატის
და დემოკრატიის გენერალური დირექტორატის მიერ, სტრასბურგის
უნივერსიტეტის პროფესორ რობერტ ჰერცოგთან თანამშრომლობით.*

საქართველოს მთავრობის ხედვა „დეცენტრალიზაციისა და თვითმმართველობის განვითარების სტრატეგიის მთავარი პრინციპების შესახებ“, 2013-2014 წლებისთვის

შესავალი

ევროსაბჭოსა და საქართველოს მთავრობას შორის თანამშრომლობის ფარგლებში, საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის მინისტრის პირველმა მოადგილემ, ბატონმა თენგიზ შერგელაშვილმა თხოვნით მიმართა ევროსაბჭოს, რათა მან რჩევა მისცეს სამინისტროს, „დეცენტრალიზაციისა და თვითმმართველობის განვითარების სტრატეგიის მთავარი პრინციპების შესახებ.“

საქართველოს მთავრობის 2013 წლის პირველი მარტის N223 ბრძანებულება, რომელსაც ხელს აწერს პრემიერ-მინისტრი ბიძინა ივანიშვილი, ამტკიცებს „საქართველოს მთავრობის დეცენტრალიზაციისა და თვითმმართველობის განვითარების სტრატეგიის მთავარ პრინციპებს“, 2013-2014 წლებისთვის.

ბრძანებულების თანახმად, აღნიშნული სტრატეგიის განხორციელებას ითავებს საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო (MRDI). საქართველოს მთავრობის სახელით, სამინისტრომ უნდა უზრუნველყოს სტრატეგიის დანერგვა თვითმმართველ ერთეულებში, სამოქალაქო ორგანიზაციებსა და კავშირებში და, ასევე, გამართოს მასთან დაკავშირებული შეხვედრები და კონსულტაციები. მან, ასევე, უნდა უზრუნველყოს სტრატეგიასთან დაკავშირებული საკითხების შესახებ კონსულტაციებისა და სამუშაო შეხვედრების გამართვა „სხვადასხვა სამინისტროებთან საქართველოში“. აღნიშნულიდან გამომდინარე, საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს ძირითადი პასუხისმგებლობა ეკისრება სტრატეგიასთან დაკავშირებული სხვა სამინისტროების პოზიციისა და საქმიანობის კოორდინაციის თვალსაზრისით, ვინაიდან სამინისტროები სხვადასხვა ხარისხით იქნებიან ჩართულნი ამ ამბიციური პოლიტიკის განხორციელებაში. სამინისტრო, ასევე, თხოვნით მიმართავს საქართველოს პარლამენტის რეგიონული პოლიტიკისა და თვითმმართველობისა და იურიდიულ საკითხთა კომიტეტებს, რათა მათ მონაწილეობა მიიღონ კონსულტაციების პროცესში.

ევროსაბჭო მხარს დაუჭერს აღნიშნულ გადაწყვეტილებას. საქართველომ მნიშვნელოვან პროგრესს მიაღწია ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუციების¹ ხელახლა ფორმირებაში, მას შემდეგ, რაც 1995 წელს ქვეყნის კონსტიტუცია შევიდა ძალაში, რომელიც აღნიშნულ საკითხს ძალზედ მწირად უზრუნველყოფდა და მოხდა „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ორგანული კანონის მიღება. საქართველომ

¹ ეს თვალსაზრისი ხდება, როდესაც ვადარებთ ევროსაბჭოს ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლების კონგრესის ანგარიშებს: მონიტორინგის ანგარიში 1998 CG/BUR(5)62 rev. ანგარიში საქართველოში ადგილობრივი დემოკრატიის კუთხით სიტუაციის შესახებ. 21 დეკემბერი, 1998; ადგილობრივი დემოკრატია საქართველოში CG (10) 22 შესწორებული ნაწილი II, მომხსენებელი: იან მიკალეფი; რეკომენდაცია 334 (2013) 24^ე სესია, 19-21 მარტი, 2013 ადგილობრივი და რეგიონული დემოკრატიის შესახებ საქართველოში. ეს უკანასკნელი ადასტურებს, რომ მოხდა მნიშვნელოვანი პროგრესის მიღწევა 2004 წლის ანგარიშის შემდეგ; ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობების შესახებ შეტანილ იქნა ეროვნულ კანონში და საქართველო კარგად თანამშრომლობს ევროსაბჭოსთან ამ თვალსაზრისით; მნიშვნელოვანი ნაბიჯები გადაიდგა რეგიონული განვითარების კუთხით.

ხელი მოაწერა (39/5/2002) ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპულ ქარტიას და მოახდინა მისი რატიფიცირება² (8/12/04).

ევროსაბჭო მუდმივად არის ინფორმირებული ზემოხსენებული ორგანული კანონის³ გაუმჯობესების პროცესის შესახებ. აღნიშნული პოლიტიკის (რეგიონული განვითარება, მაგალითად) სამართლებრივი დახმარებისა და მხარდაჭერის რამდენიმე პროგრამა განხორციელდა საქართველოს მთავრობასა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ასოციაციებს შორის თანამშრომლობით. იმ დროს პროცესები დასრულებული არ იყო, ვინაიდან ინსტიტუციურ და ფინანსურ კანონმდებლობასთან დაკავშირებული ბევრი საკითხი ჯერ კიდევ განხილვის პროცესში იყო.

ზემოთქმულიდან გამომდინარე, ევროკავშირი გამოხატავს დიდ ინტერესს საქართველოს მთავრობის მიერ მიღებული დეცენტრალიზაციის ახალი სტრატეგიის მიმართ. მისი მეშვეობით უნდა მოხდეს ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის პრინციპებთან კიდევ უფრო მეტად შესაბამისობა, დემოკრატიის გაუმჯობესება და მოსახლეობისთვის საზოგადოებრივი სერვისების მიწოდების გაუმჯობესება⁴.

მიუხედავად ამისა, შედარებითი პოლიტიკა ცხადყოფს, რომ მსგავსი გეგმების ბოლომდე განხორციელება იშვიათად ხდება; მაშასადამე საჭიროა მოხდეს აღნიშნული გეგმის წარმატებისთვის საჭირო პირობების ყურადღებით განხილვა (I). ევროსაბჭო ასევე მოახდენს დაკვირვებას სხვადასხვა წინადადებაზე, რომლებიც ჩამოთვლილია აღნიშნულ სტრატეგიაში (III).

I. დეცენტრალიზაციის ამბიციური სტრატეგია, ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის მრავალფეროვანი პროგრამა და მცირე შეფერხებები

დეცენტრალიზაციის სტრატეგია გახლავთ ზოგადი ცნება. დოკუმენტები იგივე სახელწოდებით არსებობს ევროპის მრავალ ქვეყანაში. ევროსაბჭო, როგორც წესი, მომხრეა ხანგრძლივი სტრატეგიისა, რომლის მიზანია ადგილობრივი თვითმმართველობის გაუმჯობესება და იგი მზადაა მხარი დაუჭიროს მსგავსი ინიციატივების მომზადებასა და განხორციელებას.

ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემა ხანგრძლივი ისტორიის, ემპირიული გადაწყვეტილებების, პოლიტიკური კომპრომისებისა და სხვადასხვა ეროვნული პოლიტიკის (საგადასახადო და საფინანსო, ეკონომიკური, სატრანსპორტო, საგანმანათლებლო, ურბანული დაგეგმარების, გარემოს დაცვითი და ა.შ.) შედეგია. ხშირ შემთხვევაში, გადამწყვეტი რეფორმებიც კი, მხოლოდ სისტემის ნაწილს ეხება⁵.

² აღნიშნული საერთაშორისო შეთანხმება ძალაშია 1/4/2005-დან. ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ საქართველოს ორგანული კანონის პრეამბულა, 2005 წლის 16 დეკემბერი, იშვლიებს ევროპულ ქარტიას ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ: „საქართველოს კონსტიტუციის მე-2 მუხლის მე-4 პუნქტის თანახმად, ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ და წინამდებარე კანონი განსაზღვრავს სამართლებრივ, ეკონომიკურ და ფინანსურ პრინციპებს საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებისთვის“....

³ მაგალითად, პროექტების შესახებ, რომლებიც მოდიფიკაციას უკეთებენ ორგანულ კანონს, ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის ეროვნული სტრატეგიის (2009–2012), 2010 წელს კონსტიტუციის მოდიფიკაციის შესახებ.

⁴ კონგრესის რეკომენდაცია 334 (2013). საქართველოში ადგილობრივი და რეგიონული დემოკრატიის შესახებ, მარტი, 2013.

⁵ ორგანულ კანონს ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ, რომლის მიღება მოხდა საბჭოთა რეჟიმის დასრულების შემდეგ, არ შეუძლია ამომწურავად გადაჭრას ყველა ეს ასპექტი. მაშასადამე, წინანდელი კანონმდებლობის მნიშვნელოვანი

აღნიშნულიდან გამომდინარე, მუდმივად მიმდინარეობს მასში ცვლილებების შეტანა; რიგ შემთხვევებში, მცირე მოდიფიკაციები ხდება, რიგ შემთხვევაში - დროის შემცირება (დაჩქარება). ორივე შემთხვევაში საჭიროა გზამკვლევი (სტრატეგია) რათა შენარჩუნებული იქნას მთლიანობა.

საქართველო, ამჟამად, ბოლო ეტაპზეა და ქვეყნის მთავრობამ ჩამოაყალიბა სტრატეგია, რომლის მიხედვითაც შესაძლებელია ამბიციური რეფორმის პროგრამის განხორციელება.

ევროკავშირის რიგი წევრი ქვეყნების გამოცდილება ცხადყოფს, რომ სტრატეგიების ძალზედ მცირე რაოდენობას ჰქონდა მკვეთრი შედეგი⁶ ან მოხდა მათი ეფექტურად განხორციელება. ზოგიერთი წარუმატებელი შემთხვევიდან გამომდინარე, გასაგებია, რომ სტრატეგიის გეგმის ქონა რეკომენდირებულია, თუმცა, მათი ეფექტიანად განხორციელების პირობები რთულია. იმისათვის, რომ დავებმართო საქართველოს მთავრობას მის მიერ დასახული პოლიტიკის განხორციელებაში, ევროსაბჭოს საკუთარ მოვალეობად მიიჩნევს, შეაფასოს წარმატებული დეცენტრალიზაციის რეფორმის პირობები (ა). დამატებით, უნდა მოხდეს სტრატეგიის გადაქცევა სამთავრობო პროგრამად, რომელიც კიდევ ერთ სენსიტიურ საკითხს წარმოადგენს (ბ).

ა. საქართველოს მთავრობის მიერ მიღებული დეცენტრალიზაციის ეროვნული სტრატეგია

საქართველოს ამჟამინდელი სტრატეგიის დოკუმენტი განსხვავდება სხვა ქვეყნებში შემუშავებული ან საქართველოში მანამდე შემუშავებული ყველა სხვა ამ ტიპის დოკუმენტისგან, როგორც შემუშავების მეთოდით, ისე - შინაარსით.

i. დეცენტრალიზაციის სტრატეგიული გეგმის საჭიროება და მნიშვნელობა

ტერიტორიული ადმინისტრაცია არის ძალიან რთული მექანიზმი, რომელსაც თან ახლავს ბევრი ურთიერთდამოკიდებული ნაწილი, რომელიც მთლიანობაში უნდა იყოს მოყვანილი. მნიშვნელოვან ეკონომიკურ ასპექტებთან ერთად, აღნიშნული ღრმად ფესვგადგმულია საზოგადოებასა და ქვეყნის კულტურაში. გამოცდილება ცხადყოფს, რომ დეცენტრალიზაციის გეგმის ნებისმიერი ძირეული მოდიფიკაცია საჭიროებს დროს, რათა მოხდეს ცვლილებების მიღება და განხორციელება და, რომ ყველაზე მნიშვნელოვან რეფორმებს წარმოადგენს ის რეფორმები, რომელიც წინა სისტემის გაგრძელებას წარმოადგენს.

ეს გახლავთ სტრატეგიული დოკუმენტის დასახუთება, რომელიც ასახავს გრძელვადიანი რეფორმის ახალ ხედვას. მისი წარმატება დამოკიდებულია პოლიტიკური ნებისა და რეალური სიტუაციის გონივრულ ანალიზსა და ახალი გარემოებების მოსალოდნელი

ნაწილები ძალაში დარჩა (გადასახადები, საკუთრება, ბიუჯეტი ფორმები, დაქირავებულ პირთა სტატუსი და ა.შ.) საფრანგეთი წარმოადგენს კიდევ ერთ ასეთ მაგალითს. 1982 წლიდან მოყოლებული, მოხდა მნიშვნელოვანი მოდიფიკაციების განხორციელება: ახალი სტრუქტურები (რეგიონები, ინტერ-მუნიციპალური თანამშრომლობის კავშირები), კომპეტენციებისა და პერსონალის გადაცემა სახელმწიფო ადმინისტრაციის მხრიდან, ახალი გადასახადებისა და სხვა ფინანსური რესურსების გამოყოფა. მიუხედავად ამისა, ბევრ ანგარიშში, რომლებიც პარლამენტს წარედგინება, აუდიტორთა ან ექსპერტთა კომიტეტების მიერ, ხაზგასმულია გრძელვადიანი ხედვის ნაკლებობა, რესურსებისა და კომპეტენციების ასიმეტრია, სისტემის ხარჯების ეფექტურობის გაუთვალისწინებლობა, რომელიც მუდმივ პრობლემას წარმოადგენს მოდიფიკაციისთვის.

⁶ საქართველოში ეს არის მე-3 კონცეფცია უკანასკნელი 10 წლის განმავლობაში

ეფექტის სავარაუდო შეფასებაზე. სტრატეგია განსაზღვრავს რეფორმის ძირითად მიზნებს, წინასწარი კვლევისა და კონსულტაციების პროგრამას, რომელიც ეფუძნება თითოეული მიზნის განხორციელებისთვის ხელმისაწვდომი რესურსებისა და პოლიტიკური მხარდაჭერის შეფასებას.

დეცენტრალიზაციის სტრატეგიის დოკუმენტების მომზადება, ხშირ შემთხვევაში, ხდება ექსპერტების⁷ მიერ, ზოგიერთ შემთხვევაში - გარე ძალების (UNDP, USAID, GIZ, და ა.შ.) წახალისებითა და მხარდაჭერით ან დონაციით (შვედური SIDA და სხვები), საკმაოდ დიდი ხნის განმავლობაში (1 წელი) და ბევრ ორგანიზაციასთან (სამინისტროები, ადგილობრივი თვითმმართველობის ასოციაციები, არასამთავრობო ორგანიზაციები და ა.შ.) კონსულტაციების გამართვის შედეგად. რიგ შემთხვევებში, სტრატეგიის პრეზენტაცია საზეიმო ვითარებაში ხდება საერთაშორისო კონფერენციებზე (მოლდოვა, 2012 წლის ნოემბერი). დოკუმენტი, შესაძლებელია, ძალზედ ზუსტი (დაწვრილებითი) იყოს, თან ახლდეს დეტალურად გაწერილი პროგრამა კანონპროექტებისა და კანონქვემდებარე აქტების მოსამზადებლად და მისაღებად, პერსონალისთვის ტრენინგების ჩასატარებლად და ა.შ.⁸

მიუხედავად ამისა, ბევრი ასეთი სტრატეგია ვერ ჩაითვლება წარმატებულად. ზოგიერთი მათგანი ოფიციალურად არასდროს ყოფილა დამტკიცებული, უმრავლესობის განხორციელება არ მომხდარა სათანადო დონეზე ან შემოთავაზებული პროგრამის მიხედვით.

⁷ საქართველოს 2009 წლის გეგმა, რომელიც წარმოდგენილი იყო ეფექტური მმართველობის სისტემისა და ტერიტორიული მოწყობის რეფორმის ცენტრის მიერ (CEGSTAR), ხოლო შემდეგ დამტკიცდა საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს მიერ.

⁸ 130-გვერდიანი დოკუმენტი სომხეთში ადგილობრივი თვითმმართველობისა და ძალაუფლების დეცენტრალიზაციის სტრატეგიული მიდგომის შესახებ. ეფექტური მმართველობის სისტემისა და ტერიტორიული მოწყობის რეფორმის ცენტრის მიერ (CEGSTAR)-ის 2009 წლის სტრატეგია განსაზღვრავს სახელმწიფო პოლიტიკის მიმართულებებს ადგილობრივი თვითმმართველობისთვის 10 სხვადასხვა სფეროში, რომლის განხორციელებაც უნდა მოხდეს 3 წელიწადში.

ii. დეცენტრალიზაციის სტრატეგიის გეგმის წარმატების ან წარუმატებლობის გამომწვევი გარემოებები

აღნიშნული სტრატეგიის წარუმატებლობის გამომწვევ მიზეზად მიიჩნევა სამი სახის სისუსტე, რომელიც, ერთმანეთთან შეპირისპირების ფონზე, გვიჩვენებს, თუ რა უნდა გაკეთდეს წარმატების მისაღწევად.

- ბევრი სტრატეგია ზედმეტად ამბიციური, თითქმის ამომწურავი და, ტექნიკური თვალსაზრისით, იდეალურია. ზედმეტად დახვეწილმა შინაარსმა და ფაქტობრივი დაბრკოლებების (საპარლამენტო პროცედურები და შეყოვნებები) მიმართ ოპტიმისტურად განწყობამ და პოლიტიკურმა ოპოზიციამ ბევრი გეგმა არარეალისტურად აქცია, განსაკუთრებით - პროექტის მომზადებასა და კანონის მიღებასთან დაკავშირებული კონსულტაციებისთვის საჭირო დროსთან მიმართებაში. სამართლებრივი გადაწყვეტილებებისა და პრაქტიკული ქმედებების გრძელი ჩამონათვალი უკვე აღარ ითვლება სტრატეგიულად, თუმცა, სამოქმედო პროგრამები ამ უკანასკნელს (პრაქტიკულ ქმედებებს) უნდა შეესაბამებოდეს.

- გეგმების უმრავლესობას პოლიტიკური ძალების, (პარტიები, ადგილობრივი თვითმმართველობის ასოციაციები და მერები) სამინისტროებისა (შესაბამისი სამინისტროები, განსაკუთრებით კი, ფინანსთა სამინისტრო⁹) და პარლამენტის მხრიდან მცირე მხარდაჭერა ხვდა წილად. ზოგიერთ შემთხვევაში, პარლამენტმა მწვანე შუქი აუნთო ექსპერტთა ჯგუფს მსგავსი დოკუმენტის მომზადებისთვის. მაშასადამე, ინტერესთა და კონცეფციათა სხვადასხვაგვარობა მთავრობის კოალიციის ან მმართველი პარტიის შიგნით, მომდევნო არჩევნებით გამოწვეული შეზღუდვები, ფინანსური კრიზისის გავლენა (საერთაშორისო სავალუტო ფონდის რეკომენდაციები), სამინისტროების პოზიციები, წინააღმდეგობა ბიუროკრატიისა და ადგილობრივი პოლიტიკოსების მხრიდან, სწორად არ იქნა გათვალისწინებული, თუმცა, საბოლოოდ, მათ გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვთ. ფაქტობრივად, აღნიშნულმა შეიძლება მთავრობისთვის წარმოშვას პროგრამა, რომელიც მთავრობას არ მოუფიქრებია.

- დრო არის კიდევ ერთი გადამწყვეტი ფაქტორი სტრატეგიის წარმატებისთვის. გრძელვადიანი სტრატეგია (5 წელი და მეტი) აღნიშნული საკითხების შესაბამისი იქნება, თუმცა, ნაკლებად არის შანსი, რომ მომდევნო პოლიტიკურ ცვლილებას გადაურჩეს ან გახდეს ძირეული მუდმივი მხარდამჭერი, უმრავლესობის პირობებშიც კი. მოკლევადიანი კი, სტრატეგიად არ ითვლება.

საქართველოს ამჟამინდელი დოკუმენტი, აღნიშნულ კონტექსტში, შეიძლება მისაღებად ჩაითვალოს. არის ძირითადი მიზნები და მიმართულებები გრძელვადიან პერსპექტივაში, თუმცა, კალენდარში, ასევე, გათვალისწინებულია მოკლევადიანი გადაწყვეტილებები, რაც ფარული იერარქიაა.

ბოლო პერიოდში მიღებულ სტრატეგიის გეგმებთან შედარებით, საქართველოს სტრატეგიული გეგმა საპირისპირო სიტუაციას ასახავს: ნათელ და მტკიცე პოლიტიკურ გადაწყვეტილებას, თუმცა, კონსულტაციების ნაკლებობასა და, ასევე, კვლევების არარსებობას. სტრატეგიის შემუშავება (გადაწყვეტა) სპონტანურად მოხდა თავად

⁹ აღნიშნული სამინისტრო ხშირად ერთვება განხილვებში საერთაშორისო ინსტიტუტებთან (საერთაშორისო სავალუტო ფონდი, მსოფლიო ბანკი, ევროკავშირის კომისია.....) რომლებიც აქვთ საკუთარი მოსაზრება იმის შესახებ, რომ მიაწოდონ დამატებითი ფინანსური რესურსები ადგილობრივ თვითმმართველობას

მთავრობის მიერ; იგი შემუშავდა მოკლე დროში, გამოქვეყნდა, როგორც პრემიერ-მინისტრის ფორმალური გადაწყვეტილება, რაც სახელმწიფო სახელისუფლებო პირებისთვის შესასრულებლად სავალდებულოა. იგი ითვლება პოლიტიკური პროცესის შემადგენელ ნაწილად და, სავარაუდოდ, პარლამენტიდან მოიპოვებს მხარდაჭერას¹⁰, რამდენადაც იგი არის საპარლამენტო უმრავლესობის პროგრამის ნაწილი. მისი მომზადება, ძირითადად, მოხდა საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს მიერ, რომელიც მანამდეც ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის საკითხებს კურირებდა. ჩვენთვის არ არის ცნობილი მიიღო თუ არა სტრატეგიამ ფორმალური თანხმობა თითოეული სამინისტროსგან, თუმცა, ზოგიერთი ინფორმაციის თანახმად, არ მომხდარა რიგი კონკრეტული საკითხების საფუძვლიანად შესწავლა სხვადასხვა სამინისტროების მიერ. რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს პრემიერ-მინისტრის მიერ დავალებული აქვს აღნიშნულზე ყურადღების გამახვილება.

სტრატეგიის განხორციელების ვადაა 2 წელი ან უფრო ნაკლები, 18 თვე. ეს გონივრულ მეთოდად შეიძლება ჩაითვალოს, თუ მოხდება მისი პოლიტიკურ ჭრილში განხილვა მთავარ დაინტერესებულ პირებთან ერთად და თუ სტრატეგია გამოხატავს ადგილობრივი თვითმმართველობების შესახებ კანონის ძირეულ საკითხებთან მიმართებაში ხედვას. ევროპაში არის ტერიტორიული და ადმინისტრაციული რეფორმების წარმატებით განხორციელების მაგალითები, რომელიც მცირედი შეცოვნებებით განხორციელდა, რასაც მოჰყვა ინერციით სვლის ხანგრძლივი პერიოდი, რაც ხელსაყრელი შესაძლებლობების დამსახურება იყო. მაგალითისთვის, 2005/2006 წელს საქართველოში თვითმმართველი ერთეულების გამსხვილების რეფორმის განხორციელება მსგავსი პროცესის მეშვეობით დაიწყო. ასეთ შემთხვევებში, პოლიტიკური ნება, პროგრამის განხორციელების „შეზღუდულ“ ვადებთან ერთად, ისეთ სიტუაციაში, რომელიც ხელსაყრელია, ნაკლებად საჭიროს ან შეუძლებელს ხდის რეფორმის გავლენის საფუძვლიან შესწავლას და დიდი მასშტაბის კონსენსუსის მიღწევას. ინტენსიური რეფორმები იქცევა სტაბილურ ახალ სისტემად როდესაც ისინი ეფუძნება მყარ სოციალურ-ეკონომიკურ მონაცემებსა და არგუმენტებს და/ან სარგებლობს საკმარისი პოლიტიკური მხარდაჭერით.

iii. სრულდება თუ არა წარმატებული სტრატეგიის პირობები საქართველოში?

საქართველოს სტრატეგია მიზნად ისახავს ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემის ყველა ასპექტის მოდიფიკაციას და მოიცავს კანონმდებლობის კონსოლიდირებულ პროგრამას დაზუსტებული პროგრამითურთ. შეიძლება არსებობდეს მოსაზრება, რომ აღნიშნული წარმოშობს ორ ალტერნატივას: მისი მიღწევა შეუძლებელია მსგავსი მცირე ინტერვალებით ან კანონების მიღება ხდება დაჩქარებული წესით, არასაკმარისი კონსულტაციებით, პოლიტიკური დებატებით, კვლევებითა და შეფასებით.

1. დამაკმაყოფილებელი მიზნები

ევროსაბჭო მხარს უჭერს სტრატეგიის იმ მიზნებს, რომლებიც ქარტიის ფილოსოფიასა და ნორმებს, საუკეთესო ევროპულ პრაქტიკას შეესაბამება. თუმცა, ამასთანავე უნდა დადასტურდეს სწორი კორელაცია აღნიშნულ მიზნებსა და შემოთავაზებულ რეფორმებს

¹⁰ დოკუმენტში, რომელიც პრემიერ მინისტრის ბრძანებულებას ახლავს თან, ნათქვამია, რომ იგი ეფუძნება „ბიძინა ივანიშვილი – ქართული ოცნება“ სამთავრობო პროგრამას – „ძლიერი, დემოკრატიული და ერთიანი საქართველო“ – და რომ მისი მომზადება მოხდა რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროსა და პარლამენტის რეგიონული პოლიტიკისა და თვითმმართველობის კომიტეტის ხელმძღვანელობით.

შორის. როგორც დოკუმენტშია განმარტებული, აღნიშნული მიზნები განსაზღვრავს რეფორმის მოსალოდნელ შედეგებს. ამ შემთხვევაში, მნიშვნელოვანია შეფასდეს, თუ რამდენად შესაძლებელია შემოთავაზებული ზომების მეშვეობით აღნიშნული მიზნების მიღწევა; ეს შეფასება მოხდება წინამდებარე ანგარიშის მეორე ნაწილში.

- „დიდად ცენტრალიზებული მმართველობის“ დასრულება.

ეს არის პოლიტიკური შინაარსის მატარებელი განცხადება. ევროსაბჭო ეთანხმება იმ მოსაზრებას, რომ საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობების ავტონომია უნდა გაიზარდოს იმ ასპექტებთან მიმართებაში, რომელთა აღწერაც მოხდა ბევრ ანგარიშში. ეს ასპექტებია: კომპეტენციები, საკუთრება, ფინანსური რესურსები და ა.შ. თუმცა კონგრესის 2013 წლის მარტის რეკომენდაცია ცხადყოფს, რომ მთავრობის მხრიდან არის მზაობა, შეამციროს კონტროლი ადგილობრივ ხელისუფლებაზე.

- „საზოგადოებრივი სერვისების სათანადო მიწოდების უზრუნველყოფა“

აღნიშნული წარმოადგენს ადგილობრივი სახელისუფლებო პირების უმთავრეს მისიას და მოქალაქეთა უპირველეს მოლოდინს. ეს არის დეცენტრალიზაციის ძირითადი პრინციპი, რომელსაც აღიარებს ქარტია¹¹. მამასადაძმე, საჭიროა რეფორმების დაგეგმვა, იმისათვის, რომ გაუმჯობესდეს შესაბამისი ადმინისტრაციის ეფექტიანობა, კონკრეტული მიზნებითა და მათი გავლენის რეალურად მოსალოდნელი პროგნოზის შეფასება. აღნიშნული პრინციპი უნდა დაბალანსდეს პოლიტიკურ პრინციპებთან მიმართებაში (ავტონომია, დემოკრატია). პროცესის მიმდინარეობისას უნდა მოხდეს კვლევების განხორციელება. სტრატეგიაში მოცემულ დებულებათაგან, ცოტა თუა უშუალოდ დაკავშირებული ამ მთავარ მიზანთან და, ალბათ, იმიტომ, რომ რეფორმის მოტივაცია უფრო მეტად პოლიტიკურია, ვიდრე ადმინისტრაციული. თვითმმართველობის ახალი დონის შექმნა ან რეგონებში არსებული ადგილობრივი თვითმმართველობის უზრუნველყოფა, თავისთავად არ არის გარანტი, რომ მოქალაქეებისთვის უკეთესი ან უფრო ეფექტიანი სერვისების მიწოდება მოხდება.

- დემოკრატიის გაუმჯობესება „გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მოსახლეობის ჩართულობის“ შედეგად.

გეგმა ეხება „მაქსიმალურად აქტიურ პოზიციის და ადმინისტრირების პროცესში მოსახლეობის უშუალო ჩართულობას.“ ეს არის ძალიან კარგი მიზანი, რასაც ევროსაბჭო მხარს უჭერს. დიდი ხნის განმავლობაში ევროსაბჭოს რეკომენდაციებსა და ანგარიშებში ხაზი აქვს გასმული აღნიშნული მიზნის მნიშვნელობას და ქარტიის 2009 წლის დამატებითი პროტოკოლი უშუალოდ ეხება მოქალაქის უფლებას, მიიღოს მონაწილეობა ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების გადაწყვეტაში. ევროსაბჭო იყენებს აღნიშნულ შესაძლებლობას და მოუწოდებს საქართველოს, მოახდინოს დამატებითი პროტოკოლის რატიფიცირება.

ჩვენთვის, ასევე, ცნობილია, რომ, მხოლოდ სამართლებრივი ნორმების მეშვეობით, აღნიშნული მიზნის მიღწევა შეუძლებელია; მას აქვს კულტურული განზომილება, დამოკიდებულია იმაზე, თუ როგორ ხედავს მოსახლეობა ურთიერთობას საჯარო

¹¹ პრეამბულა §7 ‘..... ადგილობრივი ხელისუფლების არსებობა რეალური პასუხისმგებლობით უზრუნველყოფს ადმინისტრირებას, რომელიც არის როგორც ეფექტური, ასევე ახლოსაა მოქალაქეებთან.’

სახელისუფლებო ორგანოებთან და იმაზე, თუ როგორ მოქმედებენ საჯარო სახელისუფლებო ორგანოები. ვინაიდან დემოკრატიის ხარისხის გაუმჯობესება ზოგადი ინტერესის თემას წარმოადგენს საქართველოს მთავრობისა და მმართველი პარტიისთვის (ასევე - ევროპის სახელმწიფოთა უმრავლესობის), ცვლილება ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხებში დამოკიდებული იქნება საქართველოს პოლიტიკური ცხოვრების მოდიფიკაციასა და, ასევე, განხორციელებულ სამართლებრივ რეფორმებზე. მათ შეუძლიათ პროცესის დაჩქარება, მაგალითად, როგორც კონგრესის რეკომენდაციამა შემოთავაზებული, მუნიციპალიტეტების მერების პირდაპირი წესით არჩევით.

- საჯარო სექტორსა და პოლიტიკურ თანამდებობებზე კვალიფიციური კადრების მოზიდვა

მიუხედავად იმისა, რომ ვერ ვხედავთ სტრატეგიაში აღნიშნული საკითხის ზუსტ უზრუნველყოფას, დოკუმენტი აღნიშნავს, რომ: *„კარიერულ ზრდაზე ორიენტირებული ადამიანების აღმოჩენა, რომელთაც შეუძლიათ ინიციატივის გამოჩენა, მოხდება ადგილობრივად, რაც მნიშვნელოვან წვლილს შეიტანს კვალიფიციური კადრების დეფიციტის აღმოფხვრაში (საჯარო სექტორში, პოლიტიკურ პარტიებში და ა.შ.) ქვეყანაში.“*

ეს ძალზედ პოზიტიური ნაბიჯია. საზოგადოებრივი მომსახურების ხარისხი და ეფექტიანობა პირდაპირპროპორციულად არის დამოკიდებული პროფესიულ შესაძლებლობებზე და პერსონალის მიერ თავდადებულ მუშაობაზე ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულებში. დღესდღეობით საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულებში დასაქმებული პერსონალის დონე, ხშირ შემთხვევაში, არ არის მაღალი, ვინაიდან ისინი არ იღებენ კარგ ანაზღაურებას, არ ხდება საჯარო მოხელეების სამსახურში აყვანა მხოლოდ მათი პროფესიული უნარ-ჩვევების მიხედვით და აგრეთვე, ხშირ შემთხვევაში, ისინი ამჯობინებენ სამინისტროებში ან დედაქალაქთან ახლოს მუშაობას.

ასე რომ, აღნიშნულ სფეროში მიღწეულ ნებისმიერ პროგრესს ექნება პოზიტიური ეფექტი. მიუხედავად ამისა, აღნიშნულის მიღწევა მოკლე დროში ვერ მოხერხდება და საჭიროებს ადგილობრივი თვითმმართველობების შესახებ სამართლებრივი დებულებების მოდიფიკაციას. სტრატეგია, როგორც ჩანს, არ მოიცავს წინადადებებს საჯარო სამსახურში დასაქმებული პირების სტატუსის რეფორმირების შესახებ.

2. არარეალისტური შეფერხებები

აღნიშნული ცნების განმარტება მოხდება რეფორმის ყველა თავში. სტრატეგიაში ჩამოთვლილი ძალზედ ფუნდამენტური ტრანსფორმაციების, თითოეული კონკრეტული ტექნიკური სირთულისა და ეროვნულ ადგილობრივ სახელისუფლებო პირებთან და ადგილობრივი თვითმმართველობის ასოციაციებთან პოლიტიკური დებატებისა და კონსულტაციების საჭიროების გათვალისწინებით, მოცემულ ვადებში სტრატეგიის განხორციელების ნაკლები ალბათობაა. არც ქვეყნისა და არც მთავრობის ინტერესებში არ შედის ნაჩქარევი გადაწყვეტილებების მიღება, სათანადო შესწავლისა და დებატების გარეშე.

3. პოლიტიკური დებატებისა და ტექნიკური კვლევების ნაკლებობა

თავისთავად ცხადია, რომ საქართველოში განსახორციელებელი რეფორმების შერჩევა მთავრობის პრეროგატივაა. მიუხედავად ამისა, როდესაც საქმე ადგილობრივ

თვითმმართველობას ეხება, ნათელი ხდება წინასწარი პოლიტიკური დებატების საჭიროება. თუმცა, რეფორმები ხშირ შემთხვევაში არის კონკრეტული და პრაქტიკული და უნდა არსებობდეს, თუ კონსენსუსი არა, გარკვეული პოზიციათა თანხვედრა მაინც პარტიებს შორის, მიუხედავად იმისა, რომ მათი პოლიტიკური დოქტრინები და ინტერესები, შეიძლება, ერთმანეთისგან განსხვავდებოდეს. ადგილობრივი თვითმმართველობის ჩარჩოები არ უნდა იყოს აღქმული, როგორც რომელიმე პარტიას მიკუთვნებული მოსაზრება და არ უნდა გახდეს დაუსრულებელი პოლიტიკური ბრძოლის საგანი, რომელსაც, თითოეული არჩევნების შემდეგ, მუდამ მოჰყვება ცვლილებები. სტაბილურობა და პრაქტიკულობა არის მნიშვნელოვანი ფაქტორები ჯანსაღი და ეფექტიანი ადგილობრივი მმართველობის სისტემის დანერგვისთვის.

კანონის სტაბილურობასაც ასევე სჭირდება ტექნიკური კვლევები (ეკონომიკაში, სამართალში, დემოგრაფიაში....) იმისათვის, რომ თავიდან ავიცილოთ შეცდომები საზღვრების, რესურსების, კომპეტენციებისა და ა.შ. განსაზღვრაში, რაც გამოიწვევს რეფორმის იმპლემენტაციის დისფუნქციას, მოქალაქეთა უკმაყოფილებასა და მუდმივი მაკორექტირებელი ქმედებების საჭიროებას. კვლევები თანხებთანა დაკავშირებული, ფინანსური რესურსებისა და დროის საკითხებში, მაგრამ ღირებულ ინვესტიციას წარმოადგენს.

4. ლიდერობის საჭიროება

მსგავსი მნიშვნელობისა და სირთულის რეფორმების განხორციელება უნდა მოხდეს წამყვანი პოლიტიკური ფიგურის მიერ, რომელიც მის განსახორციელებლად შესაძლებლობების მაქსიმუმს გამოიყენებს. სხვადასხვა სამინისტროებს შორის კოორდინაცია კრიტიკულად მნიშვნელოვანია. კანონშემოქმედებით პროცესზე თვალყურის დევნება პარლამენტში, კონსულტაციების ორგანიზება ადგილობრივ სამთავრობო ერთეულებთან და სხვა დაინტერესებულ მხარეებთან (საერთაშორისო ორგანიზაციები, სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტები) უნდა მოხდეს ერთი პირის (გუნდის) მიერ, რომელსაც აქვს რეფორმების პოლიტიკური და ტექნიკური ასპექტების ნათელი ხედვა. ხშირ შემთხვევაში, სპეციალური კომისია იქმნება პრემიერ-მინისტრის ან პრეზიდენტის ზედამხედველობის ქვეშ და მას ჰყავს ლიდერი, რომელსაც გამოკვეთილი პოლიტიკური პოზიცია აქვს. სტრატეგიის დოკუმენტი აღნიშნულ ფუნქციას აკისრებს საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს.

ლიდერობის მძიმე პასუხისმგებლობის აღება უნდა მოხდეს ერთი კონკრეტული სამინისტროს მიერ, რომელსაც ამის შესაძლებლობა აქვს. იმ შემთხვევაში, თუკი ვერ მოხდა პასუხისმგებლობებით დაკისრებული ვალდებულებების სწორად შესრულება, სტრატეგიის განხორციელება სერიოზული სირთულებების წინაშე აღმოჩნდება.

ბ. მთავრობის პროგრამა დეცენტრალიზაციის რეფორმის შესახებ: რამდენად თანამშრომლური (კოოპერაციული) და რეალისტურია იგი?

უნდა მოხდეს სტრატეგიის გადაქცევა სამოქმედო პროგრამად. ხშირ შემთხვევაში, ხდება ორივე დოკუმენტის გაერთიანება, ისე, როგორც ეს ამ შემთხვევაში მოხდა. პრემიერ-მინისტრის ბრძანებულებაში, სამგვერდიან სქემაში, მოცემულია განსახორციელებელ მოქმედებათა კალენდარი: სტატისტიკური მონაცემების შეგროვება, კონსულტაციების ორგანიზება, სხვადასხვა კანონებისა და მათი თანმხლები რეგულაციების მომზადება და მიღება, გრძელვადიანი სტრატეგიების განსაზღვრა ისეთ სფეროებში, რომელიც ეხება მუნიციპალურ და რეგიონულ დონეებს (წყალმომარაგება, საგზაო ინფრასტრუქტურა, ნარჩენების მართვა და ა.შ.).

ევროსაბჭოს მოსაზრება სტრატეგიაში ასახული მიზნებისა და შემოთავაზებული რეფორმების ზოგადი ორიენტაციის შესახებ ძალზედ პოზიტიურია.

თუმცა, იგი მიიჩნევს, რომ განხორციელების პროგრამა, შეიძლება, არარეალისტური აღმოჩნდეს ბევრ სფეროში და რომ მისმა პროგრამამ, შესაძლებელია, წარმოშვას დისფუნქციები. ფაქტობრივად, პროგრამა გამოხატავს მთავრობის პრიორიტეტებს: რეფორმის პრიორიტეტები და იერარქია სტრატეგიის შემადგენელი ნაწილია. უნდა განისაზღვროს მთავრობის პროგრამა თითოეული მოქმედების განხორციელებისთვის საჭირო დროის მონაკვეთის გათვალისწინებით. გონივრული იქნება რეფორმის უფრო ნათელი იერარქიისა და უფრო რეალისტური კალენდრის შექმნა. მაგალითისთვის, მუნიციპალიტეტების საზღვრების შეცვლა მუნიციპალური საბჭოების არჩევისთვის ძალზედ რთული ამოცანაა, რომელისთვისაც მოსამზადებელი ღონისძიებების ხარისხიანად შესრულებას გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს.

პირველ პერიოდში (მარტი-ივნისი 2013) სამი მთავარი რეფორმაა დაგეგმილი: კანონები „სოფლის თვითმმართველობის“, „მთიანი და განსაკუთრებული დასახლებების“, და „ადგილობრივი თვითმმართველობის“ შესახებ. ეს უკანასკნელი მოახდენს არსებული კანონმდებლობის ბევრი დებულების მოდიფიცირებას ისეთ საკითხებში, რომლებიც რთულია და მოსამზადებლად და განსახილველად დიდ დროს საჭიროებს.

იქნება თუ არა საკმარისი დრო ასეთი მნიშვნელოვანი საკითხების მოსამზადებლად და განსახილველად? ნაჩქარევმა პროცედურებმა შეიძლება გავლენა იქონიოს კანონმდებლობის ხარისხზე, წარმოშვას სირთულე იმპლემენტაციის კუთხით, მაკორექტირებელი ზომების საჭიროება და მხოლოდ ნაწილობრივი შედეგი შეიძლება მოიტანოს.

ევროსაბჭოს რჩევაა, ყურადღება მიექცეს იმის გარკვევას, რომ არსებობს სწორი ბალანსი უმრავლესობის პოლიტიკურ ნებაში და

- სათანადო კონსულტაციები იმართება პარლამენტში წარმოდგენილ პოლიტიკურ ძალებთან, ადგილობრივი თვითმმართველობის ასოციაციებთან და ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულებთან;
- მონაცემების, კვლევებისა და ექსპერტთა შეფასებების შეგროვება, როგორც პოლიტიკური პროგრამის ლეგიტიმურობა, ძლიერდება, როდესაც იგი ობიექტურ არგუმენტებს ეფუძნება.

II. პროგრამის ანალიტიკური შეფასება ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმისთვის

როგორც ზემოთაც იყო ნახსენები, ევროსაბჭო იზიარებს სტრატეგიაში წარმოდგენილ დეცენტრალიზაციის საკითხებთან დაკავშირებულ ზოგად მიზნებს, რომელიც პრემიერ-მინისტრის მიერ არის გამოცემული. ახლა იგი მოახდენს დოკუმენტში შემოთავაზებული სხვადასხვა რეფორმების შეფასებას, როგორც ქარტიისა და ევროსაბჭოს სხვა სტანდარტების ფონზე, ისე - ეფექტიანი და დემოკრატიული ადგილობრივი თვითმმართველობის პირობებში, რომელიც ევროსაბჭოს სხვა წევრი ქვეყნებისა და თავად საქართველოს ხანგრძლივი გამოცდილებიდან დაგროვდა.

1. ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულის შექმნა თითოეულ „დასახლებაში“: რამდენად შორს მიდის ფრაგმენტაცია?

ყველაზე სიმბოლური რეფორმა, ორმელიც სტრატეგიაშია ასახული, არის „თითოეულ დასახლებაში საზოგადოებრივი თვითმმართველობის ფორმირება.“ არ არსებობს „დასახლების“ განმარტება, რომელსაც ქართულ ენაში, ალბათ, კონკრეტული ექვივალენტი აქვს. სხვა დოკუმენტებში გამოყენებულია სიტყვა „სოფელი“. ჩვენთვის გასაგებია, რომ არსებობს განსხვავება ადრინდელი მუნიციპალიტეტებისგან, რომელიც საბჭოთა სისტემის მიერ შეიქმნა და 2006 წელს გაუქმდა და რომ ის გულისხმობს „ისტორიულ“, დაახლოებით 3600-ს, სოფელს მთავრობის იურისდიქციის ქვეშ არსებულ ტერიტორიაზე.

ასე რომ, ეს არ არის 2006 წლამდე არსებული სიტუაციის რეტროსპექტიული ხედვა, როდესაც გადაწყდა, მუნიციპალიტეტების უფრო დიდ „რაიონულ მუნიციპალიტეტებად“ გაერთიანება მომხდარიყო, რის შედეგადაც მათი რაოდენობა 980-დან 69-მდე შემცირდა. მას შემდეგ, აღნიშნული რეფორმა ბევრ საერთაშორისო კონფერენციაზე იქნა წარმოდგენილი, როგორც ინტერ-მუნიციპალური თანამშრომლობის წარმატებული ალტერნატივა.

2009 წლამდე ევროსაბჭო, ისევე როგორც ბევრი სხვა ეროვნული და საერთაშორისო მოქმედი პირი, დაინტერესებული იყო საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის ფრაგმენტაციით, ისე, როგორც ეს სხვა ქვეყნებში არსებობს (სომხეთი, ჩეხეთის რესპუბლიკა, საფრანგეთი, შვეიცარია, უკრაინა). ცნობილია დიდი რაოდენობის ძალიან მცირე კომუნების მიერ გამოწვეული ყველა პრობლემა და ხარვეზი: ფინანსური და ადამიანური რესურსების ნაკლებობა, ადმინისტრაციული ამოცანების განხორციელებისა და ძირითადი სერვისების (სკოლა, წყალი, ნაგვის შეგროვება და გატადა და ა.შ.) მიწოდების ცუდი შესაძლებლობები, ინფრასტრუქტურის მშენებლობის უნარის არქონა, სამშენებლო პოლიტიკის შემუშავებისა და წარმოების უუნარობა, საწარმოთა და დამსაქმებელთა მოზიდვის შეუძლებლობა, საზოგადოებრივი ძალაუფლება მოქცეულია ორი- სამი ოჯახის ხელში.

მაშასადამე, ყველა ქვეყანას ევროპაში აქვს ან ჰქონდა კომუნების გაერთიანების ან/და ინტერ-მუნიციპალური თანამშრომლობისთვის პროცედურებისა და ინსტიტუციების შექმნის პოლიტიკა, რაც გახლავთ ფრაგმენტაციით გამოწვეული მწვავე ხარვეზის კომპენსაციის ალტერნატიული საშუალება. აღნიშნულ კონსოლიდაციის პოლიტიკასთან დაკავშირებულ რეკომენდაციებს იზიარებს ყველა საერთაშორისო ორგანიზაცია და ბევრი არასამთავრობო თუ დონორი ორგანიზაცია¹² მხარს უჭერს საპილოტე პროექტების განხორციელებას აღნიშნულ სფეროში.

2006 წლის მუნიციპალიტეტების გამსხვილების პროცესს წილად არ ხვდა მხარდაჭერა ევროსაბჭოს მხრიდან, ვინაიდან საქართველოს მთავრობის მიერ არ ყოფილა მოთხოვნილი ექსპერტთა არანაირი ოფიციალური შეფასება. ევროსაბჭომ, 2006 წლამდე, მოახდინა პროგრესული მიდგომის შეთავაზება, რომელსაც თან ახლავს კვლევები ახალი

¹² გაეროს განვითარების პროგრამა, ევროსაბჭო და LGI ინტერ-მუნიციპალური თანამშრომლობის გზამკვლევი პრაქტიკოსებისთვის, 2009, რომელსაც თან ახლავს დამატებითი ინსტრუმენტთა კომპლექტი ტრენინგებისთვის. აგრეთვე იხილეთ რეკომენდაციათა ჩანაწერი (2004) 12 მინისტრთა კომიტეტის მიერ წევრი ქვეყნების მიმართ ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლების საზღვრების რეფორმისა და/ან სტრუქტურის შესახებ, 20 ოქტომბერი, 2004.

ერთეულების შესაბამისი ზომისა და საზღვრების, უფრო დიდი კომუნების კომპეტენციების გაფართოების, ფინანსური უზრუნველყოფის, ვრცელ ტერიტორიაზე საოფისე ფართების განაწილების (რათა თავიდან აიცილონ სიტუაციები, რომლის დროსაც მოქალაქეები ზედმეტად შორს არიან ადმინისტრაციული სერვისებისგან), სოფლის ზოგიერთი პოლიტიკური იდენტურობის დაცვისა და ა.შ. შესახებ. აღნიშნულ მეთოდს დრო სჭირდება, იგი ხარჯებთანაა დაკავშირებული და, განხორციელებისას, მკვეთრად განსხვავებულ ხედვებს აწყდება. შესაბამისად, გასაგებია, რომ მუნიციპალიტეტების გამსხვილება, ზოგ შემთხვევებში, გადაწყვეტილია პოლიტიკური „მიზნის მიღწევის სწრაფი საშუალებით.“

სავარაუდოდ, საქართველოს მთავრობა ფლობს მონაცემებსა და ინფორმაციას მუნიციპალიტეტების გამსხვილების დაბალი ეფექტურობის შესახებ. კარგი იქნებოდა, ის მოკლედ ყოფილიყო წარმოდგენილი სტრატეგიაში, იმისათვის, რომ „დასახლებათა მუნიციპალიტეტების“ დასაბუთება მომხდარიყო.

გასაგებია, რომ ძირითადი მიზანია დემოკრატიის შექმნა, რათა სოფლის მოსახლეობა საჯარო გადაწყვეტილების პროცესში ჩაერთოს, როდესაც საკითხი ეხება მათ ადგილობრივ ინტერესებს. მან, ასევე, უნდა უზრუნველყოს საზოგადოებრივი სერვისების უკეთესად განაწილება სოფლებში, განვითარების სტიმულირება და მოსახლეობის შენარჩუნება.

არსებობს ისეთი მიზნები, რომელიც აუცილებლად უნდა განხორციელდეს, მაგრამ არის თუ არა შემოთავაზებული ინსტიტუცია ამისათვის შესაბამისი?

რამდენად მართებულია შეიქმნას სუბ-მუნიციპალური ადგილობრივი თვითმმართველობა ბევრი ერთეულით, რომლის უმრავლესობასაც ცოტა მაცხოვრებელი ჰყავს? „დასახლებას“ მიენიჭება იურიდიული პირის სტატუსი, ეყოლება საკუთარი კომპეტენციის მქონე ორგანოები, ექნება ქონების უფლება, სამართლებრივ პროცედურებში მონაწილეობის მიღების უფლება და გარკვეული პირდაპირი რესურსები, თუმცა, არ ექნება სრული ბიუჯეტი; სტრატეგიაში ნათლად არის გაწერილი, რომ ის იქნება ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეული და, აქედან გამომდინარე, ევროპული ქარტიის სუბიექტი.

ეს წარმოშობს რამდენიმე კითხვას.

- შეუძლია თუ არა „დასახლებას“ ისარგებლოს ქარტიის მოთხოვნებით? უფრო ზუსტად, შეუძლია თუ არა მას ჰქონდეს მისი კომპეტენციების შესაბამისი ფინანსური და ადამიანური რესურსები? სავარაუდოდ, ეს შეზღუდული იქნება, თუმცა, მოთხოვნა იქნება უფრო მეტზე, „დასახლების“ ზომიდან გამომდინარე.

- მოახერხებს თუ არა ბიუჯეტის მართვას და ადამიანების დასაქმებას? და, ბიუჯეტის გარეშე, ჩაითვლება თუ არა იგი იურიდიულ პირად და შეესაბამება თუ არა ქარტიას? თუ არის შემუშავებული აღნიშნული რეფორმის გატარების ვარიანტები?

რა სახის ურთიერთობა ექნება ამ ერთეულს მუნიციპალიტეტთან? აღნიშნულ საკითხს გადამწყვეტი მნიშვნელობა ექნება დასახლების მომავლისთვის. აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით, საჭიროა თანამშრომლობა მუნიციპალიტეტებთან, რათა მათ მიიღონ ის სერვისები, რომელსაც ითხოვენ და ორგანიზება გაუწიონ ადმინისტრაციულ ურთიერთობებს. როგორ შეძლებენ ამის გაკეთებას მოქალაქეთა კრებები?

არის დიდი ალბათობა იმისა, რომ კრების პრეზიდენტი ან სხვა ნებისმიერი პერსონა, რომელიც „დასახლების“ წარმომადგენლობას ხელმძღვანელობს, გახდება შუამავალი მუნიციპალიტეტთან ურთიერთობაში? თუ „დასახლების“ კრებას არ გააჩნია საკმარისი რესურსები ადგილობრივ საჭიროებათა დასაკმაყოფილებლად და ვერ იღებს სწრაფ, პოზიტიურ პასუხებს მუნიციპალიტეტისგან, ამან შეიძლება გამოიწვიოს იმედგაცრუება და დემოტივაცია მოქალაქეებში და გამუდმებული კონფლიქტები.

სხვა სცენარის განხილვაც არ იქნებოდა ცუდი: მუნიციპალიტეტების ფუნქციონირებისა და ორგანიზების მოდიფიცირება, რომელიც მაინც მოხდება (თუ სწორად გავიგეთ პროექტი). პატარა მუნიციპალიტეტებს (თუ პროექტი ამას გულისხმობს) შეუძლიათ ორგანიზება გაუკეთონ თავიანთ ურთიერთობებს „დასახლებასთან“ უფრო მარტივად და კოლეგიალურად. ალბათ, გონივრული იქნება „დასახლებები“ ჩაგვეთვალა თითოეული მუნიციპალიტეტის ქვედანაყოფად და გამოგვენახა საშუალება აღნიშნულ დონეზე პოლიტიკური ცხოვრებისა და ადამინისტრაციული სერვისების შესანარჩუნებლად. ამის მაგალითები არსებობს.

მნიშვნელოვანია შეიქმნას თანამშრომლობის სისტემური ვალდებულება ორ დონეს შორის, იმისათვის, რომ მოხდეს სოლიდარობის ხელშეწყობა ორივე მიმართულებით, თითოეულ მუნიციპალიტეტში. წინააღმდეგ შემთხვევაში, არსებობს მაღალი რისკი იმისა, რომ კონკრეტულ „დასახლებებში“ განვითარდება „დამოუკიდებლობის ტენდენციები“, განსაკუთრებით იქ, სადაც მოსახლეობა მიიჩნევს, რომ მუნიციპალიტეტმა იგი „დაივიწყა“.

სოფლებში ადგილობრივი თვითმმართველობის შექმნა რთული იქნება და ფინანსურ ხარჯებთანაა დაკავშირებული; მას, ასევე, არ ახლავს გარანტია იმისა, რომ გაუმჯობესდება ადმინისტრირება და საზოგადოებრივი სერვისების მიწოდება. მთავარი შედეგი უნდა იყოს სოფლის მოსახლეობის უკეთესად ჩართვა საჯარო ინსტიტუციონალურ სისტემაში. შესაძლებელია არსებობს ნაკლებად რთული გზები იგივე შედეგის მისაღებად, მათ შორის, მაგალითად კომუნიკაციის თანამედროვე ტექნოლოგიების გამოყენება.

2. მუნიციპალური თვითმმართველობის ტერიტორიული ოპტიმიზაცია და გაძლიერება

სტრატეგიის დოკუმენტში აღწერილია მუნიციპალიტეტების სრულიად ახლებური ორგანიზება. თუ სწორად გვესმის, აღნიშნული წინადადება, მუნიციპალიტეტების რაოდენობისა და არსებული რაიონ-მუნიციპალიტეტების საზღვრების შეცვლის შედეგად, შეიქმნება მუნიციპალიტეტების ახალი რუქა, მოხდება უფლებამოსილებების ძირეული მოდიფიკაცია (საარჩევნო პროცედურები) და კომპეტენციების გადახედვა. ზუსტი დოკუმენტაციის არარსებობის შემთხვევაში, ევროსაბჭოსთვის არ არის ცნობილი როგორ - კარგად თუ ცუდად - ფუნქციონირებდა ეს მუნიციპალიტეტები მათი შექმნის შემდეგ. ქარტიში არ არის ასახული პრინციპი, რომელიც კრძალავს ადგილობრივი თვითმმართველობის ნებისმიერი დონის სტრუქტურის მოდიფიკაციას. ევროსაბჭოს მინისტრთა საბჭომ მიიღო (დაამტკიცა) სარეკომენდაციო ჩანაწერი (2004)12 ტერიტორიული რეფორმების შესახებ¹³.

თუმცა უფრო დიდი ყურადღება უნდა მიექცეს მომდევნო სამ საკითხს:

- ქარტიის პრინციპების მიხედვით, პროცედურები საჭიროებს შესაბამის (ადგილობრივ) ხელისუფლებებთან კონსულტაციას¹⁴. კონსულტაციის გამართვა შესაძლებელია მუნიციპალურ ხელისუფლებებთან, მოსახლეობასთან (რეფერენდუმის გზით, რიგ ქვეყნებში), ასევე - ადგილობრივი თვითმმართველობების წარმომადგენლობით ასოციაციებთან, რომელიც საქართველოში წარმოდგენილია „საქართველოს ადგილობრივ თვითმმართველობათა ეროვნული ასოციაციის“ სახით. ევროსაბჭო და კონგრესი დიდ მნიშვნელობას ანიჭებენ აღნიშნული პროცედურების პატივისცემას.
- ახალი ერთეულების შექმნა და მათი ორგანოებისთვის ახალი საარჩევნო დებულებების განმარტება უნდა მოხდეს არჩევნების თარიღამდე, იმისათვის რომ პოლიტიკურ პარტიებს საკმარისი დრო ჰქონდეთ არჩევნებში მონაწილეობის მიღებისთვის მოსამზადებლად.
- ახალი მუნიციპალიტეტების საზღვრების დადგენა საკმაოდ რთულია, რაც საჭიროებს კვლევას და სხვადასხვა ადგილობრივ ძალებთან შეთანხმებას. ქვეყნებში, სადაც აღნიშნული ამოცანა წარმატებით განხორციელდა, ამას ორიდან ხუთ წლამდე დასჭირდა (აღნიშნული დროის მონაკვეთი არ ემთხვევა პროგრამაში წარმოდგენილს).

მხოლოდ ერთ კონკრეტულ დებულებასთან მიმართებაში; კერძოდ კი, წარმომადგენლობითი საბჭოს ორი წლით არჩევასთან მიმართებაში (და, ალბათ, აღმასრულებელ საბჭოსთან მიმართებაშიც). აღნიშნული მოსაზრება ძალზედ გაურკვეველია. ადგილობრივი მმართველობის არჩევნების ჩატარებას ყოველ ორ წელიწადში ერთხელ შესაძლებელია ძალზედ სერიოზული უარყოფითი შედეგები ჰქონდეს: ხარჯები, არასტაბილურობა, მოკლევადიანი ძვირადღირებული პოლიტიკის

¹³ რეკომენდაციათა ჩანაწერი (2004) 12 მინისტრთა კომიტეტის მიერ წვერი ქვეყნების მიმართ ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლების საზღვრების რეფორმისა და/ან სტრუქტურის შესახებ, ოქტომბერი, 2004.

¹⁴ მუხლი 4 § 6: „კონსულტაციები უნდა გაიმართოს ადგილობრივ სახელისუფლებო პირებთან, სათანადო დროსა და სათანადო ფორმით, დაგეგმარებისა და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ყველა იმ საკითხზე, რომელიც უშუალოდ მათ ეხება.“

პროვოცირება და გრძელვადიანი პოლიტიკის კონცეფციისა და მართვის თავიდან აცილება. მინიმალური გონივრული ვადა არის ოთხი წელი; ნაკლებ ვადასთან დაკავშირებული ყველა პრაქტიკა ცხადყოფს მნიშვნელოვან ხარვეზებს. იმ შემთხვევაში, თუკი ორწლიანი მანდატი მხოლოდ გარდამავალი პერიოდისთვის არის, იგი მისაღებია, თუმცა, ვერ ვხედავთ მის ნათელ დასაბუთებას. ახალ ინსტიტუციებს „ნორმალური“ ფუნქციონირების დაწყებისთვის ორ წელზე მეტი სჭირდება და პირები, რომლებიც აღნიშნული მოკლე ვადით არიან არჩეულნი, ამომრჩევლების მიერ გარდამავალ პერიოდში წამოჭრილ სირთულეებზე პასუხისმგებლებად მიიჩნევიან, თუმცა, მათ არ აქვთ დრო იმისთვის, რომ წარმოაჩინონ თავიანთი შესაძლებლობები. შესაძლებელია, ეს არის მოტივაცია იმისთვის, რომ მათ თავიანთი შესაძლებლობების მაქსიმუმი გამოიყენონ ახალი ინსტიტუციების წარმატებისთვის.

3. ფინანსებისა და საკუთრების განცალკევება

მიუხედავად იმისა, რომ წინამდებარე თავის სათაური, ცოტა არ იყოს, გაურკვეველია, ევროსაბჭო იზიარებს და მხარს უჭერს ორიენტაციებს, რომელიც ქვემოთ არის აღწერილი: ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულებისთვის (არ მოიცავს „დასახლებებს“, რომლებიც ითვლება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებად) საკმარისი საკუთარი რესურსების მიცემა, განსაკუთრებით კი - გადასახადები, ახალი კომპეტენციებისთვის სამართლიანი კომპენსაცია, სხვადასხვა საჯარო პირების საკუთრების განსაზღვრა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულებისთვის საკმარისი მიწისა და სხვა საკუთრებების მიცემა. აღნიშნული ძალზედ დასაფასებელია და შედიოდა საქართველოს მთავრობასა და ევროსაბჭოს შორის გაფორმებულ სხვადასხვა თანამშრომლობის პროგრამებში.

რეფორმის ამ ნაწილის კალენდარი ზედმეტად ოპტიმისტურია, კვლავ გავიმეორებთ, რომ მსგავს რეფორმებს, ჩვეულებრივ, სჭირდება მეტი დრო, ვიდრე ეს დოკუმენტშია აღწერილი, იმის გათვალისწინებით, რომ ცუდ ფინანსურ სისტემას ძალზედ უარყოფითი გავლენა აქვს.

რთულია იმის წარმოდგენა, თუ როგორ უნდა ჩამოყალიბდეს და ფუნქციონირებდეს ახალი, სტაბილური, ეკონომიკურად სიცოცხლისუნარიანი საგადასახადო სისტემა ასეთ მოკლე დროში. გაუგებარია, თუ როგორ უნდა შეიუმუშაონ სამინისტროებმა ხედავ ამ მიმართულებით, მუნიციპალიტეტების რაოდენობის, ზომისა და კომპეტენციების ცოდნის გარეშე.

გრანტები მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტში მნიშვნელოვან ნაწილს შეადგენს. საქართველოში ეკონომიკური სიმდიდრე გეოგრაფიულად არის კონცენტრირებული და ასევე არის გადასახადებიც, მიუხედავად მათი წარმოშობისა. ასე რომ, თანხების ხელახლა გადანაწილება გამოთანაბრების პროცედურებით დიდად მნიშვნელოვანია, რათა მოხდეს ცხოვრებისა და განვითარების თანაბარი შესაძლებლობების ხელშეწყობა ქვეყნის ყველა მხარეში.

გათანაბრების კრიტერიუმის გაუმჯობესება ფართო განხილვის თემა იყო ევროსაბჭოსა და საქართველოს ხელისუფლებას შორის. სათანადო ფორმულის მიგნების სირთულე გამოწვეული იყო არა მხოლოდ პოლიტიკური ან ბიუროკრატიული წინააღმდეგობებით; ეს არის ფუნდამენტურად რთული საკითხი, რომელიც ვერ გადაწყდება სერიოზული კვლევებისა და მოდელირების გარეშე. იგი უშუალო კავშირშია მუნიციპალიტეტების რაოდენობასა და ტიპებთან. მაშასადამე, მუნიციპალიტეტების კრიტერიუმები ვერ განისაზღვრება მათი ზომებისა და კომპეტენციების განსაზღვრის გარეშე, ხოლო თუ

ბენეფიციართა რიცხვი მნიშვნელოვნად გაიზარდება, ეს, ასევე, გაართულებს კრიტერიუმის კონცეფციას. ასევე საჭიროა ფინანსური არბიტრაჟი, ვინაიდან უფრო ადვილია გამოთანაბრების განხორციელება, როდესაც გასანაწილებელი თანხის მთლიანი რაოდენობა იზრდება.

კომუნების ზომა, კომპეტენციები, მათ მიერ დაქირავებული პერსონალი და ფინანსური სისტემა (ბიუჯეტი და რესურსები) აბსოლუტურად ურთიერთდამოკიდებულია. პარალელურად, ახალი ადგილობრივი ადმინისტრაციების შექმნა, არსებული კომუნების ხელახლა ფორმირებით და ფინანსირების ფუნდამენტური გადასინჯვა გაუთვალისწინებელი შედეგების რისკს წარმოშობს. ხშირ შემთხვევაში, აღნიშნული რამდენიმე ეტაპად ხდება: პირველი – ეს არის ტერიტორიული რეფორმა, ორგანული და სამართლებრივი დებულებები (კომპეტენციები), შემდეგ მოდის ფინანსური დებულებები და დაქირავებულ პირთა სტატუსი. არ არსებობს იდეალური თანმიმდევრობა, თუმცა, რეკომენდებულია პროგრესული პროცესი.

საჭირო იქნება გარდამავალი პერიოდი, რომლის მინიმალური ხანგრძლივობა 2 ან სამი წელია.

4. რეგიონული ხელისუფლების სტრუქტურაში – რეგიონული მთავრობა – თვითმმართველობის ელემენტების შემოტანა

ევროსაბჭო არ იძლევა არც ადგილობრივი თვითმმართველობის სტატუსის მქონე რეგიონის შექმნის რეკომენდაციას და არც ეწინააღმდეგება მსგავს შეთავაზებას. ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეების რაოდენობისა და მათი ტიპის გადაწყვეტა თითოეული წევრის ქვეყნის პასუხისმგებლობას წარმოადგენს.

რეგიონების შექმნის საკითხი საქართველოში უკვე რამდენიმე ხანია განიხილება, რასაც ორი მთავარი მოტივაცია აქვს. ერთი ძალზედ პოლიტიკურია. მან უნდა უზრუნველყოს ზოგადი ჩარჩო სხვადასხვა ტიპის რეგიონებისთვის, როგორც ეს ხდება ბევრ ქვეყანაში (იტალია, ესპანეთი, საფრანგეთი, დიდი ბრიტანეთი), იმისათვის, რომ ახალ სახელმწიფო მოდელში მოექცეს არსებული ავტონომიური რეგიონი. ამას ესაჭიროება კონკრეტული დებულებები, სავარაუდოდ, უნდა შეიცვალოს კონსტიტუცია, რათა შეიქმნას „რეგიონალიზებული სახელმწიფო“, ნაცვლად უნიტარულისა.

ავტონომიური რეგიონების არსებობის კიდევ ერთ მიზეზს წარმოადგენს ინსტიტუციონალური მხარდაჭერის ქონა რეგიონული განვითარების პოლიტიკის მიმართ. ეს უნდა აკმაყოფილებდეს სხვა პირობებს, განსაკუთრებით კი, ქვემოთ მოცემულ სამ პირობას:

- რეგიონული დედაქალაქის არსებობა - დინამიურ და მიმზიდველ რეგიონებს აქვთ ქალაქი, რომელიც აერთიანებს მათ და წარმოადგენს მათ „დროშას“ (მიუნხენი – ბავარია, მილანი – ლომბარდია, ბარსელონა – კატალონია).
- ჰყავდეს ექსპერტები ეკონომიკური განვითარების, საერთაშორისო ურთიერთობებში, ფინანსური (ვალების მართვა), საკონტრაქტო პროცედურების, და ა.შ. სფეროებში; იგი დაკავშირებულია ხარჯებთან და სამუშაო ადგილები მიმზიდველი უნდა იყოს იმ ხალხისთვის, რომელთაც შეუძლიათ მსგავსი სამუშაო შეასრულონ სამინისტროებში ან კერძო საწარმოებში.
- სათანადო ფინანსური რესურსები;

ყურადღება უნდა მიექცეს ფინანსურ სირთულეებს ევროპაში არსებული ბევრი

რეგიონული მთავრობისა, რომლებმაც, განვითარების პოლიტიკისა და საერთაშორისო კონკურენციის სახელით, განახორციელეს ძვირადღირებული და არაეფექტური საინვესტიციო პოლიტიკა. იტალიისა და ესპანეთის რეგიონების უმრავლესობა კრიტიკულ სიტუაციაში იმყოფებიან, ზოგიერთი კი, თითქმის გაკოტრებულია. ეფექტური რეგიონების მთავარი პირობა არის მათ მიერ დაქირავებული პერსონალის პროფესიონალიზმი და მათი შესაძლებლობა, ითანამშრომლონ სახელმწიფო ადმინისტრაციასთან, საწარმოებთან, საერთაშორისო დონორებთან და ა.შ.

5. სახელმწიფო ზედამხედველობის ეფექტური მექანიზმის დანერგვა

ევროსაბჭო მიესალმება აღნიშნულ პროექტს. კარგად შემუშავებული ფორმალური პროცედურების ნაკლებობა ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების სამართლიანობის ზედამხედველობისთვის, კომპენსირებულია სახელმწიფო ადმინისტრაციის მიერ ადგილობრივ თვითმმართველობაზე დისკრეციული მონიტორინგის მეშვეობით. ეს აბალანსებს ორ არადამაკმაყოფილებელ პოზიციას: მცირედ ეფექტური ზედამხედველობა ან დისკრეციული სახელმწიფო ჩარევა ისეთ საკითხებში, რომელიც ადგილობრივი თვითმმართველობის პასუხისმგებლობას მიეკუთვნება. კომპეტენციების კლასიფიკაციის არევა ხელს უწყობს მსგავს ჩარევას. გვსურს, შეგახსენოთ, რომ ქარტიის სახელით (მუხლი 8), ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებაზე სახელმწიფოს ზედამხედველობა „საკუთარი კომპეტენციების“ ფარგლებში შეამოწმებს მხოლოდ მათ სამართლიანობას (ლეგალურობას), მაშინ, როდესაც „დელეგირებულ კომპეტენციებთან“ მიმართებაში, სახელმწიფო ადმინისტრაცია სრულად აკონტროლებს მათ განხორციელებას.

განსაკუთრებული ყურადღება უნდა მიექცეს კონტრაქტების კონტროლს, საკუთრებასთან მიმართებაში მიღებულ გადაწყვეტილებებს, პერსონალის სამსახურში აყვანასა და მართვას, ფინანსურ გადაწყვეტილებებს. ბიუჯეტის, გადასახადებისა და სხვა რესურსების (მომსახურებების ფასები, შემოსავლები მიწიდან და საკუთრებიდან) კონტროლი საჭიროებს სპეციალურ პროცედურებს და მონიტორინგის მწარმოებელ კონკრეტულ პირებს, ვინაიდან აღნიშნული კონტროლი გულისხმობს როგორც კანონის პატივისცემას, ისე - კარგ მენეჯმენტს.

6. სპეციალური კანონი „მთიანი და განსაკუთრებული დასახლებების“ შესახებ

სტრატეგიის დოკუმენტი არ იძლევა დამატებით ინფორმაციას ამ კანონის შინაარსის შესახებ. თუმცა, მისაღებია ის, რომ სპეციალური დებულებები შეეხოს იმ ერთეულებს, რომელთაც აქვთ განსაკუთრებული მახასიათებლები და საჭიროებები. ერთადერთი პირობა, რა თქმა უნდა, არის ის, რომ ეს განსაკუთრებული დებულებები უნდა იყოს კარგად ადაპტირებული აღნიშნულ მახასიათებლებთან და ასახავდეს შედეგს, კანონმდებლის მიერ გამოთქმულ მიზნებთან მიმართებაში.