

პირველი თემა
მმართველობითი სისტემა საქართველოში, რა არის თვითმმართველობა და რატომ
გვჭირდება იგი?

დავით ლოსაბერიძე

კაცობრიობის განვითარება წარმოადგენს ადამიანთა დიდი თუ მცირე ჯგუფების მცდელობას, შექმნას ისეთი სოციალური თუ პოლიტიკური სტრუქტურები, რომლებიც, მათი ინტერესების მაქსიმალური გათვალისწინებით, უზრუნველყოფენ ადამიანებს ისეთი საზოგადოებრივი სიკეთებით, რომელთა მიღწევა ცალკე ინდივიდს ან მცირე ჯგუფს არ შეუძლია.

სწორედ ამ მიზნით იქმნება სახელმწიფოები, რომლებიც მართლაც ეფექტურად ფუნქციონირებენ მთელ რიგ სფეროებში. თუმცა არის რიგი საკითხებისა, რომელთა გადაჭრა სახელმწიფოს მიერ, ცენტრალიზებული წესით არ არის მიზანშეწონილი, რადგან იგი ადეკვატურად ვერ პასუხობს ადამიანთა მოთხოვნებს. მაგალითისათვის, ადგილობრივი ნიუანსების გათვალისწინება ყოველთვის აუცილებელია საერთო პოლიტიკის კონტექსტში - ცალკეულ სოფელში როგორ და სად უნდა გაკეთდეს გზის საფარი ან გავიდეს წყლის მილი, ამას ცენტრალური ხელისუფლების ვერც ერთი წარმომადგენელი ვერ მიხვდება იმ ადამიანებზე უკეთ, რომლებიც ამ სოფელში ცხოვრობენ.

ადგილობრივი თვითმმართველობის შექმნის უმთავრეს მიზეზს და მიზანსაც სწორედ ამ საკითხების (საარსებო გარემოს გაუმჯობესება და ადგილობრივი/ლოკალური ინტერესების დაკმაყოფილება) გადაწყვეტა წარმოადგენს. ანუ, სხვაგვარად იგი უნდა აკმაყოფილებდეს ორ მოთხოვნას:

- ახლოს უნდა იყოს მოსახლეობასთან, რათა ზუსტად გაიგოს, რაა მისთვის საჭირო და რა ადგილობრივი ნიუანსები უნდა იყოს გათვალისწინებული და
- ამ საჭიროებებიდან გამომდინარე, ეფექტურად, ეფექტიანად და ადეკვატურად მიაწოდოს საზოგადოებრივი მომსახურება მოსახლეობას

ადგილობრივი თვითმმართველობა უფრო ახლოსაა მოქალაქეებთან, ვიდრე ცენტრალური ხელისუფლება და ყოველდღიურ შეხებაშია მათთან. შესაბამისად, ჯერ ერთი, უფრო ესმის ადგილობრივი საჭიროებები და მეორე, უფრო დიდ ზეგავლენას განიცდის საზოგადოებისაგან და შესაბამისად უფრო მეტ ანგარიშს უწევს მას, ვიდრე ცენტრალური ხელისუფლების მოხელე, რომელიც შეიძლება საერთოდ არ იყოს ნამყოფი ამა თუ იმ კონკრეტულ ქალაქსა თუ სოფელში და არც ადგილობრივი მოსახლეობაზე არის უშუალოდ დამოკიდებული.

ბუნებრივია, თვითმმართველობების სისტემების განვითარება მთელ მსოფლიოში ერთნაირად არ მიმდინარეობდა - ევროპაში და ჩრდილო ამერიკაში ცალკეული სოფლებისა და ქალაქების მმართველობა ხშირად უფრო ადრე წარმოიშვა, ვიდრე ცენტრალიზებული, ერთიანი სახელმწიფოები. ჩვენი პლანეტის სხვა ნაწილებში კი ლოკალური ინტერესების დაკმაყოფილება დიდი ქვეყნების/იმპერიების მიერ, როგორც წესი, არ ხდებოდა. მაგრამ მოდერნისტულმა და პოსტმოდერნისტულმა ეპოქამ დღის წესრიგში ყველგან დააყენა ადგილობრივი თვითმმართველობებისათვის სულ უფრო და უფრო მეტი უფლებამოსილების გადაცემის საკითხი.

დღეისათვის მეტნაკლებად განვითარებული ყველა დემოკრატიული ქვეყანა თვითმმართველობებს სულ უფრო და უფრო მეტ უფლებებს ანიჭებს. გამოცდილება გვაჩვენებს, რომ ცენტრალური ხელისუფლება ბევრად იოლეს საქმეს მისთვის არასაჭირო ფუნქციებისათვის ადგილებისათვის გადაცემით, რაც მას შესაძლებლობას აძლევს, უფრო მეტი ყურადღება გაამახვილოს იმ საკითხებზე (ეკონომიკური გარემოს გაუმჯობესება, საგარეო პოლიტიკა, თავდაცვა, სოციალური, ჯანდაცვის, განათლების და სხვა სფეროთა ერთიანი გარემოს შექმნა და სხვა), რომლებიც მის უშუალო მოვალეობას წარმოადგენს.

და რაც უფრო მნიშვნელოვანია, მოსახლეობა რეალურ და ადეკვატურ მომსახურებას სწორედ თვითმმართველობებისაგან იღებს, რადგან საკითხები ადგილზე წყდება, გათვალისწინებულია ადგილობრივი ნიუანსები და ფინანსურადაც და მართვის სიმარტივის მხრივაც უფრო მომგებიანია.

თვითმმართველობის სისტემას ახასიათებს ზოგადი კანონზომიერებები და პრინციპები, თუმცა თითოეული ქვეყნის მოდელი მნიშვნელოვნად განსხვავდება ერთმანეთისაგან რიგი მახასიათებლებით:

სად? - ტერიტორიული მოწყობა

- ზოგ ქვეყანაში მეტად მცირე ზომის მუნიციპალიტეტები არსებობს (საშუალოდ დაახ. 1,500 მცხ. - საფრანგეთი, ჩეხეთი, შვეიცარია), ზოგან მტისმეტად დიდი (საშუალოდ დაახ. 250,000 მცხ. - გაერთიანებული სამეფო). ამასთან ქვეყნების უმრავლესობაში თვითმმართველი ერთეულების მოსახლეობა 5,000/7,000-დან 35,000/40,000-მდე ფარგლებში მერყეობს (ამ ჩარჩოებს ჯერ კიდევ პლატონი თვლიდა პოლისისათვის იდეალურ ზომად).
- განსხვავებაა სუბნაციონალური დონეების ოდენობის მხრივაც: დიდ ქვეყნებში 4 დონე არსებობს - შტატი/პროვინცია/მიწა, რეგიონი/მხარე, რაიონი/ოლქი, მუნიციპალური დონე (ქალაქი, თემი) - ამის მაგალითია აშშ, რუსეთი, ჩინეთი; საშუალო ზომის ქვეყნებში (გერმანია, პოლონეთი, საფრანგეთი) 3 დონეა - რეგიონი/მიწა, დეპარტამენტი/რაიონი, მუნიციპალიტეტი; პატარა ქვეყნები (ავსტრია, დანია, ნიდერლანდები) ორი დონით კმაყოფილდებიან - მხარე/ოლქი და მუნიციპალიტეტი (ქალაქი, თემი); კიდევ უფრო მცირე ქვეყნებში (ლუქსემბურგი, მალტა) მხოლოდ ერთი, მუნიციპალური დონე არსებობს.

ქვეყნებს შორი ასეთი განსხვავება ერთმანეთისაგან დამოუკიდებლად, ისტორიულად ჩამოყალიბდა და არა რომელიმე, საერთაშორისოდ აღიარებული სტანდარტების გამო.

შედარებისათვის, საქართველოში თვითმმართველი ერთეულის მოსახლეობის საშუალო მაჩვენებელი 65,000 მცხოვრებს უდრის (ბევრად მეტს, ვიდრე ჩინეთში, გერმანიასა თუ აშშ-ში), ხოლო დონეების ოდენობის საკითხი ჯერ კიდევ გაურკვეველია - რეალურად მხოლოდ მუნიციპალური დონეა სახეზე, ხოლო შუალედური, სამხარეო დონის ფორმირების საკითხი დღესაც პოლიტიკურ ვნებათაღელვას იწვევს.

როგორ? - თვითმმართველობის სტრუქტურა

- განსხვავებებია თვალშისაცემი თავად თვითმმართველობების მოქმედი სტრუქტურების ურთიერთ შედარებისას. ზოგ ქვეყანაში თვითმმართველი ერთეულის მერს/გამგებელს/ზურგომისტრს, ასევე რეგიონის გუბერნატორს მოსახლეობა პირდაპირ ირჩევს, ზოგ ქვეყანაში კი ისინი იგი ადგილობრივი წარმომადგენლობითი

ორგანოს (საბჭო, საკრებულო) მიერ აირჩევინ. არის შემთხვევები, როცა ქალაქის მერი ცენტრალური ხელისუფლების მიერ ინიშნება.

- განსხვავებებია წარმომადგენლობითი ორგანოების (საბჭო, საკრებულო, "ქალაქის მამები") დაკომპლექტების წესშიც - ზოგან მაჟორიტარული სისტემაა გაბატონებული, ზოგან - პარტიულ-პროპორციული, ზოგან კი - შერეული. ეს ორგანოები ერთმანეთისაგან წევრთა ოდენობითაც განსხვავდებიან (3/5-დან 100/150 წევრამდე).
- უმეტეს შემთხვევაში საკრებულოების წევრები საზოგადოებრივ საწყისებზე მუშაობენ, ზოგ ქვეყანაში კი თანამდებობრივ სარგოს მხოლოდ თანამდებობის პირები (საბჭოს თავმჯდომარე, ფრაქციებისა და კომისიების ხელმძღვანელები) იღებენ.

რისთვის? - ქვეყნებს შორის დიდი განსხვავებაა თვითმმართველობის უფლებამოსილებათა განსაზღვრისას

- ქვეყნების ნაწილში თვითმმართველობის დონისათვის შედარებით შეზღუდული უფლებებია გადაცემული - ადგილობრივი მნიშვნელობის გზები, წყალმომარაგება და წყალარინება (კანალიზაცია), კეთილმოწყობა, საყოფაცხოვრებო ნარჩენების გატანა, სოციალური სფეროს ზოგი საკითხი (სკოლამდელი აღზრდა, უსახლკაროთა მოვლა).
- ქვეყნების სხვა ჯგუფში ეს ჩამონათვალი უფრო ვრცელია. მას ემატება საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვა (ე.წ. მუნიციპალური პოლიცია), მომხმარებელთა უფლებების დაცვა, ენერგომომარაგების რეგულირება, საბაზისო და საშუალო (ზოგან უმაღლესიც) განათლება, სოციალური დაცვა (განსაკუთრებით სოციალურად დაუცველთათვის), ჯანდაცვა (საზოგადოებრივი ჯანმრთელობა და სასწრაფო დახმარება, მუნიციპალური სავადმყოფოების ფუნქციონირება), ადგილობრივი მნიშვნელობის კულტურის ძეგლების და ბუნების დაცვა, ეკონომიკური აქტივობის ხელშეწყობა, უმუშევართა დასაქმების პროგრამები და ა.შ.. არიან ქვეყნები, სადაც ეს უფლებამოსილებანი ექსკლუზიურ კომპეტენციებს განეკუთვნება, ანუ მხოლოდ მუნიციპალიტეტს (და არა ცენტრალურ ხელისუფლებას) გააჩნია ამ საკითხთა მოგვარების უფლება (მაგ. შვედეთი).

როგორ? - ფინანსებისა და ქონების გამიჯვნა მმართველობის დონეებს შორის

- ზოგიერთ ქვეყანაში ადგილობრივ თვითმმართველობებს შედარებით შეზღუდული ფინანსური ბაზა გააჩნიათ. მათი საკუთარი შემოსავლების ძირითად ნაწილს მხოლოდ ქონების გადასახადი და ადგილობრივი მოსაკრებლები (მაგ. ავტომანქანათა პარკირების, სათამაშო ბიზნესის, ნარჩენების გატანისა და ზოგი სხვა სერვისის/მომსახურების) შეადგენს.
- ქვეყნების ნაწილში (და ისინი ურავლესობას შეადგენენ) თვითმმართველ ერთეულებს რჩებათ რიგი სხვა გადასახადებისა. მაგალითისათვის, საშემოსავლო და მოგების გადასახადები - სრულად ან კანონით განსაზღვრილი წილის (ე.წ. ზიარი გადასახადები) სახით.
- როგორც წესი, ყველა ქვეყანაში არსებობს თვითმმართველობების საკუთარი უფლებამოსილებების განსახორციელებლად ცენტრის მიერ ე.წ. გათანაბრებითი გრანტების/ტრანსფერების გადაცემის პრაქტიკა. გათანაბრების მიზანია, შენარჩუნებულ იქნეს მინიმალური სტანდარტით საზოგადოებრივი მომსახურების მიწოდება სხვებთან შედარებით მწირი შემოსავლების მქონე თვითმმართველობებში, ვინაიდან სწორედ სახელმწიფო (ცენტრალური ხელისუფლება) არის ვალდებული, უზრუნველყოს ქვეყნის მთელი ტერიტორიის თანაბარი განვითარება და ყველა მოქალაქისათვის (მიუხედავად იმისა, თუ სად ცხოვრობს იგი - მდიდარ დიდ ქალაქში თუ ღარიბ მთის სოფელში) მომსახურების ერთიანი სტანდარტით მიწოდება.

- ყველა ზემოთქმული შეეხება თვითმმართველობის საკუთარ შემოსულობებს, ანუ თანხას, რომელსაც მუნიციპალიტეტები საკუთარი შეხედულებისამებრ ("ზევიდან" ყოველგვარი ჩარევის გარეშე) ახმარენ კანონით მათთვის მინიჭებული უფლებამოსილებათა განხორციელებას. გარდა ამ ფინანსებისა, ცენტრალური ხელისუფლება ან სხვა დონე (რეგიონი და ა.შ.) თვითმმართველობებს გადაცემს მიზნობრივ ტრანსფერებს იმ ფუნქციათა განსახორციელებლად, რომლის შემსრულებლად შეიძლება მუნიციპალიტეტი მიიჩნიონ მიზანშეწონილად (მაგ. სოციალური დაცვა, საჯარო სკოლების რეაბილიტაცია და სხვა).
- და ბოლოს, თვითმმართველობებს ყველგან გააჩნიათ საკუთარი ქონება, რომლის მოვლასაც (შემენა, მართვა, განკარგვა) ისინი დამოუკიდებლად ახორციელებენ. თვითმმართველობებს გააჩნიათ სხვა სახის შემოსავლის მოზიდვის უფლებაც (სესხის აღება სხვადასხვა კომერციული, სახელმწიფო თუ საერთაშორისო წყაროებიდან).

ვისთვის? - ცალკე საკითხს წარმოადგენს თვითმმართველობაზე ზედამხედველობის ფორმები, როგორც სახელმწიფოს, ისე საზოგადოების მხრიდან

- სახელმწიფო ზედამხედველობა თვითმმართველობებზე ხორციელდება ყველა ქვეყანაში, რათა თვითმმართველობების საქმიანობა შეესაბამებოდეს სახელმწიფოს მიერ განხორციელებულ პოლიტიკას და არ მოხდეს თვითმმართველობათა საქმიანობის შედეგად სახელმწიფოსა თუ ცალკეული მოქალაქის ინტერესების დაზარალება. ყველა სახელმწიფო თვითმმართველობებზე ახორციელებს ორი სახის - სამართლებრივ და დარგობრივ ზედამხედველობას. სამართლებრივი ზედამხედველობა ხორციელდება თვითმმართველობის საკუთარ (ექსკლუზიურ) უფლებამოსილებებზე - სახელმწიფო არ ერევა პრიორიტეტების განსაზღვრის და თანხების გაკარგვის პროცესში, მისი მიზანია შეამოწმოს, თვითმმართველობის ამა თუ იმ ქმედებით ხომ არ ირღვევა სახელმწიფოში მოქმედი კანონმდებლობა და სტანდარტები. დარგობრივ ზედამხედველობას სახელმწიფო ახორციელებს თვითმმართველობის არა საკუთარ, არამედ სახელმწიფოსგან გადაცემულ (დელეგირებულ) უფლებამოსილებათა განხორციელებისას - აქ არა მარტო კანონთან შესაბამისობა მოწმდება, არამედ შესრულებული სამუშაოს მიმდინარეობა და ხარისხიც, ვინაიდან ემ დროს პასუხისმგებლობა სახელმწიფოს ეკისრება და თანხებიც სახელმწიფო ბიუჯეტიდან იხარჯება.
- უმთავრესი მაინც თვითმმართველობებზე საზოგადოებრივი კონტროლია, ვინაიდან თვითმმართველობის ფუნქცია სწორედ ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების გადაჭრაა მოსახლეობის ინტერესების შესაბამისად. საზოგადოებას, ამ მხრივ, ხელისუფლებაზე ზემოქმედების მეტი საშუალება გააჩნია - თუ ქვეყნის პრეზიდენტსა თუ პრემიერ-მინისტრს ყველა მოქალაქე ყოველდღიურად ვერ შეხვდება, თვითმმართველობის თანამდებობის პირებთან (მერი, გამგებელი, საკრებულოს წევრი) მას შეუძლია ყოველდღიური კონტაქტი ქონდეს. ამავე დროს, თუ სახელმწიფო დონეზე ხელისუფლების ცვლას საერთო საზოგადოებრივი მობილიზაცია ჭირდება, ადგილობრივ დონეზე მოქალაქეთა მცირე ჯგუფმა, თუ მისი ინტერესები შეილახა, შეიძლება მნიშვნელოვანი როლი შეასრულოს ხელისუფლებაზე ზემოქმედებისა და უფრ მეტიც, მისი შეცვლის პროცესში.

ახლა ვნახოთ, რა მდგომარეობაშია თვითმმართველობის სისტემა საქართველოში?

ისევე, როგორც სხვა პოსტსოციალიტარულ, გარდამაცალი დემოკრატიის ყველა ქვეყანას, საქართველოსაც მემკვიდრეობით ერგო ზედმეტად ცენტრალიზებული სისტემა, სადაც რეალური თვითმმართველობის ნიშა საერთოდ არ არსებობდა. შესაბამისად,

ძალაუფლების დეცენტრალიზაციის საკითხი თავიდანვე ბუნებრივად დადგა ჩვენი ქვეყნის პოლიტიკური განვითარების დღის წესრიგში.

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ასეთი გამოწვევის მიუხედავად, გასული 25 წლის მანძილზე არსებული ყველა ხელისუფლება არა აქტუალურად ან ნაკლებ აქტუალურად, არაპრიორიტეტულად მიიჩნევდა თვითმმართველობის განვითარებას, რასაც გააჩნდა როგორც რეალური - ობიექტური, ისე სუბიექტური მიზეზები. პოლიტიკური ელიტა თვლიდა, რომ ქვეყნის წინაშე სხვა, უფრო მნიშვნელოვანი პრობლემები იდგა - ტერიტორიული მთლიანობის, ეკონომიკური და პოლიტიკური ქაოსის, უმუშევრობის, მაღალი ემიგრაციის, უმძიმესი სოციალური ფონის სახით.

ამავე დროს, არც ერთ ხელისუფლებას არ სურდა ხელიდან გაეშვა ცენტრალიზებული მართვის ბერკეტები, ვინაიდან ყველაფრის კონტროლი საშუალებას აძლევდა მას, მაქსიმალურად საკუთარი ინტერესების დასაკმაყოფილებლად გამოეყენებინა ქვეყანაში არსებული, ადამიანური, ფინანსური თუ მატერიალური რესურსები და მაქსიმალურად გაეხანგრძლივებინა საკუთარი ბატონობა.

1990 წლიდან ქვეყანაში დეცენტრალიზაციის პროცესი ხუთჯერ დაიწყო (1991 და 1992, 1997-1998, 2001-2002, 2004-2006, 2012-2014 წლები), მაგრამ დღემდე არც ერთი მათგანი არ იქნა ბოლომდე მიყვანილი. პოზიტიური ცვლილებებიც კი ხშირად ურთიერთგამომრიცხავი იყო და საბოლოოდ ყველაფერი ცვლილებებამდე არსებულ მდგომარეობას უბრუნდებოდა. ამასთან ცალკეულ პოზიტიურ ცვლილებებთან ერთად ხშირად ხდებოდა ცალკეულ სფეროებში საპირისპირო, ცენტრალიზაციის პროცესის გაძლიერება.

დღეისათვის ქვეყანაში რეალური დეცენტრალიზაციის განსახორციელებლად აუცილებელია რამდენიმე ძირეული პრობლემის გადაჭრა:

- ტერიტორიული მოწყობის სისტემის ოპტიმიზაცია - 2006 წლამდე საქართველოში არსებობდა ორი სუბნაციონალური (1,000-ზე მეტი თვითმმართველი ქალაქი, სოფელი და თემი; 69 რაიონული ერთეული) და ერთი კვაზი-სუბნაციონალური (9 რეგიონი) დონე, რომელიც არ წარმოადგენდა იურიდიულად ჩამოყალიბებულ სტრუქტურას. მათ გვერდით უნდა დასახელდეს აჭარის ავტონომია და დედაქალაქი - თბილისი, რომელიც ერთსა და იმავე დროს იყო როგორც თვითმმართველი ერთეული, ისე ითავსებდა რეგიონული დონის ფუნქციებს. 2006 წლის რეფორმის შედეგად, საერთოდ გაუქმდა თვითმმართველობის ქვედა დონე (1,000-ზე მეტი ერთეული) და ერთადერთ თვითმმართველ დონედ ყოფილი საბჭოთა რაიონების დონეზე შექმნილი მუნიციპალიტეტები გამოცხადდა. ამ რეფორმამ ვერ გაზარდა ვერც საზოგადოებრივი მომსახურების მიწოდების ხარისხი და ვერც ეფექტიანობა, სამაგიეროდ ადგილობრივი ხელისუფლება მნიშვნელოვნად დაშორდა მოსახლეობას - თუ ადრე საშუალოდ თვითმმართველობებში 4,000 მცხოვრები იყო, შემდეგ ეს რიცხვი 65,000-მდე გაიზარდა. საზოგადოების მონაწილეობა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, რომელიც არც მანამდე იყო სახარბიელო, თითქმის გაქრა. შესაბამისად, აუცილებელია ტერიტორიული მოწყობის გადახედვა, თვითმმართველი ერთეულების ოდენობის ზრდის მიმართულებით ისე, რომ თითოეული თვითმმართველი ერთეული წარმოადგენდეს გეოგრაფიულად, სოციალურად, ეკონომიკურად, მენტალურად და ინფრასტრუქტურულად მსგავსი დასახლებების ერთობლიობას. გადასაწყვეტია სამხარეო დონის უფლებამოსილებათა და შესაბამისი სტრუქტურების შექმნის საკითხიც, რომლის გარეშე შეუძლებელია ვიფიქროთ საქართველოს რეგიონების თანაბარ განვითარებაზე.

- უფლებამოსილებათა ნათელი გამიჯვნა თვითმმართველობებსა და ცენტრალურ ხელისუფლებას შორის - ამოსავალ დებულებას წარმოადგენს უნივერსალური - *სუბსიდიარობის* პრინციპი, რომლის თანახმადაც ის რისი გაკეთებაც შესაძლებელია ქვედა დონეზე, სამართავად არ უნდა გადაეცეს ზედა დონეს. ამ მხრივ საქართველოში ხშირად კურიოზულ სიტუაციებს ვხვდებით. მაგალითისთვის, წყალმომარაგების სისტემის მოვლა, რომელიც ყველა დროს, ყველა ქვეყანაში ადგილობრივ უფლებამოსილებას წარმოადგენდა, საქართველოში ბოლო დრომდე ცენტრალიზებული იყო. თვით ადგილობრივი ინტერესების დაკმაყოფილების ისეთი პატარა მექანიზმი, როგორცაა "სოფლის დახმარების სახელმწიფო პროგრამა" (თუნდაც წყაროს სათავის ან ავტობუსის მოსაცდელის აგება რომელიმე პატარა სოფელში), ცენტრალური ხელისუფლების უმაღლეს დონეზე, ჯერ პრეზიდენტის, შემდეგ პრემიერ-მინისტრის მიერ იგეგმებოდა და იგეგმება. გარდა ამისა, ხშირად თვითმმართველობებს ავალდებულებდნენ ისეთი ფუნქციების განხორციელებას, რაც კანონით მათ უფლებამოსილებას არ წარმოადგენდა (მაგ. პოლიციის შენობების აგება), შედეგად საკუთარი უფლებამოსილებების განსახორციელებლად (მაგ. სკოლამდელი აღზრდა) რესურსები აღარ რჩებოდა. ამიტომ **აუცილებელია თვითმმართველობათა საკუთარი უფლებამოსილებების გაზრდა, ამავე დროს უნდა დაიგეგმოს იმ დამატებით უფლებამოსილებათა ეტაპობრივი გადაცემა (მაგალითად სახანძრო სამსახური, სასწრაფო სამედიცინო დახმარება და ა.შ.) თვითმმართველობებისათვის, რომელთა ადგილზე განხორციელება უფრო ეფექტიანი იქნება.**
- ადგილობრივი თვითმმართველობის სტრუქტურა - დღეისათვის სახეზეა საკმაოდ გაბერილი, მიზნებისა და რესურსების არაადექვატური შტატები. არის შემთხვევები, როცა რეალურ სამსახურებში (საბავშვო ბაღების აღმზრდელები და სხვა) შტატები არ არის და მიზერული ხელფასის მქონე ერთი-ორი პედაგოგი რამდენიმე ათეულ ბავშვს უვლის. ამავე დროს არსებობს რიგი სამსახურებისა, სადაც ათასობით ადამიანია დასაქმებული საკმაოდ დიდი ანაზღაურებით. მათმა დიდმა ნაწილმა არც კი იცის, საიდან იღებს ხელფასს და სამსახურში არასოდეს არ ყოფილა. ეს ადამიანები, როგორც წესი, მმართველო პოლიტიკური ძალის აქტივს წარმოადგენდნენ და მათი მოვალეობა არჩევნების პროცესში მმართველი პოლიტიკური ძალის სასარგებლოდ ხმების მოგროვება და თავიანთ გარემოცვაში ხელისუფლების ინტერესების გატარება იყო. ადმინისტრაციული ხარჯები ხშირად მუნიციპალიტეტების მწირი ბიუჯეტების 50-70 %-ს აღწევს, ასეთ პირობებში პროგრამული ნაწილის დასაფინანსებლად მიზერული თანხები რჩება. **აუცილებელია როგორც ადმინისტრაციული ხარჯებისა და საშტატო ერთეულების ოდენობის რეგულირება (მაქსიმუმის დაწესება), ისე საზოგადოების მხრიდან თვითმმართველობებზე კონტროლის მექანიზმების გაძლიერება საარჩევნო სისტემისა და სხვა კანონმდებლობის ცვლის გზით.**
- თვითმმართველობის ეკონომიკური საფუძვლები - მიუხედავად ბოლო ათწლეულში საჯარო ფონანსების ზრდისა (დაახ. 17-ჯერ), თვითმმართველობების საკუთარი საგადასახადო შემოსულობების წილი განუხრელად მცირდებოდა (30,0% - 2002, 2,3%-2010), მართალია დაიწყო და განუხრელად იზრდებოდა გამოთანაბრებითი ტრანსფერით თვითმმართველობებისათვის გადასაცემი თანხა, მაგრამ ოფიციალურად იგი მთლიანი შიდა პროდუქტის 4%-ს (რეალურად - 2,7%-ს) არ აღემატება. ჯამურად, თვითმმართველობათა ბიუჯეტებში მიმართული თანხები საჯარო ფონანსების დაახ. 1/10-ს შეადგენს მაშინ, როცა საერთაშორისო პრაქტიკაში ეს მაჩვენებელი 30-40%-ს (და ბევრ ქვეყანაში კიდევ უფრო მეტს) აწლევს. თვითმმართველობებს არც ძლიერი ქონებრივი ბაზა არ გააჩნიათ, ვინაიდან საჯარო საკუთრებაში არსებული ქონების თითქმის 100% ცენტრალურ ხელისუფლების მფლობელობაშია. **აუცილებელია ადგილობრივი თვითმმართველობების გარანტირებული შემოსავლების წილის გაზრდა როგორც პროცენტულ, ისე აბსოლუტურ მაჩვენებლებში, რათა მათ მოახერხონ მათთვის კანონით მინიჭებული უფლებამოსილებების ჯეროვანი განხორციელება.** ასევე

აუცილებელია სახელმწიფოს ხელში არსებული ქონების მნიშვნელოვანი ნაწილის (სასოფლო-სამეურნეო სავარგულები, ადგილობრივი მნიშვნელობის ბუნებრივი რესურსები, გამოუყენებელი შენობა-ნაგებობები) თვითმმართველობებისათვის გადაცემა, რაც მათი საქმიანობის მყარ მატერიალურ საფუძველს შექმნის.

- თვითმმართველობებზე საზოგადოებრივი ზედამხედველობა და საზოგადოების მონაწილეობა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში - როგორც სხვადასხვა სოციოლოგიური კვლევები გვიჩვენებენ, საზოგადოებაში თვითმმართველობის ცნობადობა და თვითმმართველობათათვის მიმართვის ხარისხი დაბალია. მოსახლეობის დიდ ნაწილას არ აქვს იმედი, რომ ადგილობრივი ხელისუფლება გაითვალისწინებს მათ ინტერესებს, ხოლო ხელისუფლებაზე ზემოქმედების მექანიზმები ან არ არსებობს, ან ნაკლებად ეფექტურია და მოქალაქეები ვერ ახერხებენ საკუთარი ინტერესების დაცვას. მოქალაქეთა ის ნაწილიც კი, ვინც აცხადებს, რომ თვითმმართველობის წარმომადგენლებმა გულთან ახლოს მიიტანეს მათი პრობლემები და ცდილობენ მათ მოგვარებას, მიიჩნევს, რომ შედეგი მაინც ვერ მიიღწევა, ვინაიდან თვითმმართველობებს არც უფლებამოსილება და არც ფინანსები არ გააჩნია ამ საკითხების მოსაგვარებლად. აუცილებელია საზოგადოების, რეალურად ფუნქციონირებადი, მონაწილეობის მექანიზმების შექმნა (მაგ. საარჩევნო სისტემის ცვლა - ადგილობრივი საინიციატივო ჯგუფებისათვის კანდიდატების წამოყენების უფლების მინიჭება, დასახლებებში საზოგადოებრივი თვითმმართველობის ფორმის - დასახლების კრებების ჩამოყალიბება, რომლის გადაწყვეტილებები სავალდებულოდ განსახილველი იქნება თვითმმართველობებისათვის) და სახელმწიფოს მიერ სამოქალაქო საზოგადოების გაძლიერების ხელშეწყობა (საზოგადოებრივი და სათემო ორგანიზაციები და მედია - განსაკუთრებით რეგიონებში).

2012 წელს დაწყებული დეცენტრალიზაციის მორიგი რეფორმის შედეგად განხორციელდა რიგი პოზიტიური ცვლილებებისა:

- დაიწყო თვითმმართველი ერთეულების ოდენობის ზრდა - წარმოიშვა 7 ახალი თვითმმართველი ქალაქი;
- რეგიონის დონეზე, გუბერნატორთან ყალიბდება საკონსულტაციო საბჭო, რომელიც დაკომპლექტდება რეგიონში შემავალი თვითმმართველობების ხელმძღვანელი პირებით;
- პოლიტიკური პარტიებისათვის შემცირდა საარჩევნო ბარიერი (3%-მდე), ხოლო გაიზარდა აღმასრულებელი შტოს ხელმძღვანელის (მერი, გამგებელი) ბარიერი (50%-მდე);
- ადგილობრივ ბიუჯეტებში ადმინისტრაციული ხარჯების მაქსიმუმად გამოცხადდა ბიუჯეტის 25%, ამავე დროს, მუნიციპალიტეტის მოსახლეობის ოდენობის გათვალისწინებით, განისაზღვრა თვითმმართველობის ორგანოებში მაქსიმალური საშტატო ერთეულების ზედა ზღვარი;
- თვითმმართველობებს გაეზარდათ უფლებამოსილებანი - მათ დაუბრუნდათ წყალმომარაგების უზრუნველყოფის ფუნქცია, მიეცათ ადგილობრივი სამგზავრო გადაყვანების რეგულირების უფლება;
- მუდმივად იზრდება გათანაბრებითი გრანტის (გამოთანაბრებითი ტრანსფერის) მოცულობა (730 მლნ. ლარი - 2013; 810 მლნ. ლარი - 2014);
- საინიციატივო ჯგუფებმა მიიღეს საკრებულოს წევრობის დამოუკიდებელი კანდიდატების წამოყენების უფლება. 2014 წლის მუნიციპალური არჩევნების წინ, მიუხედავად დროის სიმცირისა (საარჩევნო კოდექსში ცვლილება 2014 წლის 19 აპრილს შევიდა, კანდიდატების წამოყენების ბოლო ვადა კი მხოლოდ აპრილის ბოლომდე იყო) 15,000-ზე მეტმა მოქალაქემ მთელი საქართველოს მასშტაბით,

ჯამურად ყველა მუნიციპალიტეტში 3,000 დამოუკიდებელი კანდიდატი წამოაყენა. არჩევნების შედეგად დამოუკიდებლები, მმართველი პარტიის შემდეგ, ახლადარჩეულ საკრებულოებში ყველაზე დიდ სეგმენტს ქმნიან.

სამწუხაროდ, კანონმდებლობის დამტკიცებულ ვერსიაში ("თვითმმართველობის კოდექსი") უკვე ვეღარ ვხვდებით პროექტში (საწყის ვერსიაში) ჩადებულ დებულებებს:

- ამ ეტაპზე არ მომხდარა მუნიციპალიტეტთა ოდენობის ზრდა სახელმწიფოს მიერ დადგენილი კრიტერიუმების საფუძველზე;
- რეგიონებში აღარ იქმნება მასში შემავალი თვითმმართველობის წამომადგენელთაგან დაკომპლექტებული საბჭო რეგიონული პროგრამების დაგეგმვის მიზნით და გუბერნატორის დანიშვნისას აღარ მოხდება კანდიდატების საბჭოსთან შეთანხმება;
- თვითმმართველობების უფლებამოსილებებიდან ამოღებულ იქნა სახანძრო-სამაშველო სამსახური, აღარ მოხდა სასწრაფო სამედიცინო დახმარების სამსახურისა და ადგილობრივი მნიშვნელობის კულტურის ძეგლების მოვლა-პატრონობის უფლებამოსილების ადგილებისათვის გადაცემა;
- კანონით არ გაზრდილა გათანაბრებითი გრანტის მშპ-სთან მიმართება 5%-მდე;
- საინიციატივო ჯგუფებს აღარ მიეცათ საშუალება წამოეყენებინათ დამოუკიდებელი კანდიდატები აღმასრულებელი შტოს ხელმძღვანელის (მერის, გამგებლის) პოსტზე.

ამავე დროს კარგია, რომ კანონმდებლობაში გაჩნდა იმ ვალდებულებათა ჩამონათვალი, რომელთა შესრულებაც სახელმწიფომ ითავა დეცენტრალიზაციის შემდგომ ეტაპზე:

- 2016 წლის ოქტომბრამდე ცენტრალურმა ხელისუფლებამ (საქართველოს მთავრობამ) უნდა დაადგინოს ახალი მუნიციპალიტეტების შექმნის კრიტერიუმები, უნდა განახორციელოს შესაბამისი გაანგარიშება-გამიჯვნის სამუშაოები და ახალი მოწყობის შეთავაზება დასამტკიცებლად წარუდგინოს პარლამენტს, რათა 2017 წლის მუნიციპალური არჩევნები უკვე ახალ ერთეულებში ჩატარდეს;
- ცენტრალური ხელისუფლების ინსტიტუტებმა (სამინისტროებმა) უნდა გააგრძელონ მუშაობა იმ უფლებამოსილებათა თვითმმართველობებისათვის გადაცემის მიმართულებით, რომელთა განხორციელება ადგილებზე უფრო ეფექტიანი იქნება;
- 2014 წლის შემოდგომამდე საქართველოს მთავრობამ პარლამენტს უნდა მიაწოდოს კანონპროექტი საშემოსავლო გადასახადის ნაწილის ადგილობრივ ბიუჯეტებში დატოვებასთან დაკავშირებით;
- უნდა გადაისინჯოს გათანაბრებითი გრანტის ფორმულა და გაანგარიშების წესი და უნდა გაიზარდოს მისი წილობრივი და აბსოლუტური მოცულობა;
- 2016 წლამდე საქართველოს მთავრობამ უნდა მოახდინოს მის ხელთ არსებული ქონების სრული ინვენტარიზაცია და უნდა დაიწყოს თვითმმართველობებისათვის იმ ქონების (შენობა-ნაგებობები, ადგილობრივი მნიშვნელობის მიწა, წყალი, ტყე) უსასყიდლოდ გადაცემის პროცესი, რომელიც უშუალოდ არაა დაკავშირებული ცენტრალური ხელისუფლების ფუნქციების განხორციელებასთან;
- 2014 წლის ბოლომდე საქართველოს პარლამენტმა უნდა მიიღოს საკანონმდებლო აქტი თვითმმართველობების საქმიანობაში საზოგადოების მონაწილეობის ინსტიტუციური მექანიზმების შექმნის შესახებ;
- 2015 წლისათვის უნდა ჩამოყალიბდეს და ამოქმედდეს ადგილობრივ თვითმმართველობებში დასაქმებულ მოხელეთა შერჩევის, მომზადების, გადამზადების და მოტივაციების ამაღლების ერთიანი სისტემა.

საერთო ჯამში, საქართველოს მთავრობამ, დეცენტრალიზაციის პროცესში, აიღო 24 ვალდებულება, რომელთა განხორციელებაც 2019 წლამდე უნდა მოხდეს სამოქმედო

გეგმის (ე.წ. "საგზაო რუკა") მიხედვით, რომელზე მუშაობაც უკვე სრულდება საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროში.

თვითმმართველობის რეფორმის განხორციელება, და შემდგომში მისი გაღრმავება დამოკიდებულია საქართველოს ხელისუფლების პოლიტიკურ ნებაზე, რომლის დეკლარირებაც არაერთხელ მოხდა. ამავე დროს, თეორიულად, არსებობს იმის საფრთხე, რომ დეცენტალიზაციის ეს მორიგი მცდელობაც შეჩერდეს, ან უფრო მეტი, უკან წავიდეს. დღევანდელ ხელისუფლებაში, ისევე როგორც ყველა დროისა და ყველა ქვეყნის ხელისუფლებებში, საკმაოდ მყარი პოზიცია აქვთ იმ ძალებს, რომლებიც ფიქრობენ, რომ ახალი ცვლილებები "მეტისმეტად დიდი" დათმობაა მოსახლეობისათვის.

ასეთ სიტუაციაში ხელისუფლების პოლიტიკური ნების განსაზღვრელი მთავარი ფაქტორი ძლიერი საზოგადოებრივი დაკვეთაა. სამოქალაქო საზოგადოებაზე (ინტერესთა ჯგუფები, სამოქალაქო ორგანიზაციები, მედია) დიდადაა დამოკიდებული რეფორმის წარმატება.

სამწუხაროდ, რიგითი მოქალაქეების ნაწილისაგან განსხვავებით, სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენელთა შორის ბევრს არ ესმის მიმდინარე რეფორმის აუცილებლობა და ვერ ერკვევა მის ნიუანსებში და მხოლოდ ზოგად განცხადებებს ჯერდება. მედიის დიდი ნაწილიც ნაკლებ ყურადღებას ამახვილებს თვითმმართველობებში მიმდინარე რეალურ პროცესებზე და უფრო სკანდალური ქრონიკითა და ფაქტების ზედაპირული შეფასებითაა დაინტერესებული - ხშირად რომელიმე საკადრო გადაადგილებას უფრო მეტი ყურადღება ეთმობა, ვიდრე პრობლემების არსის შესახებ ფართო დისკუსიის ხელშეწყობას.

შესაბამისად, მედიამ, თუ ის მართლა არის დაინტერესებული საქართველოში ადგილობრივი დემოკრატიისა და, შესაბამისად, სტაბილური განვითარების გარემოს შექმნის პროცესით, მეტი ყურადღება უნდა დაუთმოს: ა) რეალური, და არა ზედაპირული, პრობლემების გაშუქებას და ბ) დეცენტრალიზაციის ცალკეული მიმართულებებით არსებული სხვადასხვა ხედვების გაშუქებისა და დისკუსიების ხელშეწყობას.

საკონტროლო კითხვები და რეკომენდაციები მედიისათვის:

გადაცემების და პუბლიკაციების ისეთი ფორმატის ჩამოყალიბება, რომლებიც უპასუხებს კითხვებს:

- 1. რა? - თვითმმართველობის არსისა და მისი მიზნების პოპულარიზაცია;*
- 2. როგორ? - დეცენტრალიზაციის შემადგენელი ნაწილები - ალტერნატიული ხედვები მათთან დაკავშირებით;*
- 3. რა ხდება? - რა ცვლილებები მიმდინარეობს და რა იგეგმება თვითმმართველობის სისტემაში;*
- 4. რატომ? - რა გამოწვევების წინაშე დგას ქვეყანა ამ მიმართულებით;*
- 5. რას მივიღებთ? - როგორი უნდა იყოს ტერიტორიული მოწყობა, თვითმმართველობის სტრუქტურა, უფლებამოსილებანი, ეკონომიკური საფუძვლები, საზოგადოების მონაწილეობა და რა სარგებელს მიიღებს ქვეყანა და თითოეული მოქალაქე, თუ ეს ყველაფერი განხორციელდა.*