

რეგიონული განვითარების პროგრამა (GARF-RD)

**ტერიტორიული ოპტიმიზაცია –
ურბანული და სასოფლო განვითარება**



გორის საინფორმაციო ცენტრი

ავტორები:

ლადო ვარდოსანიძე, კონსტანტინე კანდელაკი,
ნათია ნადირაძე, ლიზა სოფროშაძე, მიხეილ ჩიტაძე

კონსულტანტი:

მამუკა აბულაძე

სარჩევი

რეზიუმე -----	43
1. სიტუაციისა და პრობლემის ანალიზი -----	47
2. არსებული მდგომარეობა -----	50
2.1. წინაისტორია -----	50
2.2. რეფორმისათვის საჭირო საკანონმდებლო ბაზა -----	50
2.3. არსებული სისტემის პრობლემები -----	52
2.3.ა. თვითმმართველი ქალაქები -----	52
2.3.ბ. თვითმმართველი თემები -----	54
2.3.გ. ურბანული აგლომერაციები -----	55
3. პოლიტიკის მიზანი და ალტერნატივების შეფასების კრიტერიუმები -----	57
4. ალტერნატივები და მათი ანალიზი -----	58
4.1. თვითმმართველი ქალაქები -----	58
ალტერნატივა 1 -----	60
ალტერნატივა 2 -----	61
4.2. თვითმმართველი თემების ტერიტორიული ოპტიმიზაცია -----	62
ალტერნატივა 1 თვითმმართველი ქალაქის და ერთი თვითმმართველი თემის შექმნა -----	62
ალტერნატივა 2. მსხვილი მუნიციპალიტეტების დაყოფა -----	64
ალტერნატივა 3. თვითმმართველობის შექმნა ყველა დასახლებაში -----	64
4.3. ურბანული აგლომერაციის შემადგენლობა და მისი მართვა -----	65
5. შემოთავაზებული მოდელი -----	68
დანართები	
დანართი 1. გეოგრაფიულ-სატრანსპორტო ხელმისაწვდომობის განსაზღვრა -----	69
დანართი 2. მუნიციპალიტეტები კოეფიციენტის მიხედვით -----	71
დანართი 3. თვითმმართველი თემები კოეფიციენტის მიხედვით -----	72
დანართი 4. ტრანსპორტზე მისაწვდომობა -----	73
დანართი 5. მოდელირების ეტაპები -----	74
ა. ეკონომიკური აქტივობის ცენტრების ბაზაზე ახალი თემების ფორმირება -----	74
ბ. სოციალურ-კულტურული ცენტრების ბაზაზე თვითმმართველი თემების ფორმირება -----	75
გ. თვითმმართველი თემების საზღვრების დადგენის რეკომენდაციები -----	75
დანართი 6. მოსახლეობის რაოდენობის ცვლილება 1990-2013 -----	76
დანართი 7. მიწის საშუალო ფართობი მეურნეობებში -----	77
დანართი 8. ამომრჩეველთა აქტივობა 2014 -----	78
დანართი 9. მოსახლეობის საშ. რაოდენობა ევროპულ მუნიციპალიტეტებში -----	78
დანართი 10. საერთაშორისო გამოცდილება ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული რეფორმების გატარების სფეროში -----	79
დანართი 11. თვითმმართველობაში დასაქმებულთა რიცხოვნობისა და სახელფასო ფონდის მატება -----	81
ლიტერატურა -----	83

რეზიუმე

დღეს საქართველოში შეინიშნება სოფლიდან ქალაქებში და განსაკუთრებით თბილისში მოსახლეობის მიგრაციის გამოხატული ტენდენცია, რასაც განაპირობებს ის, რომ **საცხოვრებელი პირობები სოფლად, ქალაქთან შედარებით, უარესია და მისი გაუმჯობესების ტემპიც ქალაქთან შედარებით დაბალია.**

სასოფლო დასახლებების ძალიან დიდ ნაწილში პრობლემურია **სოციალურ და კომუნალურ ინფრასტრუქტურაზე მისაწვდომობა**, ცუდი საცხოვრებელი პირობების, სოციალურ და კომუნალურ ინფრასტრუქტურაზე მიუწვდომლობის გარდა, სოფლიდან ქალაქში ინტენსიური მიგრაციის მეორე ძირითადი მიზეზია სოფელთან შედარებით, **ქალაქებში დასაქმების მეტი შესაძლებლობა**. საქართველოს მოსახლეობის დასაქმების სტრუქტურაში დომინირებს სოფლის მეურნეობაში დასაქმება, რომლის წილადაც 52% მოდის, რომელთაგან 98% თვითდასაქმებულია. უკუდურესად დაბალი ეფექტურობის მქონე სასოფლო თვითდასაქმების ასეთი მაღალი ხვედრითი წილი სწორედ ის გარემოებაა, რომელიც ქვეყნის ეკონომიკის განვითარების პროცესის მთავარ შემაფერხებელ გარემოებად გვევლინება და რომლის მოგვარებაც ქმედითი ღონისძიებების გარეშე შეუძლებელია.

პროცესების ამგვარად წარმართვის შემთხვევაში თამამად შეიძლება იმის პროგნოზირება, რომ **უახლოეს მომავალში სოფლების დემოპულაციის პროცესები კიდევ უფრო გაღრმავდება და სამუშაო ძალის სიჭარბე წარმოიქმნება ქალაქებში, რაც კიდევ უფრო გამძაფრებს დიდი ქალაქების, უმთავრესად კი თბილისის სოციალურ, ეკონომიკურ და ეკოლოგიურ პრობლემებს. თუ ქალაქებსა და რეგიონებში მრეწველობისა და მომსახურების სფეროს სხვა დარგების განვითარებამ ჭარბი მუშახელის დასაქმება ვერ შეძლო, გაძლიერდება საქართველოს ფარგლებს გარეთ შრომისუნარიანი მოსახლეობის ემიგრაცია, რაც ქვეყნის ეკონომიკურ განვითარებას მნიშვნელოვან რესურსს გამოაცლის.**

აღნიშნულ პრობლემებს ამძაფრებს ქვეყანაში არსებული არაეფექტური ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობა. 2005 წლის საქართველოს კანონის „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საფუძველზე, ყოველგვარი ადგილობრივი, გეოგრაფიული, ტრადიციული, ინფრასტრუქტურული და სხვა თავისებურებების გათვალისწინების გარეშე მოხდა თვითმმართველი ერთეულების გამსხვილება, რამაც გამოიწვია:

- ქალაქებსა და სოფელს შორის ზღვარის წაშლა. არსებული მოწყობის პირობებში ერთ თვითმმართველ ერთეულში ბევრი სოფლისა და ერთი ქალაქის გაერთიანება, რაც პირველ რიგში, ქალაქების განვითარებას უშლის ხელს;
- ადგილობრივი მოსახლეობის თვითმმართველობაში მონაწილეობის შესაძლებლობების რეალური შეზღუდვა;
- საქართველოს მუნიციპალიტეტების მოსახლეობის საშუალო რაოდენობის მნიშვნელოვანი ზრდა (63, 873 მცხოვრები), რომელიც თითქმის 10-ჯერ აღემატება საშუალო ევროპულ მაჩვენებელს (6,688 მცხოვრები). რაც წარმოადგენს ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანეს ხელისშემშლელ ფაქტორს ქვეყანაში ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარებისა და თვითმმართველობების მიერ მოსახლეობისათვის მიწოდებული სერვისების ხარისხის გაუმჯობესებისათვის;
- სოფლების მოსახლეობისათვის ადმინისტრაციულ ცენტრამდე ხელმისაწვდომობის გაუარესება.

ამავე დროს აღნიშნული მოწყობა არ ითვალისწინებს დასახლებათა ბუნებრივი აგლომერირების მართვასა და განვითარებას.

არსებული პრობლემების ანალიზი აჩვენებს, რომ ქვეყნის განვითარებისთვის გადაუდებლად გადასატრეული ამოცანებია:

- კომუნალური ინფრასტრუქტურის რეაბილიტაცია ან, ხშირ შემთხვევაში, თავიდან აშენება, განსაკუთრებით, სოფლებში;
- სოციალური ინფრასტრუქტურის განვითარება არა მხოლოდ მიმდინარე საჭიროებების, არამედ პერსპექტივების გათვალისწინებით;
- ეკონომიკური ინფრასტრუქტურის განვითარება;
- სატრანსპორტო და საკომუნიკაციო ინფრასტრუქტურის განვითარება;
- სამუშაო ადგილების შექმნა რურალურ მუნიციპალიტეტებში;
- ურბანული აგლომერაციების მართვის სისტემის ოპტიმიზება.

ამ ამოცანების შესრულება კომპლექსურ მიდგომას მოითხოვს, რისთვისაც სახელმწიფოს პოლიტიკა უნდა იქნას მიმართული მცირე და საშუალო ურბანული ტიპის დასახლებების - დაბებისა და ქალაქების განვითარების, მათში საჯარო მომსახურების დონის ამაღლებისა და სანარმოების შექმნის ხელშეწყობისაკენ, რაც ადგილებზე მოსახლეობის დასაქმების პირობებსა და კეთილმოწყობილ საარსებო გარემოს შექმნის, წინააღმდეგ შემთხვევაში ქვეყანა უახლოეს მომავალში შეიძლება აღმოჩნდეს მძიმე დემოგრაფიული და სოციალურ-ეკონომიკური კრიზისის საფრთხის წინაშე.

აღნიშნული ამოცანების შესრულებას სახელმწიფოს მხრიდან ყველა სფეროში კომპლექსური მიზანმიმართული პოლიტიკის გატარება ესაჭიროება, რომლის ერთ-ერთი მიმართულება ქვეყნის მოძველებული ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფის მოდერნიზაცია უნდა იყოს. წინამდებარე დოკუმენტმა ჩამოაყალიბა მტკიცებულებებზე დაფუძნებული რეკომენდაციები ქვეყნის ტერიტორიული ოპტიმიზაციისთვის, რაც, თავის მხრივ წარმოადგენს თვითმმართველობის, როგორც ქვეყნის განვითარებისთვის აუცილებელი სისტემის ერთ-ერთ ყველაზე მნიშვნელოვან წინაპირობას.

სახელმწიფოში ქმედითი თვითმმართველობის დანერგვა და ამოქმედება თავისთავად გულისხმობს ამ ინსტიტუტის ფუნქციურ-ტერიტორიული განზომილების გააზრებას მთელი ქვეყნის მასშტაბით. ქვეყნის ტერიტორიული მოწყობის ცვლილებებში შემოფარგლვა მხოლოდ ფრაგმენტული ქმედებებით - როგორცაა, მაგალითად, 2006 წელს „რაიონის“ ნაცვლად „მუნიციპალიტეტის“ ცნების შემოღება - ვერ პასუხობს ქვეყნის სისტემურ მოდერნიზაციის საჭიროებას. ამ შემთხვევაში, სისტემური ხედვა, უწინარესად, გულისხმობს ადგილობრივი თვითმმართველობის ტერიტორიული განზომილების გააზრებას მთელი ქვეყნის მასშტაბით, განსახლების ერთიანი სისტემის კონტექსტში. რის შესაძლებლობასაც იძლევა დღეს არსებული დეცენტრალიზაციის სტრატეგია და კანონმდებლობა.

ამავე დროს აღსანიშნავია, რომ ყველა საერთაშორისო მაგალითი და მუნიციპალური რეფორმების შეფასების კვლევები, რომელიც ნაშრომის მომზადებისას განხილულ იქნა ადასტურებს, რომ არ არსებობს უნიფიცირებული და უნივერსალური ფორმები, რომლის მიხედვითაც უნდა იგვემუშაოთ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული რეფორმები. ერთი ცხადია - ყველა ქვეყნა განვითარების თავის გზას ირჩევს, მოცემულ მომენტში არსებული ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკური და პოლიტიკურ-კულტურული საჭიროებების შესაბამისად.

შესაბამისად, ჩვენი ჯგუფის მიერ განეული სამუშაოს შედეგად განისაზღვრა, რომ სახელმწიფო პოლიტიკის მიზანი უნდა იყოს მუნიციპალური რეფორმის შედეგად ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის ისეთი მოდელის ჩამოყალიბება, რომელიც ხელს შეუწყობს ყველა რეგიონის ოპტიმალურ ურბანიზაციას, დიდი და მცირე ქალაქების მდგრად განვითარებას, ცენტრისა და პერიფერიის მოსახლეობის ცხოვრების დონეში, საყოფაცხოვრებო პირობებსა და საჯარო მომსახურების მიწოდებაში სხვაობის შემცირებას.

ზემოთქმულიდან გამომდინარე, ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის მოდელის შეფასებისას უნდა გამოყენებულ იქნას შემდეგი შეფასების კრიტერიუმები:

1. მოსახლეობისათვის სათემო მუნიციპალიტეტების ადმინისტრაციული ცენტრის გეოგრაფიულ-სატრანსპორტო მისაწვდომობის გაუმჯობესება და მასში განთავსებული სოციალური და საჯარო ინფრასტრუქტურის ობიექტებთან მუნიციპალიტეტის სხვა დასახლებებში მცხოვრები მოსახლეობისათვის შეუფერხებელი წვდომის შესაძლებლობის გაზრდა.

2. იმ დასახლებების განვითარების ხელშეწყობა სათემო მუნიციპალიტეტებში, რომლებსაც გააჩნიათ ურბანული განვითარების პოტენციალი (ადმინისტრაციული მომსახურების სერვისების განთავსება და მათთან დაკავშირებული ინფრასტრუქტურის განვითარება ქალაქნარმომქმნელი საფუძვლის დივერსიფიკაციის მეშვეობით).

3. მუნიციპალიტეტების მოსახლეობის რაოდენობა ისეთ ფარგლებში, რომ ხელი შეეწყობს მოქალაქეთა აქტიურ მონაწილეობას ადგილობრივ საზოგადოებრივ-პოლიტიკურ პროცესებსა და მუნიციპალიტეტის საქმიანობაში, ამასთანავე, შენარჩუნებულ იქნას განვითარებისათვის საკმარისი დემოგრაფიული სიმძლავრე.

4. ურბანიზაციის არსებული ტენდენციების გათვალისწინება და აგლომერაციებში შემავალი ქალაქების საერთო პრობლემათიკის ეფექტური მართვის ინსტრუმენტების შექმნა.

5. მომსახურების ცალკეულ სახეობთა მიხედვით საფეხურბრივი პრინციპით თვითმმართველობისთვის გადაცემის შესაძლებლობა - ამ ეტაპზე საკუთარი უფლებამოსილების მთელი სპექტრის განხორციელების შეუძლებლობა არ უნდა გახდეს დამაბრკოლებელი ფაქტორი თვითმმართველობის დანერგვაში. ასეთ შემთხვევაში ცენტრალურმა ხელისუფლებამ უნდა დროებით შეავსოს ფუნქციონირების ნაწილი („კონტრდელეგირება“), ამ ფუნქციების გადაცემა ადგილობრივი თვითმმართველობის ხელში განსახორციელებელია დროში

განერილი, ფინანსური და საკადრო უზრუნველყოფის მიზნობრივი პროგრამების მეშვეობით.

აღნიშნული მიზნისა და ჩამოყალიბებული კრიტერიუმების საფუძველზე ჯგუფის მიერ განისაზღვრა ქვეყნის ახალი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის ძირითადი მიმართულებები:

1. 15.000-ზე მეტი მოსახლეობის მქონე ქალაქების ცალკე მუნიციპალიტეტებად ჩამოყალიბება;
2. თვითმმართველი თემების ტერიტორიული ოპტიმიზაცია - მსხვილი მუნიციპალიტეტების შედარებით მცირე თვითმმართველი თემებად ჩამოყალიბება, წინასწარ განსაზღვრული კრიტერიუმების გათვალისწინებით;
3. ურბანული მეტროპოლიების ადმინისტრაციული მართვის ოპტიმიზაცია - დედაქალაქის ოლქის შექმნა.

ხოლო მისი განხორციელება შემდეგ შედეგებს მოიტანს:

1. მუნიციპალიტეტის სტატუსი მიენიჭება კიდევ 10 ქალაქს, სულ თვითმმართველი ქალაქების რიცხვი საქართველოში მიაღწევს 22-ს.
2. გაუმჯობესდება მუნიციპალიტეტების ადმინისტრაციული მართვა, მათი მოსახლეობისათვის საჯარო სერვისების მიწოდების ხარისხი და გაიზრდება მოსახლეობის ჩართულობა თვითმმართველობის ორგანოების გადანაცვლებათა მიღების პროცესში.
3. ხელი შეეწყობა თვითმმართველი ქალაქების მდგრად ურბანულ განვითარებას, მათში ადგილობრივი მოსახლეობის დასაქმების შესაძლებლობების გაჩენას და დიდი ურბანული ცენტრებისა და აგლომერაციების (თბილისი, ბათუმი) მიმართულებით მიგრაციის ნაკადის შემცირებას.
4. თვითმმართველი თემების რიცხვი დაახლოებით გასამმაგდება და მუნიციპალიტეტების საშუალო ზომა მიუახლოვდება საშუალოევროპულს.
5. ხელი შეეწყობა ახალი თვითმმართველი თემების ადმინისტრაციული ცენტრების - დაბებისა და მცირე ქალაქების მდგრად ურბანულ განვითარებას, ახალი ურბანული ცენტრების გაჩენას, მათში ადგილობრივი მოსახლეობის დასაქმების შესაძლებლობების გაჩენას და დიდი ურბანული ცენტრებისა და აგლომერაციების (თბილისი, ბათუმი) მიმართულებით მიგრაციის ნაკადის შემცირებას.
6. ხელი შეეწყობა დედაქალაქისა და მიმდებარე ქალაქების: მცხეთის, რუსთავისა და გარდაბანისგან შემდგარი ურბანული აგლომერაციის მდგრად განვითარებას, მისი დაგეგმვის პროცესის გაუმჯობესებას და საერთო პრობლემატიკის ოპტიმალურ გადაწყვეტას, რითაც გაუმჯობესდება მოსახლეობისათვის მიწოდებული მომსახურების ხარისხი და საცხოვრებელი გარემო.

1. სიღუასიისა და პრობლემის ანალიზი

საქართველოში მცხოვრები 3,729,635 ადამიანიდან 2,140,126 ქალაქად ცხოვრობს, ანუ ურბანიზაციის დონე 2015 წლისათვის 57,4%-ს შეადგენს. 2004-2014 წლებში როგორც ქალაქის, ისე სოფლის მოსახლეობის რაოდენობა შემცირების ტენდენციით ხასიათდებოდა, რომელიც უფრო საგრძნობი იყო სოფლად, და ნაკლებად იყო გამოხატულ ქალაქად. სასოფლო-სამეურნეო რეგიონებიდან ან ქალაქებიდან მიგრაციული პროცესების გამო ქვეყნის ერთადერთი მეგაპოლისის - თბილისის მოსახლეობის რაოდენობის საკმაოდ მკვეთრად გამოხატული ზრდა 2000 წლის შემდგომ აღინიშნება.¹ დიდი ქალაქების გარდა, სხვა მუნიციპალიტეტში მოსახლეობის ცვლილების დინამიკა მკვეთრად უარყოფითია და ბუნებრივი მატების ტენდენციის შემცირებასთან ერთად, მიგრაციის ნეგატიური ზეგავლენაც ემატება (დანართი 6). ამ ორი ფაქტორის თანხვედრის შედეგად საკმაო მძიმე მდგომარეობა იკვეთება სოფლად, სადაც როგორც შიდა, ისე გარე მიგრაციის ზეგავლენით მოსახლეობის შემცირების ტენდენცია ძალიან მკვეთრია. უმძიმესი დემოგრაფიული მდგომარეობით გამოირჩევა მაღალმთიანი ტერიტორიები: რაჭა-ლეჩხუმი და ქვემო სვანეთი, ასევე მცხეთა-მთიანეთის მხარის მაღალმთიანი ნაწილი.²

სოფლიდან ქალაქად მიგრაციის ერთ-ერთ მნიშვნელოვანი ფაქტორს წარმოადგენს ის, რომ საცხოვრებელი პირობები სოფლად, ქალაქთან შედარებით, უარესია და მისი გაუმჯობესების ტემპიც ქალაქთან შედარებით დაბალია.

რურალურ დასახლებების ძალიან დიდ ნაწილში პრობლემურია სოციალურ ინფრასტრუქტურაზე მისაწვდომობა მაგ., განათლებაზე (საბაზოს გარდა) დაბალი მისაწვდომობა არის სოფლიდან ქალაქად შიდა მიგრაციის ვექტორის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი განმსაზღვრელი ფაქტორი: სოფლად მცხოვრებ მოსახლეობას განათლებაზე გაცილებით უფრო ნაკლებად მიუწვდება ხელი ვიდრე ვიდრე ქალაქის მოსახლეობას, მ.შ. სკოლამდელ განათლებაზე - ჯერ უფრო ნაკლებად, ხოლო დამატებით (სკოლისგარეშე) და უმაღლეს განათლებაზე მისაწვდომობა სოფლად დრამატულად დაბალ ნიშნულზეა; ამასთან, რაც უფრო ნაკლებ ურბანიზებულია რეგიონი, მით უარესია განათლებაზე მისაწვდომობა. ბიბლიოთეკაზე ცუდი მისაწვდომობა ან სრული მიუწვდომლობის პრობლემა სოფლების 30%-ს აქვს, სადაც სოფლის მოსახლეობის 25% ცხოვრობს, ხოლო წიგნების მაღაზიებზე იგივე პრობლემა სოფლების 45%-ს აქვს (მოსახლეობის 36%). ჯერ კიდევ პრობლემაა სასწრაფო სამედიცინო დახმარება, რომელზეც ცუდი მისაწვდომობა ან სრული მიუწვდომლობა სოფლების 30%-ს ანუხებს (მოსახლეობის 18%), ხოლო სტაციონარულ სამედიცინო მომსახურებაზე მისაწვდომობის პრობლემა პატარა სოფლებში უფრო მწვავეა (სოფლების მთლიანი რაოდენობის 32%, სადაც სოფლის მთლიანი მოსახლეობის 23 %).³

რურალურ დასახლებებში პრობლემურია კომუნალურ ინფრასტრუქტურაზე მისაწვდომობა - მაგ., წყლისა და წყალარინების სისტემებზე მისაწვდომობა. წყალმომარაგების სისტემაზე მთლიანად საქართველოს სოფლების 52 %-ს, სადაც სოფლის მოსახლეობის 39% ცხოვრობს, ცუდი მისაწვდომობა აქვს, ხოლო სრული მიუწვდომლობა ძალიან მაღალია და ამით ხასიათდება სოფლების 5% (სოფლის მოსახლეობის 11%). საკანალიზაციო სისტემაზე მისაწვდომობის საკითხი ეროვნული მასშტაბისაა და ამ თვალსაზრისით ყველა რურალური მუნიციპალიტეტები პრობლემურია, ხოლო სოფლებში ასეთი სისტემები, პრაქტიკულად, არ არსებობს. ასევე ძალიან დაბალია გაზომარაგების სისტემით უზრუნველყოფის ხარისხი საქართველოს სოფლებში და ეს ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ინფრასტრუქტურული პრობლემაა: ამ მხრივ სრული მიუწვდომლობით ხასიათდება სოფლების 90%, სადაც მთლიანად სოფლის მოსახლეობის 70% ცხოვრობს.⁴

ცუდი საცხოვრებელი პირობების, სოციალურ და კომუნალურ ინფრასტრუქტურაზე მიუწვდომლობის გარდა, სოფლიდან ქალაქში ინტენსიური მიგრაციის მეორე ძირითადი მიზეზი სოფელთან შედარებით,

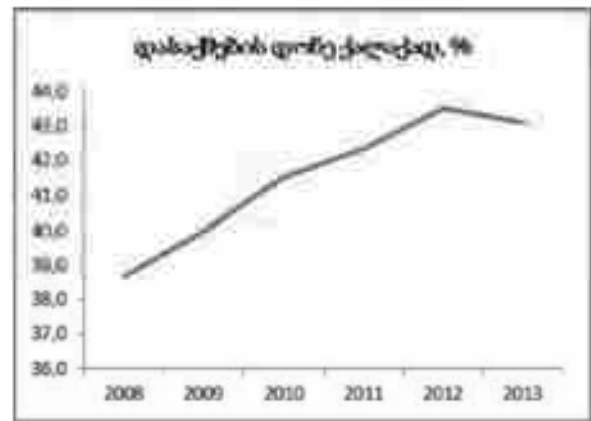
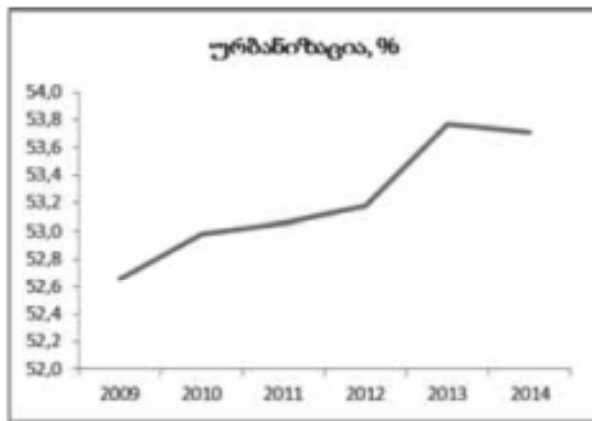
¹ ნ.კაპანაძე, საქართველოს მოსახლეობის სოციალური და ეკონომიკური მდგომარეობა რეგიონულ ტერიტორიაში. ძირითადი ტენდენციები და შემდგომი განვითარების პერსპექტივები. UNDP, 2015

² იქვე

³ იქვე

⁴ იქვე

ქალაქებში დასაქმების შესაძლებლობის ზრდა არის: ურბანიზაცია და ქალაქად 15 წლის და უფროსი ასაკის მოსახლეობის დასაქმების დონის მაჩვენებლები მსგავსი დინამიკით ხასიათდება.⁵



ქალაქად დასაქმების მეტი შესაძლებლობები განპირობებულია მსხვილ ქალაქებში შედარებით მაღალი სამენარმეო აქტივობით, რომელიც ძალიან დაბალია ნაკლებად ურბანულ მუნიციპალიტეტებში. შესაბამისად, დაქირავებით დასაქმებიდან მიღებული შემოსავლები, როგორც ნომინალურ, ისე რეალურ განზომილებაში, სოფელთან შედარებით, ქალაქად უფრო მაღალია, ხოლო რეგიონებს შორის განსხვავება რეგიონების ურბანიზაციის დონის პირდაპირპროპორციულია. მაგალითად, თბილისის მოსახლეობის შემოსავლები, ერთ სულზე გადაანგარიშებით, ბოლო 5 წლის განმავლობაში 45%-ით გაიზარდა, ბოლო 10 წლის მანძილზე - 110%-ით, ხოლო 2000 წელთან შედარებით ზრდამ 189% შეადგინა. იმავდროულად, სხვა რეგიონებში, მოსახლეობის შემოსავლები ზრდის ასეთ ტენდენციას ვერ აჩვენებს და ბევრ შემთხვევაში, განსაკუთრებით სასოფლო ფულადი და არაფულადი შემოსავლები რეალურ განზომილებაში კლებადია.⁶

საქართველოს მოსახლეობის დასაქმების სტრუქტურაში დომინირებს სოფლის მეურნეობაში დასაქმება, რომლის წილადაც 52% მოდის, რომელთაგან 98% თვითდასაქმებულია.⁷ 2014 წლის 1 ოქტომბრის მდგომარეობით, ქვეყანაში ოჯახური მეურნეობების რაოდენობამ 640,302 ერთეული შეადგინა. უკუდურესად დაბალი ეფექტურობის მქონე სასოფლო თვითდასაქმების ასეთი მაღალი ხვედრითი წილი სწორედ ის გარემოებაა, რომელიც ქვეყნის ეკონომიკის განვითარების პროცესის მთავარ შემაფერხებელ გარემოებად გვევლინება და რომლის მოგვარებაც ქმედითი ღონისძიებების გარეშე შეუძლებელია.

სოფლის მეურნეობა ნელი ტემპით ვითარდება, დომინირებს მცირე მეურნეობები, რომლებიც ვერ უზრუნველყოფს წარმოების მაღალეფექტიანობას, შესაბამისად, გვაქვს მცირე დივერსიფიკაციის და საექსპორტო შესაძლებლობები და უმუშევრობის მაღალი დონე.⁸ აგრარულ სექტორში დასაქმებულთა 95% მცირე მენარმეები არიან (თითოეულ ოჯახზე მოდის საშუალოდ 1,2 პექტარი სასოფლო სამეურნეო სავარგული და 2 ძროხა), ასე რომ, მათ მიერ წარმოებული პროდუქცია ძალზე მწირია. ქვეყანაში არსებული სიღარიბის მაღალი მაჩვენებლის ძირითადი მიზეზი ის არის, რომ ვერ მოხერხდა ქვეყნის სოფლის მეურნეობის სექტორის მოდერნიზაცია.⁹

აგრარული სექტორის ტექნოლოგიური ჩამორჩენილობის და დეკაპიტალიზაციის პირობებში უაღრესად დაბალია შრომის ნაყოფიერება, მოსავლიანობა და მწარმოებლურობის სხვა მაჩვენებლები, რაც, საბოლოო ჯამში, ამ სექტორის პროდუქციის დაბალ კონკურენტუნარიანობაში აისახება. სოფლის მეურნეობის განვითარების უზრუნველსაყოფად არსებითია თანამედროვე ტექნოლოგიების დანერგვა, რაც განსაზღვრავს სხვა

⁵ საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, ძირითადი დემოგრაფიული მაჩვენებლები, 2014 <http://www.geostat.ge>. შენიშვნა: დიაგრამების შედგენისას ურბანიზაციის დონის მაჩვენებლები აღებულია 2014 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით, დასაქმების დონის მაჩვენებლები - 2013 წლის შედეგებით, ამდენად, დიაგრამებზე ნაჩვენებია მაჩვენებლების დინამიკა ურთიერთშესაბამის დროითი შუალედებში.

⁶ ნ.კაპანაძე, საქართველოს მოსახლეობის სოციალური და ეკონომიკური მდგომარეობა რეგიონულ ქრისტში. ძირითადი ტენდენციები და შემდგომი განვითარების პერსპექტივები. 2015

⁷ საქსტატი; საქართველოს სოფლის მეურნეობის განვითარების სტრატეგია, 2015

⁸ საქსტატი, საქართველოს შინამეურნეობების ინტეგრირებული გამოკვლევა, სამუშაო ძალის მოდული

⁹ ევროკავშირის წარმომადგენლობა საქართველოში, „სოფლის მეურნეობისა და რეგიონული განვითარების მნიშვნელობა საქართველოსთვის“ http://eeas.europa.eu/delegations/georgia/projects/overview/agriculture_and_rural_development/index_ka.htm

დარგებთან მის ურთიერთქმედებას. აგრარულ სექტორში ინვესტირებას, მაღალი ტექნოლოგიებისა და ხარისხიანი მენეჯმენტის გამოყენებას შედეგის მოტანა შეუძლია იმ შემთხვევაში, თუ ერთ დასაქმებულზე მეტი სასოფლო-სამეურნეო სავარგული მოვა, ანუ გამსხვილდება არსებული მცირე მეურნეობები. მაგალითისათვის შეგვიძლია შევადაროთ ევროკავშირის ქვეყნებში ფერმერული მეურნეობის საშუალო სიდიდე 14,1 ჰა (2010)¹⁰, სადაც სოფლის მეურნეობა გაცილებით რენტაბელურია საქართველოსთან შედარებით, სადაც შინამეურნეობის საშუალო ზომა 3,61 ჰა არის.¹¹

საქართველო მეტად მცირემიწიანი ქვეყანაა (ქვეყნის სასოფლო-სამეურნეო მიწის ფონდი 2.99 მლნ. ჰექტარია, რაც მთლიანი მიწის ფონდის 43.1%-ია. 2009 წელს მოსახლეობის ერთ სულზე მოდიოდა სასოფლო-სამეურნეო მიწების 0.68 ჰა და სახნავე-სათესი მიწების 0.17 ჰა, ზოლო სოფლის მოსახლეობის ერთ სულზე - სასოფლო-სამეურნეო მიწის ფონდის 1.44 ჰა და სახნავე-სათესი მიწის - 0.38 ჰა¹²), ამიტომ აგრარულ სექტორში ტექნოლოგიური ცვლილებების და ფიზიკურ ინფრასტრუქტურაში ინვესტიციების შედეგად მოსალოდნელია სასოფლო თვითდასაქმების ხვედრითი ნონის შემცირება, რაც აუცილებლად გამოიწვევს გამოთავისუფლებული მუშახელის შემოსვლას შრომის ბაზარზე, უპირატესად - ქალაქად, რაც სოფლიდან ქალაქში მიგრაციას გააძლიერებს.¹³ ამჟამად არსებული მოცულობით სამუშაო ძალის საჭიროება, ევროპის გამოცდილებაზე დაფუძნებული ექსპერტული გათვლებით, დაახლოებით 25%-ით შემცირდება.¹⁴

პროცესების ამგვარად წარმართვის შემთხვევაში თამამად შეიძლება იმის პროგნოზირება, რომ უახლოეს მომავალში სოფლების დეპოპულაციის პროცესები კიდევ უფრო გაღრმავდება და სამუშაო ძალის სიჭარბის წარმოქმნება ქალაქებში, რაც კიდევ უფრო გამძაფრებს დიდი ქალაქების, უმთავრესად კი თბილისის სოციალურ, ეკონომიკურ და ეკოლოგიურ პრობლემებს. თუ ქალაქებსა და რეგიონებში მრეწველობისა და მომსახურების სფეროს სხვა დარგების განვითარებამ ქარბი მუშახელის დასაქმება ვერ შეძლო, გაძლიერდება საქართველოს ფარგლებს გარეთ შრომისუნარიანი მოსახლეობის ემიგრაცია, რაც ქვეყნის ეკონომიკურ განვითარებას მნიშვნელოვან რესურსს გამოაცლის.

აღნიშნულ პრობლემასთან გამკლავებას და არსებული ტენდენციების ნეგატიური ეფექტების რედუცირებას სახელმწიფოს მხრიდან ყველა სფეროში კომპლექსური მიზანმიმართული პოლიტიკის გატარება ესაჭიროება, რომლის ერთ-ერთი მიმართულება ქვეყნის მოძველებული ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფის მოდერნიზაცია უნდა იყოს. წინამდებარე დოკუმენტის მიზანია ჩამოაყალიბოს მტკიცებულებებზე დაფუძნებული რეკომენდაციები ქვეყნის ტერიტორიული ოპტიმიზაციისთვის, რაც, თავის მხრივ წარმოადგენს თვითმმართველობის, როგორც ქვეყნის განვითარებისთვის აუცილებელი სისტემის ერთ-ერთ ყველაზე მნიშვნელოვან ნინაპირობას.

¹⁰ თენგიზ შერგელაშვილი, მიხეილ თოქმაზიშვილი. საქართველოს სოფლის მეურნეობის სფეროს ტრანსფორმაცია: დამოუკიდებლობის 20 წელი, შუალედური ანგარიში, "ევროპული ინიციატივა - ლიბერალური აკადემია თბილისი", 2012, გვ.17

¹¹ საქსტატი, საქართველოს შინამეურნეობების ინტეგრირებული გამოკვლევა, სამუშაო ძალის მოდული

¹² საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პროგრამა, 2010, სოფლის მეურნეობა. <http://www.nplg.gov.ge/gsd/cgl-bin/library.exe?e=d-01000-00---off-Oekonomik-00-1-0-10-0-0-0-0prompt-10--%2e-4---4-0-11-11-ru-10-10-help-50-00-3-1-00-0-00-11-1-0utfZz-8-10-0-11-1-0utfZz-8-10&a=d&c=ekonomik&cl=CL1.2&d=HASH611428d35ab6e96ac30284.7.4>

¹³ ნ.კაპანაძე, საქართველოს მოსახლეობის სოციალური და ეკონომიკური მდგომარეობა რეგიონულ ქრისტში. ძირითადი ტენდენციები და შემდგომი განვითარების პერსპექტივები. 2015

¹⁴ თენგიზ შერგელაშვილი, მიხეილ თოქმაზიშვილი საქართველოს სოფლის მეურნეობის სფეროს ტრანსფორმაცია: დამოუკიდებლობის 20 წელი, "ევროპული ინიციატივა - ლიბერალური აკადემია თბილისი" EIL-LAT 2012

2. არსებული მდგომარეობა

2.1. წინისტორია

სახელმწიფოში ქმედითი თვითმმართველობის დანერგვა და ამოქმედება თავისთავად გულისხმობს ამ ინსტიტუტის ფუნქციურ-ტერიტორიული განზომილების გააზრებას მთელი ქვეყნის მასშტაბით. საქართველოში ეს პროცესი შეფერხდა 1995 წელს, როდესაც საქართველოს კონსტიტუციამ იმპერატიულად დაადგინა: „საქართველოს ტერიტორიული სახელმწიფოებრივი მოწყობა განისაზღვრება კონსტიტუციური კანონით უფლებამოსილებათა გამიჯვნის პრინციპის საფუძველზე ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე საქართველოს იურისდიქციის სრულად აღდგენის შემდეგ“. იმ დროს ამ კონსტიტუციური ნორმის შემოღება, ერთის მხრივ, ასახავდა ქართული საზოგადოების ოპტიმისტურ განწყობას აფხაზეთისა და სამხრეთი ოსეთის დაბრუნების თვალსაზრისით, მეორე მხრივ კი დე-ფაქტო მთავრობებს სთავაზობდა საქართველოს ცენტრალურ ხელისუფლებასთან აფხაზეთის მომავალ სტატუსზე მოლაპარაკების ჯერ შეუვსებელ კონსტიტუციურ სივრცეს. გავლილი 20 წლის მოვლენებმა ცხადყო, რომ საქართველოს იმდროინდელი ხელისუფლების პოლიტიკური გათვლა არარეალისტური გამოდგა.

დღესაც, ქვეყნის წამყვანი პოლიტიკური ძალები, ძირითადად, ეთნოპოლიტიკური მიზეზების გამო, თავს იკავებენ ფართო საზოგადოებრივი დისკუსიის წამოწყებისაგან საქართველოს ტერიტორიული მოწყობის თაობაზე და კმაყოფილებიან საბჭოთა კავშირის დროინდელი საქართველოს სივრცითი მოწყობის მოდელით, რომელიც გარკვეულწილად ემყარებოდა მაშინდელი ცენტრალიზებული დაგეგმარების მქონე სოციალისტური მეურნეობის განვითარების საჭიროებებს.

ქვეყნის ტერიტორიული მოწყობის ცვლილებებში შემოფარგლვა მხოლოდ ფრაგმენტული ქმედებებით - როგორცაა, მაგალითად, 2006 წელს „რაიონის“ ნაცვლად „მუნიციპალიტეტის“ ცნების შემოღება - ვერ პასუხობს ქვეყნის სისტემურ მოდერნიზაციის საჭიროებას. ამ შემთხვევაში, სისტემური ხედვა, უწინარესად, გულისხმობს ადგილობრივი თვითმმართველობის ტერიტორიული განზომილების გააზრებას მთელი ქვეყნის მასშტაბით, განსახლების ერთიანი სისტემის კონტექსტში.

დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ, ცენტრალურ ხელისუფლებაში მომხდარი ცვლილებების მიუხედავად, არ მომხდარა რომელიმე ერთი კონცეპტუალური ხედვის მიხედვით ადმინისტრაციული დაყოფის გადახედვა და ისეთი მუნიციპალური მოწყობისკენ სვლა, რომელიც უპასუხებდა საბაზრო ეკონომიკის ახალ რეალიებს და ხელს შეუწყობდა ადგილებზე დემოკრატიული ინსტიტუტების განვითარებას. მიუხედავად იმისა, რომ სხვადასხვა პერიოდში ქვეყნის სათავეში მყოფ განსხვავებულ პოლიტიკურ ძალებს სალი აზრი კარნახობდა ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის ახალი რეალობისათვის მისადაგების საჭიროებას და არსებობდა ამ ცვლილებების განხორციელებისათვის საჭირო საკანონმდებლო ბაზა,¹⁵ მაინც ვერ მოხერხდა ამ მიმართულებით კარდინალური ღონისძიებების განხორციელება. ამის მიზეზი იყო ამ სფეროში რეფორმის აუცილებლობის გაუცნობიერებლობა, და შესაბამისი სურვილისა და პოლიტიკური ნების არარსებობა. სხვადასხვა მოსაზრებებით (ადგილებზე სტაბილურობის შენარჩუნება, რეფორმის განხორციელებისათვის შესაფერისი საგარეო ან საშინაო სიტუაციის არარსებობა, არსებული სისტემის ტრადიციულობით განპირობებული ცენტრიდან მართვის სიიოლე და მისთ.) ხელისუფლებაში მყოფი პოლიტიკური ძალების მიერ აღნიშნული პრობლემის გადაწყვეტა გაურკვეველი ვადით გადაიდებოდა-ხოლმე¹⁶.

2.2. რეფორმისათვის საჭირო საკანონმდებლო ბაზა

2013 წლის 1 მარტს საქართველოს მთავრობის მიერ მოწონებული „დეცენტრალიზაციისა და თვითმმართველობის განვითარების სტრატეგიით“ მუნიციპალური თვითმმართველობის ტერიტორიული ოპტიმიზაცია და მოდერნიზაცია რეფორმირების ერთ-ერთ უმთავრეს მიმართულებად იქნა გამოცხადებული: „2013 წელს შეიქმნება საკანონმდებლო ბაზა, რომლის შესაბამისადაც დასახლებები ან დასახლებათა ერთობლიობები ჩამოყალიბდება როგორც თვითმმართველი ერთეულები - თვითმმართველი ქალაქები და თვითმმართველი

¹⁵ საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულებით #321, 14.05.1999 დამტკიცებული „დებულება საქართველოს ადმინისტრაციული მოწყობის საკითხთა გადაწყვეტის წესის შესახებ“

¹⁶ მამუკა აბულაძე, „მუნიციპალური რეფორმა, ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ოპტიმიზაციის გარეშე, მხოლოდ კოსმეტიკა იქნება“ 02.08.2013 <http://www.isg.ge/?cat=news&topic=1807&lang=ka>

თემები. ამ მიზნით, 2014 წლის ადგილობრივ არჩევნებამდე კანონით დადგინდება მუნიციპალური თვითმმართველობის ტერიტორიული ორგანიზების დემოგრაფიული, გეოგრაფიული, ინფრასტრუქტურული, ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული ჩარჩო-კრიტერიუმები და პრინციპები.¹⁷

2013 წლის 31 ოქტომბერს საქართველოს მთავრობის მიერ მოწონებული „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით“ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ცვლილებების დასაწყისი ასე მოიაზრებოდა: თვითმმართველ ქალაქებად უნდა გამოყოფილიყო 15,000-ზე მეტი მოსახლეობის მქონე ქალაქები, ხოლო ყოფილი მუნიციპალიტეტის დანარჩენ ტერიტორიაზე უნდა შექმნილიყო რამდენიმე თვითკმარი სათემო მუნიციპალიტეტი. კოდექსის მე-3 მუხლის მე-2 პუნქტი ასე იყო ჩამოყალიბებული: „თვითმმართველი ქალაქი არის დასახლება, რომლის ტერიტორიაზეც რეგისტრირებულია არანაკლებ 15,000 მოსახლე, გააჩნია ურბანული მიზიდულობისა და განვითარების პოტენციალი და მინიჭებული აქვს თვითმმართველი ქალაქის სტატუსი“¹⁸; მაგრამ პარლამენტში პირველი მოსმენის შემდეგ, რომელსაც წინ უძღოდა პოლიტიკური დებატები, ეს კრიტერიუმი ამოიღეს და დარჩა ასეთი ჩანაწერი: „თვითმმართველი ქალაქი არის ქალაქის კატეგორიის დასახლება, რომელსაც ამ კოდექსის შესაბამისად გააჩნია ან მიენიჭება მუნიციპალიტეტის სტატუსი“¹⁹.

2014 წლის 5 თებერვალს ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მიღება ხელისუფლების მიერ რეფორმის პირველ ეტაპად დასახელდა, ხოლო მისი მეორე მნიშვნელოვანი ეტაპი კოდექსის „გარდამავალ დებულებებში“ მოცემულ ვალდებულებათა შესრულება უნდა ყოფილიყო, რომელთა შორის უმნიშვნელოვანესი ადგილი ეჭირა შვიდი ახალი თვითმმართველი ქალაქის გამოყოფის შედეგად დარჩენილ ტერიტორიებზე თვითმმართველი თემების ფორმირებას, რასაც სამომავლო ფართომასშტაბიანი ტერიტორიული რეფორმისთვის პილოტირების როლი უნდა შეესრულებინა.

2013 წლის 13 მარტს საქართველოს რეგიონული განვითარების სამთავრობო კომისიამ პრესით გაავრცელა განცხადება, რომლის თანახმადაც კომისია „მოსახლეობას სთავაზობს თვითმმართველი ქალაქების გამოყოფის შედეგად დარჩენილ ტერიტორიაზე არსებულ დასახლებათაგან თითო თვითმმართველი თემის შექმნის შესაძლებლობის განხილვას, ადმინისტრაციული ცენტრებით თვითმმართველ ქალაქებში“.²⁰ 16 მარტს არასამთავრობო ორგანიზაციებმა გააკრიტიკეს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ოპტიმიზაციის ამგვარი მიდგომა და შვიდივე მუნიციპალიტეტის საკრებულოს და მოსახლეობას წარუდგინეს ამ მუნიციპალიტეტების ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის მათეული გეგმა. მიუხედავად იმისა, რომ გორისა და ახალციხის მუნიციპალიტეტების საკრებულოებმა გაიზიარეს და მოიწონეს თვითმმართველი ქალაქების გამოყოფის შემდეგ დარჩენილ ტერიტორიებზე არა ერთი, არამედ რამდენიმე მუნიციპალიტეტის ჩამოყალიბების იდეა,^{21,22} საქართველოს მთავრობამ არ გაითვალისწინა არც არასამთავრობოების და არც ამ ორი მუნიციპალიტეტის საკრებულოს აზრი და 31 მარტს მიიღო განკარგულება, პარლამენტისთვის შეეთავაზებინა თვითმმართველი ქალაქების გამოყოფის შემდეგ დარჩენილ ტერიტორიებზე თითო მუნიციპალიტეტის ჩამოყალიბება.²³ იგივე შინაარსის დადგენილება მიიღო პარლამენტმა 2014 წლის 4 აპრილს.²⁴

2014 წლის აპრილ-ივნისში თვითმმართველი ქალაქების გამოყოფის პროცესში ქონებისა და ვალდებულებების გაყოფის პროცესს წარმატებით გაართვა თავი რეგიონალური განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრომ, რომლის მიერ მომზადებულ იქნა საჭირო საკანონმდებლო ბაზა,²⁵ ხოლო მუნიციპალიტეტების

17 საქართველოს მთავრობის განკარგულება №223 01.03.2013 „საქართველოს მთავრობის დეცენტრალიზაციისა და თვითმმართველობის განვითარების სტრატეგიის ძირითადი პრინციპები 2013-2014 წლებისთვის“ https://matsne.gov.ge/index.php?option=com_idmssearch&view=docView&id=2209502&lang=ge

18 საქართველოს ორგანული კანონის პროექტი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ <http://static.mrdi.gov.ge/529dc3c10cf276b73b39d85f.pdf>

19 საქართველოს ორგანული კანონის პროექტი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ (მიღებულია პირველი მოსმენით) <http://static.mrdi.gov.ge/52d8a65a0cf2dc82a765ffa8.pdf>

20 გაზეთი „რეზონანსი“ 13 მარტი 2014 წ. 065(7707), გვ.4

21 გორის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2014 წლის 27 მარტის განკარგულება № 43 „გორის მუნიციპალიტეტის ტერიტორიული ოპტიმიზაციის თაობაზე“

22 ახალციხის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2014 წლის 28 მარტის 3 სხდომის ოქმი

23 საქართველოს მთავრობის განკარგულება №515, 31.03. 2014 „მუნიციპალიტეტების გაყოფისა და თვითმმართველი თემების – მუნიციპალიტეტების შექმნის შესახებ“ https://matsne.gov.ge/index.php?option=com_idmssearch&view=docView&id=2314070&lang=ge

24 საქართველოს პარლამენტის დადგენილება „მუნიციპალიტეტების გაყოფისა და თვითმმართველი თემების – მუნიციპალიტეტების შექმნის შესახებ“, 4 აპრილი 2014 წ. №2205-III https://matsne.gov.ge/index.php?option=com_idmssearch&view=docView&id=2310718&lang=ge

25 საქართველოს მთავრობის დადგენილება №363 30.05.2014 „მუნიციპალიტეტებს შორის ქონებისა და ვალდებულებების გადანაწილების წესის დამტკიცების შესახებ“ https://matsne.gov.ge/index.php?option=com_idmssearch&view=docView&id=2360625&lang=ge

საკრებულოებმა მიიღეს შესაბამისი გადაწყვეტილებები. მიუხედავად მოლოდინებისა,²⁶ რომ არჩევნების ჩატარების შემდგომ ახლად წარმოქმნილ თვითმმართველ ქალაქსა და მუნიციპალიტეტს შორის რთული იქნებოდა ბიუჯეტის ნაშთისა და საბიუჯეტო წლის დასაწყისში აღებული ვალდებულებების გადანაწილება, ეს პროცესიც წარმატებით იქნა დასრულებული.²⁷ ამდენად, სახელმწიფო სტრუქტურებს აქვთ ფართომასშტაბიანი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული რეფორმის განხორციელების რესურსი, შესაბამისი პოლიტიკური ნების არსებობის შემთხვევაში.

გარდა 7 თვითმმართველი ქალაქის გამოყოფისა, „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ 152-ე მუხლი საქართველოს მთავრობას ავალდებულებს, მუშაობა გაააგრძელოს სხვა მუნიციპალიტეტების ტერიტორიული ოპტიმიზაციის მიმართულებით, კერძოდ, ამ მუხლის პირველ პუნქტში ნათქვამია, რომ „...საქართველოს რეგიონული განვითარების სამთავრობო კომისია... ამზადებს წინადადებებს სხვა მუნიციპალიტეტების ოპტიმიზაციასთან დაკავშირებით და 2017 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებამდე არაუგვიანეს ერთი წლისა საქართველოს მთავრობას წარუდგენს წინადადებებს ამ მუნიციპალიტეტების გაყოფასთან დაკავშირებით“.

საკანონმდებლო-ნორმატიული ბაზის განხილვისას არსებითია, რომ საქართველოს პარლამენტი 2015 წლის საგაზაფხულო სესიაზე განიხილავს საქართველოს კანონის – „სივრცითი მოწყობისა და მშენებლობის კოდექსის“ პროექტს. კოდექსის პროექტი ავსებს დღეს მოქმედი ნორმატიულ დოკუმენტებში ცნებით-ტერმინოლოგიურ ხარვეზს, რაც იმაში გამოიხატება, რომ განსახლების ფუნქციურ-სტრუქტურულ კატეგორიებს (ტიპებს) შორის ამჟამად არ არის მოხსენიებული საქალაქო აგლომერაცია და მისი გეოგრაფიული ფარგლები – მეტროპოლიური არეალი.

კოდექსის პროექტი საქალაქო აგლომერაციის ცნებას შემდეგნაირად აყალიბებს: „აგლომერაცია - მონოცენტრული ან პოლიცენტრული კონფიგურაციის დასახლებათა სივრცითი დაჯგუფება, რომელიც ურთირთდამოკიდებულია ინტენსიური საქმიანი, სანარმოო, კულტურულ-საგანმანათლებლო, სატრანსპორტო და საინჟინრო ინფრასტრუქტურული კავშირებით“ (მუხლი 1.ა.). მნიშვნელოვანია კანონპროექტის ნორმა (მუხლი 6.2.), რომელიც ადგენს, რომ „ცალკეულ შემთხვევაში შესაძლებელია ქალაქების განვითარების აგლომერაციის გეგმის შემუშავება, რომლის მიმართ გამოიყენება ტრანსმუნიციპალური/მუნიციპალური სივრცითი მოწყობის გეგმის შემუშავებისა და დამტკიცებისათვის დადგენილი წესები“. აქ გათვალისწინებულია UN Habitat Program-ის მიერ გამოყენებული საქალაქო აგლომერაციის შემდეგი დეფინიცია: „საქალაქო აგლომერაცია - გაშენებული ან მჭიდროდ დასახლებული არეალი, რომელიც მოიცავს საკუთრივ ქალაქს, გარეუბნებსა და კომიუნტერებს²⁸ მიერ უწყვეტად დასახლებულ ტერიტორიას“.

2.3. არსებული სისტემის პრობლემები

2.3.1. თვითმმართველი ქალაქები

საქართველოში ამჟამად 54 ქალაქი და 42 დაბაა. ქალაქებს შორის ყველაზე მცირეს (ნალკა, ცაგერი) მოსახლეობა 2,000-ს არ აღემატება, ყველაზე დიდების (თბილისის შემდეგ) მოსახლეობა კი 100,000-ზე მეტია (ქუთაისი, ბათუმი, რუსთავი). 10 ქალაქს, რომელსაც თვითმმართველობა არ გააჩნია, 15,000-ზე მეტი მაცხოვრებელი ჰყავს. ამ ქალაქებს სხვა დასახლებებისგან, დაბებისა და სოფლებისგან გამოარჩევს საქალაქო მუდრეწობის (კანალიზაცია, გარე განათება) არსებობა, ურბანული გარემო (ქუჩები, ტროტუარები, სკვერები, პარკები) კულტურული დაწესებულებების (თეატრი, მუზეუმი, ბიბლიოთეკა), მომსახურების და ვაჭრობის ობიექტების (ბანკები, სადაზღვევო, ჯანდაცვის, იურიდიული კომპანიები და სხვ.) კონცენტრაცია. ბევრ მათგანს ქალაქური ცხოვრების საკუთარი ისტორია და ტრადიცია აქვს. მაგ., ოზურგეთი, ზუგდიდი, გორი, თელავი, სიღნაღი, ახალციხე და სხვა ქალაქები XIX საუკუნეში უკვე იყვნენ ურბანული ტიპის დასახლებები, ჰქონდათ ქალაქური ტიპის ცხოვრება და გააჩნდათ საკუთარი თვითმმართველობა.²⁹

²⁶ საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო, თვითმმართველობის კოდექსის ძირითადი სიახლეები <http://transparency.ge/blog/vitmmartvelobis-kodeksis-dziritadi-siakhleebi?page=3>

²⁷ საქართველოს მთავრობის დადგენილება №384 11.06.2014 „საქართველოს ორგანული კანონის „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ 152-ე მუხლის საფუძველზე შექმნილი ახალი მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტების შედგენის, საბიუჯეტო შემოსულობებისა და გადასახდელების, 2014 წლის ბოლომდე პერიოდისთვის, გადანაწილების დროებითი წესის დამტკიცების შესახებ“ https://matsne.gov.ge/index.php?option=com_idmssearch&view=docView&id=2370947&lang=ge

²⁸ კომიუნტერი - პირი, რომელიც რეგულარულად გადის გარკვეულ მანძილს დასაქმების ადგილამდე

²⁹ გრიგოლ მახარაძე, საქალაქო თვითმმართველობა. <http://emc.org.ge/საქალაქო-თვითმმართველობა>

ქალაქი	თვითმმართველობის შემოღების წელი	ქალაქი	თვითმმართველობის შემოღების წელი
თბილისი	1874	თელავი	1892
ქუთაისი	1875	სიღნაღი	1892
გორი	1876	ახალქალაქი	1892
ახალციხე	1876	ოზურგეთი	1892
ფოთი	1882	სოხუმი	1892
ბათუმი	1888		

XX საუკუნის 30-იან წლებში შემოღებული ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფის, ე.წ. „დარაიონების“ საბჭოთა სისტემა არ ითვალისწინებდა ურბანული და სასოფლო დასახლებების გამოიჯენას. მანამდე არსებული სამაზრო ქალაქები, რომლებიც XIX საუკუნეში ქალაქური ცხოვრებით გამოირჩეოდნენ და ურბანულ დასახლებებად ვითარდებოდნენ, მოექცნენ სხვადასხვა რაიონების შემადგენლობაში. მხოლოდ რამდენიმე მსხვილი სამრეწველო ქალაქი (თბილისი, ქუთაისი, სოხუმი, ბათუმი, გორი, ფოთი, ზუგდიდი და ტყვარჩელი) დარჩა მეტი კონტროლისთვის რაიონული სისტემის გარეთ – ე.წ. რესპუბლიკური დაქვემდებარების ქვეშ, ხოლო ჭიათურა, ტყიბული, წყალტუბო და გაგრა ცენტრზე დამოკიდებულ ტერიტორიებად ითვლებოდა და რაიონის სტატუსი ოფიციალურად არ ჰქონდა. საბჭოთა სინამდვილისთვის ურბანული გარემო არ წარმოადგენდა თავისთავად მნიშვნელოვან ფასეულობას, პირიქით, ქალაქური გარემო და ცხოვრების ქალაქური წესი, რომელიც პირდაპირ კავშირშია მოქალაქეობასა და მოქალაქეობრივ იდეებთან, საფრთხეს უქმნიდა შიშსა და მორჩილებაზე დამყარებული პიპერცენტრალიზებულ სახელმწიფოს. იმავდროულად, რაიონული წყობა სრულ ჰარმონიაში მოდიოდა იმდროინდელ ეკონომიკურ, დემოგრაფიულ და დასაქმების სტრუქტურებთან, ცენტრალიზებულ-გეგმიურ ეკონომიკასთან და საზოგადოების ტრადიციული რურალური ცხოვრების წესთან.

დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ საქართველოში მომხდარი კარდინალური ცვლილებების პირობებში ცენტრალიზებული გეგმიური ეკონომიკის დანგრევის, ძლიერი მიგრაციული ნაკადების, დასაქმების სტრუქტურის მკვეთრი ცვლილების მიუხედავად, ტერიტორიული მოწყობა წარსულის რუდიმენტად შემორჩა. თვითმმართველობის რეფორმირების ყველა მცდელობამ – 1998, 2002 და 2006 წლებში – არსებითად შეინარჩუნა რაიონული მოწყობა. 2014 წლამდე საქართველოში თვითმმართველი ქალაქის სტატუსი, ანუ საკუთარი თვითმმართველობა მხოლოდ ზუთ ქალაქს (თბილისი, რუსთავი, ბათუმი, ფოთი და ქუთაისი) გააჩნდა.³⁰ დანარჩენი ქალაქები გაერთიანებული იყო სხვადასხვა მუნიციპალიტეტებში, რომლებიც, ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფის თვალსაზრისით, საბჭოთა პერიოდში შექმნილი ტერიტორიული ერთეულების – რაიონების სახელმწიფო მემკვიდრეებია და წარმოადგენენ ერთი ურბანული ტიპის დასახლებისა (ქალაქი, ან დაბა) და სოფლების გაერთიანებას.

დღევანდელ მუნიციპალიტეტებში ქალაქსა და სოფელს შორის ზღვარი ნაშლილია. არსებული მოწყობის პირობებში ერთ თვითმმართველ ერთეულში ბევრი სოფლისა და ერთი ქალაქის გაერთიანება პირველ რიგში ქალაქების განვითარებას უშლის ხელს. ქალაქი, რომელიც სათემო მუნიციპალიტეტის ცენტრია, წარმოადგენს ახლომდებარე სოფლებისთვის ადმინისტრაციულ და კულტურულ ცენტრს, ვაჭრობისა და მომსახურების მიწოდების ძირითად სივრცეს. მაგრამ, ქალაქსა და სოფელს სხვადასხვა ამოცანები უდგათ წინ. სოფლისთვის სოფლის მეურნეობა და მასთან დაკავშირებული მომსახურება (გზა, დაზღვევა, სესხები, შხამქიმიკატები და ა.შ.) არის პრიორიტეტული, ქალაქისთვის კი, შიდასაქალაქო ინფრასტრუქტურა, განაშენიანების და მინათსარგებლობის რეგულირების გეგმების მიღება, ტრანსპორტის რეგულირება, გამწვანება, მყარი ნარჩენების მართვა, სანიაღვრე და საკანალიზაციო სისტემების მართვა და სხვა ურბანული საკითხებია მნიშვნელოვანი. არსებული პრაქტიკით ჩანს, რომ ადგილობრივი საკრებულოებისა და გამგეობების დღის წესრიგში ურბანული თემები არ ხვდება.

³⁰ ოკუპირებული ქალაქები სოხუმი და ცხინვალი ასევე თვითმმართველ ქალაქებად განიხილება

მუნიციპალიტეტების საკრებულოები ნაწილობრივ პარტიულ-პროპორციული, ნაწილობრივ კი მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემით კომპლექტდება. მუნიციპალიტეტში შემავალი დასახლებები საკრებულოში ერთ მაჟორიტარ დეპუტატს ირჩევენ. შესაბამისად, საკრებულოებში გადაწყვეტილებების მიღების დროს სოფლების ინტერესი გაცილებით ფართოდაა ხოლმე წარმოდგენილი, ვიდრე ქალაქის, მაგ.: 2010-1014 წლებში ოზურგეთის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 39 წევრიდან 10 პარტიული სიით იყო არჩეული (საკრებულოს წევრთა 25%), 28 სოფლის დეპუტატი იყო (72%) და მხოლოდ ერთი – ქალაქის (3%).

ყველა ქალაქი არ არის თვითმმართველი და ამ მხრივ ქვეყანაში მნიშვნელოვანი ალოგიკური დისპროპორციაა, რომელსაც არსებული ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის სისტემა ქმნის არა მხოლოდ მცირე, არამედ შედარებით დიდი მოცულობის ქალაქების მიმართ. მაგალითად, თუ შესაძლებელია ჩოხატაურისა და სტეფანწმინდას მსგავსი მცირე დაბების ახლომდებარე სასოფლო დასახლებებთან ერთად ერთ მუნიციპალიტეტში გაერთიანების დასაბუთება, წარმოდგენელია იგივე დასაბუთება საქართველოს პირობებში საშუალოზე დიდი ქალაქებისთვის, მაგ., სამტრედიის (30,213 მცხ.) ან ხაშურისთვის (30,026 მცხ.), რომლებსაც თვითმმართველი ქალაქის სტატუსი არ აქვთ მაშინ, როდესაც ეს სტატუსი მინიჭებული აქვს მოსახლეობის რაოდენობით გაცილებით უფრო მცირე ქალაქებს – მცხეთას (7,700 მცხ.) და ამბროლაურს (2,580 მცხ.). მოქმედი სისტემა უსამართლოა, რამდენადაც მას არსებითად ერთი ტიპისა და ზომის ქალაქებში შემოაქვს დაუსაბუთებელი განსხვავება და უთანასწორო პირობებს უქმნის ამ ქალაქების მოსახლეობას საჯარო სერვისების მიღებისა და თვითმმართველობის უფლების განხორციელების თვალსაზრისით.

2.3.ბ. თვითმმართველი თემები

2005 წლის საქართველოს კანონის „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საფუძველზე, თვითმმართველობის უფლება დაკარგა 1,000-ზე მეტმა თვითმმართველმა ერთეულმა (ქალაქმა, დაბამ, თემმა და სოფელმა). სანაცვლოდ, თვითმმართველი ერთეულები შეიქმნა ყოფილი რაიონული მმართველობის საზღვრებში, ყოველგვარი ადგილობრივი, გეოგრაფიული, ტრადიციული, ინფრასტრუქტურული და სხვა თავისებურებების გათვალისწინების გარეშე, რამაც რეალურად შეზღუდა ადგილობრივი მოსახლეობის თვითმმართველობაში მონაწილეობის შესაძლებლობები. თვითმმართველი ერთეულების გამსხვილების პირობებში სოფლის მოსახლეობასა და მუნიციპალიტეტის ორგანოებს შორის ურთიერთობა გახდა დისტანცირებული, ვერ ხერხდება მოსახლეობის პრობლემებზე სათანადო და დროული რეაგირება, განსაკუთრებით მთაში, სადაც ვითარებას ართულებს საკომუნიკაციო და სატრანსპორტო ინფრასტრუქტურის განუვითარებლობა.

2006 წელს თვითმმართველობის ქვედა დონის გაუქმების შედეგად მოსახლეობა კიდევ უფრო დაშორდა ხელისუფლების ორგანოებს - თვითმმართველობის ხელმძღვანელებთან შეხვედრა მოქალაქეთათვის მნიშვნელოვნად გართულდა; ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარების პროცესის შეჩერებამ გააუარესა როგორც საზოგადოების ჩართულობის, ისე საზოგადოებრივი მომსახურების მიწოდების ხარისხი. სოფლებში გამგეობის რწმუნებულის (2014-დან - გამგებლის წარმომადგენელი) სუბმუნიციპალური ინსტიტუტის შემოღებამ რეალურად ვერ უზრუნველყო თვითმმართველობაში მოსახლეობის ჩართვა. ხშირ შემთხვევაში, ის გამოიყენებოდა მხოლოდ საარჩევნო-პოლიტიკური მიზნების მისაღწევად.³¹

ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარებისათვის აუცილებელია თვითმმართველობის საქმიანობისადმი მოქალაქეთა მაღალი ინტერესი, რომელიც უმჯობესია შეფასდეს მათი რეალური ქცევით, განსაკუთრებით, ადგილობრივ არჩევნებში მონაწილეობით. ევროპულ ქვეყნებში არსებობს დამოკიდებულება დასახლების ზომასა და ადგილობრივი ხელისუფლებისადმი ინტერესს შორის: მცირე ქალაქებსა და სოფლებში ის მეტია, ვიდრე დიდ ქალაქებში და საარჩევნო აქტივობა დამოკიდებულია ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულის ზომაზე³² (მოსახლეობის რაოდენობაზე). საქართველოში ამომრჩეველთა საარჩევნო აქტივობის მაჩვენებლის დამოკიდებულება მუნიციპალიტეტში/საარჩევნო ოლქში მათ რაოდენობაზე არ არის ცალსახად წრფივი, მაგრამ მუნიციპალიტეტის ზომა დაახლოებით 50-60%-ით განსაზღვრავს საარჩევნო აქტივობას, რომელიც მეტია მცირე ზომის მუნიციპალიტეტებში³³ დანართ #8-ში მოყვანილი დიაგრამა საქართველოში 2014 წელს ჩატარებული ადგილობრივი არჩევნების მაგალითზე აჩვენებს, როგორ კლებულობს ამომრჩეველთა აქტივობა მუნიციპალიტეტის ზომის ზრდასთან ერთად.

³¹ დავით ლოსაბერიძე, პოლიტიკის ანალიზი, საქართველოს ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარების ანგარიში, სამოქალაქო კულტურის საერთაშორისო ცენტრი, 2012

³² Pawel Swianiewicz, Public opinion about local government in Georgia, Prepared for the "Open Society - Georgia" Foundation, 2011

³³ ნოდარ კაპანაძე, „მუნიციპალიტეტის ზომისა და მოსახლეობის საარჩევნო აქტივობის ურთიერთდამოკიდებულება“, 2013

2006 წლის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული რეფორმის პერიოდისთვის მუნიციპალიტეტის მოსახლეობის საშუალოეკონომიკური მაჩვენებელი 5,530 მოსახლეს შეადგენდა³⁴, ხოლო 2006 წელს საქართველოში თვითმმართველობების გამსხვილებით მიღებული მუნიციპალური წარმონაქმნების საშუალო ზომამ 70,497 მცხოვრებს მიაღწია³⁵. როგორც დანართ 9-ში მოყვანილ დიაგრამიდან ჩანს, ამჟამად საქართველოს მუნიციპალიტეტების მოსახლეობის საშუალო რაოდენობა (63,873 მცხოვრები) თითქმის 10-ჯერ აღემატება საშუალო ეკონომიკური მაჩვენებელს (6,688 მცხოვრები), ხოლო ეკონომიკური ქვეყნებიდან ჩამორჩება მხოლოდ დიდ ბრიტანეთს (სადაც მუნიციპალური მოწყობის განსხვავებული სისტემაა). ეს განსხვავება ნათლად აჩვენებს, რომ ყველა სხვა ეკონომიკური სახელმწიფოსთან შედარებით, საქართველოში ძალზე მსხვილი მუნიციპალიტეტებია, რაც წარმოადგენს ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანეს ხელისშემშლელ ფაქტორს ქვეყანაში ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარებისა და თვითმმართველობების მიერ მოსახლეობისათვის მიწოდებული სერვისების ხარისხის გაუმჯობესებისათვის. ამდენად, ადმინისტრაციულ ტერიტორიული ოპტიმიზაციის განხორციელებისას ერთ-ერთი მთავარი ამოცანა თვითმმართველი თემების ზომების შემცირება უნდა გახდეს, საშუალოეკონომიკური მაჩვენებლის კენ მათი მიახლოების მიზნით.

კვლევები აჩვენებს, რომ სოფლების მოსახლეობისათვის ძალზე აქტუალურია ადმინისტრაციულ ცენტრამდე საზოგადოებრივ ტრანსპორტზე ხელმისაწვდომობის პრობლემა³⁶. მთლიანად საქართველოში სოფლების 51%-ს და სოფლად მცხოვრები მოსახლეობის 78%-ს ამჟამინდელ მუნიციპალურ ცენტრებამდე ტრანსპორტზე კარგი ან საშუალო მისაწვდომობა აქვს. ცუდი მისაწვდომობა სოფლების 19%-ს ანუხებს და ამ სოფლებში მოსახლეობის 12% ცხოვრობს. სოფლების 30 %-ში სადაც სოფლის მოსახლეობის 10% ცხოვრობს, არსებობს მუნიციპალურ ცენტრამდე ტრანსპორტზე სრული მიწვდომლობის პრობლემა. მუნიციპალურ ცენტრამდე ტრანსპორტით უზრუნველყოფის პრობლემა ძირითადად პატარა სოფლების ხვედრია. საერთო ჯამში, საქორების თვალსაზრისით ადმინისტრაციულ ცენტრამდე ტრანსპორტზე მისაწვდომობის საჭიროება ყველა მუნიციპალიტეტს მეტ-ნაკლებად ანუხებს, ხოლო განსაკუთრებით მწვავედ, 59 მუნიციპალიტეტში არსებობს, რაც შეეხება აქტუალურობის თვალსაზრისით მუნიციპალურ ცენტრამდე ტრანსპორტზე მისაწვდომობის დონეს: მოსახლეობის გამოკითხვის შედეგები აჩვენებს, რომ ადმინისტრაციულ ცენტრამდე ტრანსპორტზე მისაწვდომობის საკითხი საერთოდ არაა აქტუალური 3 მუნიციპალიტეტში, ძალზე აქტუალურია 39 მუნიციპალიტეტში და მეტნაკლებად აქტუალურია 18 მუნიციპალიტეტში. ადმინისტრაციულ ცენტრამდე ტრანსპორტზე მისაწვდომობა ყველაზე აქტუალურია 10 მუნიციპალიტეტის მოსახლეობისათვის, ესენია: ნინოწმინდა, ყაზბეგი, ცაგერი, დუშეთი, ონი, დმანისი, თიანეთი, ახმეტა, ადიგენი და თეთრიწყარო (დანართი 4). მასშტაბის თვალსაზრისით, ადმინისტრაციულ ცენტრებამდე ტრანსპორტზე მისაწვდომობის საკითხი ეროვნული მასშტაბისაა, ხოლო აქტუალურობის თვალსაზრისით უდიდესი მნიშვნელობის მქონე საკითხია, და ამ მიმართულებით სახელმწიფოს აქტიური ჩარევა გარდაუვალ აუცილებლობას წარმოადგენს.

ზემოთქმულიდან გამომდინარე, მუნიციპალური ცენტრების გეოგრაფიულ-სატრანსპორტო ხელმისაწვდომობის გაზრდა და, შედეგად, ადმინისტრაციულ ორგანოებში მიმართვისათვის მოსახლეობის მიერ მგზავრობაზე განეული ფინანსური დანახარჯების შემცირება უნდა იყოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ოპტიმიზაციის ერთ-ერთი ამოცანა.

2.3.ბ. ურბანული აგლომერაციები

საქართველოში, დასახლებათა აგლომერირების შესწავლას დიდი ხნის ისტორია აქვს. ჯერ კიდევ გასული საუკუნის 70-80-იან წლებში ურბანისტებმა დაადგინეს, რომ თბილისის გარშემო ყალიბდება ურბანული აგლომერაცია^{37,38} რაც განაპირობა თბილისის ქვაბულის ხელსაყრელმა მდებარეობამ³⁹. უკვე იმ პერიოდში გამოიკვეთა რამდენიმე პრინციპული დებულება:

- თბილისის აგლომერაცია ქალაქების - მცხეთის, თბილისის, რუსთავის, გარდაბნის შემადგენლობით ვითარდება მდ. მტკვრის გაყოფებით, ე.წ. თბილისის ქვაბულის გასწვრივ, რომელიც მდებარეობს საქართველოს რამდენიმე ისტორიულ-კულტურული პროვინციის (მხარის) შესაყარზე;
- აგლომერაციის ქალაქ-ცენტრს წარმოადგენს საქართველოს დედაქალაქი - თბილისი;

³⁴ Average demographic size of the municipalities in the EU-27, in: Dexia, EU sub-national governments, 2009/2010 edition

³⁵ განმარტებითი ბარათი საქართველოს ორგანული კანონის „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ პროექტზე, 2013

³⁶ ნ.კაპანაძე, საქართველოს მოსახლეობის სოციალური და ეკონომიკური მდგომარეობა რეგიონულ ქრისტში, ძირითადი ტენდენციები და შემდგომი განვითარების პერსპექტივები, UNDP, 2015

³⁷ Научно-технический Отчёт по теме: «Региональная схема расселения на территории Грузинской ССР. Раздел – Развитие Тбилисской агломерации». Тбилиси, ТбилЗНИИЭП, 1978.

³⁸ Региональная схема расселения на территории Грузинской ССР на период до 1991-2001 гг. Тбилиси, Грузипрогнострой, 1979

³⁹ Ваддოსანიძე В.Г., Дзидაიური П.И. Некоторые вопросы формирования Тбилисской Групповой Системы Населённых Мест. В сб.: «Труды Грузинского Политехнического Института им. В.И.Ленина. №3 (235)». Тбилиси, 1981

- აგლომერაციის ბირთვი ხაზოვანი კონფიგურაციისაა: მცხეთა-თბილისი-რუსთავი-გარდაბანი;
- აგლომერაციული ფუნქციური კავშირები მოიცავს თბილისის გარშემო დასახლებათა ჯგუფური სისტემის არეალს.

აღსანიშნავია, რომ თბილისის აგლომერაციისა და დედაქალაქის ოლქის პრობლემატიკამ სათანადო ადგილი დაიკავა ქ.თბილისის მერიის არქიტექტურის სამსახურში 2003 წელს შედგენილ „თბილისის ურბანული განვითარების შეჯერებულ კონცეფციაში“⁴⁰ კონცეფციაში მნიშვნელოვანი ადგილი ეთმობა თბილისის განვითარებას აგლომერაციულ სივრცეში. ხაზგასმულია, რომ **თბილისის აგლომერაციის ურბანული განვითარების თანამედროვე მდგომარეობა გვაძლევს საშუალებას კონცეფციაში გამოვეყნოთ აგლომერაციის ტერიტორიის ორი გეგმარებითი სივრცე; აგლომერაციის ურბანული ტერიტორია და აგლომერაციის არეალი.**

2013 წლიდან დაწყებული ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის მსვლელობაშიც კვლავ განიხილება თბილისის აგლომერაციისა და დედაქალაქის ოლქის საკითხი.^{41,42}

პოლიტიკური ნების, კონცეპტუალური გააზრებისა და გეგმარებითი ხელშეწყობის არარსებობის პირობებშიც კი, აგლომერაციული კავშირები ემპირიულად ყალიბდება. ეს კარგად ჩანს, თუნდაც, რუსთავ-თბილისის სამგზავრო ტაქსების მარშრუტების კონფიგურაციაში. დღეს რუსთავის სამარშრუტო ტაქსებს არა მარტო ჩამოყავს მგზავრები დედაქალაქის გარკვეულ ტერმინალში, როგორც ეს ადრე იყო, არამედ მათი მარშრუტები გამჭოლად აღწევს თბილისის თითქმის ყველა გარეუბანს - რუსთავისგან მაქსიმალურად მოცილებულბსაც კი - გლდანს, ბაგებს და სხვას, რომ არაფერი ვთქვათ საბურთალოსა და დიდუბეზე. ამ ტენდენციას კიდევ უფრო შეუწყობს ხელს რუსთავ-თბილისის ჩქაროსნული საავტომობილო მაგისტრალი, რომელიც რუსთაველები-სათვის თბილისის 15 წუთიან მისაწვდომობას უზრუნველყოფს.

აგლომერირების კიდევ ერთი წარმატებული მაგალითი და ფაქტორია რუსთავის საავტომობილო ცენტრი, რომელიც კომერციულ, ადმინისტრაციულ და სპორტულ ფუნქციებს ითავსებს და არამარტო აგლომერაციული, არამედ ნაციონალური და რეგიონული რანგის ობიექტების კლასტერს წარმოადგენს. დღის წესრიგშია რუსთავ-გარდაბანს შორის არსებულ ტერიტორიაზე მეოთხე თაობის ლოგისტიკური ცენტრის ფორმირების საქართველოსთვის მეტად ხელსაყრელი ურბანისტული იდეა.

აგლომერირების პროცესის ბუნებრივი შეუქცევადობის გამო, ის ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის გააზრებისას აუცილებლად საჭიროებს გათვალისწინებას და მართვის სისტემის ოპტიმიზაციას, რამდენადაც მასში შემავალი დასახლებები ამჟამად ოთხ ცალკეული მუნიციპალიტეტში (ქ.მცხეთა, ქ.თბილისი, ქ.რუსთავი და გარდაბანი) არის მოქცეული, რომელთაც საერთო პრობლემატიკის (ტრანსპორტი, ეკოლოგია, დასაქმება, ეკონომიკური განვითარება და სხვ.) გადასაწყვეტად რაიმე ერთობლივი, ინტერმუნიციპალური ინსტრუმენტები არ გააჩნიათ.

⁴⁰ თბილისის ურბანული განვითარების შეჯერებული კონცეფცია. შემდგენელი - პ.ძიძიგური. თბილისის მერიის არქიტექტურის სამსახური, 2003 (ხელნაწერი).

⁴¹ საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის ფარგლებში, დედაქალაქის - თბილისის პირველადი თვითმმართველი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულების - მუნიციპალიტეტების გამოყოფის ნინადადება. თბილისი, თვითმმართველობის რეფორმის მრჩეველთა საბჭოს სამდივნო. 2013 (ხელნაწერი).

⁴² აქვე აღსანიშნავია, რომ საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 9 მარტის 89 დადგენილებით, საქართველოს სივრცითი მოწყობის გენერალური სქემის - „საქართველო 2030“ - შემუშავების მიზნით, შეიქმნა სამთავრობო კომისია საქართველოს პრემიერ-მინისტრის ხელმძღვანელობით. დადგენილების საფუძველზე, საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრომ გამოაცხადა „მონვევა ინტერესთა გამოხატვაზე“, რომელიც დაინტერესებულ მხარეებს იწვევს გამოხატონ „სქემის“ შემუშავებისათვის საჭირო საკონსულტაციო მომსახურების განხორციელების ინტერესი და წარმოადგინონ შესაბამისი ნინადადებები.

3. პოლიტიკის მიზანი და ალტერნატივების შეფასების კრიტერიუმები

არსებული პრობლემების ანალიზი აჩვენებს, რომ ქვეყნის განვითარებისთვის გადაუდებლად გადასატრე-
ლი ამოცანებია:

- კომუნალური ინფრასტრუქტურის რეაბილიტაცია ან, ხშირ შემთხვევაში, თავიდან აშენება, განსაკუთ-
რებით, სოფლებში;
- სოციალური ინფრასტრუქტურის განვითარება არა მხოლოდ მიმდინარე საჭიროებების, არამედ პერ-
სპექტივების გათვალისწინებით;
- ეკონომიკური ინფრასტრუქტურის განვითარება;
- სატრანსპორტო და საკომუნიკაციო ინფრასტრუქტურის განვითარება;
- სამუშაო ადგილების შექმნა რურალურ მუნიციპალიტეტებში;
- ურბანული აგლომერაციების მართვის სისტემის ოპტიმიზება.

ამ ამოცანების შესრულება კომპლექსურ მიდგომას მოითხოვს, რისთვისაც **სახელმწიფოს პოლიტიკა უნდა იქნას მიმართული მცირე და საშუალო ურბანული ტიპის დასახლებების - დაბებისა და ქალაქებისა განვითარების, მათში საჯარო მომსახურების დონის ამაღლებისა და საწარმოების შექმნის ხელშეწყობისაკენ, რაც ადგილებზე მოსახლეობის დასაქმების პირობებსა და კეთილმონყოილ საარსებო გარემოს შექმნის, წინააღმდეგ შემთხვევაში ქვეყანა უახლოეს მომავალში შეიძლება აღმოჩნდეს მძიმე დემოგრა-
ფიული და სოციალურ-ეკონომიკური კრიზისის საფრთხის წინაშე.**

სახელმწიფოში ადგილობრივი თვითმმართველობის დამკვიდრების ერთ-ერთი ძირითადი ამოცანა არის სახელისუფლებო უფლებამოსილებების განხორციელების დაახლოება ინდივიდთან და, როგორც შედეგი, ადგილობრივი ინიციატივის ორგანული შერწყმა საჯარო ინტერესებთან. ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა სრულყოფილად მონაწილეობა მხოლოდ მოსახლეობის არჩევნებში აქტივობით შეუძლებელია და ძალზე აქტიუალურია მუნიციპალური ორგანოების მუშაობაში, მათ მიერ გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში დაინტერესებული მოქალაქეებისა და საზოგადოებრივი ჯგუფების ინტენსიური ჩართულობის უზრუნველყოფა.

ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის საბჭოთა სისტემის არქაიზმისა და დისპროპორციის შენარ-
ჩუნება ადგილობრივი საჯარო ხელისუფლების არარაციონალური ტერიტორიული ორგანიზაციის საფუძვე-
ლია. ამიტომ საჭიროა ადგილობრივი თვითმმართველობისათვის ისეთი ტერიტორიული საფუძვლის შექმნა,
რომელიც უზრუნველყოფს როგორც მუნიციპალური ორგანოების მიერ მოსახლეობისათვის გასანევი ადმი-
ნისტრაციული და სოციალური სერვისების მისაწვდომობასა და ხარისხს, ასევე გადაწყვეტილებების მიღებაში მოსახლეობის მონაწილეობის მექანიზმების ეფექტურობას. ადგილობრივი თვითმმართველობის ტერიტორი-
ული საფუძვლის განსაზღვრისას **ამოსავალი პრინციპი უნდა იყოს მუნიციპალიტეტის მოსახლეობისათვის მისი ადმინისტრაციული ცენტრის მაქსიმალური გეოგრაფიულ-სატრანსპორტო მისაწვდომობა და თვითმმართველობის ეკონომიკური სტაბილურობისათვის საკმარისი ისეთი ოპტიმალური ზომა (მოსახლეობის რაოდენობის ფარგლები), რომელიც გადაწყვეტილებათა მიღების პროცესში მოქალაქეთა მონაწილეობას უწყობს ხელს.** ამასთან, გასათვალისწინებელია, რომ თვითმმართველობის საქმიანობაში მოსახლეობის აქტიური მონაწილეობის შემთხვევაში იზრდება ისეთი რესურსის გამოყენების შესაძლებლობა, როგორც განსახორციელებელ თემის მოხალისეობრივი ჩართულობის პოტენციალია.

სახელმწიფო პოლიტიკის მიზანი უნდა იყოს მუნიციპალური რეფორმის შედეგად ქვეყნის ადმინისტრა-
ციულ-ტერიტორიული მოწყობის ისეთი მოდელის ჩამოყალიბება, რომელიც ხელს შეუწყობს ყველა რეგიონის ოპტიმალურ ურბანიზაციას, დიდი და მცირე ქალაქების მდგრად განვითარებას, ცენტრისა და პერიფერიის მოსახლეობის ცხოვრების დონეში, საყოფაცხოვრებო პირობებსა და საჯარო მომსახურების მიწოდებაში სხვაობის შემცირებას.

ზემოთქმულიდან გამომდინარე, ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის მოდელის შეფასებისას უნდა გამოყენებულ იქნას შემდეგი **შეფასების კრიტერიუმები:**

1. მოსახლეობისათვის სათემო მუნიციპალიტეტების ადმინისტრაციული ცენტრის გეოგრაფიულ-სატრან-
სპორტო მისაწვდომობის გაუმჯობესება და მასში განთავსებული სოციალური და საჯარო ინფრასტრუქტუ-
რის ობიექტებთან მუნიციპალიტეტის სხვა დასახლებებში მცხოვრები მოსახლეობისათვის შეუფერხებელი
წვდომის შესაძლებლობის გაზრდა.
2. იმ დასახლებების განვითარების ხელშეწყობა სათემო მუნიციპალიტეტებში, რომლებსაც გააჩნიათ
ურბანული განვითარების პოტენციალი (ადმინისტრაციული მომსახურების სერვისების განთავსება და

მათთან დაკავშირებული ინფრასტრუქტურის განვითარება ქალაქნარმომქმნელი საფუძვლის დივერსიფიკაციის მეშვეობით)

3. მუნიციპალიტეტების მოსახლეობის რაოდენობა ისეთ ფარგლებში, რომ ხელი შეეწყოს მოქალაქეთა აქტიურ მონაწილეობას ადგილობრივ საზოგადოებრივ-პოლიტიკურ პროცესებსა და მუნიციპალიტეტის საქმიანობაში, ამასთანავე, შენარჩუნებულ იქნას განვითარებისათვის საკმარისი დემოგრაფიული სიმძლავრე.⁴³

4. ურბანიზაციის არსებული ტენდენციების გათვალისწინება და აგლომერაციებში შემავალი ქალაქების საერთო პრობლემათვის ეფექტური მართვის ინსტრუმენტების შექმნა.

5. მოსახლეობის ცალკეულ სახეობთა მიხედვით საფეხურებრივი პრინციპით თვითმმართველობისთვის გადაცემის შესაძლებლობა - ამ ეტაპზე საკუთარი უფლებამოსილების მთელი სპექტრის განხორციელების შეუძლებლობა არ უნდა გახდეს დამაბრკოლებელი ფაქტორი თვითმმართველობის დაწარმვაში. ასეთ შემთხვევაში ცენტრალურმა ხელისუფლებამ უნდა დროებით შეაფასოს ფუნქციონირება ნაწილი („კონტრდელეგირება“), ამ ფუნქციების გადაცემა ადგილობრივი თვითმმართველობის ხელში განსახორციელებელია დროში განერილი, ფინანსური და საკადრო უზრუნველყოფის მიზნობრივი პროგრამების მეშვეობით.

4. ალტერნატივები და მათი ანალიზი

4.1. თვითმმართველი ქალაქები

საქართველოს მუნიციპალური მონაცემების მოდელი არსებით ცვლებებს საჭიროებს და ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული რეფორმის შედეგად უნდა გაიზარდოს თვითმმართველი ქალაქების რაოდენობა, რაც საჭიროა როგორც ურბანული განვითარების ნახალისების, ასევე მოსახლეობისთვის ხარისხიანი საჯარო სერვისების მიწოდების მიზნით.

ქალაქების ნორმალური განვითარების, მოსახლეობის მიერ ადეკვატური სერვისების მიღებისა და თვითმმართველობაში მოქალაქეთა მეტი მონაწილეობისთვის ქალაქებს საკუთარი მერი, საკრებულო, შესაბამისი საქალაქო სამსახურები სჭირდება. თვითმმართველი ქალაქების ხელისუფლება შეძლებს მეტი ყურადღება მიაქციოს ქალაქებისთვის მნიშვნელოვან ისეთი საჯარო პრობლემების გადაჭრას, რომლებიც ადგილობრივი თვითმმართველობის კომპეტენციაშია, მაგრამ არსებული, მეტწილად სასოფლო მუნიციპალიტეტებისთვის არ ნარმოადგენს პრიორიტეტებს და, შესაბამისად, იშვიათად ხვდება ადგილობრივი საკრებულოებისა და პოლიტიკოსების დღის წესრიგში. თვითმმართველი ქალაქის მართვის ორგანოები კონცენტრირებული იქნებიან საკუთარი პრობლემების მოგვარებაზე და თავის ბიუჯეტს მიმართავენ იმ მიმართულებით, რომელიც მნიშვნელოვანია ურბანული ზრდისა და ქალაქის სპეციფიური პრობლემების გადასაწყვეტად.

თვითმმართველი ქალაქების გამოყოფით იმავდროულად, გაიზარდება ადგილობრივი მოსახლეობის ჩართულობა და კონტროლი ადგილობრივ თვითმმართველობაზე, რაც საბიუჯეტო სახსრების მიზნობრივი და ეფექტური ხარჯვის გარანტია იქნება. 2013 წელს 7 ახალი თვითმმართველი ქალაქის გამოყოფის შედეგების შესაფასებლად ჯერ მცირე დროა გასული, მაგრამ უკვე შეიძლება ითქვას, რომ დაგეგმილი საბიუჯეტო ხარჯების მიზანმიმართულობა ურბანული და რურალური პრობლემათვის გადაწყვეტის თვალსაზრისით შესაძრწევად გაიზარდა.

გარდა დემოკრატიზაციისა და დეცენტრალიზაციისა, საქალაქო თვითმმართველობის გავრცელებას საქართველოში გვერდითი ეკონომიკური ეფექტებიც ექნება. მან ქალაქების ინფრასტრუქტურის განვითარებას, ქალაქებში საშუალო ადგილების გაჩენას უნდა შეუწყოს ხელი, რამაც არსებული დასაქმების სტრუქტურა მოსახლეობისა და მრეწველობის სასარგებლოდ უნდა შეცვალოს. საშუალო და მცირე ქალაქები ახლომდებარე ტერიტორიების ურბანული განვითარებისა და ეკონომიკური მიზიდულობის ცენტრებად გადაიქცევიან.

ამდენად, ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული რეფორმის პირველი ძირითადი მიმართულება უნდა იყოს თვითმმართველი ქალაქების რიცხვის ზრდა. ამ მიმართულებისათვის მყარი საკანონმდებლო ბაზის შესაქმნელად აუცილებელია თვითმმართველი ქალაქის კრიტერიუმების, ძირითადად კი - რაოდენობრივი, დემოგრაფიული კრიტერიუმის დაფიქსირება ორგანულ კანონში „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“.

⁴³ „3,000 is the baseline population level to ensure sufficient demographic capacity for strong municipalities“ - Wm. (Bill) Ashton, Ray Bolman, Wayne Kelly, INDICATORS AND CRITERIA FOR STRONG RURAL MUNICIPALITIES IN MANITOBA, Rural Development Institute, Brandon University, April 25, 2013

მსოფლიოს მრავალი ქვეყნის საკანონმდებლო ან ტრადიციულ პრაქტიკაში ურბანული ტიპის დასახლების-თვის ქალაქის სტატუსისა და თვითმმართველობის უფლების მინიჭება დემოგრაფიული კრიტერიუმით - მისი მოსახლეობის რაოდენობით ხდება. ეს მაჩვენებლის ხვადასხვა ქვეყანაში განსხვავებულია: 4,000-ს (აშშ, ვაიომინგის შტატი), 5,000 (კანადა, ბრიტანეთის კოლუმბია და სასკაჩევანი), 10,000-ს (აშშ, ვაშინგტონის და ვირჯინიის შტატები; შვეიცარია; ხორვატია; ესპანეთი; საბერძნეთი; უკრაინა), 12,000 (რუსეთი), 15,000 (კანადა, ონტარიო), 20,000 (ავსტრია; სლოვენია). საქართველოს დემოგრაფიული რეალობიდან გამომდინარე, საქალაქო მუნიციპალიტეტების (თვითმმართველი ქალაქების) მცხოვრებთა მინიმალური რაოდენობა შესაძლოა განისაზღვროს 15,000 მცხოვრებით, როგორც ეს იყო განსაზღვრული საქართველოს მთავრობის მიერ 2013 წლის 31 ოქტომბერს მოწონებულ „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ კანონპროექტში, ხოლო ცალკეულ შემთხვევებში ამ რაოდენობაზე მცირე რაოდენობის მოსახლეობის მქონე ზოგიერთი ქალაქისათვის თვითმმართველის სტატუსის მინიჭება მოხდეს პარლამენტის დადგენილებით, შესაბამისი დასაბუთების შემდეგ⁴⁴.

უფრო მაღალი მინიმალური ზღვარის ოდენობა (20,000/25,000) მიზანშეუწონელია იმ მოსაზრების გამო, რომ ასეთ შემთხვევაში მკვეთრად იზრდება დისპროპორცია თვითმმართველი ქალაქისა და თვითმმართველი თემის მცხოვრებთა საარჩევნო ხმის „ნონაში“ თვითმმართველობის ორგანოების არჩევნებისას, რამდენადაც ქვეყნის გეოგრაფიული პირობებიდან გამომდინარე, რაც შემთხვევებში საჯარო სერვისების მიწოდების უზრუნველსაყოფად მიზანშეწონილია გაცილებით მცირე (5,000 ან ნაკლებიც კი) მოსახლეობის მქონე მუნიციპალიტეტების შექმნა, განსაკუთრებით - მთიან რეგიონებში, ქედებითა და ხეობებით შემოსაზღვრული ისტორიულ-გეოგრაფიული თემების არეალებში, მაგ., ისტორიული ხევში - ყაზბეგის მუნიციპალიტეტი 4,900 მცხოვრებით, ზემო რაჭაში - ონის მუნიციპალიტეტი 8,100 მცხოვრებით, ქვემო სვანეთში - ლენტეხის მუნიციპალიტეტი 8,900 მცხოვრებით და მისთ. თვალშისაცემი უსამართლობა იქნება სოფლებისა და მცირე ურბანული დასახლებებისგან შემდგარი თემების რამდენიმე ათასის მცხოვრებისათვის თვითმმართველი ერთეულის შექმნის უფლების მინიჭებასა და ქალაქის მოსახლეობის იგივე უფლებისათვის 4 - 5 ჯერ უფრო მაღალი ზღვარის დანესებაში.

კანონმდებლობით უფრო დაბალი მინიმალური ზღვარის დანესება (მაგ., 10,000 ზე მეტი მოსახლეობის მქონე ქალაქებისთვის) თვითმმართველი ქალაქის სტატუსის მინიჭება, მათი ეკონომიკის განუვითარებლობის ფონზე, შეიცავს გარკვეულ რისკს, რომ გარშემომყოფი ტერიტორიებისთვის ადმინისტრაციული ცენტრის ფუნქციის დაკარგვით შესაძლოა მათი განვითარება შეფერხდეს, რამდენადაც მათი უმრავლესობისათვის (გარდა ქ.ტყიბულისა და ქ.ბორჯომისა) ქალაქნარმომქმნელ ფაქტორს ამჟამად მხოლოდ ადმინისტრაციული ცენტრის ფუნქცია წარმოადგენს, და ასეთ მუნიციპალიტეტებში ბიუჯეტების თვითკმარობის მიღწევა ფისკალური დეცენტრალიზაციის პროცესში ადგილობრივი საგადასახადო ბაზის გაფართოების შემთხვევაშიც კი საეჭვოა.

15,000-ზე მეტი მოსახლის მქონე ქალაქების ცალკე მუნიციპალიტეტებად გამოყოფა ასეთ რისკებს არ შეიცავს, რამდენადაც მათ, გარდა ადმინისტრაციული ცენტრის ფუნქციისა, სხვა ქალაქნარმომქმნელი ფაქტორებიც გააჩნიათ:

ქალაქი	მოსახლეობის რაოდენობა	ქალაქნარმომქმნელი ფაქტორები
ქ.სამტრედია	30,213	ადმინისტრაციული ცენტრი, სატრანსპორტო (სარკინიგზო და საავტომობილო) კვანძი
ქ.ხაშური	30,026	ადმინისტრაციული ცენტრი, სატრანსპორტო (სარკინიგზო და საავტომობილო) კვანძი
ქ.მარნეული	28,000	ადმინისტრაციული ცენტრი, სატრანსპორტო (სარკინიგზო და საავტომობილო) კვანძი, გადამამუშავებელი მრეწველობა, რეგიონული სავაჭრო ცენტრი
ქ.სენაკი	26,921	ადმინისტრაციული და კულტურული ცენტრი, სატრანსპორტო კვანძი

⁴⁴ მ.აბულაძე, მუნიციპალური მონეობისა და დასახლებული პუნქტების კატეგორიებად დაყოფის კრიტერიუმები ჩრდილოეთ ამერიკის, ევროპისა და დსთ-ს ქვეყნების კანონმდებლობაში, საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს საზოგადოებრივ მრჩეველთა საბჭოს სამუშაო მასალები, 2013

ქალაქი	მოსახლეობის რაოდენობა	ქალაქნარმომქმნელი ფაქტორები
ქ. ზესტაფონი	26,600	ადმინისტრაციული ცენტრი, სატრანსპორტო (სარკინიგზო და საავტომობილო) კვანძი, მძიმე მრეწველობა (ფეროშენადნობი ქარხანა)
ქ. ქიათურა	19,650	ადმინისტრაციული ცენტრი, სატრანსპორტო (სარკინიგზო და საავტომობილო) კვანძი, სამთო-მოპოვებითი მრეწველობა
ქ. ქობულეთი	17,412	ადმინისტრაციული ცენტრი, ზღვისპირა კურორტი
ქ. წყალტუბო	16,528	ადმინისტრაციული ცენტრი, ბალნეოლოგიური კურორტი
ქ. კასპი	16,201	ადმინისტრაციული ცენტრი, მრეწველობა (ცემენტის წარმოება)
ქ. გარდაბანი	15,477	ადმინისტრაციული ცენტრი, ენერჯეტიკა (თბოელექტროსადგური)

თვითმმართველი ქალაქების სტატუსის მინიჭების კრიტერიუმების კანონმდებლობაში ასახვა შეიძლება განხორციელდეს რამდენიმე ალტერნატიული გზით:

ალტერნატივა 1.

ქვეყნის ყველა დასახლებას, რომელსაც ქალაქი ეწოდება, გააჩნდეს საკუთარი თვითმმართველობა, ევროპის ქვეყნების ტრადიციების ანალოგიურად, სადაც ქალაქის წოდების მინიჭება შუა საუკუნეების დროიდან ნიშნავდა მისთვის თვითმმართველობის უფლების მინიჭებას (Stadtrecht გერმანიაში და სამეფოს თავისუფალი ქალაქის Royal free city სტატუსი ავსტრია-უნგრეთში). შესაბამისად, „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ მე-3 მუხლის მე-2 პუნქტი და მე-4 მუხლის 1.გ) პუნქტები ჩამოყალიბდეს შემდეგნაირად:

„მუხლი 3.2. თვითმმართველი ქალაქი არის თვითმმართველი ერთეული, რომელსაც მუნიციპალიტეტის სტატუსი გააჩნია ან ენიჭება ამ კოდექსის მე-4 მუხლით განსაზღვრული პირობებით დასახლებისთვის ქალაქის კატეგორიის მინიჭებისას“.

მუხლი 4. 1.გ) ქალაქი - დასახლება, რომლის მოსახლეთა რიცხვი 15,000 რეგისტრირებულ მოსახლეზე მეტია და რომლის ტერიტორიაზეც არსებობს სამრეწველო საწარმოები, ტურისტული, სამკურნალო, სოციალურ-კულტურული და საგანმანათლებლო დაწესებულებები, რითაც იგი ასრულებს ადგილობრივი საზოგადოებრივ-ეკონომიკური ცენტრის ფუნქციებს. ქალაქის ინფრასტრუქტურა ორიენტირებული არ არის სასოფლო-სამეურნეო საქმიანობის განხორციელებაზე. 15,000-ზე ნაკლები მოსახლეობის მქონე დასახლებას ქალაქის კატეგორია შეიძლება მიენიჭოს ამ კოდექსით ან საქართველოს პარლამენტის დადგენილებით“.

ამ ალტერნატივას აქვს ორი მნიშვნელოვანი ნაკლი:

1. საჭირო გახდება რიგი დასახლებების ქალაქის კატეგორიიდან დაბის კატეგორიაში გადაყვანა, რაც გაუგებრობებსა და მოსახლეობის უკმაყოფილებას გამოიწვევს.
2. ქალაქის წოდებისა და თვითმმართველი ქალაქის ცნების გაიგივებამ შესაძლოა პრობლემები წარმოქმნას ისეთ შემთხვევებში, როცა თვითმმართველის სტატუსის მქონე ქალაქური დასახლება აღარ დააკმაყოფილებს კანონით განსაზღვრულ კრიტერიუმებს, მაგ., შეიძლება რომელიმე წელს ის რამდენიმე დაცალოს მოსახლეობისგან - ქალაქს ავტომატურად მოეხსნება თვითმმართველის სტატუსი და მოხდება მისი ინკორპორირება მეზობელ თვითმმართველ თემში, მეორე წლებში კი მოსახლეობის რაოდენობამ იმატოს და კვლავ გახდეს მისი თვითმმართველად გამოყოფის აუცილებლობა.

ალტერნატივა 2.

„ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ მე-3 მუხლის მე-2 პუნქტი ჩამოყალიბდეს შემდეგი რედაქციით:

„მუხლი 3.2. თვითმმართველი ქალაქი არის ქალაქის კატეგორიის დასახლება, რომლის მოსახლეობამ გადააჭარბა 15,000 მოსახლეს და მინიჭებული აქვს მუნიციპალიტეტის სტატუსი. საქართველოს პარლამენტის დადგენილებით მუნიციპალიტეტის სტატუსი შეიძლება მიენიჭოს აგრეთვე იმ ქალაქს, რომლის რეგისტრირებული მოსახლეობა 15,000 მცხოვრებზე ნაკლებია“.

კოდექსის მე-4 მუხლში ქალაქის განსაზღვრების იმავე ფორმით დატოვების შემთხვევაში ჩვენ მივიღებთ აშშ-ს ზოგიერთ შტატის (ვაშინგტონი, ვირჯინია) ანალოგიურ სიტუაციას, სადაც ე.წ. „პირველი კლასის“ ქალაქები თვითმმართველია, ხოლო კანონით დადგენილ რაოდენობაზე ნაკლები მოსახლეობის „მეორე კლასის“ ქალაქები იმკორპორირებულია მუნიციპალიტეტებში. ამგვარი საკანონმდებლო ცვლილების შემთხვევაში 15,000-მდე მოსახლეობის მქონე ქალაქები ინკორპორირებული იქნება თვითმმართველ თემებში, თუ მათ სპეციალური საკანონმდებლო აქტით არ ექნებათ მინიჭებული მუნიციპალიტეტის სტატუსი (ასეთები შეიძლება იყოს, მაგ., მცხეთა, ამბროლაური, სიღნაღი და სხვ.)

ამ ალტერნატივის შემთხვევაშიც მიზანშეწონილი იქნება ზოგადად მუნიციპალიტეტისათვის ან მხოლოდ თვითმმართველი ქალაქებისათვის რეგისტრირებული მოსახლეობის მინიმალური ზღვარის დანესება, რამდენადაც შესაძლოა შეიქმნას კოლიზია ისეთ შემთხვევებში, როცა მუნიციპალიტეტის სტატუსის მინიჭების შემდეგ თვითმმართველი ქალაქის მოსახლეობის რაოდენობა შემცირდება და მნიშვნელოვნად ჩამოსცდება 15,000-ს.

რამდენადაც მოსახლეობის რიცხოვნობა დასახლებაში დინამიკური მაჩვენებელია, ის შეიძლება მერყეობდეს როგორც კონკრეტული ქალაქის, ისე მთლიანად ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკურ მგომარეობაზე დამოკიდებულებით, შესაძლებელია და უფრო უპრიანია კანონით დროის გარკვეული ინტერვალის დადგენა, რომლის განმავლობაშიც მოსახლეობის რაოდენობა ნაკლებია თვითმმართველი ქალაქისათვის კანონმდებლობით დადგენილ კრიტერიუმზე, ხოლო მოსახლეობის კანონით დადგენილი მინიმალური რიცხოვნობა შეიძლება იყოს იგივე 15,000, ან ნაკლები.

მაგალითად, „თვითმმართველ ქალაქს გაუუქმდება მუნიციპალიტეტის სტატუსი (მოხდება მუნიციპალიტეტის გაუქმება კოდექსის მე-10 მუხლის შესაბამისად) და ის ინკორპორირდება მეზობელ თვითმმართველ თემში, თუ მისი რეგისტრირებული მოსახლეობის რაოდენობა ბოლო აღწერამდე ზედიზედ 5 კალენდარული წლის განმავლობაში კანონით დადგენილზე ნაკლებია“.

ამ შემთხვევაშიც გაუგებრობებისა და მოსახლეობის უკმაყოფილების თავიდან ასაცილებლად მუნიციპალიტეტის სტატუსის ჩამორთმევისთვის განსაზღვრული მინიმალური ზღვარი მიზანშეწონილია, იყოს იმ ყველაზე მცირე ქალაქის მოსახლეობის თანაზომადი, რომელსაც მუნიციპალიტეტის სტატუსი პარლამენტის მიერ განსხვავებული წესით (კანონის ან დადგენილების საფუძველზე) აქვს მინიჭებული, ანუ, დღეს არსებულ სიტუაციაში, ქ.ამბროლაურის მოსახლეობის ოდენობიდან გამომდინარე, ის 2,500 რეგისტრირებული მოსახლით უნდა განისაზღვროს.

4.2. თვითმმართველი თემების ტერიტორიული ოპტიმიზაცია

ა) „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ მე-3 მუხლით საქართველოში არსებული თვითმმართველი ერთეულების - მუნიციპალიტეტების ორი ტიპია განსაზღვრული: თვითმმართველი ქალაქები და თვითმმართველი თემები. კოდექსის თანახმად, თვითმმართველი თემი ეწოდება რამდენიმე დასახლების ერთობლიობას, რომელსაც მუნიციპალიტეტის სტატუსი აქვს მინიჭებული. რაიმე რაოდენობრივი ან ხარისხობრივი კრიტერიუმები როგორც ქალაქების, ისე თვითმმართველი თემებისთვის მუნიციპალიტეტის სტატუსის მისანიჭებლად, კანონმდებლობით განსაზღვრული არ არის.

რამდენადაც თვითმმართველი თემი რამდენიმე დასახლების ერთობლიობაა, ქალაქისგან განსხვავებით, ის ტერიტორიულადაა განფენილი და მასში შემავალ დასახლებებში მცხოვრები მოსახლეობა გარკვეული მანძილითაა დაცილებული მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციულ ცენტრს. თემის ამ თავისებურების გათვალისწინებით, მისი შექმნის/გაუქმების საკითხისთვის მხოლოდ დემოგრაფიული კრიტერიუმი (მოსახლეობის რაოდენობა) არ არის საკმარისი და, სხვა კრიტერიუმებთან ერთად, აუცილებელი ხდება გეოგრაფიულ კრიტერიუმის (დასახლებული პუნქტების დაშორება ადმინისტრაციული ცენტრიდან) გათვალისწინებაც. თემში შემავალი დასახლებების მოსახლეობისათვის ადმინისტრაციული ცენტრის სატრანსპორტო ხელმისაწვდომობა მნიშვნელოვანი ფაქტორია, რამდენადაც უშუალოდ მოქმედებს მოქალაქეთათვის საჯარო სერვისების მიწოდების ხარისხსა და ღირებულებაზე. რაც უფრო დაშორებულია დასახლებული პუნქტი ადმინისტრაციულ ცენტრს, მით უფრო იზრდება როგორც ცალკეული საჯარო სერვისების მიღებისთვის მოქალაქეთა დროს და ფინანსური დანახარჯები, ასევე მუნიციპალიტეტის ხარჯები ზოგიერთი სერვისის მოსახლეობისათვის მიწოდებაზე.

ბ) არსებობს დამოკიდებულება დასახლების ზომასა და ადგილობრივი ხელისუფლებისადმი ინტერესს შორის: მცირე ქალაქებსა და სოფლებში ის მეტია, ვიდრე დიდ ქალაქებში და საარჩევნო აქტივობა დამოკიდებულია ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულის ზომაზე.⁴⁵ დანართ მ-ში მოყვანილ დიაგრამაზე ეს ნაჩვენებია ეს საქართველოში ჩატარებული ადგილობრივი თვითმმართველობის ბოლო არცევნების მაგალითზე.

ამდენად, ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ოპტიმიზაციის შედეგად მუნიციპალიტეტების ზომების (მოსახლეობის რაოდენობის) შემცირება ხელს შეუწყობს მოქალაქეთა საარჩევნო აქტივობის, მუნიციპალიტეტის გადაწყვეტილებების მიღებაში მონაწილეობის გაზრდას, რაც მნიშვნელოვნად გააუმჯობესებს ადგილობრივი დემოკრატიის ხარისხს.

ზემოთქმულიდან გამომდინარე, აღნიშნული ორი კრიტერიუმი გადამწყვეტი უნდა იყოს თვითმმართველი თემების ოპტიმიზაციის მოდელების შესაფასებლად.

ალტერნატივა 1. თვითმმართველი ქალაქის და ერთი თვითმმართველი თემის შიქსა

მოდელი გულისხმობს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული რეფორმის შემოფარგვლას 15,000-ზე მეტი მცხოვრების მქონე 10 ახალი თვითმმართველი ქალაქის ტერიტორიის მოსაზღვრის შემდეგ დარჩენილ ტერიტორიებზე თითო თვითმმართველი ერთეული შექმნით, რომელთა ადმინისტრაციული ცენტრი იგივე დარჩება და მათი მმართველი ორგანოები კვლავ თვითმმართველი ქალაქის ტერიტორიაზე განთავსდება. აღნიშნული პრაქტიკის მაგალითები არსებობდა XX საუკუნეში, საბჭოთა კავშირის კომუნისტური მმართველობის პერიოდში, როდესაც ერთსა და იმავე დასახლებაში (ქალაქში) იქმნებოდა საქალაქო და სასოფლო რაიონის მმართველი ორგანოები (ქალაქკომები და რაიკომები, საქალაქო და რაიონული საბჭოები თავისი აღმასკომებით). ასეთი მოდელით მოხდა ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ცვლილებების განხორციელება 2014 წლის გაზაფხულზე, „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ 151-ე მუხლის საფუძველზე შეიდი ახალი თვითმმართველი ქალაქის ჩამოყალიბებისას. საქართველოს პარლამენტის 2014 წლის 4 აპრილის 2205-III დადგენილებით „მუნიციპალიტეტების გაყოფისა და თვითმმართველი თემების - მუნიციპალიტეტების შექმნის შესახებ“ მოხდა 7 მუნიციპალიტეტის ლიკვიდაცია და მათ ნაცვლად შეიქმნა 14 ახალი მუნიციპალიტეტი, მათგან 7 - ახალი თვითმმართველი ქალაქი, ხოლო დანარჩენი ტერიტორიის დასახლებული პუნქტებისგან შედგა თვითმმართველი თემები, რომელთა ადმინისტრაციული ცენტრები თვითმმართველ ქალაქებში აღმოჩნდა.

⁴⁵ Pawel Swianiewicz, Public opinion about local government in Georgia, Prepared for the "Open Society - Georgia" Foundation, 2011

ამ მოდელით ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ცვლილებების შემდგომში განხორციელების ძლიერი მხარეებია:

1. თვითმმართველ ქალაქად ჩამოყალიბების შემდეგ ქალაქის საკრებულოს შემადგენლობა მხოლოდ ურბანული უბნების, ხოლო თემებისა - მხოლოდ სასოფლო დასახლების წარმომადგენლებით არის დაკომპლექტებული, მათ ამომრჩეველთა ინტერესების ერთგვაროვნება გამორიცხავს ბიუჯეტის პრიორიტეტების განსაზღვრისას კონფლიქტს სასოფლო და ქალაქური პრობლემატიკის კუთხით. შესაბამისად, ბიუჯეტების პრიორიტეტების გამოკვეთისას ჩნდება ურბანული და რურალური პრობლემატიკის სპეციფიკის ადექვატური გათვალისწინების შესაძლებლობა, რაც პრობლემურია იმ მუნიციპალიტეტებში, რომლებშიც ერთადაა გაერთიანებული დიდი ქალაქები და სოფლები.

2. მუნიციპალიტეტის მოსახლეობას არ ექმნება პრობლემები სიახლეებთან შეგუების თვალსაზრისით და, საჭიროებისას, კვლავ ტრადიციულ ადგილას მდებარე მმართველ ორგანოებს მიმართავს. ოპტიმიზაციის შემდეგ თვითმმართველი ქალაქის ადმინისტრაციას უწევს გაცილებით ნაკლებ მცხოვრებთან ურთიერთობა, შედეგად, მნიშვნელოვნად უმჯობესდება მოსახლეობასთან კომუნიკაციის ხარისხი და იზრდება ადგილობრივ მოხელეებზე საზოგადოებრივი აზრის ზემოქმედების არაფორმალური მექანიზმების გავლენა. თვითმმართველი თემების მოსახლეობისათვის ეს ფაქტორი საგრძნობი არ არის.

3. ახალ მუნიციპალიტეტებში საკადრო უზრუნველყოფის საკითხის გადაწყვეტის სიმარტივე: ძველ მუნიციპალიტეტში სპეციალისტები, ძირითადად, გადანაწილებიან იმავე დასახლებულ პუნქტში (ქალაქში) განთავსებული მუნიციპალური ორგანოების ადმინისტრაციულ აპარატებს შორის.

4. ბიუჯეტებისა და მუნიციპალური ქონების გაყოფის შედარებითი სიმარტივე, შესაბამისი გამოცდილებისა და საკანონმდებლო ბაზის არსებობა (საქართველოს მთავრობის დადგენილება №363 30.05.2014 "მუნიციპალიტეტებს შორის ქონებისა და ვალდებულებების გადანაწილების წესის დამტკიცების შესახებ", საქართველოს მთავრობის დადგენილება №384 11.06.2014 "საქართველოს ორგანული კანონის "ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის" 152-ე მუხლის საფუძველზე შექმნილი ახალი მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტების შედგენის, საბიუჯეტო შემოსულობებისა და გადასახდელების, 2014 წლის ბოლომდე პერიოდისთვის, გადანაწილების დროებითი წესის დამტკიცების შესახებ").

ამ მოდელით ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ცვლილებების შემდგომში განხორციელების სუსტი მხარეებია:

1. არ უმჯობესდება მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციული ცენტრთან გეოგრაფიულ-სატრანსპორტო ხელმისაწვდომობა, შესაბამისად, არ იზოგება როგორც მოსახლეობის ადმინისტრაციულ ცენტრში მისასვლელად საჭირო ფინანსები, ასევე თავად აპარატის საოპერაციო ხარჯები.

2. არ ეძლევა სტიმული ახალი მცირე და საშუალო ურბანული დასახლებების განვითარების პროცესს, შესაბამისად, ცვლილებები არ ახდენს ზემოქმედებას რურალურ ტერიტორიებზე დასაქმების პერსპექტივების გაჩენაზე, სოფლიდან დიდი ქალაქებისაკენ მიგრაციისა და უცხოეთში სამუშაო ძალის გადინების პროცესების შეკავებაზე.

3. თვითმმართველი თემის მოსახლეობაში ჩნდება ნეგატიური განწყობები, რომ მათთვის მიმდინარე რეფორმის შედეგად პრაქტიკულად არაფერი შეიცვალა, პირიქით, მოხდა სეგრეგაცია „ქალაქელებად“ და „სოფლელებად“.

4. ოპტიმიზაციის შემდეგ თვითმმართველი თემების მოსახლეობისათვის საგრძნობი არ არის მუნიციპალური ორგანოების მოსახლეობასთან კომუნიკაციის ხარისხის გაუმჯობესება და მუნიციპალიტეტის გადაწყვეტილებების მიღებაში სხვადასხვა მექანიზმებით მოქალაქეთა მონაწილეობის შესაძლებლობის ზრდა.

5. თვითმმართველ თემების საბიუჯეტო პრიორიტეტების გამოკვეთისას კვლავ პრობლემად რჩება ადგილობრივი გეოგრაფიული პირობებისა და მოსახლეობის სამეურნეო საქმიანობის თავისებურებების გათვალისწინებით საზოგადოების ინტერესებზე უფრო მეტად ორიენტირებული ბიუჯეტების ფორმირების შესაძლებლობა დიდ თვითმმართველ თემებში, მაგ., გორის მუნიციპალიტეტში ატენის ხეობის ტურისტული განვითარების შესაძლებლობის გათვალისწინება ვერ ხერხდება მუნიციპალიტეტის დიდ ნაწილში სამელიორაციო და სასამელი ნყლის პრობლემების გადაჭრის აუცილებლობის გამო, ასეთივე სურათია მცხეთის მუნიციპალიტეტში საგურამოს მხარის დასახლებებისა და თელავის მუნიციპალიტეტში - ნაფარეულის მხარის დასახლებების განვითარების პრიორიტეტების გათვალისწინების თვალსაზრისით.

6. ერთი თვითმმართველი ერთეულის მმართველი ორგანოების სხვა თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე არსებობის მიზანშეუწონილობა. მაგ., ოზურგეთის მუნიციპალიტეტის ორგანოებში თვლიან, რომ ისინი ტერიტორიულად იქ უნდა იყვნენ განთავსებული, სადაც მათი ამომრჩეველია, ანუ რურალურ დასახლებებში, რომ ადმინისტრაციასა და მოსახლეობას შორის სიახლოვე თვალსაჩინო იყოს.

ალტერნატივა 2. მსხვილი მუნიციპალიტეტების დაყოფა

ეს მოდელი გულისხმობს რამდენიმე თვითმმართველი ერთეულის შექმნას როგორც ახალი თვითმმართველი ქალაქების გამოყოფის შემდეგ დარჩენილ ტერიტორიებზე, ასევე დიდი თვითმმართველი თემების ნაცვლად, სადაც არსებობს რამდენიმე ურბანული განვითარების ცენტრის პოტენციალის მქონე დასახლების პერსპექტივა და რომელთა ამჟამინდელი ადმინისტრაციული ცენტრების გეოგრაფიულ-სატრანსპორტო მისაწვდომობა დაბალია, მაგ., კოეფიციენტი 0,3-ზე ნაკლებია, წინასწარ განსაზღვრული კრიტერიუმების საფუძველზე (იხ. დანართი 5 - „მოდელირების ეტაპები“).

ამ მოდელის ძლიერი მხარეებია:

1. ადგილობრივი გეოგრაფიული პირობებისა და მოსახლეობის სამეურნეო საქმიანობის თავისებურებების გათვალისწინებით საზოგადოების ინტერესებზე უფრო მეტად ორიენტირებული ბიუჯეტების მქონე თვითმმართველი ერთეულების შექმნა;

2. მუნიციპალიტეტის ახალ ადმინისტრაციული ცენტრებთან გეოგრაფიულ-სატრანსპორტო ხელმისაწვდომობის გაზრდა, რაც დაზოგავს როგორც მოსახლეობის ადმინისტრაციაში მისასვლელად საჭირო ფინანსებს, ასევე თავად აპარატის საოპერაციო ხარჯებს

3. ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარება: მოსახლეობასთან მუნიციპალური ორგანოების კომუნიკაციის ხარისხის მნიშვნელოვანი გაუმჯობესება, ადგილობრივ მოხელეებზე საზოგადოებრივი აზრის ზემოქმედების არაფორმალური მექანიზმების გავლენის გაზრდა, გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში მოსახლეობის მონაწილეობის შესაძლებლობებისა და აქტივობის ზრდა.

4. ახალი ადმინისტრაციული ცენტრების ურბანული განვითარების პროცესის სტიმულირება. ქვეყნის მასშტაბით ამ მოდელით ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ოპტიმიზაციის განხორციელების შემდეგ საქართველოს განვითარების ექვსთორი შეიცვლება რეგიონებში დაახლოებით 130-140 ახალი მცირე და საშუალო ურბანული/ ნახევრადურბანული ცენტრების განვითარების მიმართულებით. ეს ტენდენცია შეაკავებს თბილისსა და რეგიონებს შორის არსებული დისპროპორციის გაღრმავებას, ხელს შეუწყობს მოსახლეობის ადგილზე დასაქმებას, შედეგად, შეამეირებს მიგრაციას სოფლიდან ქალაქებში და უახლოესი ათწლეულების განმავლობაში შეცვლის ქვეყნის არსებულ სურათს „ერთი მეგაპოლისი - ჩამორჩენილი რეგიონები“ თანამედროვეობისათვის უფრო შესაფერისი მოდელით: „ერთი მეგაპოლისი - მრავალი ურბანული ცენტრი რეგიონებში“.

ალტერნატივა 3. თვითმმართველობის შექმნა ყველა დასახლებაში

ეს ვარიანტი გულისხმობს თვითმმართველობის დონედ დასახლებების განსაზღვრას. დღეისათვის საქართველოს იურისდიქციას დაქვემდებარებულ ტერიტორიაზე არსებობს 3,600-ზე მეტი დასახლება (სოფელი, დაბა, ქალაქი).

ამ მოდელის ძლიერი მხარეები იქნება:

1. თვითმმართველობის ორგანოებისა და თვითმმართველი ერთეულების მაქსიმალური სიახლოვე მოსახლეობასთან;

2. თვითმმართველობის ორგანოთა მიერ ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესების, ტრადიციის და დასახლების სპეციფიკის მაქსიმალური გათვალისწინების შესაძლებლობა;

3. რეფორმის გატარება ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ მოწყობაში პირდაპირი ადმინისტრაციული ჩარევის გარეშე.

ამ მოდელის სუსტი მხარეა წვრილი თვითმმართველი ერთეულების რესურსების შეუსაბამობა თვითმმართველობისათვის კანონმდებლობით მინიჭებულ კომპეტენციებთან. თუ მუნიციპალიტეტების რიცხვი გაიზრდება და თვითმმართველობის დონე დასახლებული პუნქტების იდენტური გახდება, თავიდან ვერ ავიცილებთ ადგილობრივი მწირი რესურსების შემდგომ დაქუცმაცებას, რაც გამოიწვევს მომსახურების განეცის განხორციელების სფეროში ადგილობრივი თვითმმართველობის ფაქტობრივ უუნარობას, ანდა სახელმწიფოზე სრულმატერიალურ დამოკიდებულებას. ასეთ შემთხვევაში დეცენტრალიზაცია ფორმალურად განხორციელდება, რადგან:

1. აუცილებელი გახდება თვითმმართველობის კომპეტენციათა საკანონმდებლო შეზღუდვა;

2. მოხდება ადგილობრივი საზოგადოებრივი მომსახურების განხორციელებისათვის სახელმწიფოს საფინანსო და მატერიალური ვალდებულებების მნიშვნელოვანი გაზრდა.

3. ამ მეთოდის გამოყენება გაზრდის ცენტრალური ხელისუფლების პასუხისმგებლობას საზოგადოებრივი მომსახურების პროგრამების განხორციელების სფეროში. ეს თავისთავად გამოიწვევს ცენტრალური ბიუჯეტის ხარჯვითი ნაწილის მნიშვნელოვან ზრდას. ასეთი პერსპექტივა მაინცდამაინც მიწიფილი არ უნდა იყოს

ცენტრალური ხელისუფლებისათვის, რომელიც მოსახლეობისათვის კონსტიტუციით გარანტირებული ვალდებულებების შესრულებასაც ვერ ახერხებს.

4. იმ შემთხვევაში, თუ არც კომპეტენციების შეზღუდვისაკენ მიმართული საკანონმდებლო ცვლილებები და არც სახელმწიფოს ფინანსურ-მატერიალური ვალდებულებების ზრდა არ განხორციელდება, მაშინ, თვით-მმართველობის წინაშე მდგარ ამოცანათა და მათ ხელთ არსებულ რესურსებს შორის შექმნილი მკვეთრი დისბალანსის გამო, საერთოდ დეცენტრალიზაციის იდეის დისკრედიტაციის თავიდან ასაცილებლად, ბოლოს და ბოლოს სახელმწიფო კვლავ დადგება ახალი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული რეფორმის განხორციელების აუცილებლობის წინაშე, როგორც ეს ხდება ამჟამად უკრაინაში.

5. აუცილებელი ხდება თვითმმართველობის მეორე სუბნაციონალური დონის რეგიონს შემორება. მართალია, ამ შემთხვევაში ცენტრალური ხელისუფლების ნაცვლად რეგიონული დონის არსებობასთან გვაქვს საქმე, მაგრამ მაინც რჩება პირველი დონის რესურსების სიმწირე და შუალედური (რეგიონული) დონისაგან მისი საკმაოდ დაშორება. სტატისტიკურად, თითო რეგიონში საშუალოდ 300, ხოლო ზოგ რეგიონში (იმერეთი, შიდა ქართლი) 500-ზე მეტი ერთეული შეიქმნება, რაც სავარაუდოდ ძალზე გააძნელებს რეგიონსა და თვითმმართველობებს შორის კოორდინაციის პროცესს.

4.3. ურბანული აგლომერაციის შეზღუდვა და მისი მართვა

თბილისის აგლომერაცია ქალაქების - მცხეთის, თბილისის, რუსთავის, გარდაბნის შემადგენლობით ბუნებრივად ვითარდება. ამასთან, თითოეული ქალაქი თავის ორგანულ სახეს ინარჩუნებს.

მცხეთა - დღეს მცხეთა-მთიანეთის რეგიონისა და მცხეთის მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციული ცენტრი - მდებარეობს თბილისის აგლომერაციისა და შიდა ქართლის რეგიონის პირაპირზე, რაც, აგლომერაციის ფორმირების ამოცანიდან გამომდინარე, მოითხოვს რიგ თამამ, რეფორმატორულ პოლიტიკურ და მმართველობით ქმედებებს. საქმე ისაა, რომ მცხეთა, როგორც მთელი ქვეყნის მასშტაბით უნიკალური და იმანენტური რელიგიური, ისტორიული, კულტურული, სარეკრეაციო ფუნქციების კონცენტრირების ქალაქი, განიცდის მისთვის არაორგანულ ადმინისტრაციულ და, შედეგად, ქალაქთმშენებლობით დატვირთვას. სწორედ ამ გარემოებამ, კონკრეტულად კი ნაციონალური და რეგიონული რანგის ობიექტების მშენებლობამ განაპირობა „მცხეთის ისტორიული ძეგლების“ ამოღება UNESCO-ს ბუნებისა და კულტურის მსოფლიო მემკვიდრეობის ნუსხიდან და მისი გადატანა „საფრთხეში მყოფ ძეგლთა ნუსხაში“. მცხეთის განთავისუფლება მისთვის უჩვეულო, გადაჭარბებული ადმინისტრაციულ მმართველობითი ფუნქციებისაგან და მისთვის თვითმმართველი ქალაქის სტატუსის მინიჭება ხელს შეუწყობს მცხეთის ფუნქციურ-გეგმარებითი სპეციალიზების გაღრმავებას მხოლოდ მისთვის ისტორიულად განპირობებული მიმართულებით.

გასათვალისწინებელია ის გარემოებაც, რომ ქალაქი მცხეთა, მცხეთა-მთიანეთის რეგიონის მიმართ უკიდურესად ექსცენტრულადაა განთავსებული; ის, ფაქტობრივად, განაშენიანებით თბილისთანაა შეზრდილი, რაც მცხეთა-მთიანეთის რეგიონის პერიფერიული ზონებისათვის მისი მისანვდომობის პრობლემას ამძაფრებს.

ზემოხსენებული მოსაზრების განხორციელების მეორე მხარეა მცხეთის სანაცვლოდ რეგიონის ახალი ცენტრის შერჩევა. ამ ფუნქციას, ობიექტურად, დაბა **წინვალი** შეესაბამება. ისტორიულ წყაროებში ქალაქად მოხსენიებული წინვალი (წინვანი) რეგიონისთვის სწორად სავაჭრო-სახელოსნო და ადმინისტრაციულ-მმართველობითი ცენტრის როლს ასრულებდა. ის ბუნებრივად კრავდა განსახლების იმდროინდელი ერთეულების - ხეობების - ფუნქციურ კავშირებს და, უფრო ფართო მასშტაბით - მთა-ბარის სამეურნეო ურთიერთობებს: „რუსთაველის ეპოქაში წინვალი წარმოადგენდა არა მარტო არაგვის საერისთაოს მესვეურს, არამედ დიდ პოლიტიკურ და სავაჭრო-სახელოსნო ცენტრსაც, რომელიც არეგულირებდა მთისა და ბარის პოლიტიკურ-ეკონომიკურ ურთიერთკავშირს. მთისა და ბარის საზღვარზე, უშუალოდ არაგვის ხეობის ყელში, დიდ საქარავნო გზათა გასაყარზე აღმოცენებული ქალაქი წინვალი საიმედო კონტროლს უწევდა საილალო საძოვრებით მდიდარ „შვიდთავე მთიულეთს“.⁴⁶

წინვალის ჰიდროტექნიკური კომპლექსის მშენებლობამ 1970-ან წლებში შეინარა ძველი დასახლება; გაჩნდა ახალი, საქალაქო განაშენიანების მქონე დაბა, რომელმაც, ჰიდრომშენებლების წასვლის შემდეგ, გასოფლება განიცადა. მცხეთიდან წინვალში სამხარეო და მუნიციპალური ცენტრის ფუნქციების გადატანა მრავალმხრივ ხელს შეუწყობს როგორც დაბა ცხინვალი ურბანულ რეაბილიტაციას და მცხეთის ფუნქციურ

⁴⁶ რამიშვილი რ. სტატია „წინვალი“. ქართული საბჭოთა ენციკლოპედია. ტ. 8, თბილისი, 1984, გვ. 251.

განტვირთვას, ისე თბილისის აგლომერაციის ფუნქციონირების ეფექტიანობას. ფრჩხილებში აღვნიშნავთ, რომ ჟინვალის-თიანეთის შიდასახელმწიფოებრივი საავტომობილო გზის დაწყებული რეაბილიტაციის დასრულება 2015 წელს ამ მიმართულებით ერთი მნიშვნელოვანი გადადგმული ნაბიჯი იქნება.

თბილისის აგლომერაციის გრძივი ბირთვის დასახლებათა „მძივის“ გეოგრაფიულად მომდევნო ელემენტი არის ქვეყნის **დედაქალაქი თბილისი**. ბუნებრივია, მისი როლი და ფუნქციები აგლომერაციის ფორმირების პროცესში გაძლიერდება. ტრადიციული, დედაქალაქისათვის ჩვეული ფუნქციების გარდა, თბილისს დაეკისრება აგლომერაციის ინსტიტუციური განსახიერების - დედაქალაქის ოლქის ცენტრის ფუნქციების განხორციელება. ამგვარი წარმონაქმნები დამახასიათებელია მსოფლიოს ქვეყნების უმრავლესობის დედაქალაქებისა და, საერთოდ, უმსხვილესი საქალაქო აგლომერაციებისთვის.

აღსანიშნავია, რომ თბილისის აგლომერაციისა და დედაქალაქის ოლქის პრობლემატიკამ სათანადო ადგილი დაიკავა ქ.თბილისის მერიის არქიტექტურის სამსახურში 2003 წელს შედგენილ „თბილისის ურბანული განვითარების შეფერვბული კონცეფციაში“.⁴⁷ როგორც ამ დოკუმენტის პრეამბულაშია ნათქვამი, „შემავამებელ კონცეფციაში თავმოყრილია „ქ.თბილისის ურბანული განვითარების კონცეფცია“-ზე ლია კონკურსის მიხედვით პრემირებული პროექტების, ჟიურის წევრებისა და ექსპერტების მიერ წარმოდგენილი შეფასებების ურთიერთშეფერვბის შედეგად გამოვლენილი პოზიტიური პოზიციები“. ამგვარ პოზიციებს შორის მნიშვნელოვანი ადგილი ეთმობა თბილისის განვითარებას აგლომერაციულ სივრცეში. ხაზგასმულია, რომ თბილისის აგლომერაციის ურბანული განვითარების თანამედროვე მდგომარეობა გვაძლევს საშუალებას კონცეფციაში გამოვეყოთ აგლომერაციის ტერიტორიის ორი გეგმარებითი სივრცე; აგლომერაციის ურბანული ტერიტორია; აგლომერაციის არეალი.

უნდა ითქვას, რომ ამ მიმართულებით გადადგმულ, მაგრამ პალიატიურ ნაბიჯად შეიძლება მივიჩნიოთ 2006-2007 წლების მიჯნაზე დედაქალაქის იურისდიქციის გაფართოება. ფაქტობრივად, ეს იყო 1950-ან წლებში თბილისის ადმინისტრაციული საზღვრების თითქმის უცვლელი გამოორება. მაშინ თბილისის მერვე - „გარეუბნის რაიონში“ შედიოდა სასოფლო-სამეურნეო და მომდევნო პერიოდში სარეკრეაციო ზონად გადაქცეული ტერიტორიები.

თბილისის აგლომერაციის ფორმირების პროცესში თვითმმართველ ქალაქ **რუსთავის** პოზიციონირება გარკვეულწილად ემსგავსება ქალაქ მცხეთის მდგომარეობას. ისტორიული გენეზისის დიამეტრულად საინანა-ალმდეგო სურათის მიუხედავად, ამ შემთხვევაშიც, სივრცით-გეგმარებითი თვალსაზრისით, რუსთავი თბილისის „კარიბჭესთანაა“ მომდგარი და, აქაც, თავისი სამეურნეო რეგიონის - ქვემო ქართლის უკიდურეს ჩრდილო-დასავლეთის კუთხეშია მომწყვდეული. ამასთან ერთად, რუსთავსაც გააჩნია ღრმა სპეციალიზაციის ისტორია და თანამედროვე ფორმატში მისი განვითარების პოტენციალი. ეს არის ტექნოპოლისისა და ბიზნეს ინკუბატორების ჩამოყალიბების შესაძლებლობა, რომელიც ეფუძნება სამეწარმეო-ტექნიკური ინიციატივების კულტურას; უძრავი ქონების (მიწის ჩათვლით) შედარებით დაბალი ფასებს; მძლავრი საინჟინრო-ტექნიკურ ინფრასტრუქტურას; აგლომერაციის ცენტრის სიახლოვეს და, ახალი ავტომაგისტრალის 2015 წელს დასრულების შემდეგ, დედაქალაქის 30 წუთიან მისაწვდომობას.

რუსთავის სწორედ ამ მიმართულებით განვითარება მისი წარმატებისა და კონკურენტუნარიანობის ძირითადი პირობაა. ამასთან ერთად, ისევე, როგორც მცხეთაში, რუსთავშიც უნდა მოიხსნას რეგიონის მეურვეობის ფუნქციები და ეს როლი სხვა ქალაქს გადააბაროს. შესაფერისი ქალაქი ამ შემთხვევაში გამოვლენილია - ეს არის ქალაქი **ბოლნისი**.

ბოლნისის სასარგებლოდ ლაპარაკობს შემდეგი გარემოებები. ქვემო ქართლის რეგიონში ბოლნისს მეტნაკლებად ცენტრალური მდებარეობა უჭირავს; ბოლნის-მადნეულის მცირე კონურბაცია საკმაოდ ძლიერ სამეურნეო-ეკონომიკურ წარმონაქმნს წარმოადგენს. ბოლნისს გააჩნია გერმანელებისდროინდელი ურბანული კულტურის ჯერ კიდევ შესამჩნევი ტრადიციები. მოსახლეობის განათლების დონე საკმაოდ მაღალია. განსხვავებით ამავე რეგიონის სხვა შედარებით მსხვილი დასახლებებისაგან, ბოლნისის ურბანულ გარემოში ბუნებრივად დომინირებს სახელმწიფო ენა. ქვემო ქართლის რეგიონის ადმინისტრაციულ ცენტრად ბოლნისის აღიარების შემთხვევაში, მას თვითმმართველი ქალაქის სტატუსი უნდა მიენიჭოს.

სამხრეთ-აღმოსავლეთის მხრიდან თბილისის აგლომერაციის შემკვერელი დაბა - გარდაბანი. ამ შემთხვევაშიც, გასაღრმავებელია გარდაბნის სპეციფიკური, სახელმწიფო საზღვართან მისი მდებარეობიდან

⁴⁷ თბილისის ურბანული განვითარების შეფერვბული კონცეფცია. შემდგენელი - პ.ძიძიგური. თბილისის მერიის არქიტექტურის სამსახური, 2003 (ხელნაწერი).

გამომდინარე ურბანული პროფილი - ეს არის სათბობ-ენერგეტიკული ცენტრი; საბაჟო, სატრანსპორტო და ლოგისტიკური ფუნქციების ტერიტორიული თვალსაზრისით შეუზღუდავი განვითარების პოტენციალის მქონე დასახლება. ამ ახრივ არსებითია, რომ ამ ფუნქციებს მნიშვნელოვნად გააძლიერებდა გარდაბანსა და რუსთავს შორის, აგლომერაციის ბირთვის ღერძზე, თბილისი-ახალქალაქი-ყარსის რკინიგზაზეთან უშუალოდ დაკავშირებული „მეთხე თაობის“ ლოგისტიკური ცენტრის განვითარება.

ქალაქების აგლომერირების სიკეთეები კარგადაა ცნობილი დასავლური ურბანისტიკის თეორიასა და პრაქტიკაში, რასაც საფუძვლად უდევს განსახლების სისემის **სუპერადიტიური ბუნება**. ეს ფილოსოფიისგან ნასესხები ტერმინი განმარტებას საჭიროებს. ნებისმიერი **სისტემა ადიტიურია, თუ მთელი უდრის ნაწილების ჯამს; მაგრამ სისტემა არაადიტიურია, თუ მისი ნაწილების ჯამი მთელზე მეტია (სუპერადიტიურობა) ან ნაკლებია (სუბადიტიურია)**. სხვანაირად რომ ვთქვათ, მილიონიანი ქალაქის სოცოკულტურული პოტენციალი თეორიულად მეტია, ვიდრე ოთხი 250 ათასიანი ქალაქის ჯამური სოცოკულტურული პოტენციალი. ამ მუნიციპალური მოვლენის საფუძველია ენ. **კუმულაციური ეფექტი** (ზოგადად, ეს არის ფაქტორების კონცენტრაციის, თავმოყრის, მათი „კრიტიკული მასის“ მიღწევის შედეგად მიღებული მულტიპლიცირებული ეფექტი).

ურბანისტიკის ენაზე ეს ყოველივე გულისხმობს ურბანული აგლომერაციების, ავტონომიურ ქალაქებთან შედარებით, ისეთ უპირატესობებს, როგორც არის:

- აგლომერაციის ფარგლებში ყოველგვარი არჩევანის (სწავლა-განათლება, დასაქმება, სოციალურ-კულტურული აქტივობა, რეკრეაცია, სერვისებით სარგებლობა, ვაჭრობა და სხვა) მეტი შესაძლებლობა;
- შრომისა და უძრავი ქონების, მიწის ჩათვლით, ერთიანი ბაზრების ფორმირება;
- განუყოფელი ეკოლოგიური პრობლემატიკის გაცილებით უფრო შედეგიანი მართვა;
- საინფინრო-ტექნიკური ინფრასტრუქტურის კოპერირების უთუო ეფექტიანობას;
- აგლომერაციაში შემავალი დასახლებების ორგანულ სპეციალიზებასა და მათი ტერიტორიების ადეკვატურ ზონირებას;
- საცხოვრებლად კომფორტული ურბანული გარემის შექმნა.

თბილისის აგლომერაციის ოპტიმალური ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ფორმატი იქნება „დედაქალაქის ოლქი“, მასში შემავალი მუნიციპალიტეტების თვითმმართველობის შენარჩუნებით. სწორედ დედაქალაქის ოლქმა შეიძლება ითამაშებს იმ ქვაკუთხედის სისტემამაფორმირებელ როლი, რომელზედაც, ადრე თუ გვიან, აიგება საქართველოს ტერიტორიული სახელმწიფოებრივი მოწყობის მდგრადი კონსტრუქცია. დამატებით, მთავრობამ საჭიროა ცვლილებები შეიტანოს მცხეთა-მთიანეთისა და ქვემო ქართლის მუნიციპალიტეტებში დანიშნული სახელმწიფო რწმუნებულების-გუბერნატორების საქმიანობის განმსაზღვრელ ნორმატიულ აქტებსა და შეცვალოს მათი ადმინისტრაციების ადგილმდებარეობა.

დედაქალაქის ოლქის მმართველი ორგანოები, რეფორმის ამ ეტაპზე, შეიძლება შეიქმნას ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 21-ე მუხლის საფუძველზე,⁴⁸ ქ.თბილისის, ქ. მცხეთის, ქ.რუსთავისა და გარდაბნის მუნიციპალიტეტებს შორის შესაბამისი ხელშეკრულების გაფორმებით, რომლითაც აღნიშნული მუნიციპალიტეტები შექმნიან ერთობლივ სამსახურებს ან მათ მაკოორდინირებელ ორგანოს ცალკეული უფლებამოსილებების განსახორციელებლად და საამისოდ გააერთიანებენ საბიუჯეტო სახსრებს.

აგლომერაციაში შემავალი მუნიციპალიტეტებისათვის საერთო პრობლემატიკის უფრო ეფექტური გადაწყვეტისა და მართვისათვის ერთობლივად შექმნილ იურიდიულ პირს შეიძლება გადაეცეს, საორიენტაციოდ, შემდეგი უფლებამოსილებები:

- სივრცით-ტერიტორიული დაგეგმვა და შესაბამის სფეროში ნორმებისა და წესების შემუშავება; ქალაქ-თმშენებლობითი დოკუმენტაციის, მათ შორის, მიწათსარგებლობის გენერალური გეგმის, განაშენიანე-

⁴⁸ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი,

მუხლი 21. მუნიციპალიტეტების უფლება ერთობლივი საქმიანობის განხორციელების ორგანიზებაზე

1. მუნიციპალიტეტებს ამ კანონით განსაზღვრულ უფლებამოსილებათა ეფექტიანი განხორციელებისა და მოსახლეობისთვის ხარისხიანი მომსახურების გაწევის მიზნით უფლება აქვთ, საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით, ხელშეკრულების საფუძველზე დააფუძნონ ერთობლივი სამეწარმეო და არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირები ან შექმნან სამსახურები, რომლებსაც გადასცემენ მათი უფლებამოსილებით გათვალისწინებულ ცალკეულ ერთგვაროვან ფუნქციებს შესაბამისი მატერიალური და ფინანსური უზრუნველყოფით. აღნიშნული იურიდიული პირების მართვის, დაფინანსებისა და კონტროლის წესები და პირობები განისაზღვრება მუნიციპალიტეტებს შორის საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად დადებული ხელშეკრულებით.

2. ერთობლივი პროექტების განხორციელების მიზნით მუნიციპალიტეტს უფლება აქვს, სხვა მუნიციპალიტეტთან დადოს ხელშეკრულება საბიუჯეტო სახსრების გაერთიანების შესახებ.

3. ამ მუხლის პირველი და მე-2 პუნქტებით გათვალისწინებულ ხელშეკრულებებს ხელს აწერს მუნიციპალიტეტის გამგებელი/მერი და ამტკიცებს მუნიციპალიტეტის საკრებულო სრული შემადგენლობის უმრავლესობით.

ბის რეგულირების გეგმის, დასახლებათა ტერიტორიების გამოყენებისა და განაშენიანების რეგულირების წესების შემუშავება;

- ტერიტორიის გამწვანება და მუნიციპალური ნარჩენების მართვა;
- მუნიციპალიტეტების მართვაში არსებული სკოლამდელი და სკოლისგარეშე აღზრდის დაწესებულებების ფუნქციონირების კოორდინაცია;
- ადგილობრივი მნიშვნელობის საავტომობილო გზების მართვა და ადგილობრივი მნიშვნელობის გზებზე საგზაო მოძრაობის ორგანიზება;
- მოსახლეობის მუნიციპალური ტრანსპორტით მომსახურების ორგანიზება; ოლქის საზღვრებში რეგულარული სამგზავრო გადაყვანის ნებართვის გაცემა;
- გარე ვაჭრობის, გამოფენების, ბაზრებისა და ბაზრობების რეგულირება;
- შინაური ცხოველების ყოლის წესების დადგენა და უპატრონო ცხოველებთან დაკავშირებული საკითხების გადაწყვეტა.

5. შემოთავაზებული მოდელი

ამრიგად, დასკვნის სახით უნდა ითქვას, რომ ქვეყნის ახალი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის შემოთავაზებული მოდელით, რეფორმის ძირითადი მიმართულებები უნდა იყოს:

1. 15,000-ზე მეტი მოსახლეობის მქონე ქალაქების ცალკე მუნიციპალიტეტებად ჩამოყალიბება;
2. თვითმმართველი თემების ტერიტორიული ოპტიმიზაცია - მსხვილი მუნიციპალიტეტების შედარებით მცირე თვითმმართველი თემებად ჩამოყალიბება, წინასწარ განსაზღვრული კრიტერიუმების გათვალისწინებით;
3. ურბანული მეტროპოლიების ადმინისტრაციული მართვის ოპტიმიზაცია - დედაქალაქის ოლქის შექმნა.

შემოთავაზებული მოდელით ქვეყნის ახალი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის მოსალოდნელი შედეგები:

1. მუნიციპალიტეტის სტატუსი მიენიჭება კიდევ 10 ქალაქს, სულ თვითმმართველი ქალაქების რიცხვი საქართველოში მიაღწევს 22-ს.
2. გაუმჯობესდება მუნიციპალიტეტების ადმინისტრაციული მართვა, მათი მოსახლეობისათვის საჯარო სერვისების მიწოდების ხარისხი და გაიზრდება მოსახლეობის ჩართულობა თვითმმართველობის ორგანოების გადაწყვეტილებათა მიღების პროცესში.
3. ხელი შეეწყობა თვითმმართველი ქალაქების მდგრად ურბანულ განვითარებას, მათში ადგილობრივი მოსახლეობის დასაქმების შესაძლებლობების გაჩენას და დიდი ურბანული ცენტრებისა და აგლომერაციების (თბილისი, ბათუმი) მიმართულებით მიგრაციის ნაკადის შემცირებას.
4. თვითმმართველი თემების რიცხვი დაახლოებით გასამმაგდება და მუნიციპალიტეტების საშუალო ზომა მიუახლოვდება საშუალოევროპულს.
5. ხელი შეეწყობა ახალი თვითმმართველი თემების ადმინისტრაციული ცენტრების - დაბებისა და მცირე ქალაქების მდგრად ურბანულ განვითარებას, ახალი ურბანული ცენტრების გაჩენას, მათში ადგილობრივი მოსახლეობის დასაქმების შესაძლებლობების გაჩენას და დიდი ურბანული ცენტრებისა და აგლომერაციების (თბილისი, ბათუმი) მიმართულებით მიგრაციის ნაკადის შემცირებას.
6. ხელი შეეწყობა დედაქალაქისა და მიმდებარე ქალაქების: მცხეთის, რუსთავისა და გარდაბანისგან შემდგარი ურბანული აგლომერაციის მდგრად განვითარებას, მისი დაგეგმვის პროცესის გაუმჯობესებას და საერთო პრობლემათიკის ოპტიმალურ გადაწყვეტას, რითაც გაუმჯობესდება მოსახლეობისათვის მიწოდებული მომსახურების ხარისხი და საცხოვრებელი გარემო.

დანართები

დანართი 1. გეობრაფიულ-სატრანსპორტო ხელმისაწვდომობის განსაზღვრა

რამდენადაც თვითმმართველი თემი რამდენიმე დასახლების ერთობლიობაა, ქალაქისგან განსხვავებით, ის ტერიტორიულადაა განფენილი და მასში შემავალ დასახლებებში მცხოვრები მოსახლეობა გარკვეული მანძილითაა დაცილებული მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციულ ცენტრს. თემის ამ თავისებურების გათვალისწინებით, მისი შექმნის/გაუქმების საკითხისთვის მხოლოდ დემოგრაფიული კრიტერიუმი (მოსახლეობის რაოდენობა) არ არის საკმარისი და, სხვა კრიტერიუმებთან ერთად, აუცილებელი ხდება გეოგრაფიული კრიტერიუმის (დასახლებული პუნქტების დაშორება ადმინისტრაციული ცენტრიდან) გათვალისწინებაც.

თემში შემავალი დასახლებების მოსახლეობისათვის ადმინისტრაციული ცენტრის სატრანსპორტო ხელმისაწვდომობა მნიშვნელოვანი ფაქტორია, რამდენადაც უშუალოდ მოქმედებს მოქალაქეთათვის საჯარო სერვისების მიწოდების ხარისხსა და ღირებულებაზე. რაც უფრო დაშორებულია დასახლებული პუნქტი ადმინისტრაციულ ცენტრს, მით უფრო იზრდება როგორც ცალკეული საჯარო სერვისების მიღებისთვის მოქალაქეთა დროს და ფინანსური დანახარჯები, ასევე მუნიციპალიტეტის ხარჯები ზოგიერთი სერვისის მოსახლეობისათვის მიწოდებაზე.

მუნიციპალიტეტების სიდიდე განსაზღვრავს მოსახლეობისათვის მისი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ცენტრის და, მაშასადამე, იქ არსებული მუნიციპალური ორგანოების მიერ საჯარო მომსახურების მოსახლეობისათვის ხელმისაწვდომობაზე. მუნიციპალიტეტის მახასიათებელი გეოგრაფიული (მანძილი) და დემოგრაფიული (მოსახლეობა) პარამეტრების ერთობლივად, რაოდენობრივი მაჩვენებლის სახით გამოსახვისათვის შემოთავაზებულ იქნა თვითმმართველი ერთეულის ადმინისტრაციული ცენტრის გეოგრაფიულ-სატრანსპორტო მისაწვდომობის კოეფიციენტის გამოყენება, რომელიც თავისი შინაარსით საკმაოდ ობიექტური ინდიკატორია და მდგომარეობს მუნიციპალიტეტში მცხოვრები მოსახლეობის მუნიციპალურ ცენტრთან ფარდობითი დაშორების (მისაწვდომობის) განსაზღვრაში 100,000 მოსახლე-კილომეტრზე.⁴⁹

მუნიციპალიტეტებისათვის, რომელთა შემადგენლობაში მხოლოდ სასოფლო ტიპის დასახლებებია, ის განსაზღვრება ფორმულით: $Grur = \frac{1}{\sum(p \times s)} \times 100\,000$ [1], სადაც Grur არის თვითმმართველი თემის მოსახლე-

ობისთვის ადმინისტრაციული ცენტრის გეოგრაფიულ-სატრანსპორტო მისაწვდომობის კოეფიციენტი (შედეგი მრგვალდება მეასათასამდე); p-დასახლებულ პუნქტში მოსახლეობის რაოდენობა, s-სააეცტომობილო გზის სიგრძე დასახლებული პუნქტიდან მუნიციპალურ ცენტრამდე კილომეტრებში, $\sum(p \times s)$ დასახლებული პუნქტების მოსახლეობის რაოდენობისა და ადმინისტრაციულ ცენტრამდე მანძილთა ნამრავლების ჯამი.

ქალაქებისთვის და თვითმმართველ ერთეულში შემავალი ურბანული დასახლებული პუნქტებისთვის ანალოგიური კოეფიციენტი გამოითვლება შემდეგნაირად:

$$Gcity = \frac{1}{p \times \frac{\sqrt{s}}{2}} \times 100\,000$$
 [2]

სადაც Gcity არის ქალაქის მოსახლეობისთვის ადმინისტრაციულ დასახლებულებასთან გეოგრაფიულ-სატრანსპორტო მისაწვდომობის მაჩვენებელი; P- ურბანულ დასახლებულ პუნქტში მოსახლეობის რაოდენობა,

S - ურბანული დასახლებული პუნქტის ფართობი კვადრატულ კილომეტრებში, π - რიცხვი „პი“, √ - კვადრატული ფესვი. ქალაქის შემთხვევაში ასეთი მიდგომა განპირობებულია იმით, რომ ყველა ქალაქის განლაგება მეტნაკლებად ინდივიდუალურია და რაიმე უნივერსალური მარშრუტის განსაზღვრა არარეალური. ამიტომ ქალაქის ტიპის მუნიციპალიტეტს განვიხილავთ როგორც შესაბამისი ფართობის წრეს, სადაც მოსახლეთა საშუალო დაშორება მუნიციპალიტეტის ცენტრთან ამ წრის რადიუსის ნახევარია.

იმ შემთხვევაში, თუ თვითმმართველ ერთეულში შედის ქალაქი ან სხვა ურბანული დასახლებული პუნქტი:

$$G = Grur + Gcity = \left(\frac{1}{\sum(p \times s)} + \frac{1}{p \times \frac{\sqrt{s}}{2}} \right) \times 100\,000$$
 [3]

⁴⁹ დ. ლოსაბერიძე, კ. კანდელაკი, მ. აბულაძე, ნ. კაპანაძე, დ. ჭიჭინაძე, მ. ჩიტაძე, თ. თორდინავა, პ. ჩხვიძე, გ. მაზმიშვილი, ნინადადეები თელავის, მცხეთის, გორის, ახალციხის, ზუგდიდის, ამბროლაურისა და ოზურგეთის მუნიციპალიტეტების ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ოპტიმიზაციის შესახებ, 2013, გვ.3

დანართ №2-ში მოყვანილია ცხრილი, სადაც მოცემულია საქართველოს ყველა მუნიციპალიტეტის მოსახლეობის რაოდენობა და მისთვის შესაბამისი ადმინისტრაციული ცენტრის გეოგრაფიულ-სატრანსპორტო მისაწვდომობის კოეფიციენტების გამოთვლების შედეგები. ამ ცხრილის ანალიზი გვიჩვენებს, რომ თვითმმართველი თემებისათვის მისაწვდომობის კოეფიციენტი დიდწილად არის დამოკიდებული მუნიციპალიტეტში მოსახლეობის რაოდენობაზე, სადაც ეს ციფრი მაღალია, უხშირესად მისაწვდომობა ცუდია, უფრო მცირე მუნიციპალიტეტებთან შედარებით.

თუ დანართ №2-ში მოყვანილ ცხრილს თვითმმართველი ქალაქების გარეშე განვიხილავთ (დანართი №3), ვნახავთ, რომ საშუალოზე მაღალი მოსაწვდომობა ($G > 0,319$) ამჟამად მხოლოდ 17 მუნიციპალიტეტშია (მისაწვდომობის მაღალი კოეფიციენტით გამოირჩევა აგრეთვე 7 თვითმმართველი ქალაქი).

ქვეყნის მასშტაბით თვითმმართველი თემების გეოგრაფიულ-სატრანსპორტო ხელმისაწვდომობის საშუალო კოეფიციენტის $G_{საშ}$ გამოსათვლელად, [1], [2] და [3] ფორმულის გათვალისწინებით, $G_{საშ} = \frac{100\ 000}{p \times s}$

აქედან გამომდინარე, სათემო მუნიციპალიტეტების მოსახლეობის მიერ ადმინისტრაციულ ცენტრებში საჯარო მომსახურების მიღებისათვის განეული სატრანსპორტო დანახარჯი (E) შემდეგნაირად არის დამოკიდებული თვითმმართველი თემების გეოგრაფიულ-სატრანსპორტო ხელმისაწვდომობის საშუალო $G_{საშ}$ კოეფიციენტზე:

$$E = \frac{200\ 000 \times c \times n}{G_{საშ}}$$

დანართი 2. მუნიციპალიტეტები G კოორდინატის მიხედვით

საბართველოს მუნიციპალიტეტები
გეოგრაფიულ-სატრანსპორტო მისაწვდომობის კოორდინატის (G) მიხედვით

მუნიციპალიტეტი	G	P	მუნიციპალიტეტი	G	P
შოხევი	0,003	21 608	მსატან	0,249	14 500
ქაბილობი	0,006	1 181 700	ნინოწმინდა	0,260	32 121
ქველიანი	0,007	196 000	ხაშური	0,270	62 600
გარდაბანი	0,037	96 876	დმანისი	0,270	29 105
გური	0,064	97 162	ქობულეტი	0,273	161 200
საგარელო	0,067	67 132	წაღა	0,276	23 682
ზუგდიდი	0,083	98 042	ახტუბა	0,283	38 697
წაღატუბო	0,093	70 716	ზორცილი	0,285	17 606
ზღინისი	0,097	74 730	ახალციხე	0,290	28 105
ხელვაჩაური	0,100	64 364	ტიტოპოლი	0,325	28 511
ქობულეთი	0,103	94 538	სენაკი	0,369	51 798
მცხეთა	0,105	52323	ჩხოროწყუ	0,393	33 928
გურჯაანი	0,115	76 086	აფიანთი	0,394	21 976
ლაგოდეხი	0,123	57 267	ქედი	0,404	20 907
ოჩოჩოყვათი	0,124	64792	ივერი	0,409	16 675
ახალქალაქი	0,124	59 185	ვანი	0,410	34 567
დუშეთი	0,132	35 282	ზნობაძე	0,426	22 458
კასი	0,136	56 238	თიანეთი	0,484	13 770
ზესტაფონი	0,155	130 758	ახაშა	0,522	30 149
თელავი	0,156	51 342	ზღვათი	0,591	29 544
მარნეული	0,157	48 822	ხონი	0,618	31 902
კიკელი	0,162	64 036	ამბროლაური	0,635	11 593
თეზომწყარო	0,173	27 737	აპანძა	0,718	13 966
დედოფლისწყარო	0,174	32 351	ქვითი	0,905	47 149
მარჯალი	0,176	46 558	ქუჩუცხი	1,252	69 000
ხელი	0,177	34 757	ქვრი	1,467	54 700
ვერელი	0,180	41 835	ონი	1,488	7 723
ქარლი	0,182	53 636	ლენტეხი	1,681	8 476
ნარსიალი	0,182	28 188	ეზნევი	2,017	7 201
თერჯოლა	0,188	45 404	ქაბორცხი	3,134	2 578
საჩხერე	0,189	65 967	ქრესთავი	3,134	123 090
სიღნაღი	0,194	63 277	ქარხუტვათი	3,134	20350
სახენუ	0,195	55 779	ქახალციხე	4,211	23 483
წაღურეთი	0,202	46 400	ქთულავი	4,581	21 800
ხობი	0,208	39 067	ქმეხეთი	19,182	7 700
ღარმუხეთი	0,233	62 356	სამუგლი	0,847	63 873

დანართი 3. თვითმმართველი თემები G კოეფიციენტის მიხედვით

თვითმმართველი თემები

საომარეულო-სატრანსპორტო მისაწვდომობის კოეფიციენტის (G) მიხედვით

მუნიციპალიტეტი	G	P	მუნიციპალიტეტი	G	P
მესხეთი	0,003	21 608	სამხრეთი	0,195	55 779
გარდაბანი	0,037	96 876	წალკა	0,202	46 400
უბანი	0,064	97 162	ხონი	0,208	39 067
საგარეო	0,067	67 132	ღამსხვეთი	0,233	42 356
ხუვედეთი	0,083	98 042	მტკვარი	0,249	14 500
წალკა	0,093	70 716	ნინოწმინდა	0,260	32 121
ბოდბე	0,097	74 730	ხაშვი	0,270	62 600
ხულო	0,100	64 364	დმანისი	0,270	29 105
ქობულეთი	0,103	94 538	წალკა	0,276	23 682
მუხრანის	0,105	52323	ახალციხე	0,283	38 697
გორჯო	0,115	76 086	ბორჯომი	0,285	17 606
ლაგოდეხი	0,123	57 267	ახალციხე	0,290	28 105
ოზურგეთი	0,124	64792	ტყელები	0,325	28 511
ახალციხე	0,124	59 185	სენაკი	0,369	51 798
დუშეთი	0,132	35 282	მორჩილეთი	0,393	33 928
კასი	0,136	56 238	აფხეთი	0,394	21 976
ხუტალო	0,155	130 758	ქედი	0,404	20 907
თელავი	0,156	51 342	ბორჯომი	0,409	16 675
მარტვილი	0,157	58 872	განი	0,410	34 567
ქაბულეთი	0,162	64 036	მთიანეთი	0,426	22 458
თეთრიწყარო	0,173	27 737	თიანეთი	0,484	13 770
დედოფლისწყარო	0,174	32 351	აბაშა	0,522	30 149
მარტვილი	0,176	46 558	ზაგრაი	0,551	29 544
ხულო	0,177	34 757	ხონი	0,618	31 902
ყარაღაი	0,180	41 835	მწიფელო	0,635	11 593
ქარცი	0,182	53 636	სამბა	0,718	13 966
სამცხე-ჯავახეთი	0,182	28 188	ოწკა	1,488	7 723
თერჯოლი	0,188	45 404	ღვინე	1,681	8 476
სამტრედიო	0,189	65 967	განა	2,017	7 201
სენაკი	0,194	43 277	სამცხე	0,319	44 512

დანართი 4. ტრანსპორტზე მისაწვდომობა

მისაწვდომობა მუნიციპალიტეტის ცენტრამდე ტრანსპორტზე - პროცენტული წილი სოფლების რაოდენობიდან



მისაწვდომობა მუნიციპალიტეტის ცენტრამდე ტრანსპორტზე - პროცენტული წილი სოფლების მისახლეობიდან



დანართი 5. მოღვაწეობის ეტაპები

თვითკმარი და ეფექტური ტერიტორიული თემების შექმნის უმნიშვნელოვანესი წინაპირობა უნდა იყოს მათი ადმინისტრაციული საზღვრების პროექტების შედგენისას ღრმა ანალიზის აუცილებლობა და სიფრთხილის პრინციპების დაცვა. თვითმმართველი თემის საზღვრების მოდელის შემუშავება უნდა ეფუძნებოდეს:

- ხანგრძლივი ისტორიული პერიოდის განმავლობაში ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული საზღვრების ცვლილებათა ანალიზს, როგორც მუნიციპალიტეტებს შორის არსებული საზღვრების ისე 2006 წლამდე ყოფილი თვითმმართველი ერთეულებისა და ამჟამინდელი ტერიტორიული ერთეულების საზღვრების „მყარი“ მონაკვეთების გამოვლენას და იმ ახალი რეალობების გათვალისწინებას, სადაც მათი ცვლილება აუცილებელი გახდა.
- უწყებრივი და ეკონომიკური დაყოფის ქსელების შესწავლას (საავტომობილო გზები და რკინიგზები, ენერგომომარაგება, სატყეო მეურნეობა, ჯანდაცვისა და საგანმანათლებლო ობიექტების ობიექტების, მაღაზიების ქსელები და ა.შ.), რომელთა ერთობლიობა ასახავს ტერიტორიის სამეურნეო, ინფრასტრუქტურულ და სოციალურ დაყოფის 21-ე საუკუნისთვის შექმნილ რეალობას და მისი განვითარების პერსპექტივებს.
- კულტურულ-გეოგრაფიული ერთობების და ცხოვრების პირობებსა და ცხოვრების დონეში არათანაბრობით გამოწვეული განსხვავებულობების გამოვლენას, საქართველოს ტრადიციული რეგიონულ-კუთხური დაყოფის თავისებურებებს და მოსახლეობის ეთნიკურ-რელიგიური შემადგენლობის არსებულ რეალობას, რათა განხორციელებულმა ცვლილებებმა ხელი შეუწყოს სამოქალაქო მშვიდობის დამკვიდრებას და გამოაცალოს სოციალური საფუძველი დაძაბულობის კერების გაჩენას.
- ისეთი ობიექტური ინდიკატორების ანალიზს, როგორიცაა მოსახლეობის რაოდენობა და სიმჭიდროვე, დემოგრაფიული სიტუაცია და მისი ცვლილებების ტენდენციები, სავარაუდო ადმინისტრაციულ ცენტრამდე გეოგრაფიულ-სატრანსპორტო ხელმისაწვდომობის კოეფიციენტი, თემის ტერიტორიაზე სასოფლო-სამეურნეო და სამრეწველო სანარმოთა საქმიანობით განპირობებული სავარაუდო საგადასახადო ბაზის პარამეტრები თვითკმარი ადგილობრივი ბიუჯეტის შესაქმნელად და ა.შ.
- მოსახლეობის დასაქმების ძირითადი ადგილებისა და ყოველდღიური მიგრაციის ნაკადების ანალიზს.

თვითკმარი და ეფექტური თვითმმართველი თემების მოდელირების ეტაპები:

ა. ეკონომიკური აქტივობის სანტარების ბაზაზე ახალი თემების ფორმირება:

1. განისაზღვრება ეკონომიკური აქტივობის ცენტრები (ამჟამინდელი მუნიციპალური ცენტრები, რომლებსაც არ მიენიჭებოდათ თვითმმართველი ქალაქის სტატუსი; ინფრასტრუქტურულ კვანძებში მდებარე დაბები და დიდი სოფლები) რომლებიც ავლენენ ეკონომიკური ზრდის მყარ ტენდენციას და მუნიციპალიტეტის ცენტრის ფუნქციის მინიჭების შემთხვევაში მოხდება მათი ქალაქნარმომქმნელი ლერძების დივერსიფიკაცია, რითაც უზრუნველდება განვითარების კერებად გადაიქცევიან და სოფლის მეურნეობის ინტენსიფიკაციის შედეგად გამოთავისუფლებული მუშახელის ადგილზე დასაქმების პერსპექტივებს შექმნიან.

2. თვითმმართველი თემის საზღვრების კონტურების მოხაზვა, რომლებიც სავარაუდო ადმინისტრაციულ ცენტრებს შორის დაახლოებით თანაბარ მანძილზე გაივლება, ეკონომიკური აქტივობის ცენტრების გავლენის ზონის გათვალისწინებით. თუ გეოგრაფიულად ახლოს მდებარე დასახლებებს შორის არ არის საიმედო სატრანსპორტო კავშირი (არ არის გზა, ხიდი, სხვა საინჟინრო ნაგებობები, ანდა მათი აგება არამიზანშენილია, ასეთი დასახლებები შევა სხვადასხვა მუნიციპალიტეტებში. ეს ეხება აგრეთვე მეზობელ დასახლებებს, რომლებიც განცალკევებულია ბუნებრივი ბარიერებით: მდინარეებით, ხეობებით, მთაგრეხილებით, ტყის მასივებით და მისთ.

3. არ არის სასურველი ძალზე მცირე თვითმმართველი ერთეულების შექმნა, რომლებშიც საპროგნოზო საბიუჯეტო უზრუნველყოფა შეიძლება აღმოჩნდეს ძალზე მწირი ან ძალზე მაღალი ერთ სულ მოსახლეზე გადაანგარიშებით, ქვეყნის საშუალო მაჩვენებლებთან შედარებით. გამონაკლისები შეიძლება გაკეთდეს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, როცა თემის გამოცალკევება განპირობებულია გადაულახავი გეოგრაფიული ფაქტორებით (მთაგრეხილები, ღრმა ხეობები, ჭაობები და მისთ.). ამ მიზნით რეკომენდებულია, რომ თვითმმართველი თემის ადმინისტრაციული ცენტრის მისაწვდომობის კოეფიციენტი, როგორც წესი, არ აღემატებოდეს 1,0-ს ან/და მოსახლეობის რაოდენობა არ იყოს 3,000-ზე ნაკლები.

4. არ არის სასურველი ერთ თემში ეკონომიკური აქტივობის ერთზე მეტი ცენტრის არსებობა, რამაც მომავალში შეიძლება საზოგადოებაში შიდა დაპირისპირება წარმოშვას. ასეთ შემთხვევაში უმჯობესია სხვადასხვა ცენტრების გარშემო ორი ან რამდენიმე მუნიციპალიტეტის ფორმირება იმ პირობის დაცვით, რომ მათი კოეფიციენტები არ აღემატებოდეს 1,0-ს ან/და მოსახლეობის რაოდენობა არ იყოს 3,000-ზე ნაკლები.

ბ. სოციალურ-კულტურული სანტარების ბაზაზე თვითმმართველი თემების ფორმირება:

1. თუ დასახლებათა ჯგუფი მნიშვნელოვნადაა მოცილებული ეკონომიკური აქტივობის ცენტრებს ან მათთან კომუნიკაციური კავშირის პრობლემებია (ცუდი გზა, მთები, მდინარეები და მისთ.), ასეთი დასახლებებისგან ფორმირდება ცალკე თვითმმართველი თემი. ამ დროს უნდა გვახსოვდეს, რომ ასეთი თემის ინფრასტრუქტურის განვითარებაში შეფარდებით მაღალი ინვესტიციები იქნება საჭირო.

2. ისეთ ტერიტორიაზე თვითმმართველი ტემების ფორმირებისას, სადაც არ აღინიშნება ეკონომიკური აქტივობის ცენტრი, უპირატესობა ენიჭება ადმინისტრაციული ცენტრის ფუნქციის მინიჭებას იმ დასახლებებისადმი, რომელიც მუხობელი დასახლებების მცხოვრებთა მიერ ტრადიციულად არის მიჩნეული ადგილობრივი საზოგადოებრივი, კულტურული, რელიგიური ცხოვრების ან სავაჭრო ცენტრად. თუ ასეთი დასახლება რამდენიმეა და მოსახლეობის აზრი მომავალი ადმინისტრაციული ცენტრის შერჩევის საკითხში იყოფა ან გამოკვეთილი არაა, უპირატესობა ენიჭება იმ დასახლებას, რომლის კოეფიციენტი, სხვებთან შედარებით, უფრო უკეთესია (მაღალია) იმ შემთხვევაშიც კი, თუ მისი მოსახლეობის რაოდენობა სხვა დასახლებებთან შედარებით მცირერიცხოვანია. იმავდროულად, უნდა გათვალისწინებულ იქნას ამ დასახლების, როგორც მუნიციპალიტეტის მომავალი ცენტრის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პერსპექტივები (ბაზრობები, სატრანსპორტო კომუნიკაციების გადაკვეთის ადგილები და ა.შ.)

3. განცალკევებულად მდებარე დასახლება, რომელიც ეკონომიკური აქტივობის რომელიმე ცენტრის გავლენის ზონაში არ ექცევა, მიეკუთვნება იმ თემს, რომლის ადმინისტრაციულ ცენტრთან უფრო ახლოს იქნება სატრანსპორტო მისაწვდომობის თვალსაზრისით, ასევე სხვა ფაქტორების - უფრო უკეთესი საბიუჯეტო სტრუქტურის, მოსახლეობის გამოკითხვით დადგენილი უმრავლესობის სურვილის გათვალისწინებით.

ბ. თვითმმართველი თემების საზღვრების დადგენის რეკომენდაციები:

1. როგორც წესი, ორ თვითმმართველ თემს შორის საზღვარი გაივლება მათი ადმინისტრაციული ცენტრების განაშენიანების საზღვრებიდან დაახლოებით თანაბარი დაცილებით;

2. საზღვრის გავლება უნდა მოხდეს რელიეფის დამახასიათებელი თავისებურებების გასწვრივ (ქედების მწვერვალებზე და წყალგამყოფებზე, მდინარეების, რკინიგზების, ტყისა და მინდვრის გზების და ტოპოგრაფიულად გამოხატული სხვა ობიექტების გაყოლებით);

3. მიწათსარგებლობის საზღვრები გასათვალისწინებელია, მაგრამ განმსაზღვრელი არ არის. სასურველია, საზღვრების სწორი ხაზებით გავლება, თუ ტოპოგრაფია ამის საშუალებას იძლევა, იმ პირობით, რომ თავიდან უნდა იქნას აცილებული საჯარო რეესტრში ერთ ობიექტად (ნაკვეთად) რეგისტრირებული მიწის საზღვრით გადაკვეთა;

4. სასურველია, ძირითადად დაცული იყოს 2006 წლამდე არსებული თვითმმართველობების საზღვრების მთლიანობა;

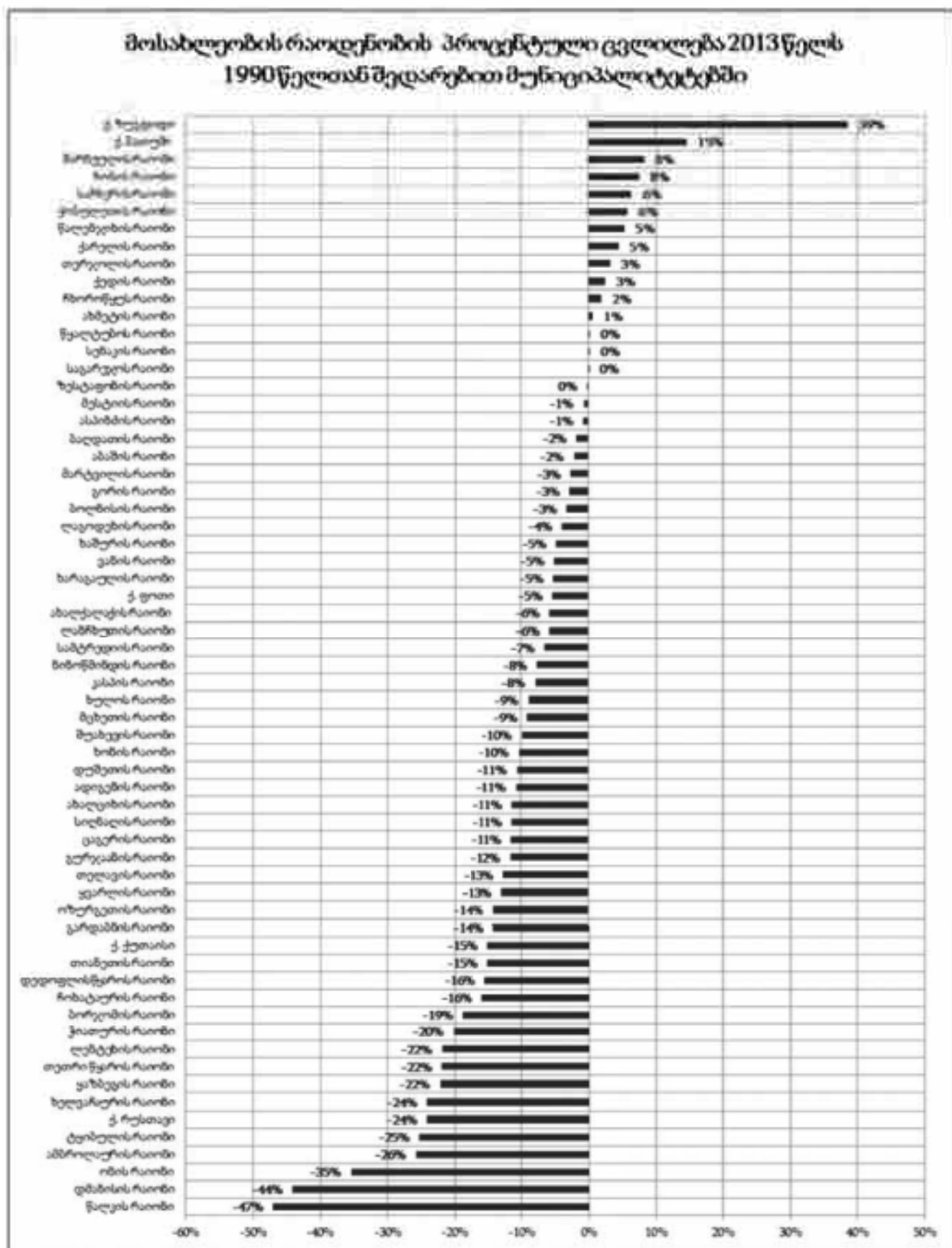
5. სასურველია, რომ ახალი თვითმმართველი თემების ფართობები თანაბარ ზომიერი იყოს და მათში ექცეოდეს მუნიციპალიტეტში შემავალი დასახლებების დამაკავშირებელი შიდა გზები;

6. ქალაქების საზღვრების დადგენისას უნდა იქნას გათვალისწინებული მათი შემდგომი ზრდის ტენდენციები (ავტომაგისტრალის, სანაპიროს, მიმდებარე ქარხნის მიმართულებით), ასევე აეროპორტების, რკინიგზის სადგურების, რეკრეაციული ზონების მათში მოქცევის საჭიროება;

7. ერთი თვითმმართველი თემის საზღვრები უნდა ემთხვეოდეს მეზობელი თემების საზღვრებს ან სახელმწიფო საზღვარს და უნდა იყოს უწყვეტი (არ შეიძლება ერთი მუნიციპალიტეტის ტერიტორიის ნაწილი მოქცეული იყოს სხვა მუნიციპალიტეტის ტერიტორიის შიგნით);

8. ახალი საზღვრების დადგენას, ყველა კონკრეტულ შემთხვევაში, აუცილებლად წინ უნდა უსწრებდეს სივრცითი მონაცემების პროექტის შემუშავება. ამ პროცესში წინასწარ უნდა განისაზღვროს საერთოეროვნული და სახელმწიფოს ინტერესები (ინფრასტრუქტურული, თავდაცვითი, დაცული ტერიტორიები, ძეგლთა დაცვის ზონები და სხვა).

დანართი 6. მოსახლეობის რაოდენობის პროექტული ცვლილება 1990-2013 წლის 1990 წელიდან შედარებით მუნიციპალიტეტებში



დანართი 7. მიწის საშუალო ფართობი მეურნეობაში

მიწის საშუალო ფართობი ერთ მეურნეობაზე (ჰექტარი), 2010

ქვეყანა	მიწის საშუალო ფართობი ერთ მეურნეობაზე	ქვეყანა	მიწის საშუალო ფართობი ერთ მეურნეობაზე
კვიპროსი	3,1	ნორვეგია	21,6
რუმინეთი	3,4	ესპანეთი	24,0
საბერძნეთი	5,8	ნიდერლანდები	26,0
სლოვენია	6,4	სლოვაკეთი	28,1
იტალია	7,9	ბელგია	31,7
უნგრეთი	8,0	ირლანდია	32,3
ლუქსემბურგი	9,35	ფინეთი	35,9
პოლონეთი	9,6	შვედეთი	43,5
ბულგარეთი	9,8	ესტონეთი	47,7
პორტუგალია	12,0	საფრანგეთი	52,6
ლიტვა	13,7	გერმანია	55,8
ევროკავშირი	14,1	დანია	64,6
ავსტრია	19,5	დიდი ბრიტანეთი	78,6
ლატვია	21,5	ჩეხეთი	152,4

წყარო: www.epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics

დანართი 10. საერთაშორისო გამოცდილება ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული რეფორმების ბატარების სფეროში⁶⁰

ბოლო ორი ათწლეულის განმავლობაში ყოფილი საბჭოთა კავშირის თითქმის ყველა ქვეყანაში გატარდა ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმა. მაგალითად, ლატვიაში რეფორმები პოლიტიკური და გეოგრაფიული კრიტერიუმების და არა ისტორიული ან კულტურული ასპექტების გათვალისწინებით გატარდა, როგორც ეს სხვა ქვეყნებში მოხდა. ლატვიის მთავრობამ მიიღო კანონი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული რეფორმების შესახებ და შექმნა სპეციალური კომისია ახალი პოლიტიკურ/გეოგრაფიული საზღვრების დასადგენად. ზემოთხსენებულ კანონში ასახული კონკრეტული კრიტერიუმები ქვემოთაა მოყვანილი:

ნაწილი 10. ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ დაყოფასთან დაკავშირებული წინადადებების მომზადების პროცესში შემდეგი შეფასების კრიტერიუმები იქნება გათვალისწინებული:

1. ქვეყნის ტერიტორიის გრძელვადიანი და დაბალანსებული განვითარების უზრუნველყოფა;
2. ადგილობრივ თვითმმართველობებზე დაკისრებული ფუნქციების შესრულებისთვის საჭირო ინფრასტრუქტურის არსებობა;
3. ქვეყნის ტერიტორიის ზომა;
4. ქვეყნის ტერიტორიაზე მცხოვრები მოსახლეობის რაოდენობა;
5. ქვეყნის ტერიტორიაზე მცხოვრები მოსახლეობის სიმჭიდროვე;
6. ადგილობრივი თვითმმართველობების მიერ შეთავაზებული მომსახურებების მისანვდომობა;
7. ადგილობრივ თვითმმართველობებს შორის არსებული ეკონომიკური, გეოგრაფიული და ისტორიული კავშირები;
8. ქვეყანაში არსებული ადგილობრივი თვითმმართველობების ოპტიმალური ზომის უზრუნველყოფა მეზობელი ქვეყნის ადგილობრივი თვითმმართველობების ინტერესების გათვალისწინებით.

ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული რეფორმების საკითხებზე შექმნილმა კომისიამ დამატებითი კრიტერიუმები შეიმუშავა ადგილობრივი თვითმმართველობების ოთხი ძირითადი მახასიათებლის განსაზღვრის გზით:

1. მოსახლეობის მინიმალური რაოდენობა - 5,000 მოსახლე
2. ერთი მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე საკუთარი ქალაქის არსებობა
3. საგზაო სისტემა უნდა აკმაყოფილებდეს ფუნქციონალურ სტანდარტებს
4. პერიფერიიდან ცენტრამდე დაშორება მაქსიმუმ 30 კილომეტრს უნდა შეადგენდეს.

დანიაში ტერიტორიული რეორგანიზაცია მიზნად ისახავდა სახელმწიფო მომსახურებების ეფექტიანობის მაქსიმალური ზაციას ადმინისტრაციული დანახარჯების შემცირებისა და ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული კონსოლიდაციის გზით. რეფორმა ორ მარტივ კრიტერიუმს ეყრდნობოდა:

1. ერთი ქალაქი - ერთი მუნიციპალიტეტი (ამ კრიტერიუმის შესაბამისად ტერიტორიის რეორგანიზაცია ურბანული ცენტრების (ქალაქების) მიხედვით განხორციელდა; არ იქნა დაშვებული რაიონული დასახლებების მუნიციპალიტეტებად ჩამოყალიბება, რომლებსაც არ გააჩნიათ ურბანული ცენტრები);
2. ახალი ადმინისტრაციული ერთეულის მოსახლეობა არანაკლებ 20,000 მოსახლისა (მოსახლეობის მინიმალური რაოდენობის კრიტერიუმი).

შვედეთში ტერიტორიული რეფორმების პროცესში გამოყენებული კრიტერიუმების საფუძველზე ადგილობრივი ერთეულების კლასტრებად დაყოფა განხორციელდა ე.წ. „ბუნებრივი ტერიტორიის“ კონცეფციის გათვალისწინებით, რაც გულისხმობს რაიონების გაერთიანებას სავაჭრო/ეკონომიკური ცენტრების გარშემო. 1950-იან წლებში გატარებული რეფორმების შედეგად ადგილობრივი თვითმმართველობების რაოდენობა 2,500-დან 1,000-მდე შემცირდა. 20 წლის შემდეგ, ანუ 1970-იან წლებში შვედეთში გადაწყვიტეს, რომ რეფორმამ ვერ მიაღწია დასახულ მიზანს სახელმწიფო მომსახურებების ეფექტიანობის ამაღლებისა და მასშტაბის ეკონომიის ზრდის თვალსაზრისით, რის გამოც ჩატარდა ქვეყნის ტერიტორიის რეორგანიზაციის მეორე რაუნდი და ადგილობრივი თვითმმართველობების რაოდენობა 1,000-დან 290 ერთეულამდე შემცირდა, როგორც ეს ამჟამად არის. ამგვარად, შვედეთში ტერიტორიული რეფორმების შედეგად ადგილობრივი თვითმმართველობების რაოდენობა 85%-ით შემცირდა, ანუ 2,500-დან 290-მდე.

⁶⁰ ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის ეფექტიანი დაგეგმვისა და განხორციელების ტექნიკური სახელმძღვანელო, მომზადებული გლენდალ რაითის მიერ, USAID, 2014 წლის ივნისი

აღბანეთში ახლახანს განხორციელდა ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული საზღვრების გადასინჯვა და აქაც მსგავსი კრიტიკერიუმები იქნა გამოყენებული ყოფილი მუნიციპალიტეტებისა და დასახლებების კონსოლიდაციისთვის:

1. „აღბანეთის რესპუბლიკის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფის შესახებ“ 2000 წლის 31 ივლისს მიღებული 8653 კანონის შესაბამისად ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის პროცესში საბაზისო თვითმმართველ ერთეულს „რაიონები“ წარმოადგენენ.

2. ახალი ადმინისტრაციული ერთეულები შეიძლება რაიონების საზღვრებში ან ორი ან მეტი რაიონის გაერთიანების შედეგად ჩამოყალიბდეს თუ ისინი ქვემოთ მოყვანილ კრიტიკერიუმებს სრულად აკმაყოფილებენ:

- ახალი თვითმმართველი ერთეული თავად წარმოადგენს ფუნქციონალურ ზონას. ფუნქციონალურ ზონაში იგულისხმება ტერიტორია, სადაც მჭიდრო და ხშირი კავშირები არსებობს მოსახლეობასა და ინსტიტუტებს შორის ეკონომიკურ, სოციალურ და კულტურულ მიზნებში. ფუნქციონალური ზონა იმ ურბანული ცენტრის გარშემო არის ორგანიზებული, სადაც მოსახლეობის რაოდენობა/კონცენტრაცია სხვა ურბანულ ცენტრებთან შედარებით ყველაზე მაღალია და ამ ცენტრს საშუალება აქვს ტერიტორიაზე მცხოვრებ მოსახლეობას სახელმწიფო მომსახურებების ფართო სპექტრი შესთავაზოს.
- ურბანული ცენტრის ტერიტორიული დაშორება საშუალებას აძლევს მოსახლეობას ისარგებლოს ყველა შეთავაზებული სახელმწიფო მომსახურებით.
- ახალი ერთეული აკმაყოფილებს ტერიტორიული უწყვეტობის პრინციპს. ტერიტორიული უწყვეტობის პრინციპში იგულისხმება, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეული სრულად მოიცავს კუთვნილ ტერიტორიას და მასში არ შედის სხვა ერთეულს მიკუთვნილი ტერიტორიის „კუნძულები“.
- ერთეულის ტერიტორიაზე საკმარისი რაოდენობის მოსახლეობა უნდა ცხოვრობდეს და მის ერთიანობას ზონის გეოგრაფიული მახასიათებლები განაპირობებენ. საკმარისი რაოდენობის მოსახლეობაში იგულისხმება საშუალოდ 30,000 მოსახლეზე მეტი.
- ტერიტორიაზე საერთო ისტორიული ტრადიციები უნდა არსებობდეს და დასახლებებში მცხოვრებ მოსახლეობას შორის ტრადიციული კავშირები უნდა არსებობდეს.
- კანონის შესაბამისად ახალ თვითმმართველ ერთეულებს მიერთებული ერთეულის საზღვრები არა დაიყოფა, არამედ იგი მთლიანად შევა ახალი ერთეულის საზღვრებში.

ზემოთხსენებული კრიტიკერიუმების გარდა, ეთნიკური უმცირესობების ინტერესების დაცვის მიზნით, შესაძლებელია გამონაკლისი კრიტიკერიუმის არსებობაც ეთნიკური უმცირესობებით დასახლებული ტერიტორიების შემთხვევაში.

აღსანიშნავია, რომ ყველა საერთაშორისო მაგალითი, რომელიც ზემოთ იყო მოყვანილი, ითვალისწინებდა ადგილობრივი მმართველობის ერთეულების შერწყმას ან კონსოლიდაციას სახელმწიფო მომსახურებების ეფექტიანობის ამაღლების მიზნით.

ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ზოგ ქვეყნებში კომუნისტური სისტემის რღვევის შემდეგ ადგილობრივი თვითმმართველობების რაოდენობა არსებითად გაიზარდა, რადგანაც ტერიტორიული მოწყობა კომუნისტურ წყობამდე ტრადიციულად არსებული დასახლებების (სოფლების) მიხედვით განხორციელდა. 1990-იანი წლების დასაწყისში ასეთი ვითარება იყო უნგრეთში, ჩეხეთის რესპუბლიკაში, სლოვაკეთში და მაკედონიაში.

კოსოვო ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებს შორის ერთადერთი ქვეყანაა, სადაც ბოლო 3 წლის განმავლობაში მსხვილი ერთეულების მცირე ერთეულებად დაყოფა მოხდა. კოსოვოს ტერიტორიის მუნიციპალიტეტების ასეთი სახით დაყოფა რაიმე კონკრეტული კრიტიკერიუმების მიხედვით არ განხორციელებულა.

დანართი 11. თვითმმართველობაში დასაქმებულთა რისკოვნობისა და სახელფასო ფონდის მატება

მუნიციპალიტეტების რაოდენობის ზრდას თან ახლავს ადგილობრივ თვითმმართველობაში დასაქმებულ თანამდებობის პირთა და საჯარო მოსამსახურეთა ზრდის ალბათობა, რომელთანაც დაკავშირებულია ადმინისტრაციული ხარჯები. ამდენად, მნიშვნელოვანია იმის პროგნოზირება, თუ როგორ აისახება შემოთავაზებული მოდელით ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული რეფორმის გატარება საბიუჯეტო სახსრებიდან ადმინისტრაციული პერსონალის შესანახად გასაღებ ხარჯებზე და რა ღონისძიებების გატარებით არის შესაძლებელი ამ გავლენის მინიმიზირება.

შემოთავაზებული მოდელით მუნიციპალიტეტების რაოდენობა საქართველოში თითქმის სამჯერ მატულობს, ამიტომ გათვლები გაკეთებულია ამჟამინდელი 70 მუნიციპალიტეტის რიცხვის გაორმაგების შემთხვევისათვის, არსებული საშტატო ერთეულებისა და სახელფასო განაკვეთების საშუალო მაჩვენებლების გამოყენებით (ქ.თბილისის და ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილი მუნიციპალური ორგანოების გარდა).

2014 წლის მონაცემებით, 70 მუნიციპალიტეტში (თბილისის გარდა) 2,511,081 ამომრჩეველია, ანუ ამომრჩეველთა საშუალო რაოდენობა მუნიციპალიტეტში 35,872-ს შეადგენს. მუნიციპალიტეტების რიცხვის 2-ჯერ გაზრდის შემთხვევაში ამომრჩეველთა საშუალო რაოდენობა მუნიციპალიტეტში 17,936 გახდება.

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 156-ე მუხლის 1-ლი პუნქტით შემოღებულ იქნა შეზღუდვა გამგეობის/მერიის და საკრებულოს აპარატის საჯარო მოსამსახურეთა საშტატო ნუსხით გათვალისწინებულ ადგილობრივი თვითმმართველობის საჯარო მოსამსახურეთა რაოდენობაზე, რომლის შესაბამისად ყველა მუნიციპალიტეტმა მოახერხა მოსამსახურეთა რაოდენობის ოპტიმიზაცია 2014 წლის მე-2 ნახევარში. ამ ფორმულით საჯარო მოსამსახურეთა ზღვრული რაოდენობა 70 მუნიციპალიტეტში ჯამურად 8,092 უნდა ყოფილიყო.

მიუხედავად იმისა, რომ პოლიტიკური მოსაზრებებით კოდექსის აღნიშნულ მუხლში მოცემული ფორმულა იმავე წლის დეკემბერში შეიცვალა, რამაც მუნიციპალიტეტებს შტატების გაზრდის საშუალება მისცა (ჯამურად 70 მუნიციპალიტეტში 10,413 საშტატო ერთეულამდე), ეს ცვლილება გამოიყენა მუნიციპალიტეტების ნახევარზე ოდნავ მეტმა და 2015 წლის გაზაფხულისათვის საშტატო ერთეულების რაოდენობა მუნიციპალიტეტებში საშუალოდ მხოლოდ 11 ერთეულით გაიზარდა. ამდენად, გამოცდილებამ აჩვენა, რომ სრულიად შესაძლებელია მუნიციპალიტეტებში საშტატო ერთეულების ოპტიმიზაცია კოდექსში 2014 წლის 5 თებერვალს მოცემული ფორმულით, რომლის შესაბამისად გამგეობის/მერიის და საკრებულოს აპარატის საჯარო მოსამსახურეთა რაოდენობა 140 მუნიციპალიტეტში საშუალოდ 70 იქნება (საჯარო მოსამსახურეთა მინიმალური რაოდენობა 30 საშტატო ერთეული + 35 საშტატო ერთეული 17,936 ამომრჩეველზე + 5 საშტატო ერთეული მაგორიტარულ ოლქებზე).

2014 წლის თებერვლის მდგომარეობით მუნიციპალიტეტებში არსებული სახელფასო განაკვეთების, სამსახურებისა და ფრაქციების რაოდენობის საშუალო მაჩვენებლების გამოყენებით გამოთვლისას, შემოთავაზებული მოდელით ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული რეფორმის გატარების შედეგად საშუალოდ 70 საჯარო მოსამსახურის შტატის მქონე მუნიციპალიტეტის ყოველთვიური სახელფასო ხარჯი 79 ათას ლარს შეადგენს, ხოლო თვითმმართველობის საჯარო მოსამსახურეების (2014 წლის თებერვლის ფორმულით გათვალისწინებული) ზღვრული რაოდენობა ყველა მუნიციპალიტეტში (გარდა თბილისისა) 9,800 გახდება:

თანამდებობა	სამ. თანამდებობრივი სარგო, ლარი	სამუდლო რაოდენობა	სულ, თეთნი
გამგეობა/მერია			
გამგებლის/მერი	2 650	1	2 650
პირველი მოადგილე	1 600	1	1 600
მოადგილე	1 500	2	3 000
სამსახურის უფროსი	1 150	9	10 350
განყოფილების გამგე	1 000	12	12 000
მთავარი სპეციალისტი	620	10	6 200
წამყვანი სპეციალისტი	570	9	5 130
უფ.სპეციალისტი/სპეციალისტი	520	9	4 680
გამგებლის თანამშემე	850	1	850
გამგებლის წარმომადგენელი	900	8	7 200
საკრებულო			
თავმჯდომარე	2 650	1	2 650
თავმჯდომარის მოადგილე	1 800	1	1 800
კომისიის თავმჯდომარე	1 400	5	7 000
ურაქციის თავმჯდომარე	1 400	6	8 400
აპარატის უფროსი	1 150	1	1 150
მთავარი სპეციალისტი	620	3	1 860
წამყვანი სპეციალისტი	570	2	1 140
უფ.სპეციალისტი/სპეციალისტი	520	1	520
თავმჯდომარის თანამშემე	850	1	850
ჯამი		83	79 030
მ.მ. საჯარო მოსამსახურე (ფორმული)		70	

შედარებისთვის, ამჟამად 12,000-ზე ნაკლები ამომრჩევლის მქონე 8 მუნიციპალიტეტში ფორმულათ გათვალისწინებულ საჯარო მოსამსახურეთა რაოდენობა 71-ს, ხოლო მათი სამუდლო ყოველთვიური სახელფასო ხარჯი - 74,713 ლარს შეადგენს.

ასეთ შემთხვევაში ადგილობრივი თვითმმართველობის საჯარო მოსამსახურეთა კანონმდებლობით დასაშვები მაქსიმალური ზღვრული რაოდენობა შემცირდება 10,413-დან 9,800-მდე, ანუ 613 ერთეულით და მოუახლოვდება დღეს არსებულ 70 მუნიციპალიტეტში რეალურად დასაქმებულ საჯარო მოხელეთა რაოდენობას (8,765 მოხელე). იმავედროულად, საკრებულოებში თანამდებობის პირთა რაოდენობა, რასაც არ მოიცავს აღნიშნული ფორმულა, გაიზრდება 903-დან 1,820-მდე, ანუ 917 ერთეულით.

თანამდებობის პირთა და საჯარო მოხელეთა მაქსიმალური რაოდენობა თვითმმართველობებში, შემოიხვეწება მხოდელით რეფორმის ჩატარების შემდეგ, გაიზრდება სულ 310 ერთეულით და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში შეადგენს ჯამურად 11,620 დასაქმებულს. ადგილობრივი თვითმმართველობის თანამდებობის პირთა და საჯარო მოხელეთა ჯამური ყოველთვიური სახელფასო ხარჯი ასეთ შემთხვევაში შეადგენს მაქსიმუმ 11 მლნ. ლარს.

ლიტერატურა

აბულაძე, მ. „მუნიციპალური რეფორმა, ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ოპტიმიზაციის გარეშე, მხოლოდ კოსმეტიკა იქნება“ 02.08.2013, <http://www.isg.ge/?cat=news&topic=1807&lang=ka>

აბულაძე, მ. მუნიციპალური მონეობისა და დასახლებული პუნქტების კატეგორიებად დაყოფის კრიტერიუმები ჩრდილოეთ ამერიკის, ევროპისა და დსთ-ს ქვეყნების კანონმდებლობაში, საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს საზოგადოებრივ მრჩეველთა საბჭოს სამუშაო მასალები, 2013

ძიძიგური, პ (რედ). თბილისის ურბანული განვითარების შეფერვული კონცეფცია. თბილისის მერიის არქიტექტურის სამსახური, 2003 (ხელნაწერი)

ევროკავშირის წარმომადგენლობა საქართველოში, „სოფლის მეურნეობისა და რეგიონული განვითარების მნიშვნელობა საქართველოსთვის“

რაითი, გ. ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის ეფექტიანი დაგეგმვისა და განხორციელების ტექნიკური სახელმძღვანელო, USAID, 2014 წლის ივნისი

ლოსაბერიძე, დ. პოლიტიკის ანალიზი, საქართველოს ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარების ანგარიში, სამოქალაქო კულტურის საერთაშორისო ცენტრი, 2012

ლოსაბერიძე, დ., კანდელაკი, კ., აბულაძე, მ., კაპანაძე, ნ., ჭიჭინაძე, დ., ჩიტაძე, მ., თორდინავა, თ., ჩხეიძე, პ., მაზმიშვილი, გ. წინადადებები თელავის, მცხეთის, გორის, ახალციხის, ზუგდიდის, ამბროლაურისა და ოზურგეთის მუნიციპალიტეტების ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ოპტიმიზაციის შესახებ, 2013

კაპანაძე, ნ. „მუნიციპალიტეტის ზომისა და მოსახლეობის საარჩევნო აქტივობის ურთიერთდამოკიდებულება“, 2013

კაპანაძე, ნ. საქართველოს მოსახლეობის სოციალური და ეკონომიკური მდგომარეობა რეგიონულ ქრლში. ძირითადი ტენდენციები და შემდგომი განვითარების პერსპექტივები, 2015

მახარაძე, გ. საქალაქო თვითმმართველობა. <http://emc.org.ge/საქალაქო-თვითმმართველობა>

საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, ძირითადი დემოგრაფიული მაჩვენებლები, 2014 <http://www.geostat.ge>

საქსტატი; საქართველოს სოფლის მეურნეობის განვითარების სტრატეგია, 2015

რამიშვილი, რ. სტატია „წინვალი“. ქართული საბჭოთა ენციკლოპედია. ტ. 8, თბილისი, 1984, გვ. 251

თენგიზ შერგელაშვილი, თ., თოქმაზიშვილი, მ. საქართველოს სოფლის მეურნეობის სფეროს ტრანსფორმაცია: დამოუკიდებლობის 20 წელი, შუალედური ანგარიში, „ევროპული ინიციატივა – ლიბერალური აკადემია თბილისი“, 2012

გაზეთი „რეზონანსი“ 13 მარტი 2014 წ. 065(7707)

საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პროგრამა, 2010, სოფლის მეურნეობა.

საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო, თვითმმართველობის კოდექსის ძირითადი სიახლეები <http://transparency.ge/blog/tvitmmartvelobis-kodeksis-dziritadi-siakhleebi?page=3>

shton, W., Bollman, R., Kelly, W. INDICATORS AND CRITERIA FOR STRONG RURAL MUNICIPALITIES IN MANITOBA, Rural Development Institute, Brandon University, April 25, 2013

Paweł Swianiewicz, Public opinion about local government in Georgia, Prepared for the "Open Society - Georgia" Foundation, 2011

Научно-технический Отчёт по теме: «Региональная схема расселения на территории Грузинской ССР. Раздел – Развитие Тбилисской агломерации». Тбилиси, ТбилЗНИИЭП, 1978.

Региональная схема расселения на территории Грузинской ССР на период до 1991-2001 г.г. Тбилиси, Грузипрогорстрой, 1979.