

ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო
უნივერსიტეტი

სოციალურ და პოლიტიკურ მეცნიერებათა ფაკულტეტი

პოლიტიკური მეცნიერებები



ანა წითლიძის სადოქტორო ნაშრომი თემაზე:

**პოლიტიკური დეცენტრალიზაცია როგორც ადგილობრივი
თვითმმართველობის რეფორმის კომპონენტი და ბალტიის
ქვეყნების გამოცდილება**

სადისერტაციო ნაშრომი წარმოდგენილია პოლიტიკურ მეცნიერებათა
დოქტორის აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად

სამეცნიერო ხელმძღვანელი: პროფ. ალექსანდრე კუხიანიძე

აბსტრაქტი

ნაშრომი „პოლიტიკური დეცენტრალიზაცია როგორც ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის კომპონენტი და ბალტიის ქვეყნების გამოცდილება“ წარმოადგენს მცდელობას საქართველოსა და ბალტიის ქვეყნების მაგალითზე მოახდინოს იმ ფაქტორების კვლევა, რომლებმაც ყველაზე მეტად იქონია ადგილობრივი საჯარო ინსტიტუციების რეფორმის წარმატებულ თუ წარუმატებელ განხორციელებაზე. კერძოდ, ადგილობრივ თვითმმართველობაში პოლიტიკური დეცენტრალიზაციაზე. ნაშრომის კვლევა ეყრდნობა თეორიულ და ემპირიულ კვლევებს. ნაშრომის შესავალში განხილულია თემის აქტუალობა, კვლევის მიზანი, ობიექტი, ამოცანები, ჰიპოთეზა, მეცნიერული სიახლე, კვლევის ლიმიტი, მეთოდოლოგია და ლიტერატურის მიმოხილვა.

ნაშრომის პირველი თავი: „პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის როგორც ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის კომპონენტის თეორიული ასპექტები“ მოიცავს ადგილობრივ თვითმმართველობაში პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის კონცეფციებს, არსს, თეორიებს, ევროპული ქარტიის, რეგიონული განვითარების თეორიებს კვლევას და ანალიზს.

ნაშრომის მეორე თავი ძირითადად დაფუძნებულია ემპირიულ კვლევაზე. „პოლიტიკური დეცენტრალიზაცია როგორც ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის კომპონენტი საქართველოში საბჭოთა კავშირის ნგრევის შემდეგ და 2012 წლამდე“ განიხილავს საქართველოში პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის პროცესს დამოუკიდებლობიდან 2012 წლამდე.

ნაშრომის მესამე თავი: „ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმასთან დაკავშირებით პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის გამოცდილება ბალტიის ქვეყნებში“ მოიცავს ადგილობრივ თვითმმართველობაში პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის კუთხით ბალტიის ქვეყნების გამოცდილების კვლევას და ანალიზს ევროკავშირამდე და ევროკავშირში გაწევრიანების შემდეგ. ასევე, ბალტიის ქვეყნებისა და საქართველოს გამოცდილების შედარებას.

ნაშრომის მეოთხე თავი: „პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის როგორც ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის კომპონენტის პრობლემა 2012-2021 წლებში: ჩატარდა თუ არა რეფორმა?“ ეხება ადგილობრივ თვითმმართველობაში

პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის განხორციელების მცდელობების უახლეს პერიოდს 2012 წლიდან დღემდე, სიღრმისეული ინტერვიუებისა და დაკვირვების მეთოდის გამოყენების საფუძველზე მოქმედი პოლიტიკური აქტორების, საკრებულოს წევრების, ექსპერტების, პოლიტიკური პარტიების წარმომადგენლების, სამოქალაქო აქტივისტების პრაქტიკული თვალთ დახახული პრობლემები ადგილობრივ თვითმმართველობაში დისერტაციისათვის განსაკუთრებით ფასეულია.

ნაშრომის დასკვნა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის კვლევის შედეგად გამოვლენილი პრობლემების ტენდენციების განზოგადებას ეთმობა: დახასიათებულია საქართველოსა და ბალტიის ქვეყნებში ცენტრალიზებული და დეცენტრალიზებული ზედამხედველობის სისტემის ძირითადი ნიშნები, განვითარების პერსპექტივები და გამოწვევები. მართვის ხარისხი, მიღებული მმართველობითი გადაწყვეტილებების დამოუკიდებლობა, კომპეტენტურობა და პასუხისმგებლობა. რამდენად გონივრულად ხდება ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემებში საქმიანობის დაგეგმვა, საკვანძო პროცესების მართვა, რამდენად კარგად იყენებენ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები რესურსებს, საზოგადოების ჩართულობის ინსტრუმენტებს.

სწორად წარმართავენ საკუთარ საქმიანობას სტრატეგიული, ოპერატიული და ტაქტიკური თვალსაზრისით. ამ კონტექსტში ბალტიის ქვეყნების პრაქტიკიდან დახახულია საქართველოში პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის განხორციელების, განვითარების პრობლემები და მათი გადაწყვეტის შესაძლო გზები.

ნაშრომის დასკვნითი ნაწილი ასევე, მოიცავს დისერტაციისთვის გამოყენებული ბიბლიოგრაფიის ჩამონათვალს.

Abstract

The paper "**Political Decentralization as a Component of Local Self-Government Reform and the Experience of the Baltic States**" is an attempt to use the example of Georgia and the Baltic States to study the factors that most influenced the successful or unsuccessful implementation of local public sector reform. In particular, in terms of providing state services for political decentralization in local self-government. This determines one of the main characteristics of the relevance of the dissertation topic. In this regard, it is very interesting and useful to analyze the experience of local self-government in the young democracies of the Baltics. The research of the paper is based on the results of theoretical, empirical and qualitative research.

The introduction of the paper discusses the relevance of the topic, the purpose of the research, the object, the objectives, the methodology, the hypothesis, the scientific novelty, the scientific limit of research and literature review.

The first chapter of the paper: "**Theoretical aspects of political decentralization as a component of local self-government reform**" includes the concepts, essence, theories and norms of the European Charter in local self-government. Theories of regional development are also researched, discussed and analyzed. The theories and systems given in this chapter formed the basis of the concluding part of the paper.

The second chapter of the paper are mainly based on empirical research. "**Political Decentralization as a Component of Local Self-Government Reform in Georgia after the collapse of the Soviet Union until 2012**" covers the process of political decentralization in Georgia from independence to 2012. The third chapter: "**Experience of Political Decentralization in Local Government Reform in the Baltic states**" analyzes Baltic experience from the collapse of the Soviet Union to EU membership. Also this chapter includes comparative analysis of the Baltic states and Georgia.

Chapter fourth: "**The Problem of Political Decentralization as a Component of Local Self-Government Reform in 2012-2021: Has the reform been carried out?**" deals with the latest period of political decentralization in local self-government from 2012 to the present. Based on the method of in-depth interviews and observations, the problems of political decentralization in local self-government seen in practice by local political actors, council

members, experts, representatives of political parties, civil activists are especially valuable for the dissertation. The fourth chapter of the paper also includes subsections: The role of political parties and citizens in the implementation of local democracy and political decentralization. The paper concludes with a generalization of the trends identified in the study of political decentralization in local self-government bodies: The main features, development prospects and challenges of the centralized and decentralized supervision system in Georgia and the Baltic States are characterized. Quality of management, independence, competence and responsibility of management decisions made. How wisely are the activities planned in the local self-government systems, the management of key processes, how well the local government bodies use the resources, the tools of community involvement. Manage their activities properly from a strategic, operational and tactical point of view. In this context, the practice of the Baltic States shows the problems of implementation and development of political decentralization in Georgia and possible ways to solve them.

The concluding part of the paper also includes a bibliography used for the dissertation.

სარჩევი

შესავალი	8
I თავი. პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის როგორც ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის კომპონენტის თეორიული ასპექტები;	
1.1. ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის პირობებში პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის არსი და თეორიები;	26
1.2. ევროპული ქარტია „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ და სუბსიდირების პრინციპი როგორც პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის საფუძველი.....	40
1.3. რეგიონალიზმი როგორც ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის პირობებში პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის განხორციელების საფუძველი;.....	45
II თავი. პოლიტიკური დეცენტრალიზაცია როგორც ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის კომპონენტი საქართველოში საბჭოთა კავშირის ნგრევის შემდეგ 2012 წლამდე.	
2.1. ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის პირობებში პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის პრობლემა საქართველოში 1990-1991 და 1992-2003 წლებში: პრეფექტების ინსტიტუტი და ბრძოლა დანიშნული მერების წინააღმდეგ;.....	54
2.2. ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის პირობებში პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის პრობლემა 2003-2012 წლებში: დეცენტრალიზაცია თუ ცენტრალიზაცია;	68
III თავი. ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმასთან დაკავშირებით პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის გამოცდილება ბალტიის ქვეყნებში.	
3.1. ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმა და პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის პროცესი ბალტიის ქვეყნებში დამოუკიდებლობიდან ევროკავშირში გაწევრიანებამდე;	81
3.2. ადგილობრივი თვითმმართველობის და პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის კიდევ ერთი რეფორმა ბალტიის ქვეყნებში ევროკავშირში გაწევრიანების შემდეგ;	88
3.3. ბალტიის ქვეყნებისა და საქართველოს გამოცდილების შედარება პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის კუთხით ადგილობრივ თვითმმართველობაში;.....	94

IV თავი. პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის როგორც ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის პრობლემა 2012-2021 წლებში საქართველოში.

4.1. რეფორმის წინაპირობა და პოლიტიკური პროცესი	98
4.2. რეფორმის პირველი ეტაპის განხორციელება და სირთულები	105
4.3. რეფორმის მეორე ეტაპი და პოლიტიკური ფონი	118
4.4. პოლიტიკური პარტიების როლი ადგილობრივი დემოკრატიისა და პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის განხორციელებაში	129
4.5. მოქალაქეთა როლი პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის განხორციელებაში.....	134
4.6. პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის და ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარების პერსპექტივები საქართველოში	139
დასკვნა	147
ბიბლიოგრაფია	159

შესავალი

რისთვის გვჭირდება პოლიტიკური დეცენტრალიზაცია ადგილობრივ თვითმმართველობაში, რატომაა მნიშვნელოვანი მისი გაძლიერება ქვეყნის დემოკრატიზაციის პროცესში?

საქართველოს დამოუკიდებლობის პირველ წლებში, სახელმწიფოებრივი ფორმირების საწყის ეტაპზე ეს კითხვა სახელმწიფოს მართვის სადავეებთან მყოფი სახელისუფლებო ძალებისთვისაც კი სადავო იყო.

პოლიტიკური დეცენტრალიზაცია ხელისუფლებაში ნებისმიერი სახელმწიფოს საჯარო ადმინისტრირების ისეთი მექანიზმია, რომელიც უზრუნველყოფს ადგილობრივ დონეზე დემოკრატიის განვითარებას, მოსახლეობისათვის წარმომადგენლობითი ორგანოების არჩევისა და კანონით განსაზღვრული გადაწყვეტილებების მიღების უფლების მინიჭებას. მსოფლიოს პოლიტიკური საზოგადოებები და სახელმწიფოები ამ ინსტიტუციას პრაქტიკულად დემოკრატიული პრინციპების რეალიზაციის ფორმად აღიარებენ.

საქართველო ერთ-ერთი იმ ქვეყანათაგანია პოსტსაბჭოთა სივრციდან, რომელიც ცენტრალიზებულად იმართება და რომელსაც დეცენტრალიზებული სახელმწიფო ხელისუფლების ინსტიტუციის მუშაობისა და სამოქალაქო საზოგადოების ჩამოყალიბების ხანმოკლე ისტორია და გამოცდილება აქვს.

ჩვენს ქვეყანაში 1990-იანი წლების დასაწყისიდან დღემდე ხელისუფლებაში მოსვლამდე, ყველა პოლიტიკური ძალა აპელირებდა პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის აუცილებლობაზე, რეფორმებზე, ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუციურ მოწყობასა და ტერიტორიულ საფუძვლებზე.

ეს დაპირებები უძლოდა წინ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ყოველ ახალ არჩევნებს (1998, 2002, 2006, 2010, 2014, 2017 წ.წ.). ხელისუფლებაში მოსვლის შემდეგ, თითოეული მათგანი წინასაარჩევნო დაპირებას მალევე ივიწყებდა. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები დღემდე რჩებოდნენ საზოგადოებისგან დაშორებულ და ცენტრალურ ხელისუფლებაზე დამოკიდებულ ორგანოებად. ყოველი სახელისუფლებო ძალა ცდილობდა მაქსიმალურად გაეხანგრძლივებინა საკუთარი გავლენა ხელისუფლების ყველა სისტემის დონეზე. ამ

სფეროს რეფორმები არჩვენებს უფრო ემსახურებოდა, ვიდრე ძლიერი ადგილობრივი თვითმმართველობის შექმნის ამოცანას.

დღეისათვის სახელმწიფოებრივ, საზოგადოებრივ და პოლიტიკურ საკითხებს შორის ერთ-ერთი აქტუალური განხილვის თემა თვითმმართველობის დასავლური მოდელის დამკვიდრებაა.

საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები, დეცენტრალიზაციის მიმართულებით, არაერთი სერიოზული პრობლემის წინაშე დგანან. ეს პრობლემები შეიძლება ამ პრინციპით წარმოვადგინოთ: ერთი საკითხია, დღევანდელ პირობებში ჩვენს ქვეყანას 30 წლიანი დამოუკიდებლობის გამოცდილების შემდეგ რამდენად სრულყოფილი, საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისი საკანონმდებლო ბაზა და ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემა აქვს. მეორე მხრივ, ძირითადი საკითხი უკავშირდება ცენტრალური ხელისუფლების ნების გამოვლენას: საჯარო ძალაუფლების პოლიტიკურ, ადმინისტრაციულ და ფისკალურ დეცენტრალიზაციას.

ქვეყანა, რომელიც ტერიტორიული მთლიანობის პრობლემის წინაშეა, როგორც პოსტ-ტოტალიტარული სახელმწიფო, ხშირად აწყდება ძალაუფლების მონოპოლიზირების საშიშროებას. ამ მიზეზებიდან გამომდინარე, რეალური პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის შინაარსის ადეკვატურად რეალიზება მნიშვნელოვანი გამოწვევაა ყველა ხელისუფლებისთვის.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა სისტემის, ცენტრალური ხელისუფლების, ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქციათა და უფლებამოსილებათა გამიჯვნა განსაზღვრავს მომავალში როგორი იქნება საყრდენი გარანტიები იმისა, რომ გვექონდეს სათანადო ადგილი დასავლური დემოკრატიულ ქვეყნებს შორის.

საქართველოში საკმაოდ ხშირია შემთხვევები, როცა საკანონმდებლო ნორმების დონეზე დარღვეულია ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით განსაზღვრული საკუთარი უფლებამოსილებების ექსკლუზიურობისა და სისრულის პრინციპი. ხელისუფლებების ამ პოზიციონირებას ხელს უწყობს ნაკლებად განვითარებული დემოკრატიული საზოგადოება და პოლიტიკური პარტიები,

მოქალაქეთა სუსტი სამოქალაქო განათლება, არაორგანიზებულობა და ნაკლები ჩართულობა ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხებში.

ნაშრომის მეცნიერულ სიახლეს წარმოადგენს სამეცნიერო საზოგადოებისათვის ახალი ინფორმაციის წარდგენა იმის შესახებ, თუ როგორ მიმდინარეობს პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის პროცესი ადგილობრივ თვითმმართველობაში. სხვა მკვლევარების მიერ, მომზადებული ყველა თეორიული წყარო, გარდა გამო-ნაკლისებისა, ძირითადად განიხილავს ადგილობრივ თვითმმართველობას მთლი-ანობაში ფისკალური, ადმინისტრაციული და ეკონომიკური დეცენტრალიზაციით.

მიუხედავად იმისა რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის სრულყოფილად ფუნქციონირებისთვის მნიშვნელოვანია დეცენტრალიზაციის სამივე კომპონენტის (პოლიტიკური, ფისკალური, ადმინისტრაციული) განვითარება, ნაშრომი წარმოადგენს პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის როგორც ადგილობრივი თვით-მმართველობის რეფორმის მნიშვნელოვანი კომპონენტის მეცნიერულ კვლევას. რადგან ვთვლი რომ თუ ვერ განხორციელდა რეალური პოლიტიკური დეცენ-ტრალიზაცია ადგილობრივ თვითმმართველობაში ნაკლებად სავარაუდოა რამდენად განხორციელდება ფისკალური და ადმინისტრაციული დეცენტრალიზაცია.

ემპირიულ კვლევებზე დაყრდნობით, დისერტაციაში გაანალიზებული და გამოკვლეულია პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის განხორციელების უახლესი პერიოდი ადგილობრივ თვითმმართველობაში.

ეს სიახლეები კი ხელს შეუწყობს პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის სრულყოფას ადგილობრივ თვითმმართველობაში და გაამდიდრებს ადგილობრივი თვითმმართველობის მწირ თეორიულ ბაზას. უფრო მეტიც, საქართველოში დღემდე არ არსებობს აკადემიური ხასიათის ნაშრომი, რომელშიც სისტემურადაა გაანალიზებული პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის პროცესი 1991-2021 წწ. ბალტიის სახელმწიფოებში პოლიტიკურ დეცენტრალიზაციასთან შედარების საფუძველზე. წარმოდგენილი სადისერტაციო ნაშრომი ავსებს ამ კვლევით ნიშას.

რატომ შეირჩა კვლევისთვის ბალტიის ქვეყნები? დემოკრატიისა და ევროპული ინტეგრაციის გზაზე მდგარი საქართველოსათვის მნიშვნელოვანია ევროპული გამოცდილების შესწავლა და გაზიარება სახელმწიფოებრივი განვითარების ყველა ასპექტში.

მიზეზი რის გამოც საკვლევად ბალტიის ქვეყნები შეირჩა შემდეგია:

- საბჭოთა კავშირის ნგრევის ფონზე დამოუკიდებლობის გამოცხადება და სასტარტო პირობები ბალტიის ქვეყნებსა და საქართველოში პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის კუთხით ადგილობრივ თვითმმართველობაში ერთნაირი იყო.
- საინტერესოა როგორ შეძლეს არსებული ობიექტური და სუბიექტური მიზეზების დაძლევა ბალტიის ქვეყნებმა და წარმატების მიღწევა.
- ევროპული გამოცდილების გაზიარება არ ნიშნავს კონკრეტული ევროპული ქვეყნის პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ფორმების უპირობო გადმოტანას ქართულ სინამდვილეში.
- მაგალითად, დასავლეთ ევროპის ქვეყნების გერმანიის და საფრანგეთის პოლიტიკური დეცენტრალიზაცია ადგილობრივ თვითმმართველობაში იმდენად სპეციფიკურია ამ სახელმწიფოების ისტორიული, პოლიტიკური, კულტურული, ეკონომიკური და სოციალური ასპექტების გათვალისწინებით, რომ მათი შედარება საქართველოსთან ვერ იქნებოდა ისეთი ეფექტიანი როგორც ბალტიის ქვეყნებთან.
- ბალტიის ქვეყნები ისტორიული, პოლიტიკური, ეკონომიკური, ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული, სოციალური თუ კულტურული ფაქტორებით უფრო ახლოსაა საქართველოსთან.
- ბალტიის სახელმწიფოების მიერ პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის ადგილობრივ თვითმმართველობაში განხორციელება იმ გამოცდილების შესწავლაა, რომელიც საბჭოთა კავშირის ნგრევისა და დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ ევროკავშირამდე გაიარეს.

ბალტიის ქვეყნების გზის ნახევარი (საბჭოთა კავშირის ნგრევა და დამოუკიდებლობის მოპოვება) საქართველომ უკვე გაიარა, გასავლელ გზად რჩება ევროკავშირის წევრობა და ევროკავშირის ერთ - ერთი მთავარი მოთხოვნის შესრულება: რეალური პოლიტიკური დეცენტრალიზაცია ადგილობრივ თვითმმართველობაში: ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხებში ადგილობრივი მოსახლეობის ჩართულობის ზრდა, თვითმმართველობების ეკონომიკური გაძლიერება, უფლებრივი დელეგირება, ორდონიანი მმართველობისა და ახალი თვითმმართველი რგოლების შექმნა.

კვლევის მიზანია:

- საქართველოში პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის როგორც ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის კომპონენტის თავისებურებების შესწავლა და ანალიზი;
- ასევე, პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის კუთხით ადგილობრივ თვითმმართველობაში ბალტიის ქვეყნების გამოცდილების შესწავლა და ანალიზი;

ნაშრომის მიზნების მისაღწევად დასახულია შემდეგი ამოცანები:

- ✓ პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის კუთხით, ადგილობრივი თვითმმართველობის თეორიული ბაზის, პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის სისტემების, ადგილობრივი თვითმმართველობის თეორიების, საერთაშორისო სამართლებრივი საფუძვლების, რეგიონული განვითარების თეორიების კვლევა და ანალიზი.
- ✓ 1990-2021 წწ, საქართველოში პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის კონტექსტში ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარების, ჩატარებული რეფორმების, სამართლებრივი ბაზის და ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემების კვლევა და ანალიზი.
- ✓ საქართველოში დამოუკიდებლობიდან დღემდე პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის კუთხით ადგილობრივ თვითმმართველოში არსებული თავისებურებების, პოლიტიკური გარემოს, პოლიტიკური დეცენტრალიზაციისთვის ხელისშემშლელი სუბიექტური და ობიექტური ფაქტორების კვლევა;
- ✓ ევროკავშირში გაწევრიანებამდე და გაწევრიანების შემდეგ, ბალტიის ქვეყნებში პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის პროცესის როგორც ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის კომპონენტის სუბიექტური და ობიექტური მიზეზების შესწავლა და მისი შედარება საქართველოსთან.

კვლევის საგანს წარმოადგენს საქართველოში 1990წწ-.2021წწ. პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის როგორც ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის კომპონენტის განხორციელების პრობლემა. ასევე საერთაშორისო და ბალტიის ქვეყნების გამოცდილება ადგილობრივ ინსტიტუციებში.

კვლევის ობიექტს წარმოადგენს - პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის კუთხით ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემა და სამართლებრივი ბაზა საქართველოში და ბალტიისპირეთში, პოლიტიკური ექსპერტები, არჩეული ადგილობრივი თვითმმართველობის პირები. **კვლევის კითხვები არის შემდეგი:**

- როგორ მიმდინარეობს საქართველოში დამოუკიდებლობიდან დღემდე პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის პროცესი ადგილობრივ თვითმმართველობაში?
- რეალურად განხორციელდა თუ არა არაერთი დაანონსებული რეფორმა?
- რა არის მთავარი ხელისშემშლელი ფაქტორი პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის განხორციელებისათვის ადგილობრივ თვითმმართველობაში?

კვლევის ჰიპოთეზა კონცენტრირებულია შემდეგზე:

- ✓ საქართველოში პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის პროცესი ადგილობრივ თვითმმართველობაში დამოუკიდებლობის მოპოვებიდან 1990 - 2021 წლებში არათანმიმდევრულია.
- ✓ 1990 – 2021 წლებში მიუხედავად გატარებული რეფორმებისა, საკანონმდებლო ცვლილებისა და ხელისუფლების განცხადებებისა საქართველოში პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის პროცესი ადგილობრივ თვითმმართველობაში რეალურად არ განხორციელებულა.
- ✓ გარდა ქვეყანაში არსებული ობიექტური მიზეზებისა როგორცაა დემოკრატიული ინსტიტუტების სისუსტე, ჯერ კიდევ განვითარებადი სამოქალაქო საზოგადოება და პოლიტიკური პარტიები - პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის განუხორციელებლობის მნიშვნელოვანი ფაქტორი ცენტრალური ხელისუფლების ნების არ არსებობაა.

კვლევის ოპერაციონალიზაცია: თეორიული და ემპირიული კვლევების საფუძველზე შევძელი გამეზომა როგორია პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის ხარისხი საქართველოში და რა არის პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის განხორციელებისათვის ხელისშემშლელი მიზეზები ადგილობრივ თვითმმართველობაში.

პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის ხარისხის და ჰიპოთეზის დადასტურება მოხდა პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის შემდეგი მახასიათებლების ანალიზით:

- ✓ როგორ მიმდინარეობდა და მიმდინარეობს თანამედროვეობაში პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის კომპონენტის, კომპეტენციების გადაცემა ცენტრალურიდან ადგილობრივ ხელისუფლებაზე დამოუკიდებლობიდან დღემდე.
- ✓ როგორ მიმდინარეობს ფისკალური დეცენტრალიზაციის პროცესი ადგილობრივ თვითმმართველობებში და რამდენად საკმარისი ფინანსური და ქონებრივი უფლებები აქვთ ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობით და აღმასრულებელ ორგანოებს თავიანთი კომპეტენციების ეფექტურად განსახორციელებლად.
- ✓ რამდენად თავისუფლები არიან ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩეული თანამდებობის პირები - კომპეტენციების განხორციელებისას. როგორია და რა დოზით ცენტრალური ხელისუფლების ჩარევა ადგილობრივ თვითმმართველობაში.
- ✓ რამდენად აქტიურები არიან მოქალაქეები ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობაში და რა არის მათი პასიურობის მიზეზი.
- ✓ როგორია პოლიტიკური პარტიების განვითარების დონე საქართველოში, როგორ ხდება გადაწყვეტილებების მიღება და შიდა დემოკრატიული პროცესები.

დისერტაციის თეორიული ჩარჩო მოიცავს პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის კუთხით ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემების, დეცენტრალიზაციისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის თეორიების, ევროპული ქარტიისა და რეგიონული განვითარების თეორიების კვლევას და ანალიზს იმდენად რამდენადაც ისინი დაკავშირებული არიან დეცენტრალიზაციის პროცესთან ადგილობრივ თვითმმართველობაში. სწორედ ამ თეორიული ჩარჩოს კვლევისა და ანალიზის გათვალისწინებით ვიკვლევთ უკვე პრაქტიკაში არსებულ პრობლემებს დეცენტრალიზაციით კუთხით საქართველოში.

დისერტაციის კვლევის ლიმიტი: არ სცდება პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის როგორც ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის კომპონენტის განხორციელებას საქართველოსა და ბალტიის ქვეყნებში. დისერტაციაში

პოლიტიკური დეცენტრალიზაცია ადგილობრივ თვითმმართველობაში არ უკავშირდება ტერიტორიული მთლიანობისა და ეთნოკონფლიქტების პრობლემას.

დისერტაციაში არ განიხილება არც აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკა, რადგან ვთვლით, რომ ორივე საკითხი ცენტრალური ხელისუფლების პრეროგატივაა. ეს საკითხი ქვეყნის იმ ტერიტორიულ მოწყობას განიხილავს, რომლის მიხედვითაც, ოდესმე უნდა გადაწყდეს საქართველო უნიტარული თუ ფედერალური სახელმწიფო იქნება. ტერიტორიული და ავტონომიური რესპუბლიკის საკითხს შევეხებით იმდენად, რამდენადაც ეს დაუკავშირდება პოლიტიკურ დეცენტრალიზაციას ადგილობრივ თვითმმართველობაში.

განვიხილავთ რეგიონული განვითარების თეორიებს პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის პროცესთან კონტექსტში ადგილობრივ თვითმმართველობაში.

ნაშრომში წარმოდგენილია დეცენტრალიზაციის განხორციელების სხვა კომპონენტები: ფისკალური და ადმინისტრაციული. ეს საკითხები განიხილება იმდენად, რამდენადაც დაუკავშირდება პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის რეფორმას.

კვლევის მეთოდოლოგია: სადისერტაციო ნაშრომის კვლევა დაფუძნებულია მონაცემთა შეგროვების და ანალიზის, რაოდენობრივ და თვისებრივ მეთოდებზე. კერძოდ, ჩატარდა ინტერვიუები, როგორც ნახევრადსტრუქტურირებული ასევე არასტრუქტურირებული კითხვარის გამოყენებით. ასევე გამოყენებულ იქნა შედარებითი ანალიზის, ანკეტური კვლევის, ჩართული დაკვირვების მეთოდები.

პირველადი წყაროების საკვლევ მასალად გამოყენებულია ადგილობრივი თვითმმართველობის ყოფილი და მოქმედი არჩეული პირების, ადგილობრივი თვითმმართველობის საჯარო მოხელეების, სფეროს ექსპერტების, პოლიტიკური პარტიების წარმომადგენლებისგან მიღებული ინფორმაციები, ჩატარებულია ჩაღრმავებული ნახევრადსტრუქტურირებული და არასტრუქტურირებული ინტერვიუების და კითხვარის პრინციპით.

ნახევრადსტრუქტურირებული და არასტრუქტურირებული ინტერვიუს მეთოდის პრინციპის გამოყენებით მომზადებულ კითხვებზე პასუხები გასცეს პირებმა, რომლებსაც ან თანამდებობრივად ევალებათ ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების პრობლემებზე ინფორმაციის ფლობა ან ჩართული იყვნენ

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაში სხვადასხვა ფორმით. შესაბამისად, მათი პასუხები დიდი სიზუსტით ასახავს პრაქტიკაში არსებულ რეალურ ვითარებას.

ნაშრომი ასევე ეყრდნობა საკვლევ პრობლემაზე გამოყენებულ მასალებს, სამაგიდე კვლევას რომლის ფარგლებშიც ფოკუს ჯგუფებისთვის მოვამზადე არასტრუქტურირებული ინტერვიუები და ანკეტური გამოკითხვები.

ჩაღრმავებული ინტერვიუ, ნახევრად სტრუქტურირებული მეთოდით ჩატარდა:

- ✓ ადგილობრივი თვითმმართველობის სამ ექსპერტთან; (2016წ)
- ✓ არასამთავრობო ორგანიზაციების სამ წარმომადგენელთან; (2016-2019წწ.)
- ✓ მმართველი პარტიის „ქართული ოცნება დემოკრატიული საქართველოს“ არჩეულ 3 საკრებულოს წევრთან; (2014-2017 წწ.)
- ✓ საკრებულოს წევრებთან მმართველი და ოპოზიციური პარტიიდან. 2 საკრებულოს წევრი ქართული ოცნებიდან, 3 ერთიანი ნაციონალური მოძრაობიდან (2017-2020წწ.);
- ✓ მმართველი და ოპოზიციური პოლიტიკური პარტიის წარმომადგენლებთან. გადაწყვეტილების მიმღებ პირებთან ცენტრალურ დონეზე: ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის პოლიტიკური საბჭოს 3 წევრი. ქართული ოცნების პოლიტიკური საბჭოს 2 წევრი. ევროპული საქართველოს პოლიტიკური საბჭოს 2 წევრი, (2017-2020წწ.)

ჩაღრმავებული ინტერვიუ, არასტრუქტურირებული კითხვარით ჩატარდა:

- ✓ აჭარის, გურიის, იმერეთის და სამეგრელოს 9 სოფლის რწმუნებულთან. (2020წ)
- ✓ გურიის, სამეგრელოს, იმერეთის პოლიტიკური პარტიების ქართული ოცნება-დემოკრატიული საქართველო, ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის და ევროპული საქართველოს რაიონული ორგანიზაციების 20 წევრი.

პირველი ტიპის რესპონდენტებად შეირჩნენ: ადგილობრივი თვითმმართველობის ექსპერტები, რომლებიც ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარებისა და რეფორმირების პროცესში მონაწილეობენ 1990 წლიდან. ისინი დღესაც ამ პოლიტიკური სფეროს მნიშვნელოვან აქტორებს წარმოადგენენ რაც მთავარი განმაპირობებელი ფაქტორი იყო მათი რესპოდენტებად შერჩევისას.

ამ მიზნობრივ რესპონდენტებთან მნიშვნელოვანი მათი კომპეტენტური შეფასებები იყო ადგილობრივ თვითმმართველობაში მიმდინარე პოლიტიკურ პროცესებზე.

რესპოდენტები პირადი გამოცდილებიდან მპასუხობდნენ საქართველოში პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის პროცესების საწყისებზე, განვითარების ეტაპებზე, პოლიტიკური დეცენტრალიზაციისთვის ხელისშემშლელ სუბიექტურ და ობიექტურ ფაქტორებზე.

ასევე, პირველი ტიპის რესპოდენტები რომლებთანაც ინტერვიუები ჩაიწერა 2016-2019 წლებში, არიან არასამთავრობო ორგანიზაციების წარმომადგენლები.

არასამთავრობო ორგანიზაციის წარმომადგენლებთან ნახევრად სტრუქტურირებული ინტერვიუ მნიშვნელოვანი იყო მათი ობიექტური შეფასებებით, რესპოდენტები აქტიურად აკვირდებოდნენ ადგილობრივი თვითმმართველობის მუშაობას, პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის პრობლემებს და ჩატარებულ რეფორმებს. *კონკრეტული არასამთავრობო ორგანიზაციების შერჩევა ინტერვიუსთვის მოხდა შემდეგი პრინციპით: არასამთავრობოები რომლებიც უშუალოდ მონაწილეობდნენ ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის პროცესში, არასამთავრობო ორგანიზაციების წარმომადგენლები რომლებიც აქტიურად არიან ჩართულები ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების კვლევის და მუშაობის პროცესში რეგიონებში.*

მეორე ტიპის რესპოდენტები: რომლებთანაც ანონიმური ინტერვიუები ჩაიწერა, ყოფილი და მოქმედი ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩეული პირები არიან. ისინი წარმოადგენენ მმართველ და ოპოზიციური პარტიებს რომლებიც უშუალოდ მონაწილეობენ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს საქმიანობაში.

- ✓ 7 საკრებულოს წევრი - ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის ორი მოწვევის ადგილობრივი თვითმმართველობაში; (2003-2012 წწ.) ამ ინტერვიუებიდან 4 ჩაიწერა 2016 წელს; (სამი ჩაიწერა 2017 წ.)
- ✓ 8 არჩეული ადგილობრივი პირი, საკრებულოს წევრები - ქართული ოცნების მმართველობის პერიოდში; (2012-2020 წლები)

ამ რესპოდენტებთან პირველი ეტაპის ინტერვიუები ჩაიწერა 2013 -2014 წლებში - ხელისუფლების სათავეში ახალი პოლიტიკური ძალის ქართული ოცნება

დემოკრატიული საქართველოს მოსვლის შემდეგ, რადიკალურად შეიცვალა სიტუაცია ადგილობრივ თვითმმართველობებში. ამ პერიოდის კვლევას უკავშირდება 3 სიღრმისეული ინტერვიუ - ადგილობრივი თვითმმართველობის მოქმედ არჩეულ თანამდებობის პირებთან რომლებიც უშუალოდ მონაწილეობდნენ პროცესებში.

მეორე ეტაპი სიღრმისეული ინტერვიუებისა ჩაიწერა 2014-2017 წწ. - ანონიმური რესპოდენტები აქ უკვე იყვნენ მმართველი პარტიის „ქართული ოცნება დემოკრატიული საქართველოს“ არჩეული 3 საკრებულოს წევრი.

მესამე ეტაპი ინტერვიუებისა უკავშირდება უკვე 2017 წლიდან ადგილობრივ თვითმმართველობაში განვითარებულ მოვლენებს და რესპოდენტები არიან 2017-2021 წლების საკრებულოს წევრები როგორც მმართველი ისე ოპოზიციური პარტიიდან. 2 საკრებულოს წევრი ქართული ოცნებიდან, 3 ერთიანი ნაციონალური მოძრაობიდან)

მეორე ტიპის რესპოდენტებთან ჩატარებული ინტერვიუებით მივიღე ის სპეციფიკური ინფორმაცია რომელიც უკავშირდება პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის განხორციელების პრობლემებს ადგილობრივ თვითმმართველობაში, რესპოდენტები შერჩეული იყვნენ შემდეგი პრინციპით: ყოფილი მმართველი პარტიის საკრებულოს წევრები, რომლებიც ახლა ოპოზიციაში არიან და ყოფილი ოპოზიცია რომელიც ახლა მმართველ პარტიას წარმოადგენენ. ეს ადამიანები საკუთარი გამოცდილებიდან გვიყვებოდნენ როგორ ხდება რეალურად გადაწყვეტილებების მიღება ადგილობრივ თვითმმართველობის ორგანოებში. მივიღე ინფორმაცია რომელმაც საშუალება მომცა მენახა როგორ იცვლებოდა პოლიტიკური პარტიების დამოკიდებულება ხელისუფლებაში მოსვლის შემდეგ.

მესამე ტიპის რესპოდენტები: იყვნენ სახელისუფლებო და ოპოზიციური პოლიტიკური პარტიის წარმომადგენლები. ასევე, გადაწყვეტილების მიმღები პირები ცენტრალურ დონეზე.

ინტერვიუები ჩაიწერა 2020 წელს.

1. ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის პოლიტიკური საბჭოს 3 წარმომადგენელი.
2. ქართული ოცნების პოლიტიკური საბჭოს 2 წევრი.
3. ევროპული საქართველოს პოლიტიკური საბჭოს 2 წევრი.

პოლიტიკური პარტიების წარმომადგენლებთან, პოლიტიკურ პარტიებში გადაწყვეტილებს მიმღები პირებისგან პირადად მივიღე ინფორმაცია და გავაანალიზე

როგორ ვითარდება და რა პრობლემების წინაშე დგას შიდა დემოკრატიის საკითხი პოლიტიკურ პარტიებში.

მეოთხე ტიპის რესპოდენტებს წარმოადგენენ: აჭარის, გურიის, იმერეთის და სამეგრელოს 9 სოფლის რწმუნებულთან.

არასტრუქტურირებული ინტერვიუები ჩაიწერა: 2020 წელს.

ამ ტიპის რესპოდენტებთან მნიშვნელოვანი იყო გამერკვია: როგორ მუშაობენ მოქალაქეთა მონაწილეობის კანონით განსაზღვრული ფორმები პრაქტიკაში? როგორია სოფლის რწმუნებულების ჩართულობა თვითმმართველობის განხორციელებისას?

მეხუთე ტიპის რესპოდენტები იყვნენ ფოკუს ჯგუფები რომლებიც გამოიკითხნენ ანკეტური პრინციპით.

I - ფოკუს- ჯგუფი: - კვლევა ჩატარდა 2020 წელს სამეგრელოს, აჭარის და გურიის საერთო კრების მონაწილეებთან. საერთო კრებებში მონაწილეებიდან გამოიკითხა 100 ადამიანი - გამოიკითხვის რესპოდენტები შეირჩნენ საერთო კრებების მონაწილეებიდან შემთხვევითი პრინციპით.

II ფოკუს ჯგუფი: ადგილობრივი თვითმმართველობის ადმასრულებელი ორგანოს 24 წარმომადგენლებთან (2014-2020წწ.) ამ ტიპის რესპოდენტებთან ინტერვიუები გამოირჩეოდა იმით რომ ისინი წარმოადგენდნენ სხვადასხვა დროს ადგილობრივ თვითმმართველობაში დასაქმებულ პირებს რომლებიც იცვლებოდნენ ცენტრალური ხელისუფლების ცვლილებებთან ერთად.

ფოკუს ჯგუფები დაიყო სამ ჯგუფად. შემთხვევით პრინციპით.

✓ პარტიების დამოკიდებულება ადგილობრივი საჯარო მოხელეებთან.

ჩართული დაკვირვების მეთოდი - უშუალო დაკვირვების მეთოდი გამოყენებულია შემდეგი შემთხვევების საკვლევად:

✓ 2013 -2014 წლებში ზუგდიდის და მარტვილის საკრებულოებში ადგილობრივ თვითმმართველობაში განვითარებული მოვლენები.

✓ 2017 წელს თვითმმართველი ქალაქებისათვის სტატუსი ჩამორთმევის პროცესის მიმდინარეობა შემდეგ ქალაქებში: ზუგდიდი, თელავი, ოზურგეთი.

დაკვირვების მეთოდი მიმდინარეობდა ერთი წლის განმავლობაში.

პირველ შემთხვევაში უშუალოდ ვაკვირდებოდი და ვინიშნავდი ამ პერიოდებში განვითარებულ მოვლენებს, ცენტრალურ დონეზე უმრავლესობით მოსული მმართველი პარტიის ქცევასა და სხვადასხვა ბერკეტის გამოყენებით ადგილობრივ თვითმმართველობაში ცენტრალური ხელისუფლების ჩარევას.

ამ მეთოდის გამოყენებით შევძელი კვლევისთვის უცნობი სპეციფიკური ინფორმაციის მიღება, როგორ მიმდინარეობს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან ჩარევა, როგორი იყო ცენტრალურ დონეზე მმართველი პარტიის ქცევა.

შედარებითი ანალიზის მეთოდი გამოყენებულია ოთხივე ხელისუფლების პირობებში პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის ადგილობრივ თვითმმართველობაში მნიშვნელოვანი სუბიექტური და ობიექტური ფაქტორების კვლევისთვის. შედარებითი ანალიზის მეთოდის გამოყენებამ საშუალება მომცა გამეანალიზებინა ობიექტური და სუბიექტური ფაქტორების ცვალებადობა ქვეყანაში ხელისუფლების ცვლილებასთან ერთად. ასევე, შედარებითი ანალიზის მეთოდის გამოყენებით შევადარე ერთმანეთს ბალტიის ქვეყნებში არსებული სუბიექტური და ობიექტური ფაქტორები საქართველოში არსებულ გარემოებებს. ამ მეთოდის გამოყენებით პასუხი გავეცი კითხვას: რატომ ვერ მოვახერხეთ პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის კუთხით ის რაც მოახერხეს ბალტიის ქვეყნებმა?

შედარებითი ანალიზის მეთოდის გამოყენების პროცესში გამოვლინდა რომ საქართველოში თვითმმართველობის წარმომადგენლების დამოუკიდებლად გადაწყვეტილებების მიღებაზე, მისი ფუნქციონირების არაეფექტურობაზე ბევრი ფაქტორი ახდენს ზეგავლენას. ცენტრალური ხელისუფლება ადგილობრივ დონეზე მართვის ბერკეტებს აძლიერებს. რეალური დეცენტრალიზაციისა და ადგილობრივ სახელისუფლებო ინსტიტუციებში შესაბამისად მმართველობის დელეგირების დაბალი ხარისხია. დღევანდელობაშიც კი ადგილობრივ ორგანოებს არ აქვთ მართვის რეალური ბერკეტები და საჭიროა, თვითმმართველობამ შეიძინოს რეალური ფუნქციები. სწორედ ცენტრალური ხელისუფლების მართვის ამ ხასიათში უნდა ვეძიოთ საქართველოში პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის განუხორციელებლობის მიზეზები.

შინაარსობრივი ანალიზის მეთოდი გამოვიყენე საქართველოს დამოუკიდებლობიდან დღემდე ყველა ხელისუფლების პირობებში არსებული გარემოებების, პოლიტიკური სიტუაციების სუბიექტური და ობიექტური ფაქტორების შედარებისა და ანალიზისათვის. ასევე აღნიშნული მეთოდი გამოვიყენე საკანონმდებლო და სამართლებრივი ნორმების ანალიზისთვის, როგორ იცვლებოდა არსებული სამართლებრივი თუ საკანონმდებლო ბაზა არსებული პოლიტიკური გარემოს შესაბამისად ოთხივე ხელისუფლების პირობებში საქართველოში.

შინაარსობრივი ანალიზის მეთოდით დავამუშავე საქართველოში პოლიტიკური პარტიების და მოქალაქეთა ჩართულობის ფორმების განვითარებისა და ცვლილებების დინამიკა.

დისერტაციაში მეორადი წყაროების საკვლევ მასალად გამოყენებულია ოთხივე ხელისუფლების პირობებში უმაღლესი თანამდებობის პირების, პოლიტიკური პარტიების საჯარო განცხადებები პოლიტიკურ დეცენტრალიზაციასა და ადგილობრივ თვითმმართველობაზე. გაანალიზებულია პოლიტიკური პარტიების საარჩევნო პროგრამები და პოლიტიკური პარტიების შიდა დებულებები.

ამ მონაცემების შეგროვებამ და დამუშავებამ შესაძლებლობა მომცა დავკვირვებოდი როგორ იცვლებოდა წინასაარჩევნოდ და არჩევნების შემდეგ პოლიტიკური ელიტის განწყობები, მხარდაჭერის იდეა ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმებზე.

საერთაშორისო და ადგილობრივი არასამთავრობო ორგანიზაციების: „ამერიკის ეროვნულ დემოკრატიული ინსტიტუტის“ (NDI), „საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველოს“, „ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის“, „ადგილობრივი თვითმმართველობის ეროვნული ასოციაციის“, „რეგიონული განვითარების ცენტრის“, „სამართლიანი არჩევნების“, „დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოებისა“ და ფონდ „ღია საზოგადოება საქართველოს“ პოლიტიკურ დეცენტრალიზაციაზე ჩატარებულ კვლევებს, სტატიებს, ნაშრომებს და ანგარიშებს გავეცანი, რომლებიც მნიშვნელოვანია ნაშრომში წარმოდგენილი თემის კვლევისთვის რამდენიმე მიმართულებით:

- ✓ **კვლევები და ნაშრომები** - რომლებიც განსაზღვრავენ მოქალაქეთა მონაწილეობის ფორმებს, მათი მონაწილეობის სტატისტიკას ადგილობრივი

თვითმმართველობის საკითხებში. ამ კონტექსტში მნიშვნელოვანად მივიჩნევთ დავკვირვებოდი კანონით განსაზღვრული მოქალაქეების ჩართულობის ფორმებს;

- ✓ არასამთავრობო ორგანიზაციების სტატიები და კვლევები - რომლებიც განმსაზღვრელი ფაქტორია ნაშრომში წარმოდგენილი თემის კვლევის ჰიპოთეზის დასადასტურებლად: ა) ადგილობრივ თვითმმართველობაში მიმდინარე პოლიტიკურ პროცესების გასაზომად; ბ) პოლიტიკური პროცესების შინაარსის დასახასიათებლად ადგილობრივი ხელისუფლების ცვლილებების კონტექსტში; გ) მესამე სექტორის განცხადებების გასაანალიზებლად.

ნაშრომის სტრუქტურა: ნაშრომის „პოლიტიკური დეცენტრალიზაცია როგორც ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის კომპონენტი და ბალტიის ქვეყნების გამოცდილება“ შესავალში განხილულია თემის აქტუალობა, კვლევის მიზანი, ობიექტი, ამოცანები, ჰიპოთეზა, მეცნიერული სიახლე, კვლევის ლიმიტი, მეთოდოლოგია და ნაშრომის სტრუქტურა, ლიტერატურის მიმოხილვა.

ნაშრომის პირველი თავი: „პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის როგორც ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის კომპონენტის თეორიული ასპექტები“ მოიცავს ადგილობრივ თვითმმართველობაში პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის კონცეფციებს, არსს, თეორიებს, ევროპული ქარტიის, რეგიონული განვითარების თეორიებს კვლევას და ანალიზს.

ნაშრომის მეორე თავი ძირითადად დაფუძნებულია ემპირიულ კვლევაზე. „პოლიტიკური დეცენტრალიზაცია როგორც ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის კომპონენტი საქართველოში საბჭოთა კავშირის ნგრევის შემდეგ და 2012 წლამდე“ განიხილავს საქართველოში პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის პროცესს დამოუკიდებლობიდან 2012 წლამდე.

ნაშრომის მესამე თავი: „ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმასთან დაკავშირებით პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის გამოცდილება ბალტიის ქვეყნებში“ მოიცავს ადგილობრივ თვითმმართველობაში პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის კუთხით ბალტიის ქვეყნების გამოცდილების კვლევას და ანალიზს ევროკავშირამდე და ევროკავშირში გაწევრიანების შემდეგ. ასევე, ბალტიის ქვეყნებისა და საქართველოს გამოცდილების შედარებას.

ნაშრომის მეოთხე თავი: „პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის როგორც ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის კომპონენტის პრობლემა 2012-2021 წლებში: ჩატარდა თუ არა რეფორმა?“ ეხება ადგილობრივ თვითმმართველობაში პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის განხორციელების მცდელობების უახლეს პერიოდს 2012 წლიდან დღემდე, სიღრმისეული ინტერვიუებისა და დაკვირვების მეთოდის გამოყენების საფუძველზე მოქმედი პოლიტიკური აქტორების, საკრებულოს წევრების, ექსპერტების, პოლიტიკური პარტიების წარმომადგენლების, სამოქალაქო აქტივისტების პრაქტიკული თვალთ დახახული პრობლემები ადგილობრივ თვითმმართველობაში დისერტაციისათვის განსაკუთრებით ფასეულია.

ნაშრომის დასკვნა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის კვლევის შედეგად გამოვლენილი პრობლემების ტენდენციების განზოგადებას ეთმობა: დახასიათებულია საქართველოსა და ბალტიის ქვეყნებში ცენტრალიზებული და დეცენტრალიზებული ზედამხედველობის სისტემის ძირითადი ნიშნები, განვითარების პერსპექტივები და გამოწვევები. მართვის ხარისხი, მიღებული მმართველობითი გადაწყვეტილებების დამოუკიდებლობა, კომპეტენტურობა და პასუხისმგებლობა. რამდენად გონივრულად ხდება ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემებში საქმიანობის დაგეგმვა, საკვანძო პროცესების მართვა, რამდენად კარგად იყენებენ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები რესურსებს, საზოგადოების ჩართულობის ინსტრუმენტებს.

ნაშრომის დასკვნითი ნაწილი ასევე, მოიცავს დისერტაციისთვის გამოყენებული ბიბლიოგრაფიის ჩამონათვალს.

ლიტერატურის მიმოხილვა - სამეცნიერო კვლევისას ძირითადი აქცენტი გაკეთდა თანამედროვე მეცნიერების შრომებსა და მონოგრაფიებზე.

მაგალითად, Bowman, A. & Kearney, R. (2012). „State and Local Government. The Essentials” რომელიც მნიშვნელოვანი წყაროა ნაშრომში პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის კუთხით ადგილობრივი თვითმმართველობის არსის, პრინციპების და თეორიული ასპექტების განსაზღვრისათვის. წიგნში ავტორები ფართოდ განიხილავენ სახელმწიფოში პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის და ადგილობრივი დემოკრატიის მნიშვნელობას ადგილობრივ თვითმმართველობაში. Oslen, H. (2007). “Decentralization and Local Government” ავტორი აანალიზებს დეცენტრალიზაციის და სუბსიდიარობის

პრინციპის მნიშვნელობას ადგილობრივი თვითმმართველობის და ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარებისათვის. ადგილობრივი თვითმმართველობის თეორიების ანალიზისას მნიშვნელოვანი ნაშრომებია Clarke, John. (1969) "Outlines of Local Government" და Haque, A. (2012). Theoretical Perspective of Local Government - სადაც განხილულია ადგილობრივი თვითმმართველობის არსი და თეორიები პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის კუთხით.

დისერტაციისთვის მნიშვნელოვანი თეორიული წყარო იყო ევროპული ქარტია „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ (1985) რომელიც მთავარი საბაზისო წყაროა პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის განხორციელებისათვის ადგილობრივ თვითმმართველობაში.

ევროპული რეგიონალიზმის არსზე მნიშვნელოვანი იყო Gang, L. (2012) "The origin of EU Regional Policy in a Theoretical Perspective." რეგიონალური თეორიებისა და საქართველოში რეგიონული პრობლემების საკვლევად და გასაანალიზებლად მნიშვნელოვან წყარო იყო შემდეგ ავტორების ნამუშევრები: ჭიჭინაძე, დ. (2015). „საქართველოს რეგიონული პოლიტიკა“ ხუბუა, გ. (2000). „ფედერალიზმი როგორც ნორმატიული პრინციპი და პოლიტიკური წესრიგი“ ჯაფარიძე, ა.(2002). „ფედერალიზმი (რეგიონალიზმი) შეაფერხებს ეროვნულ ინტეგრაციას“ - ამ უკანასკნელი ავტორის შეფასება მნიშვნელოვანი იყო როგორც განსხვავებული და საწინააღმდეგო ხედვა საქართველოს რეგიონული მმართველობის განვითარებისა.

ბალტიის ქვეყნების გამოცდილების შესწავლისას განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი იყო ავტორთა ჯგუფის Vilka, I., Vanags, E., Vanags, I., & Vaidere I. (2008). „Regional Policy and Development of Local Government in Latvia the European Union“ და ამავე ავტორთა ჯგუფის (2008) „Regional Policy and Development of Local Government in Baltic States“ შრომები. Beksmā, A. Petkevichus, A. (2006) "Local Government in Lithuania"- სადაც განხილულია ლიტვის განვლილი გზა პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის განხორციელებისათვის ადგილობრივ თვითმმართველობაში დამოუკიდებლობიდან ევროკავშირში გაწევრიანებამდე და შემდეგ.

ესტონეთის ფინანსთა სამინისტროს მიერ გამოცემული სტატიების კრებული: "Administrative Reform 2017 in Estonia" (2017). სადაც ცნობილი ესტონელი ექსპერტების

მიერ გაანალიზებულია ადმინისტრაციული რეფორმის განხორციელების მნიშვნელობა პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის კუთხით.

1990-2000 წლების პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის პროცესის შეფასებისას ადგილობრივ თვითმმართველობაში მნიშვნელოვანი წყარო იყო, შემდეგი ავტორების ნაშრომები: სამოქალაქო კულტურის საერთაშორისო ინსტიტუტის მიერ 2014 წელს გამოცემული ავტორთა კრებული „ადგილობრივი თვითმმართველობა საქართველოში“ სადაც მოცემულია ადგილობრივი თვითმმართველობის პოლიტიკური ანალიზი 1991 წლიდან - 2014 წლამდე და განხილულია მხოლოდ დაწყებული რეფორმის მოლოდინები. პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის თანამედროვე პროცესის შეფასებისას დისერტაციისთვის მნიშვნელოვანი ნაშრომი იყო: ლოსაბერიძე, დ. (2015) „ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმა საქართველოში 2013-2014 წ.“ - აღნიშნული ნაშრომი 2013-2014 წლების პოლიტიკური ანალიზია. ამ კუთხით ასევე მნიშვნელოვანია ავტორთა ჯგუფის ნაშრომი: ლოსაბერიძე, დ., კანდელაკი, კ., აბულაძე, მ., კონჯარია, ო. (2016). ადგილობრივი თვითმმართველობა.

ნაშრომის მეორე, მესამე და მეოთხე თავში ძირითადად გამოყენებულია დისერტაციის ფარგლებში ჩაწერილი სიღრმისეული ინტერვიუები ადგილობრივი თვითმმართველობის ექსპერტებთან და პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის მოქმედ აქტორებთან, რომლებიც უშუალოდ მონაწილეობენ პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის განხორციელების პროცესში.

ნაშრომში გამოყენებულია პოლიტიკური დეცენტრალიზაციისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხებზე მომუშავე საერთაშორისო და ადგილობრივი არასამთავრობო ორგანიზაციების კვლევები, წლიური ანგარიშები, პუბლიკაციები, სტატიები, ადგილობრივი თვითმმართველობის, რეგიონული განვითარების, პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის ოფიციალური დოკუმენტები, სამთავრობო სტრატეგია, საკანონმდებლო აქტები, საერთაშორისო ორგანიზაციების რეკომენდაციები და პოლიტიკური პარტიების და პოლიტიკური ფიგურების განცხადებები.

ნაშრომის დასკვნით ნაწილში წარმოდგენილია კვლევის შემაჯამებელი განზოგადებები, რომლებიც ადასტურებენ კვლევის მიმართულებას, მისი პრობლემატიკისა და არჩეული მეთოდოლოგიის სიზუსტეს.

თავი I

პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის როგორც ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის კომპონენტის თეორიული ასპექტები

1.1. ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის არსი და თეორიები

დემოკრატიულ საზოგადოებაში ადგილობრივი თვითმმართველობა თავისივე არსში მოიცავს პოლიტიკურ დეცენტრალიზაციას. დეცენტრალიზაცია მმართველობის ისეთი სისტემაა, რომლის უფლებამოსილებებიც გამიჯნულია სახელმწიფო ხელისუფლების უფლებამოსილებებისაგან. (Sikander, 2015)

პოლიტიკური დეცენტრალიზაცია კი გულისხმობს არჩეული ადგილობრივი ორგანოების პასუხისმგებლობასა და თავისუფლებას დამოუკიდებლად გადაწყვიტონ ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხები. მოქალაქეთა მონაწილეობას ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების გადაწყვეტისას და მრავალპარტიულობას ადგილობრივ დონეზე.

ტერმინი „ადგილობრივი თვითმმართველობა“ სამეცნიერო ლიტერატურაში დამკვიდრდა XVII საუკუნიდან.

XVII საუკუნის ცნობილი ინგლისელი იურისტი, ი. რედლი პოლიტიკურ დეცენტრალიზაციას ადგილობრივ თვითმმართველობაში განმარტავდა, როგორც ადგილობრივი მოსახლეობის და მათ მიერ არჩეული წარმომადგენლების უფლებამოსილებათა განხორციელებას, რომელიც მათ საკანონმდებლო ხელისუფლებით წარედგინებათ ან საყოველთაო უფლებით ეკუთვნით. (კოპალიშვილი, 1999)

ფრანგი მეცნიერი ა. ტოკვილი თავის ნაშრომში „დემოკრატია ამერიკაში“ პოლიტიკურ დეცენტრალიზაციას ადგილობრივი თვითმმართველობაში განსაზღვრავს, როგორც მნიშვნელოვან ფაქტორს დემოკრატიისათვის: „თვითმმართველობათა გარეშე ერს შეუძლია შექმნას თავისუფალი და დამოუკიდებელი მთავრობა და სხვა სახელმწიფო ინსტიტუტები, მაგრამ მის გარეშე თავისუფლების ჭეშმარიტ სულს ვერ შეიმცნებს. ისინი უხსნიან ხალხს გზას თავისუფლებისკენ და ასწავლიან თავისუფლებით სარგებლობას.“ (ტოკვილი, 1835)

თვითმმართველობის როგორც საკუთარი თავისუფლებით სარგებლობის ხელშემწყობ ფაქტორზე ილია ჭავჭავაძეც მე-19 საუკუნეში მიუთითებდა: „თვითმმართველობა მეტად ხელს უმართავს ხალხის კეთილდღეობას, ხალხს აფხიზლებს, ხალხს ჭკუასა და გონებას უხსნის, რადგანაც საზოგადო მზრუნველობისთვის ხალხის უღვიძებს და საზოგადო საქმეებისთვის სწურთნის და ავარჯიშებს.“(ჭავჭავაძე,1877)

ქართველი მოღვაწე ნიკო ნიკოლაძე თვითმმართველობას განიხილავდა ისეთ თვითმმართველობად, რომელიც მოწოდებულია ადგილობრივი საკითხების იმგვარად წარმართვისთვის, რომ მისი საქმიანობა იყოს ეფექტიანი და განვითარებისკენ მიმართული. (თევდორაძე, 2017)

ინგლისელი მეცნიერები ი. რედრიხი და პ. აშლეი, (1910) ასევე გერმანელი იურისტი გ. ელინეკი (2004) თვითმმართველობას განიხილავენ: ადგილობრივი მოსახლეობის მიერ უშუალოდ ან მათ მიერ არჩეული ორგანოებით იმ ვალდებულებებისა და უფლებამოსილებების განხორციელებას, რაც მათ მინიჭებული აქვთ სახელმწიფო ხელისუფლების მიერ ან ეკუთვნით ზოგადი სამართლით. (სვანიშვილი, 2016)

90-იან წლებში ადგილობრივი თვითმმართველობის ცნება იურისტმა ბადრი ნაკაშიძემ ასე განსაზღვრა: ადგილობრივ თვითმმართველობაში რამდენიმე დამოუკიდებელ ინსტიტუტია, რომელსაც საკუთარი შინაარსი აქვს. ეს არის საზოგადოებათა ინიციატივიანი საქმიანობა და თავიანთი პასუხისმგებლობით ახორციელებენ ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხებს გარკვეულ ტერიტორიაზე. (ნაკაშიძე, 1994)

ჯონ კლარკე თავის წიგნში „ადგილობრივი თვითმმართველობის საფუძვლები“ (1969) ადგილობრივი თვითმმართველობის ცნებას განიხილავს როგორც სახელმწიფო ორგანოების ნაწილს, რომლებიც ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხებს აგვარებენ ცენტრისგან დამოუკიდებლად, სუბორდინაციის და კომპეტენციის დაცვით. (Clarke,1969) ეს მოსაზრება საყურადღებოა იმ მხრივ, რომ ამ ნიშნით ხდება დემოკრატიულ საზოგადოებებში ადგილობრივი თვითმმართველობის გამოიჭვნა ცენტრალური ხელისუფლებისგან.

სხვადასხვა ავტორების ამ ცნების განსხვავებული განმარტებების მიუხედავად, შეგვძლია დავასკვნათ, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის იდეა მდგომარეობს საზოგადოებისთვის უფლებამოსილების მინიჭებაში თავად გადაწყვიტონ პრობლემები.

განხილული დეფინიციების შესაბამისად, პოლიტიკური დეცენტრალიზაცია ადგილობრივ თვითმმართველობაში გულისხმობს:

- მოქალაქეების უფლებას აირჩიონ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები; არჩეული ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების დამოუკიდებლობას, საკუთარი პასუხისმგებლობით და კომპეტენციით გადაწყვიტონ ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხები, სადაც დაუშვებელია ცენტრალური ხელისუფლების ჩარევა;
- გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მოქალაქეთა მონაწილეობას და სამოქალაქო ჩართულობის ხარისხს ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების გადაწყვეტისას;
- პოლიტიკურ პლურალიზმს და ადგილობრივ დემოკრატიას, რომელიც უკავშირდება მრავალპარტიულობას ადგილობრივ დონეზე, ადგილობრივი ლიდერების უფლებამოსილებებს და პოლიტიკური პარტიებს.

აღსანიშნავია, ადგილობრივ თვითმმართველობაში პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის მიმართება სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებთან. ადგილობრივი კომპეტენციის ფარგლები დამოკიდებულია სახელმწიფოს ტრადიციებზე, განვითარების დონეზე, გეოგრაფიულ, დემოგრაფიულ თავისებურებებზე და სამართლებრივ სისტემებზე. (Walt, 2006)

პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის კუთხით, მნიშვნელოვანია განვიხილოთ ადგილობრივი თვითმმართველობის კომპონენტის თეორიული საფუძვლები. ისეთი სისტემები როგორცაა ანგლოსაქსონური, კონტინენტალური და შერეული.

ანგლოსაქსონური და კონტინენტალური სისტემების აღმოცენება უკავშირდება XVIII-XIX საუკუნეებს, როდესაც ამერიკასა და ევროპაში სახელმწიფოებმა დაიწყო ჩამოყალიბება. თანამედროვე პირობებში სისტემათა დაყოფის ეს მოდელი ევროპის კულტურის ნაწილია და სახელმწიფოებრივი განვითარების ყველა სფეროში ვლინდება. (რეკვადა და კუსიანი, 2002)

ადგილობრივი თვითმმართველობის ანგლოსაქსონური მოდელი სათავეს იღებს დიდ ბრიტანეთში, უძველესი ადგილობრივი კომუნებიდან, რომლებიც ავტონომიითა და უფლებამოსილებით სარგებლობდნენ. მათ უფლებას წარმოადგენდა არა მხოლოდ, მეფის ხელისუფლების განხორციელება ადგილზე, არამედ ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების გადაწყვეტა და საკუთარი პოლიტიკის გატარება გადაწყვეტილების მიღების პროცესში. (Sandfort, 2018)

ანგლოსაქსონური მოდელი გავრცელებულია ამერიკის შეერთებულ შტატებში, ავსტრალიაში, დიდ ბრიტანეთსა და ახალ ზელანდიაში. ამ სახელმწიფოებში მაღალია ადგილობრივ თვითმმართველობაში პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის ხარისხი. ეს გამოიხატება ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობაში ცენტრის მინიმალური ჩარევით. თვითმმართველობის ერთეულში ფაქტობრივად ხელისუფლების მიერ დანიშნული მაკონტროლებელი თანამდებობის პირი არ მონაწილეობს. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების კონტროლი ცენტრალური სამინისტროებითა და სასამართლოთი ხორციელდება. არ არსებობს გარკვეული დაქვემდებარება ცენტრალურ ხელისუფლებასა და ადგილობრივ თვითმმართველობის ორგანოებს შორის, ცენტრალური უწყებები მხოლოდ შესაბამისი სფეროების მიხედვით ახორციელებენ საერთო კოორდინაციას, რაც ძირითადად თვითმმართველობის ორგანოების მიერ ამ უწყებებთან ცალკეული საკითხების შესახებ შეთანხმების პროცედურით შემოიფარგლება. (Bowman & Kearney, 2011)

ამ მოდელისათვის დამახასიათებელია ადგილობრივი თვითმმართველობის კომპეტენციების მკაცრად განსაზღვრა. მათ შეუძლიათ შეასრულონ კანონით მინიჭებული ფუნქციები. ისინი განიხილებიან ავტონომიურ წარმონაქმნებად, რომლებიც ახორციელებენ სამართლებრივად მინიჭებულ უფლებამოსილებას. ცენტრალური ხელისუფლების ჩარევა ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხებში განხორციელდება ერთადერთი ფუნქციით თუ მათი საქმიანობა სცილდება სახელმწიფოებრივ ინტერესს.

ანგლოსაქსონური მოდელისაგან განსხვავებით, უპირატესია ცენტრალური ხელისუფლების როლი კონტინენტალურ (რომანულ, ფრანგულ) მოდელზე და დამახასიათებელია ევროპის კონტინენტალური სახელმწიფოებისათვის. ასეთი

ქვეყნები: საფრანგეთი, იტალია, ესპანეთი, ბელგია. მისი დაფუძნება უკავშირდება რომაულ სამართალს და პოლიტიკას.

კონტინენტალური მოდელის განვითარების მნიშვნელოვან ეტაპად ითვლება XVIII-XIX საუკუნის საფრანგეთი, რომლის ორგანიზაციული სტრუქტურა მნიშვნელოვნად განსხვავდებოდა დიდი ბრიტანეთისგან. საფრანგეთისათვის ისტორიულად ძლიერი ცენტრალიზაცია ხელისუფლების ყველა დონეზე ხასიათდებოდა, მათ შორის ადგილობრივ თვითმმართველობაში. (Faure & Negrier, 2018)

ადგილობრივი თვითმმართველობის კონტინენტალური ტიპი წარმოდგენილია ცენტრალური ორგანოებიდან ადგილობრივ ორგანოებზე ადმინისტრაციული კონტროლით. ადგილებზე დამახასიათებელია ცენტრალური ხელისუფლების, მთავრობის სპეციალური წარმომადგენლის ინსტიტუტის არსებობა, რომელიც ზედამხედველობას ახორციელებს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებზე. ამასთან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების კომპეტენცია ზუსტად განსაზღვრული არაა, (განსხვავებით ანგლოსაქსონურისაგან) ასეთ ქვეყნებში მოქმედებს პრინციპი, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს კომპეტენციას ყველა ის უფლებამოსილება მიეკუთვნება, რომელიც კანონით არაა აკრძალული.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ანგლოსაქსონურ და კონტინენტალურ მოდელებთან ერთად ცნობილია **შერეული მოდელი რომელიც** ანგლოსაქსონურ და კონტინენტალურ მოდელებს აერთიანებს. ეს მოდელი სხვადასხვა სახელმწიფოში განსხვავებულია და გამომდინარეობს ქვეყნის სპეციფიკიდან. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები ირჩევა ადგილობრივი მოსახლეობისგან და მთავარ პასუხისმგებელ პირს (მერს ან პრეფექტს) ცენტრალური ხელისუფლება ამტკიცებს. (Wolman, 1996)

პოლიტიკურ დეცენტრალიზაციას ადგილობრივ თვითმმართველობაში ახასიათებს ადგილობრივი თვითმმართველობის მრავალდონიანობა, რომელიც თავის მხრივ იყოფა **მარტივ და რთულ ჯგუფებად**. **მარტივ ჯგუფებს** მიეკუთვნებიან ქვეყნები, სადაც ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს პირველადი და მეორადი დონის რგოლები არ გააჩნიათ. თვითმმართველობა ყველა დონეზეა წარმოდგენილი. მეორე რგოლის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები მოიცავენ პირველი დონის ადგილობრივ თვითმმართველობის ორგანოებს. **რთულ**

ჯგუფებს მიეკუთვნებათ ქვეყნები, სადაც პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის დონეები რამდენიმე რგოლს მოიცავს. ერთ დონეზე თავმოყრილია სხვადასხვა კომპეტენციის მქონე ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანო. ამ ჯგუფისთვის დამახასიათებელია ერთ დონეზე ადგილობრივი თვითმმართველობისა და სახელმწიფო ორგანოების თანაარსებობა. (Stenberg & Austin, 2007)

პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის მრავალდონიანობას ადგილობრივ თვითმმართველობაში განსაზღვრავს ის ფაქტორიც, რომ არ არსებობს ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთი დეფინიცია, უნივერსალური მოდელი. სწორედ ამ მიზეზით სახელმწიფოებს პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის ეფექტიანობის საკითხის განსაზღვრისას თავისებური მიდგომა აქვთ.

მიუხედავად ამისა, ყველა დონეზე პოლიტიკურ დეცენტრალიზაციას ადგილობრივ თვითმმართველობაში ერთი საერთო ასპექტი ახასიათებს: კომპეტენციათა გადანაწილება ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის, ადგილობრივ ხელისუფლებას ჰქონდეს კომპეტენციის ფარგლებში დამოუკიდებლად მოქმედების შესაძლებლობა.

პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის ფორმები იმდენად მრავალფეროვანია ადგილობრივ თვითმმართველობაში, რომ შეუძლებელია ფუნქციათა ზუსტი განსაზღვრა. ნებისმიერ სახელმწიფოში, სადაც ზუსტადაა განსაზღვრული ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქციები, კომპეტენციები ცენტრსა და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის თავიდანაა აცილებული ძალაუფლების კონცენტრირება ერთი ადამიანის ხელში. ადგილობრივ თვითმმართველობა კი სათანადოა აღჭურვილია ფინანსური რესურსით. ასეთი მახასიათებლებით თვითმმართველობის სტატუსი მაღალია და სახელმწიფოს მხრიდან ჩარევა მინიმალური. (Shan, & Shan, 2006)

ადგილობრივი თვითმმართველობა უძველესი დროიდან მმართველობის ფორმით არსებობდა. საგულისხმოა, ამ დროის ადგილობრივი თვითმმართველობის ისეთი ფორმები, როგორცაა სოფლისა და ქალაქის მმართველობები (იტალია, საბრძნეთი) პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის ნიშნებს ატარებდა. მისი მთავარი შინაარსი ასეთი იყო: სოფლის მაცხოვრებლებმა უკეთ იციან ადგილობრივი საჭიროებები. ჩვენი წელთაღრიცხვით 45 წელს ადგილობრივი მოწყობის წესი თავისი

კანონით დაადგინა იულიუს კეისარმა. აღნიშნული კანონით განისაზღვრებოდა მუნიციპალური მმართველობის საფუძველი. იგი შეადგენდა ფართო ავტონომიის პრინციპს ადგილობრივ საქმეებში. რომის კონტროლის ქვეშ მხოლოდ უმაღლესი ორგანო კურიების კრება არსებობდა. საერთო კრება ირჩევდა მაგისტრებს და წყვეტდა ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხებს. ძველი შუმერის ქალაქებს ქალაქის თავი მართავდა, რომელსაც ყველა თავისუფალი მამაკაცი ან უხუცესთა საბჭო ირჩევდა. უხუცესთა საბჭო ახორციელებდა კონტროლს თავის ქალაქის საქმიანობაზე. ქალაქის მართვაში თემის კრებაც მონაწილეობდა. მას სასამართლოს ფუნქცია ჰქონდა და ძირითადად მიწასთან დაკავშირებულ საკითხებს წყვეტდა. ადგილობრივი თვითმმართველობის ნიშნები გვხვდება ძველი ეგვიპტის ისტორიის შესწავლისას: ქვეყანა 40 ოლქად ანუ ნომად იყო დაყოფილი.; თითოეულ ნომს სათავეში ედგა დიდგავროვანი მოხელე ნომარქი, რომელსაც ეგვიპტის უმაღლესი ხელისუფალი ნიშნავდა; ძველეგვიპტურ სასოფლო თემებში მოქმედებდნენ სათემო საბჭოები, რომლებიც უზრუნველყოფდნენ სარწყავი სისტემების მოვლას; აწარმოებდნენ ქონებრივი დავების განხილვასა და ყიდვა-გაყიდვის აქტების რეგისტრაციას; გარკვეული პერიოდის განმავლობაში სასოფლო თემს არჩეული სოფლის თავიც ჰყავდა. (ბეგიაშვილი, ბოსტოდანაშვილი და ლეჟავა, 2007)

ძვ.წ. IX-VIII საუკუნეებში ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარების კუთხით განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს ათენი, რომელიც შემდეგში დემოკრატიის განვითარების მნიშვნელოვანი კერა გახდა. ათენი ტერიტორიულ ერთეულებად იყოფოდა და უმაღლეს ორგანოს აგორა (სახალხო კრება) წარმოადგენდა. აგორაში მონაწილეობა შეეძლო თავისუფალი მოსახლეობის სრულწლოვანი მამაკაცების ყველა სოციალურ ფენას. მიუხედავად იმისა, რომ ათენის ადმინისტრაციულ ტერიტორიული მოწყობა შემდეგში ცვლილებებს განიცდის, პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის თვალსაზრისით, ადგილობრივი თვითმმართველობაში მნიშვნელოვან ასპექტებს შეიცავს.

ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარებისათვის მნიშვნელოვანი პროცესები ვითარდებოდა საფრანგეთსა (XI-XIII ს.) და ინგლისში (XII-XIII ს.), სადაც მნიშვნელოვანი გახდა ქალაქების ავტონომიის გამოსყიდვა და ადგილობრივი პირების არჩევითობა.

საფრანგეთის რევოლუციამ და XIX საუკუნეში ევროპის ქვეყნებში დაწყებულმა კონსტიტუციურმა პროცესებმა დასაბამი მისცა ადგილობრივი თვითმმართველობის ელემენტების წარმოქმნას. დღის წესრიგში დააყენა ცენტრალური ხელისუფლებისგან თავისუფალი ადგილობრივი მართვის ახალი ტიპის ჩამოყალიბების აუცილებლობა.

ადგილობრივი თვითმმართველობისათვის მნიშვნელოვანი დოკუმენტებია საფრანგეთის, ბელგიის 1831 წლის კონსტიტუცია. სწორედ ეს კონსტიტუციები გახდა მთავარი პოსტულატი ევროპის ქვეყნებში ადგილობრივი თვითმმართველობის პოპულარიზაციისათვის. კონსტიტუციაში ასახული იდეები ეკუთვნოდა ფრანგ საზოგადო მოღვაწეს ტურეს.

ფრანგმა მოზაროვნემ ეს თეორია ჩამოაყალიბა საფრანგეთის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებზე 1790 წელს კანონპროექტთან დაკავშირებულ მოხსენებაში. ამ მოხსენებაში ტურემ წამოჭრა ორი პრობლემა: 1. საკუთრივ თვითმმართველობის საკითხა ცნება; 2. სახელმწიფო საკითხები, რომლებიც დელეგირებული უნდა იყოს სახელმწიფოს მხრიდან თვითმმართველობისთვის. (რეკვადა და კუსიანი, 2002) ეს პრინციპები პირდაპირ უკავშირდებოდა და განსაზღვრავდა პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის საფუძვლებს. სახელმწიფოს მიერ თვითმმართველობის მიზნისადმი დელეგირებული საკითხების განსაზღვრა იმ ეპოქაში, შეიძლება ჩაითვალოს მცდელობად ზუსტად გადანაწილებულიყო უფლებამოსილება ცენტრსა და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის.

მისი ბუნებიდან გამომდინარე თვითმმართველობის თეორიები მრავალფეროვანია. თანამედროვე სამყაროში ადგილობრივი თვითმმართველობის თეორიების და უპირატესობის შესახებ დავა დღესაც აქტუალურია.

პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის საკითხის ახლებური გააზრება პოლიტიკურ-იურიდიულ სამეცნიერო წრეებში ცვლის მმართველი სტრუქტურის, მოსახლეობისა და ხელისუფლების ურთიერთობის დამკვიდრებულ ნორმებს. კლასიკური ნორმით- ხელისუფლება - მმართველი; საზოგადოება - მართული; თანამედროვე პარადიგმით ხელსუფლება - საზოგადოება წარმოადგენს ქსელურ ახალ სისტემურ პოლიტიკურ მოდელს.

პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის კუთხით განვიხილავთ ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ძირითად თეორიებს:

- თეორია თავისუფალი საზოგადოების (თემის) შესახებ;
- თეორია საზოგადოებრივი (სამეურნეო) საქმიანობის შესახებ;
- ადგილობრივი თვითმმართველობის სახელმწიფოებრივი თეორია;
- დუალისტური თეორია;
- სოციალური თეორია;

თავისუფალი საზოგადოების (თემის) შესახებ თეორია - ერთ - ერთი პირველი თეორიაა, რომელიც გერმანელმა, ბელგიელმა და ფრანგმა მეცნიერებმა შეიმუშავეს. თეორიის ინიციატორებად ითვლებიან ბელგიური და ფრანგული სამართლის სკოლის წარმომადგენლები: ტურე, ტოკვილი, გერბერი და სხვები. თავისუფალი საზოგადოების (თემის) შესახებ თეორია მნიშვნელოვან როლს ანიჭებს პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის ერთ - ერთ მთავარ ფაქტორს მოქალაქეების ჩართულობას. საზოგადოებას განიხილავს როგორც პირველს, რომელიც სახელმწიფოზე ადრე წარმოიშვა და უშუალოდ განსაზღვრავს, როგორი უნდა იყოს ქვეყნის მოწყობის სისტემები თავისივე მონაწილეობით, ამტკიცებს თითოეული მოქალაქის როლს და უფლებას როგორც ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობაში მონაწილეობის კანონზომიერ პროცესს. (Gilchrist & Tailor, 2011)

თეორიის მთავარი არსია, რომ საზოგადოება აბსოლუტურად დამოუკიდებელია სახელმწიფოსაგან, ატარებს პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის ძლიერ ნიშნებს. ის აღიარებს საზოგადოებას, რომელსაც შეუძლია შექმნას არასახელმწიფოებრივი, ადგილობრივი ორგანოები, რომელიც სასოფლო და საქალაქო მნიშვნელობის საკითხებს დამოუკიდებლად მხოლოდ მოსახლეობის ინტერესების გათვალისწინებით გადაწყვეტენ. სახელმწიფო ორგანოები საზოგადოების მიერ შექმნილი ადგილობრივი ორგანოების კომპეტენციაში არ უნდა ერეოდნენ. სახელმწიფო ორგანოების ფუნქცია მხოლოდ ადგილობრივი ორგანოების კონტროლია საზოგადოებრივი ორგანიზაციების სამოქმედოდ.

პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის კონტექსტში თავისუფალი საზოგადოების თემის თეორია ხაზს უსვამს ადგილობრივი თვითმმართველობის თავისთავად ბუნებას: აღიარებს თემის უპირატესობას სახელმწიფოზე, მოქალაქის აქტიურ ჩართულობაზე ადგილობრივი საკითხების გადაწყვეტისას; ცენტრალური ხელისუფლების მინიმალურ ჩარევას ადგილობრივი თვითმმართველობის

საკითხებში. აღნიშნული თეორიის თანახმად, პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის ხარისხი მაღალია და მნიშვნელოვანი ფაქტორია ადგილობრივი თვითმმართველობის სრულყოფილი განვითარებისათვის.

თავისუფალი საზოგადოების (თემის) შესახებ თეორიის კრიტიკოსები აღნიშნული თეორიის მთავარ ხარვეზად განმარტავენ შემდეგ საკითხს: წაშლილია ზღვარი საზოგადოებრივ ურთიერთობებსა და თვითმმართველობას შორის. (სვანიშვილი, 2016)

თავისუფალი საზოგადოების (თემის) თეორიის გაგრძელება **საზოგადოებრივი თეორიაა**, რომელიც წარმოიშვა თავისუფალი საზოგადოების თეორიის საპირისპიროდ. საზოგადოებრივი თეორია მოქალაქეთა უფლებებს ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხების გადაწყვეტისას განიხილავს. იმ ადამიანის უფლებების კონტექსტში როგორცაა: სამეურნეო და პრაქტიკული საქმიანობა ან საჭიროებას თვითონ გადაწყვიტონ და მართონ თავიანთი საქმეები. (რეკვადა და კუსიანი, 2002)

ამ თეორიის მიხედვით, სახელმწიფო და ადგილობრივი ორგანოები სხვადასხვა ფუნქციას ახორციელებენ. მათი კომპეტენცია განსხვავებულად განიხილება. ამ იდეის პრაქტიკაში განხორციელებას სირთულეები ახლავს. მთელი რიგი ქვეყნებისათვის (განსაკუთრებით, განვითარებადი ქვეყნებისათვის) სახელმწიფოებრივი და ადგილობრივი საკუთრების (და არა მარტო) უფლების გამიჯვნის პრობლემაა.

საზოგადოებრივი თეორიის ძირითადი არსი შესაძლებელია შემდეგნაირად ჩამოვაყალიბოთ: საზოგადოებრივი თეორია პოლიტიკურ დეცენტრალიზაციას ადგილობრივ თვითმმართველობაში განიხილავს ადგილობრივ სამეურნეო უფლებების მიმართებით. მათ კომპეტენციას სწორედ სამეურნეო საკითხებს მიაკუთვნებს. თეორია მიჯნავს სახელმწიფო და ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხებს. წინა პლანზე აყენებს არა თვითმმართველობის უფლების თავისთავადობას და განუყოფლობას არამედ არასახელმწიფოებრივ სამეურნეო ხასიათს. თეორია მიჯნავს, ადგენს ზღვარს სახელმწიფო და ადგილობრივ კომპეტენციას შორის.

გერმანელი მეცნიერების მიერ (ლორენც შტეინის და რუდოლფ გნეისტი) ორი ზემოთ განხილული თეორიის საპირისპიროდ შემუშავებულია ადგილობრივი თვითმმართველობის **სახელმწიფოებრივი თეორია**. ამ თეორიის თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები არა თუ განიხილება ცალკე ინსტიტუციად, არამედ შედიან სახელმწიფო ორგანოების შემადგენლობაში. სახელმწიფო მმართველობის ორგანიზაციის ფორმაა და თვითმმართველობის ყველა უფლება მომდინარეობს სახელმწიფოსგან. (Wolman, 1996)

თეორიის მიხედვით, სახელმწიფოსგან ცალკეული ფუნქციების გადაცემა განპირობებულია ანგარიშვალდებულებების შესრულების ეფექტიანობით. ცენტრალური მართვის პირობებში ჩინოვნიკები მოკლებულნი არიან დამოუკიდებლობას, უფლებამოსილებას ვერ ახორციელებენ. ასეთი სისტემების მოწყობით სახელმწიფო ართულებს ადგილობრივ დონეზე მართვის პროცესს.

გერმანელი მოაზროვნეების (ლორენც შტეინის და რუდოლფ გნეისტი) კონცეფციის თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველობა მოსახლეობის არჩეული ორგანოებია, რომლებიც ადგილობრივი დონის საკითხებს წყვეტენ მოქალაქეთა ინტერესების გათვალისწინებით. ისინი სახელმწიფო ორგანოებისაგან დამოუკიდებლად მუშაობენ რეგიონის განვითარებაზე.

ამ თეორიის მიმდევრები ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს განიხილავენ სახელმწიფო ორგანოების ნაწილად. მაგალითად, შტეინი ადგილობრივი თვითმმართველობის განსაკუთრებულობას განიხილავს როგორც მოსახლეობის ადგილობრივ საზოგადოებრივ ორგანიზაციას, რომელზედაც ხდება სახელმწიფოს მიერ უფლებამოსილების გადაცემა. აქედან გამომდინარე, ეს ინსტიტუციები ექვემდებარებიან სახელმწიფო კონტროლს, მაგრამ არა სახელმწიფო დაქვემდებარებას. ამდენად, თვითმმართველობის თავისუფლება განპირობებულია სახელმწიფოს მხრიდან ინტერესების გათვალისწინებით ანუ რა ინტერესებს ეფუძნება უფლებების განხორციელება.

აქედან შეიძლება ადგილობრივი თვითმმართველობის სახელმწიფო თეორიის ორი სახე გამოვკეთოთ: იურიდიული (შტეინი) და პოლიტიკური (გნეისტი) ორივე მათგანი მნიშვნელოვნად განსაზღვრავს პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის თვისებებს. (რეკვადა და კუსიანი, 2002) მათ განმარტებებში თვალსაჩინოა, რომ

სახელმწიფოს ეკუთვნის უფლებამოსილება. მისი განხორციელება ხდება იმ საზოგადოებების, თემის, ადგილობრივი მოსახლეობის და ორგანოს ჩართულობით რომელიც არ არის ცენტრალური სახელმწიფო ორგანოების დაქვემდებარებაში.

პოლიტიკური თეორიის მხარდამჭერები ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების დამოუკიდებლობას განსაზღვრავენ ფორმირების მიხედვით. გნეისტის მიხედვით, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში ადგილობრივი ღირსეული მოქალაქეები ირჩევიან, რომლებიც თავიანთ უფლებამოსილებას ანაზღაურების გარეშე ახორციელებენ. ეს გარანტიაა იმისა, რომ თვითმმართველობა სახელმწიფო ჩინოვნიკების ჩარევისგან, გავლენებისგან თავისუფალი იქნება

იურიდიული თეორიის (შტეინის) მიმდევრები ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს განიხილავენ სახელმწიფო ორგანოების საზოგადოებრივ ტერიტორიულ კომპლექსად, რომლებიც იურიდიულ ურთიერთობაში იმყოფებიან სახელმწიფოსთან. მათი საშუალებით სახელმწიფო ახორციელებს განსაზღვრულ კომპეტენციებს. ადგილობრივი მოსახლეობის მიერ ადგილობრივი ორგანოების არჩევითობის მხარდამჭერია, ამ სტრუქტურულ ორგანოებს აღიარებს სახელმწიფო ორგანოების არაპირდაპირ ნაწილად.

ამრიგად, **სახელმწიფოებრივი თეორია** ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს განიხილავს სახელმწიფო მმართველობის ერთ - ერთ მოქნილ ფორმად. ამ თეორიის მიხედვით, ისინი თვითმმართველობის საქმიანობის მიმართულებებს და მმართველობით საკითხებს, გადაწყვეტილებებს განსაზღვრავს ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესები. სწორედ ისინი წარმოადგენენ ამ ინსტიტუციებს და მათ უნდა ემსახურობოდნენ საჭიროებების მიხედვით.

განსხვავებაა, როცა ადგილობრივ საქმეებს ახორციელებს არა სახელმწიფო, ჩინოვნიკი ან ცენტრალური ხელისუფლების მიერ დანიშნული სახელმწიფო მოხელე, არამედ ადგილობრივ დონეზე მოსახლეობისგან დემოკრატიულად არჩეული პირი. ეს თეორია საფუძველია ისეთი ხედვის, რომლის მიხედვითაც ადგილობრივ თვითმმართველობა სახელმწიფო დეცენტრალიზაციის ფორმაა.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორმაგ ბუნებას გამოხატავს **მუნციპალური მმართველობის დუალისტური თეორია**. ამ თეორიის თანახმად,

ადგილობრივი ორგანოები მართვის ფუნქციათა განხორციელებისას მოქმედებენ სახელმწიფოს შემადგენელი რგოლების ეგიდით.

დუალიზმის თეორიის მიმდევრებისათვის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები ადგილობრივ საკითხებთან ერთად განიხილავენ და წყვეტენ საერთო მნიშვნელობის სახელმწიფოებრივ საკითხებს.

პოლიტიკური დეცენტრალიზაციისათვის მნიშვნელოვანი პრინციპია: ადგილობრივი ორგანოების ქმედების თავისუფლება და დამოუკიდებლობა. თეორია აღიარებს ადგილობრივი თვითმმართველობის თავისთავადობას და მას განიხილავს სახელმწიფოს ნაწილად. (Faguet, 2008).

სოციალური თეორია სხვა ზემოთ წარმოდგენილი თეორიებისგან განსხვავებით, პოლიტიკურ დეცენტრალიზაციას განიხილავს როგორც ადგილობრივი თვითმმართველობების როლს, კოპეტენციას მხოლოდ სოციალური საკითხების გადაწყვეტისას. თეორიის თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მთავარი ფუნქცია ადგილობრივი მოსახლეობის სოციალური ინტერესების დაკმაყოფილებაა. (Torjman & Levitien-Reid, 2003)

თეორია თავისუფალი საზოგადოების შესახებ განმარტავს ხალხის როლს, რადგან სწორედ მის არჩევანზეა დამოკიდებული სახელმწიფო წყობა და შესაბამისად ადგილობრივი თვითმმართველობის შინაარსი.

თეორიის მიხედვით, კანონი უნდა ერგებოდეს სახელმწიფოს და არა პირიქით. თეორიის სუსტ მხარედ შეიძლება ჩაითვალოს შემდეგი ტიპის პრობლემები: საზოგადოება განვითარებადი დემოკრატიის ქვეყნებში ჯერ კიდევ ჩამოყალიბების პროცესშია; გარემოებების გათვალისწინებით, ყოველთვის არსებობს რისკი ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები გაცდნენ კომპეტენციის ფარგლებს.

საზოგადოებრივი (სამეურნეო) თეორიის ძლიერ მხარედ, შეიძლება დასახელდეს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების აბსოლუტური თავისუფლება სამეურნეო საკითხების გადაწყვეტისას. მას წყვეტენ საკუთარი უფლებამოსილებით და კომპეტენციით ცენტრისგან დამოუკიდებლად. სუსტ მხარედ ითვლება ადგილობრივ თვითმმართველობაში მხოლოდ ადგილობრივი სამეურნეო საქმიანობაზე დაყვანა. მათი დამოუკიდებლობა უნდა ეხებოდეს ქალაქის, თემის,

რაიონისა თუ დაბის ყველა მნიშვნელოვან სფეროს, რომელიც საჭიროებს განვითარებას.

ადგილობრივი თვითმმართველობის სახელმწიფოებრივი თეორიის მთავარი იდეაა ის რომ სახელმწიფოსა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს განიხილავს ერთ კონტექსტში ანუ სახელმწიფოს შემადგენლობაში. თეორიის ძლიერ მხარედ ხაზგასმულია ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობის რისკების შემცირება არასახელმწიფოებრივი ქმედებისა და გადაცდომისას. ამ დროს ცენტრალურ სახელმწიფო აპარატს ყოველთვის შეუძლია იყოს „ზემდგომი“ და ჰქონდეს კონტროლის მექანიზმი. სუსტი მხარეა – ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების არჩევითობისას ძლიერია ცენტრალური სახელმწიფო აპარატის გავლენის როლი მათ საქმიანობაში, რომელიც განსაკუთრებით განვითარებადი დემოკრატიის ქვეყნებში შეიძლება გამოყენონ ადგილობრივ თვითმმართველობის ორგანოებზე კონტროლისათვის.

ზემოთგანხილულმა თეორიებმა საფუძველი დაუდეს და განაპირობეს ადგილობრივი თვითმმართველობის გენეზისი, განსაზღვრეს ადგილობრივი თვითმმართველობის შესაძლებლობები: ბუნება, მისი ადგილი სახელმწიფო სტრუქტურებში და დეცენტრალიზაციის აუცილებლობა. ეს არ ნიშნავს ადგილობრივი თვითმმართველობის განსაზღვრის სრულყოფილებას, ადგილობრივი თვითმმართველობის თეორიების მრავალფეროვნებამ გვასწავლა, რომ არ არსებობს ადგილობრივი თვითმმართველობაში პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის უნივერსალური მოდელი. თუმცა ერთი რამ ცალსახად მაინც არის ცხადი, პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის გარეშე ადგილობრივ თვითმმართველობაში სამართლებრივი, დემოკრატიული სახელმწიფო და სამოქალაქო საზოგადოება ვერ იარსებებს. პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის კონცეპტუალური გააზრება ადგილობრივი თვითმმართველობისათვის განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ევროპული ინტეგრაციისა და დემოკრატიული განვითარების გზაზე მდგარი საქართველოსათვის, რადგან დემოკრატიული სახელმწიფოს მშენებლობა წარმოდგენელია თვითმმართველობაში პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის რეალური დამკვიდრების გარეშე.

სამწუხაროდ, დამოუკიდებლობის მოპოვებიდან დღემდე, საქართველოში პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის კუთხით ადგილობრივ თვითმმართველობაში გატარებული რეფორმები კონცეპტუალურად თვითმმართველობის თეორიული ასპექტების გაუთვალისწინებლობით, სპონტანურად მიმდინარეობს.

ამრიგად, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორივე მოდელის (ანგლოსაქსონური და კონტინენტალური) და ადგილობრივი თვითმმართველობის თეორიების განხილვისას მნიშვნელოვანია ყურადღება მიექცეს პოლიტიკური დეცენტრალიზაციისათვის დამახასიათებელ სპეციფიკას, რომელთა კომპლექსურმა ნაერთმა შესაძლებელია მიგვიყვანოს საქართველოსთვის დამახასიათებელ მოდელამდე.

1.2. ევროპული ქარტია „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ და სუბსიდირების პრინციპი როგორც პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის საფუძველი

პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის ადგილობრივი თვითმმართველობის უმნიშვნელოვანეს თეორიულ საფუძველს ევროპაში წარმოადგენს „ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“. ქარტია ევროსაბჭომ 1985 წლის 15 ოქტომბერს სტრასბურგში მიიღო, მისი რატიფიცირება 1988 წლის 1 სექტემბერს განხორციელდა. (ევროპული ქარტია, 1985)

ევროპული ქარტია შედგება იმ რეფორმებისა რომელიც ევროპის წამყვან სახელმწიფოებში XX ს. 60-70 წლებში მიმდინარეობდა. 1980 წელს ევროპის უმეტეს სახელმწიფოებში მოხდა კომპეტენციათა გადანაწილება სახელმწიფოს სხვადასხვა დონეებს შორის. გაიზარდა ადგილობრივი დონის ხელისუფლების უფლებამოსილებები. მსგავსი რეფორმები გატარდა ევროპის ისეთ წამყვან სახელმწიფოებში როგორცაა გერმანია, (1965-1975) საფრანგეთი, (1957) ესპანეთი, (1978) დანია, (1970) ბელგია, (1970) საბერძნეთი, (1975) იტალია. (1970) ყველა ამ სახელმწიფოში გაიზარდა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების უფლებამოსილება და შეიქმნა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები. (ჩიტალაძე, 2009)

ეს საერთაშორისო დოკუმენტი გახდა მთავარი თეორიული ბაზა პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის განვითარებისათვის ადგილობრივ თვითმმართველობაში

ევროპული ქვეყნებისათვის, რომელმაც დაამკვიდრა ადგილობრივი თვითმმართველობების დეცენტრალიზაციის პრინციპები.

ევროპული ქარტიის საფუძველი სუბსიდირების პრინციპია. ქარტია სუბსიდირების პრინციპს განმარტავს: როგორც სახელმწიფო უფლებამოსილების შესრულებას, როგორც წესი, მისი განხორციელება უპირატესად იმ ხელისუფლების ორგანოებს ევალებათ, რომლებიც ყველაზე ახლოს არიან ხალხთან. ამ პრინციპის თანახმად, ზედა დონეებზე იმ საკითხების გადაცემა, რომელიც შეიძლება გადაწყდეს ქვედა დონეზე, აზრს კარგავს, ადგილობრივ საზოგადოებებს უნდა გადაეცეთ მართვის მეტი ამოცანა, ხოლო სახელმწიფო ჩარევა უნდა იყოს მინიმალური. (ბაგრატია, 2009)

აქედან გამომდინარე, საერთო ინტერსები წარმოადგენს ადგილობრივი თვითმმართველობის ძირითად საკითხს. სწორედ ამ უმნიშვნელოვანეს ნიშანზეა მითითება მოცემული ევროპული ქარტიის მიერ წარმოდგენილ თვითმმართველობის კონცეფციაში. თვითმმართველობა ხორციელდება „ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესების შესაბამისად“ (მუხლი 3).

სუბსიდირების პრინციპი სწორედ გარანტია საჯარო პოლიტიკა ხელისუფლების ყველა დონეზე მოქალაქეების აქტიური თანამონაწილეობით იყოს წარმატებული. სუბსიდირების პრინციპით განსაზღვრულია ადგილობრივი ხელისუფლების შესაძლებლობები, რამდენად ეფექტიანად შეუძლია საკუთარი უფლებებისა და მოვალეობების განხორციელება: კვალიფიციური საჯარო მოხელეების არჩევა, რეალურად ქმედითი საკრებულოს ჩამოყალიბება, ფინანსური და ინფრასტრუქტურული უზრუნველყოფა.

ეს ინსტრუმენტები მნიშვნელოვანი კომპონენტებია სუბსიდირების პრინციპის განხორციელებისათვის.

დეცენტრალიზაცია სუბსიდირების პრინციპის განხორციელების უზრუნველყოფის შესაძლებლობაა, რომელიც საუკეთესო საშუალებაა ხელისუფლების სხვადასხვა დონეებს შორის უფლებამოსილების გადანაწილებისათვის. არსებობს საკითხები, რომლის მოგვარება მხოლოდ ცენტრალურ ხელისუფლებას შეუძლია, მაგრამ ასევე არსებობს საკითხები, რომლის მოგვარებაც ლოკალურ დონეზე უფრო მომგებიანი და ეფექტურია. სუბსიდირების და დეცენტრალიზაციის პრინციპია სწორედ გარანტია ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარებისათვის. (Haque, 2012)

„ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ევროპული ქარტიის მიხედვით, არა მხოლოდ საკუთარი, არამედ დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელებისას ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები უნდა იყვნენ თავისუფლები. (ევროპული ქარტია, 1985)

ეს მოქმედების თავისუფლება უმნიშვნელოვანესი ფაქტორია ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების დამოუკიდებლობისა და მოქალაქეთა აქტიური მონაწილეობისათვის ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხებში.

ევროპული ქარტიის ეს დათქმა მოქმედების თავისუფლება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისათვის უზრუნველყოფს ადგილობრივი ინიციატივების და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში შემოქმედებით მიდგომებს, რომელიც განასხვავებს ადგილობრივი თვითმმართველობას სახელმწიფო მმართველობისგან.

ევროპული ქარტია „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ პირდაპირ მიუთითებს ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს არჩევითობის აუცილებლობაზე, რაც მნიშვნელოვანი პირობაა პოლიტიკური დეცენტრალიზაციისათვის. წარმომადგენლობითი ორგანოები პასუხს აგებენ ადგილობრივი პოლიტიკისა და კანონმდებლობის ფორმირებაზე. აღმასრულებელი ხელისუფლება და საჯარო მოხელეები ხელშეუხებლები უნდა იყვნენ პოლიტიკური პროცესებისაგან, ასრულებდნენ თავიანთ პროფესიულ საქმიანობას, იმის მიხედვით, რომელმა პოლიტიკურმა ძალამ გაიმარჯვა არჩევნებში.

1985 წელს მიღებული ევროპული ქარტია „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ დღესაც კი ერთგვარი დედლინია ნებისმიერი დემოკრატიული, განვითარებული თუ განვითარებადი ევროპული ქვეყნისათვის. ქარტიაში განმარტებული პრინციპები იძლევა მთავარ მიმართულებებს პოლიტიკური დეცენტრალიზაციისთვის, როგორც უნდა იყოს განვითარებული, ძლიერი, დემოკრატიული ადგილობრივი თვითმმართველობა ქვეყანაში.

„ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის პრინციპებს ადგილობრივ თვითმმართველობაში განიხილავს შემდეგნაირად:

- ✓ არჩეული ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოების არსებობა; (ევროპული ქარტია, 1985)

- ✓ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების რეალურ უნარს განახორციელონ საკუთარი კომპეტენციები; (ევროპული ქარტია, 1985, მ.3)
- ✓ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების დამოუკიდებელ პასუხისმგებლობას;
- ✓ ქარტიის მე-4 მუხლი ითვალისწინებს რომ თვითმმართველობის განხორციელებისათვის მნიშვნელოვანია თვითმმართველობის ორგანოებს კანონის ფარგლებში გააჩნდეთ ის უფლებამოსილებებიც რომელიც კანონით არაა დადგენილი, მაგრამ თავისი არსით ადგილობრივი მნიშვნელობისაა. (ევროპული ქარტია, 1985, მ.4)
- ✓ ადგილობრივი მოსახლეობის დამოუკიდებელი უფლებაა ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების გადაწყვეტა; მოქალაქეთა ჩართულობა და თვითმმართველობისთვის მინიჭებული უფლებამოსილებები სრული და ექსკლუზიურია; იგულისხმება რომ თვითმმართველობის ექსკლუზიურ უფლებათა შეზღუდვა მმართველობის ცენტრალური და რეგიონული ორგანოების მიერ დაიშვება მხოლოდ კანონით დადგენილ ფარგლებში. (ევროპული ქარტია, 1985, მ.4)
- ✓ ქარტიის მე-8 მუხლი განსაზღვრავს სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოების მხრიდან თვითმმართველობების საქმიანობაზე ზედამხედველობის ფორმებს. ადმინისტრაციული ჩარევა შესაძლებელია მხოლოდ შემდეგ შემთხვევებში: თვითმმართველობის ორგანოების მიერ მიღებული გადაწყვეტილების კანონიერების დასადგენად ან სახელმწიფოს მიერ დელეგირებული უფლებამოსილებების განხორციელების გასაკონტროლებლად. (ევროპული ქარტია, 1985, მ. 8)
- ✓ ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობა განმტკიცებულია მატერიალურ-სამართლებრივი და ფინანსური გარემოებებით; (ევროპული ქარტია, 1985, მ. 9)
- ✓ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს უფლება აქვთ მიმართონ სასამართლოს;
- ✓ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები ვალდებულია ადგილობრივ მოსახლეობასთან;

ევროპულ ქვეყნებში ადგილობრივი თვითმმართველობის დაცვა და გაძლიერება წარმოადგენს მნიშვნელოვან წვლილს ხელისუფლების დეცენტრალიზაციის პრინციპზე დაფუძნებული ევროპის სახელმწიფო სისტემების მშენებლობისათვის. ეს კი თავის მხრივ, გულისხმობს ხელისუფლების ისეთი ადგილობრივი ორგანოების არსებობას, რომლებსაც აქვთ გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილება. დემოკრატიულად ირჩევიან, ფართო ავტონომია გააჩნიათ და საკმარისი სახსრები საკუთარი უფლებამოსილების განსახორციელებლად. ასევე მოქალაქის უფლებას აირჩიოს ადგილობრივი თვითმმართველობის თანამდებობის პირები. (Litvack, Ahmad, & Bird, 1998)

„ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ – ანალიზის მიხედვით, მასში მოცემული ძირითადი პრინციპები დეცენტრალიზაციისათვის შეიძლება შემდეგნაირად ჩამოვყალიბოთ:

- ✓ ადგილობრივი თვითმმართველობების, მისი კონსტიტუციური საფუძვლების განსაზღვრა;
- ✓ ადგილობრივი თვითმმართველობის ელემენტების განსაზღვრა;
- ✓ მოქმედების თავისუფლება;
- ✓ ფინანსური და სხვა რესურსების განკარგვა;
- ✓ მოქალაქეთა მონაწილეობა;

ამრიგად, ევროპული ქარტია „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ მნიშვნელოვანი დოკუმენტია პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის კუთხით. ქარტიის პრინციპები და მიზანი განსაზღვრავს პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის აუცილებლობას ადგილობრივი თვითმმართველობის სრულყოფილი განვითარებისათვის. აქედან გამომდინარე, ძალაუფლების დეცენტრალიზაცია, ქონებისა და ბიუჯეტის გამიჯვნა, საზოგადოების მონაწილეობა თვითმმართველობაში სამოქალაქო საზოგადოების უმთავრესი მოთხოვნა და ქვეყნის დემოკრატიული მართვის ეფექტური შესაძლებლობაა.

საქართველომ 2004 წელს ევროპული ქარტიის რატიფიცირებას მოახდინა. საქართველოს მხრიდან ქარტიის რატიფიცირებამ ხელი შეუწყო ერთიან ევროპულ სივრცეში მუნიციპალური სამართლის საერთო სტანდარტებში ინტეგრირებასა და დასავლური ღირებულებების გაზიარებას. დაადგინა ის ძირითადი პრინციპები,

რომლის გათვალისწინების გარეშე შეუძლებელია რეალურ და ინსტიტუციურად გამართულ თვითმმართველობაზე დისკუსია. ასევე საფუძვლი გახდა ადგილობრივი თვითმმართველობის სამართლებრივი ბაზის შექმნისთვის. ევროპის ქარტიის რატიფიცირებით საქართველომ ვალდებულება აიღო და დაადასტურა საერთაშორისო ვალდებულებების შესრულების პრიორიტეტობა. 2019 წელს საქართველოს პარლამენტის ევროპასთან ინტეგრაციის კომიტეტმა „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ევროპული ქარტიის „ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობაში მოქალაქეთა მიერ მონაწილეობის მიღების უფლების თაობაზე“ დამატებითი პროტოკოლის განხილვა დაიწყო, რაც პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის კუთხით ადგილობრივ თვითმმართველობაში მნიშვნელოვანი ნაბიჯია.

1.3. რეგიონალიზმი როგორც ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის პირობებში პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის განხორციელების საფუძველი

პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის განვითარება ადგილობრივ თვითმმართველობაში რეგიონული მმართველობის სრულყოფის გარეშე შეუძლებელია. გარდა სახელმწიფო აპარატის ფორმისა რეგიონული განვითარება პირდაპირ დაკავშირებულია ქვეყანაში ძლიერი სამოქალაქო საზოგადოების განვითარებასთან.

დეცენტრალიზაცია მოიცავს რეგიონულ განვითარებას და პირიქით, რეგიონული განვითარება დეცენტრალიზაციის ის ძირითადი ფაქტორია, რომლის მიხედვითაც ძალაუფლების გადანაწილება აუცილებელია ცენტრიდან რეგიონებზე და ადგილობრივ თვითმმართველობაზე. განსაკუთრებით, იმ მიმართულებით როდესაც საუბარია პოლიტიკურ დეცენტრალიზაციაზე. რეგიონალიზმის და რეგიონული განვითარების კონცეფციას ბევრი დეფინიცია აქვს და ყველა სფერო მას თავის კონტექსტში განიხილავს.

ევროპული რეგიონალიზმი განიხილება რამდენიმე ფაქტორის გათვალისწინებით, ეკონომისტებისათვის რეგიონალიზმი და რეგიონული განვითარება დაკავშირებულია ეკონომიკურ ფაქტორებთან და ეკონომიკის განვითარებასთან რეგიონებში. პოლიტიკური კუთხით კი რეგიონალიზმს განიხილავენ როგორც ქვეყნის პოლიტიკური მმართველობის ფორმას ერთ კონკრეტულ გეოგრაფიულ არეალში. (Gang, 2012)

თანამედროვე მსოფლიოში არსებობს რეგიონალიზმის ფართო და ვიწრო ცნება. რეგიონალიზმის ფართო ცნების მიხედვით, ის უკავშირდება გლობალიზაციასა და პოლიტიკურ სისტემაში განხილულ როგორც ევროპის ისე მსოფლიო სისტემის ნაწილს. (მაგ. ბალტიკური რეგიონი და ა.შ.) რეგიონალიზმი ვიწრო გაგებით, სახელმწიფოს შიგნით, სახელმწიფოს მმართველობის ერთ - ერთი ფორმად განიხილება და ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ დაყოფას გულისხმობს, რომელიც პირდაპირ კავშირია ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარებასთან თავისივე რეგიონში. ასეთი მიდგომა ერთ - ერთი მთავარი საფუძველია რეგიონის დემოკრატიული არსებობისათვის.

მიუხედავად იმისა, რომ რეგიონალიზმს ხშირად უკავშირებენ ხან უნიტარულ ხან ფედერაციულ სახელმწიფო ფორმებს, რეგიონალიზმი თავისი არსით დასახელებულ არც ერთ მოდელს არ წარმოადგენს. ის აერთიანებს უნიტარიზმისა და ფედერალიზმის დადებით მხარეებს და ამავდროულად განსხვავდება ორივე მათგანისგან. ამასთანავე, ევროპულ სახელმწიფოებში რეგიონალიზმს ინდივიდუალური სახე აქვს. ადგილობრივი თვითმმართველობის მიმართულებით ერთიანი უნივერსალური მოდელი ამ გაგებით არ არსებობს.

ევროპის სახელმწიფოებში რეგიონალიზმი და რეგიონული განვითარება დამოკიდებულია ცალკეული სახელმწიფოების განვითარების, ტრადიციებისა და სპეციფიკის ფაქტორებზე.

რეგიონალიზმი როგორც სახელმწიფო ტერიტორიული ორგანიზაციის ფორმა, იტალიასა და ესპანეთში ფაშისტური რეჟიმის დამხობის შემდეგ ცენტრალიზაციის საპასუხოდ წარმოიშვა. თანამედროვე მნიშვნელობით პირველად ანტიკურ რომში გვხვდება. რომი 14 რეგიონად იყო დაყოფილი, წმინდა ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებს წარმოადგენდა და რომის ცენტრალური გადაწყვეტილებებით იმართებოდა.

კონსტიტუციურ მნიშვნელობას რეგიონი პირველად ესპანეთის 1931 წლის კონსტიტუციით იძენს, სადაც აღნიშნულია, რომ ესპანეთი შედგება კომუნებისგან, პროვინციებისა და რეგიონებისგან. (ცანავა, 2012) ორივე სახელმწიფოში რეგიონული დაყოფა განაპირობა საჯარო ხელისუფლების დეცენტრალიზაციამ. ეთნიკურმა და

ეკონომიკურმა პრობლემებმა, რომელთა მოგვარება მხოლოდ დეცენტრალიზაციის, რეგიონული მოწყობის პირობებში შეიძლებოდა.

სამართლის ფილოსოფოსი, მკვლევარი გიორგი ხუბუა თავის წიგნში „ფედერალიზმი როგორც ნორმატიული პრინციპი და პოლიტიკური წესრიგი“ აღნიშნავს: „რეგიონალიზაცია ესწრაფვის არა სუვერენულ სახელმწიფოს, არამედ კავშირის სახის მქონე ორგანიზაციის ჩამოყალიბებას ერთიანი სახელმწიფოს ფარგლებში. რეგიონალიზმის დროს დგას არა სუვერენიტეტის, არამედ ავტონომიის და ერთმანეთთან ტერიტორიულად დაკავშირებული ცხოვრებისეული ურთიერთობის დაცვის საკითხი“ (ხუბუა, 2000)

ევროპაში რეგიონული განვითარების შესახებ აქტიური კამპანია 1957 წელს დაიწყო. ამ დროს შეიქმნა ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლების მუდმივი კონფერენცია (CLRAE). 1994 წლის 17 იანვარს დაფუძნდა ევროპის ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლების კონგრესი. (Congress of Local and Regional Authorities in Europe). სწორედ ამ კონფერენციის ფორმატის ფარგლებში შემუშავდა და განისაზღვრა რეგიონული თვითმმართველობის ქარტიის პროექტი. ის აწესრიგებს რეგიონულ კომპეტენციებს, ფუნქციებს, თავისუფლებებს და მის უფლებებს ცენტრალური ხელისუფლებისგან დამოუკიდებლად.

ევროპის პარლამენტმა 1988 წლის 18 ნოემბერს მიღებულ ქარტიაში რეგიონული განვითარების შესახებ, განსაზღვრა რეგიონის ცნება როგორც ტერიტორია. გეოგრაფიული თვალსაზრისით, აყალიბებს გარკვეულ მთლიანობას ან არის იმ ტერიტორიის კომპლექსი, რომელიც ჩაკეტილ სტრუქტურას წარმოადგენენ და რომელთა მოსახლეობისათვის დამახასიათებელია განსაზღვრული საერთო ელემენტები. (ხუბუა, 2000)

აღსანიშნავია რომ ევროპარლამენტის მიერ მიღებულ ქარტიას „რეგიონალური განვითარების შესახებ“ (1988) წინ უსწრებდა და ერთგვარი საფუძველია 1985 წელს მიღებული ქარტიისა. „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ რეგიონალური განვითარების ევროპულ ქარტიას (1988) არ გააჩნია სავალდებულო იურიდიული ძალა. ის მხოლოდ პოლიტიკურ რეკომენდაციებს შეიცავს, თუმცა პრაქტიკაში, ყველა ევროპული ქვეყნისათვის რეგიონული თუ ადგილობრივი თვითმმართველობის

პროცესის სრულყოფისათვის მნიშვნელოვანი დოკუმენტია და განსაზღვრავს რეგიონული განვითარების ძირითად დემოკრატიულ პრინციპებს.

ევროპული რეგიონალიზმი როგორც პოლიტიკური მოძრაობა მოიცავს შემდეგ პრინციპებს:

- ✓ ისეთი სფეროების როგორცაა კულტურა, ჯანმრთელობის დაცვა, სოციალური უზრუნველყოფა, საზოგადოებრივი უსაფრთხოება, ინფორმაციული სისტემების ფუნქციური დეცენტრალიზაცია რეგიონების სასარგებლოდ;
- ✓ რეგიონების დამოუკიდებელი პოლიტიკური სისტემის განვითარების შესაძლებლობას რომელიც მათ ქმედითობას უზრუნველყოფს;
- ✓ რეგიონალიზმის კონსტიტუციურად და სამართლებრივად დაცული პროცესის სრულ განხორციელებას. (ჭიჭინაძე, 2015)

რეგიონალიზმი ეყრდნობა დეცენტრალიზაციას, ტერიტორიულ ერთეულების დამოუკიდებლობას. თუ სხვა სახელმწიფოებში დამოუკიდებლობა ეძლევა მხოლოდ ქვეყნის გარკვეულ ნაწილს, რეგიონალიზმში დამოუკიდებლობით სარგებლობს სახელმწიფოს ყველა რეგიონი.

საქართველოში რეგიონული განვითარება, რეგიონალიზმის იდეის გააქტიურება პირდაპირ კავშირშია თვითმმართველობის სისტემის დამკვიდრებასთან და ქვეყნის განვითარების სტრატეგიულ მიზანს წარმოადგენს. რეგიონალიზმის მკვლევარი მიხანაშვილი „რეგიონალიზმი და თვითმმართველობა“ რეგიონალიზმს შემდეგნაირად განმარტავს: „რეგიონული მოწყობა აყალიბებს სახელმწიფოს სხეულს, ადგილობრივი თვითმმართველობა ანიჭებს სიცოცხლეს ამ სხეულს, რაც გამოიხატება ეფექტიანი მმართველობის შინაარსში“ (მიხანაშვილი, 2013)

სამხარეო (რეგიონული) მოწყობის საკითხი საქართველოში ყოველთვის არაერთგვაროვანი და წინააღმდეგობებით სავსე იყო. იმდენად დიდია დღემდე ამ თემაზე დისკუსია და დებატები, რომ ნებისმიერი ხელისუფლება სამხარეო (რეგიონული) საკითხების დეცენტრალიზაციის კუთხით განხილვისას განსაკუთრებულ სიფრთხილეს იჩენს.

ქართველი მეცნიერების ნაწილი (თ. ბერიძე) რეგიონალიზმს მმართველობით ეგოიზმს უწოდებდა, ქართველ მკვლევართა მეორე ნაწილი (კილურაძე, სანიკიძე) აღნიშნავდნენ, რომ გარდა გეოგრაფიული და ეკონომიკური ფაქტორებისა

რეგიონული განვითარებისთვის მნიშვნელოვანია ისტორიული გამოცდილება. ძალაუფლებისა და კეთილდღეობის გადანაწილება ჯგუფებში, კულტურული, სოციალური, ეთნიკური ტრადიციები, იდეოლოგიური და პოლიტიკური არჩევანი. მათი აზრით, სწორედ ამ ფაქტორების გათვალისწინებით შეიძლება დადგინდეს რეგიონული განვითარების რა მოდელის განხილვა შეიძლება ცალკეული სახელმწიფოებისათვის. (ჭიჭინაძე, 2013)

ქართული რეგიონალიზმის მოწინააღმდეგეებისათვის კი რეგიონალიზმი დღემდე ეროვნული ინტეგრაციის შემაფერხებელ გარემოებად და საფრთხედ რჩება. (ჯაფარიძე, 2002)

90 - იანი წლებიდან და დღესაც კი (რაც ცხადყო ახალი ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის შესახებ ატეხილმა აჟიოტაჟმა) რეგიონული პრინციპის შემოღება საზოგადოების და პოლიტიკური წრის დიდ ნაწილში იწვევდა შიშს, რომ ის სეპარატისტების წახალისების მექანიზმი შეიძლებოდა ყოფილიყო და უმართავი პროცესები გამოეწვია. ეს პოზიცია ხელისუფლების მხრიდან გამყარებული იყო შემდეგი ფაქტორებით: ეთნიკური ავტონომიების არსებობა (აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკა და სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქი), საქართველოს უახლეს ისტორიაში პრობლემები აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ხელმძღვანელობასთან ასლან აბაშიძის მეთაურობით, რომელსაც ცნობილი მოვლენები და აჭარის რევოლუცია მოჰყვა.

დღეისათვის ასევე არსებობს შიში, გამოწვევები რეგიონული მმართველობის განვითარებასთან დაკავშირებით: სეპარატისტული ტენდენციების გაძლიერება ეთნიკური უმცირესობებით დასახლებულ რეგიონებში (სამცხე-ჯავახეთი და ქვემო ქართლი) საქართველოს სუბეთნიკურ მხარეებად დაქუცმაცების წინაპირობა. (ბრაჭული, რამიშვილი, და ჩიტალაძე, 2008)

ამ ტენდენციების პარალელურად რეგიონული განვითარების პრინციპები იმდენად მნიშვნელოვანია საქართველოს მომავალი დემოკრატიული განვითარებისათვის, რომ ადრე თუ გვიან მას აუცილებლად ექნება შეუქცევადი ხასიათი. მით უმეტეს როდესაც, ევროპული ინტეგრაციის გზაზე მდგარი საქართველოსათვის ევროპული თანამეგობრობის და ევროპელი პარტნიორების ერთ ერთი მთავარი რეკომენდაციაა რეგიონული განვითარების პრინციპების

განხორციელება და ქვეყანაში რეგიონული დეცენტრალიზაცია. თუ რატომ შეიძლება რეგიონალიზმი საქართველოს მომავალი ტერიტორიული მოწყობის ფორმად იქნეს არჩეული, შეძლება გამოიყოს რამდენიმე ასპექტი.

1. დეცენტრალიზაცია, როგორც დიქტატურის საპასუხო რეაქცია იყო მთელი ევროპული საზოგადოების და არა მხოლოდ მათ ქვეყნებში მცხოვრები განსხვავებული ეთნიკური ჯგუფების მოთხოვნა;
2. მკაცრი ცენტრალიზაცია გამოსცადა საქართველომაც. საქართველო ორივე ამ პრობლემის წინაშე დღესაც დგას. ამიტომ რეგიონალიზმი, ერთი მხრივ, იქნება სეპარატისტთა მოთხოვნების დაკმაყოფილების საშუალება, მეორე მხრივ, მან უნდა უზრუნველყოს საერთო კეთილდღეობის თანაბარი გადანაწილება მთელი ქვეყნის მასშტაბით.

რეგიონალიზმის იდეის გააქტიურება პირდაპირ კავშირშია თვითმმართველობის სისტემის დამკვიდრებასთან და ქვეყნის განვითარების სტრატეგიულ მიზანს წარმოადგენს. ქართული რეგიონალიზმის მოწინააღმდეგეებისათვის კი რეგიონალიზმი დღემდე რჩება საფრთხედ და ეროვნული ინტეგრაციის შემაფერხებელ გარემოებად.

არსებული რეგიონული პრობლემების მოგვარების მიზნით მუშაობა 2010-2013 წლებში ევროკავშირის რეკომენდაციების გათვალისწინებით დაიწყო, ამ რეკომენდაციების შესასრულებლად რეგიონული განვითარების სტრატეგიის სახელმწიფო კომისია შეიქმნა. რეგიონული განვითარების საკითხების მოწესრიგება და მასზე მუშაობის დაიწყო.

საპარლამენტო არჩევნებში 2012 წლის 1 ოქტომბერს ახალი პოლიტიკური ძალის კოალიცია ქართული ოცნების მოსვლის შემდეგ, რეგიონული მმართველობა კიდევ ერთხელ გამოცხადდა პრიორიტეტად. საქართველოს მთავრობის განკარგულებით 2013 წლის 1 მარტს „საქართველოს მთავრობის დეცენტრალიზაციისა და თვითმმართველობის განვითარების სტრატეგიის ძირითადი პრინციპები 2013-2014 წლებისათვის“ დაიგეგმა. ამ განკარგულების თანახმად, დეცენტრალიზაციისა და თვითმმართველობის განვითარების სტრატეგიის ძირითადი პრინციპები 2013-2014 უნდა განხორციელებულიყო.

იურიდიულად საქართველოში რეგიონული დონე არ არსებობს. არსებობენ ცალკეულ მუნიციპალიტეტთა ერთობლიობაში ჯერ პრეზიდენტის (2013 წლის საპრეზიდენტო არჩევნებამდე) შემდეგ კი პრემიერ-მინისტრის მიერ დანიშნული გუბერნატორები, რომლებიც თავიანთი საქმიანობით ანგარიშვალდებულები ცენტრალურ ხელისუფლებასთან არიან.

რეგიონული განვითარებისათვის ქვეყანაში კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი მიზეზია ცალკეული სოციალურ-ეკონომიკური პროგრამების განხორციელების საჭიროება. ადგილობრივი საზოგადოება უშუალოდაა დაკავშირებული ეკონომიკურ, პოლიტიკურ, სოციო-კულტურულ თუ სამართლებრივ პროცესებთან. შესაბამისად, ადგილობრივი მოსახლეობის პრობლემატიკის კომპლექსური შესწავლით მიზნით საჭიროა თითოეული ამ მიდგომის განხილვა.

ხელისუფლების ცენტრალიზებულ პირობებში ყოველთვის უფრო რთულია ამ სხვადასხვა სექტორების სწორი გადანაწილება. დეცენტრალიზაციის პროცესი უპირველესად რეგიონულ დონეზე ცენტრალური ხელისუფლების უფლებებისა და კომპეტენციის დეცენტრალიზაციას გულისხმობს, რომელს გარეშეც ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელება შეუძლებელია. დეცენტრალიზაციისათვის პოლიტიკური ნების არ არსებობა ორივე შემთხვევაში როგორც რეგიონული ისე ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე საერთოა.

რეგიონული განვითარების საკითხი დღევანდელ პოლიტიკურ ვითარებაშიც პრობლემატურია. თვითმმართველობის უფლებამოსილებებთან დაკავშირებული საკითხები ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუციური განვითარების გარანტიაა. თვითმმართველობისა და სახელმწიფო ინსტიტუციების ფუნქციონირება მნიშვნელოვანია განხილვებოდეს ერთიან სისტემაში. გამოკითხულ ექსპერტთა აზრით, ეს მოიცავს როგორც ორგანიზებად, ისე თვით ორგანიზებად საწყისებს.

დამოუკიდებელი საქართველოს ისტორიაში მიუხედავად არაერთხელ საჯაროდ გაკეთებული განცხადებებისა რეგიონული მმართველობა დღემდე მოუწესრიგებელია. ამას ბევრი თავისი ობიექტური და სუბიექტური მიზეზები აქვს და ჰქონდა. ეს ფაქტორები მნიშვნელოვანი პრობლემა და შემაფერხებელი გარემოებაა პოლიტიკური დეცენტრალიზაციისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის სრულყოფილად განხორციელებისათვის საქართველოში. დეცენტრალიზაციის

პროცესი უპირველესად რეგიონულ დონეზე ცენტრალური ხელისუფლების უფლებებისა და კომპეტენციის დეცენტრალიზაციას გულისხმობს, რომლის გარეშეც ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელება შეუძლებელია. დეცენტრალიზაციისათვის პოლიტიკური ნების არ არსებობა ორივე შემთხვევაში - როგორც რეგიონული ისე ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე საერთოა.

1991 წლიდან - საქართველოში ცენტრალური ხელისუფლების მიერ დანიშნული პრეფექტები რეგიონებში დიდი ძალაუფლებით სარგებლობდნენ. მათ ადგილობრივი თვითმმართველობების ორგანოების განხორციელების ფარგლები თავისუფლება შეზღუდული ჰქონდათ, დამოუკიდებლად მიეღოთ გადაწყვეტილებები თავიანთი კომპეტენციის ფარგლებში; რეგიონული განვითარების საკითხი კიდევ უფრო შეაფერხა საქართველოს კონსტიტუციაში (1995) მიღებულმა დათქმამ. მისი შინაარსის თანახმად, ტერიტორიული რეფორმა შეიძლებოდა იმ დროს როცა აღდგებოდა საქართველოს იურისდიქცია ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე. (საქართველოს კონსტიტუცია, 1995) 2003 წლის შემდეგ პრეფექტები ჩაანაცვლა პრეზიდენტის განკარგულებით დანიშნულმა სახელმწიფო რწმუნებულის ინსტიტუტებმა, შემდეგ სახელმწიფო რწმუნებულს დაემატა გუბერნატორის ფუნქცია (ისე რომ ქვეყანაში არ არსებობს დაყოფა გუბერნია). მათი უფლებამოსილება პრეფექტებისგან ბევრად განსხვავდებოდა. ძველ და ახალ ინსტიტუტებს ერთი საერთო ნიშანი აქვთ: ორივეს მთავარი ფუნქცია ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ზედამხედველობაა.

ვინაიდან ეს საკითხი ფუნდამენტური კონსტიტუციური პრინციპებიდან იღებს სათავეს, ქართულ საზოგადოებას გააზრებული აქვს, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის უზრუნველყოფა დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს უმნიშვნელოვანეს საფუძველს წარმოადგენს. ამ მიზნით 2012 წლის რეფორმების შედეგად უნდა შექმნილიყო სამხარეო საბჭო, რომლის მოდელი დეცენტრალიზაციის ნიშნებს შეიცავდა. სახელმწიფო რწმუნებულის - გუბერნატორის ინსტიტუტი უნდა გაუქმებულიყო. თუმცა ეს არ გაკეთდა და სახელმწიფო - რწმუნებულის გუბერნატორის ინსტიტუტი შენარჩუნდა, სამხარეო საბჭომ კი სახე შეიცვალა.

აქედან დასკვნა, პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის განხორციელება ადგილობრივ თვითმმართველობაში პირდაპირ დამოკიდებულია იმაზე, როგორი

სახის რეგიონული თვითმმართველობა და ცენტრალური მმართველობა ექნება ქვეყანას.

საქართველოს უახლეს ისტორიაში, საბჭოთა კავშირის ნგრევიდან დღემდე რეგიონული განვითარების აქტუალობა უკავშირდება ცენტრის მიერ დანიშნულ მათ წარმომადგენლებს რეგიონებში, რომელთა ერთადერთი და ძირითადი ფუნქცია ადგილობრივი თვითმმართველობის „კონტროლი“, „კოორდინაციაა“. პარადოქსია, რომ რეგიონული განვითარების დემოკრატიული პრინციპები ამის საწინააღმდეგოა. დეცენტრალიზაციის პრინციპზე დაფუძნებას გულისხმობს. აქედან გამომდინარე, თავად უნდა იყოს გარანტი, ერთის მხრივ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების დამოუკიდებლობის ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების გადაწყვეტისას, მეორეს მხრივ, არ შეზღუდოს მათი უფლებამოსილებები და თავისუფლება.

თავი II

პოლიტიკური დეცენტრალიზაცია როგორც ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის კომპონენტი საქართველოში საბჭოთა კავშირის ნგრევის შემდეგ 2012 წლამდე

2.1. ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის პირობებში პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის პრობლემა საქართველოში 1990-1991 და 1992-2003 წლებში: პრეფექტების ინსტიტუტი და ბრძოლა დანიშნული მერების წინააღმდეგ

საბჭოთა კავშირის დაშლისა და დამოუკიდებლობის გამოცხადების შემდეგ, საქართველო არაერთი სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანი პრობლემის წინაშე იდგა. სახელმწიფო გადატრიალება, ეთნიკური ომები, სახელმწიფოს სისტემის არ არსებობა, მოშლილი სახელმწიფო სტრუქტურებისა და ქაოსის პარალელურად, ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარება სიძნელებთან იყო დაკავშირებული.

საბჭოთა კავშირის ნგრევის შემდეგ, საქართველომ დამოუკიდებლობა გამოაცხადა, ხელისუფლებაში „მრგვალი მაგიდა-თავისუფალი საქართველო“ ზვიად გამსახურდიას მეთაურობით მოვიდა.

ადგილობრივი ხელისუფლების ინსტიტუციონალიზაციისადამი საკანონმდებლო რეგულირების მიზნით 1991 წლის 29 იანვარს საქართველოს უზენაესმა საბჭომ მიიღო კანონი „გარდამავალ პერიოდში ადგილობრივი მმართველობის შესახებ“. პირველ მუხლში განიმარტა ადგილობრივი მმართველობა საქართველოს რესპუბლიკის, სახელმწიფო ხელისუფლების შემადგენელ ნაწილად. კანონის საფუძველზე, აირჩა ადგილობრივი ორგანო - საკრებულო. მისი არსებობა რეალურად ფორმალურობას წარმოადგენდა, ვინაიდან ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხებს წყვეტდა საქართველოს პრეზიდენტის მიერ დანიშნული პრეფექტი.

საქართველოს დამოუკიდებლობის აღდგენის პირველ პერიოდში ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემა ვერ დამკვიდრდა.

ამ პერიოდის თვითმმართველობის დამოუკიდებლობის საკითხების განხილვისას გასათვალისწინებელია ქვეყანაში არსებული მძიმე პოლიტიკური ფონი, შეიარაღებული დაპირისპირება, ხელისუფლების შიში სეპარატიზმის მიმართ, დამოუკიდებლობის პირობებში სახელმწიფო სისტემების მართვის გამოუცდელობა.

ზვიად გამსახურდიას მმართველობამ მოკლე ხანი იარსება. ამ კონტექსტში პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის ხარისხის შეფასება ადგილობრივ თვითმმართველობაში ძნელია.

საქართველომ ქართველების სისხლისა და დიდი შრომის ფასად მიიღო დამოუკიდებლობა. ქვეყანას ამ პირობებში თითქმის ყველა სფეროში დამოუკიდებლად უწევდა საბჭოთა სისტემის დემონტაჟი და დემოკრატიული ინსტიტუციების შექმნა.

ხელისუფლების მმართველების ხედვა პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის პროცესებზე ადგილობრივ თვითმმართველობაში უფრო სტიქიური იყო ვიდრე გაცნობიერებული.

ამაზე მოწმობს ის ფაქტიც, რომ ამ პერიოდში მიღებული კანონის სათაურშივე გამოჩნდა თვითმმართველობის სისტემის დამკვიდრების პრობლემები. მას „ადგილობრივი თვითმმართველობის“ ნაცვლად ეწოდებოდა კანონი „ადგილობრივ მმართველობაზე“. ამ საკანონმდებლო ნორმამ ერთმანეთისგან ვერ გამოიჯნა საერთო-სახელმწიფოებრივი და ადგილობრივი ინტერესები. ცენტრალურმა ხელისუფლებამ გავლენა ადგილობრივი საკითხების გადაწყვეტისას შეინარჩუნა.

ამ პერიოდის მნიშვნელოვანი მოვლენა პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის მიმართებით 1991 წლის 28 ოქტომბერს საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე ჩატარებული ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნები იყო.

საქართველოს თითქმის ყველა ადმინისტრაციულ - ტერიტორიულ ერთეულში ჩატარდა მრავალპარტიული არჩევნები. აირჩა სოფლის, თემის, დაბის და რაიონული დაქვემდებარების ქალაქების საკრებულოები. ამ საკრებულოებმა აირჩიეს რაიონული და რესპუბლიკური დაქვემდებარების ქალაქების საკრებულოები. რაიონისა და რესპუბლიკური დაქვემდებარების ქალაქების ადმინისტრაციულ ორგანოს ხელმძღვანელობდა საქართველოს პრეზიდენტის მიერ დანიშნული პრეფექტი, რომელიც თავისი საქმიანობით პასუხისმგებელი იყო მხოლოდ პრეზიდენტთან. (ლოსაბერიძე, კანდელაკი, აბულაძე, და კონჯარია, 2016)

ქვეყანაში რადიკალური ხასიათის ცვლილებების მიუხედავად ადგილობრივ მოსახლეობასთან ხელისუფლება არ ურთიერთობდა. ამ მიზეზით საკანონმდებლო ცვლილებები გავლენას ვერ ახდენდნენ თვითმმართველობისა და სოციალური

ინსტიტუციების განვითარებაზე. ადგილობრივი მოსახლეობა ვითარდებოდა თავისი შინაგანი კანონზომიერებით, ადგილობრივი ორგანოები იზიარებდნენ საბჭოური სისტემების გამოცდილებებს და კვლავინდებურად რჩებოდნენ სახელმწიფო ადმინისტრაციულ ორგანოებად.

ადგილობრივი თვითმმართველობის 1991 წლის არჩევნები, რომელიც მრავალპარტიულობით გამოირჩეოდა და პირველად ირჩევდა ადგილობრივ ორგანოებს მნიშვნელოვან ფაქტორად სახელდება პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის თვალსაზრისით.

აღმასრულებელი ვერტიკალი ადგილობრივი თვითმმართველობაში, რომელიც ცენტრალურ ხელისუფლებას ემორჩილებოდა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისათვის მთავარ დამაბრკოლებელ გარემოებად რჩებოდა. მთავარი მაკონტროლებელი პირი მაინც ცენტრალური ხელისუფლების, პრეზიდენტის მიერ დანიშნული პრეფექტი იყო. მას შეეძლო არჩეული საკრებულოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების შეჩერება, რაც ძლიერ ცენტრალიზებულ მართვის ნიშნებს ატარებდა. ის ამასთანავე ეწინააღმდეგებოდა პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის პრინციპებს. სახელმწიფოში პოლიტიკური ქაოსის ფონზე, ცენტრალური ხელისუფლება მაქსიმალურად ცდილობდა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებზე კონტროლის შენარჩუნებას.

მაგალითად, პრეფექტების ინსტიტუტის არსებობას ქვეყანაში შექმნილი მძიმე პოლიტიკური სიტუაციით ამართლებდა საქართველოს რესპუბლიკის უზენაესი საბჭოს თავმჯდომარე აკაკი ასათიანი. გაზეთ თბილისისათვის 1991 წელს მიცემულ ინტერვიუში ასათიანი აღნიშნავს: შეიარაღებული ოპოზიციისა და რევკომების ხელმძღვანელების გადადგომის შემდეგ, საქართველოს რეგიონებში საფრთხეს სიტუაციის გამწვავება წარმოადგენდა. ცენტრალურ ხელისუფლებას ადგილებზე ნდობით აღჭურვილი წარმომადგენელი უნდა ჰყოლოდა. ასეთ პირობებში პოლიტიკურ დეცენტრალიზაციაზე საუბარი ადგილობრივ თვითმმართველობაში შეუძლებელი იყო. (ასათიანი, 1991)

ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთ ერთი ექსპერტი დისერტაციისთვის ჩაწერილ სიღრმისეულ ინტერვიუში 1990-1991 წლების პერიოდის შეფასებისას ასეთ განმარტებას აკეთებს: „ქვეყანაში ობიექტურად არსებობდა ხელისშემშლელი

ფაქტორები: სახელმწიფო პოლიტიკური სტრუქტურები, ადამიანები ვინც პოლიტიკურ სპექტრს წარმოადგენდნენ და პოლიტიკურ ამინდს ქმნიდნენ არ იყვნენ მზად ადგილობრივი საჯარო ინსტიტუტების ფორმირებისთვის. საბჭოთა კავშირის მენტალიტეტიდან უყურებდნენ მისი განვითარების შესაძლებლობას, შესაბამისად ვერ წარმოედგინათ გაემიჯნათ ადგილობრივი და ცენტრალური ხელისუფლების კომპეტენციები. აქედან გამომდინარე მიჰყვებოდნენ საბჭოთა ცენტრალიზებულ პრინციპს - ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოს ფუნქციონირებას ამართლებდნენ, სადაც მონაწილეობა უნდა მიეღო ადგილობრივ საზოგადოებას არჩეული საბჭოებით. ასეთი იყო სასოფლო დეპუტატთან არსებული სახალხო საბჭოები“ (მელუა, 2016)

რეგიონის განვითარების ცენტრის აღმასრულებელი დირექტორისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის კიდევ ერთი ექსპერტის შეფასებით, 1990-1991 წლებში, მიუხედავად არჩეული ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისა, პოლიტიკურ დეცენტრალიზაციაზე საუბარი შეუძლებელია. თუმცა ამ დროს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების არჩევნები დამოუკიდებელი საქართველოს ხედვა იყო ადგილობრივი თვითმმართველობის პოლიტიკურ დეცენტრალიზაციასთან მიმართებაში. (სოფრომაძე, 2016)

ამრიგად, სამივე ექსპერტის ამ პერიოდის შეფასებაზე დათანხმება ნაწილობრივ შესაძლებელია. დროის მცირე მონაკვეთი, პოლიტიკური ქაოსი და შეიარაღებული დაპირისპირება ობიექტურად ხელისშემშლელი პირობები იყო როგორც პოლიტიკური დეცენტრალიზაციისთვის, ზოგადად ქვეყნის განვითარებისთვისაც.

პოლიტიკური პარტიები, რომლებსაც მნიშვნელოვანი როლი უნდა შეესრულებინათ პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის მიმართულებით, დემოკრატიული განვითარების ნაცვლად, ერთმანეთის მტრულად იყვნენ განწყობილნი. მოქალაქეთა ჩართულობა ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხებში ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების გადაწყვეტისას კი უცხო ცნება იყო. არჩეული თანამდებობის პირებისთვისაც საჯარო ადმინისტრირების ეს ფორმა და მექანიზმი, რომელიც დემოკრატიის რეალიზაციას უწყობს ხელს თეორიულ, იურიდიულ და პრაქტიკულ დონეზე შეუსწავლელ სფეროს წარმოადგენდა. ასეთ პირობებში არჩეული წარმომადგენლობითი ინსტიტუციები, რომლებიც იმ

მომენტისთვის იქმნებოდა და გამოხატავდა პოლიტიკური ისტებლიშმენტის უმრავლესობის ნებას, ამ პრობლემის გადაწყვეტის გზად კანონმდებლობის ცვლილებას ასახელებდნენ. კანონმდებლობის ცვლილებებმა დღემდე პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის პროცესი ადგილობრივ თვითმმართველობაში პრაქტიკულად ვერ განავითარა.

ცენტრალური ხელისუფლება 1991 წელს დაემხო. ქვეყანაში ახალი პოლიტიკური პროცესები დაიწყო. „მრგვალი მაგიდა თავისუფალი საქართველო“ ზვიად გამსახურდიას ხელმძღვანელობით „საქართველოს მოქალაქეთა კავშირმა“ ედუარდ შევარდნაძის მეთაურობით ჩაანაცვლა.

ქვეყანაში არსებული მძიმე პოლიტიკური სიტუაცია, სამოქალაქო ომი, კიდევ უფრო ჩამოშლილი სახელმწიფო სტრუქტურები, გახლეჩილი საზოგადოება და უმძიმესი სოციალურ ეკონომიკური ფონი, ნაკლებად იძლეოდა შესაძლებლობას ხელისუფლებას პოლიტიკურ დეცენტრალიზაციაზე და ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარებაზე ეზრუნა.

ქვეყანაში პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის განვითარებით ეს პერიოდი გამოირჩევა სასტარტო პირობების უზრუნველყოფით ადგილობრივ თვითმმართველობაში: 1991 - 2001 წლებში სამართლებრივი სასტარტო პირობები იქმნებოდა. 2001 წლიდან განხორციელდა გარკვეული ცვლილებები.

1995 წლის 25 აგვისტოს მიღებულმა საქართველოს კონსტიტუციამ მე-2 მუხლის, მე-4 პუნქტით განსაზღვრა ადგილობრივი თვითმმართველობის კონსტიტუციური გარანტია. (საქართველოს კონსტიტუცია, 1995) 1997 წლის 16 ოქტომბერს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის და მმართველობის შესახებ“.

ამ კანონის მიხედვით ჩატარდა 1998 წლის არჩევნები და შეიქმნა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორდონიანი სისტემა: ძირითადად საბჭოთა კავშირის დროინდელი ადგილობრივი საბჭოების საზღვრების მქონე 1004 თვითმმართველობა სოფლებში, თემებში, დაბებსა და ქალაქებში, რომლებსაც რაიონულ დონეზე აერთიანებდა პროპორციული სისტემით არჩეული საკრებულო. ამ პერიოდის მკვლევარების შეფასებით რეალურად ცენტრიდან არჩეული დანიშნული

გუბერნატორებისა და გამგებლების მეშვეობით სახელისუფლებო ვერტიკალი შენარჩუნდა. (ლოსაბერიძე, კანდელაკი, აბულაძე, და კონჯარია, 2016)

აღნიშნული კანონით განისაზღვრა პოლიტიკური დეცენტრალიზაციისათვის მნიშვნელოვანი ელემენტები: ადგილობრივ თვითმმართველობაში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების უფლებამოსილება; ორგანული კანონის მე-7 მუხლით ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა კომპეტენცია; საქართველოს მოქალაქეთა უფლებამოსილება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაში მონაწილეობისათვის (ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ, 1997).

ორგანული კანონით მოქალაქეთა მონაწილეობა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაში გამოიხატებოდა:

- მათი უფლებით აირჩიონ და არჩეულ იქნეს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში;
- მიიღონ საჯარო ინფორმაცია;
- მოსთხოვონ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს გადაწყვეტილების მიღებამდე მათთან წინასწარ კონსულტაციების გამართვა;
- წინასწარ გაეცნონ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების გადაწყვეტილებების პროექტებს, მონაწილეობა მიიღონ მათ განხილვაში, მოითხოვონ გადაწყვეტილება პროექტების საჯარო გამოქვეყნებაზე და მათი განხილვა. (ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ, 1997)

ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანიზაციული, ეკონომიკური და საინფორმაციო მხარდაჭერის მიზნით მნიშვნელოვანი იყო საქართველოს პრეზიდენტის 1997 და 2000 წლის ბრძანებულებები: „საქართველოს მუნიციპალური განვითარების სახელმწიფო პროგრამა“ და „საქართველოს მუნიციპალური განვითარების მეორე ეტაპის სახელმწიფო პროგრამა“.

„მუნიციპალური განვითარების სახელმწიფო პროგრამა“ (1997 - 2000 წლები) ღიად აცხადებდა დეცენტრალიზაციის პირველი ეტაპის დაწყებას საქართველოში. დეცენტრალიზაცია გამოიხატა მხოლოდ საკრებულოთა არჩევნების ჩატარებით

რაიონებში, ქალაქებსა და სოფლებში, რაც ჩვენი ქვეყნის ევროპის საბჭოში გაწევრიანების წინაპირობა გახდა.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ექსპერტების შეფასებით მიღებული ორგანული კანონი ხარვეზებით ხასიათდებოდა.

მთავარი პრობლემა უფლებამოსილებებისა და კომპეტენციების გამიჯვნის საკითხი იყო. 1997 წელს მიღებული კანონი ცხადად არ მიჯნავდა უფლებამოსილებებს და კომპეტენციებს. ქართული კანონმდებლობა არ მისდევდა ევროპული ქარტიის პრინციპს, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობა ერთი ხელისუფლებაა, რომელიც ხორცილდება ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოსა და მის მიმართ ანგარიშვალდებული აღმასრულებელი ორგანოს მეშვეობით. მწვავედ იდგა ადგილობრივი ხელისუფლების სტრუქტურის საკითხი. (სოფრომაძე, 2016)

2001 წელს კანონმდებლობაში შევიდა ცვლილებები, რომელმაც განსაზღვრა ადგილობრივი თვითმმართველობის ტერიტორიული საფუძვლები. იმ რეგიონებში, სოფლებში, სადაც მოსახლეობა 5000 მეტი იყო. მოსახლეობას უნდა აერჩია როგორც წარმომადგენლობითი, ისე ქალაქის გამგებლი (მერის) პირდაპირი წესით. (კობახიძე, 2015)

რა იყო ამ პერიოდში ცვლილებების მთავარი პრობლემა? რამდენად გააზრებული იყო პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის მნიშვნელობა ადგილობრივ თვითმმართველობაში, პოლიტიკურ ელიტაში?

რამდენად იყო მზად მაშინდელი ხელისუფლება შეექმნათ წინაპირობები პოლიტიკური დეცენტრალიზაციისთვის? ჰქონდათ თუ არა კომპეტენცია, განათლება, უფლებამოსილება არჩეულ ადგილობრივ თვითმმართველობის ორგანოებს დამოუკიდებლად მიეღოთ გადაწყვეტილებები? როგორი იყო ქვეყანაში ზოგადი პოლიტიკური ფონი?

ჩალმავებული ინტერვიუს გამოყენების პრინციპით ამ კითხვებზე გვიპასუხეს ადგილობრივი თვითმმართველობის ექსპერტებმა.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ექსპერტი რომელიც უშუალოდ მონაწილეობდა ამ პროცესებში განმარტავს: „მთავარი პრობლემა, რომელიც დღემდე მოჰყვება პოლიტიკური დეცენტრალიზაციას ადგილობრივ თვითმმართველობაში შემდეგია: ამ საკითხზე მუშაობა უფრო სპონტანურად დაიწყო ვიდრე გააზრებულად.

პოლიტიკურ დეცენტრალიზაციის განხორციელება ხელისუფლების ნება, ინტერესი, ხედვა არ იყო.

მაგალითად, 1996 წელს თვითმმართველობის დამოუკიდებლობა მხოლოდ ევროსაბჭოს მოთხოვნა იყო. საქართველომ ინტეგრაციის პროცესები დაიწყო ევროსაბჭოსთან, რაც გახდა აუცილებელი წინაპირობა ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარებისათვის. მაშინდელი პოლიტიკური ელიტისათვის პოლიტიკური დეცენტრალიზაცია ადგილობრივ თვითმმართველობაში უფრო თავსატეხი გახლდა, ვიდრე საჭიროება.

ექსპერტის შეფასებით, ვინაიდან არ იყო პოლიტიკური ნება, ამ ჯგუფს (იგულისხმება ორგანულ კანონზე მომუშავე ჯგუფი) ჰქონდა სპეციფიკური დავალება. დავალება მდგომარეობდა არა იმაში, რომ რაც შეიძლება მეტი პოლიტიკური დეცენტრალიზაცია განხორციელებულიყო, არამედ უნდა შეექმნათ ადგილობრივი თვითმმართველობის ისეთი სისტემა რითაც უნდა შეენარჩუნებინა ცენტრალურ ხელისუფლებას ადგილობრივ თვითმმართველობაზე ცენტრალური ვერტიკალი. სწორედ ამიტომაც შეიქმნა ორმაგი დუალისტური სისტემა, ერთის მხრივ ადგილზე მოსახლეობის მიერ ირჩეოდნენ სოფლებში, რაიონებსა და ქალაქებში ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოები. მეორეს მხრივ, რაიონებსა და ქალაქებში პრეზიდენტი გამგებლებს ნიშნავდა. გარდა ამ რეფორმისტული სისტემების ფორმალური დამკვიდრებისა ინსტიტუციურად არაფერი შეცვლილა: არ მომხდარა მუნიციპალიტეტის ქონების განსაზღვრა, ყველაფერი წყდებოდა იერარქიულ ვერტიკალში“ (მელუა, 2016)

ექსპერტების შეფასებებიდან გამომდინარე ცხადია, თვითმმართველობის რეფორმის დაწყების შემდგომ პერიოდშიც, მიუხედავად რეფორმებისა, ცვლილებისა სახელმწიფო ხელისუფლების დამოკიდებულება თვითმმართველობის დანიშნულებისა და მიზნის მიმართ ტრადიციული შინაარსის იყო.

დავით ლოსაბერიძის „ადგილობრივი თვითმმართველობა საქართველოში 1991-2014 წლებში“ პოლიტიკური ანალიზის მიხედვით, მიუხედავად იმისა, რომ 1997 წელს მიღებულმა კანონმა „ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ“ და 1998 წელს ჩატარებულმა არჩევნებმა პოლიტიკური დეცენტრალიზაციისათვის სასტარტო პირობები შექმნა, ადგილობრივი

თვითმმართველობის ახლად ჩამოყალიბებული სისტემა ცენტრალიზაციის ძლიერ ნიშნებს ატარებდა: რაიონის აღმასრულებელი ორგანოების ხელმძღვანელები ცენტრიდან ინიშნებოდნენ. კანონით მათ საკმაო უფლებამოსილებები გააჩნდათ, მაგრამ შესაბამისი ფინანსური უზრუნველყოფის და ცენტრის ნების გარეშე ეს უფლებები მხოლოდ ფორმალურად რჩებოდა.

ადგილობრივი თვითმმართველობის კიდევ ერთი ექსპერტის თქმით: „ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობა ცენტრალური ხელისუფლების ნებაზე გახლდათ დამოკიდებული. მიუხედავად იმისა, რომ ამ პერიოდში რამდენიმე საკრებულო (რუსთავი, გორი, ქუთაისი, თბილისი, თელავი) ოპოზიციური პარტიის წარმომადგენლებისაგან იყო დაკომპლექტებული და შესაბამისად საკრებულოს თავმჯდომარეც ოპოზიციურ ძალას წარმოადგენდა საკრებულოებს სტატისტიკის ფუნქცია ჰქონდათ. საკრებულოები ცდილობდნენ ჩარეულიყვნენ ბიუჯეტის ფორმირებაში ან საკადრო საკითხებში, მაგრამ იმდენად დიდი იყო ამ დროს ცენტრალური ხელისუფლების სტატუსი, ხშირ შემთხვევაში ცენტრალური ხელისუფლების ზეწოლის ან კორუფციული გარიგებების შედეგად ოპოზიციური საკრებულოებიც კი ემორჩილებოდნენ ცენტრალურ სახელმწიფო აპარატს. საკრებულოებისათვის დამატებითი პრობლემა პრეზიდენტის მიერ დანიშნული გამგებლები იყვნენ, რომლებიც თვითონ განაგებდნენ ბიუჯეტს. (აბულაძე, 2016)

გარდა პოლიტიკური ნების არ არსებობისა, პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის განხორციელებისათვის დამატებითი პრობლემა ადგილობრივი თვითმმართველობის“ დამკვიდრების სიახლე იყო მოსახლეობისათვის. ასევე, პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის არსზე დაბალი გახლდა თანამდებობის პირების ცნობიერება, ინფორმირებულობა.

2000 წელს პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის ხელშეწყობისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარებისათვის ადგილობრივი თვითმმართველობის ეროვნული ასოციაცია შეიქმნა. 2000 წელსვე ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები ითხოვდნენ უფლებამოსილების გაზრდას, აღმასრულებელი ორგანოს არჩევითობას.

ამავე პერიოდში (2000 წელი) ევროპის საბჭოს ადგილობრივი თვითმმართველობის კონგრესმა უფლებამოსილება შეუჩერა საქართველოს

ოფიციალურ წარმომადგენლობას ევროსაბჭოში. მიზეზი ის ფაქტი იყო რომ ევროსაბჭო მკაცრად განსაზღვრდა კონგრესში წარმოდგენილ პირებს, რომლებიც არჩეული ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების წარმომადგენლები უნდა ყოფილიყვნენ. საქართველოდან კი წარდგენილი იყო რეგიონული განვითარების სამსახური, რომელიც ცენტრალური ხელისუფლების მიერ ინიშნებოდა.

ეს პრაქტიკა დამახასიათებელი იყო პოსტსაბჭოთა დელეგაციებისათვის: აზერბაიჯანი, ბელორუსია და ა.შ. ევროსაბჭოს ადგილობრივ თვითმმართველობის კონგრესში წარმოდგენილი იყო ცენტრალური ხელისუფლების მიერ კონტროლირებადი სამსახურები. ასეთი მიდგომა კიდევ ერთხელ მიუთითებდა ცენტრალური ხელისუფლების პოლიტიკურ ცენტრალიზაციაზე. ეს ადგილობრივი თვითმმართველობის კონტროლი იყო. (მელუა, 2016)

ამ ფონზე მნიშვნელოვანი იყო საქართველოში არსებული ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემის გარდაქმნა და რეფორმის აუცილებლობა.

ეს ეტაპი 2001 წლიდან ათვლას იწყებს. ადგილობრივი თვითმმართველობის მოქმედ ორგანულ კანონში ცვლილებები შევიდა.

მნიშვნელოვანი პრინციპი, რომელიც პირდაპირ დაკავშირებული იყო პოლიტიკურ დეცენტრალიზაციასთან, აღმასრულებელი ორგანოს წარმომადგენლი მერი გახლდა. ამავე წესით ირჩეოდა გამგებელი იქ, სადაც ამომრჩეველთა რაოდენობა 5000 მეტი იყო. მნიშვნელოვანი სიახლე იყო საფინანსო ეკონომიკური საქმიანობის სტიმულირება ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულების გაერთიანება გამსხვილების შესაძლებლობა. წინგადადგმული ნაბიჯი იყო საკრებულოს უფლებამოსილების გაზრდა 3 დან 4 წლამდე და საკრებულოს არჩევნებში მაჟორიტარული სისტემის დანერგვა.

მიუხედავად იმისა, რომ პოლიტიკურ დეცენტრალიზაციაზე საუბარი ამ პერიოდში ფაქტობრივად შეუძლებელია სხვადასხვა მიზეზებით, ისეთი როგორიცაა: 1. ინსტიტუციური სისუსტე; 2. ადგილობრივი დემოკრატიისა და ხელისუფლების მხრიდან პოლიტიკური ნების არ არსებობა;

მნიშვნელოვანი ნაბიჯი იყო ამ პერიოდისთვის არსებული ოპოზიციური საკრებულოების ჩამოყალიბება. ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნები 2002 წელს ჩატარდა, საქართველოს მაშტაბით მონაწილეობდა 22 პარტია.

ოპოზიციური საკრებულოები 2003 წლისთვის უკვე ფუნქციონირებდა. ეს ოპოზიციურად განწყობილი საკრებულოები დაუპირისპირდნენ დანიშნულ გამგებლებს. ზესტაფონი, სენაკი, თელავი აბსოლუტურად ოპოზიციურად განწყობილი საკრებულოები იყო. გამგებელი პრეზიდენტის მიერ ინიშნებოდა. მათ შორის დაიწყო სახელმწიფო პოლიტიკური ხასიათის დაპირისპირება. ეს კონფლიქტი ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხებზე არ ვითარდებოდა.

მძიმე პოლიტიკურ და სოციალურ-ეკონომიკურ ფონთან ერთად ადგილობრივი თვითმმართველობაში პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის განუხორციელებლობის პოლიტიკურ მიზეზებზე აკეთებს აქცენტს სიღრმისეულ ინტერვიუში ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთ ერთი ექსპერტი ერომელიც 2000 წლებში რუსთავის საკრებულოს თავმჯდომარე იყო. მისი თქმით, მიუხედავად იმისა, რომ ოპოზიციური პარტიები საკრებულოში სოლიდურად იყვნენ წარმოდგენილები და ხშირ შემთხვევაში მათ შეეძლოთ დამოუკიდებლად გადაწვეტილების მიღება, არაფორმალურად ძლიერი იყო ცენტრალური ხელისუფლების ჩარევა მათ საქმიანობაშიც. ხშირად ამისათვის გამოიყენებოდა ფინანსური ბერკეტებიც. აბულაძის განმარტებით, არ არსებობდა ცენტრალური ხელისუფლების დემოკრატიული ნება პოლიტიკური დეცენტრალიზაციისათვის. სუსტი ინისტიტუციონალიზმის მიზეზით ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები სტიქიურად მუშაობდნენ, რომლებსაც ხალხის დონეზე რაიმე სარგებლის მოტანა არ შეეძლოთ.

საინტერესოა მის მიერ სიღრმისეულ ინტერვიუში მოყვანილი მაგალითი, რომელიც ნათლად ასახავს ცენტრალური ხელისუფლების მიდგომებს. ქუთაისის საკრებულოს თავმჯდომარე და ქუთაისის მერი, რომლებიც პოლიტიკურ გაერთიანებას „ახალ მემარჯვენეები“ წარმოადგენდნენ გადაიბირეს მოქალაქეთა კავშირის სასარგებლოდ. მისის თქმით, ხშირი იყო ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან კორფუციული გარიგებები ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩეული თანამდებობის პირების გადასაბირებლად, ან დაშინებები. ეს განსაკუთრებით შეიმჩნეოდა დიდ ქალაქებში როგორცა: ქუთაისი, რუსთავი, თბილისი და ფოთი, რომლებიც საარჩევნო ხმების მხრივ მნიშვნელოვანი ქალაქებია, შესაბამისად ცენტრალურ ხელისუფლებას ადგილებზე პოლიტიკურ დეცენტრალიზაციაზე უფრო მეტად თავისი ნდობით აღჭურვილი წარმომადგენელი სჭირდებოდა. იმ პერიოდში

მიუხედავად იმისა, რომ არჩეული საკრებულოების უმრავლესობას ოპოზიციური პარტიები წარმოადგენდნენ ვერ ახერხებდნენ დამოუკიდებლად საკრებულოებში გადაწყვეტილების მიღებას. ისინი ხშირად ხდებოდნენ კორუფციული გარიგებების მსხვერპლნი ან ვერ უძლებდნენ ცენტრალური ხელისუფლების ზეწოლებს და იცვლიდნენ პოზიციებს. (აბულაძე, 2016)

ამ პერიოდის პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის შემაფერხებელ გარემოებებზე აკეთებს აქცენტს კიდევ ერთი ადგილობრივი თვითმმართველობის ექსპერტი. „საქართველოს მოქალაქეთა უფლება, შესაძლებლობა და ჩართულობა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მუშაობაში პასიური იყო.

ამ პერიოდის პოლიტიკური დეცენტრალიზაცია ადგილობრივ თვითმმართველობაში „გაცნობით პერიოდად“ შეიძლება შევაფასოთ. ეს ტენდენციები გამოიხატა, იმით რომ ჩვენი საზოგადოებისათვის ჯერ კიდევ სასწავლი იყო ადგილობრივი თვითმმართველობაში პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის აუცილებლობა. ხშირად ეს საკითხი არათუ მოსახლეობისათვის იყო გაუგებარი, არამედ არჩეულ თანამდებობის პირებსაც არ ჰქონდათ სათანადო ცოდნა ამ სფეროში. როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, საბჭოთა მენტალობის გავლენა კვლავ აქტუალური იყო. 1998 წლის არჩევნებში ადგილობრივი მოსახლეობის მხოლოდ 28%-მა მიიღო მონაწილეობა.

ცენტრალიზებული სახელმწიფო აპარატი უარს ამბობდა საბჭოთა ტრადიციის, მენტალობის დათმობაზე და ადგილობრივი მმართველობის გაძლიერებაზე არ ზრუნავდა. მხოლოდ საკანონმდებლო დონეზე გაფორმება ვერ უზრუნველყოფდა თვითმმართველობათა ინსტიტუციების შექმნას. პოლიტიკური ნება ადგილობრივი თვითმმართველობაში პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის განხორციელებისათვის კვლავ პრობლემატური იყო. ქალაქებში, რეგიონებში დაბალი გახლდათ მოქალაქეების ჩართულობა ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხებში რაც პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის მნიშვნელოვანი კომპონენტებია. ამ პერიოდის პოლიტიკური პარტიების დემოკრატიული განვითარების მაჩვენებელი სუსტი იყო. (მელუა, 2016)

ამრიგად, მიუხედავად იმისა რომ 1990-დან 2003-წლამდე, პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის პროცესი ადგილობრივ თვითმმართველობაში უაღრესად არათანმიმდევრულად მიმდინარეობდა, თავის პოზიტიური და ნეგატიური ფაქტორები მაინც ახასიათებდა.

ეს გამოიკვეთა განსაკუთრებით სამართლებრივი ნორმების მოთხოვნების კუთხით. მიუხედავად, არსებული ხარვეზებისა და ნაკლოვანებებისა განისაზღვრა პოლიტიკური დეცენტრალიზაციისათვის მნიშვნელოვანი საკანონმდებლო ბაზა. მიღებულ იქნა შემდეგი კანონები: „გარდამავალ პერიოდში ადგილობრივი მმართველობის ორგანოების შესახებ“, „ადგილობრივი მმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოების საკრებულოების კომპეტენციის მუშაობის და ორგანიზაციის შესახებ“, „პრეფექტურების შესახებ“, „სახელმწიფო მმართველობის შესახებ ადგილობრივი ორგანოების შესახებ, დებულების დამტკიცების შესახებ“.

სახელმწიფო მეთაურის ბრძანებულებით, იურიდულად განისაზღვრა მმართველობის ფორმის დეკოცენტრაცია და გაიმიჯნა ფუქციები ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის:

- ✓ 1995 წლის 25 აგვისტოს მიღებულმა საქართველოს კონსტიტუციამ მე-2 მუხლის, მე-4 პუნქტით, განსაზღვრა ადგილობრივი თვითმმართველობის კონსტიტუციური გარანტია (საქართველოს კონსტიტუცია, 1995);
- ✓ 1997 წელს მიღებულმა კანონმა „ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ“ განსაზღვრა ადგილობრივი თვითმმართველობის სამართლებრივი საფუძვლები.
- ✓ 2001 წელს კანონმდებლობაში შევიდა ცვლილებები, რომელთა დაყრდნობითაც გაფართოვდა ადგილობრივი თვითმმართველობის ტერიტორიული საფუძვლები. იქ სადაც მოსახლეობა 5000 მეტს შეადგენდა შემოდებულ იქნა გამგებლის (მერის)პირდაპირი არჩევის წესი. (კობახიძე, 2015)

1997 წელს ევროსაბჭოს წევრობამ საქართველოს დაავალდებულა ხელი შეეწყოს პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის განვითარებისათვის თვითმმართველობებში. გაწევრიანებიდან სამი წლის განმავლობაში ქვეყანა ანგარიშვალდებული იყო ევროპული ქარტიის ფარგლებში „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ კანონის რატიფიკაცია განეხორციელებინა. ეს ეფექტიან ფაქტორად ფასდება პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის შეფასებისას. გამოიკვეთა ამ ინსტიტუციის განვითარების აუცილებლობა, სახელმწიფოს ხედვა ადგილობრივ თვითმმართველობისათვის.

თუმცა ამ სამართლებრივმა ცვლილებებმა პრაქტიკაში შესაბამისი ასახვა ვერ ჰპოვა.

მიუხედავად იმისა, რომ ამ მიმართულებით სამართლებრივი ბაზა შეიქმნა და გაიმიჯნა უფლებამოსილებები ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის. განისაზღვრა ადგილობრივი ორგანოების კომპეტენციები. ამ პერიოდში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს არ შესწევდათ უნარი განეხორციელებინათ აღნიშნული უფლებამოსილებები. ამის მიზეზები შემდეგი იყო:

- ✓ საბჭოთა კავშირის მემკვიდრეობიდან გამოსული ცენტრალური ხელისუფლება ვერ ბედავდა პოლიტიკური ძალაუფლება გაენაწილებინა ადგილობრივი თვითმმართველობებისთვის;
- ✓ დემოკრატიასთან დაკავშირებული გამოცდილების უქონლობა, რომელიც პირდაპირ დაკავშირებული იყო ცენტრალიზებულ ადმინისტრირებასთან, ადამინისტრირების უნარის უქონლობასთან;
- ✓ შიში ტერიტორიების დაკარგვის, ეთნიკური დაპირისპირებებისა და სეპარატიზმის;
- ✓ მწირი ფინანსური რესურსი და ცენტრალური ხელისუფლების ჩარევა;
- ✓ ადგილებზე პრეზიდენტის მიერ დანიშნული გამგებლებისა და მერების როლი განუსაზღვრელი იყო;
- ✓ თვითმმართველობის წარმომადგენლების არჩეულობაზე დიდი სტატუსი, პატივი ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან მათი დანიშვნა იყო;
- ✓ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს უფლებამოსილების ფარგლებში ადგილობრივი ბიუჯეტის დამოუკიდებლად ფორმირებისა და განკარგვის შესაძლებლობა არ ჰქონდათ;
- ✓ თვითმმართველობის ორგანოებს საზოგადო საქმეების მნიშვნელოვანი წილის მართვა და მოწესრიგება არ შეეძლოთ. სახელმწიფო რწმუნებული სარგებლობდა გადამეტებული უფლებამოსილებით ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებთან მიმართებაში

- ✓ პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის განვითარების კიდევ ერთი ხელისშემშლელი ფაქტორი ამ პერიოდისთვის სახელმწიფოს წინაშე მდგარი პოლიტიკური გამოწვევები იყო.

მიუხედავად პლურალიზმისა და საკრებულოებში ოპოზიციური პარტიების წარმოდგენისა, პოლიტიკურ პარტიებს შორის ბრძოლა მიმდინარეობდა არა ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების გადასაწყვეტად, არამედ პოლიტიკური ძალაუფლებისთვის.

2.2. ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის პირობებში პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის პრობლემა 2003-2012 წლებში: დეცენტრალიზაცია თუ ცენტრალიზაცია?

2003 წელს პოლიტიკური სიტუაცია ქვეყანაში შეიცვალა მას შემდეგ რაც „ვარდების რევოლუციის გზით“ ხელისუფლებაში ახალგაზრდა რეფორმატორთა გუნდი „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა“ მოვიდა.

ნაციონალური მოძრაობა არაერთი ქვეყნისათვის სასიცოცხლო პრობლემის წინაშე იდგა, რომელიც სწრაფ და ეფექტურ გადაწყვეტას მოითხოვდა. დემოკრატიული და ევროპული ღირებულებების დეკლარირებით მოსული პოლიტიკური პარტიისათვის ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმა და მისი პოლიტიკური დეცენტრალიზაცია ერთ - ერთი მნიშვნელოვანი გამოწვევა იყო.

ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის ხელისუფლებაში მოსვლით პოლიტიკური ფონი შეიცვალა ადგილობრივ თვითმმართველობებშიც. თვითმმართველობის ორგანოების წარმომადგენლების, არჩეული საკრებულოს წევრების 70% მოქალაქეთა კავშირიდან ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის გუნდს შეუერთდა.

ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩეული პირებისთვის ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესებზე მეტად მნიშვნელოვანი ხელისუფლებაში მოსული მმართველი ძალის კეთილგანწყობა აღმოჩნდა.

ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმაზე მუშაობა ახალ ხელისუფლებას სუსტი სახელმწიფო სტრუქტურების, მოშლილი ეკონომიკის, კორუფციის, მძიმე სოციალური ფონის და ოკუპირებული ტერიტორიების ფონზე უწევდა, რაც პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის განხორციელებისათვის კვლავ პრობლემა იყო.

პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის კუთხით ადგილობრივ თვითმმართველობაში მნიშვნელოვანი 2004 წელს ევროპული ქარტიის „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ რატიფიცირება იყო, რომლითაც ქვეყანამ ვალდებულება აიღო ადგილობრივი თვითმმართველობის დემოკრატიული პრინციპების, უპირველესად პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის განხორციელებისათვის. (დადგენილება ევროპული ქარტიის რატიფიცირების შესახებ, 2004).

დეცენტრალიზაციის სფეროში რეფორმების დაგეგმვა, თვითმმართველი ერთეულების დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფა ევროსაბჭოს, გაეროს განვითარების პროგრამის, აშშ-ს საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს, გერმანიის ტექნიკური თანამშრომლობის საზოგადოების და სხვა საერთაშორისო ორგანიზაციების რეკომენდაციების გათვალისწინებით მიმდინარეობდა.

ამ რეკომენდაციების გათვალისწინებით, საქართველოს პრეზიდენტის 2004 წლის 2 ივლისის N 637 განკარგულებით დეცენტრალიზაციის სტრატეგიისა და განხორციელების ფორმატში შეიქმნა ეფექტიანი მართვის სისტემისა და ტერიტორიული მოწყობის რეფორმის სახელმწიფო კომისია, რომელმაც ჩამოაყალიბა დეცენტრალიზაციის კონცეპტუალური ხედვა და დასახა განსახორციელებელი რეფორმების გეგმა. (მელუა, 2016)

საქართველოს პარლამენტმა 2005 წელს მიიღო ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“, რომლითაც განსაზღვრა ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების ტერიტორიული საფუძვლები, რასაც ადგილობრივი თვითმმართველობის სტრუქტურებში ინსტიტუციონალური ცვლილებები უნდა მოეხდინა. (ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ, 2005)

რეფორმის პირველი ნაწილი მოიცავდა 2004-2009 წლებს. განსახორციელებელი ამოცანები, რომელზედაც პოლიტიკური დეცენტრალიზაციაა დამოკიდებული, მოიცავდა: თვითმმართველობის ახალი სამართლებრივი ბაზის ჩამოყალიბებას.

ქვეყნის ხელისუფლებამ 2005-2007 წლებში მიიღო კანონები: ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ (2005 წლის 16 დეკემბერი), „ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულის ქონების შესახებ“ (2005წ. 24 მარტი), „ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ“ (2005წ. 24

მაისი) და „ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ“ (2007 წ. 8 ივნისი).

ადგილობრივი თვითმმართველობის სამართლებრივი ბაზის ჩამოყალიბების შემდეგ, მნიშვნელოვანი ნაბიჯი პოლიტიკური დეცენტრალიზაციისათვის ადმინისტრაციული რეფორმა იყო, რომლის მიხედვითაც მოხდა თვითმმართველი ერთეულების გამსხვილება და ადგილობრივ დონეზე სახელმწიფო მმართველობის დონის გაუქმება. 1000 -ზე მეტი თვითმმართველი ერთეულის ნაცვლად შეიქმნა 69 თვითმმართველი ერთეული და რაიონულ დონეზე სახელმწიფო მმართველობა შეიცვალა ადგილობრივი თვითმმართველობით (ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ, 2005).

ადგილობრივი თვითმმართველობის ამ ადმინისტრაციულ რეფორმას განსხვავებულად აფასებენ ადგილობრივი თვითმმართველობის ექსპერტები და დღემდე არაერთგვაროვანი კრიტიკის საგნად რჩება.

რეფორმებისას არსებობდა ექსპერტთა ორი ჯგუფი, პირველი, რომელიც რადიკალური გამსხვილების წინააღმდეგი იყო და ალტერნატიული კანონპროექტიც კი ჰქონდა.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ექსპერტების ეს ჯგუფი ადგილობრივი თვითმმართველობის ცენტრალიზაციის ტენდენციად მიიჩნევს 2006 წელს თვითმმართველობის ქვედა დონის გაუქმებას. მათი აზრით ამ გადაწყვეტილებით ადგილობრივი თვითმმართველობა კიდევ უფრო დაშორდა მოქალაქეებს. (ლოსაბერიძე, 2016)

ექსპერტების მეორე ნაწილის შეფასებების მიხედვით, მთავრობის პრაგმატული მიდგომით იყო ნაკარნახევი მუნიციპალიტეტების შექმნა და ადმინისტრაციული ერთეულების დაფუძნება. ეს რეფორმა ითვალისწინებდა სუსტი ადმინისტრაციული ერთეულების გაერთიანებას შედარებით ეკონომიკურად ძლიერ მუნიციპალიტეტებში. მწირი სოფლის ბიუჯეტი, ინფრასტრუქტურული პრობლემები, რომლებსაც ცალკეული ადმინისტრაციული ერთეულები დამოუკიდებლად ვერ გაწვდებოდნენ. ამ გარემოებებისა და პრობლემების გათვალისწინებით მოიძებნა ყველაზე ოპტიმალური გამოსავალი შექმნილიყო მუნიციპალიტეტები და „ქვედა დონე“

ამოსულიყო რაიონის დონეზე, რომელიც გააადვილებდა ბიუჯეტის გაზრდასაც და ადამიანურ რესურსებაც. (სოფრომაძე, 2016)

ამ პერიოდის რეფორმით გაძლიერდა ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუციურ მოწყობაში წარმომადგენლობითი ორგანოს საკრებულოს როლი.

საბაზისო სამართლებრივი საქმიანობის პარალელურად მნიშვნელოვანია ამ პერიოდის პოლიტიკური ფონი. 2006 წელს ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებში თითქმის ყველა ოლქში აბსოლუტური უმრავლესობით ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა იმარჯვებს. ოპოზიციური პარტიები საკრებულოში მცირე რაოდენობით იყვნენ წარმოდგენილნი, რაც რევოლუციური განწყობის შედეგი იყო. (აბულაძე, 2016)

რეფორმები მეორე ეტაპი მოიცავდა 2009-2011 წლებს. რეფორმის ფარგლებში განსახორციელებელი პროექტები მიმართული იყო ადგილობრივი თვითმმართველობის სამართლებრივი ბაზის დახვეწისათვის და პარალელურად რეგიონული პოლიტიკის შექმნისაკენ.

ადგილობრივი თვითმმართველობის საკანონმდებლო ბაზის დასახვეწად 2009 წელს ორგანულ კანონში „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ მნიშვნელოვანი ცვლილებებია შეტანილი, რომელიც მიზნად ისახავდა თვითმმართველობის ინსტიტუციური მოწყობის სრულყოფას. ამ მიმართულებით მნიშვნელოვნად გაიზარდა წარმომადგენლობითი ორგანოს საკრებულოს თავმჯდომარის ფუნქციები, განისაზღვრა და ორგანული კანონით დარეგულირდა საკრებულოს წევრის სტატუსი (მანამდე რეგულირდებოდა სპეციალური სტატუსით). თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებას დაემატა ინვესტიციების ხელშეწყობა, დასაქმების ხელშეწყობის მუნიციპალური პროგრამების დამტკიცება, მუნიციპალური არქივების შექმნა და მომსახურების ტარიფების განსაზღვრა. (კობახიძე, 2015) ორგანულ კანონს დაემატა სპეციალური თავი, რომელიც ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობაში მოქალაქეთა მონაწილეობას ეხებოდა. განისაზღვრა შემდეგი ფორმები: პეტიციის წესით საკრებულოში ნორმატიული აქტების ინიცირება, საკრებულოს სხდომებში მონაწილეობა, საკრებულოს წევრისა და თვითმმართველობის თანამდებობის პირთა ანგარიშის მოსმენა. ამ და სხვა ცვლილებებით შეიქმნა მყარი სამართლებრივი გარანტი

ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობაში მოქალაქეთა მონაწილეობისათვის. (ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ, 2005)

შემდეგ უკვე 2010-2011 წლებში კანონმდებლობის სრულყოფის მიზნით, ცვლილებები იქნა შეტანილი 30-მდე მოქმედ კანონში. ცვლილებების მიზანი მოქმედი ადგილობრივი თვითმმართველობის კანონმდებლობის ევროპულ ქარტიასთან შესაბამისობაში მოყვანა იყო. 2010 წლის 15 ოქტომბრის ცვლილებით საქართველოს კონსტიტუციაში გაჩნდა VII თავი, რომელიც განსაზღვრავდა სახელმწიფოსა და თვითმმართველ ერთეულს შორის უფლებამოსილებათა გამიჯვნის პრინციპს. მნიშვნელოვანი ფაქტორია, რომ კონსტიტუციაში შეტანილი ცვლილებებით ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობით ორგანოს (საკრებულოს), უფლება მიეცა შეეტანა კონსტიტუციური სარჩელი საკონსტიტუციო სასამართლოში სახელმწიფოს ხელისუფლების მიერ მიღებული ნორმატიული აქტის კონსტიტუციურობაზე, რაც კიდევ უფრო ზრდიდა სამართლებრივად საკრებულოს უფლებამოსილებას და პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის ხარისხს. (საქართველოს კონსტიტუციის ცვლილებები, 2010)

2011 წლის 13 ოქტომბერს საქართველოს მთავრობის მიერ დამტკიცდა „საქართველოს რეგიონული განვითარების 2010-2017წ.წ. სახელმწიფო სტრატეგიის 2011-2014წ.წ. სამოქმედო გეგმა“ რომელიც განსაზღვრავდა საქართველოს რეგიონული განვითარების პოლიტიკის ძირითად პრინციპებს, მიზნებს და ამოცანებს. სამოქმედო გეგმის მიზანი ეფექტური რეგიონული მმართველობის სისტემის ჩამოყალიბება იყო. სამოქმედო გეგმის გათვლით ეს სისტემა დაემყარებოდა დეკონცენტრაციას და დეცენტრალიზაციას.

ამგვარმა მიდგომამ ადგილობრივი თვითმმართველობების წინაშე ახალი ამოცანები დააყენა, რაც გულისხმობდა თვითმმართველი ერთეულის განვითარების სტრატეგიის განსაზღვრას და თვითმმართველობის ორგანოების აქტიურ ჩართვას შესაბამისი რეგიონის სტრატეგიის განხორციელებაში. (რეგიონული განვითარების სახელმწიფო სტრატეგია 2011—2014, 2011)

მიუხედავად ზემოთ აღნიშნული საკანონმდებლო ცვლილებებისა, პოლიტიკური დეცენტრალიზაცია ადგილობრივ თვითმმართველობაში მაინც ვერ განხორციელდა იმ ხარისხით, რა ხარისხითაც ამას ამ პერიოდის სამართლებრივი

საკანონმდებლო ბაზა იძლეოდა. პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის ამ განუხორციელებლობას თავისი მიზეზები ჰქონდა.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ექსპერტების ნაწილი ადგილობრივი თვითმმართველობის ცენტრალიზაციის ტენდენციად მიიჩნევენ 2006 წელს თვითმმართველობის ქვედა დონის გაუქმებას, ამით თვითმმართველობა კიდევ უფრო დაშორდა ხალხს. კანონმდებლობის ხშირი ცვლილებები არასტაბილურს ხდიდა სამოქმედო სივრცეს, ვერ მოხერხდა ადგილობრივი თვითმმართველობის სამართლებრივი დახვეწა, ხშირად მთელი რიგი საკანონმდებლო აქტები და მისი ცალკეული მუხლები შეუსაბამო იყო ერთმანეთთან. (ლოსაბერიძე, 2015)

თუმცა წინააღმდეგობრივი იყო ექსპერტთა მეორე ნაწილის აზრი, რომლებიც ადმინისტრაციული ერთეულების გაერთიანებას მუნიციპალიტეტებში ოპტიმალურ გამოსავლად თვლიდნენ და ფიქრობდნენ რომ პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის კუთხით ეს ნაკლებ პრობლემატური იყო. (სოფრომაძე და აბულაძე, 2016)

პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის განხორციელების მთავარი შემაფერხებელ გარემოებად არსებული პოლიტიკური ფონი, ცენტრალური ხელისუფლების ჩარევა და ადგილობრივი ხელისუფლების არჩეული პირების არაკომპეტენტურობა სახელდებოდა. ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობაში ამ მხრივ მეტი პრობლემა იყო ყოველდღიური საქმიანობის პრაქტიკაში.

რეგიონული განვითარების ცენტრის აღმასრულებელი დირექტორის ლიზა სოფრომაძის შეფასებით: 2003-2012 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის სამართლებრივი ბაზა ნამდვილად იძლეოდა შესაძლებლობას ადგილობრივი არჩეული თანამდებობის პირები ყოფილიყვნენ დამოუკიდებლები თავიანთი უფლებამოსილების განხორციელებისას.

დამოუკიდებლობის დაბალი ხარისხი, რაც ამ პერიოდის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩეულ პირებს ახასიათებდათ უმეტესად გამოწვეული იყო დაბალკვალიფიციურობით. მისი შეფასებით, იყო თუ არა უკიდურესად ცენტრალიზებული 2003-2012წწ. ადგილობრივი თვითმმართველობა, აუცილებელია რამდენიმე ფაქტორის გაანალიზება: ადგილობრივი არჩეული თანამდებობის პირები მეტნაკლებად ახერხებდნენ ყოფილიყვნენ დამოუკიდებლები გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, მეორეს მხრივ, არსებობდნენ ადგილობრივი თვითმმართველობის

ორგანოები, რომლებიც მთლიანად დამოკიდებული იყვნენ ცენტრალურ ხელისუფლებაზე. ამ შემთხვევაში მნიშვნელოვანი მრავალპარტიულობაც იყო.

აღსანიშნავია, ისიც რომ სახელმწიფო რწმუნებულს-გუბერნატორს, რომელიც ცენტრალური ხელისუფლების წარმომადგენელი იყო რეგიონში, კანონმდებლობით პირდაპირი ჩარევის უფლება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაში არასოდეს ჰქონია. მისი სამართლებრივი როლი მხოლოდ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის ზედამხედველობით და კონტროლით შემოიფარგლებოდა, რომ მათი კომპეტენცია არ გასცდომოდა სახელმწიფოებრივ საქმიანობას. ხშირად მათი ეს კოორდინაციის უფლება ადგილობრივი თვითმმართველობის კონტროლის მცდელობაში გამოიხატებოდა. თუმცა აქაც იყო შემთხვევები, როდესაც მუნიციპალიტეტებს არ გაუთვალისწინებიათ გუბერნატორის ჩარევა მათ საქმიანობაში იმ არგუმენტით, რომ მუნიციპალიტეტმა უკეთ იცის რა სჭირდება მას ადგილობრივ დონეზე. (სოფრომაძე, 2016)

ადგილობრივი თვითმმართველობის ექსპერტი აღნიშნავდა, რომ პრობლემა გუბერნატორებთან მათი პარტიული ნიშნით დანიშვნა იყო. ხშირად პარტიული ნიშნით დანიშნული გუბერატორები ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობაში პარტიული ინტერესების გატარებას ემსახურებოდნენ. აღსანიშნავია ისიც რომ, ამ პერიოდში ხელისუფლების ყველა დონეზე, მათ შორის 2006 წლის და 2010 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებში აბსოლუტური უმრავლესობით ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა იყო. მცირე იყო საკრებულოებში წარმოდგენილი ოპოზიციური პარტიების რაოდენობა. (აბულაძე, 2016)

ექსპერტების შეფასებებიდან გამომდინარე ცხადია, თვითმმართველობის რეფორმის დაწყების შემდგომ პერიოდშიც, მიუხედავად რეფორმებისა, ცვლილებისა სახელმწიფო ხელისუფლების დამოკიდებულება თვითმმართველობის დანიშნულებისა და მიზნის მიმართ არ შეცვლილა.

ამ პერიოდში პოლიტიკური დეცენტრალიზაციისათვის მნიშვნელოვანი მოსახლეობასთან ადგილობრივი ორგანოების დაშორების ნეგატიური შედეგების დაძლევის მიზნით, მუნიციპალიტეტების ტერიტორიულ ერთეულებში ადგილობრივი თვითმმართველობის რწმუნებულების შექმნილი ინსტიტუტია. ეს სტრუქტურა ბოლომდე მაინც ვერ ამართლებდა თავის დანიშნულებას რაც გამოწვეული იყო

გამგებლის მიერ დანიშნული სოფლის რწმუნებულის კომპეტენციების შეზღუდვით. ის ანგარიშვალდებული თავისი საქმიანობით გამგებლის წინაშე იყო და არა სოფლის მოსახლეების წინაშე. რწმუნებულის ინსტიტუტს რეალური ფინანსური და ადამიანური ბერკეტები ადგილობრივი მნიშვნელობის პრობლემების გადასაჭრელად არ გააჩნდა. ფაქტობრივად, რწმუნებულები მხოლოდ საკრებულოს ან მერიის გადაწყვეტილებების მოსახლეობისათვის გაცნობის ფუნქციას ასრულებდნენ. აღსანიშნავია, რომ მმართველი პარტიის სასარგებლოდ რწმუნებულები ხშირად აქტიურად ერეოდნენ წინასაარჩევნო პროცესებში. ეს ქმდება უფრო აკნინებდა მათ როლსა და ნდობას ადგილობრივი მოსახლეობაში.

ამ პრობლემების კვლევებისთვის ანონიმური ჩაღრმავებული ინტერვიუ მომზადდა ნაშრომისთვის.

რესპოდენტი ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის ერთ - ერთი სოფლის რწმუნებული იყო.

ინტერვიუს შინაარსი ნათლად აჩვენებს რწმუნებულების დამოუკიდებლობის პრობლემებს საქმიანობის განხორციელებისას. წინასაარჩევნო პროცესებში სწორედ მმართველი პარტიის ინტერესების გამტარებლები იყვნენ ადგილებზე. აღსანიშნავია, ეს მანკიერი ტრადიცია 2012 წლის შემდეგაც აქტიურად გაგრძელდა და ინტერვიუერი სოფლის რწმუნებული ახლა იმავე სოფელში მმართველი პარტიის რწმუნებულ-აქტივისტია. სამსახურის დაკარგვის შიშის მოტივით, გამგებლის დანიშნული რწმუნებულებისათვის ადგილობრივი სოფლის მოსახლეობის პრობლემებზე მნიშვნელოვანი მმართველი პარტიის და გამგებლის ინტერესები იყო. ამის გამომწვევი მიზეზი ისიც გახლდა, რომ ხშირ შემთხვევაში გამგებლების კანდიდატურის შერჩევას საკრებულები ხელმძღვანელობდნენ არა მათი პროფესიონალიზმის, კომპეტენტურობის გაზომვით, არამედ პარტიულობის ნიშნით. ექსპერტების აზრით, გამგებლის არაპირდაპირი წესით არჩევა (გამგებელს ამტკიცებდა საკრებულო, საკრებულოს ბიუროს მიერ ჩატარებული კონკურსის შედეგების მიხედვით) აძლიერებდა ცენტრალური ხელისუფლების ზეწოლას გამგებლის ინსტიტუციაზე. კანონში 2008 წელს შეტანილი ცვლილებებით გამგებელს უფლება ჰქონდა საკრებულოს მხრიდან ყოველგვარი კონტროლის გარეშე, დამტკიცებულ ასიგნებათა ჯერ 10% 2009-2010 წლებში 15% და 20% ლიმიტის ფარგლებში მოეხდინა თანხების

ერთპიროვნული გადანაწილება. (კანონში „ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ“ შესული შესწორებები, 2008)

საინტერესოა ის ფაქტიც რომ საკრებულოს მიერ არჩეული გამგებელი, რომელიც საკრებულოს ექვემდებარებოდა, ცენტრალური ხელისუფლებისთვის მთავარ დასაყრდენს წარმოადგენდა მუნიციპალიტეტებში. ამ ფონზე, ხშირი იყო პიროვნულ ინტერესზე, კონფლიქტზე დამყარებული ურთიერთობები გამგებელსა და საკრებულოს შორის. ეს კიდევ უფრო ართულებდა პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის პროცესს. (აბულაძე, 2016)

ამის საპირისპიროდ კანონით 2010 წელს თბილისის მერის პირდაპირი არჩევის და კონსტიტუციაში ადგილობრივ თვითმმართველობაზე სპეციალური თავის შეტანის პარალელურად 2010 წელს მიღებული „საბიუჯეტო კოდექსის“ 78-ე მუხლით საკრებულოს როგორც წარმომდგენლობით ორგანოს მიენიჭა უფლება დაემტკიცებინა ბიუჯეტი.

ეს ცვლილებები მნიშვნელოვანი იყო საკრებულოს საჯარო მმართველობის არსის წარმოსაჩენად. თუმცა პოლიტიკურად სიტუაციას კიდევ უფრო ართულებდა დაბალ რგოლებში ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩეული თანამდებობის პირების დამოკიდებულება ცენტრალური ხელისუფლების მითითებებზე.

გარდა სახელმწიფო რწმუნებულის გუბერნატორებისა, ძალოვანი სტრუქტურების მონაწილეობით ხდებოდა საკრებულოში გადაწყვეტილების მიღება. მაგალითად, 2012 წელს ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის საკრებულომ მაშინდელი კუდის (კონსტიტუციური უსაფრთხოების დეპარტამენტის) მოთხოვნით მუნიციპალიტეტის ბალანსზე არსებული ავტომობილი თხოვების უფლებით გადასცა აღნიშნულ სახელმწიფო სტრუქტურას. მიუხედავად იმისა რომ, საკრებულოს წევრების პოზიცია ამ საკითხთან დაკავშირებით უარყოფითად შეფასდა, გადაწყვეტილება მაინც დადებითად მიიღეს.

ადგილობრივი დემოკრატიის უგულვებელყოფამ, ცენტრალიზებული სისტემით ადგილობრივი თვითმმართველობის მართვამ, საბჭოთა პერიოდის გადმონაშთურმა სტერეოტიპულმა აზროვნებამ, რომელიც საკუთარი უახლესი წარსულისა და აწმყოს გაგებაში, კოლონიალური სტიგმის მოცილებაში უშლიდა ხელს გადაწყვეტილების მიმღებებს, მართვის არაეფექტურობა გამოიწვია.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ექსპერტების ნაწილის აზრით, (დ. ლოსა-ბერიძე, ი.კობახიძე) პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის კუთხით, მნიშვნელოვანი პრობლემა ადგილობრივი უფლებების ცენტრალიზაცია იყო. თვითმმართველობებზე გაიზარდა პოლიტიკური, ადმინისტრაციული და ფინანსური დამოკიდებულების ხარისხი. ამ მოსაზრებას არ ეთანხმება ექსპერტთა მეორე ნაწილი (მ. აბულაძე, ლ.სოფორმაძე).

მამუკა აბულაძე, რომელიც რუსთავის საკრებულოს თავმჯდომარე იყო, მის მიერ მოყვანილი მაგალითით, რუსთავის მუნიციპალიტეტისათვის შეუძლებელი იყო წყლის პრობლემის საკუთარი სახსრებით გადაწყვეტა ცენტრალური ხელისუფლების დაუხმარებლად. შევარდნაძის პერიოდის ადგილობრივ თვითმმართველობაში „რუსთავწყალი“ ეკუთვნოდა რუსთავის მუნიციპალიტეტს, მიუხედავად ამისა, მუნიციპალიტეტს არ გააჩნდა შესაძლებლობა 700 მილიონიანი პროექტის განხორციელებისათვის, რაც ცენტრალურმა ხელისუფლებამ შეძლო. ამ უფლებების ცენტრალიზება მეტწილად მუნიციპალიტეტების მწირი ფინანსური მდგომარეობით ხასიათდებოდა. (აბულაძე, 2016)

ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევითი თანამდებობის პირების არაკომპეტენტურობაზე და დამოუკიდებლობის დაბალ ხარისხზე მიუთითებს „საერთაშორისო გამჭვირვალობა-საქართველოს“ რეგიონული კოორდინატორი. მაგალითად ასახელებს ზუგდიდის საკრებულოს, რომელმაც არ გაითვალისწინა საკრებულოში პრემიების გაცემის წესთან დაკავშირებული საკანონმდებლო ნორმატივები და გადაწყვეტილება მხოლოდ ცენტრალური მთავრობის რეკომენდაციების საფუძველზე მიიღო. სამართლებრივად საკრებულო უფლებამოსილი იყო თავისი პასუხისმგებლობით მიეღო გადაწყვეტილება. (თოდუა, 2016)

პრობლემა იყო ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობაში მოქალაქეთა აქტიური მონაწილეობა. მიუხედავად იმისა რომ მოქალაქეების სამართლებრივი მონაწილეობის გარანტიები განისაზღვრა ორგანული კანონით „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“, საკრებულოს სხდომებზეც კი მათი დასწრება მინიმალური იყო.

ამ მხრივ, იკვეთება შემდეგი ტენდენციები: მოქალაქეებისათვის ჯერ კიდევ ახალია ადგილობრივი თვითმმართველობის როლი და ფუნქციები. ადგილობრივი

თვითმმართველობის ორგანოების ცენტრალურ ხელისუფლებაზე დამოკიდებულება მათ უჩენს განცდას, რომ „ზევით“ უფრო მეტად მოუგვარებენ პრობლემას, ვიდრე მისივე არჩეული თანამდებობის პირები. აქედან გამომდინარე იკვეთება ტენდენცია - საზოგადოებრივი გავლენის გაზრდა და კონტროლი მთავრობაზე არაა მთავარი მიზან-ამოცანა როგორც ცენტრალური, ისე ადგილობრივი ხელისუფლებისთვის.

ხშირ შემთხვევაში არც ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩეული თანამდებობის პირები გამოირჩეოდნენ ძირითადი აქტორების - მოსახლეობის, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისა და სამოქალაქო სექტორის წარმომადგენლებთან კომუნიკაციით, მოსაზრებებისა და დამოკიდებულებების შესწავლით ადგილობრივი პრობლემების განხილვისას, რაც მოქალაქეების ნიჰილიზმს კიდევ უფრო აღვივებდა. უფლებამოსილებების ეფექტიანად გამოყენებისთვის საკმარისი არ არის თვითმმართველობის დეცენტრალიზაციის პრინციპების სამართლებრივ ბაზებში ასახვა. საჭირო იყო კვალიფიციურობა, კომპეტენტურობა, ფსიქოლოგიური მზადყოფნა და სათანადო უნარ-ჩვევები იმ ინსტრუმენტების გამოყენებისთვის, რასაც დემოკრატიული მმართველობა გვთავაზობს.

რამდენად ხდებოდა არსებული სამართლებრივი ბაზის რეალურ ცხოვრებაში გატარება დამოკიდებული იყო ქვეყნის განვითარების ძალიან ბევრ ფაქტორზე.

2003-2012.წ.წ. - მიხეილ სააკაშვილის მმართველობის პერიოდში, ქვეყნის წინაშე არა ერთი მნიშვნელოვანი სასწრაფოდ გადასაწყვეტი პრობლემა იდგა.

ფაქტობრივად, ახალი ხელისუფლების პირობებში, უნდა შექმნილიყო ევროპული სახელმწიფო, რეფორმას საჭიროებდა ყველა სფერო. კორუფციასთან ბრძოლა, სახელმწიფო სტრუქტურების შექმნა, რეფორმები განათლების, პოლიციის, თავდაცვის გაძლიერების მიმართულებით, ინფრასტრუქტურული პრობლემების მოგვარება, ეკონომიკური განვითარება, უცხოური ინვესტიციების ზრდა და ქვეყნის მოდერნიზაცია ის გამოწვევები იყო რომელიც მიხეილ სააკაშვილის ხელისუფლებას ჰქონდა.

ამ ფონზე, ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმა და პოლიტიკური დეცენტრალიზაცია მეორეხარისხოვან საკითხად იქცა. მიუხედავად იმისა, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის კუთხით, ამ პერიოდში გატარდა არაერთი

რეფორმა, მიიღეს კანონები, პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის განხორციელება ადგილობრივ თვითმმართველობაში პრობლემა იყო. 2008 წლის რუსეთ-საქართველოს ომმა, და რუსეთის აგრესიამ ეს პროცესი შეანელა. სამწუხაროდ, ვერც ნაციონალური მოძრაობა აცდა ქვედა დონეზე ძალაუფლების დაკარგვის შიშს და ცენტრალური ხელისუფლების ვერტიკალი ადგილობრივი თვითმმართველობების საქმიანობაში ამ პერიოდისთვისაც დამახასიათებელია.

მიუხედავად ამისა, ადგილობრივი თვითმმართველობის სამართლებრივი თუ პოლიტიკური განვითარების უმნიშვნელოვანესი და გარდამტეხი პერიოდი 2003- 2012 წლებს უკავშირდება. ქვეყანაში არსებული პოლიტიკური ფონის საფუძველზე ადგილობრივი თვითმმართველობაში პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის პროცესი შეფერხებით და არათანმიმდევრულად მიმდინარეობდა.

ამრიგად, 2003-2012 წლის პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის პრობლემა საქართველოში შემდეგნაირად ხასიათდებოდა:

- ✓ რეფორმის პირველ ეტაპზე, ქვეყანაში არსებული მძიმე სოციალურ ეკონომიკური ფონი, კორუფცია, არ არსებული სახელმწიფო სტრუქტურები და მოშლილი ეკონომიკა პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის განხორციელებისათვის ადგილობრივ თვითმმართველობაში მხოლოდ საბაზი იყო ხელისუფლების მხრიდან. ისევე როგორც გამსახურდიასა და შევარდნაძის პერიოდში, სააკაშვილის პერიოდის ხელისუფლებისათვის პოლიტიკური დეცენტრალიზაცია ადგილობრივ თვითმმართველობაში მხოლოდ ფორმალურ ხასიათს ატარებდა. მის რეალურ განხორციელებაზე არავის უზრუნია, მოტივით, რომ ქვეყანაში სხვა ბევრად მნიშვნელოვანი სასიცოცხლო პრობლემები იყო მოსაგვარებელი. 2008 წლის რუსეთის აგრესიამ ეს არგუმენტი კიდევ უფრო გაამყარა;
- ✓ მიუხედავად იმისა რომ განსაკუთრებით რეფორმის პირველ ეტაპზე სამართლებრივად გაიზარდა წარმომადგენლობითი ორგანოს საკრებულოს და საკრებულოს თავმჯდომარის როლი და ფუნქცია ადგილობრივ თვითმმართველობაში, საკრებულოები ცენტრალურ ხელისუფლებაზე ან მისივე დანიშნულ გამგებელზე იყვნენ დამოკიდებული. გარდა ამისა, რეფორმის შემდეგი პერიოდი ადგილობრივი თვითმმართველობის

ორგანოებისათვის უფლებამოსილებების ჩამორთმევით და ცენტრალიზებით ხასიათდება.

- ✓ მინიმალური ოდენობით წარმოდგენილი ოპოზიციური პარტიების სისუსტეც პრობლემებს ქმნიდა, რომლებიც მათთვის ორგანული კანონით მინიჭებულ ბერკეტებსაც კი ვერ იყენებდნენ და ხშირ შემთხვევაში მმართველი პარტიის საკრებულოში უმრავლესობით მიღებულ გადაწყვეტილებებს უსიტყვოდ ეთანხმებოდნენ. ამის მიზეზი დაბალი კვალიფიკაცია, ადგილობრივი ინიციატივების არ არსებობა საკუთარი უფლებებისა და მოვალეობების არ ცოდნა იყო. ერთპარტიულობა ცენტრალური ხელისუფლებისათვის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საკონტროლოდ იდეალურ პირობებს ქმნიდა.
- ✓ ცენტრალური ხელისუფლება იმდენად ძლიერი იყო, რომ ადგილობრივი ორგანოები მას წინააღმდეგობას ვერ უწევდნენ. კიდევ უფრო მძიმე იყო ძალოვანი სტრუქტურების ჩარევა ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობაში.
- ✓ მიუხედავად არსებულ ვითარებაში არსებული მოქმედი ნორმატიული გარემოსი, განხორციელებული სამართლებრივი რეფორმებისა პოლიტიკურ დეცენტრალიზაციისთვის ადგილობრივ ორგანოებს დამოუკიდებლად არ შეეძლოთ განხორციელებინათ საკუთარი უფლებამოსილება.

III თავი

ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმასთან დაკავშირებით პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის გამოცდილება ბალტიის ქვეყნებში;

3.1. ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმა და პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის პროცესი ბალტიის ქვეყნებში დამოუკიდებლობიდან ევროკავშირში გაწევრიანებამდე;

საბჭოთა კავშირის შემაღელობაში ყოფნის პერიოდში ბალტიის სამივე სახელმწიფოს ადგილობრივი თვითმმართველობა უკიდურესი ცენტრალიზაციით და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ფორმალური დამოუკიდებლობით ხასიათდებოდა.

მიუხედავად იმისა, რომ საბჭოთა სისტემა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების არჩევნებს ფორმალურად ითვალისწინებდა, რეალურად, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები არ არსებობდნენ და მთლიანად იყვნენ დამოკიდებული ცენტრალურ ხელისუფლებაზე.

ბალტიის ქვეყნებისთვის 1991-2004წწ. ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმირების პროცესი გახლდა. დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდეგ, აუცილებელი იყო საბჭოთა ცენტრალიზებული სისტემიდან დეცენტრალიზებულ სისტემაზე გადასვლა, რამაც სამივე უკვე დამოუკიდებელი სახელმწიფოს წინაშე შემდეგი გამოწვევები დააყენა:

- ✓ სამივე სახელმწიფოში უნდა შექმნილიყო მთელი რიგი საკანონმდებლო ბაზა ადგილობრივი თვითმმართველობაზე, რომელიც პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის განხორციელების საფუძველი იქნებოდა ადგილობრივ თვითმმართველობაში;
- ✓ 1996 წელს ლატვიამ, 1994 წელს ესტონეთმა და ლიტვამ მოახდინეს ევროპული ქარტიის „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ რატიფიცირება. სამივე ქვეყანაში მიღებული იქნა ორგანული კანონები ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ლატვიაში (1994წ. 19 მაისი) ლიტვაში, ესტონეთში (1993წ.);

- ✓ პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის განხორციელებისთვის აუცილებელი იყო ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული რეფორმა. ამ მხრივ, ლატვიასა და ლიტვაში უპირატესობა მიენიჭა ადგილობრივი თვითმმართველობის ინტეგრირებულ სისტემას რაც გულისხმობდა მუნიციპალიტეტების არსებობას;
- ✓ უნდა განსაზღვრულიყო ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების კომპეტენციის სფერო და მათი სახელმწიფო ორგანოებთან ურთიერთობა. უფლებამოსილებები ცენტრსა და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის უნდა დამყარებოდა სუბსიდირების პრინციპს: სახელმწიფო ადმინისტრაციის ფუნქცია ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხებში უნდა ყოფილიყო მხოლოდ დამხმარე ფუნქციით;
- ✓ უნდა შექმნილიყო ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმეებში მოქალაქეთა მონაწილეობის გარანტიები;
- ✓ დემოკრატიულად არჩეულ ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობით ორგანოს საკრებულოს მნიშვნელოვანი როლი ენიჭებოდა ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარებისათვის.

სამივე ქვეყანაში ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მისი პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის რეფორმირების საკითხი მწვავე კამათების ფორმატში მიმდინარეობდა. მაგალითად, ლატვიაში ადგილობრივი თვითმმართველობის ექსპერტების და პოლიტიკური ელიტის ნაწილის დავის საგანი იყო ის რომ ლიტვისა და ესტონეთის კონსტიტუციებისაგან განსხვავებით, სადაც ადგილობრივი თვითმმართველობაზე სპეციალური დათქმა არსებობდა, ლატვიის კონსტიტუცია მსგავსს არ ითვალისწინებდა. ადგილობრივი თვითმმართველობაში პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის საკითხი სრულად გაწერილი იყო ორგანულ კანონში „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“. ექსპერტებისა და პოლიტიკოსთა აზრით, რომლებიც ლატვიის კონსტიტუციაში ადგილობრივი თვითმმართველობის განსაზღვრას ითხოვდნენ, კონსტიტუციური ნორმალიზება უფრო მყარი გარანტი იქნებოდა პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის განხორციელებისათვის ადგილობრივ თვითმმართველობაში. (Vanags & Vilka, 2005)

ლიტვასა და ესტონეთში ექსპერტების, პოლიტიკური ელიტის ნაწილის კრიტიკის საფუძველი ცენტრალური ხელისუფლების წარმომადგენლის, გუბერნატორის ინსტიტუტის რეგიონებში არსებობა იყო. მიუხედავად იმისა რომ, ორივე ქვეყანაში გუბერნატორის ფუნქცია მხოლოდ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოორდინაციით შემოიფარგლებოდა, ექსპერტების ნაწილი ფიქრობდა, რომ გუბერნატორის ინსტიტუტის არსებობა შეზღუდავდა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობას. (Maeltseemes, 2006)

ლატვიის პოლიტიკურ ელიტასა და საზოგადოებაში განსაკუთრებული დავის საგანი ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემა იყო. ლატვიელ ექსპერტთა და პოლიტიკოსთა ნაწილი მხარს უჭერდა ერთდონიანი ადგილობრივი სისტემის ჩამოყალიბებას, რომელიც არ ითვალისწინებდა რეგიონულ ორგანოებს და ტერიტორიული სახელმწიფო ორგანოების არსებობას. ექსპერტების მეორე ნაწილი, მხარს უჭერდა ორდონიანი ადგილობრივი თვითმმართველობის არსებობას. საბოლოოდ, ლატვიაში განისაზღვრა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორდონიანი სისტემა. პირველი დონე - გაფართოებული მუნიციპალიტეტებია, (Novads) რომლებიც ფორმირდება სხვადასხვა მუნიციპალიტეტებისაგან და შედარებით პატარა ქალაქებისაგან. მეორე დონე - ადგილობრივი თვითმმართველობის 26 რეგიონული თვითმმართველობა (რაიონები) და რესპუბლიკული ქალაქებია (Vilka, Pukis, & Vanags, 2002).

ლატვიაში რეფორმის პირველ ეტაპზე საკონსულტაციო საბჭოების ფუნქციონირება (1992-1997წ.წ.), შემდეგ, რეგიონული საბჭოების არსებობა, რომლებსაც მუნიციპალიტეტების კოორდინაციის ფუნქცია უნდა ჰქონოდათ არაეფექტიანი აღმოჩნდა. მიზეზი საკონსულტაციო საბჭოების მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების არასავალდებულო ხასიათი იყო. საინტერესოა ამ პერიოდის რეგიონული საბჭოების ინსტიტუციების არსებობა, რომელსაც მუნიციპალიტეტების კოორდინაციასთან ერთად რეგიონული მმართველობის ფუნქციაც უნდა ეკისრათ. მათვე უნდა მოეხდინათ დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელება ადგილობრივი მნიშვნელობის ყველა სფეროში. (Vanags, Krastins, & Locane, 2003).

ვაქტობრივად, იგივე პრობლემების წინაშე აღმოჩნდა ლიტვა და ესტონეთიც 1991-2000 წლებში. 1991წ. ლიტვასა და ესტონეთში დაიწყო ფართო დისკუსია

ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ დაყოფასა და ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის აუცილებლობაზე. ლატვიისაგან განსხვავებით, ლიტვის კონსტიტუციის მე-10 მუხლით განისაზღვრა ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობა ადგილობრივი ხელისუფლების მოქმედების თავისუფლება საკუთარი კომპეტენციის ფარგლებში. კონსტიტუციის მიხედვით, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს ენიჭებოდათ უფლება ბიუჯეტის ფორმირებაზე, საკუთარი გადასახადებისა და შემოსავლების მართვაზე. (Beksma, & Petkevichus, 2006)

დამოუკიდებლობის პირობებში მიღებულმა ესტონეთის კონსტიტუციამ 1992 წელს განსაზღვრა ადგილობრივი თვითმმართველობის სტატუსი. 1993 წელს კი ესტონეთის სახელმწიფო ანსამბლემ მიიღო კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზების შესახებ“ (Maeltsemees, 2006)

სამივე ქვეყანაში კანონით „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ (ლიტვასა და ესტონეთში ასევე კონსტიტუციით) განისაზღვრა ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობა. ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩეულ ორგანოებს ენიჭებოდათ თავისუფალი ინიციატივისა და მოქმედების კომპეტენცია. სახელმწიფო ორგანოების ფუნქცია როგორც ლატვიაში, ლიტვაშიც და ესტონეთშიც უნდა შემოფარგლულიყო მხოლოდ ადგილობრივი თვითმმართველობის დამხმარე და მაკონტროლებელ ფუნქციად.

ამ პერიოდში სამივე სახელმწიფოსათვის დამახასიათებელი იყო რადიკალური სისტემური დემოკრატიული ცვლილებები. ლიტვაში ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის და პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის პროცესები 1991-2000 წლებში განსაკუთრებული ხშირი ცვლილებებით ხასიათდებოდა. 1996 წლამდე ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები ირჩეოდნენ 2 წლის ვადით, 1996 წლის ცვლილებებით ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების არჩევითობა განისაზღვრა 3 წლის ვადით. ამას თავისი პოლიტიკური მიზეზები ჰქონდა. უპირველესად პრაქტიკამ აჩვენა, რომ ორი წელი საკმარისი არ იყო ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს ეფექტიანად შეესრულებინათ თავიანთი საქმიანობა. ასევე ეს ვადა წინააღმდეგობაში მოდიოდა პარლამენტის შერეულ სისტემასთან, სადაც პროპორციულთან ერთად დეპუტატები ირჩეოდნენ

ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულების მიხედვით. ლატვიაში 1992-1997 წლის საკონსულტაციო საბჭოები იცვლება რეგიონული საბჭოებით. ცვლილებებს განიცდის ესტონეთის კანონიც „ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზების შესახებ“ (Vanags & Vilka, 2003).

ლატვიისგან განსხვავებით 1991-2000 წლებში ლიტვასა და ესტონეთში განისაზღვრა გუბერნატორის ინსტიტუტი. ორივე სახელმწიფოში კანონით „რეგიონული მმართველობის შესახებ“ გუბერნატორის სტატუსს განსაზღვრავდა ცენტრალური ხელისუფლების წარმომადგენლად რეგიონში. მისი ფუნქცია მხოლოდ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების კოორდინაცია უნდა ყოფილიყო. რეალობა სულ სხვა იყო, განსაკუთრებით 1991-2000 წლებში, როდესაც ლიტვის ადგილობრივი თვითმმართველობა და რეგიონული მმართველობა ჯერ კიდევ ფორმირების პროცესში იყო ხშირი გახლდათ კონფლიქტები ადგილობრივ ხელისუფლებასა და ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოებს შორის. ეს ძირითადად ეხებოდა უფლებამოსილებების გამიჯვნას. ხშირ შემთხვევაში ასეთ დამოკიდებულებას განსაზღვრავდა - რა პოზიციები ეჭირა მმართველ პარტიას ცენტრალურ და ადგილობრივ დონეზე. მაგალითად 1992-1996 წლებში ლიტვის სეიმში (პარლამენტი) წამყვანი პოლიტიკური ძალა ლიტვის დემოკრატიულ მუშათა პარტია იყო, ადგილობრივ თვითმმართველობებში კი უმრავლესობას წარმოადგენდა სხვა ოპოზიციური ძალა, რაც ხშირად კონფლიქტების მიზეზი იყო. (Beksma, & Petkevichus, 2006)

ეს პერიოდი ისევე როგორც ბალტიის ყველა სახელმწიფოში, ლიტვაშიც ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის წლებია, რომელიც ადმინისტრაციულ ტერიტორიულ ერთეულებში ძლიერი ცენტრალური კონტროლით გამოიხატებოდა. გარდა გუბერნატორის ინსტიტუტისა არსებობდა მთელი რიგი სტრუქტურები, რომლებიც თავისი საქმიანობით ადგილობრივ თვითმმართველობასთან იყვნენ დაკავშირებული.

მაგალითად, ლიტვის სეიმში (პარლამენტში) სახელმწიფო მმართველობის და ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობის სპეციალური კომიტეტი, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობა უკავშირდებოდა ლიტვის პარლამენტის საფინანსო საბიუჯეტო კომიტეტს, სადაც განიხილებოდა

ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტი. ლიტვის სეიმის გადაწყვეტილებით პარლამენტს შეეძლო განსაკუთრებულ შემთხვევებში შეეჩერებინა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობა და შემოეღო პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობა. ამ გადაწყვეტილების შედაგად მუნიციპალიტეტებს უწყდებოდათ უფლებამოსილება. ლიტვის პრეზიდენტს ჰყავდა სპეციალური მრჩეველი ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებთან ურთიერთობაში. (Vilkas, 2000)

ლიტვის პრაქტიკაში საინტერესოა პარლამენტის ომბუდსმენის საქმიანობა, რომელიც ახორციელებდა გამოძიებას მოქალაქეების მიერ შემოტანილ საჩივრებზე. საჩივრები ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებზე ან თანამდებობის პირებზე იყო. შინაარსი ეხებოდა ჩინოვნიკების მხრიდან თანამდებობის ბოროტად გამოყენებას ან გადაჭარბებულ ბიუროკრაციას. გარდა იმისა რომ ლიტვაში არსებობდა მოქალაქეების ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში მონაწილეობის სამართლებრივი საფუძვლები, პარლამენტის ომბუდსმენის საქმიანობა ამ მხრივ მნიშვნელოვანი იყო. (Beksma & Petkevichus, 2006)

1991-2000 წლები ბალტიის სამივე ქვეყანაში:

- ✓ შეიქმნა სამართლებრივი ბაზა ადგილობრივი თვითმმართველობისათვის, რომელიც მნიშვნელოვანი საფუძველი იყო პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის განხორციელების კუთხით; თუმცა 1991-2000 წლები სამივე ქვეყნისთვის დამახასიათებელი იყო კანონმდებლობის ხშირი ცვლილება;
- ✓ სამივე ქვეყანაში დაიწყო ადმინისტრაციულ ტერიტორიული რეფორმა და უპირატესობა მიენიჭა მუნიციპალიტეტების ინტეგრირებულ სისტემას;
- ✓ პირველად დამოუკიდებლობის შემდეგ, სამივე ბალტიის ქვეყანას ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომდგენლობითი ორგანო საკრებულო ჰყავდა. ლატვიასა და ლიტვაში საკრებულოს თავმჯდომარე ითავსებდა მერის ფუნქციებსაც. ესტონეთში მერი პირდაპირ წესით არჩეული პოლიტიკური თანამდებობის პირია;
- ✓ განისაზღვრა ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლების უფლებამოსილებები. თუმცა არა ზუსტად და მკაფიოდ რაც ხშირ

შემთხვევაში ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის კონფლიქტს იწვევდა;

- ✓ გარდა გუბერნატორის ინსტიტუტისა არსებობდა მთელი რიგი სტრუქტურები, რომლებიც თავისი საქმიანობით დაკავშირებული იყვნენ ადგილობრივ თვითმმართველობასთან. მაგალითად, ლიტვის სეიმში (პარლამენტში) სახელმწიფო მმართველობის და ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობის სპეციალური კომიტეტი, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობა დაკავშირებულია ასევე ლიტვის პარლამენტის საფინანსო საბიუჯეტო კომიტეტთან, სადაც განიხილებოდა ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტი. ლიტვის სეიმის გადაწყვეტილებით შესაძლებელი იყო პარლამენტს განსაკუთრებულ შემთხვევებში შეეჩერებინა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობა და შემოელო პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობა, რის შემდეგაც მუნიციპალიტეტებს უწყებოდათ უფლებამოსილება.
- ✓ ლიტვის პრეზიდენტს ჰყავდა სპეციალური მრჩეველი ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებთან ურთიერთობაში. ესტონეთში გუბერნატორი უფლებამოსილი იყო სარჩელი შეეტანა ადმინისტრაციულ სასამართლოში თუ თვლიდა, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიღებული გადაწყვეტილება კანონთან შეუსაბამო იყო; (Vanags, 2005)
- ✓ ესტონეთში მიუხედავად იმისა, რომ გუბერნატორი ინიშნებოდა პრემიერ მინისტრისგან, კანდიდატურა ადგილობრივი თვითმმართველობის რეგიონულ გაერთიანებასთან უნდა ყოფილიყო შეთანხმებული. ორჯერ კანდიდატურის ჩაგდების შემთხვევაში ცენტრალური ხელისუფლება უფლებამოსილი იყო დაენიშნა იგივე კანდიდატი;
- ✓ განისაზღვრა მოქალაქეების ჩართულობის სამართლებრივი გარანტიები ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობაში, თუმცა ჯერ კიდევ დაბალი იყო მოქალაქეთა ჩართულობის ხარისხი ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაში;

ამრიგად, ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარების ეს პერიოდი (1991-2004წ.წ.) ბალტიისპირეთში გარდამავალი განვითარების პერიოდად ითვლება. ამ პერიოდში სამივე სახელმწიფოში ჯერ კიდევ ყალიბდებოდა ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქციები და იკვეთებოდა პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის ნიშნები. ბუნებრივია, როგორც ყველა გარდამავალი პერიოდი, ეს ეტაპიც ლატვია, ლიტვასა და ესტონეთში პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის კუთხით ხარვეზებით ხასიათდებოდა, რომელიც ძირითადად ეხებოდა ძალაუფლების და უფლებამოსილების გადაცემას ზევიდან ქვედა დონეებზე. ჯერ კიდევ ძლიერი იყო ცენტრალური ხელისუფლების როლი ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობაში. თუმცა აღსანიშნავია ისიც, რომ საქართველოსაგან განსხვავებით ბალტიის ქვეყნებში ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმა და ეს პერიოდი შედარებითი მშვიდი პოლიტიკური სიტუაციით ხასიათდებოდა.

3.2. ადგილობრივი თვითმმართველობის და პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის კიდევ ერთი რეფორმა ბალტიის ქვეყნებში ევროკავშირში გაწევრიანების შემდეგ;

ბალტიის სამივე სახელმწიფოში 2000 წელს ევროკავშირში გაწევრიანებაზე აქტიური მოლაპარაკების შემდეგ პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის კუთხით ადგილობრივ თვითმმართველობაში კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი ეტაპი დაიწყო. მოლაპარაკებების პროცესი რეფორმების გატარების აუცილებლობას ითვალისწინებდა სახელმწიფო სისტემების სხვადასხვა სფეროში.

ევროკავშირის რეკომენდაციები ბალტიისპირეთის ქვეყნებში ეხებოდა ადგილობრივი თვითმმართველობის მოდერნიზაციას, პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის რეალურ და ეფექტიან განხორციელებას. (Vaidere, Vanagas, & Vilka, 2008.)

1991-2004 წლებში გარდამავალი პერიოდის დასრულების შემდეგ, ლატვიას, ლიტვასა და ესტონეთში წინაშე პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის ადგილობრივ თვითმმართველობაში დაწყებული რეფორმების დასრულება და ევროკავშირის მოთხოვნებთან მისი მისადაგება იყო.

2004 წლის 1 მაისს ბალტიის ქვეყნები ლატვია, ლიტვა და ესტონეთი ევროკავშირის წევრები გახდნენ. ევროკავშირის წევრობას თვითმმართველობის

კუთხით სამივე სახელმწიფოსათვის ადგილობრივი თვითმმართველობის სულ სხვა ეტაპი უნდა მოეტანა.

ევროკავშირში გაწევრიანების და ადგილობრივი თვითმმართველობის გარდამავალი ეტაპის დასრულების შემდეგ, ევროკავშირის რეკომენდაციები პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის კუთხით, სამივე სახელმწიფოში ასე გამოიყურებოდა:

- ✓ აუცილებელი იყო გაგრძელებულიყო ე.წ. გარდამავალ პერიოდში დაწყებული ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმები;
- ✓ სამივე სახელმწიფოში უნდა დასრულებულიყო ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული რეფორმა;
- ✓ სამართლებრივი ბაზის სრულყოფა ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში;
- ✓ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების როლის გაზრდა, რაც გულისხმობდა ადგილობრივი ორგანოების ფუნქციების განხორციელების თავისუფლებას;
- ✓ ადგილობრივი მოსახლეობის ჩართვის უზრუნველყოფა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაში;
- ✓ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ფინანსური დამოუკიდებლობა და პასუხისმგებლობის გაძლიერება;
- ✓ ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლების კომპეტენციების კიდევ უფრო მკაფიოდ გამიჯვნა;

2004 წელს ლატვიის მინისტრთა კაბინეტის გადაწყვეტილებით, ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმირების მეორე ეტაპი დაიწყო. ჯერ 2005 შემდეგ კი 2009 წელს ევროკავშირის წევრობის პირობებში ლატვიაში ჩატარდა ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნები, რომელიც მთავარი განმსაზღვრელი ფაქტორი აღმოჩნდა პოლიტიკური დეცენტრალიზაციისათვის.

ამ პერიოდში მნიშვნელოვანი იყო ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული რეფორმის დასრულება, რომლითაც შედარებით მცირე სასოფლო თუ საქალაქო ადგილობრივი ორგანოები ერთ მუნიციპალიტეტებში გაერთიანდნენ, რომლის მიზანი ფინანსურად სუსტი სოფლების, თემებისა და დასახლებების გაძლიერება იყო.

მუნიციპალიტეტების გაერთიანების პროცესი ევროკავშირის რეკომენდაციების და ექსპერტების ჩართულობით მიმდინარეობდა. მუნიციპალიტეტების გაერთიანებებით არ გაუქმებულა ქვედა სოფლის და თემის რგოლი. თითოეულ სოფელს და თემს შეუნარჩუნდა თავისი სოფლის და თემის კრება, რომელიც თვითონ უნდა ემართა და განესაზღვრა პრიორიტეტები.

2005 წლიდან ლატვიაში გაიზარდა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების უფლებამოსილება, მაგალითად: ადმინისტრაციული ფუნქციები მთლიანად გადავიდა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების კომპეტენციაში. დაზუსტდა ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის ფუნქციების გადანაწილება. კანონით განსაზღვრული ავტონომიური უფლებები და ფუნქციები დაუკავშირდა ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსურ დამოუკიდებლობას და ადგილობრივი შემოსავლების განკარგვას. ჩამოყალიბდა ადგილობრივი თვითმმართველობის შემდეგი ორგანოები: „მერი - საკრებულოში“ და „საკრებულო-აღმასრულებელი დირექტორი“; ადგილობრივი თვითმმართველობის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანი ლატვიაში საკრებულოა, რომელიც ირჩევა მოსახლეობის მიერ. არჩეული საკრებულოს შემადგენლობიდან კი საკრებულო ირჩევს მერს. ლატვიელი ექსპერტების ნაწილი თვლიდა, მერის საკრებულოს მიერ არჩევა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების სისუსტე იქნებოდა, ექსპერტების მეორე ნაწილის მიხედვით, მერის ფუნქცია გაცილებით დიდია, რადგან ის ასევე გვევლინება საკრებულოს თავმჯდომარის ფუნქციით და იმავდროულად ითვლება საკრებულოს თავმჯდომარედ. ხოლო პატარა ქალაქებში, სადაც მოსახლეობის რაოდენობა არ აღემატებოდა 5000. (ხუთი ათასს) საკრებულო ირჩევდა აღმასრულებელ დირექტორს. (Vaidere, Vanagas, & Vilka, 2008)

ლატვიაში საბოლოოდ ადგილობრივი თვითმმართველობის პირველ დონედ განისაზღვრა რაიონული მუნიციპალიტეტები, რომელშიც გაერთიანდა ყველა ქალაქისა და სასოფლო დასახლება. მეორე დონედ განისაზღვრა რეგიონები და რესპუბლიკური ქალაქები.

ლატვიაში ცენტრალური ხელისუფლების როლი ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებთან შემდეგნაირად განისაზღვრა: ლატვიის სეიმს

(პარლამენტს) კანონით ენიჭებოდა უფლებამოსილება დაეთხოვა საკრებულო შემდეგ შემთხვევებში:

- მიღებული გადაწყვეტილება ეწინააღმდეგებოდა ლატვიის კონსტიტუციას, კანონს ან სხვა მინისტრთა კაბინეტის მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებებს;
- ორი თვის განმავლობაში საკრებულომ ვერ აირჩია თავმჯდომარე, მისი მოადგილეები და კომისიები;
- ზედიზედ სამი სესიის განმავლობაში ვერ მიიღო გადაწყვეტილება კონკრეტულ საკითხზე; (Vaidere, Vanagas, & Vilka, 2008)

მაგალითად, ჯერ კიდევ 2003 წელს ლატვიის სეიმმა (პარლამენტმა) დაითხოვა კულდიგის მუნიციპალიტეტის საკრებულო იმ მიზეზით, რომ საკრებულომ ვერ შეძლო ზედიზედ სამ სესიაზე კონკრეტულ საკითხზე გადაწყვეტილების მიღება. გარდა ამისა, ლატვიის მინისტრთა კაბინეტს შეეძლო მოეთხოვა ახსნა - განმარტება საკრებულოს თავმჯდომარისაგან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ მიღებული აქტებზე, რამდენად შეესაბამებოდა მიღებული გადაწყვეტილება მინისტრთა კაბინეტის გადაწყვეტილებებს. ლატვიაში მთავარი მაკონტროლებელი ორგანო ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისათვის ლატვიის რეგიონალური განვითარების სამინისტრო იყო. ამავე პერიოდში იქმნება ლატვიის ადგილობრივი და რეგიონული ასოციაცია, რომელიც აერთიანებს მუნიციპალიტეტის, პატარა ქალაქებისა და რეგიონის წარმომადგენლებს. უმთავრესი მიზანია, ცენტრალური და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს შორის შუამავლის როლი.

ევროკავშირის წევრობა დამატებითი ვალდებულება იყო ლიტვაშიც, პოლიტიკური დეცენტრალიზაციისთვის. ადმინისტრაციულ მუნიციპალური რეფორმისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების დემოკრატიული არჩევითობასთან ერთად, მთავარი დამაბრკოლებელი გარემოება რეგიონში გუბერნატორის ინსტიტუტი გახლდა. სამართლებრივი ბაზა გუბერნატორს მხოლოდ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების კოორდინაციის უფლებას აძლევდა, თუმცა კონფლიქტი ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებსა და გუბერნატორს შორის კვლავ აქტუალურ პრობლემად რჩებოდა. კონფლიქტის თავიდან ასაცილებლად და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ქმედების

დამოუკიდებლობისათვის ლიტვაშიც აუცილებელ საჭიროებას წარმოადგენდა მკაფიოდ განსაზღვრულიყო კომპეტენციები ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის. ევროკავშირის რეკომენდაციით მოდიფიკაცია განიცადა ლიტვის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულმა მოწყობამ, რომელიც 1994 წელს შეიქმნა.

ევროკავშირის წევრობის შემდეგ ლიტვაში ადგილობრივი თვითმმართველობის კუთხით მთელი რიგი რეფორმები გატარდა:

- ✓ ლიტვა დაიყო 10 რეგიონად, 60 მუნიციპალიტეტად, აქვე შემავალ მუნიციპალურ ქალაქებად და პატარა სასოფლო კრებებად;
- ✓ თითოეულ მუნიციპალიტეტს ჰყავდა თავისი არჩეული წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოები; 2010 წლამდე საკრებულო თავისი შემადგენლობიდან ირჩევდა მერს. 2010 წლიდან მერს მუნიციპალიტეტებში ირჩევს მოსახლეობა პირდაპირი წესით;
- ✓ ასევე, 2010 წელს გაუქმებული იქნა გუბერნატორის ინსტიტუტი რეგიონში და შეიქმნა რეგიონული საბჭოები, რომლის შემადგენლობაში შედიან მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წარმომადგენლები და მერები.
- ✓ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების არჩევის ვადა განისაზღვრა არა 3 წლით, არამედ 4 წლით;
- ✓ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებზე კონტროლი განისაზღვრა ლიტვის პარლამენტით და ლიტვის შინაგან საქმეთა სამინისტროს ნაციონალურ რეგიონული დეპარტამენტით; (Beksma, & Petkevichus, 2006)

1989 წლიდან იწყება ესტონეთში პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის განვითარების პროცესიც ადგილობრივ თვითმმართველობაში, რომელიც უპირველესად ესტონეთის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ რეფორმას ითვალისწინებდა. აქტიური დებატები მიმდინარეობდა იმაზე, თუ რა სახის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობა უნდა ჰქონოდა ესტონეთს, რომელიც ყველაზე უკეთ შეძლებდა პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის განხორციელებას. ესტონელ ექსპერტთა და პოლიტიკოსთა ნაწილი თვლიდა: აღდგენილიყო ესტონეთის 1920-1939 წლების ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობა; მეორე ჯგუფის ექსპერტების ხედვით მნიშვნელოვნად მიიჩნეოდა ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული რეფორმისას ყურადღება

გამახვილებულიყო მუნიციპალიტეტების ეკონომიკურ და სოციალურ ასპექტებზე, შექმნილიყო სასოფლო ფერმები და გაერთიანებები. (Viks, 2018)

ესტონეთის წამყვანი პოლიტიკური პარტიების მიერ (ეროვნულ დემოკრატიული პარტია, ესტონეთის სოციალ-დემოკრატიულმა პარტია და Pro- Patria -გაერთიანება) მიღებულ კოალიციურ დადგენილებაში, 1991-1995 წლებში, ნათლად ჩანს ესტონეთის მაშინდელი პოლიტიკური ელიტის ხედვა პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის განხორციელებაზე ადგილობრივ თვითმმართველობაში. დადგენილების მიხედვით საჭირო იყო: ესტონეთის სწრაფი ადმინისტრაციული რეფორმა; ესტონეთის სახელმწიფოებრივი კონსოლიდაცია და ეკონომიკური განვითარება; ადმინისტრაციულ რეფორმას ასევე უნდა განესაზღვრა ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებები, ვალდებულებები და გარანტიები. ადგილობრივი პოლიტიკის საფუძველად განიხილებოდა სუბსიდიარობის პრინციპი, ადგილობრივი არჩეული პირების ქმედების თავისუფლება და ფისკალური დეცენტრალიზაციის აუცილებლობა. (Taluste, 2018)

აღნიშნული ეტაპისთვის ესტონეთში განისაზღვრა ერთდონიანი ადგილობრივი თვითმმართველობა, 250 მუნიციპალიტეტით, მათ შორის იყო რაიონული მუნიციპალიტეტები და ქალაქები.

თუმცა ეს დაყოფა არ იყო საბოლოო და ბოლო 20 წლის განმავლობაში ესტონეთში განსაკუთრებული დავა სწორედ ადმინისტრაციული-რეფორმის კუთხით მიმდინარეობდა. ამ მხრივ მნიშვნელოვანია 2017 წელს განხორციელებული რეფორმა რომელმაც ესტონეთში მუნიციპალიტეტების გაფართოება გამოიწვია. პატარა ზომის მუნიციპალიტეტები ინტეგრირდა რაიონულ მუნიციპალიტეტებში, რომელიც ძირითად ეკონომიკური ასპექტებით იყო გამოწვეული.

ესტონეთის პოლიტიკურ ელიტაში მსგავსი ტიპის მუნიციპალურმა გაერთიანებამ აზრთა სხვადასხვაობა გამოიწვია. ექსპერტების და პოლიტიკოსთა ნაწილი თვლიდა რომ მუნიციპალიტეტების გაერთიანება ხელს ვერ შეწყობდა ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარებას სასოფლო დონეზე.

ხელისუფლებისა და ექსპერტთა ნაწილის პოზიციით კი რეფორმის აუცილებლობა უპირველესად გამოწვეული იყო მუნიციპალიტეტებისათვის ეკონომიკური სარგებელისთვის, დემოგრაფიული პრობლემებითა და ადგილობრივი

ხელისუფლების ორგანოების უფრო ეფექტიანი საქმიანობით. 2017 წლის რეფორმით ესტონეთში შეიქმნა 79 რაიონული მუნიციპალიტეტი და 15 ქალაქი. (Pall, 2018)

3.3. ბალტიის ქვეყნებისა და საქართველოს გამოცდილების შედარება პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის კუთხით ადგილობრივ თვითმმართველობაში;

ამრიგად, საბჭოთა კავშირის ნგრევისა და დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ ბალტიის სამივე სახელმწიფოსათვის (ლატვია, ლიტვა, ესტონეთი) ისევე როგორც საქართველოსთვის დემოკრატიულად განვითარების გზაზე ერთ - ერთი მთავარი გამოწვევა ადგილობრივი თვითმმართველობის დემოკრატიზაცია, და პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის განხორციელება იყო.

საბჭოთა კავშირის დაშლისა და დამოუკიდებლობის გამოცხადების შემდეგ პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის კუთხით ბალტიის ქვეყნებს და საქართველოს სასტარტო პირობები ერთნაირი ჰქონდათ, მიუხედავად ამისა საქართველოში პოლიტიკური დეცენტრალიზაცია ადგილობრივ თვითმმართველობაში მხოლოდ ფორმალურად და ისიც არათანმიმდევრულად მიმდინარეობდა, რეალურად პოლიტიკური დეცენტრალიზაცია არ განხორციელებულა. ეს მაშინ როდესაც ბალტიის ქვეყნები აღმოსავლეთ ევროპის და არა მხოლოდ აღმოსავლეთ ევროპის წამყვანი ქვეყნები არიან პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის კუთხით განხორციელებულ რეფორმებში.

ვფიქრობ ეს შედეგები წარმოქმნილია კონკრეტულად ჩვენი ქვეყნისა და ბალტიის ქვეყნების საზოგადოების თავისებურებებით, გეოპოლიტიკური მდებარეობით, ისტორიით, არჩეული სახელმწიფოების სწორი საშინაო და საგარეო პოლიტიკით, სამოქალაქო სტაბილურობით და ა.შ. მაგრამ გარდა ობიექტური მიზეზებისა ბალტიისგან განსხვავებით საქართველოში, პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის განხორციელებლობას თავისი სუბიექტური მიზეზი აქვს.

ბალტიის ქვეყნების ხელისუფლებები ადგილობრივ თვითმმართველობაში რეფორმებს ახორციელებდნენ თანმიმდევრულად, დეცენტრალიზაციას დემოკრატიული სისტემის ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს კომპონენტად მოიაზრებდნენ. სამივე სახელმწიფოს სამთავრობო ძალებმა სხვა ინსტიტუტებთან ერთად, სამართლებრივი

ნორმების დაცვითა და მექანიზმების განმტკიცების გარანტიებით უზრუნველყვეს მისი დამოუკიდებლობა. სამართლებრივი საკანონმდებლო ჩარჩოს დეკლარირების გარდა განსაზღვრეს მარეგლამენტირებელი პრინციპები, რომელმაც პრაქტიკაში დანერგა ადგილობრივი თვითმმართველობის რეალიზაციის მყარი გარანტიები.

საქართველოში ყველა ხელისუფლება პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის კუთხით ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმას იწყებდა და საბოლოოდ ვერ ასრულებდა, ყოველი შემდეგი თუ მოქმედი ხელისუფლება კი მის საკუთარ ინტერესებზე და პირად ხედვაზე მორგებას ცდილობდა.

საქართველოსგან განსხვავებით ბალტიის ქვეყნებში მოწესრიგდა რეგიონული მმართველობა რაც პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის კუთხით ადგილობრივ თვითმმართველობაში მნიშვნელოვანი გარემოებაა.

ბალტიის ქვეყნებმა ჯერ კიდევ 2003 წლამდე შეძლეს ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემის განსაზღვრა და ადგილობრივ ორგანოებზე უფლებამოსილების გადაცემის პროცესი დაიწყეს რაც შემდეგ წლებში ეტაპობრივად გაგრძელდა. ჩატარდა ადმინისტრაციულ ტერიტორიული რეფორმა რომელიც მნიშვნელოვანი ფაქტორია პოლიტიკური დეცენტრალიზაციისათვის ადგილობრივ თვითმმართველობაში. განხორციელდა ფისკალური დეცენტრალიზაცია. დღეს ადგილობრივ ორგანოებს საკუთარი შემოსავლების დიდი ნაწილი თვითონ რჩებათ და თვითონ განკარგავენ.

საქართველოში ყველა ეს საკითხი რეგიონული მმართველობიდან დაწყებული ადმინისტრაციული რეფორმით დამთავრებული ჯერ კიდევ დღის წესრიგში დგას და მიუხედავად ყველა ხელისუფლების საარჩევნო სლოგანისა, დაპირებისა დღემდე შეუსრულებელია.

საქართველოში პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის განუხორციელებლობის მნიშვნელოვანი ობიექტური ფაქტორები იყო : შიდა დაპირისპირება, სამოქალაქო ომები, რუსეთის აგრესია საქართველოზე და სოციალურ ეკონომიკური პრობლემები. ასევე ბალტიის ქვეყნებისგან განსხვავებით, 90 წლებში საქართველოს სახელმწიფოებრივი საძირკვლის ჩაყრის დროს პოლიტიკური დეცენტრალიზაცია და ადგილობრივი თვითმმართველობა მესახარისხოვან პრობლემად ითვლებოდა, ამიტომ ამაზე სერიოზული მსჯელობა მთავარ პოლიტიკურ მოთამაშეებს არ

სჭირდებოდათ, მათთვის მნიშვნელოვანი ქვედა დონეებზე აბსოლუტური ძალაუფლების შენარჩუნება და კონტროლი იყო.

მას შემდეგ რაც ბალტიის ქვეყნები ევროკავშირის წევრი ქვეყნები გახდნენ პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის კუთხით ძალისხმევა კიდევ უფრო გაფართოვდა. საქართველოში ეს პერიოდი უკავშირდება „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის“ ხელისუფლებაში მოსვლის პერიოდს. მიუხედავად იმისა, რომ დაიწყო ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმა ის მაინც ვერ განხორციელდა. 2008 წლის რუსეთის აგრესიას საქართველოში მაქსიმალური ცენტრალიზაცია მოჰყვა.

საქართველოსგან განსხვავებით ბალტიის ქვეყნებს თავიდანვე გაცნობიერებული ჰქონდათ პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის მნიშვნელობა. განსხვავებულია პოლიტიკური კულტურაც რომელიც მეტწილად პოლიტიკური პარტიების როლს უკავშირდება: აღსანიშნავია რომ ბალტიის ქვეყნებისთვის უცხო არაა დღესაც ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებაზე სხვადასხვა პოლიტიკური ძალის უმრავლესობით მოსვლა. ჯერ კიდევ 1991-1996 წლებში ლიტვის სეიმში მუშათა პარტიას ჰქონდა უმრავლესობა, მაშინ როდესაც ადგილობრივ დონეზე უმრავლესობას სხვა ოპოზიციური პარტიები ჰქმნიდნენ.

აქედან დასკვნა, მიუხედავად იმისა, რომ საქართველომ და ბალტიის ქვეყნებმა თითქმის ერთ დროს დაიწყეს აღნიშნულ თემებზე მუშაობა, დღეისათვის სამივე ქვეყანას განსხვავებული მდგომარეობა აქვს სახელმწიფოებრივი და საზოგადოებრივი მოწყობის ყველა სფეროში. ვფიქრობ ეს შედეგები წარმოქმნილია კონკრეტულად ჩვენი ქვეყნისა და ბალტიის ქვეყნების საზოგადოების თავისებურებებით, გეოპოლიტიკური მდებარეობით, ისტორიით, არჩეული სახელმწიფოების სწორი საშინაო და საგარეო პოლიტიკით, სამოქალაქო სტაბილურობით და ა.შ.

კვლევიდან გამოიკვეთა, რომ ბალტიის სახელმწიფოებმა საქართველოსგან განსხვავებით მიზნად დაისახეს საკუთარ ქვეყნებში ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების ფორმების ერთმანეთთან მაქსიმალური მიახლოება. ამ ქვეყნების მოცემული პოლიტიკა ვფიქრობ მიზანშეწონილია გავიზიაროთ თუნდაც იმ მიზნით, რომ ასეთი სტარტეგიით, მიდგომებით კონკრეტული საკითხი უფრო მეტი და გულსხმიერი ყურადღებისა და პასუხისმგებლობის საგანი ხდება.

ამრიგად, ნაშრომის კვლევის აღნიშნული საგანი ვერ იქნება მხოლოდ ერთი, ეროვნული სისტემით შემოფარგლული და შესაბამისად, კვლევის მსვლელობისას განხილული მსჯელობის ობიექტი ხშირ შემთხვევაში არა მხოლოდ საქართველოს კონსტიტუციის, არამედ „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ევროპული ქარტიით დადგენილი ნორმები და სხვადასხვა ქვეყნების ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების შესაბამისი საკითხების გაზიარება წარმოადგენს. ნაშრომის, კვლევის ძირითადი ხაზი გადის ადგილობრივი თვითმმართველობის პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის ფუნქციონირების იმ საკვანძო საკითხების ანალიზზე, რომლებიც ერთმანეთთანაა დაკავშირებული. პოსტსაბჭოური ქვეყნების ეს გამოცდილებები ქმნიან ძირითად გარანტიებს ადგილობრივი თვითმმართველობის ეფექტიანი ფუნქციონირებისათვის.

IV თავი

პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის როგორც ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის პრობლემა 2012-2021 წლებში საქართველოში

4.1. რეფორმის წინაპირობა და პოლიტიკური პროცესი;

საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ, 2012 წლის, 1 ოქტომბრის ხელისუფლებაში პოლიტიკური კოალიცია „ქართული-ოცნება დემოკრატიული საქართველო“ მოვიდა.

ახალი ხელისუფლების მოსვლამ დღის წესრიგში კიდევ ერთხელ დააყენა ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმისა და პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის სრულყოფილად განხორციელების აუცილებლობა. კიდევ ერთხელ გააჩინა იმედი, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმა და მისი პოლიტიკური დეცენტრალიზაცია, პოლიტიკური პარტიებისათვის, მხოლოდ წინასაარჩევნო ლოზუნგი არ იყო და ახალი ხელისუფლება რეალურად შეძლებდა მის განხორციელებას.

ნაციონალური მოძრაობის მემკვიდრეობისგან განსხვავებით, ქართულ ოცნებას რეგიონებში უკვე დასრულებული ან განსახორციელებელი მთელი რიგი პროექტები დახვდა, რომელთა განხორციელება უმნიშვნელოვანესი იყო რეგიონების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარებისათვის. ეს არ გავდა შევარდნაძის დროინდელ საქართველოს, შეინიშნებოდა ქვეყნის მოდერინაზაცია და განვითარება.

პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის საკითხს ადგილობრივ თვითმმართველობაში მნიშვნელოვანი ადგილი ეკავა ქართული ოცნების წინასაარჩევნო პროგრამაში.

საარჩევნო პროგრამის თანახმად, პოლიტიკური დეცენტრალიზაციისთვის განსახორციელებელი ცვლილებები ასე გამოიყურებოდა:

- ✓ თვითმმართველობებს უნდა გადასცემოდათ შესაბამისი უფლებამოსილებები, ფინანსები და საკუთრება, განხორციელებულიყო ფისკალური დეცენტრალიზაცია; უნდა ჰყოლოდათ არჩეული წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოები;

- ✓ უნდა განსაზღვრულიყო საზოგადოების ჩართულობისათვის დამატებითი მექანიზმები და განსაზღვრულიყო თემის, სოფლის და ქალაქის იურიდიული პირის სტატუსი;
- ✓ საკრებულოები და მერები/გამგებლები პირდაპირი წესით უნდა ყოფილიყვნენ არჩეულნი, ამას გარდა ყველა სოფელში უნდა ყოფილიყო არჩეული მამასახლისი;
- ✓ უნდა შექმნილიყო პირობები სამხარეო თვითმმართველობების ჩამოყალიბებისათვის, დღის წესრიგში იყო გუბერნატორის ინსტიტუტის ჩანაცვლება ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესებზე დაფუძნებული ქმედითი სამხარეო ხელისუფლების სისტემით;
- ✓ უნდა ჩამოყალიბებულიყო თვითმმართველობის მოხელეთა გამართული სისტემა და უზრუნველყო მოხელეთა უწყვეტი მომზადება-გადამზადება;
- ✓ ასევე, რეგიონალური განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროსთან შეიქმნა მრჩეველთა საბჭოს ჯგუფი, რომელიც აქტიურად უნდა ყოფილიყო ჩართული რეფორმის მომზადების პროცესში. მინისტრის 117 ბრძანებულებით (2012წ. 27 ნოემბერი) კი ჩამოყალიბდა თვითმმართველობის განვითარებისა და რეგიონალური პოლიტიკის საკითხებში მრჩეველთა საბჭო, ჯგუფები 100-ექსპერტისა და არასამთავრობო ორგანიზაციების მონაწილეობით. (ლოსაბერიძე, 2015)

ახალი ხელისუფლების პირობებში პოლიტიკურ დეცენტრალიზაციის განხორციელებასთან დაკავშირებული საკითხები მოგვარებას საჭიროებდა:

- ✓ აუცილებელი იყო უფლებამოსილებების მკაფიო გამიჯვნა ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის; ადგილობრივი თვითმმართველობის სამართლებრივი ბაზის მოწესრიგება;
- ✓ მოსაწესრიგებელი იყო ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობა;
- ✓ მოსაგვარებელი იყო რეგიონული საკითხების და სამხარეო მოწყობის საკითხები;
- ✓ ადგილობრივი თვითმმართველობებისათვის ქონების გადაცემის საკითხი და ფისკალური დეცენტრალიზაციის განხორციელება, მოქალაქეთა ჩართულობისათვის დამატებითი ბერკეტების განსაზღვრა, რომელიც შექმნიდა

დამატებით სამართლებრივ გარანტიებს მოქალაქეთა მონაწილეობისათვის ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხებში.

- ✓ პრობლემა იყო გაზრდილი ცენტრალური ხელისუფლების ზედამხედველობის ფორმები ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებზე, რაც ზღუდავდა მათ თავისუფლებას და დამოუკიდებლობას გადაწყვეტილების მიღების პროცესში;

მიუხედავად ამბიციური დაპირებისა, პოლიტიკური რეალობა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში სხვანაირად განვითარდა.

დემოკრატიის პრინციპების მიხედვით, არჩეულ ადგილობრივ თვითმმართველობის ორგანოებს რომელსაც უფლებამოსილება 2014 წელს ეწურებოდათ, საპარლამენტო არჩევნებით ცენტრალური ხელისუფლების ცვლილება არ უნდა შეხებოდათ.

2012 წლამდე ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში, უმრავლესობას მაშინდელი მმართველი ძალა „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა“ წარმოადგენდა. 2010 წელს ჩატარებულ ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებში 17 საარჩევნო სუბიექტი დარეგისტრირდა. საქართველოს ყველა თვითმმართველ ერთეულში ხმათა უმრავლესობით „ერთიანმა ნაციონალურმა მოძრაობამ“ გაიმარჯვა, მეორე ადგილი პოლიტიკურმა მოძრაობამ ქრისტიან დემოკრატებმა დაიკავეს. თბილისში ამომრჩეველთა აქტივობამ 64% შეადგინა, აქაც მანდატების უმრავლესობა მმართველმა პარტიამ „ერთიანმა ნაციონალურმა მოძრაობამ“ მიიღო, მეორე ადგილი „ალიანსი საქართველოსთვის“ დაიკავა. თბილისმა აირჩია პირდაპირი წესით მერი რაც ადგილობრივი თვითმმართველობის პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის კუთხით, მნიშვნელოვანი ნაბიჯი იყო. სულ 2010 წლის თვითმმართველობის არჩევნებზე „ნაციონალებმა“ ქვეყნის მასშტაბით 1492 მანდატი მოიპოვეს, დანარჩენმა პარტიებმა მხოლოდ - 246. (საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისია, 2010)

სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოების (ISFED) მიერ 2012 წლის 21 დეკემბრის მონიტორინგის მიხედვით, რომელიც ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში განვითარებულ მოვლენებს ეხება, ჩანს რომ საქართველოს 69 მუნიციპალიტეტიდან 2012 წლის 1 ოქტომბრის საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ თანამდებობა დატოვა 31 გამგებელმა, მათგან 29

პირადი განცხადების საფუძველზე, ხოლო ორმა საკრებულოს გადაწყვეტილებით. ამავ, პერიოდში თანამდებობა დატოვა 16-მა საკრებულოს თავმჯდომარემ, მათ შორის 14-მა საკუთარი გადაწყვეტილებით, ორმა საკრებულოს გადაწყვეტილებით. (სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოება, 2013)

უმრავლეს შემთხვევაში გამგებლებმა და საკრებულოს თავმჯდომარეებმა როგორც ოფიციალური განცხადებებიდან ჩანდა თანამდებობები პირადი ან ჯანმრთელობის მდგომარეობის მოტივით დატოვეს. ყოფილი თანამდებობის პირები ღიად საუბრობდნენ გადადგომის მიზეზებზე და ცენტრალური ხელისუფლების ცვლილებას უკავშირებდნენ; მიუხედავად იმისა, რომ საკრებულოებში უმრავლესობას „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა“ წარმოადგენდა გამგებლები თანამდებობიდან საკრებულოს გადაწყვეტილებით გათავისუფლდნენ, მათ ადგილას ახალ გამგებლებად ქართული ოცნების წარმომადგენლები ირჩეოდნენ. ამასთანავე არჩევნების შემდეგ სისხლის სამართლის საქმე აღიძრა 2 გამგებელსა და 2 საკრებულოს თავმჯდომარეზე.

აღსანიშნავია ის ფაქტიც, რომ ქართული ოცნების აქტივისტების მიერ გამართული აქციები, რომლებიც მუნიციპალიტეტებში იმართებოდა, გამგებლებისა და საკრებულოს თავმჯდომარეების გადადგომის მოთხოვნით, 40 მუნიციპალიტეტიდან 27 შემთხვევაში უკანონო ფორმა მიიღო. ეს გამოიხატებოდა ფიზიკურ ანგარიშსწორებაში, შენობაში შეჭრაში, სხდომების ჩაშლასა და შენობების ბლოკირებაში. (სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოება, 2013)

ადგილობრივ თვითმმართველობებში განვითარებულ მოვლენებს „არაჯანსაღი და პოლიტიკურად მოტივირებული“ უწოდა საქართველოს სახალხო დამცველმა. (სახალხო დამცველის ყოველწლიური ანგარიში, 2013)

2013 წლის 19 მარტს ევროპის საბჭოს ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლების კონგრესმა საქართველოს ხელისუფლებას მოუწოდა რომ უზრუნველყო ადგილობრივი თვითმმართველობის პირებისა და დემოკრატიულად არჩეული წარმომადგენლების დამოუკიდებლობა. საპარლამენტო არჩევნების შედეგებს გავლენა არ უნდა მოეხდინა ადგილობრივი სტრუქტურების ადმინისტრირებაზე. (ევროსაბჭოს რეკომენდაცია, 2013)

მიუხედავად ამისა, მასობრივი ცვლილებები მუნიციპალიტეტებში, რიგითი საჯარო მოხელეების დონეზეც გაგრძელდა. საბოლოოდ, ერთიანმა ნაციონალურმა მოძრაობამ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში უმრავლესობა დაკარგა.

უკვე 2013 წლის 3 აგვისტოს მონაცემებით, საქართველოს მაშტაბით თანამდებობა დატოვა 55 გამგებელმა და 32-მა საკრებულოს თავმჯდომარემ. სამართლიანი არჩევნების ინფორმაციით, ახალი გამგებლებიდან 37 ქართული ოცნების წარმომადგენელი იყო, ხუთი ნაციონალური მოძრაობიდან, ხოლო დანარჩენი პირები უპარტიოები. (სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოება, 2013)

2012 წლის საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ, „ნაციონალი“ დეპუტატები თითქმის ყოველ დღე ტოვებდნენ პარტიას და ყველაზე ხშირად სწორედ „ოცნებას“ უერთდებოდნენ. რამდენიმე რაიონში, მაგალითად, გურჯაანსა და ჭიათურაში „ნაციონალმა“ დეპუტატებმა საკუთარი ფრაქციის ლიკვიდაციის შემდეგ ახალ ფრაქციას პირდაპირ „ოცნება“ დაარქვეს.

წინა ხელისუფლებებისგან განსხვავებით, თუ მანამდე გუბერნატორები ახორციელებდნენ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების კონტროლს, 2012 წლიდან ადგილობრივი თვითმმართველობის პროცესში აქტიურად ერთვება და პროცესებს მართავდა სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური. (აბულაძე, 2016)

ქართული ოცნების სასარგებლოდ განვითარდა მოვლენები თბილისის საკრებულოშიც, სადაც ნაციონალურმა მოძრაობამ უმრავლესობა დაკარგა, მოსახლეობის მიერ პირდაპირი წესით არჩეული მერის წინააღმდეგ კი არაერთ საქმეზე გამოძიება დაიწყო.

ცენტრალური ხელისუფლების ჩარევით მიმდინარეობდა ცვლილებებზე ორიენტირება ზუგდიდისა და მარტვილის საკრებულოებში. ეს საკრებულოები წარმოადგენდნენ გამონაკლისს, სადაც საკრებულოების უმრავლესობა ნაციონალური მოძრაობის მიერ იქნა შენარჩუნებული.

ზუგდიდის საკრებულოში 2014 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებამდე უმრავლესობას საკრებულოში სწორედ ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა წარმოადგენდა. მარტვილის საკრებულოში, ასევე, 2014 წლამდე ისევე როგორც საკრებულოს უმრავლესობა, გამგებელიც ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის

წარმომადგენელი იყო. პოლიტიკური პოზიციის შეცვლა ან თანამდებობიდან გადადგომა იყო ის მოთხოვნა, რომელსაც ცენტრალური ხელისუფლება ორივე მუნიციპალიტეტის საკრებულოს და გამგებელს არაფორმალურად, ჯერ პირადი საუბრების, შემდეგ მუქარების და ბოლოს ხელისუფლების მიერვე დაორგანიზებული ქართული ოცნების მხარდამჭერების საპროტესტო აქციებით უყენებდა. საკრებულოს წევრების და ადგილობრივი თვითმმართველობის სხვა თანამდებობის პირების გადაბირების ან გადადგომის პროცესში აქტიურად იყვნენ ჩართული ძალოვანი სტრუქტურები. მაგალითად, ზუგდიდის საკრებულოში 2013 წელს სწორედ ძალოვანი სტრუქტურების წარმომადგენლები ითხოვნდნენ საკრებულოს წევრების უმრავლესობისგან ნაციონალური მოძრაობის დატოვებას, საკრებულოს თავმჯდომარის და გამგებლის გადადგომას.

იგივენაირად, ძალოვანი და ცენტრალური ხელისუფლების ჩარევით და ზეწოლით განვითარდა მოვლენები მარტვილის საკრებულოშიც. მიუხედავად ამისა, ზუგდიდისგან განსხვავებით მარტვილის საკრებულომ შეძლო საკრებულოს უმრავლესობის და გამგებლის შენარჩუნება. ზუგდიდში გამგებელი გადადგა. საკრებულოს უმრავლესობაში ნაციონალური მოძრაობა დარჩა. (დაკვირვების მეთოდი, უშუალო მონაწილე ვიყავი პროცესების)

სამეგრელოში მმართველი პარტიის წარმომადგენელი, რომელიც აქტიურად იყო ჩართული ზუგდიდისა და მარტვილში მიმდინარე პოლიტიკურ პროცესებში, ნაშრომისთვის კვლევის პროცესში ჩაწერილ ინტერვიუში ადასტურებს, რომ აღნიშნული პროცესები ცენტრალური ხელისუფლების, მათ შორის ძალოვანი სტრუქტურების მხარდაჭერით მიმდინარეობდა. თუმცა ასევე აღნიშნავს, რომ მას შემდეგ, რაც ცენტრალურ დონეზე ხელისუფლება შეიცვალა, მნიშვნელოვან პირობას წარმოადგენდა მმართველ ძალას შესაძლებლობა მისცემოდა მუნიციპალიტეტებში თავისი პოლიტიკა ეწარმოებინა. დიდი იყო ალბათობა იმისა, რომ ოპოზიციური პარტიიდან საკრებულოს წევრები ამის საშუალებას არ მისცემდნენ და თავიანთი პოლიტიკური მიზნების მსხვერპლნი იქნებოდნენ. ეს კი ადგილებზე დესტაბილიზაციას გამოიწვევდა. (ანონიმური ინტერვიუ, 2016)

გარდა ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩეული თანამდებობის პირებისა, მასშტაბური ცვლილებების მეორე ტალღა საჯარო მოხელეებსაც შეეხო.

„სამართლიანი არჩევნების“ მიერ 2013 წელს ჩატარებული კვლევის მიხედვით, 2012 წლის 1 ოქტომბრიდან 2013 წლის აგვისტომდე ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში დასაქმებული 2321 თანამშრომელი გათავისუფლდა. ამასთან, როგორც „სამართლიანი არჩევნების“ აღმასრულებელი დირექტორი ნინო ლომჯარია აღნიშნავდა, „ნათლად ჩანს, რომ ცვლილებებს პოლიტიკური ხასიათი ჰქონდა. თავდაპირველად კოალიცია „ქართული ოცნების“ წარმომადგენლებმა იძულებით ჩაანაცვლეს „ნაციონალური მოძრაობის“ წარმომადგენლები ადგილობრივ თვითმმართველობის ორგანოებში, შემდეგ თავად კოალიციის შიგნით არსებულ პარტიებს შორის მოხდა საკადრო გადანაწილება მუნიციპალიტეტებში” (ლომჯარია, 2013) პასუხად, ხელისუფლება აცხადებდა, მიმდინარეობდა გაბერილი შტატების ოპტიმიზაცია და აღნიშნული პროცესები არ უკავშირდებოდა პოლიტიკურ გადაწყვეტილებებს. (სამუშია, 2013)

2012 წლიდან ცენტრალური ხელისუფლების მიერ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში განვითარებული ზემოთაღნიშნული პოლიტიკური მოვლენები ნათლად მიუთითებდა რომ ცენტრალური ხელისუფლების ქცევა პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის კუთხით სცდებოდა დემოკრატიულ პრინციპებს და იმეორებდა ყველა მანამდე არსებული ხელისუფლების მანკიერ პრაქტიკას.

ამრიგად, 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში განვითარებულმა პოლიტიკურმა მოვლენებმა კიდევ ერთხელ ცხადყო ორი მნიშვნელოვანი ფაქტორი:

- პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის განხორციელების და ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის დეკლარირებით მოსული ახალი ხელისუფლების პოლიტიკური ქცევა ადგილებზე, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში განსხვავებული იყო ვიდრე მისი საარჩევნო დაპირება.
- ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში განვითარებული მოვლენები კიდევ ერთხელ მიუთითებდა ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუციურ სისუსტეზე, მანამდე განხორციელებული ყველა რეფორმის არარეალურობაზე და ადგილობრივი თვითმმართველობის რეალური

რეფორმების აუცილებლობაზე. შემდეგ ეტაპზე მნიშვნელოვანი იყო რამდენად შეძლებდა მმართველი პარტია დაანონსებული რეფორმის სრულყოფილად განხორციელებას.

4.2. რეფორმის პირველი ეტაპის განხორციელება და სირთულეები;

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის ვერსია მწვავე დებატების საგნად იქცა არა მხოლოდ საზოგადოებაში, პოლიტიკურ პარტიებში, არამედ მმართველი პარტიის გუნდშიც.

მმართველი პარტიის შიგნით, თვითმმართველობის ადგილებზე კოდექსით გათვალისწინებული უფლებამოსილების გადაცემა ხელისუფლებაში პოლიტიკური ძალაუფლების დაკარგვის შიშს აჩენდა. მათი აზრით, მუნიციპალიტეტებისათვის ძალაუფლების გადაცემა გამოიწვევდა ერთის მხრივ, ადგილებზე კორუფციული გაზრდის ალბათობას და მეორეს მხრივ, შექმნიდა სახელმწიფო ინტერესებისათვის არასასურველი პროცესების გაღრმავების საფრთხეს.

მმართველი გუნდისგან განსხვავებული იყო ოპოზიციური პოლიტიკური პარტიების პოზიციებიც. შენიშვნები ჰქონდათ, როგორც საპარლამენტო ისე არასაპარლამენტო ოპოზიციას და არასამთავრობო სექტორს.

არასაპარლამენტო ოპოზიციის მოთხოვნები ძირითადად ეხებოდა ისეთი საკითხების გარკვევას როგორცაა: ახალი მუნიციპალიტეტის ფორმირების ვადები, საკრებულოების წევრთა ოდენობის, საზოგადოებრივი თვითმმართველობების ხელმძღვანელთა არჩევის წესი, ზიარი გადასახდები და ა.შ. ოპოზიცია საკითხების უფრო მეტად ჩაშლას და განმარტებებს ითხოვდა. აღსანიშნავია, რომ მოწინააღმდეგე პოლიტიკური პარტიების შეფასებები ხშირ შემთხვევაში მცდარ არგუმენტებს ემყარებოდა და გრძელვადიანი ხედვა პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის განხორციელებისათვის ადგილობრივ თვითმმართველობაში არც მათ ჰქონიათ.

კვლევისთვის ნიშანდობლივია ფაქტი რომ ევროსაბჭო დადებითად აფასებდა დადებითად აფასებდა საზოგადოებრივი თვითმმართველობებისა და რეგიონალური თვითმმართველობების შექმნის ინიციატივას, თუმცა რეკომენდაციების გაზიარებამდე ეს საკითხები ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსიდან უკვე

ამოღებული იყო. (ევროპის საბჭო, 2014) ეს კიდევ ერთხელ მიუთითებდა რომ მმართველი პარტიის ქმედება საარჩევნო დაპირებისგან განსხვავებული იყო.

რეფორმის განხილვის პროცესში ცვლილებები განიცადა ბევრმა ისეთმა საკითხმა რომლებსაც დამტკიცებული სამთავრობო სტრატეგია, წინასაარჩევნო პროგრამა და „თვითმმართველობის კოდექსის“ საწყისი ეტაპი ითვალისწინებდა. ამას თავისი მიზეზები ჰქონდა.

ექსპერტების აზრით, ხელისუფლების მთავარი შეცდომა სხვადასხვა პოლიტიკურ თუ საზოგადოებრივ ჯგუფებთან პოლიტიკური სიტუაციის განმუხტვისთვის პოლიტიკურ კომპრომისებზე წასვლა იყო. შედეგად, რეფორმა პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის კუთხით შეფერხდა. (ლოსაბერიძე, 2015) ექსპერტების მეორე ნაწილი კი ცვლილებების მნიშვნელოვან მიზეზად მმართველ გუნდში არსებულ აზრთასხვადსხვაობას უკავშირებდნენ რომლის მიხედვითაც განსახორციელებელი ცვლილებები მათთვის ქვედა დონეზე ძალაუფლების გადაცემის და შესუსტების საფრთხეს ქმნიდა. (კილურაძე, მელუა, 2016)

ცვლილებები განიცადა საზოგადოებრივმა თვითმმართველობებმა. ადგილობრივი თვითმმართველობის ექსპერტი კოკა კილურაძე, რომელიც აქტიურად იყო ჩართული რეფორმის განხილვისა და მომზადების პროცესში, საზოგადოებრივი თვითმმართველობების ცნების ამოღებას განიხილავს: „ოფიციალური განცხადებული მიზეზი ამისა იყო ის რომ ეს რთულად განსახორციელებელი იქნებოდა და მოქალაქეები ამას ვერ გაიგებდნენ. თუმცა არსებობდა არაოფიციალური შიშებიც და ალბათ აქაც ძალაუფლების დაკარგვას ხედავდნენ. როგორც კი ეს ნახეს დაიწყო კანონის პირველადი ვარიანტის გაშლაშინება, პირველად ვარიანტში გათვალისწინებულ საზოგადოებრივ თვითმმართველობებს უნდა ჰქონოდათ იურიდიული პირის სტატუსი და მათ შეეძლოთ კერძო დონორებისაგან და მუნიციპალიტეტებისაგან გრანტების სახით მიეღოთ ფინანსები, დასახლების საერთო კრება რომელიც კანონში დარჩა ფაქტობრივად უფუნქციოა იურიდიული სტატუსის გარეშე რომლის გადაწყვეტილებები სარეკომენდაციო ხასიათისაა და მხოლოდ გამგებლის ან მერის ნებაზეა დამოკიდებული“

პრობლემა იყო თვითმმართველობის ტერიტორიული ოპტიმიზაციის პროცესიც. სამთავრობო სტრატეგიის მიხედვით, 2014 წლის არჩევნებამდე, მთელი

ქვეყნის მასშტაბით 59-ივე მუნიციპალიტეტში უნდა დასრულებულიყო ახალი მუნიციპალიტეტების შექმნის პროცესი.

კოდექსის ვერსიაზე მუშაობისას ეს მაჩვენებლები არაერთხელ შეიცვალა და საბოლოოდ 7 თვითმმართველი ქალაქის სტატუსამდე ჩამოვიდა. ოპტიმიზაცია არ შეხებია არც გაყოფილ მუნიციპალიტეტებს და გაუგებარი იყო საერთოდ თუ დაიწყებოდა ეს პროცესი, რომელიც მხოლოდ ხელისუფლების პოლიტიკურ ნებაზე იყო დამოკიდებული. ყველაზე მნიშვნელოვანი ცვლილება განიცადა სამხარეო თვითმმართველობებმა: რეფორმამდე, მმართველი ძალის მიერ გაცხადებული სტრატეგია სამხარეო თვითმმართველობების შექმნაზე, აბსოლუტურად განსხვავდებოდა რეალურად მიღებული გადაწყვეტილებისგან.

სამთავრობო სტრატეგია ითვალისწინებდა, ისეთი სამხარეო საბჭოს შექმნას, რომელიც ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლებისგან იქნებოდა დაკომპლექტებული, რომლის ხელმძღვანელსაც საბჭოს მიერ წარდგენილი კანდიდატურებიდან შეარჩევდა და დაამტკიცებდა საქართველოს მთავრობა რაც მნიშვნელოვან განაცხადად შეფასდა. თუმცა ჯერ კიდევ კოდექსის განხილვის პროცესში, ხელისუფლებამ უარი თქვა სამხარეო საბჭოებზე და მათ ნაცვლად თვითმმართველობის ორგანოთა ხელმძღვანელებისაგან ჩამოყალიბებული საკონსულტაციო საბჭოს შექმნის გადაწყვეტილება მიიღო. სამხარეო დონეზე მათ არ ექნებოდა საკუთარი ბიუჯეტი და უფლებამოსილება, საბჭოს ცენტრის მიერ დანიშნული გუბერნატორი უხელმძღვანელებდა.

ექსპერტთა ნაწილის აზრით, ის რომ სამხარეო თვითმმართველობების პირველადი ვარიანტი არ დამტკიცდა, მეტწილად დამოკიდებული იყო თავიდანვე უტოპიურ და დაუსაბუთებელ რეფორმების მცდელობებზე ხელისუფლების მხრიდან. რეფორმა ტარდებოდა გუბერნატორის ინსტიტუტის გაუქმებით, თუმცა რეფორმების მიზანი უცნობი დარჩა. ამას დაემატა საზოგადოების განცხადება, რამაც შემდეგ გამოიწვია ის, რომ შეიქმნა სამხარეო საბჭოები, სადაც შედიან მუნიციპალიტეტის არჩეული თანამდებობის პირები და რომელსაც ხელმძღვანელობს გუბერნატორი, ანუ ცენტრალური ვერტიკალი აქაც ამუშავდა. (მელუა, აბულაძე 2016)

რეგიონული განვითარების ცენტრის ხელმძღვანელი ლიზა სოფრომაძის შეფასებით, საკონსულტაციო საბჭოს ხელმძღვანელად სახელმწიფო-რწმუნებულის

გუბერანტორის დანიშვნა, ქმნიდა რისკს, რომ სამხარეო საბჭოში შემავალი მუნიციპალიტეტის არჩეული ხელმძღვანელები კვლავ ცენტრალური ხელისუფლების გავლენის ქვეშ იქნებიან, რაც პოლიტიკური დეცენტრალიზაციისათვის სერიოზული პრობლემაა. მისივე განმარტებით, მნიშვნელოვანი იყო: „გაგრძელდეს ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარება. ხელისუფლებას ეყოს პოლიტიკური ნება დაწყებული რეფორმა ბოლომდე მიიყვანოს, არ მოახდინოს მისი ხელოვნურად შეფერხება, რაც უკურეაქციას გამოიწვევს პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის კუთხით. ჩვენ გვყავს არჩეული თანამდებობის პირები, ეს კარგია, მაგრამ მათ რეალურად უნდა მიეცეთ შესაძლებლობა თვითონ გადაწყვიტონ ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხები დამოუკიდებლად და საკუთარი პასუხისმგებლობით. თავის მხრივ, მნიშვნელოვანია, რომ არჩეულ ადგილობრივი თვითმმართველობის თანამდებობის პირები აცნობიერებდნენ, რომ მათ მოსახლეობა, ირჩევს. ისინი პასუხისმგებელი არიან მოსახლეობასთან თავისი საქმიანობით. ფისკალური დეცენტრალიზაციის პროცესი უნდა დაიწყოს და დასრულდეს, რომელიც მნიშვნელოვანი წინაპირობაა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების დამოუკიდებლობისათვის. მთავარია ჩვენ ყველას გვინდოდეს დამოუკიდებელი ადგილობრივი თვითმმართველობა“. (სოფრომაძე, 2016)

კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი ცვლილება, რომელიც სამთავრობო სტრატეგიით გათვალისწინებული იყო შემდეგია: სტრატეგიის მიხედვით, დედაქალაქში უბნების დონეზე უნდა ჩამოყალიბებულიყო წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოები საკუთარი უფლებამოსილებებით და ბიუჯეტით, რომელსაც დამტკიცებული კანონი უკვე აღარ ითვალისწინებდა. (ლოსაბერიძე, 2015)

ოპოზიციაში ყოფნისას „ქართული ოცნება-დემოკრატიული საქართველოს“ ერთ - ერთი კრიტიკის საფუძველი სწორედ ხელისუფლებაში მყოფი ნაციონალური მოძრაობის შერეულ-მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემა იყო. ახალი სამთავრობო სტრატეგია კი ამ სისტემის შეცვლას და საკრებულოების არჩევას პერსონალური, პროპორციული ერთადერთი გადასაცემი ხმის სისტემით გულისხმობდა. „თვითმმართველობის კოდექსმა“ განსაზღვრა მხოლოდ მერების და გამგებლების პირდაპირი წესით არჩევა, საკრებულოს არჩევნების წესში კი მოქმედი შერეული-მაჟორიტარულმა სისტემამ უცვლელად დატოვა.

ადგილობრივი თვითმმართველობის კანონპროექტთან შენიშვნები ჰქონდათ არასამთავრობო ორგანიზაციებსაც.

საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ეროვნულმა ასოციაციის მიერ გამოქვეყნებული დასკვნის მიხედვით, ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის კანონპროექტი არ პასუხობდა ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემის განვითარების საჭიროებებს, მმართველობის სისტემის დეცენტრალიზაციის პროცესის გაღრმავების მიზნებს, სახელმწიფო და ადგილობრივი რესურსების გამიჯვნას, ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებათა გაფართოების, უფლებამოსილებების და რესურსების თანაზომადობის უზრუნველყოფას, ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუციური მოწყობის გაუმჯობესების ამოცანათა გადაწყვეტას. ეროვნული ასოციაციის შენიშვნების მიხედვით:

- ✓ კოდექსის სათაური – არ შეესაბამებოდა შინაარსს, ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდიფიკაციის მცდელობა საფრთხეს უქმნიდა ქვეყნის საბიუჯეტო, საგადასახადო, საარჩევნო სისტემის, ადმინისტრაციული პროცესისა და საჯარო სამსახურის ერთიანობას;
- ✓ კატეგორიულად მიუღებელი იყო კონცეპტუალურად მცდარი და დაუსაბუთებელი ადგილობრივი თვითმმართველობის ტერიტორიული საფუძვლების არარეალისტურ ვადებში გადამოწმება;
 - ✓ მუნიციპალიტეტების დანაწევრება იწვევდა საშიშროებას, ფინანსურად პრობლემური მუნიციპალიტეტები კიდევ უფრო დასუსტებოდნენ. კანონპროექტს არ ახლდა ხარჯთაღრიცხვა ან ზუსტი, რეალური გაანგარიშება;
 - ✓ არ ემყარებოდა ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემის განვითარების გასაგებ არგუმენტირებულ ხედვას;
 - ✓ გაერთიანების ტერიტორიაში შემავალი თვითმმართველი ერთეულები წარმოდგენილი იყო: გამგებლობის სფეროების, უფლებამოსილებისა და რესურსების მკაფიო გამიჯვნის გარეშე, რაც აშკარად ზღუდავდა ადგილობრივ თვითმმართველობას და საფრთხეს ქმნიდა მმართველობის სისტემის შემდგომი დეცენტრალიზაციის განხორციელებისათვის;

- ✓ მათი აზრით, განსაკუთრებით სავალალო და საფრთხის შემცველი იყო რეგიონალური მმართველობის ორმაგი და წინააღმდეგობრივი ბუნება; ერთის მხრივ, რეგიონის წარმომადგენლობითი ორგანოა რეგიონში შემავალი თვითმმართველი ერთეულების საკრებულოებისაგან დაკომპლექტებული რეგიონალური საბჭო, მეორეს მხრივ, რეგიონის, როგორც იურიდიული პირის მეთაური და იმავდროულად აღმასრულებელი ორგანო სახელმწიფო რწმუნებული-გუბერნატორი – ცენტრალური მთავრობის მიერაა დანიშნული და ბუნებრივია ანგარიშვალდებულია არა საბჭოს არამედ პრემიერ-მინისტრის წინაშე.
- ✓ საქართველოს ადგილობრივით თვითმმართველობის ეროვნული ასოციაციის ექსპერტების შეფასებით, დარღვეული იყო, ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის მე-3 მუხლი და ასევე, საქართველოს კონსტიტუციის 1011 მუხლის 1-ლი პუნქტის მოთხოვნა, რომ აღმასრულებელი ორგანოები ანგარიშვალდებულები იყვნენ წარმომადგენლობითი ორგანოების წინაშე;
- ✓ სრულიად დაუსაბუთებელი, ხელოვნური და პრაქტიკული შედეგების წინასწარი გათვლის გარეშე იყო წარმოდგენილი ადგილობრივი ორგანოების ღიაობა, გახსნილობა და მათი საქმიანობის განხორციელება;
- ✓ კანონპროექტი წინააღმდეგობაში იყო ადგილობრივ ორგანოებსა და მოქალაქეს შორის ურთიერთობებში არსებული საინფორმაციო-საკომუნიკაციო სისტემის ხელმისაწვდომობასა და ხარისხთან;
- ✓ კანონპროექტი არ ითვალისწინებდა ევროპის საბჭოს, ევროპული ქარტიის და სახელმწიფოს მიერ ნაკისრ საერთაშორისო ვალდებულებებს, ასევე, ვენეციის კომისიის დასკვნებს რეგიონალური მმართველობის შესახებ; (საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ეროვნული ასოციაცია, 2013)

შენიშვნები და რეკომენდაციები ჰქონდა „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოსაც“. არასამთავრობო ორგანიზაცია ეთანხმებოდა მთავრობის ინიციატივას, რომელიც დეცენტრალიზაციისაკენ იყო მიმართული მაგრამ დადებითი შედეგების მიღწევისათვის „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოს“ ხედვით

უნდა გაზრდილიყო დაინტერესებულ პირთა მონაწილეობა კანონპროექტის სრულყოფაში და მაქსიმალურად ყოფილიყო გათვალისწინებული შენიშვნები.

„საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველოს“ შენიშვნები მოიცავდა შემდეგს:

- ✓ კოდექსის პროექტში ნათლად არ იყო წარმოდგენილი თუ როგორ უნდა მომხდარიყო ახალი მუნიციპალიტეტების გამიჯვნა ან უკვე არსებულ მუნიციპალიტეტებს შორის ზუსტი საზღვრების დადგენა, ასევე, არაფერი იყო ნათქვამი საჯარო დაწესებულების მიმართ ინფორმაციის პრაქტიკულად გამოქვეყნების ვალდებულების დაკისრებაზე, რაც საჯარო სექტორის გამჭვირვალობის უმნიშვნელოვანესი ინდიკატორია;
- ✓ პროექტის მიხედვით, 2014 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებამდე ანუ მაქსიმუმ 7 თვეში, უნდა მომხდარიყო დაახლოებით 50-მდე ახალი თვითმმართველი ერთეულის ჩამოყალიბება. საეჭვოა მოესწრებოდა თუ არა ეს;
- ✓ გაუგებარი იყო რატომ მცირდებოდა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში დასაქმებული პირების რაოდენობა 2014 წლამდე ან რატომ უნდა გაზრდილიყო 2017 წლის შემდეგ;
- ✓ კითხვებს აჩენდა, მოქალაქეობრივ საწყისებზე შექმნილი „საზოგადოებრივი საბჭოს“ მიზანი. საეჭვოა შეძლებდა თუ არა დაკისრებული ფუნქციების შესრულებას.
- ✓ ასევე, გაურკვეველი იყო, რა პრინციპით მოხდებოდა, მუნიციპალიტეტის გამგებლის მიერ საინიციატივო ჯგუფის შერჩევა. თუ სოფლის მოსახლეობის 10% რამდენიმე საინიციატივო ჯგუფს დაუჭერდა მხარს, ხომ არ გახდებოდა ასეთი ვითარება სოფლის მოსახლეობას შორის დაპირისპირების მიზანი;
- ✓ დადებითად ფასდებოდა გამგებლის და მერების პირდაპირი წესით არჩევა და 50% ბარიერის შემოღება, თუმცა საარჩევნო სისტემასთან დაკავშირებით მნიშვნელოვანი შემდეგი გარემოებების გათვალისწინებაა: 1. ამომრჩევლების თანაბარი წარმომადგენლობის უზრუნველსაყოფად აუცილებელი მრავალმანდატიანი საარჩევნო ოლქების შემოღება, ნაცვლად ერთმანდატიანისა. 2. საკრებულოებში

მანდატების რაოდენობა უნდა გადანაწილებულიყო კონკრეტული დასახლებების ამომრჩეველთა რაოდენობის შესაბამისად;

- ✓ არ უნდა გაუქმებულიყო კანონის მოქმედი ნორმა, რომლის მიხედვითაც საინიციატივო ჯგუფებს უფლება ჰქონდათ მერის /გამგებლის/ საკრებულოს არჩევნებში წარედგინათ დამოუკიდებელი კანდიდატები;
- ✓ უარყოფითად შეფასდა არჩეული გამგებლისა და მერისათვის უნდობლობის გამოცხადება. საკრებულოს შეეძლება ხელოვნურად უნდობლობის პროცესის ინიცირება იმ შემთხვევაში, თუ საკრებულოსა და გამგებელს/მერს შორის იარსებებს პარტიული ან სხვა სახის დაპირისპირება. ეს მუხლი ამავედროულად ზღუდავდა, გამგებლებისა და მერების ლეგიტიმაციის ხარისხს და საკრებულოზე დამოკიდებულს ხდიდა;
- ✓ წინააღმდეგობაში იყო კანონპროექტი მოსახლეობის მიერ გაკეთებულ არჩევანთან და მათ მიერ გამოხატულ ნებასთან, რასაც შესაძლებელი იყო შეექმნა არასტაბილური პოლიტიკური გარემო.
- ✓ თვითმმართველობის უმაღლეს თანამდებობის პირად ცხადდებოდა პირდაპირი წესით არჩეული მერი. ეს მაშინ როდესაც, ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მიხედვით, საკრებულო ის ორგანოა, რომელიც იღებს ძირითად გადაწყვეტილებებს, წარმართავს პოლიტიკას ადგილობრივ დონეზე, მუნციპალიტეტის გამგეობა (მერია) ვალდებულია აღასრულოს საკრებულოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები. მით უმეტეს თუ გავითვალისწინებთ იმასაც, რომ საკრებულო უფლებამოსილია უნდობლობა გამოუცხადოს გამგებელს (მერს), გაუგებარი იყო რატომაა გამგებელი (მერი) უმაღლესი თანამდებობის პირი;
- ✓ ცვლილებები იყო შესატანი სახელმწიფო რწმუნებულის გუბერნატორის უფლებამოსილებაზე;
- ✓ სოფლებში სოფლის კრებები და მამასახლისები წინადადებულ ნაბიჯად ფასდებოდა, მათ უნდა ჰქონდეთ რეალური შესაძლებლობა მონაწილეობა მიიღონ სოფლის ადგილობრივი პრიორტეტების განსაზღვრაში, დაეკისროთ ვალდებულება გარკვეული პერიოდულობით

მოიწვიონ სოფლის კრება და მოსახლეობასთან უშუალო კომუნიკაციით მიიღოს მის კომპეტენციას მიკუთვნებული გადაწყვეტილებები;

- ✓ ნათლად არ იყო წარმოდგენილი წილობრივი გადასახადის რეგულირება, ამასთანავე გაურკვევლი იყო როგორ უნდა მომხდარიყო არჩევნების შემდეგ ახლად წარმოქმნილ თვითმმართველ ქალაქსა და მუნიციპალიტეტს შორის ბიუჯეტის ნაშთისა და საბიუჯეტო წლის დასაწყისში აღებული ვალდებულებების გადანაწილება;
- ✓ მნიშვნელოვანი იყო რეფორმის შემდეგ, თვითმმართველი ქალაქებისა და მუნიციპალიტეტების ფინანსური დამოუკიდებლობა. თვითმმართველობებს უნდა ჰქონოდათ მეტი დამოუკიდებლობა ბიუჯეტის ხარჯვაში. ასევე, მინიმუმამდე უნდა შემცირებულიყო ცენტრალური ხელისუფლების ჩარევა ადგილობრივი თვითმმართველობის ხარჯვით ნაწილში;
- ✓ გაუგებარი იყო უფლებამოსილებათა გადაცემის წესი, მაგალითად, საქართველოს მაშტაბით წყალმომარაგების მომსახურებაზე პასუხისმგებელი იყო საქართველოს რეგიონალური განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო, სსიპ „გაერთიანებული წყალმომარაგების კომპანია“. ამ უფლებამოსილებათა თვითმმართველობისათვის მინიჭების შემთხვევაში შესაძლოა ადგილი ჰქონოდა კომპეტენციათა დუბლიერას. (საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო, 2013)

ამ დებატების მიუხედავად, საქართველოს პარლამენტმა ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი იგივე სახით მიიღო. 2014 წლის 5 თებერვალს ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მიღება ხელისუფლების მიერ რეფორმის პირველ ეტაპად დასახელდა, რომელსაც დეცენტრალიზაციის, სუბსიდიარობისა და მართვის ეფექტიანობის პრინციპების გათვალისწინებით საკანონმდებლო საფუძველი უნდა შეექმნა ეფექტიანი მმართველობითი სისტემის ჩამოსაყალიბებლად.

მეორე ეტაპი, რომელიც განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი უნდა ყოფილიყო კოდექსის „გარდამავალ დებულებაში“ მოცემულ ვალდებულებათა შესრულება

გახლდა, რომელთა შორის უმნიშვნელოვანესი ადგილი ეჭირა შვიდი ახალი თვითმმართველი ქალაქების გამოყოფის შედეგად დარჩენილ ტერიტორიებზე ახალი თვითმმართველი თემების ფორმირებას, რასაც სამომავლოდ ფართომაშტაბიანი ტერიტორიული რეფორმირებისათვის პილოტირების როლი უნდა შეესრულებინა.

მიუხედავად, ხარვეზებისა და კრიტიკისა რომელიც თან ახლდა ამ პროცესს, რეფორმის შედეგად 7 თვითმმართველი ქალაქი, ადმინისტრაციული ცენტრებით და თვითმმართველი თემებით მაინც ჩამოყალიბდა. მიუხედავად იმისა რომ მიღებული კოდექსი, პირველადი ვერსიისაგან აბსოლუტურად განსხვავდებოდა. „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით“ თვითმმართველობის უფლებები გაიზარდა:

- ✓ წყალმომარაგების უზრუნველყოფა; რაც 2009 წლიდან ცენტრალური ხელისუფლების, სსიპ „გაერთიანებული წყალმომარაგების“ კომპეტენცია იყო;
- ✓ შინაური ცხოველების ყოლის წესების დადგენა და უპატრონი ცხოველებთან დაკავშირებული საკითხების გადაწყვეტა;
- ✓ ადგილობრივი მნიშვნელობის ობიექტებზე შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებისათვის, ბავშვებისა და მოხუცებისათვის სათანადო ინფრასტრუქტურის განვითარება; სათანადო ადაპტირების და აღჭურვის უზრუნველყოფა;
- ✓ ადგილობრივ თვითმმართველობებს გადაეცათ ადგილობრივ მომსახურეთა სარგოების ზღვრული მოცულობის დადგენის უფლება, რაც მანამდე საქართველოს პრეზიდენტის კომპეტენციაში შედიოდა;
- ✓ ახალი კოდექსით, თვითმმართველი ერთეულის საკუთრებად გამოცხადდა საძოვრები და სხვა სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა რომელიც 2010 წლის საკანონმდებლო ცვლილებებით ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთრებას არ წარმოადგენდა;
- ✓ თვითმმართველ ერთეულს მიეცა უფლება, საკუთარი ინიციატივით მოახდინოს სასოფლო-სამეურნეო მიწის რეგისტრაცია. ასევე, კოდექსის 162 მუხლის შესაბამისად, იუსტიციის, რეგიონული განვითარებისა და ფინანსთა სამინისტროებს 2017 წლის 1 იანვრამდე უნდა შეემუშავებინათ

მუნიციპალიტეტებისათვის, სასოფლო-სამეურნეო მიწის გადაცემის გრაფიკი და წესი, რომელიც უნდა დაემტკიცებინა საქართველოს მთავრობას.

- ✓ კოდექსმა ასევე, დაავალდებულა მთავრობა 2016 წლის 1 იანვარამდე მოემზადებინა კანონპროექტი ადგილობრივი მნიშვნელობის ბუნებრივი რესურსებისა, მათ შორის წყლისა და მიწის განსაზღვრის მიზნით;
- ✓ საქართველოს მთავრობას დაევალა, საშემოსავლო გადასახადის ცენტრალურ და ადგილობრივ ბიუჯეტებს შორის განაწილების პროპორციის დადგენა და გათანაბრებითი ტრანსფერისა და ფორმულის განაწილების წესის გადახედვა; ცოტა გვიან 2015 წლის 12 დეკემბერს საქართველოს პარლამენტმა დაადგინა საბიუჯეტო კოდექსში ცვლილებები, რომლის მიხედვითაც 2016 წლიდან ადგილობრივი თვითმმართველობების ბიუჯეტში უნდა შესულიყო შემდეგი სახის გადასახადების 100%: საშემოსავლო გადასახადი, მეწარმე, ფიზიკურ პირთა საქმიანობიდან; არარეზიდენტი პირების საშემოსავლო გადასახადი. (ქონების რეალიზაციით მიღებული გადასახადი) საშემოსავლო გადასახადი ფიზიკური პირების მიერ მატერიალური აქტივების რეალიზაციით მიღებული ნამატიდან; საშემოსავლო გადასახადი ფიზიკური პირებისათვის ქონების ჩუქებიდან; საშემოსავლო გადასახადი ფიზიკური პირების მიერ ქონების მემკვიდრეობით მიღებიდან; საშემოსავლო გადასახადი ფიზიკური პირის მიერ ქონების იჯარით გადაცემის შედეგად მიღებული შემოსავლებიდან;
- ✓ შეიქმნა სამხარეო საბჭოები, რომელიც შუალედური რგოლი უნდა ყოფილიყო ადგილობრივ და ცენტრალური ხელისუფლებას შორის. მნიშვნელოვანი ცვლილება შევიდა სახელმწიფო-გუბერნატორის მიერ სამართლებრივი ზედამხედველობის საკითხშიც.
- ✓ კოდექსის მიხედვით, სამართლებრივი ზედამხედველობა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებზე გადავიდა მხოლოდ პრემიერმინისტრზე და მასთან შექმნილ შესაბამის სტრუქტურულ ერთეულზე. ექსპერტთა აზრით, ეს ზღუდავდა სახელმწიფო-გუბერნატორის არაფორმალურ კონტროლს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებზე;

ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარებისათვის მნიშვნელოვანი გარემოება ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით დადგენილი ნორმა იყო, რომლის მიხედვითაც, ყველა თვითმმართველი ერთეულის პირველი პირი, გამგებელი/მერი ირჩევა საყოველთაო, პირდაპირი არჩევნების გზით. (ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, 2014)

მნიშვნელოვანი ცვლილებები შევიდა საარჩევნო კოდექსშიც.

- ✓ მიუხედავად იმისა რომ თავდაპირველად, მმართველი ძალა კოალიცია ქართული ოცნება ეწინააღმდეგებოდა 50% საარჩევნო ბარიერის შემოღებას, არგუმენტით რომ ეს გაზრდიდა მეორე ტურის შესაძლებლობას და ფინანსურ დანახარჯებთან იქნებოდა დაკავშირებული, საბოლოოდ მაინც, შემოღებული იქნა მერებისა და გამგებლების არჩევნისას 50% ბარიერი;
- ✓ შემცირდა პოლიტიკური პარტიებისათვის საკრებულოს ბარიერი და რეგიონებში 5% დან 4% დაიწია. (2014 წლამდე მხოლოდ თბილისში იყო 4% ბარიერი);
- ✓ პროპარციული მანდატების რაოდენობის ზრდა მოხდა ცალკეულ მუნიციპალიტეტებში, თუმცა არა ყველგან. მიუხედავად არასამთავრობო ორგანიზაციების რეკომენდაციებისა შერეული მაჟორიტარულ-პროპორციული სისტემა მაინც დარჩა. (საარჩევნო ცვლილებათა პაკეტი, 2014);

ამრიგად, მიუხედავად ნაშრომისთვის ჩაწერილი ექსპერტების შეფასებისა, განხორციელებული ცვლილებები პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის კუთხით ადგილობრივ თვითმმართველობაში პოზიტიური ფაქტორი ნამდვილად გახლდათ, გაიზარდა ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებები, პირდაპირი წესით აირჩა ქალაქის მერი, განისაზღვრა ფისკალური დეცენტრალიზაციის განხორციელებისათვის მნიშვნელოვანი ბაზისური პრინციპები.

თუმცა მიუხედავად დადებითი ფაქტორებისა რომელიც ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმას პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის კუთხით თან ახლდა, მნიშვნელოვანია ის ფაქტიც, რომ უკვე ხელისუფლებაში მოსული პოლიტიკური პარტია „ქართული ოცნება-დემოკრატიული საქართველოს“ მიერ

დაანონსებული რეფორმის შინაარსი მასში განხორციელებული ცვლილებებით განსხვავდებოდა „ქართული-ოცნება დემოკრატიული საქართველოს“ წინასაარჩევნო დაპირებისგან, რომელიც ადგილობრივი თვითმმართველობის პოლიტიკური დეცენტრალიზაციისა და რეგიონული მოწყობის საკითხებს ეხებოდა.

ამის მიზეზი იყო ის რომ ისევე როგორც ყოფილი ხელისუფლებების დროს, ახალი ცენტრალური ხელისუფლება ადგილობრივი ხელისუფლების მართვის ბერკეტებს ხელიდან არ უშვებდა. განსაკუთრებით მწვავედ იდგა თვითმმართველობაში პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის საკითხი.

აღნიშნული ფაქტის გასამართლებლად კი ცენტრალური მთავრობა იმ არგუმენტს იშველიებდა, რომ ადგილობრივ მმართველობას დეცენტრალიზაციასთან მიმართებაში შესაბამისი რესურსების განკარგვის ნაკლები გამოცდილება და ცოდნა ჰქონდა.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ექსპერტების ნაწილის შეფასებით, რთული სათქმელია პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის რა ხარისხი მივიღეთ, 2014 წელს განხორციელებული რეფორმებით.

მათი აზრით თავიდანვე „უტოპიური იყო მუნციპალიტეტების დანაწევრება, რასაც არაფერი არ მოჰქონდა თვითმმართველობებისათვის. გამგებლების და მერების პირდაპირი წესით არჩევა ვერ განსაზღვრავს პოლიტიკური დეცენტრალიზაციას. ევროპის ქვეყნებში ეს აღმასრულებელი ხელისუფლება მენჯემენტის საკითხია. ჩვენ ქვეყანაში ასეთი რეფორმით მივიღეთ ასეთი შედეგი; აქამდე გუბერნატორები აკოტროლებდნენ თვითმმართველობებს, დღეს იგივე გუბერნატორების ინსტიტუტი ოდევრების და სუსის დახმარებით აკონტროლებს არჩეულ გამგებლებს და საკრებულოს თავმჯდომარეებს“ (აბულაძე, მელუა, 2016)

ამრიგად, პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის კუთხით, 2012 წლიდან ქართული ოცნება დემოკრატიული საქართველოს მიერ განხორციელებული რეფორმების პირველი ეტაპი, მიუხედავად არაერთხელ გაცხადებული პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის აუცილებლობისა და რეფორმის დადებითი მხარეებისა, პრაქტიკაში ხარვეზებით და შეფერხებით მიმდინარეობდა. ეს განპირობებული იყო პოლიტიკური ნებით.

მნიშვნელოვანი იყო რამდენად შეძლებდა რეფორმის მეორე ეტაპზე, ხელისუფლება პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის სრულყოფილად განხორციელებას.

4.3. რეფორმის მეორე ეტაპი და პოლიტიკური ფონი

2014 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებში, ტრადიცია არ დაირღვა და უმრავლესობა 2012 წლის საპარალამენტო არჩევნებში გამარჯვებულმა მმართველმა ძალამ კოალიცია „ქართულმა ოცნება-დემოკრატიულმა საქართველომ“ მოიპოვა.

2014 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნები მნიშვნელოვანი გამოწვევა იყო ხელისუფლებისათვის პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის კუთხით:

- რამდენად დემოკრატიულად და სამართლიანად ჩატარდებოდა არჩევნები;
- რამდენად თავისუფალი იქნებოდა საარჩევნო პროცესები მათ შორის ცენტრალური ხელისუფლების და ძალისხმევების სტრუქტურების ჩარევისაგან;
- რამდენად დამოუკიდებელი იქნებოდნენ პოლიტიკური პარტიები კანდიდატების შერჩევისას ცენტრალური ვერტიკალისგან;
- რამდენად შეძლებდნენ უკვე არჩული ადგილობრივი თვითმმართველობის თანამდებობის პირები ქმედების თავისუფლებას და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მხოლოდ მოსახლეობის საჭიროებების გათვალისწინებას.
- ეს საზომი უნდა ყოფილიყო ადგილობრივი დემოკრატიისა და პოლიტიკური დეცენტრალიზაციისათვის.

სამი არასამთავრობო ორგანიზაციის „სამართლიანი არჩევნების და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოების“ „საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველოს“ და „ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის“ 2014 წლის 14 ივნისის მონიტორინგის მიხედვით 2014 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნები 2013 წლის საპრეზიდენტო არჩევნებთან შედარებით, წინასაარჩევნო პერიოდში გაცილებით მეტი დარღვევებით გამოირჩეოდა. (სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოება, 2014)

არასამთავრობო ორგანიზაციების შეფასებით, 2013-2014 წლებში მიმდინარე თვითმმართველობის კოდექსის შემუშავებისა და საარჩევნო კოდექსის რეფორმის პროცესში არსებობდა ფუნდამენტური საკანონმდებლო ცვლილებების მოლოდინი.

რეფორმის საბოლოო შედეგები ხელისუფლების მიერ თავდაპირველად გაცხადებულ ამბიციურ გეგმებს არ შეესაბამებოდა; გამოვლინდა წინასაარჩევნო კამპანიაში ხელის შეშლის, ფიზიკური დაპირისპირებისა და სააგიტაციო მასალის დაზიანების არაერთი შემთხვევა. ეს ადასტურებს იმას, რომ პრობლემად რჩება პოლიტიკური კულტურის ძალადობრივი ხასიათი. (სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოება, 2014)

მთავარი კონკურენცია ხელისუფლებას „ქართული ოცნება დემოკრატიულ საქართველოსა და ოპოზიციას „ერთიან ნაციონალურ მოძრაობას“ შორის იყო. 2014 წელს NDI-ის მიერ, ჩატარებული კვლევის მიხედვით, გამოკითხულთა უმეტესობა ყველაზე ძლიერ ოპოზიციურ პარტიად „ერთიან ნაციონალურ მოძრაობას“ მიიჩნევდა. შეკითხვაზე რომელ პარტიას მიიჩნევს ყველაზე ძლიერ ოპოზიციურ პარტიად, „ერთიან ნაციონალურ მოძრაობას“ მაღალი რეიტინგი ჰქონდა. (ამერიკის ეროვნულ დემოკრატიული ინსტიტუტი, 2014) ეს მხარდაჭერა იგრძნობოდა რეგიონებში, განსაკუთრებით კი სამეგრელოში, რომელიც საარჩევნო ხმების მიხედვით, ყველა ხელისუფლებისთვის მნიშვნელოვანი და გადამწყვეტია. თუ გავითვალისწინებთ 2013 წლის საპრეზიდენტო არჩევნებს, სადაც ნაციონალური მოძრაობის კანდიდატმა ზუგდიდში 44% მიიღო, ალბათობა, იმისა რომ 2014 წლის არჩევნებში ოპოზიციას შეიძლებოდა გაემარჯვა დიდი იყო. (ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა, 2014)

წინასაარჩევნო პერიოდი კიდევ უფრო დაძაბულობით გაგრძელდა აპრილის შემდეგ, რაც გამოიხატებოდა ნაციონალური მოძრაობის ოფისების დარბევით, კანდიდატებზე ზეწოლით და აქტივისტების დაშინებით. მნიშვნელოვანი ის ფაქტიც, რომ არც ერთი კანონსაწინააღმდეგო ქმედება რომელიც 2014 წლის წინასაარჩევნო გარემოს უკავშირდებოდა, გამოძიებული დღემდე არაა, რაც საფუძვლიან ეჭვს ბადებდა რომ ორგანიზებული აქციები და მასობრივი შეტევები ოპოზიციურ პარტიაზე, რომელიც ხშირად ფიზიკურ ძალადობაში გადაიზრდებოდა სწორედ ხელისუფლების მიერ იყო ორგანიზებული და მიზნად ოპონენტის დისკრედიტაციას ისახავდა. მსგავს პროცესებს ადგილი ჰქონდა თელავში, ხელვაჩაურში, ბათუმში, რუსთავში, ფონიჭალაში, კრწანისში, მარტვილში. 2014 წლის არჩევნების წინა პერიოდშივე დააკავეს ხონის მუნიციპალიტეტის გამგებელი და მისი მოადგილე. საქმე ეხებოდა 2010 წელს უფლებამოსილების გადამეტების ფაქტს. აღსანიშნავია რომ დაკავებული

ყოფილი გამგებელი, 2014 წელს ნაციონალური მოძრაობის კანდიდატი უნდა ყოფილიყო ხონში.

2014 წლიდან-2017 წლამდე დაკვირვების მეთოდის გამოყენებით თვითმმართველი ქალაქ ზუგდიდის საკრებულოს საქმიანობა შევისწავლეთ. სიღრმისეულ, ანონიმურ ინტერვიუში, საკრებულოს წევრი ქართული ოცნებიდან 2014 -2017წ.წ. ამბობს რომ მიუხედავად იმისა, რომ პირდაპირი წესით იქნა არჩეული ქალაქის მერი და საკრებულოს უფლებამოსილებებიც გაეზარდა, საკრებულოს წევრები მაინც ვერ ახერხებდნენ დამოუკიდებლად გადაწყვეტილების მიღებას და ცენტრალური ვერტიკალი, სახელმწიფო-გუბერნატორის მეშვეობით მაინც შენარჩუნებული იქნა.

მაგალითად: ზუგდიდში, კომპანია მაკდონალდისთვის, ქალაქის ცენტრში ტერიტორიის უსასყიდლოდ გადაცემა, სწორედ სახელმწიფო-რწმუნებულის გუბერნატორის დავალებით მიიღო ზუგდიდის საკრებულომ ერთხმად. მიუხედავად ოპოზიციის წინააღმდეგობისა და იმისა, რომ უმრავლესობიდან საკრებულოს წევრების ნაწილი არ ეთანხმებოდა გადაწყვეტილებას, ხმა მაინც გადაწყვეტილების სასარგებლოდ მისცეს. ყოფილი საკრებულოს წევრი, ანონიმურ ინტერვიუში ამბობს, რომ საბოლოო გადაწყვეტილება მაკდონალდისთვის მიწის უსასყიდლოდ გადაცემაზე: „წინა დამეს გუბერნატორის კაბინეტში, უმრავლესობის წევრების დაბარების შემდეგ გადაწყდა“ აღნიშნულ ნაწილს არ ეთანხმებოდა ზუგდიდელთა დიდი ნაწილიც, რომლებმაც თავიანთი პოზიცია საკრებულოს სხდომაზე დასწრებით და პროტესტით გამოხატეს. მოსახლეობის ნაწილი მაკდონალდისთვის სხვა ტერიტორიის გამოყოფას ითხოვდა რაც საკრებულომ არ გაითვალისწინა.

კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი საკითხი, რომელიც ზუგდიდის საკრებულოს წევრებმა საკუთარი ნების წინააღმდეგ, სახელმწიფო რწმუნებულის გუბერნატორის ჩარევით მიიღეს, ზუგდიდში პარკირების მოწესრიგებაზე უფლების გადაცემა ერთი კონკრეტული კომპანიისთვის „თაუნპარკისთვის“ იყო. მიუხედავად იმისა, რომ ოპოზიცია აღნიშნულ გადაწყვეტილებაში კორუფციის ნიშნებს ხედავდა და საკრებულოს უმრავლესობის წევრებს თვითონაც არაერთი კითხვა ჰქონდათ აღნიშნულ კომპანიასთან დაკავშირებით, რომელსაც არანაირი გამოცდილება არ

ჰქონია, არც გეგმა წარმოუდგენია აღნიშნული პრობლემის მოგვარებაზე ზუგდიდში. უმრავლესობამ ხმა მაინც მისცა ამ საკითხს.

ანონიმური ინტერვიუერის თქმით, მიუხედავად კითხვის ნიშნებისა, რომელიც ამ კომპანიასთან დაკავშირებით არსებობდა და მცდელობისა რომ საკითხი არ მიღებული ამ ფორმით, საბოლოოდ მაინც გუბერნატორის ნებამ გადაწყვიტა. კითხვაზე, რატომ და რისი ეშინოდათ არჩეულ საკრებულოს წევრებს სახელმწიფო რწმუნებულის გუბერნატორის ისე რომ გადაწყვეტილებებს საკუთარი ნების და ქალაქის ნების წინააღმდეგ იღებდნენ პასუხი მმართველი პარტიის მიმართ ანგარიშვალდებულებაში იყო და შიში იმისა, რომ ცენტრალური ვერტიკალი მათ დასჯიდა.

კიდევ ერთი გადაწყვეტილება ზუგდიდში გარევაჭრობის საკითხის მოწესრიგებასთან დაკავშირებით, ზუგდიდის საკრებულომ ისე მიიღო, დაანონსებული საჯარო განხილვების შეაჩერა და უმრავლესობის წევრების აზრი არ გაითვალისწინა, რომლებიც საკითხის მიღებამდე გარემოვაჭრებთან და სხვა დაინტერესებულ პირებთან დისკუსიის გაგრძელებას ითხოვდნენ. საკრებულომ არ გაითვალისწინა არც მოქალაქეების შუამდგომლობა თემის განხილვის გაგრძელებაზე. აქაც დავალება უმრავლესობის წევრებმა სახელმწიფო რწმუნებულის გუბერნატორისგან მიიღეს, მნიშვნელოვანი იყო რომ საკითხი სწრაფად გადაწყვეტილიყო. ის უმრავლესობის წევრები კი ვინც საკითხის ასე მოკლე დროში განხილვას პირად საუბრებში ეწინააღმდეგებოდნენ, ხმა მაინც გადაწყვეტილების სასარგებლოდ მისცეს.

2016 წლის საპარლამენტო არჩევნებზე, ქართულმა ოცნებამ კიდევ ერთხელ განაცხადა პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის აუცილებლობა და ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის ბოლომდე განხორციელება. „ქართული ოცნების“ საარჩევნო პროგრამა თვითმმართველობის ნაწილში მოიცავდა სუბსიდირების პრინციპის გაძლიერებას, ასევე, ძირითად დაპირებას წარმოადგენდა ფისკალური დეცენტრალიზაცია, რაც თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შემოსავლების გაზრდას და მუნიციპალიტეტის ფინანსურ დამოუკიდებლობას შეუწყობდა ხელს. (საარჩევნო პროგრამა, 2016)

2017 წელს კი ვითარება შეიცვალა. 29 მარტს საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრომ განცხადება გაავრცელა, სადაც დაადასტურა 2014 წელს გაყოფილი მუნიციპალიტეტების კვლავ გაერთიანების შესახებ მსჯელობა. ამის მიზეზად კი, იმ მოლოდინების ვერ გამართლება დაასახელა, რაც გაყოფას უნდა მოეტანა. (სამინისტროს განცხადება, 2017)

მუნიციპალიტეტების კვლავ გაერთიანების ძირითად არგუმენტებად დასახელდა, რომ გაყოფილმა ერთეულებმა ვერ უზრუნველყვეს საკუთარი შემოსავლების ზრდა, მუნიციპალური სერვისების გაუმჯობესება და მოქალაქეთა ჩართულობა. გაიზარდა ბიუროკრატიული ხარჯები.

საქართველოში მოქმედი 120 არასამთავრობო და მედია-ორგანიზაციის შეფასებით, 7 თვითმმართველი ქალაქისთვის სტატუსის შესაძლო გაუქმება ცალსახად უკან გადადგმული ნაბიჯი იქნებოდა როგორც თვითმმართველობის რეფორმის, ისე, ზოგადად, ქვეყნის განვითარებისთვის. რაც მთავარია, ეს ნაბიჯი დაამორებდა მოსახლეობასა და ხელისუფლებას, შეაჩერებდა მიმდინარე პროექტებს და შეამცირებდა ადგილობრივი დემოკრატიის სტანდარტს.

ყოველივე ზემოთქმულიდან გამომდინარე, ყოვლად დაუშვებელად თვლიდნენ 2014 წლის შემდეგ შექმნილი თვითმმართველი ერთეულების გაუქმებას.

არასამთავრობო და მედია ორგანიზაციები მოუწოდებდნენ ხელისუფლებას, მკაფიოდ ჩამოეყალიბებინა პოზიცია და არ მიეღო ისეთი გადაწყვეტილება, რომელიც შეაჩერებდა განვითარების დაწყებულ პროცესს, მათივე შეფასებით, გარდა იმისა, რომ თვითმმართველი ქალაქების განვითარება თანამედროვე სამყაროს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების ძირითადი ტენდენციაა, ქალაქი, რომელსაც არ ჰყავს მოსახლეობის მიერ არჩეული ხელისუფლება, დაკარგავდა განვითარების სამომავლო პერსპექტივასაც. (არასამთავრობოების მიმართვა, 2017)

ორგანიზაციები დადებითად აფასებდნენ 2014 წელს გატარებულ თვითმმართველობის რეფორმას და აცხადებდნენ, რომ თვითმმართველობის კიდევ უფრო განმტკიცების იმედი გააჩინა მიმდინარე საკონსტიტუციო რეფორმაც. არასამთავრობოები თავიანთ მიმართვაში ხაზს უსვამდნენ იმ გარემოებას რომ ეფექტიანი თვითმმართველობის ჩამოყალიბება „ქართული ოცნების“ ერთ-ერთი მთავარი დაპირება იყო.

2013 წელს საქართველოს მთავრობამ დაამტკიცა „დეცენტრალიზაციისა და თვითმმართველობის განვითარების სტრატეგიის ძირითადი პრინციპები“, სადაც რეფორმის მიმართულებები და ეტაპები იყო გაწერილი, ხოლო 2014 წელს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო „თვითმმართველობის კოდექსი“. რეფორმის პირველ ეტაპზე მოხდა თვითმმართველი ქალაქების რაოდენობის გაზრდა და მერების/გამგებლების პირდაპირი წესით არჩევა. სწორედ ეს ცვლილებები ერთმნიშვნელოვნად დადებითად შეაფასეს ევროსაბჭომ და სხვა საერთაშორისო ორგანიზაციებმა, რაც „Freedom House“-ის 2015 წლის მოხსენებაში საქართველოს რეიტინგის ზრდაზეც შესაბამისად აისახა. აქედან გამომდინარე, არასამთავრობოები იმედს იტოვებდნენ რომ მთავრობა თანმიმდევრულად განახორციელებდა მის მიერვე შემუშავებული თვითმმართველობის სტრატეგიით განსაზღვრულ საქმიანობებს, მათ შორის, მუნიციპალიტეტების ტერიტორიულ ოპტიმიზაციასაც. (არასამთავრობოების მიმართვა, 2017)

საპასუხოდ, საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარემ რომელიც ოპოზიციაში ყოფნის პერიოდში, ხელისუფლებაში მოსვლამდე, ადგილობრივი თვითმმართველობაში პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის კუთხით, მუნიციპალიტეტების გაერთიანებას, წინა ხელისუფლების მხრიდან, პოლიტიკური ძალაუფლების შენარჩუნებას უკავშირებდა, ოფიციალურად აცხადებდა რომ თავიდანვე ქართული ოცნების მხრიდან თვითმმართველი ქალაქების გამოყოფა იყო შეცდომა. (კობახიძე, 2017) კობახიძის ამ განცხადების პარალელურად, შიდა სამთავრობო განხილვები და გადაწყვეტილება მუნიციპალიტეტების გაერთიანებაზე უკვე მიღებული იყო, რაც საკანონდებლო ცვლილებების დაჩქარებული წესით მიღებით დადასტურდა.

ფართო მსჯელობის გარეშე ჩაიარა, მუნიციპალიტეტების გაერთიანებების შესახებ მსჯელობამ და ამით ირღვეოდა კანონმდებლობაც. ხელისუფლებისა და საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ეროვნული ასოციაციის მიერ ორგანიზებული შეხვედრები აღნიშნულ საკითხზე, არ ყოფილა საჯარო და როგორც ოქმებიდან ირკვევა მას მხოლოდ მუნიციპალიტეტების ხელმძღვანელი პირები ესწრებოდნენ. ზუგდიდში მსგავსი საჯარო განხილვა მუნიციპალიტეტების გაერთიანებაზე ისე ჩატარდა, ინფორმაცია საკრებულოს წევრებს ოპოზიციური

პარტიიდან და მოსახლეობას არ მიუღია. ხელისუფლების მსგავსი დამოკიდებულება აჩენდა ეჭვს რომ ხელისუფლება ცდილობდა პროცესები 2017 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებამდე მოესწრო და ამას პოლიტიკური გადაწყვეტილება ედო სარჩულად.

აღსანიშნავია, რომ თვითმმართველი ქალაქებისთვის სტატუსის ჩამორთმევის და მუნიციპალიტეტების გაერთიანების მომხრეები არც უმრავლესობიდან საკრებულოს წევრები იყვნენ. თუმცა ხმამაღლა ამაზე საუბარს ერიდებოდნენ. ზუგდიდის საკრებულომ ზუგდიდისთვის თვითმმართველი ქალაქის სტატუსის ჩამორთმევაზე და მუნიციპალიტეტების გაერთიანებზე გადაწყვეტილებას მხარი უმრავლესობით დაუჭირა. უმრავლესობის არც ერთი წევრი გადაწყვეტილების წინააღმდეგ არ წასულა. სხდომაზე საშუალება არ მიეცათ მოქალაქეებს საკუთარი პოზიცია გამოეხატათ. სხდომას ესწრებოდნენ სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის თანამშრომლები, გაძლიერებულად საკრებულოს სხდომას გაუგებარია ვისგან იცავდა პოლიცია. სიღრმისეულ ინტერვიუში, 2014-2017 წლის საკრებულოს წევრი უმრავლესობიდან ამბობს რომ აღნიშნული სხდომა, მძიმე იყო ყველა საკრებულოს წევრისთვის, განსაკუთრებით უმრავლესობიდან რომლებიც შინაგანად ეწინააღმდეგებოდნენ ზუგდიდისთვის თვითმმართველი ქალაქის სტატუსის ჩამორთმევაზე, რეალურად კი ცენტრალური ხელისუფლების გავლენით გადაწყვეტილების მიღებამ მაინც მოუწიათ. (ანონიმური ინტერვიუ, 2017)

საბოლოოდ, თვითმმართველი ქალაქის სტატუსის გაუქმებასა და თემის მუნიციპალიტეტებთან გაერთიანებაზე 14 საკრებულოდან 14-ვემ მხარი საკუთარი ნების დაუჭირა. ამით მათ საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროდან მიღებული მოთხოვნა დააკმაყოფილეს. ეს კიდევ ერთხელ ნათელი მაგალითი და დასტური იყო იმისა რომ მიუხედავად გაზრდილი უფლებამოსილებებისა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები გადაწყვეტილების მიღებისას ცენტრალური ხელისუფლების ნებაზე იყვნენ დამოკიდებული.

პოლიტიკური სპექტრი თვლიდა რომ განსახორციელებელი ცვლილებები ადგილობრივ თვითმმართველოში ემსახურებოდა არა ქვეყნის დემოკრატიულ და

სამართლებრივ განვითარებას, არამედ „ქართული ოცნების“ მიზანს, საარჩევნო ადმინისტრაციის სრული უზურპაცია განეხორციელებინა.

ოპოზიციის განცხადებით, ყველა დიდ ქალაქში, ხელისუფლების რეიტინგი საგრძნობლად შემცირებული იყო და დიდი იყო ალბათობა იმისა რომ 2017 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებში ბევრ საარჩევნო ოლქში არასახელისუფლებო კანდიდატი გაიმარჯვებდა, რაშიც მმართველი ძალა ხედავდა საფრთხეს, გაერთიანებული მუნიციპალიტეტების მართვა და კონტროლი კი ხელისუფლებისთვის ბევრად ადვილი იყო.

თვითმმართველობაში დაგეგმილ ცვლილებებს ეწინააღმდეგებდა საქართველოს პრეზიდენტიც „პრეზიდენტის აზრით, ის რაც ახლა ხდება თვითმმართველობასთან და თვითმმართველ ქალაქებთან მიმართებაში, არის ევროპული მმართველობის საწინააღმდეგო ტენდენცია და აფერხებს სახელმწიფოს პროპორციულ განვითარებას“. (საქართველოს პრეზიდენტის განცხადება, 2017) მისივე თქმით, თვითმმართველობის ფუნქციის დაკნინება პირდაპირ პროპორციული იყო რეგიონების ეკონომიკურ ზრდასთან, თვითმმართველობის გარეშე წარმოდგენელია ცივილიზებული, დემოკრატიული პოლიტიკური სისტემა, სახელმწიფო და სამოქალაქო ფუნქციონირება, ვინაიდან თვითმმართველობა არის უმთავრესი დემოკრატიული და პოლიტიკური პროცესი ქვეყანაში. (საქართველოს პრეზიდენტის განცხადება, 2017)

არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და პოლიტიკური პარტიების გათვალისწინებით, 2017 წ. 20 ივლისს საქართველოს პრეზიდენტმა ადგილობრივ თვითმმართველობის კოდექსსა და საარჩევნო კოდექსში განსახორციელებლ ცვლილებებს ვეტო დაადო. ამავე წლის 26 ივლისს, საქართველოს პარლამენტმა ვეტო დაძლია.

მნიშვნელოვანი გარემოება პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის კუთხით, ადგილობრივ თვითმმართველობაში უდაოდ იყო 2017 წლის საქართველოს კონსტიტუციაში შეტანილი ცვლილებები რომლებმაც შექმნეს პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის კონსტიტუციურ გარანტიები და აღიარებენ უფლებამოსილებების გამიჯვნის დაფუძნებას სუბსიდიარების პრინციპის საფუძველზე.

საკონსტიტუციო ცვლილების მიხედვით:

- თვითმმართველობის უფლების სუბიექტი არის საქართველოს ნებისმიერი მოქალაქე და არა მხოლოდ თვითმმართველ ერთეულში რეგისტრირებული საქართველოს მოქალაქე;
- „სახელმწიფო ხელისუფლებისა და თვითმმართველი ერთეულების უფლებამოსილებათა გამიჯვნა ეფუძნება სუბსიდირების პრინციპს; - რაც უნდა ყოფილიყო გარანტი ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისთვის კომპეტენციების გადაცემის.
- „სახელმწიფო უზრუნველყოფს თვითმმართველი ერთეულის ფინანსური სახსრების შესაბამისობას ორგანული კანონით განსაზღვრულ თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებებთან“.
- გარდა იმისა, რომ კონსტიტუცია ერთმანეთისაგან მიჯნავს „სახელმწიფო ხელისუფლებისა და თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებებს“, ასევე ადგენს, რომ „თვითმმართველი ერთეული უფლებამოსილია კანონმდებლობის დაცვით თავისი ინიციატივით მიიღოს გადაწყვეტილება ყველა იმ საკითხზე, რომელიც კანონით არ მიეკუთვნება სახელმწიფო ხელისუფლების ან ავტონომიური რესპუბლიკის განსაკუთრებულ უფლებამოსილებას და რომელზე გადაწყვეტილების მიღებაც კანონით არ გამოირიცხება თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებიდან“.
- კონსტიტუციის ახალმა რედაქციამ ასევე დაადგინა, რომ თვითმმართველი ერთეულის საკუთარი უფლებამოსილებები უნდა იყოს არა მხოლოდ ექსკლუზიური, არამედ სრულიც. უფლებამოსილების ექსკლუზიურობა ნიშნავს, რომ საკუთარი კომპეტენციების ფარგლებში გადაწყვეტილებას მხოლოდ ის იღებს და არა ხელისუფლების რომელიმე სხვა ორგანო. რაც შეეხება უფლებამოსილების სისრულეს - ეს გულისხმობს, რომ თვითმმართველი ერთეულის მიერ საკუთარი უფლებამოსილების განხორციელება ხდება მის ყველა ეტაპზე, სრული ციკლის განმავლობაში.
- ასევე, თუკი კონსტიტუციის ძველი რედაქცია განმარტავდა, რომ თვითმმართველი ერთეული უფლებამოსილებას ახორციელებს „კანონმდებლობით დადგენილი წესის“ შესაბამისად, კონსტიტუციის ახალმა რედაქციამ

არსებითად შეცვალა უფლებამოსილების განხორციელების წესი და ამბობს, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობა საკუთარ უფლებამოსილებას „კანონმდებლობის ფარგლებში“ ახორციელებს, ამ ცვლილებით იგი შესაბამისობაში მოვიდა „ქარტიის“ მე-3 მუხლის მოთხოვნებთან - „ადგილობრივი თვითმმართველობა ნიშნავს ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების უფლებასა და შესაძლებლობას, კანონის ფარგლებში მოაწესრიგონ და მართონ საზოგადოებრივი საქმეების მნიშვნელოვანი წილი მათი პასუხისმგებლობითა და ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესების შესაბამისად“. შედეგად თვითმმართველობის მიერ უფლებამოსილებათა განხორციელების მოცულობა გაფართოვდა.

არასამთავრობო ორგანიზაციები და პოლიტიკური პარტიები აღნიშნულ საკონსტიტუციო ცვლილებებს ადგილობრივი თვითმმართველობის კუთხით, მნიშვნელოვან პოზიტიურ ნაბიჯად თვლიდნენ მაგრამ არასაკმარისად.

რა იყო მიზეზი იმისა რომ ხელისუფლებამ რეფორმის მეორე ეტაპზე შეცვალა მისივე დაწყებული რეფორმის შინაარსი სადაოა.

2014 წლის თვითმმართველობაში განხორციელებულმა ცვლილებების შედეგად დასახული მიზნებიდან ვერცერთი ვერ განხორციელდა, არასამთავრობოები და პოლიტიკური პარტიები ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის ცვლილებას პოლიტიკური მოტივებს უკავშირებდნენ და თვლიდნენ, რომ აღნიშნულ ცვლილებებს მხოლოდ ერთი მიზეზი ჰქონდა ხელისუფლებას ჰქონოდა მეტი შესაძლებლობა ადგილებზე არჩეული თანამდებობის პირების და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების კონტროლისთვის.

თუ გავითვალისწინებთ ამ პერიოდში არსეულ პოლიტიკურ ფონს ადგილობრივ თვითმმართველობებში 2014 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის წინასაარჩევნო პერიოდს და არჩევნებს ოპოზიციისა და არასამთავრობო ორგანოების, მათ შორის ადგილობრივი თვითმმართველობის ექსპერტების ეს ვარაუდი არგუმენტს მოკლებული არაა.

ასევე მნიშვნელოვანია ფაქტი რომ 2017 თვითმმართველი ქალაქების სტატუსის გაუქმებით და მუნიციპალიტეტების ხელახალი გაერთიანებით ვერ აღმოიფხვრა ვერც ერთი ის არგუმენტი რომელიც ხელისუფლებას ჰქონდა რეფორმისას:

- პირიქით, 2017 წლის შემდეგ არათუ შემცირდა პირიქით გაიზარდა ბიუროკრატიული ხარჯები ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში, არც ერთ მუნიციპალიტეტში არ დაწყებულა ხარჯების ოპტიმიზაციის და აიპიების გაბერილი შტატების შემცირება;
- ადგილობრივი შემოსავლების არ გაზარდა რომელზეც აპელირებდა ხელისუფლება ეწინააღმდეგებოდა მისივე გამოქვეყნებულ სტატისტიკას 2017 წელს რომლის მიხედვითაც ადგილობრივი შემოსავლები გაიზარდა.
- განხორციელებული ცვლილებები ვერ გახდა საფუძველი პოლიტიკური და ფისკალური დეცენტრალიზაციის განხორციელების.

ამრიგად, ერთი რამ ცხადია, ადგილობრივი თვითმმართველობის პოლიტიკური დეცენტრალიზაცია ფუნდამენტური ცვლილებების გარეშე დაიწყო 2012 წელს და არათანმიმდევრულად გაგრძელდა.

ისევე როგორც ყველა დანარჩენ ხელისუფლებას ადგილობრივი თვითმმართველობის ამ პერიოდის რეფორმასაც იგივე დამახასიათებელი ნიშნები ჰქონდა:

- ადგილობრივი თვითმმართველობაში პოლიტიკური დეცენტრალიზაციით განხორციელებული რეფორმა მხოლოდ ფორმალური იყო;
- გარდა იმისა რომ ამ პერიოდის კანონმდებლობაც იძლეოდა შესაძლებლობას ცენტრალური ხელისუფლების გადაეწყვიტა უმრავლესი ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხი; ცენტრალური ხელისუფლების ჩარევა ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხებში დიდი იყო. ცენტრალიზაციის ეს მართვის მეთოდები პრატიკულად აყოვნებდა ყოველგვარ ადგილობრივ განვითარებას.
- ხელისუფლებაში მოსული „ქართული ოცნება დემოკრატიული საქართველოსათვის“ ისევე როგორც მისი წინამორბედებისათვის ადგილობრივი თვითმმართველობაში პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის განხორციელება აჩენდა ქვედა დონეზე ძალაუფლების შიშს.
- სწორედ ეს იყო მიზეზი იმისა რომ ქართული ოცნება დემოკრატიული საქართველოს წისარჩევნო დაპირება, მიღებული სამთავრობო სტრატეგია და

მიღებული თვითმმართველობის კოდექსი პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის კუთხით განსხვავდებოდა ერთამენთისგან.

- ერთის მხრივ ცენტრალური ხელისუფლება ახორციელებდა ცვლილებებს, ატარებდა რეფორმებს, იღებდა კანონებს უფლებამოსილების გაზრდაზე, მეორეს მხრივ ცდილობდა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მაქსიმალურ კონტროლს.

4.4. პოლიტიკური პარტიების როლი ადგილობრივი დემოკრატიისა და პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის განხორციელებაში

ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარებისა და პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის ერთ-ერთი მთავარი ინდიკატორი პლურალისტული, მრავალპარტიული გარემოა.

სწორედ, მრავალპარტიულ, კონკურენტულ გარემოში მიიღწევა ნამდვილი დემოკრატია. განვითარებადი დემოკრატიის პირობებში, საქართველოში არსებული პოლიტიკური პარტიები ინსტიტუციურად განსავითარებელია.

საქართველოს პარტიული გარემო, დამოუკიდებლობიდან დღემდე, არასტაბილურობას თავისი მიზეზები აქვს:

- ✓ განვითარებადი დემოკრატიისათვის დამახასიათებელია მხოლოდ ქარიზმატულ ლიდერზე ორიენტაცია;
- ✓ საზოგადოებრივი კომუნიკაციის, პარტიული სტრუქტურების განუვითარებლობა და შიდა დემოკრატიის არ არსებობა; პოლიტიკური პარტიების მთავარი პრობლემა ცენტრალიზებული მართვა.
- ✓ ძალიან ხშირად პოლიტიკური პარტიებს შორის მთავარ აქტიორ პარტიებშიც კი გადაწყვეტილებები მიიღება ცენტრალიზებულად. ეს კი არ ქმნის გრძელვადიან შედეგზე გათვლილი განვითარების პერსპექტივას არც პარტიისთვის და არც დემოკრატიისთვის. ცენტრალიზებული მართვის ეს სტილი სწორედ ის პრობლემაა რომელსაც შემდეგ უკვე ხელისუფლებაში მოსული პოლიტიკური

პარტია ვერ ცდება და რაც აისახება პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის განუხორციელებლობაზე.

სამწუხაროდ, საქართველოში პოლიტიკური პარტიების ისტორია არც თუ ხანგრძლივია, დამოუკიდებლობიდან დღემდე, ბევრი მათგანი საერთოდ გაქრა პოლიტიკური არენიდან. მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოში 200-მდე პოლიტიკური პარტიაა დარეგისტრირებული, უმეტესი მათგანის საქმიანობა საზოგადოებისთვის უცხოა.

პოლიტიკური პარტიების შიდა დემოკრატიის ხარისხი პირდაპირ დაკავშირებულია პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის საკითხთან ადგილობრივ თვითმმართველობაში.

შიდა პარტიული დემოკრატიის ერთიანი ცნება არ არსებობს. კერძოდ, ცნების შესახებ სპეციალურ ლიტერატურაში ვხვდებით ათობით ურთიერთგანსხვავებულ განსაზღვრებას. ზოგიერთი ავტორი ყურადღებას პარტიის იერარქიაში რიგით წევრთა მობილობაზე ამახვილებს. შიდაპარტიული დემოკრატიის დახასიათებისას, პოლიტიკურ ანალიტიკოსთა ნაწილი კანდიდატთა, საჯარო მოხელეთა და ლიდერთა რეკრუტირების ინკლუზიურ შესაძლებლობებს უსვამს ხაზს. სხვები პარტიულ სტრუქტურათა შორის ძალაუფლების დეკონცენტრაციასა ან შიდაპარტიულ პლურალიზმზე საუბრობენ. კონტინენტურ ევროპაში მოღვაწე მკვლევარები აქცენტს სოციალურ ინდიკატორებზეც ამახვილებენ. (ლორთქიფანიძე, 2013)

შიდა დემოკრატიის განვითარება ხელს უწყობს კონკურენციის გაზრდას, რაც თავის მხრივ, საუკეთესო გზაა ადგილობრივი ლიდერების და ადგილობრივი ინიციატივების აღმოჩენისათვის.

რა არის პოლიტიკური პარტიების მთავარი პრობლემა საქართველოში?

სამწუხაროდ, საქართველოს სინამდვილეში პოლიტიკური პარტიები ჯერ კიდევ განვითარების პროცესში არიან და ცენტრალიზებულად იმართებიან. ქართველი ექსპერტების აზრით, პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის განუხორციელებლობის ერთ ერთი მნიშვნელოვანი თვისება პოლიტიკურ პარტიებშია მოსაძებნი. მათი აზრით, არც ერთი პოლიტიკური პარტია არაა განვითარების იმ დონეზე გაზარდოს ადგილობრივი ლიდერები და ხშირად მათი არჩევანია ჰყავდეთ ისეთი წევრები ან კანდიდატები რომელთა მართვაც ადვილია. განვითარებადი

დემოკრატიის პირობებში მიზეზის მოძებნა ყოველთვის შეიძლება, ხშირად ესაა კორუფციული გარიგებები, ან უბრალოდ შიში იმისა, რომ არ დაუჯერებენ, ამით დასრულდება მათი პოლიტიკური კარიერა. (აბულაძე, კილურაძე 2016)

ადგილობრივი ხელისუფლების ეს მიდგომები შემდგომ საკრებულოს საქმიანობაში, მის მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებებში აისახება, რაც დამოუკიდებელ, ადგილობრივი ინტერესებით არ ხასიათდება. პოლიტიკური პარტიების ადგილობრივ ორგანიზაციებს დაბალი ავტონომია გააჩნიათ, რაც შემდგომ ადგილობრივ ორგანოებში იკვეთება, ვინაიდან ადგილობრივ ორგანოებში სწორედ ეს პირები ირჩევიან. (შამუგია, 2019)

ნაშრომის ფარგლებში ანონიმური კვლევა ჩატარდა სამ პოლიტიკურ პარტიაში - „ქართულ-ოცნება დემოკრატიულ საქართველოში“ „ერთიან ნაციონალურ მოძრაობაში“ და „ევროპული საქართველო.“ კვლევის მიზანს წარმოადგენდა გაგვერკვია, როგორ ხდებოდა გადაწყვეტილების მიღება ადგილობრივ დონეზე, როგორი იყო პოლიტიკური პარტიების სტრატეგია ადგილობრივი ლიდერების გაზრდის და ხელშეწყობისათვის.

ანონიმურ ინტერვიუში, მმართველი პარტიის წარმომადგენლის თქმით, ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებში კანდიდატების შერჩევასა პარტიის მმართველი რგოლი ძირითადად ყურადღებას ამახვილებდა რამდენად რეიტინგულია ესა თუ ის პიროვნება.

მათივე თქმით მნიშვნელოვანია, რომელ დაჯგუფებას უჭერს მხარს პარტიის შიგნით და რომელი დაჯგუფებაა უფრო ძლიერი მოცემული მომენტისათვის. დაკვირვების მეთოდის გამოყენებით 2017 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებისათვის კანდიდატების შერჩევა მაჟორიტარულ და პარტიულ სიებში სწორედ შიდა კლანური დაპირისპირების ფონზე მიმდინარეობდა.

ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის წარმომადგენლის თქმით ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებში და ზოგადად, ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების გადაწყვეტისას ადგილობრივი ლიდერები მეტწილად თავისუფლები არიან. ცენტრალური პარტია ცდილობს ნაკლებად ჩაერიოს მიღებულ გადაწყვეტილებებში. იგივე პოზიცია აქვს კიდევ ერთ პოლიტიკურ პარტიას „ევროპულ საქართველოს“, რომელიც თავის განცხადებებში მიუთითებს

ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარებაზე და აპელირებს რომ პარტიის შიგნით ნებისმიერი გადაწყვეტილება პოლიტსაბჭოზე განხილვით და ადგილობრივი ლიდერების ჩართულობით ხდება.

თუმცა დაკვირვების მეთოდის გამოყენებით შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ პოლიტიკური პარტიებისთვის მნიშვნელოვან პრობლემად ცენტრალიზებული მართვა რჩება. ზემოთ განხილულ პარტიებს, მიუხედავად საჯაროდ გაკეთებული განცხადებებისა, არა აქვთ პრაქტიკული სტრატეგია ადგილობრივი ლიდერების გაზრდაზე და ახალგაზრდულ პროგრამებზე. თვითმმართველობის ლიდერების წახალისების მექანიზმი და დადგენილი საერთო პრონციპები პარტიებში არ არსებობს. ეს პრობლემები ახალგაზრდებში პოლიტიკური პარტიებით ნაკლებ დაინტერესებას და ჩართულობას იწვევს.

ნაშრომისთვის ჩატარებულ ანონიმურ კვლევაში სახელისუფლებო „ქართული ოცნება დემოკრატიული საქართველო“ და ორ ოპოზიციურ პარტიაში ჩატარებულ კვლევებში, სადაც ჯამში რაიონული ორგანიზაციების 20 წევრი გამოიკითხა სამივე პარტიიდან: კითხვაზე მონაწილეობდნენ თუ არა 2020 წლის საპარლამენტო არჩევნების მაჟორიტარების კანდიდატების შერჩევაში - 14 გვიპასუხა არა, 6 - გვიპასუხა მეტნაკლებლად. გადაწყვეტილება სამივე პარტიაში ცენტრალურმა ვერტიკალმა მიიღო, სადაც რაიონული ორგანიზაციების მონაწილეობა ნაკლებია. ეს კიდევ ერთხელ მიუთითებს პოლიტიკური პარტიების ცენტრალიზებულ მართვაზე საქართველოში, რაც პოლიტიკური დეცენტრალიზაციისათვის მნიშვნელოვანი პრობლემაა.

ამრიგად, საქართველოში პოლიტიკური პარტიების როლი ადგილობრივი თვითმმართველობაში პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის სრულყოფილად განხორციელებაში დიდია. თუმცა არსებული პოლიტიკური პარტიები ჯერ კიდევ განვითარებადი დემოკრატიის პირობებში ინსტიტუციურად სუსტი არიან.

რატომ არ ცდილობენ პოლიტიკური პარტიები ადგილებზე ადგილობრივი ლიდერების განვითარებას და ხელშეწყობას?

საქართველოს პრემიერ მინისტრმა გიორგი გახარიამ, რომელიც ამავე დროს მმართველი პარტიის აღმასრულებელი რგოლის ლიდერია, 2019 წლის 26 ივნისის ადგილობრივი თვითმმართველობის დეცენტრალიზაციის განუხორციელებლობის

ერთ-ერთ მთავარ მიზეზად ადგილებზე კომპეტენციის ნაკლებობა დაასახელა. მისი თქმით, „უნდა შევეფუთ ადგილებზე დაბალ კომპეტენციას“. (გახარია, 2019)

აქედან დასტურდება კომპეტენციის ნაკლებობა ყველა ხელისუფლებისთვის „არგუმენტი“. დეცენტრალიზაციის პოლიტიკასთან დაკავშირებული მთავარი კითხვაა: რატომ ირჩევენ ან მხარს უჭერენ ადგილობრივ საარჩევნო სიებში/მაჟორიტარებად და მერებად პოლიტიკური პარტიები „არაკომპეტენტურ“ პირებს? პარტიებში შიდა დემოკრატიული მართვის პრობლემები და ტრადიციული ცენტრალიზებული მართვა ხელს უწყობს არაჯანსაღ პროცესებს, რომლებიც შემდეგ თვითმმართველობებშიც აისახება.

საქართველოში პოლიტიკურ პარტიებში შიდა დემოკრატიის და გადაწყვეტილებების ერთპიროვნულად მიღების პრობლემაა, არც ერთი მათგანი არ ცდილობს ადგილებზე ადგილობრივი ლიდერების გაზრდას, სტიქიურად გაზრდილ ლიდერებს კი პარტიული ნომეკლატურა განვითარებაში ხელს უშლის. რა არის ამის მიზეზი:

- ✓ პოლიტიკურ პარტიებში არ არსებობს შიდა დემოკრატიის განვითარების მექანიზმები -არსებული რაიონული ორგანიზაციები ძირითადად ცენტრის გადაწყვეტილებებზე არიან დამოკიდებული.
- ✓ ხშირ შემთხვევაში მუნიციპალიტეტში დასაქმებისთვის კანდიდატურების შერჩევა ცენტრში მიღებული გადაწყვეტილების საფუძველზე ხდება;
- ✓ არ არსებობს პარტიებში ახალი წევრების ან აქტიური წევრების რეკრუტირების მექანიზმი; ჯერ კიდევ დიდია პარტიულ ორგანიზაციებში საბჭოთა აზროვნება და ახლის კონკურენტად აღქმის შიში;
- ✓ საქართველოში რეგიონები სოციალურ ეკონომიკური განვითარება ჯერ კიდევ პრობლემურია, რაც რეგიონებში პროფესიონალი კადრების პრობლემას ნამდვილად ქმნის და მათი რესურსი ძირითადად დედაქალაქშია თავმოყრილი, ადამიანების უმრავლესობა საკუთარი თავის რეალიზებას სწორედ იქ ცდილობს სადაც მეტი შესაძლებლობაა მაგრამ ხელისუფლების და პოლიტიკური პარტიების პოლიტიკა ამ მხრივ, მიმართული ამ რეალობის შეცვლისკენ არ არის. პოლიტიკური პარტიები ადგილებზე ვერ ქმნიან ახალი წარმატებული ადამიანების რეკრუტირების შესაძლებლობას.

4.5. მოქალაქეთა როლი პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის განხორციელებაში;

ამ საკითხის განხილვა უკავშირდება ადგილობრივი თვითმმართველობის პოლიტიკურ დეცენტრალიზაციაში საზოგადოების ჩამოყალიბების პრობებსა და ფუნქციონირების პრობლემებს.

ადგილობრივ თვითმმართველობაში პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის განხორციელებისთვის უმნიშვნელოვანესია მოქალაქეების როლი. მათი უფლებაა ჩაერთონ საკუთარ ტერიტორიაზე სახელმწიფო საქმეების წარმართვაში. ეს ერთ-ერთი დემოკრატიული საკითხია, რომელიც საერთოა ევროპის საბჭოს ყველა წევრი სახელმწიფოებისათვის. ამ ქვეყნების პრაქტიკა გვიჩვენებს და გვასწავლის ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების ფუნქციებს, მუშაობას, რომლებსაც გააჩნიათ ანგარიშვალდებულება უზრუნველყონ ადგილობრივ მოსახლეობასთან დაახლოებული მმართველობა.

ადგილობრივი თვითმმართველობის დაცვა მოქალაქეების ჩართულობის პრინციპით წარმოადგენს მნიშვნელოვან როლს დემოკრატიისა და ხელისუფლების დეცენტრალიზაციის იდეაზე დაფუძნებული დასავლური ქვეყნების განვითარებისთვის.

საქართველოში მოქალაქეთა მონაწილეობა ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობაში დაბალია. ასეთი დასკვნის საფუძველს ამ მიმართულებით ჩატარებული კვლევები და თვითმმართველი ქალაქებიდან ჩემს მიერ მოკვლეული ინფორმაციები მაძლევს.

რა არის არსებული რეალობის გამომწვევი მიზეზი რომ მოქალაქეებს მისივე მუნიციპალიტეტში არ აინტერესებთ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობა და ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხებში მონაწილეობა?

მოქალაქეების ჩართულობის პასიურობის მიზეზი, შესაძლოა, იყოს დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდეგ 1990 - წლიდან მიმდინარე სამართლებრივი რეფორმების და დემოკრატიული პროცესების ცენტრალიზებული ხასიათი. მთავრობებისგან სხვადასხვა პერიოდში ამ მხრივ განხორციელებული ღონისძიებები ნაკლებად მოიცავს რეგიონებს.

დღემდე დაბალია ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობის გამჭვირვალობისა და მოსახლეობის წინაშე ანგარიშვალდებულების ხარისხი. ადგილობრივი

თვითმმართველობის დონეზე გადაწყვეტილებების მიღების მიმდინარეობის პროცესში, საზოგადოება ნაკლებადაა ჩართული. ეს გამოწვეულია ორივე მხარის დაბალი სამართლებრივი თვითშეგნებით.

ადგილობრივი თვითმმართველობისა და ადგილობრივი მოსახლეობის ინერტულობის შედეგად, ფერხდება დემოკრატიული რეფორმების განხორციელების პროცესი. ხშირად მათ არ აქვთ გაცნობიერებული თავიანთი ანგარიშვალდებულება საზოგადოების წინაშე და კონსტიტუციით დაკისრებული მოვალეობები.

აგრეთვე, დაბალია მოსახლეობის სამართლებრივი ცნობიერების დონე, რის შედეგადაც, ადგილობრივი მცხოვრებნი ვერ იყენებენ თავიანთ უფლებას, მონაწილეობა მიიღონ ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში.

გამსახურდიას მმართველობის პერიოდის საქართველოში მაშინდელი პოლიტიკური სიტუაციის გათვალისწინებით, მოქალაქეთა მონაწილეობაზე ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხებში საუბარი წარმოუდგენელი იყო. შევარდნაძის მმართველობის პერიოდში კი მიუხედავად იმისა, რომ ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ითვალისწინებდა მოქალაქეთა მონაწილეობის ფორმებს, მოქალაქეებისთვის ჯერ კიდევ ახალი და უცხო იყო ადგილობრივი თვითმმართველობის ცნება. რისთვის სჭირდებოდა ადგილობრივი თვითმმართველობა ქვეყანას ან თვითონ მოსახლეობას არავინ იცოდა.

მომდევნო პერიოდებში 2003 - დან 2012 - მდე განსაკუთრებული ცვლილებები არ ყოფილა. ამ პერიოდის თვითმმართველობის ორაგნოებთან მოსახლეობის თანამშრომლობის ხელისშემშლელი ფაქტორები საერთოა: ადგილობრივი მაცხოვრებლების ჩართვისა და მათი აზრის გათვალისწინების პრობლემა.

2015 წელს საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრომ არასამთავრობო სექტორთან თანამშრომლობით შეიმუშავა კანონპროექტი ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობაში მოქალაქეთა მონაწილეობის გაძლიერებისათვის. საქართველოს პარლამენტმა კანონპროექტი 2015 წლის 22 ივლისს მიიღო.

ამ კანონის ძირითადი არსი გახლდათ ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში ადგილობრივი მოსახლეობის მონაწილეობის დამატებითი ფორმების, კერძოდ, დასახლების საერთო კრების განსაზღვრა. გაფართოვდა იმ

საკითხების არეალი, რომლებზეც მოსახლეობას შეუძლია საკრებულოს პეტიციის მეშვეობით მოსთხოვოს აქტუალური პრობლემის განხილვა. პეტიცია შეიძლება შედგეს არამხოლოდ ნორმატიული აქტის მიღების წინადადებით, არამედ ყველა პრობლემურ საკითხზე, მუნიციპალიტეტი კი ვალდებული იქნება, განიხილოს და საჯაროდ გასცეს პასუხი პეტიციას. დაკონკრეტდა და გამარტივდა პეტიციის წარდგენის პროცედურები. კოდექსის მიხედვით, დადგინდა ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის ფორმები:

- ✓ დასახლების საერთო კრება;
- ✓ პეტიცია;
- ✓ სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო;
- ✓ მუნიციპალიტეტის საკრებულოს და მუნიციპალიტეტის საკრებულოს კომისიის სხდომებში მონაწილეობა;

ისმება კითხვა, კანონით განსაზღვრული ფორმები საკმარისია მოქალაქეების აქტიურობისთვის ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობაში?

ადგილობრივი თვითმმართველობის ექსპერტების შეფასებით, კანონით განსაზღვრული ნორმების მიუხედავად, ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხებში ადგილობრივი მოქალაქეების მონაწილეობა დაბალია. მათი ჩართულობის ფორმები მხოლოდ ფორმალურია და რეალურად არ მუშაობს.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ექსპერტების შეფასებით, ფორმალური იყო საერთო კრებების შემოტანის პრინციპი. ხშირად მათ შეკრებასაც ვერ ახერხებენ, რადგან კანონი ითვალისწინებს 20% შეკრებას რაც ძალიან რთულია. მიუხედავად იმისა, რომ საერთო კრებებია მოქალაქეებისთვის გათვალისწინებულია ის რეალურად მათთვის არ მუშაობს. (მელუა, 2016)

გარდა ამისა, არა მხოლოდ საერთო კრებებია ფორმალური, არამედ მოქალაქეთა ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობაში მონაწილეობის კანონით განსაზღვრული სხვა მექანიზმებიც არაპრაქტიკულია: „ მაგალითად, მრჩეველთა საბჭო ინსტიტუტი. მისი ფუნქციონირების მიზანია სხვადასხვა სფეროს წარმომადგენლების გაერთიანება და გარკვეულ საკითხებზე რეალური რეკომენდაციების გაცემა. შედეგად პრაქტიკაში მივიღეთ ის, რომ საბჭოები ფორმალურია. აქედან გამომდინარე, გამგებელს და მერს შეუძლია თვითონ

გადაწყვიტოს ვინ იყოს ამ საბჭოს წევრი. ხშირ შემთხვევაში საბჭოები ისე იღებენ ერთხმად გადაწყვეტილებას, რომ არანაირი განსხვავებული აზრი წარმოდგენილი არაა. ასეთი ბუტაფორიებით გამგებელს და მერს ეძლევათ შესაძლებლობა კონკრეტული საკითხის გადაწყვეტისას თქვან „მე ამ საკითხში მეთანხმება სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო, რომელიც პრაქტიკულად მისი ნაცნობებისგან ან ახლობლებისგან დაკომპლექტებული ორგანიზაციაა. კანონის შესრულების მოტივით ამ საბჭოს ფორმალურად სთხოვა წამოჭრილ საკითხთან დაკავშირებით მხარდაჭერა. (კილურაძე, 2016)

სამოქალაქო აქტივისტი ეგნატე შამუგია, რომელიც ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მუშაობას პრაქტიკულად აკვირდება, ამბობს, რომ მთავარი პრობლემა არა საკანონმდებლო ბაზა არამედ არსებული საკანონმდებლო ბაზის გამოუყენებლობაა. (შამუგია, 2019)

ის ფაქტი რომ ადგილობრივ თვითმმართველობაში საერთო კრებები და მრჩეველთა საბჭოები რეალურად ფორმალური ხასიათისაა და ხელისუფლების მხრიდან მხოლოდ პარტიული ნიშნით გამოიყენება. ამ ფაქტებს ადასტურებს ნაშრომისთვის ჩატარებული კვლევებიც.

კვლევის ფარგლებში 2019-2020 წლებში შევისწავლე სამეგრელო ზემო სვანეთის, იმერეთის, აჭარისა და გურიის საერთო კრებების, მრჩეველთა საბჭოების საქმიანობა. ანონიმური ინტერვიუს ფორმატით მომზადდა ჩანაწერი 9 სოფლის რწმუნებული. სოფლის რწმუნებულების პასუხები ერთი შინაარსისაა: საერთო კრების შეკრების დავალებებს მერიისგან იღებენ. საერთო კრებებში კი ძირითადად ის ადამიანები მოიწვიეს, რომლებიც ხელისუფლების მხარდამჭერები არიან.

შედეგად მივიღეთ შემდეგი: 9 სოფლის საერთო კრების მონაწილე 100 - მდე გამოკითხული ადამიანნიდან მხოლოდ 12 - მა იცოდა რა დანიშნულება ჰქონდა საერთო კრებას და რა საკითხები უნდა განეხილათ. გამოკითხულთა 90% სახელისუფლებო პარტიის მომხრე იყო.

ოპოზიციური პარტიები (ნაციონალური მოძრაობა, ევროპული საქართველო) საერთო კრებებში მხოლოდ რწმუნებულების და ქართული ოცნების მომხრეების მონაწილეობას აპროტესტებენ. კითხვაზე უცდიათ თუ არა მის მომხრეებს ადგილებზე

საერთო კრების მუშაობაში ჩართვა ან ორგანიზებაში მონაწილეობის მიღება პასუხი უარყოფითია.

ის რომ მრჩეველთა საბჭოს დაკომპლექტებაში პრობლემაა და კანონით განსაზღვრულ ამ ფორმას ხელისუფლება პრაქტიკაში თავის სასარგებლოდ იყენებს, გარდა ექსპერტთა შეფასებისა დასტურდება კვლევითაც - სამეგრელო ზემო სვანეთის, იმერეთი, აჭარის მაგალითზე, მრჩეველთა საბჭოს უმრავლესობაში სწორედ ის ადამიანები არიან წარმოდგენილნი ვინც ხელისუფლებისადმი ლოიალური დამოკიდებულებით ან მეგობრობით გამოირჩევიან.

შესაბამისად, შეგვიძლია დავასკვანთ შემდეგი: მიუხედავად კანონით განსაზღვრული ფორმებისა, რომელიც ადგილობრივ თვითმმართველობაში მოქალაქეთა მონაწილეობის ფორმებს განსაზღვრავს მოქალაქეების მონაწილეობა და ინტერესი დაბალია.

რა არის ამის მიზეზი? ხელისუფლება ცდილობს მოქალაქეთა მონაწილეობისთვის კანონით განსაზღვრული ფორმები სათავისოდ მოირგოს. მრჩეველთა საბჭოს აკომპლექტებს ადამიანებით, რომლებიც ხელისუფლების მხარდამჭერნი არიან.

საერთო კრებები, რომელიც მნიშვნელოვანი ბერკეტია მოქალაქეთა მონაწილეობისათვის - გამოიყენება პარტიული ვიწრო ინტერესებისათვის, მისი შეკრება ევალება სოფლის რწმუნებულს, რომლმაც წინასწარ იცის ვინ უნდა შეკრიბოს ადგილზე იმისთვის, რომ ხელისუფლებას ასიამოვნოს და დავალებაც ზემდგომებისგან სწორედ ასეთი აქვს. ოპოზიციური პოლიტიკური პარტიები კი არ ცდილობენ ამ რეალობის შეცვლას და მათი ამომრჩევლის აქტიურ მონაწილეობას საერთო კრებებში - არგუმენტით, რომ ხელისუფლება მაინც იმ ღონისძიებებს განახორციელებს რაც თავად სურს.

შესაბამისად, აღნიშნული კვლევები ადასტურებს რომ საკანონმდებლო და სამართლებრივი ბაზა მნიშვნელოვანია პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის განხორციელებისთვის ადგილობრივ თვითმმართველობაში მაგრამ არა ერთადერთი, ხელისუფლების პოლიტიკური ნების არარსებობის გარეშე კანონით განსაზღვრული ფორმები მხოლოდ ფორმალობა რჩება. გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ადგილობრივი მაცხოვრებლების ჩართვით და მათი აზრის გათვალისწინებით

გაიზრდება კონტროლის ხარისხი ხელისუფლების საქმიანობაზე. მეორე მხრივ კი, - შემატებს ლეგიტიმურობას თვითმმართველი ორგანოების გადაწყვეტილებებს. ადგილობრივ თვითმმართველობას შეუძლია, მოქალაქეები გამოიყენოს მხოლოდ გარკვეული პროექტებისა და მომსახურების განხორციელების პროცესში. ეს მნიშვნელოვნად შეამცირებს ხარჯებს და რესურსებს დაზოგავს სხვა საქმიანობის დასაფინანსებლად. ეს მექანიზმი არ უნდა აღიქმებოდეს და გამოიყენებოდეს როგორც პოლიტიკური მხარდაჭერა.

სამეგრელო ზემო სვანეთის, იმერეთისა და აჭარის მაგალითზე ადგილობრივ თვითმმართველობას არ გააჩნია ასევე რესურსები, განახორციელოს ადგილობრივ დონეზე ყველა საკითხი, რისი გაკეთებაც მას სურს.

4.6. პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის და ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარების პერსპექტივები საქართველოში;

თვითმმართველობის რეფორმის კიდევ ერთი ეტაპის მზადება საქართველოს ხელისუფლებამ 2018 წელს დაიწყო. 5 მარტს საქართველოს მთავრობამ დეცენტრალიზაციისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ახალი, რვა წელიწადზე გაწერილი ეროვნული ხედვა წარადგინა. ინიციატივა ითვალისწინებდა ადგილობრივ თვითმმართველობათა გაძლიერებასა და ამ პროცესში საზოგადოების აქტიურ ჩართულობას.

ხელისუფლების ახალი ხედვის შესახებ გარდა ზოგადი განცხადებებისა, თავიდანვე არაფერი იყო ცნობილი. ხელისუფლების განცხადებით, საქართველოს პარლამენტისა და მთავრობის მიერ შემუშავებული დეცენტრალიზაციისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ახალ ეროვნულ ხედვას მეტი შესაძლებლობა უნდა მიენიჭებინა ადგილობრივი ხელისუფლებისთვის როგორც გადაწყვეტილების მიმღებისთვის, ასევე, ფინანსური რესურსების განკარგვის საკითხებში.

საქართველოს ყოფილი პრემიერ მინისტრის გიორგი კვირიკაშვილის განცხადებით: „პირველი, ეს არის თვითმმართველობის უფლებამოსილებების გაფართოება. მეორე, ის გახლავთ, რომ თვითმმართველობას მეტი ეფექტიანობისთვის უნდა ჰქონდეს მეტი ფინანსური რესურსი და მესამე, თვითმმართველობა უნდა

აკმაყოფილებდეს გამჭვირვალობის და ანგარიშვალდებულების უმაღლეს პრინციპებს. ის უნდა უზრუნველყოფდეს მოქალაქეების ჩართულობას გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში, მართვის პროცესში და, რა თქმა უნდა, ამ სამივე დერძის ერთობლიობა ჩვენ მოგვცემს სრულიად სხვა თვისებრივ შედეგს თვითმმართველობაში“. (კვირიკაშვილი, 2018)

ადგილობრივი თვითმმართველობის ექსპერტები აქცენტს აკეთებდნენ ადგილობრივ თვითმმართველობაში არსებულ ხარვეზებზე, მათ შორის ფინანსური ნაწილი და ფისკალური დეცენტრალიზაციის შეფერხება, საშემოსავლო გადასახდების პრობლემა, თვითმმართველობებისათვის სასოფლო-სამეურნეო მიწების, ადგილობრივი ქონების გადაცემის პროცესის შეჩერება, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების დამოუკიდებლობის და ქმედების თავისუფლების შეზღუდვა. ადგილობრივი თვითმმართველობის ექსპერტის ირაკლი მელაშვილის აზრით, ადგილობრივ ხელისუფლებას მეტი უფლებამოსილება უნდა ჰქონოდა როგორც გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, ისე ფინანსების განკარგვისას და მნიშვნელოვანი იყო ეს ხედვა ასახულიყო მთავრობის მიერ დაანონსებულ ახალ სტრატეგიაში. (მელაშვილი, 2018)

ადგილობრივი თვითმმართველობებისათვის მეტი უფლებამოსილებების გადაცემას დადებითად აფასებდა „სამოქალაქო კულტურის საერთაშორისო ცენტრის“ ხელმძღვანელი კოტე კანდელაკი. მისი თქმით, „ამ ეტაპზე ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანია, გატარდეს ფისკალური დეცენტრალიზაცია, ანუ მეტი რესურსები და ფინანსები გაჩნდეს ადგილებზე. იგულისხმება როგორც ფინანსები, ისე ქონების გამიჯვნა ცენტრალურ ხელისუფლებასა და ადგილობრივ თვითმმართველობას შორის. ადგილობრივმა თვითმმართველობამ უნდა იგრძნოს, რომ ის არის ამ ქონებისა და ფინანსების განმკარგავი და აქედან გამომდინარე, მას უნდა მიეცეს სტიმული, რომ ხელი შეუწყოს ადგილობრივ განვითარებას. დღეს არანაირი მოტივაცია არ გააჩნიათ თვითმმართველობებს იმისათვის, რომ რაც შეიძლება მეტი იმუშაონ, მეტი შემოსავლის მისაღებად. მათ რაც არ უნდა ნაბიჯები გადადგან, ადგილობრივ დონეზე შემოსავლები, სამწუხაროდ, არ იზრდება და ეს უპირველესად საკანონმდებლო ბაზის ხარვეზია“. (კანდელაკი, 2018)

აღსანიშნავია, რომ, „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ 162-ე მუხლის თანახმად, საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს, საქართველოს რეგიონალური განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს, საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს და საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს 2017 წლის 1 იანვრამდე უნდა შეემუშავებინათ მუნიციპალიტეტებისთვის სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწების გადაცემის ვადების ამსახველი შესაბამისი გრაფიკი და წესი. ეს ვალდებულება სამინისტროებს დღემდე შესრულებული არ აქვთ, რითაც ერთმნიშვნელოვნად ფერხდება ხელისუფლების დეცენტრალიზაციის პროცესი. (საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო, 2017)

რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო, წელიწადნახევარი ეძებდა გამოსავალს, როდის უნდა დაეწყო თვითმმართველობებისთვის ადგილობრივი ქონების გადაცემის საკითხი.

პასუხი ამ საკითხზე არ ჰქონდა ეკონომიკის სამინისტროსაც, საქართველოს ეკონომიკის ყოფილი მინისტრის განცხადებით, „ეს მიმდინარე პროცესია და ჩვენ ყოველთვის გადავცემთ თვითმმართველობას ქონებას, როდესაც ეს არის მიზანშეწონილი“. (ქობულაია, 2018) ეკონომიკის მინისტრის ეს განცხადება, კიდევ ერთხელ მიუთითებდა, რომ ხელისუფლებამ ჯერ კიდევ არ იცოდა უნდოდა თუ არა პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის განხორციელება და ადგილობრივი თვითმმართველობების გაძლიერება.

განხილვებისა და სტრატეგიაზე მუშაობის მიუხედავად კვლავ არასამთავრობო ორგანიზაციების დიდი ნაწილი თვლიდა, რომ ხელისუფლების მიდგომა დეცენტრალიზაციის განხორციელების სტრატეგიაზე არასწორი იყო: „სამწუხაროდ, მიმდინარე პროცესმა კიდევ ერთხელ დაგვანახა, რომ მთავრობას და მის სხვადასხვა უწყებას არ აქვს ჩამოყალიბებული ერთიანი ხედვა დეცენტრალიზაციისა და ადგილობრივი განვითარების საკითხებზე. დღეს არსებული პროექტი შეუძლებელია ჩაითვალოს დეცენტრალიზაციის სამთავრობო სტრატეგიის სრულფასოვან დოკუმენტად, ვინაიდან ამ დოკუმენტიდან შეუძლებელია იმის გარკვევა, თუ რა უფლებამოსილებები, ფინანსები და ქონება ექნებათ მუნიციპალიტეტებს 2025 წლისათვის და, შესაბამისად, რა შესაძლებლობები – მოსახლეობისთვის ხარისხიანი მუნიციპალური სერვისების მისაწოდებლად. დოკუმენტის ამ ხარვეზიდან

გამომდინარე, არ არსებობს მკაფიო სამოქმედო გეგმა, რომელშიც იქნება გაწერილი სტრატეგიით დასახული ღონისძიებების განხორციელების ვადები და შესაბამის გადაწყვეტილებებზე პასუხისმგებელი უწყებები“. (არასამთავრობო ორგანიზაციების მიმართვა, 2019)

ადგილობრივი თვითმმართველობაში პოლიტიკური და ფისკალური დეცენტრალიზაციის აუცილებლობაზე საუბრობდნენ ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩეული თანამდებობის პირებიც, რომლებიც თვლიდნენ რომ ფისკალური დეცენტრალიზაციის ამ დრომდე განუხორციელებლობა პირდაპირ კავშირი იყო პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის პრობლემასთან.

ხელვაჩაურის საკრებულოს თავმჯდომარე, ნადიმ ვაშანიძე, მიიჩნევდა, რომ გარდა ფისკალური დეცენტრალიზაციისა, მნიშვნელოვანია განათლების საკითხებშიც დეცენტრალიზაციის აუცილებლობა, მუნიციპალიტეტებს უნდა ჰქონდეთ ბუნებრივი რესურსების თვითონ განკარგვის უფლება, სხვანაირად არჩეული მერებისა და საკრებულოების ფუნქცია აზრს კარგავს. (ვაშანიძე, 2019)

იგივე პოზიცია გამოხატეს დეცენტრალიზაციის სტრატეგიის განხილვისას სხვა მუნიციპალიტეტების არჩეულმა პირებმაც. შუახევის მუნიციპალიტეტის მერის ფრიდონ ფუტკარაძის თქმით: „სტრატეგია კარგია, მაგრამ მხოლოდ ეს არ გვიშველის, თუ არ გადაიდგა რეალურად ქმედითი ნაბიჯები. (ფუტკარაძე, 2019)

ზუგდიდის საკრებულოს თავმჯდომარის მამუკა წოწერიას განცხადებით, მუნიციპალიტეტს ხელი ეშლება ეფექტურად მუშაობაში, მხოლოდ იმიტომ, რომ უფლებამოსილებები, რომელიც მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში უნდა იყოს ეკონომიკის სამინისტროს ეკუთვნის, სამინისტროსთან კომუნიკაცია კი ხშირ შემთხვევაში პრობლემაა. მისი თქმით, მუნიციპალიტეტს ჰქონდა მცდელობა, თავად განეხორციელებინა გარკვეული ქონების რეგისტრაცია. ფინანსების უქონლობით ადმინისტრირება ვერ მოხდა. ეკონომიკის სამინისტროსთან ყოველთვის იყო პრობლემა ქონების გადმოცემა. რაც გადმოცემულია, ინვესტორის გამოჩენის შემთხვევაში, მისი რეალიზების, ან პრივატიზების საშუალება ჩვენ არ გვაქვს, სტრატეგიული გეგმის განხორციელების შემთხვევაში, პირდაპირი განკარგვის სიმბოლურ ფასად გადაცემის საშუალება მხოლოდ დედაქალაქს აქვს, ადგილობრივ თვითმმართველობებსაც უნდა ჰქონდეთ ეს უფლებები. ასევე, სასოფლო-სამეურნეო

მიწის ნაკვეთებიც უნდა იყოს მუნიციპალიტეტების საკუთრებაში. ის, რომ ეკონომიკის სამინისტრო დაქსაქსულად ყიდის მიწებს, აისახება სოფლის მეურნეობაზე. (წოწერია, 2019)

არასამთავრობო ორგანიზაციების წარმომადგენლები და ექსპერტები აცხადებდნენ, რომ სტრატეგიას ქონების თვითმმართველობებისთვის გადაცემის საკითხები მკაფიოდ უნდა განესაზღვრა. ამასთან, მომდევნო 2 წლის სამოქმედო გეგმით უნდა გაწერილიყო, თუ რა ვადებში რა კატეგორიის მიწა გადავიდოდა ეკონომიკის სამინისტროს სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოდან მუნიციპალურ საკუთრებაში.

ადგილობრივი თვითმმართველობის სპეციალისტების აზრით, უპირველესად საჭირო იყო პოლიტიკური ნება და მეორე, ისეთი სისტემის შემუშავება, რაც მუნიციპალიტეტის შემოსავლებს ადგილობრივ წყაროებიდან გაზრდიდა. ამისთვის საჭიროა მუნიციპალიტეტებს გააჩნდეთ ფართო უფლებამოსილება ადგილობრივი მოსაკრებლების შემოღების, რაც ერთი მხრივ, გაზრდის მათ ფისკალურ ავტონომიას და მეორე მხრივ, სტიმულს მისცემს მუნიციპალური სერვისების ხარისხის გაუმჯობესებას და ეფექტურობის ზრდას. უნდა მოხდეს თვითმმართველობებისათვის არსებული ქონების გადაცემა და განისაზღვროს პარალელურად დამატებით ქონების გადაცემის საკითხი, რაც მათი შემოსავლის ფორმირების ერთ-ერთი წყარო იქნება. დღეს მუნიციპალიტეტის შემოსავლებში მათ საკუთრებაში არსებული ქონებიდან მიღებული შემოსავლები ძალიან მცირეა. არ არსებობდა ამის პოლიტიკური ნება და მხოლოდ ეს ერთადერთია ამ პროცესის შემაფერხებელი. (შამუგია, 2019)

2019 წლის ბოლოს საქართველოს მთავრობამ „დეცენტრალიზაციის სტრატეგია 2020-2025“ 2020-2021 სამოქმედო გეგმასთან ერთად დაამტკიცა. მოცემულ სტრატეგიაში გარდა ზოგადი ფრაზებისა, არაფერია ნათქვამი პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის განხორციელების რეალურ გზებზე და ნაბიჯებზე.

ინფრასტრუქტურის სამინისტროს ცნობით, სტრატეგიითა და სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებულმა ღონისძიებებმა უნდა უზრუნველყოს გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში მოქალაქეთა მეტი ჩართულობა, გაზარდოს მუნიციპალიტეტების როლი საჯარო საქმეების მნიშვნელოვანი ნაწილის გადაწყვეტასა და სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებაში.

უწყების ცნობით, შესაბამის კვლევებზე დაყრდნობით, განისაზღვრება თვითმმართველობებზე გადასაცემი უფლებამოსილებები, დადგინდება მათი გადაცემის ვადები და ფორმები; 2025 წლის ბოლოს თვითმმართველობების საერთო შემოსულობების წილი განისაზღვრება მთლიანი შიდა პროდუქტის არანაკლებ 7 პროცენტით; დაგეგმილია სახელმწიფო ქონების გადაცემა მუნიციპალიტეტებისათვის და გაიზრდება მუნიციპალიტეტების წილი თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე სახელმწიფო ქონების განკარგვიდან მიღებულ შემოსავლებში; გადაიხედება ადგილობრივი მოსაკრებლები; დადგინდება სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული მუნიციპალიტეტებისათვის გადასაცემი ქონების ნუსხა, გადაცემის ფორმები და ვადები; გამარტივდება სახელმწიფოს მიერ მუნიციპალიტეტისთვის ქონების გადაცემისა და რეგისტრაციის პროცედურები; 2025 წლის ბოლოს მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე არსებული დაურეგისტრირებელი ქონების მესაკუთრე გახდება შესაბამისი მუნიციპალიტეტი. (რეგიონალური განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო, 2019)

ვებგვერდი „თვითმმართველობის დრო“ რედაქტორი მაგდა პოპიაშვილი, რომელიც აქტიურად მონაწილეობდა სტრატეგიაზე მომუშავე სამუშაო ჯგუფში, სტრატეგიის მიღების შემდეგ რადიო თავისუფლებასთან ინტერვიუში აცხადებდა, რომ მიღებული სტრატეგია „ეს განზრახულობათა დოკუმენტი არაა, საერთოდ არაფერი არაა, ისევე როგორც წინა ხელისუფლებებს, ამ ხელისუფლებასაც ჰგონია, რომ ერთ ხელში მოქცეული ძალაუფლება მათ ხელისუფლებაში ყოფნას გაახანგრძლივებს“ (პოპიაშვილი, 2020)

რა მოგვცა რეალურად დეცენტრალიზაციის კიდევ ერთმა ახალმა სტრატეგიამ?

- ✓ დამოუკიდებლობიდან დღემდე დამოუკიდებლობის 30 წლის განმავლობაში დეცენტრალიზაციის აუცილებლობაზე, მის რეფორმირებაზე, პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის მნიშვნელობაზე, ხედვებზე და სამოქმედო გეგმებზე არაერთი სტრატეგია მიღებულა, სტრატეგიების საფუძველზე შექმნილა ახალი კანონები, განხორციელებულა ან შეჩერებულა რეფორმები და ა.შ. ყოფილა დისკუსიების და განხილვის საფუძველი - ანუ რეალურად ქვეყანაში დაწერილი სტრატეგიები და კონცეფციებია თავისი დადებითი და უარყოფით ასპექტებით ბევრად მეტია, ვიდრე კონკრეტული ქმედითი ნაბიჯები რეალური და

ეფექტური ნაბიჯები პოლიტიკური დეცენტრალიზაციისათვის ადგილობრივ თვითმმართველობაში.

- ✓ მიღებული ახალი სტრატეგია კიდევ ერთი ასეთი დოკუმენტია, რომელიც არაფერს მოგვცემს და დოკუმენტად დარჩება, თუ ხელისუფლებას არ ეყო პოლიტიკური ნება პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის განხორციელებისათვის.
- ✓ დეცენტრალიზაციის ახალი სტრატეგია პასუხს ვერ სცემს კითხვას, რატომ უნდა დაიწყოს 2025 წელს ის რისი დაწყებაც ახლა შესაძლებელია: შემოსავლების ზრდა, ქონების და კომპეტენციების გადაცემა და ა.შ.
- ✓ იქმნება შთაბეჭდილება, რომ ხელისუფლება ცდილობს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების კონტროლს და მისთვის განსახორციელებელი პოლიტიკური დეცენტრალიზაცია მხოლოდ პოლიტიკური პრობლემაა.
- ✓ ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარებისათვის საჭიროა სრულყოფილი კანონმდებლობა. გააწყვეტილების მიღების პროცესებში მოქალაქეების ჩართულობა კვლავ პასიურია, თანამშრომლობის კულტურის პრობლემაა; ევროსაბჭოს რეკომენდაციები და საერთაშორისო გამოცდილება რეფორმების შედეგად პრაქტიკულად გაზიარებული არაა;

კიდევ ერთი დამატებითი გაურკვეველობა და პრობლემა შეიქმნა პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის კუთხით ადგილობრივი თვითმმართველობისათვის 2020 წლის საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ. ოპოზიციის ბოიკოტისა და პოლიტიკური კრიზისის განსამუხტავად საერთაშორისო პარტნიორების მონაწილეობით დაწყებულ მოლაპარაკებებში ერთ ერთი მნიშვნელოვანი საკითხი ადგილობრივი არჩევნების საპარლამენტო არჩევნების მსგავსად ნახევრადპროპორციული სისტემით ჩატარებას წარმოადგენს. აღნიშნული ინიციატივა ეწინააღმდეგება თვითმმართველობის არსს და საფრთხეს უქმნის პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის განხორციელებას ქვედა დონეზე. გაერთიანებული ოპოზიციისა და ხელისუფლების წარმომადგენლების პოზიცია იდენტურია: მიუხედავად იმისა რომ ორივე მხარე აღიარებს მაჟორიტარული წესით არჩეული წევრების შემცირება პროპორციული სიით არჩეული წევრების ხარჯზე ეწინააღმდეგება ადგილობრივი თვითმმართველობის არსს

არსებული პოლიტიკური კრიზისის განსამუხტად სხვა გამოსავალი არ რჩება. რა მოელის ამ კუთხით, ადგილობრივ თვითმმართველობას და თუ იგეგმა კიდევ ერთი რეფორმა პასუხი არც ხელისუფლებას და არც ოპოზიციას არა აქვს. შესაბამისად, ხელისუფლების მიერ მიღებული არაფრისმომცემი სტრატეგიის შემდეგ პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის და ადგილობრივი თვითმმართველობის სრულყოფილად განხორციელება კიდევ უფრო ბუნდოვანია არსებული პოლიტიკური კრიზისის ფონზე.

აქედან დასკვნა, ცენტრალურ სახელმწიფო სისტემებზე საზოგადოების კონტროლის ერთ-ერთი მექანიზმის ფუნქცია შეუძლია შეასრულოს დეცენტრალიზებულმა პოლიტიკამ ადგილობრივ თვითმმართველობაში. ადგილობრივ ორგანოებში ცენტრალიზაცია საჭიროა მხოლოდ რადიკალური რეფორმების გასატარებლად, პოლიტიკური დეცენტრალიზაცია კი დამოუკიდებლობის უზრუნველსაყოფად. ეს შესაძლებლობა განპირობებული იქნება მოსახლეობის ინტერესებით, საკუთარი უფლებების დაცვის გარანტიებით, ამბიციით, რომელიც ზოგადად გამიზნული იქნება ცენტრალური ხელისუფლების ძალაუფლების დემოკრატიული მართვის დაბალანსებისთვის. საქართველომ ადგილობრივ სახელმწიფო მოდელებში ამ ორი ასპექტით შეუძლია სოციალურ-ეკონომიკურად გამართოს ქვეყნის რეგიონები. დეცენტრალიზაცია და კონკრეტულად პოლიტიკური დეცენტრალიზაცია არის კომპლექსური პროცესი, რომელიც თანაბრად უნდა შეეხოს მართველობის ყველა დონეს. დღემდე, დეცენტრალიზაციის მიზნით მიღებულ ყველა დოკუმენტის, მათ შორის ბოლო დეცენტრალიზაციის სტრატეგიის უმთავრესი ნაკლია, დეცენტრალიზაციის ფრაგმენტული გააზრება. დეცენტრალიზაციას აღიქვამენ როგორც მხოლოდ თვითმმართველობის დონეზე განსახორციელებელ რეფორმას და არ ეხებიან არც რეგიონულ და არც ცენტრალურ დონეს. ამ საკითხის კომპლექსური გააზრების და მმართველობის ყველა დონეზე შესაბამისი ცვლილებების განხორციელების გარეშე კი ეს პროცესი ყოველთვის წარუმატებელი იქნება. ამას ადასტურებს არსებული პრაქტიკაც, როცა დეცენტრალიზაციის მიზნით შედიოდა ცვლილებები, თვითმმართველობის კანონში, ტარდებოდა რეფორმები, მაგრამ ეს ყველაფერი ვერ ახდენდა გავლენას რეალურ მდგომარეობაზე, რადგან ანალოგიურ ხასიათის ცვლილებები არ ეხებოდა არც რეგიონულ და არც ცენტრალურ დონეზე.

დასკვნა

ქართული დემოკრატიისთვის თვითმმართველობის მოდელების ანალიზი სახელმწიფო სისტემის სხვა შემადგენელ ნაწილებთან კონტექსტში უნდა იყოს წარმოდგენილი.

ამიტომ ვეცადე, ერთმანეთთან დამეკავშირებინა საერთაშორისო გამოცდილება თეორიულ და პრაქტიკულ დონეზე. ამ მოდელების განხილვისას საქართველოს პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის პროცესია დანახული. განსაკუთრებით თვალნათლივ გამოიკვეთა ცენტრალიზებული სახელმწიფო აპარატის ტენდენციები, რომელიც ისევ უარს ამბობს საბჭოთა ტრადიციის დათმობაზე და ადგილობრივი მმართველობის გაძლიერებაზე ნაკლებად ზრუნავს.

საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის კვლევისას დავინახეთ, რომ მიუხედავად არჩეული წარმომადგენლობითი ორგანოებისა, მერებისა და გამგებლებისა, ადგილებზე ძლიერია ცენტრალური ხელისუფლების რგოლი, ნაკლებია მოქალაქეების ჩართულობა.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში გატარებული რეფორმები მხოლოდ პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის რეგულირებაა კანონების, პრინციპების დეკლარირებით, ვიდრე თვითმმართველობის ეფექტიანი სისტემის მხარდაჭერა. აქედან გამომდინარე, პრაქტიკული დეცენტრალიზაცია შეუძლებელია არსებული ხედვის ფუნდამენტური ცვლილების გარეშე.

ევროპულ ქვეყნებში ადგილობრივი თვითმმართველობის მოდელებზე დაკვირვებით გამოიკვეთა, რომ მისი დაცვა და გაძლიერება წარმოადგენს მნიშვნელოვან წვლილს ხელისუფლების დეცენტრალიზაციის პრინციპზე დაფუძნებული ევროპის სახელმწიფო სისტემების მშენებლობისათვის.

ეს კი თავის მხრივ, გულისხმობს ხელისუფლების ისეთი ადგილობრივი ორგანოების არსებობას, რომლებსაც აქვთ გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილება, დემოკრატიულად არჩეულები არიან, გააჩნიათ ფართო ავტონომია და საკმარისი სახსრები საკუთარი უფლებამოსილების განსახორციელებლად. ასევე გულისხმობს მოსახლეობის მონაწილეობას ადგილობრივი მნიშვნელოვანი საკითხების გადაწყვეტისას და მოქალაქის უფლებას აირჩიოს ადგილობრივი

თვითმმართველობის თანამდებობის პირები. ამ კონტექსტში საქართველოსთვის მნიშვნელოვანი დოკუმენტია ევროპული ქარტია „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ქარტიის პრინციპები და მიზანი, რომელიც ჩვენს ქვეყანაში სამართლებრივად განსაზღვრავს პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის აუცილებლობას ადგილობრივი თვითმმართველობის სრულყოფილი განვითარებისათვის.

პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის განხორციელება ადგილობრივ თვითმმართველობაში პირდაპირ დამოკიდებულია იმაზე, როგორი სახის რეგიონული თვითმმართველობა და მმართველობა ექნება ქვეყანას და რა ხარისხის რეალურ პოლიტიკურ დეცენტრალიზაციაზეა საუბარი.

დეცენტრალიზაციის განხორციელებლობის მთავარი პრობლემა საქართველოში მისი ფრაგმენტული და არა კომპლექსური გააზრებაა, რომელიც თანაბრად უნდა შეეხოს მმართველობის ყველა დონეს. ამ მხრივ ადგილობრივ თვითმმართველობაში გატარებული ყველა რეფორმა დეცენტრალიზაციის კუთხით, მხოლოდ ადგილობრივ დონეს ეხებოდა, რეგიონულ და ცენტრალურ დონეს დეცენტრალიზაცია არ შეეხებია.

სწორედ ამიტომაც ადგილობრივ თვითმმართველობაში გატარებული ყველა რეფორმა, მათ შორის რადიკალური რეფორმებიც კი ვერ ახდენდა გავლენას რეალურ მდგომარეობაზე. ის რომ დეცენტრალიზაცია არ შეეხებია არც ცენტრალურ და რეგიონულ მმართველობას დღემდე პრობლემას ქმნის ადგილობრივი თვითმმართველობაზე.

იკვეთება მეორე უმნიშვნელოვანესი პრობლემა: კონსტიტუციაში და კოდექსში მხოლოდ ადგილობრივი თვითმმართველობის პრინციპების დეკლარირება საკმარისი არაა. საჭიროა მისი ნორმების იმ რაოდენობით განსაზღვრა, რაც პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის განვითარების განხორციელების მყარ გარანტიებს შექმნის. მისი დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფის გარეშე, შეუძლებელია თანამედროვე დასავლური დემოკრატიების მსგავსი სახელმწიფო მართვის სისტემის ჩამოყალიბება.

დეცენტრალიზაციის პროცესები უპირველესად რეგიონულ დონეზე ცენტრალური ხელისუფლების უფლებებისა და კომპეტენციის დეცენტრალიზაციას გულისხმობს, რომელის გარეშეც ადგილობრივი თვითმმართველობის

განხორციელება შეუძლებელია. დეცენტრალიზაციისათვის პოლიტიკური ნების არ არსებობა ორივე შემთხვევაში როგორც რეგიონული ისე ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე საერთოა.

ჩატარებული რეფორმების გამოცდილებაზე დაკვირვებამ გამოკვეთა, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის მოდიფიკაციის პროცესები ყველა ხელისუფლების პირობებში საარჩევნო ციკლს უფრო ემსახურებოდა, ვიდრე მართვის ცენტრალიზებული სისტემის რეფორმირებას.

დეცენტრალიზაცია კი გულისხმობს შემდეგი ოთხი წინაპირობის სრულყოფილად დამკვიდრებას. ამ ცვლილებების თანახმად საკუთარი უფლებამოსლების ფარგლებში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს უნდა შეძლებოდათ ადგილობრივ დონეზე:

- ა) საჯარო საქმეების მნიშვნელოვანი ფუნქციების დამოუკიდებლად განკარგვა;
- ბ) დამოუკიდებლად ადგილობრივი ადმინისტრირება;
- გ) უფლებამოსილების ფარგლებში ადგილობრივი ბიუჯეტის დამოუკიდებლად ფორმირება და განკარგვა;
- დ) საკუთარ რეგიონში განთავსებული ქონებისა და ბუნებრივი რესურსების მნიშვნელოვანი ნაწილის ფლობა და დამოუკიდებლად განკარგვა.

ნაშრომში წარმოებული კვლევა და მსჯელობა ცხადყოფს იმ გარემოებას, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის არსი, მნიშვნელობა მოითხოვს საერთაშორისო და ეროვნული დონის სამართლებრივი ნორმებით რეალურად ფუნქციონირებას, განმტკიცებასა და დაცვას.

ნაშრომის ფარგლებში ჩატარებული გამოკითხვების შედეგად შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ:

თვითმმართველობის იდეისადმი თავიდანვე არასწორი დამოკიდებულების შედეგად რეალურად, დღემდე ვიღებთ ადგილობრივ ადმინისტრაციულ ორგანოებს, მაგრამ არა თვითმმართველობის ორგანოებს.

ექსპერტების შეფასებებიდან გამომდინარე ცხადია, თვითმმართველობის რეფორმის დაწყების შემდგომ პერიოდშიც, მიუხედავად რეფორმებისა, ცვლილებისა სახელმწიფო ხელისუფლების დამოკიდებულება თვითმმართველობის დანიშნულებისა და მიზნის მიმართ არ შეცვლილა:

1990-დან წლიდან მოყოლებული პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის პროცესი ადგილობრივ თვითმმართველობაში უაღრესად არათანმიმდევრული და ფრაგმენტულია.

მას თავისი პოზიტიური და ნეგატიური ფაქტორები ახასიათებს: ქვეყანაში არსებული მძიმე სამოქალაქო ფონი, დაპირისპირება, რუსეთის აგრესია და ოკუპირებული ტერიტორიები. საქართველოში 1990-1992 წ.წ. ეროვნული ხელისუფლების დამხობით და ომებით გამოირჩევა.

ზვიად გამსახურდიას მმართველობის ამ პერიოდში მძიმე პოლიტიკური და სოციალურ-ეკონომიკური სიტუაციის ფონზე არასწორია ძირითადი აქცენტების გადატანა ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმების პრობლემებზე.

1992-2003.წ.წ. ედუარდ შევარდნაძის მმართველობის პერიოდში, პოლიტიკური დეცენტრალიზაციისთვის სამართლებრივი კუთხით, მიუხედავად ხარვეზებისა და ნაკლოვანებებისა განისაზღვრა პოლიტიკური დეცენტრალიზაციისთვის მნიშვნელოვანი ბაზა, იურიდულად განისაზღვრა მმართველობის ფორმის დეკონცენტრაცია და გაიმიჯნა ფუნქციები ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის. თუმცა მძიმე სოციალურ-ეკონომიკური ფონი, ტოტალურად კორუფციის ჭაობში ჩაფლული ყველა სახელმწიფო სტრუქტურა და სუსტი სამოქალაქო საზოგადოება თვითმმართველობის წარმოდგენას საზოგადო და სახელმწიფო ინსტიტუციების ერთობლიობად შეუძლებელს ხდიდა.

მიუხედავად პლურალიზმისა და საკრებულოებში ოპოზიციური პარტიების წარმოდგენისა, პოლიტიკურ პარტიებს შორის ბრძოლა მიმდინარეობდა არა ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების გადასაწყვეტად, არამედ პოლიტიკური ძალაუფლებისთვის.

ამ პერიოდის პოლიტიკურ დეცენტრალიზაციას ადგილობრივ თვითმმართველობაში დადებითი მხარეებიც გააჩნდა, 1997 წელს ევროსაბჭოს წევრობა საქართველოს ავალდებულებდა ხელი შეეწყო პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის განვითარებისათვის თვითმმართველობებში. გაწევრიანებიდან სამი წლის განმავლობაში ქვეყანა ვალდებული იყო მოეხდინა ევროპული ქარტიის „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ რატიფიკაცია, რაც მნიშვნელოვანი ფაქტორი იყო

პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის კუთხით. გამოიკვეთა პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის განვითარების აუცილებლობა და სახელმწიფოს ხედვა ადგილობრივ თვითმმართველობისათვის.

2003-2012.წ.წ. - მიხეილ სააკაშვილის მმართველობის პერიოდში ქვეყნის წინაშე არა ერთი მნიშვნელოვანი სასწრაფოდ გადასაწყვეტი პრობლემა იდგა. ფაქტობრივად, ახალი ხელისუფლების პირობებში, უნდა შექმნილიყო ევროპული სახელმწიფო, რეფორმას საჭიროებდა ყველა სფერო: კორუფციასთან ბრძოლა, სახელმწიფო სტრუქტურების შექმნა, რეფორმები განათლების, პოლიციის, თავდაცვის გაძლიერება, ინფრასტრუქტურული პრობლემების მოგვარება, ეკონომიკური განვითარება, უცხოური ინვესტიციების ზრდა და ქვეყნის მოდერნიზაცია ის გამოწვევებია, რომელიც მიხეილ სააკაშვილის ხელისუფლებას ჰქონდა. ამ პირობებში, ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმა და პოლიტიკური დეცენტრალიზაცია მეორეხარისხოვან საკითხად იქცა. მიუხედავად იმისა, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარებისათვის მიიღეს კანონები, განახორციელეს რეფორმები, დამოუკიდებლად ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების გადაწყვეტა მოსახლეობის ინტერესების გათვალისწინებით პრაქტიკულად შეუძლებელი იყო. ამ მოცემული პრობლემების კონტექსტში უპირველესად გათვალისწინებული უნდა იყოს 2008 წლის რუსეთ-საქართველოს ომი და რუსეთის აგრესია.

2012 წელს ხელისუფლებაში „ქართული ოცნება დემოკრატიული საქართველოს“ მოსვლამ კიდევ ერთხელ გააჩინა იმედი, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმა და მისი პოლიტიკური დეცენტრალიზაცია, პოლიტიკური პარტიებისათვის, მხოლოდ წინასაარჩევნო ლოზუნგი არ იყო და ახალი ხელისუფლება რეალურად შეძლებდა მის განხორციელებას. ნაციონალური მოძრაობის მემკვიდრეობისგან განსხვავებით, ქართულ ოცნებას რეგიონებში უკვე დასრულებული ან განსახორციელებელი მთელი რიგი პროექტები დახვდა, რომელთა განხორციელება უმნიშვნელოვანესი იყო რეგიონების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარებისათვის. ეს არ გავდა შევარდნაძის დროინდელ საქართველოს, შეინიშნებოდა ქვეყნის მოდერნიზაცია და განვითარება.

თუმცა ადგილობრივი თვითმმართველობაში პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის კუთხით იყო ფუნდამენტური პრობლემები რომელიც გადაწყვეტას საჭიროებდა.

2012 -2021 წელს ადგილობრივი თვითმმართველობის კუთხით ბევრი დადებითი ფაქტორი ახასიათებს მაგრამ ეს არ არის ის რასაც პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის სრულყოფილად განხორციელება ჰქვია.

მიუხედავად 2012 წლიდან დღემდე, ორჯერ დაანონსებული და განხორციელებული რეფორმისა ადგილობრივი თვითმმართველობაში პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის კუთხით, პრობლემები უცვლელია. 2019 წელს მიღებული „დეცენტრალიზაციის სტრატეგია 2020-2025“ - ამ მიმართულებით არაფერს კონკრეტულს არ იძლევა.

აქედან დასკვნა, საქართველოში 90-იანი წლებიდან დღემდე თვითმმართველობის რეფორმირების ანალიზი ცხადყოფს, რომ მისი დამოუკიდებლობა არასოდეს ყოფილა სრული და ექსკლუზიური. მწვავედ დგას ადგილობრივი ხელისუფლების გამართული სისტემის საკითხი.

მიუხედავად იმისა, რომ საქართველომ და ბალტიის ქვეყნებმა თითქმის ერთ დროს დაიწყეს აღნიშნულ თემებზე მუშაობა, დღეისათვის განსხვავებული მდგომარეობა აქვს სახელმწიფოებრივი და საზოგადოებრივი მოწყობის ყველა სფეროში.

დღევანდელ პირობებში ბალტიის ქვეყნებს სრულყოფილი და საერთაშორისო, დემოკრატიული სტანდარტების შესაბამისი სისტემა აქვთ. ამ სახელმწიფოების თვითმმართველობის სისტემები სწორადაა აღჭურვილი უფლებამოსილებებით და უზრუნველყოფენ სამართლებრივად მინიჭებულ უფლებამოსილებებს თვითმმართველობის რეალიზაციას თავიანთ საზოგადოებებში.

კვლევიდან გამოიკვეთა, რომ ბალტიის სახელმწიფოებმა ასევე მიზნად დაისახეს საკუთარ ქვეყნებში ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების ფორმების ერთმანეთთან მაქსიმალური მიახლოება, ამ ქვეყნების მოცემული პოლიტიკა ვფიქრობ მიზანშეწონილია გავიზიაროთ თუნდაც იმ მიზნით, რომ ასეთი სტრატეგიით, მიდგომებით კონკრეტული საკითხი უფრო მეტი გულისხმიერი ყურადღებისა და პასუხისმგებლობის საგანი ხდება.

საქართველოში კი ყველა პერიოდის ცენტრალური ხელისუფლება თვითმმართველობის საკითხებს აქტუალურად მიიჩნევდნენ მაგრამ ამ სისტემის რეფორმების შედეგებს საერთო ნიშანი ჰქონდა ყოველთვის:

- ✓ საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობა მხოლოდ ფორმალურად არსებობდა;
- ✓ კანონმდებლობით ყოველთვის იტოვებდა შესაძლებლობას გარანტირებულად ცენტრალური ხელისუფლების შესაძლებლობა გადაეწყვიტა უმრავლესი ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხი;
- ✓ ცენტრალიზაციის ეს მართვის მეთოდები პრაქტიკულად აყოვნებდა ყოველგვარ ადგილობრივ განვითარებას.
- ✓ მხოლოდ ადგილობრივი თვითმმართველობის დეცენტრალიზაციის მცდელობა და რეფორმები როდესაც ცენტრალური და რეგიონულ დონეზე დეცენტრალიზაცია არ ხორციელდებოდა, ვერ ქმნიდა სასურველ შედეგს ადგილობრივი თვითმმართველობის პოლიტიკური დეცენტრალიზაციისათვის.

კვლევებიდან იკვეთება რომ პოლიტიკური დეცენტრალიზაციისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარების კუთხით, მიუხედავად არაერთგზის გატარებული რეფორმებისა, პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის სრულყოფილად განხორციელების პრობლემა საქართველოში დღესაც აქტუალურია.

რა არის ამის მიზეზები:

- **დემოკრატიული ინსტიტუტების სისუსტე:** საკრებულოები ჩამოყალიბდნენ ორგანოდ, რომელშიც განსხვავებული აზრი, კრიტიკული მოსაზრება, მერის თუ რომელიმე თანამდებობის პირისათვის კითხვების დასმა და პრობლემურ საკითხებზე პასუხის მოთხოვნა სრულიად დეფიციტური მოვლენაა.
- შედეგად ვიღებთ სიტუაციას, სადაც პირდაპირი წესით არჩეულ მერს, რომელიც მაღალი ლეგიტიმაციის თანამდებობის პირია, მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილების მისაღებად, “ზემოთ” მყოფი პირისგან უწევს თანხმობის მიღება.

- არაეფექტურია ქვედა დონეზე, მერის მიერ დანიშნული სახელმწიფო რწმუნებულის ინსტიტუტი, რომელიც საარჩევნო პროცესში, პარტიის აგიტატორები ხდებიან;
- მოუგვარებელია რეგიონული საკითხები. რეგიონალიზმის იდეის გააქტიურება პირდაპირ კავშირშია თვითმმართველობის სისტემის დამკვიდრებასთან და ქვეყნის განვითარების სტრატეგიულ მიზანს წარმოადგენს. ქართული რეგიონალიზმის მოწინააღმდეგეებისათვის კი რეგიონალიზმი დღემდე რჩება საფრთხედ და ეროვნული ინტეგრაციის შემაფერხებელ გარემოებად.
- სუსტია და არაეფექტური სამხარეო საკონსულტაციო საბჭოები, რომლის შემადგენლობაში მუნიციპალიტეტების არჩეული პირები შედიან, ცენტრალური ხელისუფლების მიერ დანიშნული პირი სახელმწიფო რწმუნებული-გუბერნატორი კი ხელმძღვანელობს. საბჭოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები მხოლოდ სარეკომენდაციო ხასიათისაა.
- დიდია, ძალოვანი სტრუქტურების, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის და შინაგან საქმეთა სამინისტროს როლი, ადგილობრივი თვითმმართველობების ორგანოებზე; სამწუხაროდ, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში არსებული დარღვევების და კორუფციის ფონზე, რომ ცენტრალური ხელისუფლება მათ დასჯის, წონის ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესებს. ზუგდიდის ყოფილი მერის და ვიცე მერის მაგალითზე, რომლებიც კორუფციის ბრალდებით მხოლოდ მაშინ დააკავეს როდესაც შიდა კლანების დაპირისპირება მოხდა, მანამდე კი შეუხებლები იყვნენ, კიდევ უფრო მეტად დამოკიდებულს ხდის ადგილობრივ თვითმმართველობას ძალოვან სტრუქტურებზე;
- ფორმალურად მუშაობს საერთო კრებები და მრჩეველთა საბჭოები; საერთო კრებების შეკრება მხოლოდ იმიტომ ხდება რომ ამას კანონმდებლობა ავალეს, პრაქტიკა გვიჩვენებს რომ საერთო კრებებში მონაწილეობისათვის ხშირ შემთხვევაში სოფლის რწმუნებული მმართველის ძალისადმი ლოიალურად განწყობილ მოქალაქეებს

სთხოვენ დასწრებას. ფორმალურია და არაეფექტური მერთან არსებული მრჩეველთა საბჭოს მუშაობაც, საბჭოს წევრებად ხშირ შემთხვევაში მმართველი ძალისადმი ლოიალურად განწყობილი პირები ინიშნებიან;

- მიუხედავად იმისა, რომ ხელისუფლების ერთ ერთი არგუმენტი 2017წ. ადგილობრივ თვითმმართველობაში განხორციელებულ ცვლილებებზე და მუნიციპალიტეტების გაერთიანებაზე, ბიუროკრატიული ხარჯების შემცირება იყო, მსგავსი რამ არ მომხდარა. პირიქით, ბიუროკრატიული ხარჯები ორი მუნიციპალიტეტის გაერთიანების შემდეგაც იგივე დარჩა ან გაიზარდა. ადგილობრივ თვითმმართველობაში მომუშავე საჯარო მოხლეები, ძირითადად პარტიული ნიშნით ინიშნებიან და გამოცხადებული კონკურსი ფორმალურია. განსაკუთრებით მძიმეა მდგომარეობა ამ მხრივ, მუნიციპალიტეტების აიპიებში.
- დეცენტრალიზაციის რეფორმების პოლიტიკა მაინც კონკრეტული პოლიტიკური ძალის პოლიტიკური მანიპულაციის მექანიზმია ძალაუფლების განსახორციელებლად;
- ის ეფუძნება არა მხოლოდ საერთაშორისო ნორმების გაზიარებას, არამედ შეფასებას მისი შედეგების მიხედვით. ეს შედეგები ყოველ ხელისუფლებაში მყოფი პოლიტიკური ძალის სახელმწიფო მმართველობის დეცენტრალიზაციის განხორციელების გარდაუვალ აუცილებლობას ცხადყოფს.
- თვითმმართველობაში არჩეული ოფიციალური პირები თავისი დამოუკიდებელი გადაწყვეტილებებით, პასუხისმგებლობით დემონსტრირებას უნდა უკეთებდნენ თავიანთ ერთგულებას დემოკრატიული პროცესებისადმი; მოქალაქეებს აძლევდნენ თავიანთი უფლებების ცოდნის შესაძლებლობებს იცოდნენ ხელისუფლების გეგმები, ხელისუფლება რეალურად რას აღწევს. გამჭვირვალობასთან ერთად გაიზრდება მათი მოსახლეობასთან ანგარიშვალდებულებაც.
- საქართველოში პოლიტიკურ პარტიებში შიდა დემოკრატიის და გადაწყვეტილებების ერთპიროვნულად მიღების პრობლემაა, არც ერთი მათგანი არ ცდილობს ადგილებზე ადგილობრივი ლიდერების

გაზრდას, სტიქიურად გაზრდილ ლიდერებს კი პარტიული ნომეკლატურა გავითარებაში ხელს უშლის.

- პოლიტიკურ პარტიებში არ არსებობს შიდა დემოკრატიის განვითარების მექანიზმები - არსებული რაიონული ორგანიზაციები ძირითადად ცენტრის გადაწყვეტილებებზე არიან დამოკიდებული. ხშირ შემთხვევაში მუნიციპალიტეტში დასაქმებისთვის კანდიდატურების შერჩევა ცენტრში მიღებული გადაწყვეტილების საფუძველზე ხდება;
- ქვეყნის სათავაში მყოფი პოლიტიკური ძალების სურვილია, არ დათმონ ცენტრიდან ხელისუფლების ყველა შტოს და ორგანოს კონტროლის მექანიზმები; ეს გამოიხატება იმაში რომ მუნიციპალიტეტებს საკმარისი არც ფული აქვთ და არც – უფლებამოსილები; ხელისუფლება მიუხედავად არაერთი დაპირებისა მაინც არ ცდილობს ამ მხრივ კონკრეტული ნაბიჯების გადადგმას. ფინანსური რესურსების უდიდესი ნაწილი ცენტრალური ხელისუფლების ხელშია თავმოყრილი;
- ერთის მხრივ, აღიარებულია თვითმმართველობების მიერ საკუთარი უფლებამოსილების განხორციელების ავტონომიურობა, ხოლო, მეორეს მხრივ, ამ უფლების რეალიზებისას მოქმედების თავისუფლება მაქსიმალურადაა შეზღუდული, რაც არ იძლევა ადგილობრივი საქმეების მოსახლეობისა და ადგილობრივი საჭიროებების შესაბამისად განხორციელების შესაძლებლობას;
- დიდია ცენტრალური ხელისუფლების როლი ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩეული პირების საქმიანობაში და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში; არჩეული საკრებულოს წევრები და თანამდებობის პირები პარტიულ, ცენტრალურ ვერტიკალზე არიან დამოკიდებული;
- მიუხედავად არაერთი დაპირებისა, ჯერ კიდევ არ დაწყებულა მუნიციპალიტეტებისათვის ქონების გადაცემა;
- 2019 წელს მიღებული ახალი სტრატეგია „დეცენტრალიზაცია 2020-2025“ არ იძლევა არანაირ კონკრეტულ ნაბიჯებს მდგომარეობის გასაუმჯობესებლად.

- პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის კუთხით ადგილობრივ თვითმმართველობაში გაუგებარი და ბუნდოვანია ხელისუფლებასა და ოპოზიციას შორის მიმდინარე მოლაპარაკებების შედეგად, პოლიტიკური ბოიკოტისა და კრიზისის განსამუხტავად, ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების ნახევრად პორპორციული სისტემით ჩატარება.

ცენტრალურ სახელმწიფო სისტემებზე საზოგადოების კონტროლის ერთ-ერთი მექანიზმის ფუნქცია შეუძლია შეარულოს დეცენტრალიზებულმა პოლიტიკამ ადგილობრივ თვითმმართველობაში. ეს შესაძლებლობა განპირობებული იქნება მოსახლეობის ინტერესებით, საკუთარი უფლებების დაცვის გარანტიებით, ამბიციით, რომელიც ზოგადად გამიზნული იქნება ცენტრალური ხელისუფლების ძალაუფლების დემოკრატიული მართვის დაბალანსებისთვის.

ადგილობრივი თვითმმართველობა როგორც მმართველობა ქვევიდან ზევით ბუნებრივი პროცესია და ადრე თუ გვიან დემოკრატიის და ევროპული ინტეგრაციის გზაზე მდგარი საქართველოსთვის ის აუცილებლად იქნება სრულყოფილი მაგრამ როგორ უნდა ჩამოყალიბდეს პოლიტიკური ნება იმისთვის რომ ეს პროცესი უფრო დინამიური გახდეს ამისთვის მნიშვნელოვანია რამოდენიმე ფაქტორი:

- გამართული, პოლიტიკური კონიუქტურისგან თავისუფალი სახელმწიფო ინსტიტუტები ცენტრალურ დონეზე, ისეთი სახელმწიფო ინსტიტუტების დეპოლიტიზირება როგორაა შინაგან საქმეთა სამინისტრო და სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური პირდაპირ კავშირია ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ქმედების თავისუფლებასთან;
- დეცენტრალიზაცია სწორედ სახელმწიფო ინსტიტუტებით უნდა დაიწყოს; მაგალითად არჩეული პოლიციის შერიფებიც კი ადგილებზე;
- უნდა გაიზარდოს ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებები და განისაზღვროს ადგილობრივი თვითმმართველობის სამართლებრივი ჩარჩოები და ბაზა; თვითმმართველობის უფლებამოსილებათა გაზრდა უნდა მოხდეს ამ უფლებამოსილების მქონე სახელმწიფო უწყებების მარეგულირებელ დოკუმენტებში შესაბამისი ცვლილებებით. პრაქტიკაში საკმაოდ ხშირია შემთხვევა, როცა ორგანული კანონით დადგენილი მუნიციპალიტეტის

უფლებამოსილება ასევე, თუნდაც ქვენორმატიული აქტით, დაკისრებული აქვს სახელმწიფო უწყებას და ასეთ შემთხვევაში სწორედ ეს უწყება ხდება ამ უფლების რეალური განმახორციელებელი.

- უნდა შეიქმნას დამატებითი გარანტიები ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობაში ჩარევის აღსაკვეთად;
- არჩეული ადგილობრივი თვითმმართველობის პირები თვითმმართველობის ყველაზე საფეხურზე მათ შორის სოფლის დონეზე რომელსაც ექნება საკუთარი ბიუჯეტი; აქ გამოსავალი პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის კუთხით, შეიძლება იყოს სოფლის და დასახლების დონეზე წარმომადგენლობითი ორგანოს შექმნა, რომელიც აღჭურვილი იქნება რეალური უფლებებით, მაგალითად, ლიტვის მაგალითზე, რაიონულ დონეზე არსებული საბჭოები რომლებიც ფართო უფლებამოსილებებით სარგებლობენ და ირჩევენ მერის წარმომადგენლსაც კი. 2014 წელს მსგავსი მცდელობა საზოგადოებრივი თვითმმართველობების კუთხი არსებობდა, თუმცა რეფორმის პროცესში ამ ინსტიტუტმა ცვლილება განიცადა. არადა სწორედ ასეთი ინსტიტუტი შეიძლება გახდეს პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის და თვითმმართველობათა დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფის მნიშვნელოვანი გარანტი.
- ადგილობრივი თვითმმართველობა და მისი პოლიტიკური დეცენტრალიზაცია ბუნებრივი მოვლენაა, განვითარებადი დემოკრატიის პირობებში როგორი ხელოვნურად ხელისშემშლელი ფაქტორებიც არ უნდა ახდენდნენ გავლენას მის ფუნქციონირებაზე, მისი სრულყოფა შეუქცევადი პროცესია. თუმა განვითარებადი დემოკრატიის ქვეყნებისათვის მათ შორის საქართველოსთვის პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის და ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარების მთავარი პრობლემა გარდა ობიექტურის მიზეზებისა პოლიტიკური ნების არ არსებობა.

ბიბლიოგრაფია

ქართულენოვანი ლიტერატურა

ასათიანი, ა. (1991, აგვისტო 8). მთელი მსოფლიოც რომ აღსდგეს. თბილისი: *გაზეთი თბილისი*. N152. ვებგვერდი: <http://www.nplg.gov.ge/gsd/cgi-bin/library.exe?e=d-01000-00---off-0preziden--00-1----0-10-0---0---0prompt-10---4-----0-11--11-ka-50---20-about---00-3-1-00-0-0-11-1-0utfZz-8-00&a=d&cl=CL4.12&d=HASHd603b003cc7835b0bbfdac>

(უკანასკნელად შემოწმებულია 16. 06.2019);

ბრაჭული, ი., რამიშვილი, ვ., ჩიტაღაძე, ი., (2008). *ადგილობრივი დემოკრატია და რეგიონული განვითარება როგორც პოლიტიკური წესრიგის საბაზო ელემენტი*.

თბილისი: პოლიტოლოგიის ინსტიტუტი;

ბაგრატია, თ. (2009). *ევროპული ქარტია „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“* თბილისი: პოლიტოლოგიის ინსტიტუტი;

ბეგიაშვილი, დ., ბოსტოლანაშვილი, დ., ლეჟავა, დ. (2007). *ადგილობრივი თვითმმართველობა მისი ისტორიული წარსულიდან დღემდე*. თბილისი: ფონდი ღია საზოგადოება-საქართველო. სატრენინგო მასალები: დემოკრატიაზე გარდამავალი პერიოდი და აქტიური მოქალაქეობა.

ვებგვერდი: <http://www.nplg.gov.ge/gsd/cgi-bin/library.exe?e=d-00000-00---off-0civil2--00-1----0-10-0---0---0prompt-10---4-----0-11--10-ka-50---20-about---00-3-1-00-0-0-01-1-0utfZz-8-00&cl=CL2.6&d=HASH01f3cd9a33b20197ebe21e59&gc=1> (უკანასკნელად შემოწმებულია 11.06.2019) ;

გოგუაძე, ნ. (2017, ივლისი 17). „ქართული ოცნების“ გარდა, მთელი პოლიტიკური სპექტრი ვითხოვთ პრეზიდენტს ორ კანონს ვეტო დაადოს.

ვებგვერდი: <https://droa.ge/?p=6226> (უკანასკნელად შემოწმებულია 14.06.2019)

გახარია, გ. (2019, 8 აგვისტო) „ადგილობრივ დონეზე უკვე იმხელა უფლებამოსილების დელეგირება მოვახდინეთ რომლის კომპეტენციაც იქ ჯერ კიდევ არ გვყოფნის“

ვებგვერდი: <https://droa.ge/?p=53315> (უკანასკნელად შემოწმებულია 30.11.2020)

ვაშანიძე, ნ. (2019, თებერვალი, 22). ნანგრევებად ქცეული ქონება და მთავრობის მიზანშეწონილობის იმედად დარჩენილი უქონელი თვითმმართველობები.

ვებგვერდი: https://droa.ge/?p=42897&fbclid=IwAR247ubNo-WmhlJZby3OTIWzU618Yce327_eXq7QmrTgh0jw-k6Ej4imsrM (უკანასკნელად შემოწმებულია, 11. 06. 2019)

თევდორაძე, ო. (2017). ადგილობრივი თვითმმართველობების თეორია და კონცეფცია. თბილისი: *ჟურნალი ხელისუფლება და საზოგადოება*. N2 (42)

კობახიძე, ი. (2017, მაისი 9). თვითმმართველი ქალაქების გაუქმებაზე.

ვებგვერდი: <http://www.gurianews.com/article/mtavari/mtavari-tema/dzveli-sistema-uket-imushavebs-irakli-kobakhidze-tvitmartveli-kalakebis-gaukmebaze-saubrobs> (უკანასკნელად შემოწმებულია 18.06.2019).

კობახიძე, ი. (2015). თვითმმართველობის მარეგულირებელი კანონმდებლობის ინსტიტუციური მოწყობა, უფლებამოსილებები და სახელმწიფო ზედამხედველობა 1991-2012. პროექტი: საქართველოს ადგილობრივი დემოკრატიის გზამკვლევი 1991-2012. გვ.40. თბილისი: სამოქალაქო კულტურის საერთაშორისო ცენტრი.

ვებგვერდი:

https://www.osgf.ge/files/2015/Publication/adgilobrivi_demokratiis_ganvitarebis_angarishi_1991-2014_bolo.pdf (უკანასკნელად შემოწმებულია 14.06.2019)

კოპალეიშვილი, მ.(1999). ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუციონალური (სამართლებრივი მოწესრიგების) საფუძველი. თბილისი: *ჟურნალი: აღმანახი.1999*. სახელმწიფო სამართალი. N10;

კანდელაკი, კ. (2018, მარტი, 7). მთავრობის დეცენტრალიზაციის სტრატეგიაზე.

ვებგვერდი: <https://droa.ge/?p=18278> (უკანასკნელად გადამოწმებულია 14.06.2019)

კვირიკაშვილი, გ. (2018, მარტი, 5). პრემიერმა თვითმმართველობის განვითარების

სამი ძირითადი ხედვა წარადგინა. ვებგვერდი: <https://droa.ge/?p=17901>

(უკანასკნელად შემოწმებულია, 11.06.2019)

ლოსაბერიძე, დ. (2015). ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმა საქართველოში 2013-2014 წ. პროექტი: ადგილობრივი თვითმმართველობა 1991-2014წ. გვ.133. თბილისი: *სამოქალაქო კულტურის საერთაშორისო ცენტრი*.
ვებგვერდი:https://www.osgf.ge/files/2015/Publication/adgilobrivi_demokratiis_ganvitarebis_a_ngarishi_1991-2014_bolo.pdf (უკანასკნელად შემოწმებულია 14.06.2019);

ლოსაბერიძე, დ., კანდელაკი, კ., აბულაძე, მ., კონჯარია, ო. (2016). *ადგილობრივი თვითმმართველობა*. თბილისი: მწვანე კავკასია. გვ. 30-124. ვებგვერდი:
<http://www.ivote.ge/GREENCAUCASUS/wp-content/uploads/2016/12/Local-Governance.pdf>
(უკანასკნელად შემოწმებულია 14.06.2019)

ლოსაბერიძე, დ. (2015). პოლიტიკის ანალიზი. გვ.40. თბილისი: *სამოქალაქო კულტურის განვითარების ცენტრი*;

ლოსაბერიძე, დ. (2016). ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმა საქართველოში 2013-2014. გვ. 50-70. თბილისი: *სამოქალაქო კულტურის საერთაშორისო ცენტრი*;

ლომჯარია, ნ. (2013, სექტემბერი, 17). სუსტი თვითმმართველობის პოლიტიკური პრობლემები. თბილისი: *რადიო თავისუფლება*;
ვებგვერდი: <https://www.radiotavisupleba.ge/a/problems-of-municipalities/25108752.html>
(უკანასკნელად შემოწმებულია 14. 06.2019)

ლორთქიფანიძე, ლ. (2013). *შიდაპარტიული დემოკრატია და მისი გამოვლინება საქართველოში*.
ვებგვერდი:<https://politikuripartiebi.wordpress.com/2013/05/19/%E1%83%A8%E1%83%98%E1%83%93%E1%83%90%E1%83%9E%E1%83%90%E1%83%A0%E1%83%A2%E1%83%98%E1%83%A3%E1%83%9A%E1%83%98-%E1%83%93%E1%83%94%E1%83%9B%E1%83%9D%E1%83%99%E1%83%A0%E1%83%90%E1%83%A2%E1%83%98%E1%83%90/> (უკანასკნელად შემოწმებულია 28.03.2019).

მიხანაშვილი, ნ. (2013). რეგიონალიზმი და თვითმმართველობა.
ვებგვერდი: <https://for.ge/view/27037/regionalizmi-da-TviTmmarTveloba.html>
(უკანასკნელად შემოწმებულია 03.03.2019)

მელაშვილი, ი. (2018, მარტი, 7). მთავრობის დეცენტრალიზაციის ახალ სტრატეგიაზე. ვებგვერდი: <https://droa.ge/?p=18278> (უკანასკნელად შემოწმებულია, 11.06.2019)

ნაკაშიძე, ბ. (1994). *თვითმმართველობა საქართველოში*. გვ.20-40. ბათუმი: გამომცემლობა „აჭარა“

პოპიაშვილი, მ. (2019) „ეს არ არის განზრახულობათა დოკუმენტიც არ არის“ <https://www.radiotavisupleba.ge/a/%E1%83%9B%E1%83%90%E1%83%92%E1%83%93%E1%83%90-%E1%83%9E%E1%83%9D%E1%83%9E%E1%83%98%E1%83%90%E1%83%A8%E1%83%95%E1%83%98%E1%83%9A%E1%83%98-%E1%83%93%E1%83%94%E1%83%AA%E1%83%94%E1%83%9C%E1%83%A2%E1%83%A0%E1%83%90%E1%83%9A%E1%83%98%E1%83%96%E1%83%90%E1%83%AA%E1%83%98%E1%83%98%E1%83%A1-%E1%83%A1%E1%83%A2%E1%83%A0%E1%83%90%E1%83%A2%E1%83%94%E1%83%92%E1%83%98%E1%83%90%E1%83%96%E1%83%94/30389464.html>. უკანასკნელად შემოწმებულია 10.09.2020);

რეკვაავა, პ., კუსიანი, რ. (2002). *ადგილობრივი ხელისუფლების განხორციელების ფორმები საზღვარგარეთის ქვეყნებში და საქართველოში*. გვ.19-20. თბილისი: გამომცემლობა თბილისი.

სვანიშვილი, ა. (2016). ტერიტორიული საზოგადოებრივი თვითმმართველობის მნიშვნელობა და როლი ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემაში. გვ.50-70. თბილისი. *საქართველოს საზოგადოებრივ საქმეთა ინსტიტუტი*.
ვებგვერდი:<https://gipa.ge/res/docs/%E1%83%90%E1%83%9A%E1%83%94%E1%83%A5%E1%83%A1%E1%83%90%E1%83%9C%E1%83%93%E1%83%A0%E1%83%94%E1%83%A1%E1%83%95%E1%83%90%E1%83%9C%E1%83%98%E1%83%A8%E1%83%95%E1%83%98%E1%83%9A%E1%83%98-%E1%83%A1%E1%83%90%E1%83%93%E1%83%9D%E1%83%A5%E1%83%A2%E1%83>

[%9D%E1%83%A0%E1%83%9D%E1%83%9C%E1%83%90%E1%83%A8%E1%83%A0%E1%83%9D%E1%83%9B%E1%83%98.pdf](#) (უკანასკნელად შემოწმებულია 14.06.2019)

სამუშია, ჯ. (2013, სექტემბერი, 17). სუსტი თვითმმართველობის პოლიტიკური პრობლემები. თბილისი: რადიო თავისუფლება. ვებგვერდი:

<https://www.radiotavisupleba.ge/a/problems-of-municipalities/25108752.html> (უკანასკნელად შემოწმებულია 14.06.2019);

ტოკვილი, ა. (1835). *დემოკრატია ამერიკაში*. თბილისი: ილიას სახელმწიფო

უნივერსიტეტი. ვებგვერდი: [http://droa.ge/wp-](http://droa.ge/wp-content/uploads/2018/06/%E1%83%A2%E1%83%9D%E1%83%99%E1%83%95%E1%83%98-%E1%83%9A%E1%83%98-%E1%83%93%E1%83%94%E1%83%9B%E1%83%9D%E1%83%99%E1%83%A0%E1%83%90%E1%83%A2%E1%83%98%E1%83%90-%E1%83%90%E1%83%9B%E1%83%94%E1%83%A0%E1%83%98%E1%83%99%E1%83%90%E1%83%A8%E1%83%98.pdf)

[content/uploads/2018/06/%E1%83%A2%E1%83%9D%E1%83%99%E1%83%95%E1%83%98-%E1%83%9A%E1%83%98-](#)

[%E1%83%93%E1%83%94%E1%83%9B%E1%83%9D%E1%83%99%E1%83%A0%E1%83%90%E1%83%A2%E1%83%98%E1%83%90-](#)

[%E1%83%90%E1%83%9B%E1%83%94%E1%83%A0%E1%83%98%E1%83%99%E1%83%90%E1%83%A8%E1%83%98.pdf](#) (უკანასკნელად შემოწმებულია 14.06.2019);

ფუტკარაძე, ფ. (2019, თებერვალი, 22). ნანგრევებად ქცეული ქონება და მთავრობის მიზანშეწონილობის იმედად დარჩენილი უქონელი თვითმმართველობები.

ვებგვერდი: [https://droa.ge/?p=42897&fbclid=IwAR247ubNo-](https://droa.ge/?p=42897&fbclid=IwAR247ubNo-WmhlJZby3OTIWzU618Yce327_eXq7QmrTgh0jw-k6Ej4imsrM)

[WmhlJZby3OTIWzU618Yce327_eXq7QmrTgh0jw-k6Ej4imsrM](#) (უკანასკნელად შემოწმებულია, 14.06.2019);

ქობულაია, გ. (2019, თებერვალი, 22). ჩვენ ყოველთვის გადავცემთ

თვითმმართველობას ქონებას როცა ეს მიზანშეწონილია. ვებგვერდი:

<http://droa.ge/?p=42812> (უკანასკნელად შემოწმებულია 14.06.2019)

ყურაშვილი, კ. (2003). ადგილობრივი თვითმმართველობის კონსტიტუციური

პრინციპის რეალიზაციის პრობლემები საქართველოში. თბილისი. *ჟურნალი აღმანახი. N18*.

ჩიტალაძე, ი. (2009). *ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ*

და მისი მნიშვნელობა ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარებისათვის.

გვ.55 თბილისი: პოლიტოლოგიის ინსტიტუტი.

ცანავა, ლ. (2012). რეგიონალიზმი, როგორც სახელმწიფოს ტერიტორიული ორგანიზაციის ფორმა. თბილისი: უნივერსალი.

წოწერია, მ. (2019, თებერვალი, 22). ნანგრევებად ქცეული ქონება და მთავრობის მიზანშეწონილობის იმედად დარჩენილი უქონელი თვითმმართველობები.

ვებგვერდი: https://droa.ge/?p=42897&fbclid=IwAR247ubNo-WmhlJZby3OTIWzU618Yce327_eXq7QmrTgh0jw-k6Ej4imsrM – (უკანასკნელად შემოწმებულია 11. 06.2019)

ჭიჭინაძე, დ. (2013). როგორი უნდა გავხადოთ ადგილობრივი თვითმმართველობები. თბილისი: ბიზნესი და კანონმდებლობა. # 2.

ჭიჭინაძე, დ. (2015). *საქართველოს რეგიონული პოლიტიკა*. თბილისი: ივერონი.

ჭავჭავაძე, ი. (1877). ქება თვითმმართველობისა. თბილისი: ჟურნალი „ცხოვრება და კანონი“ წერილი 4. ვებგვერდი: <https://droa.ge/?p=3851> (უკანასკნელად შემოწმებულია 14.06.2019)

ხუბუა, გ. (2000). ფედერალიზმი როგორც ნორმატიული პრინციპი და პოლიტიკური წესრიგი. თბილისი: *საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია*.

ჯაფარიძე, ა. (2002). *ფედერალიზმი (რეგიონალიზმი) შეაფერხებს ეროვნულ ინტეგრაციას*. თბილისი.

უცხოენოვანი ლიტერატურა:

Bowman, A., & Kearney, R. (2011). *State and Local Government: The essentials*. (6 edition). Boston: Cengage learning.

Beksma, A., & Petkevichus, A. (2006). *Local Government in Lithuania*. Local Government in Europe. P.165. Lithuania: Experts and Reforms. Website:

http://pdc.ceu.hu/archive/00006917/01/LGI_Decentralization-Experiments-and-Reforms_2000.pdf (უკანასკნელად შემოწმებულია 14.06.2019)

- Clarke, J. (1969). *Outlines of Local Government*. (20 Ed edition) London: Pitman publishing;
- Faguet, J. (2008). *Governance from Below. A Theory of Local Governance with Two Empirical Tests*. London: Development Studies of Institute and STICERD;
- Faure, A., & Negrier, E. (2018). *Policy analysis in French Local Government*. P. 119-120. Chicago: University of Chicago press;
- Gang, L. (2012). *The origin of EU Regional policy in a theoretical perspective*. Chinese: Institute of European studies. Chinese academy of European studies. N5. Website: http://ies.cass.cn/webpic/web/ies2/en/UploadFiles_8765/201212/2012121015050321.pdf (უკანასკნელად შემოწმებულია 15. 06.2019);
- Gilchrist, A., & Tailor, M. (2011). *The Short guide of community development*. (2th. Edition) London: Policy press;
- Haque, A. (2012). *Theoretical Perspective of Local Government, Literature Review*. Munich: Research Institute of Behavioral Psychology;
- Litvack, J., Ahmad, J., & Bird, R. (1998). *Rethinking Decentralization in Developing Countries*. Washington D.C: The World Bank. Website: <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/Rethinking%20Decentralization.pdf> (უკანასკნელად შემოწმებულია 14.06.2019)
- Maeltsemees, S. (2017). *In what way, should the preparations for the 2017 administrative reforms, Have been different and why?* Collection of Articles: Administrative reform 2017 in Estonia. P. 123. Tallin: Ministry of Finance. Website: https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2019/01/lg_reform_eng_finale_screen.pdf (უკანასკნელად შემოწმებულია 04.06. 2019)
- Oslen, H. (2007). *Decentralization and Local Government*. Website: https://www.eda.admin.ch/dam/deza/en/documents/publikationen/Diverses/167288-decentralisation-local-governance_EN.pdf (უკანასკნელად შემოწმებულია 03.03.2019).
- Pall, P. (2018). *The Changes Made to Place Names in the Course of the Administrative Reform*. Collection and articles: Administrative reform 2017 in Estonia. P.473. Tallin: Ministry of

Finance. EESIT. Website:

https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2019/01/lg_reform_eng_finale_screen.pdf

(უკანასკნელად შემოწმებულია 14.06.2019)

Sikander, T. (2015). A Theoretical framework of Local Government. Paksitan. Rawalpindi:

International Journal of Humanities and Social Sciences. Vol 5, No. 6. (1) Website:

http://www.ijhssnet.com/journals/Vol_5_No_6_1_June_2015/19.pdf (უკანასკნელად

შემოწმებულია 14.06.2019)

Sandfort, M. (2018). *Local Government in England: structures*. London: house of Commons

library. Website: [file:///C:/Users/ICRD/Downloads/SN07104%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/ICRD/Downloads/SN07104%20(1).pdf) (უკანასკნელად

შემოწმებულია 14.06.2019)

Stenberg, C.W., & Austin, S. (2007). *Managing Local Government Services*. Washington:

ICMA.

Sootla, G. (2017). *The Development and Dilemmas of Estonian Local Government from A*

European perspective. Website:

https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/KOV_haldusref_maavalitsus/10_the_development_and_dilemmas.pdf (უკანასკნელად შემოწმებულია 04.06.2019)

Shan, A., & Shan, S. (2006). *The New vision of Local Governance and The Evolving Roles of*

Local Governments. Washington D.C: World Bank. Website:

<https://gsdrc.org/document-library/the-new-vision-of-local-governance-and-the-evolving-roles-of-local-governments/> (უკანასკნელად შემოწმებულია 14. 06.2019) ;

Taluste, O. (2018). *The principles and Legislative Choice Underling the Administrative Reform*.

P.73. Tallin: Collection of the Articles. EESIT. Website:

https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2019/01/lg_reform_eng_finale_screen.pdf (

უკანასკნელად შემოწმებულია 15.06.2019)

Torjman, SH., & Levitein-Reid, E. (2003). *The social Role of Local Government*. Caledon:

Institute of Social Policy. Website:

<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.522.1799&rep=rep1&type=pdf> (

უკანასკნელად შემოწმებულია 15.06.2019)

- Vanags, E. (2005). *Development of Local Government reform in Latvia*. Riga: University of Latvia. N13. Webiste: https://www.mruni.eu/upload/iblock/409/2_a.vanags.pdf (უკანასკნელად შემოწმებულია 14. 06.2019)
- Vanags, E., Krastins, O., & Locane, V. (2003). Development of Regions. - In: *Message on Development of Economy of Latvia*. P. 72-76. Riga: Ministry of Economy.
- Vanags, E. & Vilka, I. (2003). *Local Democracy in the Baltic Countries: a New Beginning*. - In: *Local Democracy in Post - Communist Europe*. P.123-156. Germany: Leske+Budrich, Opladen.
- Vilka, L., Pukis, M., & Vanags, E. (2002). Country Report Latvia. Indicators of Local Democracy in Latvia. P. 107-179 Budapest: Open society Institute.
- Viks, A. (2018). *The design of the process of the Administrative Reform in Estonia*. Administrative reforms 2017 in Estonia. Collection of the Articles. P.22. Tallin: Ministry of Finance. .EESIT. website: https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2019/01/lg_reform_eng_finale_screen.pdf - (უკანასკნელად შემოწმებულია 14. 06.2019)
- Vaidere, I., Vanagas, I., & Vilka, I. (2008). *Regional Policy and Development of Local Government in Latvia and the European Union*. Riga: University of Latvia.
- Vilkas, E. (2000). *Lithuania/ Transition, Cohesion and Regional Policy in Central and Eastern Europe*. USA, Singapore.
- Vanags, e., & Vilka, I. (2005). *Local Self Government in Latvia*. Riga: University of Latvia.
- Wolman, H. (1996). *Theories of Local Democracy in the United States*. P.157-160. London: Palgava, In: Kind D. Stoked (eds) Rethinking Local Democracy. Government beyond the Center.
- Walt, P. (2006). *Principles and Theories of Local Government*. London: IEA. Economic Affairs.

საკანონმდებლო აქტები და საერთაშორისო დოკუმენტები

საქართველოს კონსტიტუცია. (1995). საქართველოს პარლამენტი.

ვებგვერდი: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/30346?publication=35>

(უკანასკნელად შემოწმებულია 04.06.2019) ;

საქართველოს კონსტიტუციის საკანონმდებლო ცვლილებები. (2010-2011). საქართველოს პარლამენტი.

ვებგვერდი: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1080890?publication=2>

(უკანასკნელად შემოწმებულია 04.06.2019);

საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი. (2014). საქართველოს პარლამენტი.

ვებგვერდი: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2244429?publication=41>

(უკანასკნელად შემოწმებულია 14.05.2019);

საქართველოს ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ. (1997). საქართველოს პარლამენტი.

ვებგვერდი: <https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/15616?publication=0>

(უკანასკნელად შემოწმებულია 14.06.2019) ;

საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ (2005). საქართველოს პარლამენტი.

ვებგვერდი: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3735939?publication=0>

(უკანასკნელად შემოწმებულია 14.06.2019) ;

საქართველოს კანონში ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ შესული შესწორებები. (2008). საქართველოს პარლამენტი.

ვებგვერდი: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/26332?publication=5>

(უკანასკნელად შემოწმებულია 17.06.2019);

საქართველოს ორგანულ კანონში „საქართველოს საარჩევნო კოდექსში“ ცვლილების შეტანის შესახებ. (2014). საქართველოს პარლამენტი.

ვებგვერდი: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2277882?publication=0>

(უკანასკნელად შემოწმებულია 19.06.2019);

ევროპული ქარტია „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ (1985). სტრასბურგი.

ევროსაბჭოს რეკომენდაცია. (1995) ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაცია სუბსიდიარობის პრინციპის განხორციელების შესახებ.

ვებგვერდი: http://www.mrdi.gov.ge/sites/default/files/01_1.pdf

(უკანასკნელად შემოწმებულია 04.06.2019)

ევროსაბჭოს განცხადება. (2013). ვებგვერდი: <https://old.civil.ge/geo/article.php?id=27103>

(უკანასკნელად შემოწმებულია 19.06.2019) ;

ევროსაბჭოს რეკომენდაცია. (2014). ევროსაბჭოს საბოლოო შეფასება ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსზე.

ვებგვერდი: <http://droa.ge/wp-content/uploads/2019/03/Georgia-LSG-Code-PAD-saboloo-shepaseba.pdf> (უკანასკნელად შემოწმებულია 17.06.2019);

დადგენილებები, განკარგულებები, ანგარიშები:

საქართველოს მთავრობა. (2011). საქართველოს რეგიონული განვითარების 2010-2017 წ.წ. სახელმწიფო სტრატეგიის 2011-2014 წ. სამოქმედო გეგმა.

ვებგვერდი: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1025719?publication=0>

(უკანასკნელად შემოწმებულია 14.06.2019);

საქართველოს პარლამენტის დადგენილება. (2004). ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის რატიფიცირების შესახებ.

ვებგვერდი: <https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/42658?publication=0>

(უკანასკნელად შემოწმებულია 14.06.2019);

საქართველოს პრეზიდენტის 2004 წლის 2 ივლისის 637 განკარგულება. (2004). დეცენტრალიზაციის სტრატეგიისა და განხორციელების მიზნით ეფექტური მართვის სისტემისა და ტერიტორიული მოწყობის რეფორმის სახელმწიფო კომისიის შექმნის შესახებ.

საქართველოს მთავრობა. (2013). დეცენტრალიზაციისა და თვითმმართველობის განვითარების სტრატეგიის ძირითადი პრინციპები 2013-2014 წლებისათვის. ვებგვერდი: http://www.mrdi.gov.ge/sites/default/files/sakartvelos_mtavrobis_decentralizacii_sa_da_tvitmmartvelobis_ganvitarebis_strategiis_ziritadi_principebi_2013-2014_clebistvis_0.pdf

(უკანასკნელად შემოწმებულია 14.06.2019;)

საქართველოს სახალხო დამცველი. (2012). ყოველწლიური ანგარიში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ.

ვებგვერდი: http://www.parliament.ge/files/sakhalkho_damcv/Report_2012.pdf

(უკანასკნელად შემოწმებულია 14.06.2019) ;

საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისია. (2014) თვითმმართველობის არჩევნების შედეგები ;

ვებგვერდი: <http://results2014.cec.gov.ge/> (უკანასკნელად შემოწმებულია 14.06.2019)

საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისია. (2010). საქართველოს არჩევნების ისტორია 1990-2010. ;

ვებგვერდი: <http://cesko.ge/res/old/other/9/9077.pdf> (უკანასკნელად შემოწმებულია 14.06.2019);

ქართული ოცნება-დემოკრატიული საქართველო. (2012). საარჩევნო პროგრამა.

ქართული ოცნება-დემოკრატიული საქართველო. (2016). საარჩევნო პროგრამა.

ვებგვერდი: <http://41.ge/program> (უკანასკნელად შემოწმებულია 14.06.2019)

საქართველოს პრეზიდენტის განცხადება. (2018);

ვებგვერდი:<https://reginfo.ge/politics/item/6674-tvitmmartveli-galagebis-gauqmebit,-tvitmmartveloba-shevasustet-%E2%80%93-prezidenti> (უკანასკნელად შემოწმებულია 14.06.2019);

საქართველოს პატრიარქის განცხადება. (2013).

ვებგვერდი: <http://netgazeti.ge/news/27702/> (უკანასკნელად შემოწმებულია, 14. 06.2019)

საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს განცხადება. (2017). ვებგვერდი:

<http://mrdi.gov.ge/ge/news/%E1%83%A0%E1%83%94%E1%83%92%E1%83%98%E1%83%9D%E1%83%9C%E1%83%A3%E1%83%9A%E1%83%98-%E1%83%92%E1%83%90%E1%83%9C%E1%83%95%E1%83%98%E1%83%97%E1%83%90%E1%83%A0%E1%83%94%E1%83%91%E1%83%98%E1%83%A1%E1%83%90-%E1%83%93%E1%83%90-%E1%83%98%E1%83%9C%E1%83%A4%E1%83%A0%E1%83%90%E1%83%A1%E1%83%A2%E1%83%A0%E1%83%A3%E1%83%A5%E1%83%A2%E1%83%A3%E1%83%A0%E1%83%98%E1%83%A1-%E1%83%A1%E1%83%90%E1%83%9B%E1%83%98%E1%83%9C%E1%83%98%E1%83%A1%E1%83%A2%E1%83%A0%E1%83%9D%E1%83%A1-%E1%83%92%E1%83%90%E1%83%9C%E1%83%AA%E1%83%AE%E1%83%90%E1%83%93%E1%83%94%E1%83%91%E1%83%90> (უკანასკნელად შემოწმებულია 19.06.2019)

კვლევები, ანგარიშები, მონიტორინგები:

არასამთავრობო ორგანიზაციების მიმართვა თვითმმართველობის რეფორმაზე. (2017);

ვებგვერდი: <http://netgazeti.ge/news/26154/> (უკანასკნელად შემოწმებულია 14.06.2019)

არასამთავრობო ორგანიზაციების მიმართვა. (2019);

ვებგვერდი: <https://droa.ge/?p=48556> (უკანასკნელად შემოწმებულია 19.06.2019);

ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა. (2014). შიდა კვლევა ზუგდიდის კანდიდატებზე.

საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ეროვნული ასოციაცია. (2013).

შენიშვნები და დასკვნა ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსთან დაკავშირებით. თბილისი.

ვებგვერდი:<https://for.ge/view/27179/SeniSvnebi--da-daskvna-adgilobrivi-TviTmmarTvelobis-kodeqsis-proeqtis-Taobaze.html> (უკანასკნელად შემოწმებულია 14.06.2019)

საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და რეფორმის ცენტრი. (2013). შენიშვნები და რეკომენდაციები ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსთან დაკავშირებით. საერთაშორისო გამჭვირვალობა-საქართველო. (2014). *თვითმმართველობის კოდექსის ძირითადი სიახლეები*. თბილისი.

ვებგვერდი: <https://www.transparency.ge/ge/blog/tvitmmartvelobis-kodeksis-dziritadi-siakhleebi> (უკანასკნელად შემოწმებულია 14.06.2019);

საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო. (2017). ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებისათვის სასოფლო-სამეურნეო მიწების გადაცემის პროცესი ფერხდება.

ვებგვერდი:<https://www.transparency.ge/ge/blog/adgilobrivi-tvitmmartveli-erteulebisatvis-sasoplos-sameurneo-danishnulebis-mitsebis-gadatsema-perkhdeba>

(უკანასკნელად შემოწმებულია 19.06.2019);

სამოქალაქო კულტურის საერთაშორისო ცენტრი. (2015). *ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის საბოლოო ანგარიში*. თბილისი;

სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოება (2013) მონიტორინგის ანგარიში 2012 წლის შემდეგ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში განვითარებულ მოვლენებზე. თბილისი.

ვებგვერდი: <http://old.isfed.ge/main/183/geo/> (უკანასკნელად შემოწმებულია 14.06.2019);

სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოება, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, საერთაშორისო გამჭვირვალობა-საქართველო. (2014). წინასაარჩევნო გარემოს შეფასება.

ვებგვერდი: <https://www.transparency.ge/ge/post/press-release/tsinasaarchevno-garemos-shefaseba-2014-tvitmmartvelobis-archevnebi> (უკანასკნელად შემოწმებულია 19.06.2019)

საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, ფონდი ღია საზოგადოება-საქართველო, სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოება. (2017). კვლევა: რეფორმა თვითმმართველობის სახელით, თვითმმართველობის წინააღმდეგ. თბილისი

ვებგვერდი:<https://gyla.ge/ge/post/reforma-tvitmmartvelobis-sakhelit-tvitmmartvelobis-tsinaaghmdge> (უკანასკნელად შემოწმებულია 14.06.2019);

კვლევისთვის ჩატარებული სიღრმისეული ინტერვიუები:

აბულაძე, მამუკა (2016) - ადგილობრივი თვითმმართველობის ექსპერტი, რუსთავის საკრებულოს ყოფილი თავმჯდომარე, ადგილობრივი თვითმმართველობის ეროვნული ასოციაციის წევრი.

თოდუა, არჩილ (2016) - საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველოს რეგიონული კოორდინატორი.

კილურაძე, კოკა. (2016) - მმართველობის სისტემების განვითარების ცენტრის აღმასრულებელი დირექტორი.

მელუა, დავით (2016)- ადგილობრივი თვითმმართველობის ექსპერტი, ადგილობრივი თვითმმართველობის ეროვნული ასოციაციის წევრი.

სოფრომაძე, ლიზა (2016) - ადგილობრივი თვითმმართველობის ექსპერტი, არასამთავრობო ორგანიზაცია „რეგიონის განვითარების ცენტრის“ აღმასრულებელი დირექტორი.

შამუგია, ეგნატე (2019) - სამოქალაქო აქტივისტი. ადგილობრივი თვითმმართველობის სპეციალისტი.