

დეცენტრალიზაციის გამოწვევები საქართველოში

ნანა თავდუმაძე

კავკასიის საერთაშორისო უნივერსიტეტის დოქტორანტი

nanatavdumadze@gmail.com

ORCID iD: <https://orcid.org/0009-0002-8521-6523>

DOI: <https://doi.org/10.52340/splogos.2025.13>

აბსტრაქტი

სტატია წარმოადგენს ემპირიული კვლევის შედეგებს საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის მიმდინარე, დეცენტრალიზაციის პროცესის ეტაპებისა და თავისებურებების შესახებ, რომლებიც განპირობებულია ერთი მხრივ, ქვეყნის განვითარების ისტორიითა და მეორე მხრივ, არსებული საშინაო და საგარეო ვითარებით. ემპირიული კვლევით შეფასებულია დეცენტრალიზაციის სტრატეგია საქართველოში, დღეს მიმდინარე დეცენტრალიზაციის პროცესი, მისი დამაბრკვლებელი ფაქტორები და მიზეზები. გაანალიზებულია ის შესაძლო ღონისძიებები, რომლებსაც უნდა მიეცეს ყურადღება საქართველოში დეცენტრალიზაციის მიმართულებით უახლოეს პერიოდში, საშუალო და გრძელვადიან ვადიან პერსპექტივაში. განსაკუთრებული ყურადღება ეთმობა საქართველოს განაპირა რეგიონებში მიმდინარე დეცენტრალიზაციის პროცესის პრობლემებს. კვლევის შედეგად გამოტანილია სათანადო დასკვნები და შემუშავებულია შესაბამისი რეკომენდაციები საქართველოში მიმდინარე დეცენტრალიზაციის პროცესის ტემპების დაჩქარებისა და გაუმჯობესების მიზნით.

საკვანძო სიტყვები: ადგილობრივი თვითმმართველობა, დეცენტრალიზაცია, საქართველოს დეცენტრალიზაციის სტრატეგია, მოქალაქეთა ჩართულობა, გამჭვირვალობა.

Challenges of Decentralization in Georgia

Nana Tavidumadze,

PhD Candidate, Caucasus International University

nanatavidumadze@gmail.com

ORCID iD: <https://orcid.org/0009-0002-8521-6523>

Abstract

The article presents the results of empirical research on the current state and stages of the local self-governance and decentralization process in Georgia, as well as its peculiarities, which are conditioned, on the one hand, by the country's historical development and, on the other hand, by the existing domestic and foreign circumstances. The empirical study evaluates Georgia's decentralization strategy, the ongoing decentralization process today, and the factors and reasons hindering it. The article analyzes potential measures that should be prioritized in the near, medium, and long-term perspectives to advance decentralization in Georgia. Special attention is given to the problems of the decentralization process in Georgia's peripheral regions. Based on the research findings, appropriate conclusions are drawn, and relevant recommendations are developed to accelerate and improve the pace of the ongoing decentralization process in Georgia.

Keywords: Local Self-governance, Georgia's Decentralization Strategy, Citizen Participation, Transparency.

შესავალი

თანამედროვე საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმირების - ცენტრალიზაცია-დეცენტრალიზიის თავისებურებების შესწავლა და გამოწვევების ანალიზი მეტად რთული და აქტუალური პროცესია. მისი წარმატება მრავალ ფაქტორზეა დამოკიდებული. უპირველეს ყოვლისა, ამ ფაქტორების განსაზღვრისთვის აუცილებელია შეიქმნას მეცნიერული ცოდნა, რათა უზრუნველყოფილ იქნას პროცესის თეორიულ ჭრილში მომზადება და რეფორმირების პრაქტიკული განხორციელების შესაძლებლობა, გამოვლინდეს დაბალანსებული მიდგომები ქვეყანაში მსოფლიოში არსებული პოლიტიკური რეალობის გათვალისწინებით. ეჭვგარეშეა, რომ სახელმწიფო მმართველობაში დეცენტრალიზაციის პრინციპების დანერგვა და სუვერენული, ადგილობრივი თვითმმართველობის ჩამოყალიბება სახელმწიფოს დემოკრატიულობის მნიშვნელოვანი მაჩვენებელია. ამდენად, საქართველოს კონსტიტუციით გაცხადებული „საქართველოს მოქალაქეთა ურყევი ნება, დავამკვიდროთ დემოკრატიული

საზოგადოებრივი წესწყობილება“¹⁵⁶ პირდაპირ უკავშირდება ქვეყანაში დემოკრატიული, დეცენტრალიზებული მმართველობითი სისტემის შექმნას, სადაც ერთ-ერთი საკვანძო როლი, შესაბამისი ექსკლუზიური უფლებამოსილებით აღჭურვილ, სუვერენულ ადგილობრივ თვითმმართველობას ეკუთვნის.

საქართველოში მიმდინარე ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმირებისა და დეცენტრალიზაციის პროცესზე გავლენას ახდენს სხვადასხვა სუბიექტური და ობიექტური ფაქტორები, აგრეთვე საქართველოს ეთნიკური მრავალფეროვნება. შესაბამისად, დეცენტრალიზაციის საკითხი დაკავშირებულია ხელისუფლებასა და ავტონომიას შორის ოპტიმალური ბალანსის პოვნასა და სხვადასხვა ეთნიკური ჯგუფების ინტერესებისა და საჭიროებების გათვალისწინებასთან, ამიტომ ყოველთვის ვერ გავიზიარებთ საქართველოში თვითმმართველობის რეფორმირებაში ევროპული გამოცდილების უპირობოდ გამოყენების რეკომენდაციებს¹⁵⁷. მითუმეტეს, რომ ისტორიული განვითარებიდან გამომდინარე, საქართველოში მუდამ არსებობდა მეფის შეუზღუდავი ცენტრალიზებული ძალაუფლება, ხოლო შემდეგ ქვეყნის დაქუცმაცებამ, სამეფო-სამთავროებად, ფაქტობრივად შეუძლებელი გახდა მოწინავე ევროპული ქვეყნების მსგავსი დეცენტრალიზებული მმართველობის სახით განვითარება.

გასათვალისწინებელია, ისიც, რომ საქართველოს ტერიტორიული მოწყობა ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი და მტკივნეული საკითხია. სახელმწიფოს ტერიტორიული მოწყობა განსაზღვრავს მის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ორგანიზაციის ფორმებს, რომელთა შორის განსხვავება (უნიტარული, ფედერაციული თუ კონფედერაციული) დეცენტრალიზაციის ხარისხსა და ტერიტორიული ერთეულების ავტონომიურობის ხარისხში მდგომარეობს. საქართველოს ტერიტორიული მოწყობის საბოლოო მოდელის ფორმირებისას, ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებებს შორის ურთიერთობების განსაზღვრის პროცესში, უპირველეს ყოვლისა, საჭიროა კომპლექსურად იქნას გაანალიზებული საქართველოს გარშემო არსებული გეოპოლიტიკური რეალობა, აგრეთვე ის სუბიექტური და ობიექტური ფაქტორები, რომლებიც მნიშვნელოვან გავლენას ახდენენ სახელმწიფოს სტრატეგიულ გადაწყვეტილებებზე.

დეცენტრალიზაცია საქართველოში გულისხმობს ხელისუფლების ორ დონედ დაყოფას, ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებად და მათ შორის

¹⁵⁶ საქართველოს კონსტიტუცია

¹⁵⁷ "Theories of European Integration" by Ben Rosamond (2000)

უფლებამოსილებების გამიჯვნას, ხოლო ურთიერთობები ემყარება ურთიერთთანამშრომლობის პრინციპს¹⁵⁸.

საქართველოში დეცენტრალიზაციის პოლიტიკის საფუძველი ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი და დეცენტრალიზაციის სტრატეგიაა, რომელიც მიზნად ისახავს ავტონომიის, მოქალაქეთა ჩართულობისა და გამჭვირვალობის გაძლიერებას^{159, 160, 161}. ბოლო წლებში მნიშვნელოვანი ნაბიჯები გადაიდგა, მათ შორის ეკონომიკური დამოუკიდებლობის გაზრდის მიმართულებით, თუმცა რიგ შემთხვევებში კანონების პრაქტიკაში განხორციელება კვლავ სუსტია.

ამდენად, არსებული სირთულეების გამოსაკვეთად თეორიულ (სამაგიდე) კვლევასთან ერთად უმნიშვნელოვანესია ემპირიული კვლევა უშუალოდ საქართველოს პროფესიონალ ექსპერტთა მონაწილეობით.

1. ემპირიული კვლევის მეთოდოლოგია:

ჩატარებული სამაგიდე კვლევით მკაფიოდ ჩამოყალიბდა თანამედროვე საქართველოს პოლიტიკური სისტემის ცენტრალიზაცია - დეცენტრალიზაციის ისტორიული და თეორიულ - მეთოდოლოგიური ჩარჩო, განვიხილეთ სახელმწიფოს ცენტრალიზაცია-დეცენტრალიზაციის თეორიულ -მეთოდოლოგიური საფუძვლები, საქართველოს პოლიტიკური სისტემის და ადგილობრივი მმართველობის განვითარების ისტორიული ეტაპები და თავისებურებები, აგრეთვე ადგილობრივი მმართველობის მოდელები და ორგანიზაციის ფორმები.

გამოცდილების გასაანალიზებლად შევისწავლეთ ევროპული ქვეყნების რეგიონული დეცენტრალიზაციის გამოცდილება, მათ შორის, განსაკუთრებული ყურადღება დაეთმო უფლებამოსილებათა გამიჯვნასა და ფუნქციების დაყოფას სახელმწიფო მართვის პროცესში, ადგილობრივი ხელისუფლების ადგილსა და როლს საჯარო მმართველობის

¹⁵⁸ შამუგია ეგნატე. პოლიტიკური ძალაუფლების დეცენტრალიზაცია. თვითმმართველობის ინსტიტუციური მოწყობის სტრატეგია. კვლევითი ინსტიტუტი. GnomonWise. www.gnomonwise.org. თბილისი, 2024.

<https://gnomonwise.org/public/storage/publications/March2024/gHCMSYGHbZhJFgUWlkG9.pdf>

¹⁵⁹ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი.

<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2244429?publication=63>

¹⁶⁰ დეცენტრალიზაციის 2020–2025 წლების სტრატეგიისა და დეცენტრალიზაციის სტრატეგიის განხორციელების 2020-2021 წლების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ.

<https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/4764626?publication=0>;

¹⁶¹ ადგილობრივი თვითმმართველობა pdf ka · დეცენტრალიზაციის 2020 – 2025 წლების სტრატეგიის განხორციელების 2024-2025 წლების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების თაობაზე.<https://mrdis.gov.ge/ka/%>

სისტემაში, ადგილობრივი ხელისუფლების სამართლებრივი რეგულირებისა და ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფის საკითხებს. ანალიზისას გაანსაკუთრებით გამოიკვეთა მონაწილეობითი პოლიტიკური კულტურის მნიშვნელობა, როგორც დეცენტრალიზაციის აუცილებელი წინაპირობა, რაც თვალსაჩინოდ გამოიხატა ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსების მართვის სისტემაში, როგორც მოქალაქეთა თანამონაწილეობის უზრუნველყოფის შესაძლებლობაში, აგრეთვე ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების სტრუქტურასა და ფუნქციების განაწილებაში მართვის ორგანოებს შორის, მოქალაქეთა მონაწილეობითი კულტურის დონეში.

საქართველოში, დეცენტრალიზებული მართვის ეფექტიანობის უზრუნველსაყოფად, უმნიშვნელოვანესია პოლიტიკური მენეჯმენტში თანამედროვე ციფრული მეთოდების გამოყენება და მათი განვითარების პერსპექტივები.

ამდენად, შეიძლება ითქვას, რომ საქართველოში ცენტრალიზაცია-დეცენტრალიზაციის პრობლემატიკისა და დასავლური პოლიტიკური ორიენტაციის საკითხები ურთიერთგადაბმულია. ამიტომ, აუცილებლობას წარმოადგენს, საქართველოში ცენტრალიზაცია-დეცენტრალიზაციის საკითხების შესწავლა და გაანალიზება, უშუალოდ, ამ საკითხებზე მკვლევარი სპეციალისტების ჩართულობით. ამ მიზნით ჩატარებული ემპირიული კვლევა, რომელშიც მონაწილეობა მიიღეს დარგის თვალსაჩინო სპეციალისტებმა, მეცნიერებმა, პოლიტიკოსებმა, არასამთავრობო ორგანიზაციების ექსპერტებმა და სხვ. მათ შორის: დავით ზარდიაშვილმა-ადგილობრივი თვითმმართველობის ექსპერტმა, კოკა კილურაძემ, საჯარო მმართველობის სპეციალისტმა, აფხაზეთის ა/რ ფინანსთა და ეკონომიკის მინისტრის მოადგილემ ელისო გვალიამ, ოზურგეთის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს თავმჯდომარის მოადგილემ - ეკონომიკის აკადემიურმა დოქტორმა, ასოცირებულმა პროფესორმა - ლავრენტი ბიგვაჟამ, ა/ო სდგკ (საქართველოს დემოკრატიული განვითარების კავშირი) აღმასრულებელმა დირექტორმა ლევან ხინთიბიძემ, თბილისის, ქუთაისის, ოზურგეთის, ფოთის, ბათუმის, ზუგდიდის მუნიციპალიტეტების სპეციალისტებმა, საქართველოს ტექნიკური უნივერსიტეტის ადგილობრივი თვითმმართველობის პრობლემათა კვლევის ლაბორატორიის მეცნიერთანამშრომლებმა და აკადემიურმა პერსონალმა პროფესორ შოთა დოლონაძის ხელმძღვანელობით, სტუ-ის საჯარო მმართველობის პრობლემათა კვლევის ინსტიტუტის

დირექტორმა, პროფესორმა, მარიამ ცაცანაშვილმა, გურიის ყოფილმა გუბერნატორმა, სტუ-ის ასოცირებულმა პროფესორმა ზურაბ ნასარაიამ .

რესპონდენტთა გამოკითხვა განხორციელდა არასტრუქტურირებული ჩაღრმავებული ინტერვიუს სახით, ინტერვიუს ჩატარების რეკომენდაციების გათვალისწინებით¹⁶². ინტერვიუს საკითხები დაჯგუფებულია შემდეგი ძირითადი მიმართულებების მიხედვით:

- რა ძირითადი პრობლემებია დეცენტრალიზაციის პროცესში დღეს საქართველოში?
- რა ვერ გაკეთდა დეცენტრალიზაციის თვალსაზრისით საქართველოში და რა არის ამის მიზეზი?
- რა უნდა გაკეთდეს საქართველოში დეცენტრალიზაციის მიმართულებით: -
- დეცენტრალიზაციის პროცესში რა პრობლემებს ხედავთ საქართველოს განაპირა რეგიონებში?
- რა ფაქტორები ახდენენ გავლენას საქართველოს ტერიტორიულ-პოლიტიკურ მოწყობაზე და რა სახის სამომავლო ხედვაა ამ საკითხთან დაკავშირებით

ჩატარებული ინტევიუს სრული ჩანაწერი ინახება ავტორის პირად ფაილში.

გამოკითხვის შედეგად გამოიკვეთა შემდეგი მდგომარეობა

2. კვლევის ანალიზი

ა) საქართველოში დეცენტრალიზაციის პროცესის ძირითადი პრობლემები დღეს:

მიუხედავად იმისა, რომ 1998 წლიდან (როდესაც დამოუკიდებელ საქართველოში პირველი თვითმმართველობის ორგანოები იქნა არჩეული) დღემდე, დეცენტრალიზაციის პროცესში არაერთგზის რეფორმა ჩატარდა, კვლავ რჩება მნიშვნელოვანი გამოწვევები ქვეყანაში ადგილობრივი თვითმმართველობების გამართულად მუშაობაში. პირველ რიგში, ეს არის, თვითმმართველობების **სრულად დამოკიდებულება** ცენტრალური ხელისუფლებაზე, რაც გულისხმობს პოლიტიკური (ხშირ შემთხვევაში ადმინისტრაციული), ფინანსური (საბიუჯეტო), ქონებრივი და მატერიალური დამოკიდებულების მაღალ ხარისხს. ხოლო იმისათვის, რომ „ცენტრზე“ დამოკიდებულების ხარისხი შემცირდეს და ადგილობრივი თვითმმართველობები გრძნობდნენ სრულ ავტონომიას საკუთარი უფლებამოსილებებისა და კომპეტენციის

¹⁶² ბაღათურია გ.ბაღათურია ო., კვლევის მეთოდები სოციალურ მეცნიერებებსა და ბიზნესში, „ტექნიკური უნივერსიტეტი“, 2020

ფარგლებში, რესპონდენტების აზრით, კვლავ საჭიროა რეფორმების განხორციელება სხვადასხვა მიმართულებით, სახელდობრ:

1. თვითმმართველობების ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობა და მუნიციპალური თვითმმართველობის ტერიტორიული ოპტიმიზაცია, ანუ მუნიციპალიტეტების ზომების შემცირება (ფართობისა და მოსახლეობის რაოდენობების გათვალისწინებით), თვითმმართველობებში იერარქიების დადგენა უფლებამოსილებებისა და ტერიტორიული დონეების მიხედვით; ასევე ქალაქის ტიპის დასახლებებისთვის თვითმმართველი ერთეულების სტატუსის მინიჭება;
2. თვითმმართველობებში შეიმჩნევა კვალიფიციური კადრების დეფიციტი. ამდენად, საშურია საჯარო მმართველობის სამსახურების მოხელეთა გადამზადების უწყვეტი სისტემის შექმნა.
3. თვითმმართველობების უფლებამოსილებების გამრავალფეროვნება და გაფართოება სხვადასხვა დარგების მიხედვით, განსაკუთრებით მუნიციპალიტეტების მნიშვნელოვანი როლის გამოკვეთა ქვეყნის ეკონომიკასა და წარმოების ხელშეწყობაში;
4. თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა ჩართულობისა და მონაწილეობის რეალური მექანიზმების დანერგვა და მათი განვითარება. მართალია, მიმდინარე კანონმდებლობით, მსგავსი მექანიზმები არსებობს, მაგრამ როგორც პრაქტიკა აჩვენებს, ისინი ძირითადად ფორმალურ ხასიათს ატარებენ და უმეტეს შემთხვევაში ვერ ასრულებენ თავიანთ მიზნობრივ დანიშნულებას.
5. სუსტია ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისა და თანამდებობის პირთა საქმიანობის გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების სისტემის ფუნქციონირება. საჭიროა კანონით დადგენილი შესაბამისი მოთხოვნების უზრუნველყოფის მექანიზმების შემუშავება.
6. სახელმწიფო საკუთრებაში ადგილებზე (მუნიციპალიტეტებში) არსებული ქონების გადაცემა თვითმმართველობებისთვის. აქ საუბარია ისეთ უძრავ ქონებაზე (მიწები, შენობები, ნაგებობები და ა.შ.), რომელსაც სახელმწიფო სათანადო ადმინისტრირებას ვერ უწევს, მდებარეობს ამა თუ იმ მუნიციპალიტეტში და უყურადღებობის გამო, აბსოლუტურად უფუნქციოა, ან დაშლის პირასაა მისული.
7. საბოლოო ანგარიშით, შესაძლებელია ითქვას, რომ საქართველოს დეცენტრალიზაციის პროცესში ძირითადი პრობლემებია: ფინანსური დამოუკიდებლობის ნაკლებობა,

უფლებამოსილებების არასრულფასოვანი გადაცემა, ადმინისტრაციული სისუსტეები, მოქალაქეთა ჩართულობის დაბალი დონე და პოლიტიკური გავლენები.

მნიშვნელოვანია აქცენტის გაკეთება სარჩევნო სისტემაზე - მაჟორიტარული ოლქების გამსხვილებით, საკრებულოს წევრები და ხალხი ერთმანეთს დაშორდა, რამაც თავის მხრივ, შეამცირა პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის ხარისხი. პროპორციულ სისტემაში პრობლემა, როგორც ცენტრალურ, ასევე, ადგილობრივ დონეზე ერთი და იგივეა. შერეულ საარჩევნო სისტემებში, ამომრჩევლების განწყობები მახინჯდება საარჩევნო სისტემის მიერ. მაგალითად, თუ რომელიმე პოლიტიკურმა ძალამ აიღო ხმების 40%, ის მანდატების 60-70% და მეტს აკონტროლებს. ანუ საარჩევნო სისტემა ისე უნდა მუშაობდეს, რომ საზოგადოებრივ განწყობებს რეალურად ასახავდეს. წინააღმდეგ შემთხვევაში ხალხის განწყობები დაუმახინჯებლად არის წარმოდგენილი. ეს ყველაფერი დეცენტრალიზაციის კონტექსტს აზიანებს. თუმცა არჩევითობაში გარკვეული წინსვლა შეინიშნება.

ბ) საქართველოში დეცენტრალიზაციის შემაფერხებელი მიზეზები და გარემოებები:

დეცენტრალიზაციის პროცესის შემაფერხებელ გარემოებად, სხვა, ნაწილობრივ ზემოთ განხილულ საკითხებთან ერთად, კვლავაც რჩება პოლიტიკური ნების არქონა - შეიტანილ იქნას ცვლილებები ცენტრალიზებული მმართველობის ადმინისტრაციული ვერტიკალის დაყოფაში და განახორციელოს ძალაუფლების გადანაწილება მოქალაქეთა მიერ არჩეულ ორგანოებზე, მმართველობის ქვედა დონეს მიკუთვნებულ საკითხებში. დეცენტრალიზაცია წარმოადგენს მექანიზმს, რომელიც ხელს უწყობს ადგილობრივი თემის გაძლიერებას მოქალაქეებისთვის გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილების გადაცემის გზით, ანუ სტრატეგიით, რომელის მეშვეობითაც გადაწყვეტილების მიღების ძალაუფლება გადაეცემა მათ, ვისზეც მიღებული გადაწყვეტილების შედეგები ყველაზე მეტად აისახება.

საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდეგ, საქართველომ მემკვიდრეობით მიიღო ცენტრალიზებული სახელისუფლებო სისტემაც, რომელიც კომუნისტური იდეოლოგიისგან გათავისუფლდა, მაგრამ მისი ადმინისტრაციული ვერტიკალი ფაქტობრივად უცვლელი დარჩა. ამ სისტემისათვის უცხო იყო ძალაუფლების დაყოფისა და განაწილების პრინციპი. შესაბამისად, შინაგანი ბუნებით იგი ვერ ეგუება სახელმწიფოს ქვემოდან ზემოთ შენების გამოცდილებას, ძლიერ ადგილობრივ თვითმმართველობასა და ტერიტორიული (არავერტიკალური) მართვის მოდელს. ამიტომ, თანამედროვე

ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემა „საერთაშორისო ზეწოლის“ შედეგი უფროა, ვიდრე ქართული სახელმწიფოს ბუნებრივი განვითარების პროდუქტი. საქართველოს ევროპული მისწრაფებები კი გულისხმობს ქვეყნის მმართველობის დეცენტრალიზაციას ევროპული ნორმების შესაბამისად.

საქართველოში, სამინისტროები თუ ადგილობრივ თვითმმართველობებს გადასცემენ გარკვეულ უფლებამოსილებებს, ბერკეტებსა და ფინანსებს, თვითონ სამინისტროები დაპატარავდება, გაუქმდება დეპარტამენტები და მათ ფუნქციონირებისთვის დიდი რესურსები საჭირო აღარ იქნება. ცენტრალური ხელისუფლება ნებაყოფლობით არასოდეს გადასცემს უფლებამოსილებებს თვითმმართველობებს. ეს მოთხოვნა ქვემოდან უნდა წამოვიდეს.

რესპონდენტთა მოსაზრებებით, თვითმმართველ ერთეულს უფლებამოსილებათა განხორციელებაში ხელს უშლის შემდეგი ძირითადი ფაქტორები:

- გრძელვადიანი ხედვის არარსებობა;
- მკაცრი რეგულაციები და ჩარჩოები;
- კერძო სექტორის და მოქალაქეთა ნაკლები ჩართულობა;
- ადამიანური და ფინანსური რესურსების ნაკლებობა;
- მუნიციპალიტეტებს შორის თანამშრომლობის დაბალი ხარისხი;
- საკანონმდებლო კოლიზიები;
- ქონების გადაცემის საკითხის გაჭიანურება და სხვ;
- ფინანსური დამოუკიდებლობის დეფიციტი;
- არასაკმარისი უფლებამოსილებები და პასუხისმგებლობები;
- ადგილობრივი კადრების კვალიფიკაციის ნაკლებობა;
- საზოგადოებრივი ჩართულობის დაბალი დონე;
- დეცენტრალიზაციის პოლიტიკის არათანმიმდევრულობა;
- პოლიტიკურ ინტერესებს დაქვემდებარებული თვითმმართველობები;
- რეგიონული უთანასწორობა;
- დეცენტრალიზაცია ვერ ახერხებს რეგიონებს შორის არსებული ეკონომიკური და სოციალური უთანასწორობის შემცირებას.

გ) საქართველოში დეცენტრალიზაციის მიმართულებით განსახორციელებელი

ღონისძიებები:

განსახორციელებელი, მაგრამ აქ, რომელიმე ერთი, უნივერსალური გეგმის სწრაფად შემუშავება ან კოპირება სხვა ანალოგიებიდან უბრალოდ არ გამოდგება. ანუ არ არსებობს ისეთი დეცენტრალიზაციის უნივერსალური მოდელი, რომელიც ყველგან ერთნაირად იმუშავებს. ამ პროცესში ბევრი ფაქტორია გასათვალისწინებელი: ქვეყნის ისტორია, ტრადიციები, კულტურა, ფსიქოლოგია, გეოგრაფიული ადგილმდებარეობა, რეგიონების სპეციფიკურობა, ეროვნული უმცირესობების თავისებურებები და ა.შ.

ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, თავდაპირველად, საჭიროა შეიქმნას დეცენტრალიზაციის გეგმის განხორციელების ყოვლისმომცველი დოკუმენტი, რომელიც დაეფუძნება ინკლუზიური კვლევის შედეგებს. კვლევაში უნდა იყოს წარმოდგენილი ამ კუთხით არსებული საჭიროებები, მოთხოვნები და მათი გადაწყვეტის შესაძლო გზები. ამის პარალელურად, მხედველობაშია მისაღები ევროპული ქვეყნების გამოცდილება, რომლებმაც წარმატებით გაიარეს ეს ეტაპი.

ჩვენთვის საინტერესო იქნება აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების რეფორმების (მაგ. სლოვაკეთი, პოლონეთი და ა.შ.) განხილვა და გამოცდილების გაზიარება. ყველა ამ საკითხების კოორდინირებას, დაგეგმვასა და განხორციელებას უნდა ასრულებდეს კომისია, რომელშიც შესაბამისი სახელმწიფო სტრუქტურების წარმომადგენლებთან ერთად ჩართულნი იქნებიან სათანადო გამოცდილებისა და ცოდნის მქონე მოწვეული ადგილობრივი და საერთაშორისო ექსპერტები.

ამ კომისიის დანიშნულება იქნება შეიმუშაოს ქვეყნის დეცენტრალიზაციის კონცეფცია (მოდელი) და მისი განხორციელების გეგმა, რომელიც საერთო-სახალხო განხილვის საგნად უნდა იქცეს. შესაძლებლობის ფარგლებში გათვალისწინებული უნდა იქნას შენიშვნები და მოსაზრებები. დეცენტრალიზაციის კონცეფცია უნდა შეეხოს ყველა ძირეულ საკითხს - დაწყებული თვითმმართველობის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ოპტიმიზაციიდან საკითხიდან (რა თქმა უნდა უფლებამოსილებებს, ამ უფლებამოსილებათა იერარქიებს (დონეებს), ქონებისა და შემოსულობების ზრდის ოპტიმალურ მექანიზმებსა და სხვ.) დასრულებული მუნიციპალიტეტში საჯარო მოსამსახურეთა (მოხელეთა) გადამზადებისა და საკვალიფიკაციო დონეების მოთხოვნის სისტემების დანერგვას.

რეფორმის საბოლოოდ დასრულება ხელს უნდა უწყობდეს ქვეყნის სოფლების, თემებისა და ქალაქების გაძლიერებასა და ადამიანებისთვის ღირსეული საყოფაცხოვრებო პირობების შექმნას.

ქვეყნის დეცენტრალიზაციის სტატეგიას აქვს სამი მნიშვნელოვანი მიზანი, მათ შორის, ფინანსების და ქონების გადაცემა და ფისკალური დეცენტრალიზაცია. გაცხადებული მიზანია, რომ უნდა მოხდეს ბიუჯეტების ზრდა. მოცემულ მომენტში მუნიციპალიტეტებისთვის ცენტრალური ბიუჯეტიდან შემოსავლების მხოლოდ 7% იხარჯება. დაგეგმილია მისი 15% -მდე ზრდა. ევროპული გამოცდილების თანახმად, თვითმართველობებისთვის მთელი ბიუჯეტის მესამედი უნდა იხარჯებოდეს. დეცენტრალიზაციის სტატეგიაში წერია, რომ უახლოეს პერიოდში უნდა გავცდეთ 7 %-იან მაჩვენებელს და მნიშვნელოვნად გავზარდოთ ბიუჯეტი. მაგრამ როგორ? ალბათ, ეს უნდა მოხდეს საშემოსავლოს ხარჯზე. ჩვენი მოსაზრებით, მოქალაქეების საშემოსავლო ნაწილი უნდა დარჩეს იმ ადგილობრივ ბიუჯეტში, რომლის დაფინანსებითაც ხორციელდება მოქალაქეებისათვის სერვისების მიწოდება და არა მხოლოდ დღე. უნდა მოხდეს საშემოსავლოს პროცენტული ნაწილის დატოვება ადგილობრივ ბიუჯეტში, ეს კი აამაღლებს მის კეთილდღეობასა და არჩეულ აღმასრულებელ ორგანოს მისცემს გამართული, პროგნოზირებადი შემოსავლების არსებობის შესაძლებლობას, ასევე უნდა გაზარდოს და მიიღოს გადასახადები საკუთარი შემოსავლებიდან.

ასე, რომ, პირველი - ფისკალური დეცენტრალიზაციის ნაწილში, ადგილობრივ თვითმართველობას უნდა ჰქონდეს ისეთი ინსტრუმენტები, რომ მუნიციპალიტეტმა შეძლონ საკუთარი შემოსავლების ზრდა.

მეორე - მუნიციპალიტეტებს უნდა გადაეცეთ მეტი უფლებამოსილებები. მხოლოდ მცირე უფლებამოსილებების გადაცემა არსებითად ვერ შეცვლის საერთო სურათს. მაგ. სოფლის მეურნეობა, როგორც დარგი, ცენტრალიზებულია. მუნიციპალიტეტებს არანაირი ბერკეტი არ აქვთ, რომ საკუთარი საჭიროებები დაიკმაყოფილონ. იგივე ხდება სოციალურ სფეროში. ისიც ცენტრალიზებული დარგია და ნებაყოფლობით უფლებამოსილებებს ითვალისწინებს. გამოდის, რომ ამ დროს ადგილობრივი ხელისუფლება, რომელიც უშუალოდ უნდა ითვალისწინებდეს ხალხის მოთხოვნებს, საკუთარი ამომრჩევლების საჭიროებებს, ვერ აკმაყოფილებს.

გამოსავალია დელეგირებული უფლებამოსილებების ეფექტურად გამოყენებაც: სახელმწიფომ თავიდან ეს ნებაყოფლობითი უფლებამოსილებები დელეგირებით უნდა

შეცვალოს, ამასთან, ადგილობრივ მუნიციპალიტეტებში სათანადო საგანმანათლებლო სამუშაოები ჩაატაროს და დააკვირდეს მათ - შეისწავლოს გადაცემული უფლებამოსილებების ადგილზე მართვის ეფექტურობა, შედეგები და მოსახლეობის განწყობები. ეს ყველაფერი მყისიერად არ უნდა განხორციელდეს, მაგრამ მნიშვნელოვანია დეცენტრალიზაციის პროცესის დაწყება. მისი ამოცანა უნდა იყოს ადგილობრივი ორგანოებისათვის მეტი უფლებამოსილების გადაცემა, მოსახლეობისთვის ხარისხიანი სერვისების მიწოდება და მნიშვნელოვანი ადგილობრივი საკითხების ადგილზევე გადაწყვეტა.

დღეს მოქმედი დეცენტრალიზაციის სტრატეგიით 2020-2025 წლების პერიოდში ძირითადი პრიორიტეტებია:

- 1) ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებების გაზრდა;
- 2) ადგილობრივი თვითმმართველობის მატერიალური და ფინანსური გაძლიერება;
- 3) სანდო, ანგარიშვალდებული, გამჭვირვალე და შედეგზე ორიენტირებული ადგილობრივი თვითმმართველობის ჩამოყალიბება.

დღეისთვის ვერ ვიტყვით, რომ რომელიმე ამ მიმართულებით გარდამტეხი მნიშვნელობის შედეგები გვაქვს.

დ) დეცენტრალიზაციის პროცესის პრობლემები საქართველოს

განაპირა რეგიონებში:

დეცენტრალიზაციის პროცესი მთელ ქვეყანაში ერთნაირია და რაიმე არსებითი განსხვავებები არ შეინიშნება, გამონაკლისია ის მუნიციპალიტეტები, სადაც ეთნიკური უმცირესობები კომპაქტურად არიან დასახლებულები (ან უმრავლესობას ქმნიან) და სადაც, სხვა მიმდინარე გამოწვევებთან ერთად დგას ქართული ენის გამართულად ფლობის პრობლემა. შესაბამისად, ამ უმცირესობების სრულყოფილი ინტეგრაცია. ამიტომ, ეთნიკურ უმცირესობათა სამოქალაქო, პოლიტიკური და სოციალური ინტეგრაცია ქართული დემოკრატიის განვითარების ერთ-ერთ მწვავე პრობლემად რჩება.

- საქართველოს განაპირა რეგიონებში დეცენტრალიზაციის პროცესში არსებული ძირითადი გამოწვევები კომპლექსურ ხასიათს ატარებს და მოიცავს როგორც სოციალურ-კულტურულ, ისე ეკონომიკურ და გეოპოლიტიკურ ასპექტებს. კერძოდ:
- ეთნიკური უმცირესობებით დასახლებულ რეგიონებში სახელმწიფო ენის არასათანადო ცოდნა აფერხებს მოსახლეობის სრულყოფილ ჩართულობას გადაწყვეტილების მიღების პროცესში და ზღუდავს ინფორმაციის ხელმისაწვდომობას.

- ისტორიული და სოციალური ფაქტორების გამო, ხშირად არსებობს ნდობის დეფიციტი ცენტრალურ ხელისუფლებასა და ადგილობრივ მოსახლეობას შორის, რაც მარგინალიზაციის განცდას აძლიერებს და აფერხებს დეცენტრალიზაციის ეფექტურ განხორციელებას.
- განაპირა რეგიონები ხშირად ხასიათდება ეკონომიკური განვითარების დაბალი დონით და ინფრასტრუქტურის დეფიციტით, რაც ზღუდავს ადგილობრივი თვითმმართველობის ეკონომიკურ შესაძლებლობებს და აფერხებს რეგიონულ განვითარებას.
- საქართველოს გეოპოლიტიკური მდებარეობა და მეზობელი სახელმწიფოების ინტერესები განსაკუთრებულ გამოწვევებს უქმნის განაპირა რეგიონების დეცენტრალიზაციის პროცესს. ამ რეგიონებში არსებული ეთნიკური და კულტურული მრავალფეროვნება შესაძლოა გამოყენებული იყოს გარე ძალების მიერ რეგიონული არასტაბილურობის გასაღრმავებლად.

ამ გამოწვევების გადასაჭრელად აუცილებელია კომპლექსური და მრავალმხრივი მიდგომა, რომელიც მოიცავს, როგორც საკანონმდებლო და ინსტიტუციურ რეფორმებს, ისე ეკონომიკური განვითარების ხელშეწყობას, საგანმანათლებლო და კულტურული პროგრამების განხორციელებას, ასევე ნდობის აღდგენასა და სამოქალაქო ჩართულობის გაძლიერებას.

ეთნიკური უმცირესობების წარმომადგენლებს არ აქვთ სახელმწიფოსთან პოლიტიკური იდენტობის განცდა; მათი უმეტესობა, სინამდვილეში, დისტანცირებულია ქართული საზოგადოებისგან და ერთგვარ ავტონომიურ, ან, უფრო უარესი – ექსკლუზიურ რეჟიმში ცხოვრობს. ამას სხვადასხვა მიზეზი აქვს, რომელთა შორის წამყვანია ენობრივი ბარიერი: კომპაქტურად განსახლებულ ადგილებში ეთნიკურად არაქართველი მოსახლეობის აბსოლუტურმა უმრავლესობამ არ იცის სახელმწიფო ენა. რუსულმა ენამ კი, რომელიც საბჭოთა პერიოდში სხვა ეთნიკურ ჯგუფებთან კომუნიკაციის ერთადერთი ენა იყო, ბოლო თხუთმეტი წლის განმავლობაში მნიშვნელოვნად დაკარგა აქტუალობა. შესაბამისად, ეთნიკური უმცირესობების წარმომადგენლები სრულყოფილად ვერ იღებენ ინფორმაციას ქვეყანაში მიმდინარე პროცესების შესახებ და ეთნიკური უმცირესობების წარმომადგენლების ყოფნას წარმომადგენლობით თუ აღმასრულებელ ორგანოებში ფორმალური ხასიათი აქვს.

საქართველო მრავალეროვანი ქვეყანაა. სხვა ქვეყნების გამოცდილებას თუ გავითვალისწინებთ, ის რაც დილემად სახელდება, შესაძლოა დადებით მოვლენად

ვაქციოთ. (ერთ-ერთმა რესპონდენტმა მოიყვანა მაგალითი ი.ჭავჭავაძის წერილიდან გაზეთ „ივერიაში“ ელზასის ოლქში თვითმმართველობის მოწყობაზე ბისმარკის გადაწყვეტილების შესახებ¹⁶³) რომ თვითმმართველობა და დეცენტრალიზაცია გამოვიყენოთ იარაღად, რათა უმცირესობები აქტიურად ჩავრთოთ სახელმწიფოს პოლიტიკურ, ფინანსურ და ადმინისტრაციულ საქმიანობაში. ამასთან უფლებამოსილებების ადგილობრივ დონეზე გადაცემა არ ნიშნავს სახელმწიფო კონტროლის შესუსტებას. ცენტრალურ ხელისუფლებას აქვს კანონების და სტანდარტების დაწესების, აგრეთვე კონტროლის მექანიზმების შემუშავების და იმპლიმენტირების პრეროგატივა.

ე) საქართველოს ტერიტორიული მოწყობის პერსპექტივები:

ყველა ქვეყანა ხელმძღვანელობს საკუთარი გამოცდილებით, ისტორიული, კულტურული, მენტალური და ა. შ. თავისებურებებიდან გამომდინარე. საქართველოს გააჩნია საბჭოთა კავშირის, მეფის რუსეთის გამოცდილება. ჩვენი პირველადი ერთეული მაინც არის ქალაქი, სოფელი და დაბა. პოლონეთის დეცენტრალიზაციის გამოცდილება საინტერესოა ჩვენთვის.

¹⁶³ საზოგადოების წინააღმდეგობის ძირითადი მიზეზი როგორც მაშინ, ისე ახლაც არის სეპარატიზმის საფრთხე. ამასთან დაკავშირებით ილია აღნიშნავს: „თვითმმართველობას ქვეყანაზედ ბევრი მტერი ჰყავს; ბევრს უფრთხობს ტყუილუბრალოდ ძილსა და მოსვენებასა. ამბობენ, რომ საშიშარიოა – საზოგადოებას ეგ უფლება მიენიჭოს: აურზაურს მოჰყვება, თავს გაიზვიადებს და მორჩილებიდან გამოვაო. როცა პრუსიამ წაართვა საფრანგეთს ელზასი და ლოტარინგია და პარლამენტში ჩამოვარდა საუბარი მასზედ, თუ რაგვარი მმართველობა მივცეთო ამ ახლად დაჭერილს ქვეყნებს, ბისმარკმა აი, რა სთქვა: „ჩვენი საქმე ელზასსა და ლოტარინგიაში თვითმმართველობის განძლიერება უნდა იყოსო. ადგილობრივნი საზოგადოების კრებანი უნდა დავაწყოთო ადგილობრივის მმართველობისთვისო. ამ კრებათაგან უფრო უკეთ გვეცოდინება იმ ქვეყნების საქიროება, ვიდრე პრუსიის მოხელეთაგანა. ადგილობრივთა მცხოვრებთაგან ამორჩეულნი და დაყენებულნი მოხელენი ჩვენთვის არავითარს შიშს არ მოასწავებენ. ჩვენგან დანიშნული მოხელე კი მათთვის უცხო კაცი იქნება და ერთი ურიგო რამ ქცევა უცხო კაცისა უკმაყოფილებას ჩამოაგდებს და ეგ მთავრობის განზრახვასა და სურვილს არ ეთანხმება. მე უფრო ისა მგონია, რომ მათგან ამორჩეულნი მოხელენი უფრო ცოტას გვავენებენ, ვიდრე ჩვენივე პრუსიის მოხელენი“. ილია ჭავჭავაძე. ცხოვრება და კანონი. რჩეული ნაწარმები ხუთ ტომად. ტომი IV. IV “პუბლიცისტური წერილები”; გამომცემლობა საბჭოთა საქართველო. თბილისი, 1987 წ. გვ.324

აქ უნდა აღვნიშნოთ, რომ დღევანდელი საქართველოს შიდა და საგარეო პოლიტიკური ვითარება რადიკალურად განსხვავდება იმ დროინდელისგან. მაშინ საქართველო რუსეთის იმპერიის ნაწილი იყო და დიახაც სასურველი გახლდათ მეტი დამოუკიდებელი ინსტიტუცია ადგილზე, რაც ხელს შეუწყობდა საქვეყნო ეროვნული საქმეების განვითარებას ამასთან რუსული სასტიკი რეპრესიული აპარატის შიშით სეპარატიზმის არავითარი საფრთხე არ არსებობდა. გერმანიასთან შედარება კი დღეს არ გამოგვადგება. გერმანია უძლიერესი სახელმწიფო გახლდათ, მისი მოწინააღმდეგე საფრანგეთი და მისი პოტენციალური მოკავშირეები ვერავითარ საფრთხეს ვერ შეუქმნიდნენ გერმანულ მმართველობას. ხოლო დღეს დამოუკიდებელი საქართველო მრავალი ეგზისტენციალური საფრთხის წინაშეა, რომლის პრევენცია შეიძლება აღემატებოდეს საქართველოს პოლიტიკურ და სამხედრო შესაძლებლობებს. ამდენად, დეცენტრალიზაციის გზაზე კვლავაც მეტი სიფრთხილის გამოჩენა გვმართებს.

საქართველოს ტერიტორიული მოწყობის საკითხი უნდა გადაწყდეს ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენის შემდეგ. საბჭოთა პერიოდში არსებობდა ორი ავტონომიური (აფხაზეთისა და აჭარის) რესპუბლიკა და სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქი. სწორედ, ქვეყნის ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენის შემდეგ, უნდა განისაზღვროს თუ რა ტიპის პოლიტიკური და ტერიტორიული მოწყობის ქვეყანა იქნება საქართველო მშვიდობიანი ცხოვრებისათვის ყველა ეთნიკური, რელიგიური შეხედულებების, წარმომავლობისა თუ ა.შ. ადამიანისთვის. ამის მიხედვით უნდა დადგინდეს, როგორი მმართველობა იქნება თანაბრად მისაღები ყველასათვის - უნიტარული თუ რეგიონალური, ფედერაციული თუ ასიმეტრიულ-ფედერაციული, მონარქიული თუ რესპუბლიკური. ამისთვის არა მხოლოდ ტერიტორიულ-პოლიტიკური მოდელის შერჩევა, არამედ საერთო-სახალხო კონსენსუსია საჭირო.

პირველი, რაც უმნიშვნელოვანესია, უნდა გამოიყოს ქალაქები და მათ მიეცეთ თვითმმართველი ერთეულის სტატუსი. შექმნან საკუთარი ღერბი, საკრებულო, თვითმმართველობა, ხოლო სოფლები უნდა გაერთიანდნენ თავიანთი ისტორიული წარსულის, გამოცდილებისა და სხვ. თავისებურებების გათვალისწინებით. თავდაპირველად ქალაქები უნდა გახდნენ დამოუკიდებელი თვითმმართველი ერთეულები და მიენიჭოთ სტატუსი, ხოლო დარჩენილი სოფლები გაერთიანდნენ გარკვეული მახასიათებლის საფუძველზე.

დღეს საქართველოში დაახლოებით 3600 სოფელია. ექსპერტების აზრით, ამ მონაცემებით სავარაუდოდ შეიძლება შეიქმნას დაახლოებით 200-250 სათემო მუნიციპალიტეტი და 54 ქალაქის თვითმმართველობა. ამას შეიძლება მოყვეს კონკრეტული უფლებამოსილებების, ფინანსებისა და რესურსების გადანაწილებაც. ასეთ პირობებში დეცენტრალიზაცია სულ სხვანაირ სახეს მიიღებს.

დასკვნა და რეკომენდაციები:

ამრიგად საქართველოში ცენტრალიზაცია - დეცენტრალიზაციის საკითხები კვლავაც მოუგვარებელია. მიუხედავად იმისა, რომ დეცენტრალიზაცია გვთავაზობს შესაძლებლობას უფრო ადგილობრივი მოთხოვნილებებიდან გამომდინარე გადაწყვეტილებების მიღებისა და გაზრდილი დემოკრატიული მონაწილეობისთვის. როგორც გაირკვა, მას თან ახლავს მნიშვნელოვანი გამოწვევები, მათ შორისაა პოლიტიკური ფრაგმენტაცია, ეკონომიკური უთანასწორობა, მმართველობის

არაეფექტურობა და პოლიტიკის კოორდინაციის სირთულეები. ამ საკითხების მოგვარება მოითხოვს ავტონომიასა და სახელმწიფოს მთლიანობას შორის, ასევე ძლიერი ზედამხედველობისა და თანამშრომლობის მექანიზმებს შორის ფრთხილ ბალანსს.

ძირითადად დეცენტრალიზაციის გამოწვევები უკავშირდება ისეთ შესაძლო პრობლემებს, როგორიცაა რეგიონული უთანასწორობა, პოლიტიკური დამახულობისა და რეგიონული ნაციონალიზმის გაღვივება, მმართველობის სტრუქტურების არაეფექტურობა პასუხისმგებლობებისა და ანგარიშვალდებულების საკითხების გადაფარვის გამო, შეფერხებები ცენტრალური-რეგიონული პოლიტიკის კოორდინაციის პროცესში, ფისკალურ გამოწვევები და სხვ.

ექსპერტთა შეფასებით, აუცილებელია განხორციელდეს დეცენტრალიზაციის პროცესი ევროპული გამოცდილების შესაბამისად. სახელდობრ, საჭიროდ მიგვაჩნია შემდეგი რეკომენდაციების გაზიარება ხელისუფლებისათვის სათანადო რეაგირების მიზნით.

საქართველოში დეცენტრალიზაციის ევროპული მოდელის ეფექტიანად და ეფექტურად განხორციელების მიზნით პირველ რიგში მოსაგვარებელია **სტრატეგიული** ხასიათის ამოცანა:

- 1) საჭიროა შეიქმნას დეცენტრალიზაციის გეგმის განხორციელების ყოვლისმომცველი დოკუმენტი, რომელიც დაეფუძნება ინკლუზიური კვლევის შედეგებს. კვლევაში უნდა იყოს წარმოდგენილი ამ კუთხით არსებული საჭიროებები, მოთხოვნები და მათი შესაძლო გადაწყვეტის გზები. ამის პარალელურად, მხედველობაშია მისაღები ევროპული ქვეყნების გამოცდილება, რომლებმაც წარმატებით გაიარეს ეს ეტაპი.
- 2) 2019-2025 დეცენტრალიზაციის სტრატეგიის პროექტში მკაფიოდ უნდა დაფიქსირდეს საქართველოს პარლამენტის როლი, პოლიტიკის დაგეგმვის დონეზე და განისაზღვროს საქართველოს მთავრობის ანგარიშვალდებულების მექანიზმი საქართველოს პარლამენტთან, აღნიშნული სტრატეგიით გათვალისწინებული აქტივობების განხორციელების მიმდინარეობის შესახებ.
- 3) საჭიროა სახელმწიფო რწმუნებულის ინსტიტუტის მოვალეობების, ვალდებულებების მკაფიოდ განსაზღვრა, მოხდეს რეგიონული მმართველობისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის მკვეთრი გამიჯვნა (ამ ამოცანის რეალიზება შეიძლება მოხდეს სახელმწიფო რწმუნებულისთვის კონკრეტული დეკონცენტრირებული სახელმწიფო კომპეტენციების გადაცემა).

4) ბოლომდე უნდა იქნას მიყვანილი დეცენტრალიზაციის სტრატეგიით გათვალისწინებული გეგმები, **სახელდობრ:**

- ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებების გაზრდა;
- ადგილობრივი თვითმმართველობის მატერიალური და ფინანსური გაძლიერება;
- სანდო, ანგარიშვალდებული, გამჭვირვალე და შედეგზე ორიენტირებული ადგილობრივი თვითმმართველობის ჩამოყალიბება;
- ადგილობრივი თვითმმართველობის მაქსიმალურად დაახლოება მოქალაქეებთან, მონაწილეობითი, პირდაპირი და უშუალო დემოკრატიის ინსტრუმენტების დანერგვა;
- აღმოსაფხვრელ უნდა იქნას არსებული მანკიერი პრაქტიკა, რაც მდგომარეობს ადგილობრივი ხელისუფლების ფაქტიურ „გახლეჩვაში“ წარმომადგენლობით და აღმასრულებელ „შტოებად“, სადაც ერთპიროვნულ აღმასრულებელ ორგანოს და არა საკრებულოს, გააჩნია წამყვანი და გადამწყვეტი როლი მმართველობითი გადაწყვეტილებების მიღებისას;
- საშურია „საჯარო სამსახურის პრინციპების“ შესაბამისად პროფესიული, დეპოლიტიზებული, პოლიტიკური კონიუნქტურისგან დამოუკიდებელი და სტაბილური სამოხელეო კორპუსის ჩამოყალიბება.

5) ყველა ამ საკითხების კოორდინირებას, დაგეგმვასა და განხორციელებას უნდა ასრულებდეს კომისია, რომელშიც შესაბამისი სახელმწიფო სტრუქტურების წარმომადგენლებთან ერთად ჩართული იქნებიან სათანადო გამოცდილებისა და ცოდნის მქონე მოწვეული ადგილობრივი და საერთაშორისო ექსპერტები

6) ამ კომისიის დანიშნულება უნდა იყოს ქვეყნის დეცენტრალიზაციის კონცეფციის (მოდელი) და მისი განხორციელების გეგმის შემუშავება, რომელიც საერთო-სახალხო განხილვის საგნად უნდა იქცეს. იგი აუცილებლად უნდა შეთანხმდეს საზოგადოებასთან, ინტერესთა ჯგუფებთან, სხვადასხვა სტრუქტურის წარმომადგენლებთან და შესაძლებლობის ფარგლებში გათვალისწინებულ იქნას მათი შენიშვნები და მოსაზრებები საყოველთაო ჰარმონიული თანხმობის მიღწევის მიზნით. (რაც ფრიად რთული ამოცანა იქნება). დეცენტრალიზაციის კონცეფცია უნდა შეეხოს ყველა ძირეულ საკითხს - დაწყებული თვითმმართველობის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ოპტიმიზაციის საკითხიდან (რა თქმა უნდა უფლებამოსილებებს, ამ უფლებამოსილებათა იერარქიებს (დონეებს), ქონებისა და შემოსულობების ზრდის ოპტიმალურ მექანიზმებს და სხვ.)

დასრულებული მუნიციპალიტეტში საჯარო მოსამსახურეთა (მოხელეთა) გადამზადებისა და საკვალიფიკაციო დონეების მოთხოვნის სისტემების დანერგვას.

- 7) გრძელვადიან პერსპექტივაში მიზანი უნდა იყოს რეფორმის საბოლოოდ დასრულება ჩვენი სოფლების, თემებისა და ქალაქების გასაძლიერებლად, ე.ი. ღირსეული საყოფაცხოვრებო პირობების შესაქმნელად;

აღნიშნულთან ერთად საშურია რიგი კონკრეტული ღონისძიებების დაგეგმვა და განხორციელება, რომლებიც შესაძლებელია გახდეს დეცენტრალიზაციის სტრატეგიული გეგმის შემადგენელი ნაწილი.:

- 8) საჭიროა ევროპული **ზენაციონალური ინტეგრაციის** მსგავსი სტრუქტურის შექმნა, რომელიც ხელს შეუწყობს ქვეყნის რეგიონების უფრო ღრმა პოლიტიკურ, ეკონომიკურ და სოციალურ ინტეგრაციას. უზრუნველყოფილი უნდა იყოს ყველა რეგიონის ეკონომიკური კავშირი, რაც სასარგებლო იქნება ყველა მათგანისთვის. ამ მიზნით, ფართოდ უნდა იქნას დანერგილი ევროკავშირში მოქმედი საერთო პოლიტიკა: სოფლის მეურნეობის, რეგიონული განვითარების და სხვა პროგრამები, რამაც უნდა უზრუნველყოს ქვეყნის რეგიონებს შორის უთანასწორობის შემცირება.
- 9) **ევროკავშირის კულტურული და პოლიტიკური რეგიონალიზაციის პოლიტიკის** მსგავსად საჭიროა რეგიონული იდენტობების, ენებისა და კულტურების აღიარება და აღნიშვნა, რეგიონული ენების თუ დიალექტების მხარდაჭრა ქართული ენის საყოველთაო სწავლებასთან ერთად. მხარდაჭერილი უნდა იქნას რეგიონების სპეციფიკური თავისებურებების შენარჩუნება.
- 10) ვინაიდან **რეგიონული უთანასწორობა** გამოიხატება ეკონომიკური დისბალანსისა და ადმინისტრაციული მართველობის პრობლემებით, ამიტომ, ეკონომიკური განვითარების თვალსაზრისით, დეცენტრალიზაციამ შეიძლება გააღრმავოს ეკონომიკური უთანასწორობა მდიდარ და ღარიბ რეგიონებს შორის. რეგიონული უთანასწორობის შესამცირებლად, საჭიროა ინვესტიციების განხორციელება, განსაკუთრებით უფრო განვითარებულ და ნაკლებად განვითარებულ ტერიტორიებს შორის. ევროკავშირის კონვერგენციული პოლიტიკის მსგავსად სახელმწიფო უნდა დაეხმაროს ყველაზე ნაკლებად განვითარებულ რეგიონებს ქვეყნის დანარჩენ რეგიონებთან დაახლოებაში, შემოსავლის დონისა და ცხოვრების ხარისხის ამაღლების თვალსაზრისით.
- 11) მიუხედავად საქართველოს ეთნიკური უმცირესობებით დასახლებულ ტერიტორიებზე უკანასკნელ პერიოდში შედარებითი სიმშვიდისა, მაინც საჭიროა ყურადღება

განსაკუთრებით გამახვილედეს პოლიტიკური დამაბულობისა და რეგიონული **ნაციონალიზმის გაღვივების მცდელობათა აღსაკვეთად**. ასეთი რეგიონებისთვის დეცენტრალიზაციის სტრატეგიაში გათვალისწინებული უნდა იქნას უფრო მეტი მართვისა და კონტროლის შესაძლებლობები რეგიონული მმართველობის ორგანოებისთვის ადგილობრივ საკითხებთან მიმართებაში, ცენტრალური ხელიუფლებიდან სათანადო მონიტორინგისა და კონტროლის პირობებით.

12) მკაფიოდ უნდა იქნას გამიჯნული ცენტრალური ხელისუფლებისა და ადგილობრივი ორგანოების პასუხისმგებლობებისა და ანგარიშვალდებულების საკითხები. ამასთან, მკაცრად უნდა აღიკვეთოს ისეთი პოლიტიკა, რომელიც შესაძლოა ეწინააღმდეგებოდეს ეროვნულ-სახელმწიფოებრივ, ან სხვა რეგიონების პრიორიტეტებს.

13) მოსაგვარებელია ფისკალური გამოწვევები. რეგიონებს უნდა გაეზარდოს ადგილობრივი შემოსავლები და ცენტრალური ტრანსფერების გამოყენების უფლებამოსილებანი. საჯარო ფინანსების მართვაში მნიშვნელოვნად უნდა გააიზარდოს ადგილობრივი თვითმმართველობის როლი; შეიქმნას ფინანსური გამოთანაბრების ეფექტიანი მექანიზმები - კრიტიკული უთანაბრობის აღმოსაფხვრელად; ეტაპობრივად უნდა გაიზარდოს საკუთარი შემოსავლების წილი, რაც თვითმმართველობის ფინანსური ავტონომიურობის უზრუნველსაყოფად სავალდებულო პირობაა.

14) უნდა განხორციელდეს ღონისძიებები ადგილობრივი სამოქალაქო საზოგადოების გასაძლიერებლად, პირველ რიგში, მათი ჩართულობის გაზრდით ადგილობრივ მმართველობაში. ამ მიზნით, მოქალაქეთა ჩართულობის, მონაწილეობის რეალური მექანიზმების დანერგვა და მათი განვითარება.

15) კვლავაც მაქსიმალური ძალისხმევით უნდა გაგრძელდეს აფხაზეთისა და ე.წ. სამხრეთ ოსეთთან შესაძლებელი ჰუმანიტარული თანამშრომლობა.

16) უნდა შემცირდეს თვითმმართველობების ცენტრალური ხელისუფლებაზე დამოკიდებულების ხარისხი, ამ მიზნით საჭიროა თვითმმართველობების ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობა და მუნიციპალური თვითმმართველობის ტერიტორიული ოპტიმიზაცია, ანუ მუნიციპალიტეტების ზომების შემცირება (ფართობისა და მოსახლეობის რაოდენობების გათვალისწინებით), თვითმმართველობებში იერარქიების დადგენა უფლებამოსილებებისა და ტერიტორიული დონეების მიხედვით, ასევე ქალაქის ტიპის დასახლებებისთვის თვითმმართველი ერთეულების სტატუსის მინიჭება;

- 17) უნდა შეიქმნას სპეციალიზებული საგანმანათლებლო ცენტრები თვითმმართველობებში კვალიფიციური კადრების დეფიციტის აღმოსაფხვრელად. ასეთი ცენტრები შესაძლებელია შეიქმნას საქართველოს მოწინავე უნივერსიტეტებთან საჯარო მმართველობის სამსახურების მოხელეთა პროფესიული მომზადებისა და გადამზადების სისტემის შექმნით.
- 18) საჭიროა თვითმმართველობების უფლებამოსილებების გამრავალფეროვნება და გაფართოება სხვადასხვა ეკონომიკური დარგების მიხედვით,
- 19) გასაუმჯობესებელია ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისა და თანამდებობის პირთა საქმიანობის გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების სისტემის ფუნქციონირება; საჭიროა კანონით დადგენილი შესაბამისი მოთხოვნების უზრუნველყოფის მექანიზმების შემუშავება-სრულყოფა და პრაქტიკაში დანერგვა.
- 20) საჭიროა სახელმწიფო საკუთრებაში ადგილებზე (მუნიციპალიტეტებში) არსებული ქონების გადაცემა თვითმმართველობებისთვის. აქ საუბარია ისეთ უძრავ ქონებაზე (მიწები, შენობები, ნაგებობები და ა.შ.), რომელსაც სახელმწიფო სათანადო ადმინისტრირებას ვერ უწევს, მდებარეობს ამა თუ იმ მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე და უყურადღებობის გამო აბსოლუტურად უფუნქციოა, ან დაშლის პირასაა მისული.
- 21) დეცენტრალიზაციის პროცესის მიმდინარეობა **განაპირა რეგიონებში**, სადაც ეთნიკური უმცირესობები კომპაქტურად არიან დასახლებულები (ან უმრავლესობას ქმნიან) უნდა ჩამოყალიბდეს ისეთი პირობები, რომელიც აღმოფხვრის ადგილობრივ მოსახლეობაში გარიყულობის განცდას. პირველ რიგში, საჭიროა ქართული ენის გამართულად ფლობის პრობლემის გადაწყვეტა. აგრეთვე ისეთი ეკონომიკური და სოციალური ღონისძიებების განხორციელება, რომლებიც ხელს შეუწყობს ადგილობრივი მოსახლეობის ქვეყნის ცხოვრებაში სრულყოფილ ინტეგრაციას. ამ მიზნით შესაძლებელია ჩამოყალიბდეს სახელმწიფო კომისსია, რომელიც იზრუნებს ამ პრობლემების მიგვარებაზე.

გამოყენებული ლიტერატურა

1. ადგილობრივი თვითმმართველობა დეცენტრალიზაციის 2020 – 2025 წლების სტრატეგიის განხორციელების 2024-2025 წლების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების თაობაზე. <https://mrdi.gov.ge/ka>
2. ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2244429?publication=63>

3. ბაღათურია გ., ბაღათურია ო., კვლევის მეთოდები სოციალურ მეცნიერებებსა და ბიზნესში., ტექნიკური უნივერსიტეტი“, 2020
4. დეცენტრალიზაციის 2020–2025 წლების სტრატეგიისა და დეცენტრალიზაციის სტრატეგიის განხორციელების 2020-2021 წლების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ. <https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/4764626?publication=0>;
5. საქართველოს კონსტიტუცია
6. შამუგია ეგნატე. პოლიტიკური ძალაუფლების დეცენტრალიზაცია. თვითმმართველობის ინსტიტუციური მოწყობის სტრატეგია. კვლევითი ინსტიტუტი. GnomonWise. www.gnomonwise.org. თბილისი, 2024.
<https://gnomonwise.org/public/storage/publications/March2024/gHCMSYGhBzhJFgUWlkG9.pdf>
7. "Theories of European Integration" by Ben Rosamond (2000)