

ურთიერთობა ცენტრსა და რეგიონებს შორის - ქართული პოლიტიკის გამოწვევა

დავით ლოსაბერიძე

შესავლის ნაცვად - ორი ხედვა

დამოუკიდებლობის ხელახალი მოპოვების (1991) შემდეგ საქართველო იწყებს სახელმწიფო ინსტიტუტების მშენებლობას. ეს პროცესი უკვე 25 წელია მიმდინარეობს და რიგი პრობლემებით ხასიათდება. დამოუკიდებელი სახელმწიფოებრივი ცხოვრების უწყვეტი ტრადიციის არარსებობა, განსაკუთრებით დამოუკიდებლობის აღდგენის ეტაპზე, ხელს უშლიდა და უშლის სწრაფი და ეფექტური ცვლილებების განხორციელებას.¹

ქართული საზოგადოება და ყველა მოქმედი ხელისუფლება მუდმივად აპელირებს საქართველოს დასავლურ სამყაროსადმი კუთვნილებაზე. ლიბერალურ და დემოკრატიულ ფასეულობებზე დაფუძნებული სახელმწიფოს შექმნა და დასავლურ (ევროპულ და ევრო-ატლანტიკურ) სამყაროსთან ინტეგრაცია როგორც საშინაო, ისე საგარეო პოლიტიკის უმთავრეს მიზნადაა გამოცხადებული. თეზისი დასავლურ სამყაროში "კვლავ დაბრუნების" აუცილებლობის შესახებ გაზიარებულია საქართველოს მოსახლეობის აბსოლუტური უმრავლესობის მიერ, გარდა მეტად მცირერიცხოვანი მარგინალური ჯგუფებისა და ამ თეზისის რევიზიის მცდელობა ნებისმიერ პოლიტიკურ ძალისათვის პოლიტიკური თვითმკვლელობის ტოლფასია.

თუ ზოგად მიზანთან დაკავშირებით კითხვები არ არსებობს, იგივე არ ითქმის ამი მიზნის მიღწევის გზებთან დაკავშირებით. აქ უკვე რიგი მსოფლმხედველობრივი და პოლიტიკური განსხვავება იჩენს თავს.

აღნიშნულ საკითხებთან დაკავშირებით არსებული ხედვების განხილვა ამ სტატიის მიზანის არ წარმოადგენს და მას შევეხები მხოლოდ იმიტომ, რომ მსოფლმხედველობრივი მეინსტრიმის გათვალისწინების გარეშე ძნელი იქნება ქვეყანაში მიმდინარე პროცესების ახსნა.

ნებისმიერი პოლიტიკური, ეკონომიკური თუ სოციალური საკითხის გადაწყვეტის პროცესში არსებული ხედვების მატარებელნი, პირობითად, ორ ბანაკად იყოფიან, რომლებსაც პირობითად პესიმისტები (სკეპტიკოსები) და ოპტიმისტები შეიძლება დაერქვათ.

პირველი ნაწილი მიიჩნევს: რომ საქართველო ძალზე ჩამორჩება დასავლეთს, და მეტიც, ძირეულად განსხვავდება მისგან; რომ გეოპოლიტიკური (პირველ რიგში - რუსული) ფაქტორი პროგნოზირებად მომავალში გამორიცხავს განვითარების პროცესების დაჩქარებას; რომ ქართული საზოგადოება და სახელმწიფო ჯერ მზად არ არის, განახორციელოს ძირეული, სიტემური ცვლილებები დასახული მიზნების მისაღწევად.

მეორე ნაწილი საპირისპირო ხედვებით გამოირჩევა: სწრაფი მოდერნიზაცია ყველა სფეროში; საზოგადოების რადიკალური, თუნდაც შოკური მეთოდებით ცვლის

¹ მიუხედავად სახელმწიფოებრივი არსებობის ხანგრძლივი პერიოდისა, რაც სამი ათას წელზე მეტს მოიცავს, ბოლო ორი საუკუნის მანძილზე საქართველო არ წარმოადგენდა დამოუკიდებელ სახელმწიფოს, რის გამოც ქართულ საზოგადოებაში ძალზე სუსტია სახელმწიფო სტრუქტურების მემკვიდრეობითობის განცდა.

ხელშეწყობა; გარე სამყაროსთან მიმართებაში თანამდეროვე სახელმწიფოს შექმნასა და დასავლეთთან ინტეგრაციასთან დაკავშირებით მტკიცე პოზიციების დაფიქსირება და ა.შ.

გასული მეოთხედი საუკუნის განმავლობაში, ცალკეულ სფეროებში, ხედვათა დაპირისპირების პირობებში განხორციელებული ცვლილებები, უმთავრესად სახელმწიფო მშენებლობის ასპექტებს შეეხება. ქვეყანაში უკვე არსებობს ხელისუფლების ჰორიზონტალური გადანაწილების მეტნაკლებად მოქმედი სისტემა, აღმასრულებელი ხელისუფლება - მთავრობა თანდათან უფრო კვალიფიციური ხდება, პარლამენტში და პარლამენტს გარეთ მოქმედებს საკმაოდ მრავალფეროვანი პოლიტიკური სპექტრი, სასამართლო თანდათან დამოუკიდებლობის უფრო და უფრო მაღალ ხარისხს ავლენს, საკმაოდ წარმომადგენლობითია სამოქალაქო საზოგადოების რიგი სეგმენტები (არასამთავრობო ორგანიზაციები, მას-მედია), იმატა საზოგადოების კვალიფიკაციის დონემ და რეალისტური მიდგომების ხარისხმა სოციალურ-ეკონომიკური თუ პოლიტიკური საკითხების განხილვის პროცესში.

ამავე დროს, რიგი სფეროების გვერდით, სადაც წარმატებულ ცვლილებებს აქვს ადგილი, არის საკითხები, რომლებიც ჯერაც გადაუჭრელია ან ცვლილებები ძალზე ნელა მიმდინარეობს. ამ საკითხთა შორის, უპირველეს ყოვლისა, უნდა დასახელდეს სახელმწიფოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობისა და ძალაუფლების ვერტიკალურად, ხელისუფლების ცენტრალურ, რეგიონულ და ადგილობრივ დონეებს შორის გადანაწილების საკითხები.

ისტორიული მემკვიდრეობა

საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის საკითხში გაურკვეველობა არ არის მხოლოდ ხედვების განსხვავების ბრალი. როგორც წესი, ამა თუ იმ ქვეყნის დასახელებისას ინტუიტურად წარმოგვიდგება მისი სახელმწიფო მოწყობაც: აშშ - ეს შტატებია, გერმანია - ლანდები, საფრანგეთი - დეპარტამენტები, ესპანეთი - პროვინციები. საქართველოს შემთხვევაში ამის თქმა ძნელდება - დღეისათვის საკმაოდ ძნელია ითქვას, რა ერთეულებად იყოფა საქართველო, ვინაიდან ერთმანეთისაგან მნიშვნელოვნად განსხვავდება ისტორიული ტრადიცია და გეოგრაფიული მოწყობა, ერთის მხრივ და ფორმალურად და რეალურად არსებული სისტემა, მეორე მხრივ.

ისტორიულად საქართველო იყოფოდა რეგიონებად და უფრო მცირე, ადგილობრივ ერთეულებად (ქალაქები და სოფლების გაერთიანებები - თემები).

რეგიონები, ისტორიის მანძილზე ან დამოუკიდებელ პოლიტიკურ ერთეულებს ქმნიდნენ, ან ერთიანი ქართული სახელმწიფოს შემადგენლობაში შემავალ პროვინციებს და მათი საზღვრები, ბოლო 3.500 წლის მანძილზე მაინც, ძირითადად უცვლელი იყო. დღესაც საზოგადოების 2/3 თვითიდენტიფიკაციისას იმ რეგიონს (10-15 ერთეული) ასახელებს, საიდანაცაა წარმოშობით.² მიუხედავად ამისა, რეგიონი, როგორც ადმინისტრაციული ერთეული, საქართველოში დღეს, არც *de jure* და არც *de facto*, არ არსებობს.

² ამ მხრივ საქართველო უფრო ახლოს დგას ისეთ ევროპულ ქვეყნებთან, როგორცაა გერმანია (პრუსიელი, საქსონელი, ბავარიელი) და ესპანეთი (კასტილიელი, ანდალუსიელი, ასტურიელი), ვიდრე საფრანგეთთან ან გაერთიანებულ სამეფოსთან. იხ. Annual report on development of local democracy in Georgia (2006), Open Society - Georgia Foundation, 2007, <http://www.lsg.ge/?cat=library&topic=69&lang=ka>

ქვედა დონეს ქალაქები და სოფელთა გაერთიანებები/თემები ქმნიდნენ. სოფლებში საუკუნეთა მანძილზე არსებობდა კვაზი-თვითმმართველობის ფორმები (არჩევითი უხუცესთა საბჭოები და არჩევითი მამასახლისები). ქალაქებში, როგორც ანტიკურ (ბერძნულ-რომაულ), ისე ფეოდალურ ეპოქაში მმართველობის ორგანიზაციის უფრო რთული ფორმები არსებობდა (თვითმმართველი ქალაქები - XI საუკუნიდან).

გვიან შუა საუკუნეებში, გართულებული საგარეო ფაქტორის (მონღოლების, ოსმალეთისა და ირანის, მოგვიანებით რუსეთის იმპერიების აგრესია) გამო, ეს პროცესი შენედა და ფაქტიურად შეწყდა. რუსეთის იმპერიის მიერ საქართველოს ეტაპობრივი ანექსიის (1801-დან) შემდეგ საქართველოში, რუსეთის იმპერიის სხვა რეგიონების მსგავსად, ყალიბდება თვითმმართველობის სისტემა ქალაქებსა (ევროპული ტიპის მუნიციპალიტეტები) და სოფლებში (სოფლის არჩევითი ხელისუფლების ორგანოები). საქართველო დაყოფილ იქნა მაზრებად, რომლებიც ან სრულიად ემთხვეოდნენ ისტორიულ პროვინციებს, ან იქმნებოდნენ დიდი ისტორიული რეგიონების გაყოფის შედეგად (18 ერთეული დღეისათვის საერთაშორისოდ აღიარებული ტერიტორიის ფარგლებში).

საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის (1918-1921) არსებობის პერიოდში სწორედ აღნიშნული დაყოფის ბაზაზე ჩატარდა საქართველოს ისტორიაში პირველი სერთოეროვნული მუნიციპალური არჩევნები (1919).

ბოლშევიკური რუსეთის მიერ საქართველოს ოკუპაციისა (1921) და საბჭოთა კავშირის შემადგენლობაში შეყვანის (1922) შემდეგ ქვეყანაში, საბჭოთა კავშირის სხვა რესპუბლიკების მსგავსად, ყალიბდება ადგილობრივი საბჭოების (რუს. "სოვიეტ") სტრუქტურები.

XX საუკუნის 30-წლებში არსებული ადმინისტრაციული მოწყობა შეიცვალა - მაზრების ბაზაზე შეიქმნა უფრო მცირე ტერიტორიული ერთეულები - რაიონები. რაიონების შექმნა განპირობებული იყო როგორც ობიექტური, ისე სუბიექტური მიზეზებით:

- ტოტალიტარული სისტემის პირობებში მსხვილი რეგიონების ერთპიროვნული მართვა ძნელი იყო. უფრო მცირე ერთეულებად დაყოფამ გაადვილა საზოგადოების ყველა ფენაზე ცენტრალური ხელისუფლების კონტროლი, რაც როგორც კომუნისტური პარტიის ადგილობრივი განყოფილებების, ისე უშიშროების სტრუქტურების ("ჩკ", შემდგომში - "სუკ-ი") მიერ ხორციელდებოდა;
- საბჭოური ეკონომიკის პირობებში, როცა ნებისმიერი საწარმოს ერთადერთი მესაკუთრე სახელმწიფო, ხოლო მმართველი - პარტიის მიერ დანიშნული რაიონული პარტიული კომიტეტის მდივანი იყო, გაძნელებოდა უფრო მხვილ ერთეულში ყველა საწარმოს ერთპიროვნული მართვა;
- რაიონები ხშირად იქმნებოდა არა ეკონომიკური თუ გეოგრაფიული საჭიროებიდან გამომდინარე, არამედ ამა თუ იმ ტერიტორიაზე კომუნისტური პარტიის წევრების ოდენობის მიხედვით.³

საბჭოთა კავშირის დაშლის (1991) მომენტისათვის საქართველოში არსებობდა:

- 3 ავტონომიური წარმონაქმნი: აფხაზეთისა და აჭარის⁴ ავტონომიური რესპუბლიკები და სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქი;

³ საქართველოში იყო შემთხვევა, როცა რაიონი შეიქმნა მხოლოდ ერთი პირის ვაკანსიისათვის და შემდეგ (რამდენიმე წელიწადში) გაუქმდა.

- 75 რაიონი და მასთან სტატუსით გათანაბრებული საქალაქო ტერიტორიები (და დამატებით დედაქალაქის - თბილისის 10 რაიონი). რაიონების მოსახლეობა მერყეობდა 3.000-დან 240.000 მცხოვრების ფარგლებში;
- 1.000-მდე პირველი დონის თვითმმართველი ერთეული (ქალაქი, დაბა, თემი, სოფელი).

ყველა დონის ხელისუფლების დონეზე მმართველ სტრუქტურებს კომუნისტური პარტიის კომიტეტები წარმოადგენდნენ. უშუალოდ ადმინისტრაციული სტრუქტურებს (ადმინისტრაციები) მეორეხარისხოვანი ფუნქცია გააჩნდა. ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოებს - სახალხო დეპუტატთა საბჭოებს ფორმალურად მოსახლეობა 5 წლის ვადით ირჩევდა, რეალურად კი ცენტრალური ხელისუფლების - კომუნისტური პარტიის ცენტრალური კომიტეტის მიერ ინიშნებოდა.

ყველა დონის (ადგილობრივი, რაიონული, საოლქო, რესპუბლიკური, საკავშირო) საბჭოებს, კანონმდებლობის თანახმად, ერთი და იგივე ფუნქციები და უფლებამოსილებანი გააჩნდათ. არ იყო გამიჯნული უფლებამოსილებანი დონეებს შორის და შესაბამისად, პრაქტიკაში ყველაფერს ცენტრალური ხელისუფლება (როგორც წესი - მოსკოვში არსებული საბჭოთა კავშირის უზენაესი საბჭო, იშვიათ შემთხვევაში - თბილისში არსებული რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭო) წყვეტდა. საზოგადოების რეალური ჩართულობა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში არ არსებობდა.

ადგილობრივი მმართველობის ორგანოთა ერთერთ უმთავრეს მოვალეობას მოსახლეობისათვის საზოგადოებრივი მომსახურების მიწოდება წარმოადგენდა, მაგრამ ისეთ პირობებში, როცა ყველა სერვისი ცენტრალიზებული იყო და საკავშირო და რესპუბლიკური დონის დარგობრივ სამინისტროებს ექვემდებარებოდა, ეს ფუნქცია ასევე ფორმალური იყო.

საქართველოში, საბჭოთა პერიოდში, საზოგადოებრივი სერვისები კიდევ ერთი თავისებურებით გამოირჩეოდა - დაბალი იყო თავად მათი ხარისხი, ამასთან რიგი სერვისები მხოლოდ პრივილეგირებული ზონებისთვის (დედაქალაქის ელიტარული უბნები, საკავშირო მნიშვნელობის საკურორტო ზონები და სამხედრო ობიექტების გარშემო არსებული დასახლებები) იყო ხელმისაწვდომი. ამ მხრივ საქართველოში უკეთესი მდგომარეობა იყო, ვიდრე შუა აზიაში და რუსეთის რეგიონების უმეტესობაში, მაგრამ ბევრად უარესი, ვიდრე მოსკოვში, საბჭოთა კავშირის მსხვილ ინდუსტრიულ ცენტრებში თუ ბალტიის რესპუბლიკებში.

დამოუკიდებლობის პერიოდი

1991 წლიდან, დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდეგ, განვლილ პერიოდში ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარება და ქვეყნის ტერიტორიული მოწყობის პრინციპების განსაზღვრა არ წარმოადგენდა ქვეყნის პრიორიტეტს. თუ სხვა სფეროებში (ეკონომიკა, ცენტრალური ხელისუფლების სტრუქტურების, განსაკუთრებით ძალოვანი სამინისტროების გარდაქმნა, განათლების სისტემა და ა.შ.) მეტ-ნაკლები წრმატებით მიმდინარეობდა რეფორმები, ადგილობრივ და რეგიონული განვითარებას მეტად მცირე ყურადღება ეთმობოდა.

⁴ თუ აფხაზეთისა და სამხრეთ ოსეთის ავტონომიები ეთნიკური უმცირესობებისათვის ჩამოყალიბდა, აჭარის ავტონომია (მუსლმი ქართველებისათვის) რელიგიური პრინციპით იყო შექმნილი, რაც ერთადერთი შემთხვევა იყო ათეისტურ საბჭოთა კავშირში.

საკითხის არაპრიორიტეტულობას მრავალი მიზეზი განაპირობებდა:

1. უპირველეს ყოვლისა, ადგილების გაძლიერებას ხელს უშლიდა ზოგადად საზოგადოების, და კერძოდ, პოლიტიკურ ელიტაში არსებული მენტალობა: ადგილების განვითარება ეთნიკურ რეგიონებში სეპარატიზმის, ხოლო ეთნიკური ქართველებით დასახლებულ რეგიონებში - ტრაიბალიზმის განვითარების წინაპირობად იყო მიჩნეული. პოლიტიკურ ავტონომიებსა და ეთნიკური უმცირესობებით დასახლებულ რეგიონებში გაძლიერებული სეპარატისტული განწყობები არსებულ ხედვებს კიდევ უფრო ამძაფრებდა;
2. პოლიტიკური ელიტის დიდ ნაწილში გაბატონებული იყო აზრი, რომ ქართული საზოგადოება მოუმწიფებელია დემოკრატიისათვის და მათთვის მმართველობის სადავეების გადაცემა ქაოსს გამოიწვევდა. აქვე უნდა ითქვას, რომ ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოების ფორმირებისას (პარლამენტისა და პრეზიდენტის არჩევნები) ეს მოსაზრება არავის ახსენებოდა;
3. ხშირად ხდებოდა აპელირება ადგილობრივი ხელისუფლების მოხელეების დაბალ კვალიფიკაციაზე, თუმცა არც ცენტრალური ხელისუფლების ტერიტორიულ ორგანოებში და არც სათავე ოფისებში არ იყო უკეთესი სიტუაცია;
4. ქვეყნის სათავეში მყოფი პოლიტიკური ძალები მიიჩნევდნენ (ხშირად არც თუ უსაფუძვლოდ), რომ ქვეყნის წინაშე სხვა, ბევრად უფრო მნისვნელოვანი პრობლემები იდგა: აგრესია რუსეთის მხრიდან და საქართველოს ტერიტორიების ჯერ *de facto*, შემდეგ *de jure* ოკუპაცია; უმძიმესი ეკონომიკური კრიზისი და მოსახლეობის ცხოვრების დონის მკვეთრი გაუარესება; უმუშევრობის მაღალი დონე და ქვეყნის დეპოპულიზაციის პროცესის გაღრმავება;⁵ სოციალური დაცვის, ჯანდაცვისა და განათლების სისტემის სრული კოლაფსი; კრიმინოგენული სიტუაციის გაუარესება და ა.შ.
5. ცალკე პრობლემას ქმნიდა პოლიტიკური (მ.შ. რეგიონული) ჯგუფების ბრძოლა ძალაუფლებისათვის და ჯერ კიდევ არსებული, მწირ რესურსებზე კონტროლისათვის. ხშირად ადგილობრივ და ცენტრალურ პოლიტიკურ ძალებს შორის სიტუაცია იქაც იძაბებოდა, სადაც ამისათვის არც ეკონომიკური, არც სოციალური და მით უმეტეს, არც ეთნიკური საფუძველი არ არსებობდა (აჭარა).

მაგრამ ყველა ამ მიზეზებს შორის უმთავრესი იყო საქართველოს სათავეში სხვადასხვა დროს არსებული პოლიტიკური ძალების სურვილი, მოეხდინათ მაქსიმალური ცენტრალიზაცია და შეუზღუდავად, ნებისმიერი ოპონირების გარეშე ემართათ ქვეყანა. ამ სურვილს უნთავრესად ლეგალური და არალეგალური მერკანტილური გრძნობები განაპირობებდა, თუმცა ხშირად ხდებოდა იმაზე აპელირებაც, რომ მხოლოდ ამ ძალას (ეს შეეხება საქართველოში 25 წლის მანძილზე არსებულ ყველა ხელისუფლებას) შესწევდა უნარი, ქვეყანა კრიზისიდან გამოეყვანა.

ყოველივე ზემოთქმულის გათვალისწინების შემდეგ ნათელია, რომ ძალაუფლების ადგილებსა და ცენტრს შორის გადანაწილების სრულფასოვანი რეფორმა საქართველოში ვერ და არ განხორციელდებოდა. ცაკლეული რეფორმები, რომლებიც სხვადასხვა წლებში ტარდებოდა, შეზღუდული და ხშირად უერთიერთსაპირისპირო იყო. ამავე დროს თითოეული ეს რეფორმა საკუთარი თავისებურებებით ხასიათდებოდა.

⁵ 1991-2015 წლებში მოსახლეობა 5,6 მლნ-დან 3,7 მლნ-მდე შემცირდა. სხვადასხვა მონაცემების მიხედვით, საქართველოს ტერიტორია ამ პერიოდში 2,5/3,5 მილიონმა ადამიანმა დატოვა. ქვეყანაში არ არსებობს ზისტი სტატისტიკა, თუ წასულებიდან რამდენია სამუდამოდ წასული და რამდენი დროებითაა გასული საქართველოდან.

1991-2015 წლებში საქართველოში დეცენტრალიზაციის მიმართულებით 5 რეფორმა ჩატარდა.

1991-1992 წლების რეფორმა, რომლის განხორციელებაც პრეზიდენტ ზვიად გამსახურდიას მიმართველოვის პერიოდში დაიწყო, მიზნად საბჭოთა ერთპარტიული სისტემის შეცვლას ისახავდა. 1991 წლის მარტში ჩატარებული მუნიციპალური არჩევნების შედეგად ადგილობრივ დონეზე (თვითმმართველობის პირველ, კომუნალურ დონეზე და რაიონებში) შეიქმნა მრავალპარტიული წარმომადგენლობითი ორგანოები - *საკრებულოები*. მართალია ყველგან აბსოლუტური უმრავლესობით მართველმა პარტიამ - "მრგვალი მაგიდა - თავისუფალი საქართველო" გაიმარჯვა, მაგრამ სხვა პარტიების შესვლამ საკრებულოებში რეგიონებში პოლიტიკური პროცესი გამოაცოცხლა. აღმასრულებელი ხელისუფლება კვლავ ცენტრის, საქართველოს პრეზიდენტის მიერ დანიშნული *პრეფექტების* ხელში რჩებოდა. რეფორმა არ შეხებია არც თვითმმართველობის ეკონომიკურ საფუძვლებს და არც უფლებამოსილებების და ფინანსების გადანაწილების სფეროს. მოქმედი ხელისუფლების პოლიტიკური კურსი, რომელიც ნაციონალიზმის დროშით საზოგადოების მაქსიმალურ კონსოლიდაციას და სახელმწიფო კაპიტალიზმის სისტემის შექმნას ისახავდა მიზნად, ნებისმიერ სხვა ცვლილებას გამორიცხავდა.

1991-1992 წლების სახელმწიფო გადატრიალების შემდეგ (ე.წ. "თბილისური ზამთარი") ახალმა ხელისუფლებამ (ჯერ სამხედრო საბჭო და შემდეგ სახელმწიფო საბჭო) გააუქმა პრეფექტის ინსტიტუტი და ადგილზე წარმომადგენლობითი ძალაუფლება არჩეულ *საკრებულოებს*, ხოლო აღმასრულებელი - საკრებულოების ხელმძღვანელებს/*გამგებლებს* გადასცა. რეალურად ამ სისტემას თითქმის არ უმუშავია, ხოლო 1994 წლიდან, როცა 1991 წელს არჩეული ადგილობრივი თვითმმართველობების უფლებამოსილებების ვადა ამოიწურა, მან ფორმალურადაც შეწყვიტა არსებობა. აღმასრულებელი ხელისუფლების ხელმძღვანელს - *გამგებელს* 1995 წლიდან უკვე საქართველოს პრეზიდენტი (ედუარდ შევარდნაძე) ნიშნავდა.

კიდევ ერთ ცვლილებას წარმოადგენდა რეგიონებში სახელმწიფოს (პრეზიდენტის) წარმომადგენლის - რწმუნებულის ინსტიტუტის შექმნა. ეს პროცესი 1993 წლიდან დაიწყო და საქართველოს ყველა, 9 რეგიონი მოიცვა.⁶ რწმუნებულების ფუნქციას ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობაზე კონტროლი წარმოადგენდა. ამ ინსტიტუტის გაჩენა არ ნიშნავდა ხელისუფლების ახალი (რეგიონული) დონის გაჩენას. რეგიონები საქართველოში იურიდიულად არ არსებობენ.

1995 წლის აგვისტოში მიღებულ იქნა საქართველოს ახალი კონსტიტუცია, რომელიც, ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე (მ.შ აფხაზეთსა და ყოფილ სამხრეთ ოსეთში) სახელმწიფოს იურისდიქციის აღდგენამდე ღიად ტოვებდა ქვეყნის ტერიტორიული მოწყობის საკითხს (საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 2).

1997-1998 წლების რეფორმის შედეგად საქართველოში დაიწყო თვითმმართველობის სისტემის შექმნის პროცესი. 1997 წელს იქნა მიღებული შესაბამისი კანონი, ხოლო 1998 წელს ჩატარდა ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნები. თვითმმართველობის პირველ დონეზე (ქალაქები, დაბები, სოფლები, თემები) არჩეულ იქნა როგორც წარმომადგენლობითი (*საკრებულო*), ისე აღმასრულებელი (*გამგეობა*) ორგანოები. მეორე, რაიონულ დონეზე არჩეულ იქნა წარმომადგენლობითი ორგანოები - *საკრებულოები*,

⁶ აჭარის ავტონომიის, დედაქალაქისა და ოკუპირებული აფხაზეთისა და სამხრეთ ოსეთის გარდა.

ხოლო გამგებელი კვლავ საქართველოს პრეზიდენტის მიერ ინიშნებოდა. რეფორმის შედეგად:

- გაიზარდა თვითმმართველობების უფლებამოსილებათა ჩამონათვალი, თუმცა რეალურად მათ განხორციელება, რესურსების სიმცირის პირობებში, ფაქტიურად არ ხდებოდა;⁷
- ფინანსები კვლავ ცენტრალური ხელისუფლების ხელში რჩებოდა, თვითმმართველობები სრულად იყვნენ დამოკიდებული ცენტრიდან მიღებულ ტრანზფერებზე, რომლის ოდენობასაც ცენტრალური ხელისუფლება (ფინანსთა სამინისტრო) ერთპიროვნულად განსაზღვრავდა;
- მიზნობრივი ტრანზფერების უდიდესი ნაწილი რაიონული დონისათვის იყო განკუთვნილი, რომლებიც ამავდროულად ცენტრალური ხელისუფლების ადგილობრივი განყოფილებების როლს ასრულებდნენ.⁸

ფინანსების სიმცირე თავისთავად ნიშნავდა კორუფციული მექანიზმების გაძლიერებას. ადგილობრივი (და ცენტრალური) ხელისუფლების უმაღლესი პირების ხელფასი საარსებო მინიმუმზე ნაკლები იყო მაშინ, როცა ისინი კომფორტულად (ელიტარული მანქანები, ალჭურვილობა და ყოველდღიური ხარჯები) ცხოვრობდნენ.⁹ ცენტრალური ხელისუფლება თვალს ხუჭავდა ამ პრობლემაზე. ვინაიდან სახელმწიფო მოხელეთათვის შესაბამის ანაზღაურებას ვერ უზრუნველყოფდა, მოხელეებს (ბუნებრივია არაფორმალურად) მიეცათ უფლება, კორუფციის მეშვეობით მოეპოვებინათ შემოსავალი. ერთადერთ საპასუხო მოთხოვნას ცენტრალური ხელისუფლებისადმი ლოიალობა, უსიტყვო მორჩილება და მხარდაჭერა წარმოადგენდა (განსაკუთრებით არჩევნების პერიოდებში, როცა საჭირო იყო ხელისუფლების მხარდამჭერთა მობილიზება და არჩევნების შედეგების გაყალბება).

2001-2002 წლების რეფორმის ინიციატორად მმართველი პოლიტიკური ძალის, "საქართველოს მოქალაქეთა კავშირის" რეფორმატორული ფრთა გამოვიდა პარლამენტის სპიკერის, ზურაბ ჟვანიას მეთაურობით. რეფორმას სისტემაში ძირეული გარდატეხა არ მოუხდენია, მაგრამ გამოიკვეთა რაიონული დონის უფლებების შემცირებისა და თვითმმართველობის პირველი დონის გაძლიერების ტენდენცია: რაიონულ დონეზე არსებული საკრებულოები 2002 წლის ადგილობრივი არჩევნების შედეგად კი არ შეიქმნა, არამედ თვითმმართველობის პირველი დონის საკრებულოების წარმომადგენლებისაგან დაკომპლექტდა.

2005-2006 წლების რეფორმა 2003 წლის ხავერდოვანი, "ვარდების რევოლუციის" გზით ხელისუფლებაში მოხულმა ახალმა პოლიტიკურმა ძალამ - "ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა" და მასთან გაერთიანებაში შესულმა რამდენიმე პოლიტიკურმა ძალამ წამოიწყო, რომელიც ადრე არსებული მმართველი პარტიის "საქართველოს მოქალაქეთა კავშირის" ე.წ. ახალგაზრდა რეფორმატორთა მიერ (პარლამენტის ყოფილი და მოქმედი სპიკერები - ზურაბ ჟვანია და ნინო ბურჯანაძე, იუსტიციის ყოფილი მინისტრი მიხეილ სააკაშვილი) იყო ჩამოყალიბებული. ახალი ხელისუფლების კურსი (დაჩქარებული

⁷ 2002 წლისათვის საქართველოს საჯარო ფინანსები, ჯამში მხოლოდ 600 მლნ. ლარს (დაახ. 250 მლნ აშშ დოლარი) შეადგენდა, აქედან თვითმმართველობები ამ თანხის დაახ. 1/3-ს იღებდნენ, რაც სერიოზული პროექტების განხორციელების საშუალებას არ იძლეოდა.

⁸ ეს პრინციპი სფეროს უმთავრეს მარეგულირებელი საკანონმდებლო აქტის ორგანული კანონის სათაურშიც ("ადგილობრივი მმართველობისა და თვითმმართველობის შესახებ") კარგად ჩანდა.

⁹ მაგალითისათვის საშუალო ზომის ქალაქის მერის ხელფასი თვეში 30/40 აშშ დოლარის ეკვივალენტს შეადგენდა.

მოდერნიზაციის პრიორიტეტი დემოკრატიათან შედარებით) რეალურად თვითმმართველობების არა გაძლიერებას, არამედ შესუსტებას და მთელი ძალაუფლების ცენტრალურ დონეზე კონსოლიდაციას ითვალისწინებდა. წინა რეფორმებისაგან შედარებით განსხვავებული იყო რეფორმის შედეგებიც:

- ერთგვარი აქტით, ყოველგვარი დასაბუთების გარეშე, გაუქმდა თვითმმართველობის პირველი, კომუნალური დონე (ქალაქები, დაბები, სოფლები თემები - ჯამში 1.000-ზე მეტი ერთეული) და თვითმმართველობის ერთადერთ დონედ რაიონული დონე გამოცხადდა. შედეგად მოხდა მოსახლეობის მეტისმეტი დაშორება თვითმმართველობის ორგანოებისაგან - მოქალაქეთა უმრავლესობისათვის თვითმმართველობის ორგანოები ისეთივე მიუღწეველი აღმოჩნდა, როგორც ცენტრალური ხელისუფლების (სამინისტროები) ორგანოები;¹⁰
- რეფორმის მხარდამჭერები აღიარებდნენ, რომ მართალია შემცირდებოდა საზოგადოების ჩართულობის ხარისხი, მაგრამ გაიზრდებოდა საზოგადოებრივი მომსახურების მიწოდებისათვის საჭირო რესურსები. რეალურად, ქვედა დონის გაუქმების შემდეგ, დაიწყო ფინანსური წყაროების ცენტრალიზაციის პროცესი - გაუქმდა ზიარი (საშემოსავლო, მოგების) გადასახადები და ეს სახსრები სრილდ ცენტრალურ ბიუჯეტში მიიმართა;¹¹
- დაიწყო თვითმმართველობათა უფლებამოსილებების შემცირების პროცესი. ისეთი ფუნქციაც კი, როგორც მოსახლეობისათვის სასმელი წყლის მიწოდების უზრუნველყოფა, და რაც მსოფლიოში ყველაზე თვითმმართველობის მოვალეობას წარმოადგენს, ცენტრალური ხელისუფლების კომპეტენცია გახდა;
- დადებითი შედეგებიდან აღსანიშნავია თვითმმართველობებისათვის ცენტრიდან გამოყოფილი ტრანსფერების აბსოლუტური ოდენობის ზრდა. თუ 2002 ეს მაჩვენებელი 200 მლნ. ლარს არ აღემატებოდა, 2012 წელს 2 მლრდ. ლარი შეადგინა.

ადგილობრივი თვითმმართველობების უფლებამოსილებათა შემცირება და ცენტრალური ხელისუფლების მიერ ამ ფუნქციების თავზე აღება წარმოადგენდა საქართველოს ხელისუფლების მიერ განხორციელებული ეკლექტური პოლიტიკის შედეგს. ეკონომიკაში ულტრა-ლიბერტარიანული იდეოლოგიის გატარებით "ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა" ცდილობდა საქართველოში შეექმნა "ახალი სინგაპური", პარალელურად კი გამოცხადებული იყო, რომ ამ ცვლილებების შედეგად საქართველო დაუახლოვდებოდა ევროკავშირს. ზემოთქმულისაგან განსხვავებით, პრაქტიკაში სახეზე იყო სახელმწიფო კაპიტალიზმის პრინციპების ავტორიტარული გზებით დამკვიდრების პროცესი და საკმაოდ ხშირად პოპულისტური პროგრამების განხორციელება, რომელთა შედეგის ეფექტურობა საკმაოდ ბევრ კითხვას ბადებდა.¹² ყოველივე ამას თან ერთვოდა ძალოვანი სტრუქტურების (შსს, უშიშროების სამსახური) გადაჭარბებული ჩარევა როგორც ეკონომიკაში, ისე მოქალაქეთა ყოველდღიურ ცხოვრებაში. ადგილობრივი თვითმმართველობაც არ იყო გამონაკლისი, იგი, როგორც ცენტრალური ხელისუფლების სტრუქტურებიდან, ისე მმართველის პარტიის სათაო ოფისიდან საკმაოდ დიდ ზეწოლას

¹⁰ რეფორმის შედეგად თვითმმართველი ერთეულის მოსახლეობის საშუალო ოდენობა 4.350-დან 68.050-მდე გაიზარდა, რაც სერთო ევროპულ მაჩვენებელს (6,688 მცხოვრები) 10-ჯერ აღემატება.

¹¹ გარდა ამისა, ცენტრალური ხელისუფლება ხშირად ავალდებულებდა თვითმმართველობებს, საკუთარი ბიუჯეტებიდან დაეფინანსებინათ ცენტრალური ხელისუფლების ხარჯები - 2009 წელს თვითმმართველობებმა ირიდიულადაც მიიღეს "უფლება", დაეფინანსებინათ ასეთი ხარჯები, თუ ცენტრალური ხელისუფლება მათ ამას "თხოვდა".

¹² მაგალითისათვის, 2005-2010 წლებში ცენტრალურმა ხელისუფლებამ მოქალაქეებისთვის რიგი შეღავათები დააწესა ქონების გადასახადზე (ერთადერთ ადგილობრივ გადასახადზე) ისე, რომ თვითმმართველობებისათვის არავითარი კომპენსაცია არ მიუცია.

განიცდიდა.¹³ ყოველივე აღნიშნულის შედეგად შედეგად საქართველოში ჩამოყალიბდა ევროპაში ყველაზე უფრო ცენტრალიზებული სისტემა.

2012 წელს დაწყებული რეფორმა ამჟამადც მიმდინარეობს და მის შედეგებზე საუბარი ნაადრევია. პირველად დამოუკიდებლობის პერიოდში საქართველოს ხელისუფლება აცხადებს, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობისა და რეგიონების განვითარება ქვეყნის ერთერთ უმთავრეს პრიორიტეტს წარმოადგენს. 2011 წელს ჩამოყალიბებული ახალი პოლიტიკური გაერთიანების, კოალიცია "ქართული ოცნების" ლიდერი, ბიძინა ივანიშვილი პოლიტიკურ სარბიელზე გამოსვლისთანავე აკეთებს აქცენტს დეცენტრალიზაციის განხორციელების აუცილებლობაზე. ევროპული ტიპის თვითმმართველობის სისტემისაკენ სწრაფვა აისახა ახალი კოალიციის წინასაარჩევნო პროგრამაშიც.¹⁴

2012 წლის ოქტომბრის საპარლამენტო არჩევნებში გამარჯვების შემდეგ კვლავ გრძელდება ახალი ხელისუფლების დეკლარირებული კურსი. 2013 წლის მარტში საქართველოს მთავრობამ, #223 განკარგულებით, მოიწონა რეფორმირების სამთავრობო სტრატეგია, რის შემდეგაც დაიწყო მუშაობა ცვლილებების განსახორციელებლად საჭირო საკანონმდებლო ბაზის შესაქმნელად.¹⁵

სტრატეგიის თანახმად:

- უნდა შექმნილიყო გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობის ახალი მექანიზმები - საქართველოს ყველა დასახლებაში უნდა შექმნილიყო *დასახლების კრებები*, არჩეული მმართველი ორგანოებით;
- გადასინჯული უნდა ყოფილიყო ქვეყანაში არსებული ადმინისტრაციული მოწყობა - მსხვილი, ეკლექტური ერთეულების ნაცვლად უნდა ჩამოყალიბებულიყო ჰომოგენური, საერთო ინტერესების გარშემო გაერთიანებული დასახლებებისაგან შემდგარი, შედარებით მცირე მუნიციპალიტეტები;
- სამხარეო დონეზე უნდა შექმნილიყო რეგიონული სტრუქტურები, არჩევითი ორგანოებით და საკუთარი ბიუჯეტებით;
- დედაქალაქი დაყოფილ უნდა ყოფილიყო შედერებით მცირე მუნიციპალიტეტებად;
- უნდა მომხდარიყო შემოსავლებისა და ქონების გამიჯვნა ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებებს შორის და უნდა გაზრდილიყო ადგილობრივი თვითმმართველობების საკუთარი საშემოსავლო ბაზა, ადგილებისათვის გადასახადთა ნაწილის (საშემოსავლო გადასახადი) დატოვების გზით;
- უნდა ჩამოყალიბებულიყო თვითმმართველობებისა და რეგიონების საქმიანობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის ისეთი მექანიზმი, რომელიც გამორიცხავდა ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან რეგიონებზე უკანონო პოლიტიკურ და ეკონომიკურ ზეწოლას;

¹³ 2010 წელს არჩეულ თვითმმართველობის ორგანოებში მმართველი პარტია მანდატების 86,4% დაეუფლა. ზოგიერთ *საკრებულოში* ოპოზიციური პარტიების ერთი წრმომადგენელიც კი არ შესულა. ამ პერიოდის თვითმმართველობა ყველაზე უფრო ერთპარტიული იყო საქართველოს ისტორიაში არსებული ყველა (1919, 1991, 1098, 2002, 2006) თვითმმართველობებთან შედარებით.

¹⁴ საარჩევნო ბლოკი "ბიძინა ივანიშვილი - ქართული ოცნება", საარჩევნო პროგრამა, 2012, <http://www.ivote.ge/images/doc/pdfs/ocnebis%20saarchevno%20programa.pdf>

¹⁵ საქართველოს მთავრობის დეცენტრალიზაციისა და თვითმმართველობის განვითარების სტრატეგიის ძირითადი პრინციპები 2013-2014 წლებისთვის, http://www.government.gov.ge/index.php?lang_id=geo&sec_id=275&info_id=36295

- პრობლემური რეგიონებისათვის (მაღალმთიანი დასახლებები, ეკოლოგიური კატასტროფების ზონები და ა.შ.) სახელმწიფოს უნდა შეემუშავებინა სპეციალური, დამატებითი პროგრამები.

აღნიშნული პრინციპების ბაზაზე საქართველოს მთავრობის მიერ, სამოქალაქო საზოგადოებისა და დამოუკიდებელი ექსპერტების მონაწილეობით, მომზადდა და 2013 წლის ოქტომბერში საქართველოს პარლამენტს განსახილველად გადაეგზავნა თვითმმართველობის სისტემის მარეგულირებელი უმთავრესი ნორმატიული აქტი - ორგანული კანონი "ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი".

კანონპროექტმა საქართველოს პოლიტიკურ სპექტრში და სამოქალაქო საზოგადოებაში საკმაოდ დიდი დისკუსია გამოიწვია. აღნიშნული სახით რეფორმას გამოუჩნდნენ მოწინააღმდეგეებიც, რომლებიც სხვადასხვა მიზეზით აკრიტიკებდნენ ახალ კოდექსს: ულტრანაციონალისტურად განწყობილი ჯგუფები რეგიონებისა და თვითმმართველობებისათვის უფლებათა გადაცემაში სეპარატიზმის წახალისების მცდელობას ხედავდნენ; მცირე, დაბალი რეიტინგის მქონე პოლიტიკური ძალები ხელისუფლების კრიტიკით ცდილობდნენ საზოგადოების რიგი ჯგუფების მხარდაჭერის მოპოვებას; რადიკალური რეფორმის მომხრეები რეფორმის არასრულყოფილებაზე მიუთითებდნენ, ხოლო კონსერვატორული ჯგუფები - მის მეტისმეტ რადიკალიზმზე.

ახალ კანონპროექტს მოწინააღმდეგენი არც თავად მმართველი კოალიციის წარმომადგენელთა შორის აკლდა. განსაკუთრებით აქტიურობდნენ ის სახელმწიფო უწყებები, რომელთა ხელშიც, არსებული ცენტრალიზებული სისტემის პირობებში, მთელი ძალაუფლება და რესურსები იყო თავმოყრილი.

როგორც ხელისუფლების ცალკეულ წარმომადგენლებს, ისე პარლამენტში, თუ მის გარეთ არსებულ პოლიტიკურ და საზოგადოებრივ ჯგუფებს შორის ურთიერთდათმობების შედეგად მიღებულ იქნა კომპრომისული ვარიანტი, რომელიც საქართველოს პარლამენტმა 2014 წლის თებერვალში დაამტკიცა მხარდამჭერთა მცირე უპირატესობით.

დამტკიცებულ კანონში უკვე აღარ გვხვდება რიგი ხედვებისა (სამხარეო დონის ფორმირება, დედაქალაქის უზენადა დაყოფა, საზოგადოების მონაწილეობის ახალი მექანიზმები და ა.შ.), ხოლო რიგი გეგმების განხორციელება, გარდამავალი დებულებების თანახმად, დროში (4-5 წელზე) იქნა გაწელილი.

ზოგადად უნდა ითქვას, რომ მიმდინარე რეფორმა ადრე არსებულ სისტემის ნეგატიურ ასპექტებზე რეაგირების მცდელობას წარმოადგენს: შემოღებულ იქნა ადგილობრივი ხელისუფლების აღმასრულებელი ორგანოს ხელმძღვანელთა (მერები/გამგებლები) პირდაპირ მოსახლეობის მიერ არჩევის წესი; შესუსტდა თვითმმართველობებზე გადაჭარბებული (ხშირად არალეგალური) კონტროლი ცენტრალური ხელისუფლების მხიდან; ეტაპობრივად იზრდება თვითმმართველობების უფლებამოსილებათა ჩამონათვალი; იზრდება ადგილობრივი თვითმმართველობების საკუთარი შემოსავლების წილი; იქმნება შესაბამისი საკანონმდებლო ბაზა და ა.შ.

უმთავრესი გამოწვევა, რომელიც ახალი რეფორმის წინაშე დგას, ისაა, თუ რამდენად მოახერხებს იგი როგორც ცენტრალური ხელიუფლების მიერ უზურპირებული თვითმმართველობის უფლებამოსილებების, ფინანსებისა და ქონების ადგილებისათვის გადაცემას, ისე ცენტრალური ხელიუფლების მიერ ადგილობრივ დონეზე

გადაჭარბებული ფინანსური, პარტიული თუ პოლიტიკური ზეწოლის შესუსტებას, რაც სხვადასხვა ხარისხით, ადრე მოქმედ ყველა ხელისუფლებას ახასიათებდა.¹⁶

არსებული სიტუაცია

ცენტრალური ხელისუფლების დამოკიდებულება ქვეყნის შესაძლო რეგიონულ მოწყობასა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ეფექტური სისტემის ჩამოყალიბების მიმართ იმ გამოწვევების კონტექსტში უნდა იქნას განხილული, რომელიც დღეისათვის არსებობს საზოგადოებრივი ცხოვრების ამ სფეროში.

ისევე, როგორც ნებისმიერი სისტემის ფორმირების პროცესში, ამ შემთხვევაშიც პასუხი უნდა გაეცეს კითხვებს: სად? რა? რისთვის? ვინ? რა ფორმით? როგორ? ადგილობრივი განვითარების განხილვისას საჭიროა გაირკვეს:

- სად ხორციელდება თვითმმართველობა - როგორია და როგორი უნდა იყოს ადმინისტრაციული მოწყობა, მმართველობის რამდენი და რა ზომის დონე უნდა არსებობდეს ქვეყანაში;
- როგორ ნაწილდება უფლებამოსილებანი ხელისუფლების სხვადასხვა დონეებს შორის - რა წარმოადგენს ცენტრალური თუ ადგილობრივი ხელისუფლებების ექსკლუზიურ კომპეტენციებს;
- როგორია არსებული სტრუქტურების ფორმირების (საარჩევნო სისტემები, რეკრუტირების პოლიტიკა) და ფუნქციონირების (საქმიანობის რეგლამენტაციები, სტრუქტურები) წესი და როგორი ხარისხის ადამიანური რესურსები გააჩნიათ სხვადასხვა დონის ხელისუფლების ორგანოებს დასახული ამოცანების გადასაწყვეტად - როგორია მოხელეთა მომზადების პოლიტიკა;
- რა ეკონომიკურ რესურსებს ფლობს ესა თუ ის დონე - როგორ არის განაწილებლი ქონება და რა პრინციპით ნაწილდება შემოსავლები, როგორია სხვადასხვა დონეებს შორის უფლებებისა და ამ უფლებათა განხორციელებისათვის აუცილებელი რესურსების გადაცემის (დელეგირება, ტრანსფერები) მექანიზმები.

ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობა. როგორც ზემოთ ავღნიშნე, ეს საკითხი საქართველოს კონსტიტუციით არ რეგულირდება ქვეყნის ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენამდე. ქვეყანაში დღეს არსებობს თვითმმართველობის ერთი დონე, რომელიც საბჭოთა ტერიტორიული მოწყობის დროს არსებული რაიონის ბაზაზეა შექმნილი. სულ საქართველოში 71 თვითმმართველი ერთეული-მუნიციპალიტეტია, რომლებიც ორ გჯგუფად - თვითმმართველი ქალაქები (12 ერთეული) და თვითმმართველი თემები (59 ერთეული - რურალური ზონები, რომელთა ცენტრებს მცირე ქალაქები ან დაბები წარმოადგენენ). არსებული მუნიციპალიტეტები ერთმანეთისაგან განსხვავდებიან ტერიტორიითა და მოსახლეობის ოდენობით.¹⁷

¹⁶ მაგალითისათვის საჯარო სექტორში არსებული ქონების უდიდესი ნაწილი დღესაც სახელმწიფოს ხელშია. მუნიციპალიტეტების ქონების წილი მიზერულია, ისინი არ ფლობენ იმ შენობებსაც კი, რომლებიც მათ ტერიტორიაზეა და რომელსაც ცენტრალური ხელისუფლება ვერ იყენებს. კიდევ უფრო კურიოზული იყო 2007 წელს კანონმდებლობაში შესული ცვლილება (საქართველოს კანონი "ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ"), რომლის მიხედვითაც თვითმმართველობის ქონების განკარგვის უფლება თვითმმართველობებს ჩამოერთვათ და საქართველოს პრეზიდენტის ექსკლუზიური უფლება გახდა.

¹⁷ ყველაზე მცირე მუნიციპალიტეტის ტერიტორია 1,6 კმ², ხოლო მოსახლეობა - 2.600 მცხოვრები, ყველაზე მეტი ადამიანი ცხოვრობს თბილისში (1.081.679 მცხ.), ხოლო ტერიტორიულად ყველაზე დიდი მუნიციპალიტეტის ფართობი 3.044,5 კმ²-ია.

მსხვილი მუნიციპალიტეტების შემადგელობაში როგორც წესი, შედის განსხვავებული ინტერესების მქონე ზონები (ქალაქები და სოფლები, მაღალმთიანი და დაბლობი ტერიტორიები), რომელთა ინტერესებიც ძირეულად განსხვავდება ერთმანეთისაგან (მაგალითისათვის ქალაქებს კანალიზაციის სისტემის მოწესრიგება უფრო ადვილად მაშინ, როცა აგრარული ზონის მცხოვრებნი სარწყავი სისტემების არარსებობით არიან შეწუხებულნი). როგორც წესი, მუნიციპალური ბიუჯეტების დიდი ნაწილი (70, 80, 90 %) მუნიციპალური ცენტრებში არსებული პრობლემების მოგვარებაზე იხარჯება და პერიფერიულ ზონებს ნაკლები ყურადღება ექსევა. ანალოგიური სურათია საქართველოს დედაქალაქშიც - ე.წ. არაპრესტიჟულ უბნებში მუნიციპალიტეტის მიერ განხორციელებული პროექტების მოცულობა, ცენტრალურ უბნებთან შედარებით, მიზერულია.

სხვადასხვა დროს საქართველოს მთელმა რიგმა დასახლებებმა მოითხოვეს საკუთარი მუნიციპალიტეტების ჩამოყალიბება, რომლებიც საერთო ინტერესებით (საერთო გზა, წყალმომარაგება და ა.შ.) იქნებოდნენ დაკავშირებულნი. მოქმედი კანონმდებლობა იძლევა შესაბამის მექანიზმებსაც. 2014 წელს ამ პრინციპით მოხდა ახალი თვითმმართველი ქალაქების შექმნა და მათი ოდენოვა 5-დან 12-მდე გაიზარდა. 2016 წლის ოქტომბრამდე საქართველოს მთავრობამ, თვითმმართველობებთან და საზოგადოებასთან კონსულტაციის გზით, უნდა მოახდინოს ახალი დაყოფის შესახებ ხედვების შემუშავება და დასამტკიცებლად წარუდგინოს საქართველოს პარლამენტს.

სიტუაციას ართულებს პარლამენტში მაჟორიტარი დეპუტატების წინააღმდეგობა, რომლებიც საქართველოს პარლამენტის სიითი შემადგენლობის ნახევარს შეადგენენ და რომელთა არჩევა მუნიციპალიტეტების მიხედვით ხდება.¹⁸

ტერიტორიულ მოწყობასთან დაკავშირებულ მეორე საკითხს წარმოადგენს საქართველოში რეგიონული დონის შექმნა. ფაქტია, რომ მუნიციპალიტეტები, რაც არ უნდა დიდები იყვნენ ისინი, ვერ შეძლებენ ბევრი ძვირადღირებული სერვისის (საერთო ირიგაცია, წყალმომარაგება, ნაგავსაყრელების მართვა) მოსახლეობისათვის მიწოდებას. მხოლოდ ინტერ-მუნიციპალური თანამშრომლობის მექანიზმების გამოყენებით ეს პრობლემა ვერ მოგვარდება. სულ უფრო და უფრო აშკარა ხდება რეგიონული დონის შემოდების საჭიროება, მაგრამ ამ პროცესს საზოგადოების ნაწილში არსებული ის ფობიები უშლის ხელს, რაზეც ზემოთ იყო საუბარი.

დღეისათვის რეგიონები *de jure* არ არსებობს, თუმცა არსებობს აღნიშნულ ტერიტორიებზე სახელმწიფოს რწმუნებულის/გუბერნატორის ინსტიტუტი, რომლის ფუნქციასაც მის სამოქმედო არეალში შემავალი მუნიციპალიტეტების კოორდინაცია და ერთობლივი, რეგიონული პროექტების განხორციელება წარმოადგენს.

და ბოლოს, ტერიტორიული მოწყობის სფეროს შეეხება კიდევ ერთი საკითხი - ურთიერთობა ავტონომიურ წარმონაქმნებთან. დღეისათვის საქართველოს იურისდიქციას

¹⁸ დღეისათვის მცირე მუნიციპალიტეტში მცხოვრები 3 ათასი ამომრჩეველს ისეთივე უფლება აქვს, როგორც მსხვილი მუნიციპალიტეტის 200 ათას ამომრჩეველს. დარღვეულია პრინციპი "ერთი ადამიანი - ერთი ხმა". ევროპის საბჭოუკვე ორი ათეული წელია, საქართველოს ხელისუფლებას მოუწოდებს აღმოფხვრას ეს ხარვეზი. სიტუაციას ართულებს ის, რომ ამისათვის კონსტიტუციის ცვლილებაა საჭირო. არსებული პოლიტიკური ბალანსის პირობებში კი, როცა არც ერთი პოლიტიკური სუბიექტი არ ფლობს კონსტიტუციის შეცვლისათვის საჭირო 75%-ს, ასეთი ცვლილების განხორციელება, უახლოეს წლებში, ნაკლებ სავარაუდოა.

მხოლოდ ერთი სუბიექტი - აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკა ექვემდებარება. გასული საუკუნის 90-იან წლებში ცენტრალურ ხელისუფლებასთან მისი ურთიერთობა საკმაოდ დამაბული იყო. დამაბულობა, უმთავრესად, ეკონომიკურ საფუძველზე წარმოიშვა - ადგილობრივი ელიტა უარს ამბობდა ძალაუფლება ცენტრალური ხელისუფლებისათვის გადაენაწილებინა. მოვიანებით ამ დაპირისპირებამ პოლიტიკური ელფერიც მიიღო. ავტონომიის ლიდერი, ასლან აბაშიძე ფაქტიურად არა მარტო დამოუკიდებელ საშინაო, არამედ საგარეო პოლიტიკას ატარებდა. ედუარდ შევარდნაძის ხელისუფლება, რომელსაც აჭარაში საკუთარი პოლიტიკის გასატარებლად შესაბამისი რესურსი არ გააჩნდა, ლავირების, ბალანსის შენარჩუნებისა და ცალკეული დათმობების გზით ახერხებდა სიტუაციის სტაბილიზებას. მოგვიანებით, როდესაც ასლან აბაშიძემ არ ცნო 2003 წელს "ვარდების რევოლუციის" შედეგად მოსული პრეზიდენტ სააკაშვილის ხელისუფლება, მოხდა სიტუაციის ესკალაცია. 2004 წელს აჭარის დედაქალაქ ბათუმში სახალხო გამოსვლების შედეგად აბაშიძის რეჟიმი დაემხო და ცენტრალური ხელისუფლების იურისდიქცია ავტონომიაში სრულად აღდგა. მოგვიანებით, რიგი საკანონმდებლო ცვლილებების შედეგად აჭარის ავტონომიის სტატუსი, მიუხედავად იმისა, რომ რეგიონის ახალი ხელისუფლება აბსოლუტურად ლოიალური იყო ოფიციალური თბილისის მიმართ, მნიშვნელოვნად შეიზღუდა. დღეისათვის ავტონომიის მთავრობის წევრებსაც კი საქართველოს ცენტრალური ხელისუფლება ნიშნავს. ამ მხრივ აჭარის ავტონომიას, რიგ სფეროებში, უფრო შეზღუდული უფლებები გააჩნია, ვიდრე ნებისმიერ მუნიციპალიტეტს.

ადგილობრივი ხელისუფლების სტრუქტურა. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები შედგება წარმომადგენლობითი (საკრებულო) და აღმასრულებელი (მერი-ქალაქებში და გამგებელი - თემებში) ორგანოებისაგან. ორივე შტო არირჩევა პირდაპირ მოსახლეობის მიერ, 4 წლის ვადით.¹⁹

2014 წლის მარტში საარჩევნო კანონმდებლობაში შესული ცვლილებების მიხედვით, შემოღებულ იქნა აღმასრულებელი შტოს (მერის/გამგებლის) პირდაპირი არჩევის წესი (მანამდე მერს პირდაპირ მხოლოდ თბილისის მოსახლეობა ირჩევდა); მერების/გამგებლების არჩევისას, პირველ ტურში, საარჩევნო ბარიერი 33%-დან 50%-მდე გაიზარდა; 5%-დან 4%-მდე შემცირდა ბარიერი პოლიტიკური პარტიებისათვის; გაიზარდა საკრებულოებში პროპორციული მანდატების რიცხვი; პოლიტიკურ პარტიებს გაეზარდათ ბიუჯეტიდან დაფინანსება.

ამ და სხვა ცვლილებებმა საკმაოდ პოზიტიური შედეგი გამოიღო: გაიზარდა ადგილობრივი თვითმმართველობის ცნობადობა საზოგადოებაში - არჩეული მერები/გამგებლები ბევრად უფრო მეტ ყურადღებას აქცევენ საზოგადოებრივ აზრს და ხშირად უპირისპირდებიან ცენტრალური ხელისუფლების ზოგიერთი წარმომადგენლის არაკანონიერ მოთხოვნებს.

განხორციელდა ცვლილებები ადგილობრივ თვითმმართველობაში დასაქმებულ მუხელეთა კვალიფიკაციის ზრდის მიზნით. ამოქმედდა ვაკანტურ თანამდებებებზე მოხელეთა გამოცდების საშუალებით შერჩევის და პერმანენტული აკრედიტაციის წესი, რასაც საქართველოს კანონმდებლობა მართალია 2010 წლიდან ავალდებულებდა თვითმმართველობებს, მაგრამ პრაქტიკულად საამისოდ არაფერი კეთდებოდა. გარდა ამისა თვითმმართველობები ახალი კანონით ვალდებულნი არიან, გარკვეული თანხები (თვითმმართველობის ყოველწლიური სახელფასო ფონდის არანაკლებ 1%-ის ოდენობით) მიმართონ მოხელეთა კვალიფიკაციის ასამაღლებლად.

¹⁹ გამონაკლისია დღეისათვის მოქმედი, 2014 წლის ივნისში არჩეული თვითმმართველობის ორგანოები, რომლებიც 3,5 წლით, 2017 წლის ოქტომბრამდე არიან არჩეულნი.

უარყოფითი მომენტებიდან აღსანიშნავია, რომ მართალია შემცირდა, მაგრამ კვლავ არსებობს ცენტრალური ხელისუფლების (ძირითადად უშიშროების სამსახური) მიერ არაფორმალურად მოხელეთა კანდიდატურების დანიშვნის, გასულ ოცწლეულში არსებული, ტენდენცია. ამ პროცესმა კვლავ იჩინა თავი 2014 წლის მუნიციპალური არჩევნების შემდეგ, როცა მოხდა ადგილობრივ თვითმმართველობებში დასაქმებული საჯარო მოხელეების კონტინგენტის ნაწილობრივი ცვლა.

კიდევ ერთ უარყოფით ფაქტორს წარმოადგენს ხარვეზები მოხელეთა შესარჩევი გამოცდების პროცესში, რომელმაც ბევრ მუნიციპალიტეტში საკმაოდ არაორგანიზებულად ჩაიარა. ბევრი პრეტენდენტი, რომელმაც წარმატებით ჩააბარა გამოცდა, ვაკანსიის გარეშე დარჩა იმ დროს, როცა ვაკანსიები კვლავ შეავსეს ადრე მომუშავე მოხელეებმა, რომლებმაც ტესტირება ვერ გაიარეს.

და ბოლოს, ყოველდღიურ პრაქტიკაში დამატებით პრობლემას ქმნის შესაბამისი რეგულაციების არასრულყოფილება ან არარსებობა. ხშირად იქმნება გაურკვევლობა მოხელეთა ხელფასის ოდენობასთან და სამუშაოთა აღწერილობასთან დაკავშირებით (მუნიციპალიტეტთა აბსოლუტურ უმრავლესობაში ეს უკანასკნელი თითქმის არ არსებობს).

თვითმმართველობის უფლებამოსილებები. თვითმმართველობების საკუთარი უფლებების რაოდენობა საკმაოდ მცირეა. ძირითადად მათი რეგულირების სფეროა კომუნალური სერვისები (გარე განათება, წყალარინება, დასუფთავება, ადგილობრივი მშენებლობის გზების მოვლა, მუნიციპალური ტრანსპორტის ორგანიზება, კეთილმოწყობა), ასევე სკოლამდელი აღზრდა.

ახალი კანონმდებლობის თანახმად, კომპეტენციათა ჩამონათვალი უფრო გაიზარდა: მუნიციპალიტეტებს გადაეცათ წყალმომარაგება (თუმცა ჯერ შესაბამისი ტექნიკური რეგულაციები არ არის შემუშავებული)²⁰, აგრეთვე ცხოველების ყოლის წესების დადგენა და შშმ პირთათვის ადაპტირებული გარემოს შექმნის ვალდებულება.

ამავე დროს ადგილი უკუპროცესსაც აქვს - სახანძრო და სამაშველო სამსახურები, რომლებიც ადრე მუნიციპალურ სტრუქტურებს წარმოადგენდნენ, 2015 წლიდან ცენტრალური ხელისუფლების (შსს) დაქვემდებარებაში გადავიდა.

როგორც წინა წლებში, თვითმმართველობის უფლებამოსილებებს კვლავ არ განეკუთვნება ისეთი საკითხები, როგორცაა: ადგილობრივი ბუნებრივი რესურსების (მაგალითად ინერტული მასალების) გამოყენების წესების დადგენა, სასწრაფო სამედიცინო დახმარების ორგანიზება (დედაქალაქის გარდა), თბომეურნეობა (გათბობა, ცხელი წყალი), ელექტრომომარაგებისა და გაზომომარაგების უზრუნველყოფა.

აღნიშნული სერვისები ან საერთოდ არ არსებობს - სრულად მოიშალა საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდეგ (ცენტრალური გათბობა), ან სრულადაა კომერციალიზებული და თვითმმართველობებს საერთოდ არ გააჩნიათ მათი კონტროლის ან რეგულირების უფლება (ელექტო- და გაზომომარაგება).

როგორც მუნიციპალური, ისე კერძო სტრუქტურების მიერ მოსახლეობისათვის მიწოდებული სერვისი ან დაბალი ხარისხისაა, ან მისი თვითღირებულება მაღალია.

²⁰ შესაბამისი დოკუმენტაციის შექმნია 2015 წლის სექტემბრამდე უნდა განხორციელდეს.

ფინანსური რესურსების შეზღუდულობის გამო რიგი საქმიანობის განხორციელება (განსაკუთრებით ეს შეეხება ადგილობრივი გზებისა და სასმელი წყლის მიწოდების სისტემების რეაბილიტაციას), ცენტრალური ხელისუფლებიდან მიღებული სუბსიდირების გარეშე შეუძლებელია.

ეკონომიკური საფუძვლები. ადგილობრივი ხელისუფლების ერთადერთ საგადასახადო შემოსავალს ქონების გადასახადი წარმოადგენს, რომლის ბაზაც მეტად მწირია და იგი მუნიციპალური ბიუჯეტების დაახ. 10%-ს ავსებს. გასულ ათწლეულში განხორციელებული ფისკალური ცენტრალიზაციის შედეგად, საკუთარი საგადასახადო შემოსავლების წილი 2007-2008 წლებში მუნიციპალური ბიუჯეტების 50%-დან 15%-მდე დაეცა. შემცირდა თვითმმართველობების ბიუჯეტების წილიც კონსოლიდირებულ (ერთიანი საჯარო ფინანსები) ბიუჯეტებში (2002 - 30%, 2010 - 2,3%).

შედეგად ადგილობრივი ფინანსები სრულადაა დამოკიდებული ცენტრალური ბიუჯეტიდან გადმორიცხულ ტრანზფერებზე. მათ შორის უმთავრესია გათანაბრებითი ტრანზფერი, რომლის ოდენობაც ბოლო 10 წლის განმავლობაში 4-ჯერ გაიზარდა (800 მლნ. ლარი), მაგრამ ეს თანხები ადგილობრივ საჭიროებას აშკარად არ ყოფნის. გარდა ამისა, დასახვეწია ტრანზფერების გაანგარიშების წესიც, რაზეც ევროსაბჭოს რეკომენდაციებშიც არის მითითება.²¹

პრობლემებს წარმოშობს ბიუჯეტების არაპროგნოზირებადობაც. ვინაიდან საქართველოს მთავრობა შემდგომი წლის ბიუჯეტებს მხოლოდ მიმდინარე წლის ბოლოს ამტკიცებს, თვითმმართველობებმა არ იციან, მომავალ წელს რა ოდენობის ტრანსფერს მიიღებან. შესაბამისად, ხშირია ადგილობრივ ბიუჯეტებში ცვლილებები (წელიწადში 8-10-ჯერ) და ბიუჯეტი ზოგჯერ 100, 200, 300%-ით იცვლება.

ხარვეზებით მუშაობს საჯარო შესყიდვების სისტემაც, რომელიც ჯერ ერთი, სრულიად ცენტრალიზებულია, და მეორე, ერთადერთ ინდიკატორს პროდუქტის და მომსახურების სიიაფე წარმოადგენს. პროვაიდერები ხშირად არარეალიტურად დაბალ გასებში იძლევიან მომსახურების გაწევის პირობას და შემდეგ, მიწოდების პროცესში, ზრდიან ხარჯებს ისე, რომ არ აუმჯობესებენ მიწოდებული სერვისის ხარისხს.

დადებით ტენდენციად უნდა მივიჩნიოთ დღევანდელი ხელისუფლების მცდელობა, გაზარდოს თვითმმართველობების საკუთარი შემოსავლები და ისინი ნაკლებ დამოკიდებული გახადოს ცენტრალური ხელისუფლების ტრანზფერებზე. 2016 წლიდან საშემოსავლო გადასახადის ნაწილი დარჩება მუნიციპალურ ბიუჯეტებში. გარდა ამისა ცენტრალური ხელისუფლება კვლავ აგრძელებს რეგიონებში რიგი პროექტების საკუთარი სახსრებით დაფინანსებას სპეციალური ფონდების (მუნიციპალური განვითარების ფონდა, რეგიონში განსახორციელებელი პროექტების ფონდი) მეშვეობით, რაზეც ყოველწლიურად სახელმწიფო ბიუჯეტის მინიმუმ 5%-ზე მეტი იხარჯება.

რაც შეეხება მუნიციპალურ ქონებას, აქ საქმე უფრო რთულადაა. მართალია სახელმწიფო ფლობს არაპრივატიზებული ქუჩების უდიდეს ნაწილს, მაგრამ სრულფასოვანი ინვენტარიზაცია საქართველოში XX საუკუნის 60-იანი წლების მერე აღარ განხორციელებულა. საქართველოს მთავრობამ აიღო ვალდებულება, მოახდინოს მის ხელთ არსებული ქონების ინვენტარიზაცია და ეტაპობრივად მოახდინოს მისი ნაწილის თვითმმართველობებისათვის გადაცემა (2016 წლის დასაწყისამდე - ადგილობრივი

²¹ ადგილობრივი და რეგიონული დემოკრატია საქართველოში, რეკომენდაცია #334 (2013), სტრასბურგი 19-20 მარტი 2013

მნიშვნელობის ბუნებრივი რესურსები, 2017 წლის დასაწყისამდე - სასოფლო-სამეურნეო მიწები).

აქტორები

განვლილი 25 წლის მანძილზე მიმდინარე ცვლილებები დროში გაწეილი და, უმეტეს შემთხვევაში, ურთიერთ წინააღმდეგობრივი იყო, რასაც უკვე აღნიშნული ორი ხედვის ("პესიმისტა" და "ოპტიმისტა") დაპირისპირება წარმოადგენდა.

პირველის თანახმად, ძალაუფლების დანაწილება სახიფათოა ქვეყნის ეროვნული და საზოგადოების სასიცოცხლო ინტერესებიდან გამომდინარე და ცენტრალურ ხელისუფლებას, თუ ქვეყნის სათავეში "სწორი ხალხი" იქნება, შეუძლია სხვა დონეთა არსებობის გარეშეც მოაგვაროს ყველა პრობლემა. უტყობი ფორმით ეს ხედვა შეიძლება გამოიხატოს სლოგანით, რომელსაც ისტორიული ტრადიცია თემურ ლენგს მიაწერს: "ერთი მზე, ერთი სამყარო, ერთი მზრძანებელი".

მეორე მიდგომა გულისხმობს ძალაუფლების გადანაწილებას არა მხოლოდ ჰორიზონტალურ (წარმომადგენლობითი, აღმასრულებელ, სასამართლო ხელისუფლება), არამედ ვერტიკალურ (ცენტრი, რეგიონები, ადგილობრივი - ქლაქები და სოფლები დონე) ჭრილშიც. ეს ხედვა ეფუძნება როგორც საქართველოში არსებულ ისტორიულ გამოცდილებას, ისე წარმატებულ საერთაშორისო პაქტიკას²² და რწმენას, რომ საზოგადოების ჯგუფებს თავად შეუძლიათ მთელი რიგი საკითხების გადაჭრა, ცენტრალური ხელისუფლების ჩარევის გარეშე.

ადგილობრივი განვითარების ხელშემწყობი რეფორმის მხარდმჭერთა და მოწინააღმდეგეთა სიძლიერე დამოკიდებულია ცენტრალური ხელისუფლების პოლიტიკურ გადაწყვეტილებებზე და მის ნებაზე, განახორციელოს ან არ განახორციელოს რეფორმა.

დღისათვის, როცა ახალმა ხელისუფლებამ, და უპირველეს ყოვლისა მისმა არფორმალურმა ლიდერმა, ექს-პრემიერ-მინისტრმა, ბიძინა ივანიშვილმა, აშკარად გამოხატეს თვითმმართველობის უფლებების და შესაძლებლობების განვითარების მხადაჭერა, რეფორმის მოწინააღმდეგეთა აშკარა წინააღმდეგობა მნიშვნელოვნად შესუსტდა. ისინი, ხშირ შემთხვევაში, მათთვის არასასურველი ცვლილების თავიდან აცილების მიზნით, ცდილობენ პროცესის გაწელვას იმ იმედით, რომ სიტუაცია მომავალში მათ სასარგებლოდ შეიცვლება.

რაც შეეხება ცალკეულ ინტერესთა ჯგუფებსა თუ სტრუქტურებს, მათ ქმედებებს ერთმანეთისაგან განსხვავებული მოტივაცია გააჩნია:

აღმასრულებელ ხელისუფლებაში - მთავრობაში სკეპტიციზმი გამოწვეულია ცალკეული ინსტიტუტების (როგორც წესი, სამინისტროების) ინსტიტუციური ეგოიზმით, რომელთაც არ სურთ უკვე ჩამოყალიბებული, ცენტრალიზებული სტრუქტურების დაშლა (ამ ჯგუფში, როგორც წესი, უფრო ძალოვანი და ეკონომიკური მიმართულებების უწყებების წარმომადგენლები შედიან). რეფორმატორთა ჯგუფი გაცილებით მცირერიცხოვანია. ისინი უფრო საზოგადოებრივ მხარდაჭერას ეყრდნობიან, თუმცა, ქვეყანაში არსებული ძლიერი კლანური, მერკანტილური სტრუქტურების არსებობისა და ძლიერი

²² "ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტია" და ა.შ.

საზოგადოებრივი დაკვეთის მატარებელი საშუალო კლასის არარსებობის ფონზე, მათი გავლენა მეტად სუსტია. ამ ჯგუფში უფრო ის ადამიანები არიან გაერთიანებულნი, რომლებიც არა ნომენკლატურული წიაღიდან, არამედ სამოქალაქო საზოგადოებიდან, ბიზნესიდან ან სხვა სფეროებიდან შემოვიდნენ პოლიტიკაში.

ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ ხელისუფლების წარმომადგენელთა მხრიდან საკუთარი პოზიციების მეტნაკლებად ღიად დაფიქსირება დღემდე ნაკლებად ხდება. თვითმმართველობებში, როგორც წესი, მერკანტილური ინტერესები პრევალირებს (საკუთარი ბიზნესების მფარველობით დაწყებული, საკუთარი და ახლობელი ადამიანების დასაქმებისათვის საჯარო სამსახურის გამოყენებით დამთავრებული). იდეოლოგიური სახის დაპირისპირება აქ ნაკლებია, ხოლო საქმიანობა, როგორც წესი, ცენტრიდან წამოსული დირექტივების და ცენტრში არსებული კონიუქტურის მიხედვით წარმოებს.

საქართველოს პარლამენტში წარმოდგენილი პოლიტიკური ძალები (მიუხედავად პარტიული კუთვნილებისა) რამდენიმე ჯგუფად იყოფიან: ლიბერალური ღირებულებების მატარებელი ჯგუფი; ტრადიციული, ეთნოცენტრული ღირებულებების მომხრენი; ლიბერტარიანული იდეოლოგიის მომხრეები; ძველი, პარტიულ-ნომენკლატურული სისტემის წარმომადგენლები; მერკანტილური ინტერესებით გაერთიანებული ჯგუფები; იდეოლოგიური საფუძვლების გარეშე მყოფი პირები. ასეთ პირობებში საკმაოდ რთულდება ძირეულ ცვლილებებთან დაკავშირებით საკანონმდებლო ბაზის მუშაობის პროცესი.

პოლიტიკური პარტიების როლი თვითმმართველობის საკითხებთან მიმართებაში საკმაოდ სუსტია, ვინაიდან იგი არ წარმოადგენს მათი უმრავლესობის პრიორიტეტს. დეცენტრალიზაციის საკითხი მათ დღის წესრიგში მხოლოდ წინასაარჩევნო პერიოდში წამოიწევს ხოლმე წინ. საპარლამენტო ოპოზიცია მუდმივად აკრიტიკებს მმართველ კოალიციას და ნაკლებადაა მოსალოდნელი, ისედაც შემცირებული პოლიტიკური დივიდენდების დაკარგვის შიშით, აღიაროს (და მით უმეტეს ბოლომდე მხარი დაუჭიროს) მმართველი პარტიის, თუნდაც სწორ, ქმედებებს. არასაპარლამენტო ოპოზიციურ სპექტრს საზოგადოებრივი მხარდაჭერის კიდევ უფრო დაბალი მაჩვენებელი აქვს.

სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციათა (სსო) არეალი საკმაოდ ფართოა, მაგრამ უშუალოდ დეცენტრალიზაციის საკითხებზე მომუშავე ორგანიზაციათა რიცხვი დიდი არ არის. მათი დიდი ნაწილის გათვითცნობიერება სპეციფიკურ საკითხებში დაბალია. ასეთ პირობებში სსო-ები მხარს უჭერენ რეფორმის მხარდამჭერ განცხადებებს, თუმცა ჯერ ვერ იქცნენ მოსახლეობაში დეცენტრალიზაციის იდეების მულტიპლიკატორებად.

აკადემიურ წრეებში, მართალია, რიგ სფეროებში მაღალი კვალიფიკაცია არსებობს, მაგრამ მათი დიდი ნაწილი თვითმმართველობის სტანდარტებს არ იცნობს და, შესაბამისად, თვითმმართველობაზე საკუთარი სფეროების (ეკონომიკა, სოციალური სფერო, ეკოლოგია) მიხედვით მსჯელობს.

მედიის ჩართულობის საკითხი არანაკლებ პრობლემატურია, ვინაიდან ქართული მედიის უდიდესი ნაწილი უფრო სენსაციების მოძიებაზეა ორიენტირებული და არა კონცეპტუალური საკითხების პოპულარიზაციაზე.

საერთაშორისო და დონორ ორგანიზაციებს, სახელმწიფოს გრძელვადიანი ხედვების ნაკლებობის პირობებში, უჭირთ საკუთარი, გრძელვადიანი სტრატეგიების შემუშავება. შესაბამისად დონორთა და საერთაშორისო ორგანიზაციების საქმიანობა სახელმწიფოს

მიერ განხორციელებულ პოლიტიკაზე იყო და არის დამოკიდებული. ისიც უნდა ითქვას, რომ ხელისუფლების მიერ დეცენტრალიზაციის რეფორმის დაწყებას საერთაშორისო ორგანიზაციები სუბტიკურად შეხვდნენ, ვინაიდან არსებობდა დიდი ალბათობა იმისა, რომ რეფორმა მხოლოდ ფასადურად წარმართებოდა, რაც საქართველოში ადრეც ხდებოდა.

ბოლო ხანებში (2015 წლის გაზაფხულიდან) საქართველოს ხელუფლების იმ ნაწილში, რომელიც ნაკლებად უჭერდა მხარს ძალაუფლების ხელისუფლების დონეებს შორის გადანაწილების იდეას, გამოიკვეთა ახალი ტენდენცია - დარგობრივი სამინისტროების წინააღმდეგობის ხარისხი შემცირდა. მათი ნაწილი, ხედავს რა ცენტრალიზებული სისტემის არაეფექტურ სამიანობას, თანხმდება, რომ რიგი უფლებამოსილებათა გადასცენ ადგილობრივ თვითმმართველობებს:

- განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო გეგმავს ზოგადსაგანმანათლებლო სკოლების მოვლისა და ადმინისტრირების უფლებამოსილების ადგილობრივი თვითმმართველობებისათვის ჯერ დელეგირებულად, ხოლო 2019-დან - საკუთარ უფლებამოსილებად გადაცემას;
- შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროში დაიწო საუბარი სასწრაფო დახმარების სერვისის მუნიციპალიტეტებისათვის დელეგირების შესაძლებლობასთან დაკავშირებით;
- იუსტიციის სამინისტრო პერსპექტივაში გეგმავს ქალაქებსა და დიდ სოფლებში არსებული იურიდიული მომსახურების ცენტრების (ე.წ. "იუსტიციის სახლები") თვითმმართველობისათვის გადაცემას და ა.შ.

ჯერ კიდევ ორი წლის წინ ფინანსთა სამინისტრო, საჯარო ფინანსების ეკონომიის მოტივით, ადგილებისათვის ფინანსური ბაზის გაძლიერების ერთერთ მოწინააღმდეგეს წარმოადგენდა. იგი ნაკლები ენთუზიაზმით უჭერდა მხარს საშემოსავლო გადასახადის ნაწილის თვითმმართველობებისათვის დატოვების იდეას. ბოლო ხანებში იგივე ფინანსთა სამინისტრო გამოდის უკვე არა მხოლოდ საშემოსავლო, არამედ სხვა სახელმწიფო გადასახადების ნაწილის ადგილზე დატოვების ინიციატივით, თუმცა ჯერჯერობით ეს იდეა მხოლოდ თავდაპირველი განხილვის სტადიაზეა.

პერსპექტივა

ცვლილებები, რომელიც საქართველოში ცენტრსა და რეგიონებს შორის ახალი, ცივილური და ეფექტურად მომუშავე სისტემის ჩამოყალიბებას ისახავს მიზნად, გარდაუვალია. კითხვა შეიძლება დაისვას მისი განხორციელების ვადებთან გაკავშირებით.

მიმდინარე დეცენტრალიზაციის რეფორმა საქართველოში სამი შესაძლო სცენარის მიხედვით შეიძლება განვითარდეს:

1. პესიმისტური - ტექნიკური თუ პოლიტიკური მიზეზების გამო შეჩერდეს უკვე მიღებული გადაწყვეტილებების განხორციელება, ან სანახევრო ცვლილებებმა ვერ მოიტანოს პოზიტიური შედეგი, რაც რეფორმის მოწინააღმდეგეებს საშუალებას მისცემს, მოითხოვონ ცენტრალიზებული მართვის სტილის აღდგენა (გაიმეორონ 2006 წლის რეფორმის მსგავსი სცენარი);
2. შუალედური - განხორციელდეს მხოლოდ ის დებულებები, რაც უკვე განსაზღვრულია რეფორმის პირველ ეტაპზე, ხოლო შემდგომი გაღრმავება პროცესს აღარ მოჰყვეს (ეს იქნება 1997-1998 წლების სანახევრო რეფორმის ანალოგია);

3. ოპტიმისტური - უკვე დამტკიცებული ცვლილებები წარმატებით განხორციელდეს და მას მოჰყვეს კანონმდებლობით მომავალ წლებზე გათვლილი შემდგომი ნაბიჯები, რათა საბოლოოდ მიღწეულ იქნეს სამთავრობო სტრატეგიით დეკლარირებული ყველა მიზანი.

კიდევ ერთი, მაგრამ ერთერთი უმთავრესი პოზიტიური ფაქტორი, რამაც რეფორმის წარმატებას შეიძლება შეუწყოს ხელი, არის ევროკავშირსა და საქართველოს შორის გაფორმებული ასოცირების ხელშეკრულების იმპლემენტაციის პროცესი, თუმცა ეს უკვე ცალკე მსჯელობის თემაა.