

ურბანული და სოფლის განვითარება,  
მუნიციპალიტეტების ტერიტორიული მოწყობა

დავით ლოსაბერიძე

წინამდებარე ანალიზში განხილულია მუნიციპალიტეტებში რურალური ზონების ტერიტორიული ორგანიზების არსებული მდგომარეობა, პრობლემები და ამ უკანასკნელთა გადაჭრის გზები.

ურბანული განვითარებისა (თბილისისა და დიდი ქალაქების შიდა ადმინისტრაციული მოწყობა) და არსებული და პერსპექტიული ურბანული აგლომერაციების მართვა ცალკე მიმართულებაა და აღნიშნულ ფორმატში მხოლოდ შემდეგ ეტაპზე შეიძლება იყოს წარმოდგენილი.

რაც შეეხება რურალურ (სოფლის) განვითარებას, განხილულია ამ კომპლექსური საკითხის მხოლოდ ტერიტორიულ-ადმინისტრაციული განზომილება.

ანალიზი მოიცავს:

- არსებული მდგომარეობის დახასიათებას;
- ამ სფეროში არსებული საერთაშორისო გამოცდილების აღწერას;
- პრობლემის გადაწყვეტის გზის შემოთავაზებას შესაბამისი დასაბუთებით, სამოქმედო ნაბიჯების აღწერითა და შეფასების კრიტერიუმების მითითებით.

## შინაარსი

1. შესავალი .....	4
2. საკითხის ისტორია .....	5
2.1. თვითმმართველობის მიმდინარე რეფორმა.....	8
3. დღევანდელი სიტუაცია .....	9
3.1. პოლიტიკური მახასიათებლები.....	10
3.2. სოციალ-ეკონომიური მახასიათებლები.....	12
3.3. მმართველობითი მახასიათებლები.....	13
4. საერთაშორისო გამოცდილება .....	15
4.1. ცალკეულ ქვეყნების სტატისტიკა და ხედვები.....	16
4.2. ძირითადი ტენდენციები.....	20
5. საქართველოში არსებული ხედვები .....	22
5.1. პოლიტიკური მიზნები.....	25
5.2. სოციალ-ეკონომიკური მიზნები.....	27
5.3. მმართველობითი ხასიათის მიზნები .....	29
6. კრიტერიუმები .....	30
7. დასკვნა.....	32
დანართი #1 .....	34

## 1. შესავალი

ნებისმიერი სახელმწიფოს არსს მისი მოქალაქეების ძირეული ინტერესების დაკმაყოფილება წარმოადგენს - თუ მოსახლეობა არ იზიარებს სახელმწიფოს უმთავრეს ღირებულებებს, სახელმწიფო არსებობას ვერ შეძლებს.

საზოგადოებრივი მხარდაჭერის იდეა განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი ხდება თანამედროვე, გლობალიზაციის ეპოქაში, როცა საკუთარი კონკურენტუნარიანობის გაძლიერება ნებისმიერი სახელმწიფოს დღის წესრიგში სულ უფრო და უფრო მწვავედ დგება.

საზოგადოების მხარდასაჭერის მოსაპოვებლად აუცილებელია რეალური მოტივაციების შექმნა, რათა საზოგადოება სისხლხორცეულად იყოს დაინტერესებული საკუთარი სახელმწიფოს წარმატებაში. აღნიშნული წარმატების ყველაზე აპრობირებულ გზას საზოგადოებაში სახელმწიფო სისტემის საქმიანობის გათავისება წარმოადგენს, რაც სახელმწიფოს აძლევს ყოველდღიურ საქმიანობაში მაღალი ეფექტურობის მიღწევის, ხოლო კრიზისების პერიოდში - სტაბილურობის (მშვიდობის) შენარჩუნების საშუალებას.

სახელმწიფოს მთელს ტერიტორიაზე, ქვეყნის ყველა მოქალაქისათვის თანაბარი საარსებო გარემოს შექმნა მხოლოდ დეცენტრალიზაციის საშუალებით არის შესაძლებელი. ვერც ერთი ხელისუფლება, ვერ შეძლებს ცენტრიდან გადაწყვიტოს პერიფერიებში არსებული, მხოლოდ კონკრეტული ტერიტორიისათვის დამახასიათებელი სპეციფიკური პრობლემები.

ლიბერალურ და დემოკრატიულ სახელმწიფოებში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს ორი ფუნქცია ენიჭება:

1. **მომსახურების გაწევა.** ყოველდღიური საჭიროების (ადმინისტრირება ადგილობრივ დონეზე, კომუნალური სამსახურები, საყოფაცხოვრებო პრობლემების მოგვარება, მინიმალური სოციალური გარანტიები) დაკმაყოფილება ბევრად უფრო ეფექტიანად ხორციელდება ადგილობრივი თვითმმართველობების მიერ.
2. **მოსახლეობასთან სიახლოვე.** ცენტრალური ხელისუფლებისაგან განსხვავებით, ადგილობრივი თვითმმართველობა ყოველდღიურ ურთიერთობაშია მოქალაქეებთან და გამოხატავს უშუალოდ მათ ინტერესებს. ეს განსაკუთრებით ნათლად ჩანს მცირე ზომის დასახლებულ პუნქტებში, სადაც მოსახლეობის მნიშვნელოვანი ნაწილი ერთმანეთს პირადად იცნობს და ადგილობრივი ხელისუფლების ქმედება, აღნიშნულიდან გამომდინარე, ბევრად გამჭვირვალეა.

ახალი დემოკრატიის ქვეყნებში დეცენტრალიზაციისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის გაძლიერების პროცესი კიდევ ორ დამატებით მიზანს ისახავს:

**ადგილობრივი პოლიტიკური ელიტის შექმნა.** ადგილობრივი ეკონომიკური თუ პოლიტიკური ინტერესთა ჯგუფების ან არაფორმალური კლანების ლიკვიდაცია-ტრანსფორმაცია და მათ ნაცვლად პოლიტიკური ელიტის (ამ სიტყვის ყველაზე პოზიტიური გაგებით) წარმოშობა აუცილებელია როგორც პოლიტიკური პარტიების ადგილობრივი კადრების ზრდის (პოლიტიკური კლურალიზმის გაძლიერების), ისე საჯარო მოხელეთა კვალიფიციური კორპუსის ჩამოყალიბებისათვის.

**დეცენტრალიზაცია დეზინტეგრაციის წინააღმდეგ.** ბევრი, განსაკუთრებით მრავალეთნიკური ქვეყნისათვის ძალაუფლების ჰორიზონტალური გადანაწილება ეთნიკური, რელიგიური თუ სხვა სახის უმცირესობების კანონიერი უფლებების დაკმაყოფილების საშუალებად იქცა ისე, რომ ამ ქვეყნების შიგნით ინტეგრაციული პროცესების გაძლიერებას შეუწყო ხელი. მაგალითისათვის გამოდგება პოლონეთი, სადაც რეალური თვითმმართველობის გაძლიერებამ მნიშვნელოვნად შეასუსტა სამხრეთში მცხოვრები გერმანული უმცირესობის სეპარატისტული განწყობები.

თვითმმართველობის განვითარების დღევანდელ ეტაპზე უმთავრეს ბარიერს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის ჩამოუყალიბებლობა განაპირობებს - **შეუძლებელია ვისაუბროთ ადგილებისათვის უფლებამოსილებათა და სხვადასხვა სახის (ადამიანური, ტექნიკური, ფინანსური) რესურსების გადაცემაზე, თუ ნათლად არ იქნა განსაზღვრული, სად და რა ტერიტორიაზე, რა პირობებში უნდა განხორციელოთ ცვლილებები.**

უპირველეს ყოვლისა, საჭიროა გავიაზროთ ის ძირითადი პრინციპები, რომელსაც ნებისმიერი ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობა ეფუძნება. აუცილებელია შეიქმნას ოპტიმალური მოდელი და განხორციელდეს ამ უკანასკნელის დამკვიდრებისათვის საჭირო ქმედებები. აღნიშნული ცვლილებები უნდა განხორციელდეს ორი უმნიშვნელოვანესი მიმართულებით:

1. გათვალისწინებულ უნდა იქნეს არსებული ტრადიცია და საზოგადოების მოლოდინი, რაც აუცილებელია რეფორმის განხორციელების პროცესში საზოგადოების მხარდაჭერის მოსაპოვებლად.
2. უნდა შემუშავდეს ადგილებზე არსებული მოთხოვნების მიღების, გაანალიზების და პრაქტიკული განხორციელების ადეკვატური სისტემა, რაც უზრუნველყოფს შეზღუდული რესურსების სწორ და მიზნობრივ გადანაწილებას.

ამ პრინციპების რეალიზაციას შედეგად მოჰყვება ერთიანი სახელმწიფოს ფარგლებში პოლიცენტრული პოლიტიკური, ადმინისტრაციული, საფინანსო-ეკონომიკური სისტემის ჩამოყალიბება, რაც უზრუნველყოფს შიდა ჯანსაღი კონკურენტული გარემოს მუდმივ არსებობას.

განვითარების დღევანდელ ეტაპზე განსახორციელებელი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული რეფორმა არ უნდა უქმნიდეს წინააღმდეგობას სახელმწიფო ტერიტორიული მოწყობის სამომავლო მოდელს, რომლის შერჩევაც დაკავშირებულია საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე სახელმწიფოს იურისდიქციის სრულად აღდგენასთან.

## 2. საკითხის ისტორია

საქართველოში ისტორიულად ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფის ორი დონის გამოყოფა არის შესაძლებელი. ესენია: ადგილობრივი (ე.წ. პირველი ანუ ქვედა - ქალაქი, დაბა, თემი, სოფელი) და შუალედური (ანუ რეგიონალური - მხარე, კუთხე, პროვინცია) დონეები. ეს ერთეულები იქმნებოდნენ ერთიანი ეკონომიკური თუ გეოგრაფიული პირობების მქონე ტერიტორიებზე. უცხოელთა ბატონობის პერიოდშიც ცალკეულ პროვინციათა საზღვრები თითქმის უცვლელი

რჩებოდა. ბუნებრივია, ცალკეულ ადმინისტრაციულ ერთეულთა საზღვრების უცვლელობა განპირობებული იყო არა ჩამოყალიბებული ტრადიციის ურღვევობის სურვილით, არამედ ეკონომიკურ-გეოგრაფიული ფაქტორების ზეგავლენით. მმართველობის ამ სისტემამ გარკვეული სახეცვლილებებით XX საუკუნის დასაწყისამდე იარსება.

რუსეთის იმპერიის მიერ საქართველოს ანექსიის შემდეგ დასახლებული პუნქტების დონეზე მნიშვნელოვანი ცვლილებები არ მომხდარა, თუ არ ჩავთვლით XIX საუკუნის 60-იან წლებში შედარებით მსხვილ ქალაქებში შეზღუდული თვითმმართველობის შემოღების ფაქტს.

საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის არსებობის პერიოდში (1918-1921), 1919 წელს მაზრების ბაზაზე ქვეყანაში ჩატარდა პირველი დემოკრატიული მუნიციპალური არჩევნები. საბჭოთა პერიოდში (1920-იანი წლები) მაზრების სისტემა გაუქმდა და საქართველო დაიყო რაიონებად. რაიონები ზომით ბევრად ჩამოუვარდებოდა როგორც ისტორიულ მხარეებს, ისე მაზრებს.

რაიონთა რაოდენობა ხშირად იცვლებოდა. 1991 წლის 21 დეკემბრისათვის (საბჭოთა კავშირის დაშლის მომენტისთვის) საქართველოში იყო ორი ავტონომიური რესპუბლიკა, 65 რაიონი და 4 საქალაქო ზონა, 13 რესპუბლიკური დაქვემდებარების ქალაქი და 942 სასოფლო საბჭო (სულ 4603 დასახლებული პუნქტი: მათ შორის, 51 ქალაქი და 61 დაბა).

რაიონების სისტემის შემოღება განპირობებული იყო ტოტალიტარული სისტემისათვის ხელისუფლების კონცენტრაციის აუცილებლობით და ბიუროკრატიული ელიტის ინტერესების დაკმაყოფილების მიზნით. მაგალითისათვის შეიძლება გავიხსენოთ შემთხვევა, როცა ცალკე ადმინისტრაციული ერთეული (რაიონი) შეიქმნა მხოლოდ ერთი პრისათვის თანამდებობის შექმნის მიზნით, შემდეგ ეს რაიონი გააუქმეს ისე, რომ ანგარიში არ გაუწევიათ ადგილობრივი ინტერესებისათვის.

რაიონებისათვის კონკრეტული ტერიტორიების, დასახლებული პუნქტებისა თუ ქალაქის უბნების მიკუთვნებისა და დელიმიტაციის პროცესი ხშირად აბსურდამდე მიდიოდა და რაიონების მიხედვით კომუნისტური პარტიის წევრთა რაოდენობის დაბალანსებას ემსახურებოდა. მაგალითად, თბილისში ნუცუბიძის პლატოს ნაწილი ვაკის რაიონში შედიოდა; დიდი დიღომი - საბურთალოს რაიონში; დაბა წყნეთის უშუალოდ მიმდებარე ტერიტორია (ბეთანიის ჩათვლით) - გარდაბნის რაიონში; ქალაქის ტერიტორიაზე შემოჭრილი სოფ. დიღომი და საბურთალოზე, ჯიქიას ქუჩის ბოლოში სწრაფად მზარდი ახალი სასაფლაო - მცხეთის რაიონში და ა.შ.

საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდეგ საქართველოში საზოგადოებრივი ცხოვრების მთელ რიგ სფეროებში განხორციელებული ძირეული ძვრების მიუხედავად, ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ მოწყობაში მნიშვნელოვანი ცვლილება არ მომხდარა. გამონაკლისს წარმოადგენს 1990 წლის დეკემბერში სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის გაუქმება, ხოლო მასში შემავალი რაიონების ტერიტორია შეუერთდა მეზობელ რაიონებს (ცხინვალი - გორს, ყორნისი - ქარელს და საჩხერეს, ჯავის რაიონის ნაწილი - ონს).

სიახლეს წარმოადგენდა 2006 წელს ე.წ. სპეციალური თემების, შექმნა კონფლიქტის ზონებში, რომლებიც თავის სტატუსით გარკვეულწილად გაუთანაბრეს რაიონებს.

1995 წ. მიღებული იქნა საქართველოს კონსტიტუცია, რომელშიც ღიად დარჩა ქვეყნის ტერიტორიული მოწყობის საკითხი. კონსტიტუციის მე-2 მუხლის მე-3 პუნქტში აღნიშნული იქნა, რომ საქართველოს სახელმწიფოებრივი

ტერიტორიული მოწყობა განისაზღვრება კონსტიტუციური კანონით, უფლებამოსილებათა ურთიერთგამიჯვნის პრინციპის საფუძველზე, ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე საქართველოს იურისდიქციის სრულად აღდგენის შემდეგ.

1998 წელს ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნები ჩატარდა საქართველოს 1031 ადმინისტრაციულ ერთეულში - 971 თვითმმართველ (სოფელი, თემი, დაბა, ქალაქი) და ადგილობრივ მმართველობით (6 ქალაქი, რომელიც არ შედიოდა რაიონის შემადგენლობაში და რაიონები) ერთეულში.

1999-2002 წლებში რიგი ცვლილებების შედეგად მოხდა ზოგიერთი სოფლის გამოყოფა თემებიდან და შეიქმნა 27 ახალი ადმინისტრაციული ერთეული. შესაბამისად, 2002 წლის 2 ივნისს არჩევნები ჩატარდა 998 თვითმმართველ ერთეულში.

2005 წლისათვის საქართველოს ტერიტორიულ მოწყობაში არსებობდა:

- შუალედური დონე: 65 რაიონი და ექვსი ქალაქი, რაც წარმოადგენდა სახელმწიფო მმართველობის დეკონცენტრირებულ სტრუქტურას.
- ქვედა დონე: 1004 ერთეული (სოფელი, თემი, დაბა, ქალაქი). ეს იყო ერთადერთი, იურიდიულად დაკანონებული თვითმმართველობის დონე.

"ვარდების რევოლუციის" შემდეგ, 2006 წელს, განხორციელდა არსებითი ცვლილება თვითმმართველობის ტერიტორიული საფუძვლების განსაზღვრის პროცესში: ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების შედეგების ოფიციალურად გამოცხადების დღიდან საერთოდ გაუქმდა ქვედა დონე (სოფელი, თემი, დაბა, ქალაქი) და ერთადერთ, მუნიციპალურ თვითმმართველ-ტერიტორიულ ერთეულად - ყოფილი რაიონების ფარგლებში ფორმირებული მუნიციპალიტეტი გამოცხადდა.

ცვლილებას არანაირი დასაბუთება თუ კონცეფცია არ ედო საფუძველად. გათვალისწინებული არ ყოფილა:

- საზოგადოებრივი აზრი - არ ჩატარებულა საზოგადოებრივი აზრის გამოკითხვა;
- რეორგანიზაციის მიზანი - ცვლილებები განხორციელდა მმართველი პარტიის პოლიტიკური საჭიროებიდან გამომდინარე;
- ადმინისტრაციული ერთეულის ზომასა და მოსახლეობის მონაწილეობას შორის კავშირი - არ დამუშავებულა შესაბამისი სტატისტიკა;
- ქართველი თუ უცხოელი ექსპერტების მოსაზრებები და საერთაშორისო გამოცდილება - რეფორმას წინ არ უძლოდა დებატები აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით.

2006 წლის რეფორმის შედეგად ჩამოყალიბებული მუნიციპალიტეტები ზომებით ძალზე განსხვავდებოდა ერთმანეთისაგან: 8 მუნიციპალიტეტში 5-დან 15 ათასამდე ამომრჩეველი იყო, 22-ში - 15.000-30.000 ამომრჩეველი, 15-ში - 30.000-45.000 ამომრჩეველი, 9-ში - 45.000-60.000 და 9-ში 60.000-ზე მეტი.

თვითმმართველი ერთეულების გამსხვილების შედეგად ადგილობრივი ხელისუფლება მნიშვნელოვნად დაშორდა მოსახლეობას, რის გამოც უკვე 2 წლის შემდეგ შემოიღეს "რწმუნებულების" თანამდებობები ტერიტორიული ერთეულებში (ამჟამად: გამგებლის/მერის წარმომადგენლები).

## 2.1. თვითმმართველობის მიმდინარე რეფორმა

2012 წელს ხელისუფლების სათავეში მოსულმა ახალმა პოლიტიკურმა ძალამ, კოალიცია "ქართულმა ოცნებამ" დეცენტრალიზაცია ქვეყნის ერთერთ მთავარ პრიორიტეტად გამოაცხადა.

2013 წლის 1 მარტს საქართველოს მთავრობამ დაამტკიცა "დეცენტრალიზაციისა და თვითმმართველობის განვითარების სტრატეგიის ძირითადი პრინციპები 2013-2014 წლებისათვის", რომლის თანახმად, **"საქართველოს მთავრობა დეცენტრალიზაციის პროცესს განიხილავს ქვეყანაში დემოკრატიისა და მისი შესაბამისი ინსტიტუტების დამკვიდრების საკვანძო ასპექტად"**.

ამ სტრატეგიაზე დაყრდნობით, საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრომ შეიმუშავა ახალი ორგანული კანონის პროექტი. 2014 წლის 5 თებერვალს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო საქართველოს ორგანული კანონი "ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი".

სამთავრობო სტრატეგიის მიხედვით ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის ცვლილებები შემდეგ ეტაპებად უნდა მომხდარიყო:

1. საშუალო და მსხვილი ქალაქების მუნიციპალიტეტებად გარდაქმნა - თვითმმართველი ქალაქების რიცხვის ზრდა -2014 წელს;
2. მუნიციპალიტეტის შემადგენლობიდან თვითმმართველი ქალაქის გამოყოფის შემდეგ დარჩენილ ტერიტორიაზე რამდენიმე მუნიციპალიტეტის ჩამოყალიბება, ურბანული განვითარების პოტენციალის მქონე სოფლებში ადმინისტრაციული ცენტრებით -2014 წელს;
3. მსხვილი მუნიციპალიტეტების ტერიტორიაზე რამდენიმე მუნიციპალიტეტის ჩამოყალიბება -2015-17 წლებში.

ხედვები ასახულ იქნა დოკუმენტში "საქართველოს მთავრობის დეცენტრალიზაციისა და თვითმმართველობის განვითარების სტრატეგიის ძირითადი პრინციპები 2013-2014 წლებისათვის", რომლის თანახმადაც 2014 წლის გაზაფხულამდე უნდა განხორციელებულიყო:

- სტატისტიკური მონაცემების თავმოყრა და დამუშავება რეფორმის საჭიროებებიდან გამომდინარე;
- კანონით დადგენილი ჩარჩო-კრიტერიუმების საფუძველზე მუნიციპალიტეტების ტერიტორიული ორგანიზაციის განსახილველი ვარიანტების მომზადება გეოინფორმაციულ სისტემაში;
- დასახლებებში არჩეულ საზოგადოებრივ საბჭოებთან კონსულტაციები მუნიციპალიტეტის ტერიტორიულ საკითხებზე;
- მუნიციპალიტეტების ტერიტორიულ ორგანიზაციასთან დაკავშირებით ჩატარებული სამუშაოების და კონსულტაციების შეჯამება, ზუსტი ნუსხის და საზღვრების შესახებ დოკუმენტის შემუშავება და დამტკიცება.

15.000-ზე მეტი მოსახლის მქონე ქალაქების ცალკე მუნიციპალიტეტებად გამოყოფის იდეა არ შეიცავს გარშემომყოფი სოფლების მიმართ ადმინისტრაციული ცენტრის ფუნქციის დაკარგვით მათი განვითარების შესაძლო შეფერხების რისკებს, რამდენადაც მათ, გარდა ადმინისტრაციული ცენტრის ფუნქციისა, სხვა ქალაქწარმომქმნელი ფაქტორებიც გააჩნიათ, (მაგალითად, სამთო-მოპოვებითი მრეწველობა ჭიათურაში, ტურისტული მომსახურებები



ქობულეთში და ა.შ.).

რაც შეეხება თვითმმართველი ქალაქების გამოყოფის შემდეგ მუნიციპალიტეტის დარჩენილ ტერიტორიას, რამდენიმე ახალი სათემო მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციული ცენტრებად უნდა იქცნენ ის სოფლები, რომლებსაც გააჩნიათ ურბანული განვითარების პოტენციალი (მაგ. თელავში: იყალთო, ნაფარეული და წინანდალი).

პრაქტიკაში, საპარლამენტო განხილვების შემდეგ მიღებულმა " ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსმა" ასეთი სტატუსი მხოლოდ 7 რეგიონულ ცენტრს მიანიჭა: მცხეთას, ახალციხეს, თელავს, გორს, ზუგდიდს, ოზურგეთსა და ამბროლაურს. შედეგად, ქვეყანაში ისეთ მცირე ქალაქებს, როგორცაა მცხეთა და ამბროლაური, თვითმმართველი ქალაქის სტატუსი მიენიჭა, ხოლო მათზე 7-10-ჯერ დიდებს (სამტრედია, ხაშური, სენაკი, ზესტაფონი და ა.შ.) - არა. ეს ქალაქები მუნიციპალიტეტების შემადგენლობაში სოფლებთან ერთად არის გაერთიანებული, ასეთ ქალაქებსა და მიმდებარე სოფლებში მოსახლეობის ინტერესები ძალზე განსხვავებულია და ამის გამო ასეთი გაერთიანება ქალაქების განვითარებას უშლის ხელს.

ახალი თვითმმართველი ქალაქების გამოყოფის შემდეგ დარჩენილ ტერიტორიებზე 2014 წლის გაზაფხულზე რამდენიმე მუნიციპალიტეტის ფორმირებას სამომავლო ფართომასშტაბიანი რეფორმის პილოტირების როლი უნდა შეესრულებინა.

შედეგად ახლადშექმნილი სათემო მუნიციპალიტეტების ცენტრები მათგან გამოყოფილ ქალაქებში დარჩა და სასოფლო დასახლებებისთვის თითქმის არაფერი შეიცვალა. დღევანდელი სურათი საბჭოთა კავშირის პერიოდში არსებული პრაქტიკის ანალოგიურია, როცა ერთსა და იმავე ქალაქში იქმნებოდა საქალაქო და სასოფლო რაიონების მმართველი ორგანოები.

### 3. დღევანდელი სიტუაცია

2006 წლის გამსხვილების შედეგებს თვალსაჩინოდ ასახავს მუნიციპალიტეტთა მოსახლეობის რაოდენობა. თუ ადრე არსებული პირველი დონის თვითმმართველობებში საშუალოდ 4.354 მცხოვრები იყო, დღეისათვის არსებული თვითმმართველი ერთეულის მოსახლეობის საშუალო მაჩვენებელი 52.000-ზე მეტია. ასევე დიდია თვითმმართველი ერთეულების ტერიტორიაც (საშუალოდ, 800 კვ.კმ-ზე მეტი).

შედარებისათვის: ევროპის ქვეყნების საშუალო მაჩვენებელი დაახლ. 7.000 მცხოვრებს, ხოლო ტერიტორია - დაახ. 200 კვ.კმ. შეადგენს.<sup>1</sup>

თვითმმართველობის ქვედა დონის (სოფელი, თემი, დაბა, ქალაქი) გაუქმებისა და თვითმმართველობის ერთადერთ დონედ რაიონის გამოცხადების შედეგად სახეზეა:

- მოქალაქეთა უფრო მეტად დაშორებამ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისგან (განსაკუთრებით მრავალრიცხოვან მცირე ზომის დასახლებების შემთხვევაში) - თემებისა და ცალკეული დასახლებული პუნქტების დონეზე თვითმმართველობის გაუქმებამ მოქალაქეები იძულებულნი გახადა საკუთარი, ყოველდღიური პრობლემების

<sup>1</sup> დეტალური ინფორმაციისთვის იხილეთ დანართი #1

გადასაჭრელად გამსხვილებული მუნიციპალიტეტების ცენტრებისთვის მეიმართათ, რამაც, რეგიონებში არსებული ინფრასტრუქტურის სუსტი განვითარებისა და გაუმართავი ადმინისტრაციული მექანიზმების (თვითმმართველობათა უფლებების შეკვეცა) არსებობის პირობებში, მთელ რიგი დამატებით პრობლემები შექმნა;

- ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ განხორციელებული ცალკეული სახის მომსახურების არათანაბარი ხელმისაწვდომობა თვითმმართველ ერთეულში გაერთიანებული სხვადასხვა დასახლების მოსახლეობისათვის - შეზღუდული რესურსების არსებობისა და საკუთარი, დამოუკიდებელი შემოსავლების არარსებობის პირობებში რეგიონებში ხშირად ხორციელდებოდა ისეთი სახის ცენტრალიზებული პროექტები, რომელთაც არავითარი კავშირი არ ჰქონდა რეალურად არსებულ ადგილობრივ საჭიროებებთან;
- ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების პოლიტიზაციის ხარისხის გადაჭარბებული ამაღლება - მცდელობა, სხვადასხვა დონის არჩევნებში მხარეების მიერ ხერხით მოხდეს მმართველი ძალისათვის ხმების მოპოვება;
- მატერიალურ-საფინანსო რესურსების მოცულობისა და რეალური ეკონომიკური პოტენციალის არაადეკვატურობა გამსხვილებული თვითმმართველი ერთეულის გაზრდილ ამბიციებთან და მოთხოვნილებებთან - ის ფინანსური რესურსები, რომლებიც მუნიციპალიტეტებისათვის ცენტრიდან გამოიყოფა, არ იყო (და არც დღეს არის) საკმარისი გამსხვილებული მუნიციპალიტეტების ადგილობრივი საჭიროებების დასაკმაყოფილებლად.

არსებული პრობლემები შესაძლოა დაჯგუფდეს პოლიტიკური, ეკონომიკური და მმართველობისთი სახის გამოწვევებად.

### *3.1. პოლიტიკური მახასიათებლები*

რიგი კვლევები გვიჩვენებენ, რომ მიმდინარე დეცენტრალიზაციის პროცესებისადმი საზოგადოების დამოკიდებულება არ არის ნათლად გამოკვეთილი. ამასთანავე, გაეროს განვითარების პროგრამის (UNDP) დაკვეთით 2013 და 2015 წლებში ჩატარებული "საზოგადოებრივი მომსახურებებით საქართველოს მოსახლეობის კმაყოფილების დონის კვლევის" მიხედვით, დაბალია თვითმმართველობაში მოქალაქეთა ჩართულობა, რასაც სხვა მიზეზებთან ერთად, ადგილობრივი და სახელმწიფოს კომპეტენციების შესახებ ცოდნის დეფიციტიც უნდა იწვევდეს.

უფრო ძველი კვლევებით,<sup>2</sup> მოსახლეობის აბსოლუტურ უმრავლესობას მიაჩნდა, რომ ქალაქს, დაბას, თემს და სოფელს საკუთარი საკრებულო უნდა ჰყავდეს და დამოუკიდებელი ბიუჯეტი უნდა ჰქონდეს.

---

<sup>2</sup> საქართველოში ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარების წლიური ანგარიში (2007 წელი), ღია საზოგადოება-საქართველო, თბილისი, 2008; საქართველოში ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარების წლიური ანგარიში (2008 წელი), ღია საზოგადოება-საქართველო, თბილისი, 2009.

ასეთი სურათი სხვადასხვა ფაქტორით შეიძლება აიხსნას. მათ შორის: ზოგადად, სიახლისადმი დამახასიათებელი უნდობლობით, ინფორმაციის ნაკლებობით, იმით, რომ ახალი თვითმმართველობის ორგანოებს ჯერ-ჯერობით არ აქვთ მუშაობის სათანადო გამოცდილება, რაც რეალურ შეფასებას ართულებს და ა.შ. ამასთან, არც ის არის გამორიცხული, რომ საზოგადოების მნიშვნელოვანი ნაწილი თუნდაც არაეფექტური თვითმმართველობის ორგანოებისგან ფიზიკურადაც დაშორებულია.

ასევე, უნდა აღინიშნოს, რომ ახალი თვითმმართველი ერთეულების მხოლოდ ერთი და იგივე სახელწოდებების მქონე თვითმმართველ ქალაქებად და თვითმმართველ თემებად გაყოფა აჩენს მოსახლეობის იმედგაცრუების საშიშროებას, რომ რეფორმის შედეგად სასოფლო ზონებისათვის პრაქტიკულად არაფერი შეიცვალა, პირიქით, მოხდა სეგრეგაცია "ქალაქებად" და "სოფლებად". დაუსაბუთებელია ერთი თვითმმართველი ერთეულის ორგანოების სხვა თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე არსებობის ფაქტებიც. შედეგად საფიქრებელია, რომ ხელისუფლება ხელიდან უშვებს რეფორმის განხორციელების შედეგად საზოგადოების მხარდაჭერის მიღების შესაძლებლობას.

საზოგადოების იმედგაცრუებას კიდევ უფრო აძლიერებს ხელისუფლების მხრიდან რეაგირების არარსებობა ამ კონკრეტულ საკითხებთან დაკავშირებით, რომელიც ცალკეულ ტერიტორიულ ერთეულებში მოქალაქეთა ჯგუფების მიერ წამოყენებულ ინიციატივებს შეეხება.

მაგალითისათვის:

1. თუშეთის სოფლები 1994 წლიდან ითხოვენ ცალკე მუნიციპალიტეტის ფორმირებას ზემო ალვანის, ქვემო ალვანის და კასრისწყალის დასახლებების ბაზაზე. მოქალაქეთა საინიციატივო ჯგუფი აცხადებს, რომ ერთიანი (ახმეტის) მუნიციპალიტეტის ფარგლებში მათი ინტერესების გათვალისწინება არ ხდება:

- 2011 წლის დეკემბრში 1 ჰა სამოვარზე საიჯარო ქირის ოდენობა 25 ლარით, ხოლო ქონების გადასახადი - 10 ლარით განისაზღვრა, რაც მწყემსების აზრით, გადასახადების 800 პროცენტთან ზრდს იწვევს;
- ახმეტის მუნიციპალიტეტის მიერ გამოცხადებული საიჯარო აუქციონის შედეგად საიჯარო ფასმა ჰექტარზე 102 ლარი შეადგინა;
- 2010-2011 წლებში სოფლების ომალოს და შენაქოს მიმდებარე ტერიტორიები ენერგეტიკის სამინისტროს გადაეცა;
- მიზეზულია თუშეთის სოფლებისათვის მუნიციპალურ ბიუჯეტში ინფრასტრუქტურისათვის გამოყოფილი თანხებიც.

არ ჩანს აღნიშნული საკითხების მოგვარების პერსპექტივა.

2014 წლის იანვარში მთავრობისთვის გაგზავნილ წერილში თუშები აღნიშნავენ, რომ ახმეტის მუნიციპალიტეტი ბლოკავს შესაბამისი გადაწყვეტილების მიღებას, რადგან საკრებულოს 25 დეპუტატიდან მხოლოდ 6 წარმოადგენს თუშეთის სოფლების ინტერესს.<sup>3</sup>

2. დამოუკიდებელი თვითმმართველი ერთეულის სტატუსის მოთხოვნა დააყენა ქალაქ ჯვარის და მიმდებარე სოფლების (ლიის, ფახულანის, ჭალეს, ეწერის, ჩქვალერისა და მუჟავას თემები) მოსახლეობის ნაწილმა, რომელიც მანამდე (2009 წელს) უშედეგოდ ითხოვდა მუნიციპალიტეტის სტატუსის მინიჭებას. 12.000-ზე

<sup>3</sup> კახეთის საინფორმაციო ცენტრი, 28 იანვარი 2014

მეტმა ამომრჩეველმა საქართველოს მთავრობასა და პარლამენტს 2013 წლის 21 ნოემბერს საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით, შესაბამისი თხოვნა და კანონით გათვალისწინებული დოკუმენტაციის პაკეტი გაუგზავნა. მთავრობის მხრიდან ამ ინიციატივას რეაგირება არ მოჰყოლია.

3. 2014 წლის ნოემბერის დასაწყისში და შემდეგაც, ქალაქ ჭიათურის საზოგადოებამ ასევე მოითხოვა თვითმმართველი ქალაქის სტატუსი და მოთხოვნის მხარდასაჭერი აქციისათვის დაიწყო მზადება. ანალოგიური მოთხოვნები იყო ბორჯომში, საგარეჯოში, ქობულეთში.<sup>4</sup>

აღსანიშნავია, რომ დასმული საკითხების ხელისუფლების მხრიდან იგნორირება ნამდვილად არ უწყობს ხელს ქვეყნის სათავეში მყოფი მმართველი ძალების რეიტინგის ამაღლებას.

### **3.2. სოციალ-ეკონომიური მახასიათებლები**

საყოველთაო აღწერების მონაცემებით, 2000 წლიდან აღინიშნება სასოფლო-სამეურნეო რეგიონებიდან ქალაქებში მიგრაციული პროცესების გაძლიერება, ძირითადად მეგაპოლისის - თბილისის მოსახლეობის მკვეთრად გამოხატული ზრდა, ხოლო სასოფლო რეგიონებში - მოსახლეობის შემცირების მკვეთრი ტენდენციაა.

ქართული სოფლების დაცლისა და დედაქალაქში მოსახლეობის მიგრაციის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ფაქტორი ისაა, რომ საცხოვრებელი პირობები სოფლად უარესია, ვიდრე ქალაქად. სოფლების დიდ ნაწილში პრობლემურია სოციალურ და კომუნალურ ინფრასტრუქტურაზე მისაწვდომობა (სპეციალიზებული სკოლები, ბიბლიოთეკები, სასწრაფო დახმარება და სტაციონარული სამედიცინო მომსახურება, გაზომომარაგება და ა.შ.).

ცენტრალიზებული მართვის პირობებში სოფლად სასმელ წყალსა და წყალარინების სისტემაზე ხელმისაწვდომობაც უმძიმეს მდგომარეობაშია. წყალმომარაგების სისტემა საერთოდ არ არსებობს საქართველოს სოფლების 52%-ში, ხოლო წყალარინება - სოფლების 97%-ში.<sup>5</sup>

სოფლიდან მიგრაციის მიზეზია დასაქმების უკეთესი შესაძლებლობა ქალაქებში, სადაც შედარებით მაღალი სამეწარმეო აქტივობაა. ფაქტია, რომ მოსახლეობის ურბანულ ცენტრებში მიგრაციის და ქალაქად დასაქმების დონის მაჩვენებლები მსგავსი დინამიკით ხასიათდება.<sup>6</sup>

მთელი ქვეყნის მოსახლეობის დაახლოებით ნახევარი ამჟამად დასაქმებულია სოფლის მეურნეობაში, რომელთაგან 98% თვითდასაქმებულია უკიდურესად დაბალი ეფექტურობის ოჯახურ მეურნეობებში. ფერმერული მეურნეობები არარენტაბელურია - მათი საშუალო სიდიდე 3,61 ჰა სავარგულია (ევროკავშირის

<sup>4</sup> ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმა საქართველოში 2013 - 2014, სამოქალაქო კულტურის საერთაშორისო ცენტრი, 2015

<sup>5</sup> კ.კანდელაკი, მ.აბულაძე, ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული რეფორმა: საჭიროება და მომავლის ხედვა, სამოქალაქო კულტურის საერთაშორისო ცენტრი & მწვანე კავკასია, 2016, <http://www.ivote.ge/GREENCAUCASUS/wp-content/uploads/2016/07/mowyoba.pdf>

<sup>6</sup> საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, ძირითადი დემოგრაფიული მაჩვენებლები <http://www.geostat.ge>.

ქვეყნებში ეს მაჩვენებელი 14,1 ჰა-ს უდრის, 2010). მეურნეობების გამსხვილების/კოოპერირების პროცესი ნელა მიმდინარეობს, რაც სექტორში სამუშაო ძალაზე მოთხოვნის შემცირებას იწვევს.

დიდ ქალაქებში სამუშაო ძალის სიჭარბე კიდევ უფრო ამძაფრებს მათ სოციალურ, ეკონომიკურ და ეკოლოგიურ პრობლემებს. არ იკლებს საქართველოს ფარგლებს გარეთ შრომისუნარიანი მოსახლეობის ემიგრაციაც.

არსებული პრობლემების ანალიზი აჩვენებს, რომ ქვეყნის რეგიონების განვითარებისთვის გადაუდებლად გადასაჭრელი ამოცანებია:

- კომუნალური ინფრასტრუქტურის რეაბილიტაცია ან, ხშირ შემთხვევაში, თავიდან აშენება, განსაკუთრებით, სოფლებში;
- სოციალური ინფრასტრუქტურის განვითარება არა მხოლოდ მიმდინარე საჭიროებების, არამედ პერსპექტივების გათვალისწინებით;
- სატრანსპორტო და საკომუნიკაციო ინფრასტრუქტურის განვითარება;
- სამუშაო ადგილების შექმნა სასოფლო მუნიციპალიტეტებში.

ურბანიზაციის სფეროში სახელმწიფო პოლიტიკის არარსებობის პირობებში ვითარდება მოდელი - "ერთი მეგაპოლისი - ჩამორჩენილი რეგიონები". მეგაპოლისის (თბილისის) წილი ურბანულ დასახლებების მოსახლეობაში 50%-ზე მეტს შეადგენს. ამ მაჩვენებლით საქართველოს ევროპაში ბოლო ადგილი უკავია.<sup>7</sup>

### *3.3. მმართველობითი მახასიათებლები*

2006 წელს მუნიციპალიტეტების "გამსხვილების" ერთ-ერთი არგუმენტი ადგილობრივი ბიუროკრატის შემცირება იყო. ამის საპირისპიროდ ამ პერიოდიდან განუხრელად მატულობდა მუნიციპალიტეტების საჯარო მოხელეთა და მის კუთვნილ საწარმო-ორგანიზაციებში დასაქმებულთა რიცხვი (განსაკუთრებით წინასაარჩევნო პერიოდებში). შედეგად 2009-2013 წლებში მუნიციპალიტეტების მოხელეთა სახელფასო დანახარჯები გაორმაგდა და 52 მლნ.ლარიდან 101 მლნ. ლარს მიაღწია. ზოგიერთ მუნიციპალიტეტში მუნიციპალურ ორგანოებში დასაქმებულთა სახელფასო ხარჯმა საერთო დანახარჯების 50-60% შეადგინა.

გარდა უშუალოდ მმართველობითი სტრუქტურების საქმიანობისა, მართვის ეფექტურობა იზომება დასახული ამოცანების შესრულების ეფექტურობით, რომლის შეფასების კრიტერიუმებად აღებულ უნდა იქნეს ისეთი პრინციპების რეალიზაციის შესაძლებლობა, როგორებიცაა:

1. პოლიტიკური სტაბილურობა,
2. საზოგადოებრივი მომსახურების გაწევის ხარისხი,
3. მონაწილეობა,
4. გამჭვირვალობა,
5. ანგარიშვალდებულება,

---

<sup>7</sup> კ.კანდელაკი, მ.აბულაძე, ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული რეფორმა: საჭიროება და მომავლის ხედვა, სამოქალაქო კულტურის საერთაშორისო ცენტრი & მწვანე კავკასია, 2016, <http://www.ivote.ge/GREENCAUCASUS/wp-content/uploads/2016/09/Concept-of-Territorial-Reform.pdf>

## 6. კორუფციის პრევენცია.

ცალკე საკითხია თითოეული ამ მახასიათებლის თვითმმართველობის წარმატებული საქმიანობის პროცესზე ზეგავლენის ხარისხის დადგენა, ვინაიდან თითოეულ მათგანს გააჩნია როგორც დადებითი, ისე უარყოფითი მხარეები:

**პოლიტიკური სტაბილურობა** განსაკუთრებით აქტუალურია ახალი დემოკრატიის ქვეყნებში, სადაც არ არსებობს ხანგრძლივი დემოკრატიული მართვის ტრადიცია. მართვის პროცესების სწორი დაგეგმვა ხელს უწყობს ინტერესთა ჯგუფის ჩართულობას გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, რაც ამცირებს ინტერესთა შეჯახების შედეგად წარმოშობილი კრიზისების ალბათობას და კრიზისულ სიტუაციებში ამცირებს ადგილობრივი სახის ჯგუფების უნდობლობას ხელისუფლების გადაწყვეტილებებისადმი.

**საზოგადოებრივი მომსახურების გაწევის ხარისხი** მეორე მნიშვნელოვანი ასპექტია. ფაქტია, რომ მთელ რიგ რეგიონებში (განსაკუთრებით რურალურ ზონებში) დაბალია ადგილობრივი სერვისების ხარისხი, ამავე დროს ასევე მკვეთრადაა გაზრდილი თვითღირებულება (წყალმომარაგება, ტრანსპორტი და ადგილობრივი კომუნიკაციები, კომუნალური მომსახურება). რიგი ქვეყნების გამოცდილება გვიჩვენებს, რომ მთელი რიგი უფლებების დეცენტრალიზაცია, საქართველოში გავრცელებული ლიბერტიანიული მოსაზრებების საპირისპიროდ, ახდენს სწრაფ რეაგირებას ადგილობრივ საჭიროებებზე, აუმჯობესებს მომსახურების ხარისხს და ამასთან, ამცირებს მათ თვითღირებულებას.

**მონაწილეობა.** ცენტრალიზებული სახელმწიფოს მომხრეებიც კი აღიარებენ იმ ფაქტს, რომ დეცენტრალიზაცია ზრდის საზოგადოების მონაწილეობას გადაწყვეტილების მიღების პროცესში. ეს ეხება არა მარტო საარჩევნო პერიოდს, ყოველდღიურ საქმიანობასაც. აქ უფრო მნიშვნელოვანია საზოგადოების ფართო ჯგუფების მიერ წარმოებული საზოგადოებრივი ინტერესების დაცვის (ადვიკატირების) და ლობირების ხარისხი. უნდა აღინიშნოს, რომ ლათინური ამერიკისა და აფრიკის მთელი რიგი ქვეყნების სიტუაციის ანალიზი გვიჩვენებს, რომ მხოლოდ ფორმალური დეცენტრალიზაცია საზოგადოებაში იწვევს ძლიერ პროტესტს და იქცევა პოლიტიკური დესტაბილიზაციის ერთერთ წყაროდ.

**გამჭვირვალობის** დონე დეცენტრალიზაციის პირობებში ბევრად უფრო მაღალია, ვინაიდან ადგილობრივ დონეზე გადაწყვეტილების მიღებას უფრო მაღალი საზოგადოებრივი ლეგიტიმაცია ჭირდება, ვიდრე ცენტრალური ხელისუფლების მიერ გადაწყვეტილების მიღებას. პროცესს კიდევ უფრო აძლიერებს პოლიტიკური კონკურენციის მაღალი ხარისხი ადგილობრივ დონეზე. კვლევები გვიჩვენებენ, რომ პოლიტიკური პარტიების სუსტი განვითარების პირობებშიც კი ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობის გამჭვირვალობის ხარისხი მაინც შეუდარებლად უფრო მაღალია, ვიდრე ცენტრალური ხელისუფლების საქმიანობისა.

**ანგარიშვალდებულების** დონე ასევე უფრო მაღალია დეცენტრალიზაციის პირობებში, ვინაიდან მცირე მოცულობის ერთეულებში, საჭიროების შემთხვევაში, ლიდერთა შეცვლა ბევრად ადვილია. ბევრი რამაა დამოკიდებული

წარმომადგენლობით ორგანოებზე, ვინაიდან სწორედ ისინი არიან დაინტერესებულნი საზოგადოების "გულის მოგებით".

*კორუფციის პრევენცია* ის საკითხია, რომელიც ექსპერტთა წრეებში აზრთა სხვადასხვაობას იწვევს. ზოგადად, დეცენტრალიზაციის პროცესის გაძლიერებისას ადგილობრივი კორუფციის ალბათობა იზრდება. ეს ბუნებრივია - კორუფცია არსებობს იქ, სადაც თავმოყრილია ძალაუფლება და ხდება რესურსების გადანაწილება. ადგილობრივი კორუფციის დონე ვარიირებს ქვეყნების მიხედვით - იქ, სადაც ძლიერია სამოქალაქო საზოგადოება, კორუფციის დონე ბევრად დაბალია. კვლევები გვიჩვენებენ, რომ ასევე დაბალია ადგილობრივ ხელისუფლებაში კორუფციის საზოგადოებრივი მოლოდინი/აღქმა. ამასთან უნდა აღინიშნოს კიდევ ერთი გარემოება - 80 ქვეყნის სიტუაციის ანალიზი აჩვენებს, რომ ადგილობრივია თუ ელიტარული კორუფცია, ტრანსაქციზული დანახარჯების ჯამური თანხა არ იცვლება, ხოლო დეცენტრალიზებულ სისტემებში ზოგჯერ მცირდება კიდევ. იმის მოლოდინი, რომ არც ცენტრალურ და არც ადგილობრივ დონეზე არც ერთი მოხელე არ აიღებს ქრთამს, ან არ გადაამეტებს თავის უფლებამოსილებას, მსოფლიო პრაქტიკიდან გამომდინარე, არ უნდა გვექონდეს. ანალიზმა გამოავლინა კიდევ ერთი კანონზომიერება - იქ, სადაც არსებობს, ერთის მხრივ, ნათლად გამიჯნული უფლებამოსილებანი, ხოლო, მეორეს მხრივ საკმაოდ დიდია ზიარი უფლებამოსილებების ხვედრითი წილი ისეთ სფეროებში, როგორცაა განათლება, სოციალური დაცვა და სხვა, კორუფციის ხარისხი როგორც ადგილობრივ, ისე ცენტრალურ დონეზე მნიშვნელოვნად ნაკლებია.

სამწუხაროდ, ჩვენს ქვეყანაში ყველა ზემო ჩამოთვლილ კრიტერიუმთა შეფასების გაზომვის მექანიზმები ჯერჯერობით ან არ არსებობს, ან ჩანასახოვან მდგომარეობაშია.

დასკვნის სახით შეიძლება ითქვას, რომ საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარების დღევანდელი დონე არაა დამაკმაყოფილებელია, რაზეც, ერთის მხრივ, საზოგადოებრივი მომსახურების დაბალი ხარისხი, ხოლო, მეორეს მხრივ, საზოგადოებისაგან ხელისუფლების მეტისმეტად დაშორება მეტყველებს. მდგომარეობის გამოსწორების მიზნით აუცილებელია საზოგადოებისა და ხელისუფლების დაახლოება და სახელმწიფო სისტემის (ამ შემთხვევაში თვითმმართველობის) რეფორმირების პოლიტიკის ერთობლივი შემუშავება ყველა დაინტერესებული მხარის მონაწილეობით.

#### 4. საერთაშორისო გამოცდილება

ორიოდ სიტყვით შევეხოთ უცხოეთის ქვეყნების ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ მოწყობას. ცხადია, ყველასათვის გამოსადეგი, ერთიანი მოდელი არ არსებობს. სახელმწიფო თვითონ განსაზღვრავს თავისთვის ოპტიმალურ სისტემას, თუმცა, გარკვეული კანონზომიერების დანახვა შესაძლებელია. ძველი დემოკრატიის ქვეყნები მნიშვნელოვნად განსხვავდებიან საქართველოსგან. ევროპასა თუ აშშ-ში დემოკრატიული პროცესების გაძლიერების მომენტისათვის უკვე მეტ-ნაკლებად ჩამოყალიბებული იყო ამ ქვეყნების ადმინისტრაციულ-

ტერიტორიული რუკა და უფლებების გადაცემა არსებული რეალობის ფარგლებში მიმდინარეობდა.

ახალი დემოკრატიის ქვეყნებში აღნიშნული საკითხი ჯერ კიდევ არ არის მოგვარებული. ტოტალიტარული მემკვიდრეობის ერთ-ერთ გამოვლენად უნდა ჩაითვალოს ამ ქვეყანათა არაადეკვატური ტერიტორიული მოწყობა. ადმინისტრაციული ერთეულები ხშირად იქმნებოდა არა იტორიული მემკვიდრეობის გათვალისწინებით, არამედ კონიუქტურული მოსაზრებებიდან გამომდინარე, და მართვის ავტორიტარული სისტემის გაძლიერებას და ძალაუფლების მაქსიმალურ კონცენტრაციას ისახავდა მიზნად.

თუმცა, მიუხედავად დიდი სიჭრელისა, სხვადასხვა ქვეყნებს ბევრი საერთოც აქვთ. ისინი პირობითად რამდენიმე ჯგუფში ერთიანდებიან ტერიტორიის სიდიდისა და მოსახლეობის რაოდენობიდან გამომდინარე.

ევროპის დიდ ქვეყნებსა და აშშ-ში მმართველობის სამი დონე არსებობს (შტატი/მხარე, საგრაფო/რაიონი და მუნიციპალიტეტი). ეს გამოწვეულია მართვის მაღალი ეფექტიანობის მიღწევის სურვილით. ევროპის პატარა ქვეყნები (3-15 მლნ. მცხოვრები) ორი დონით კმაყოფილდებიან (მხარე/რაიონი და მუნიციპალიტეტი), რადგან მესამე დონის შექმნა მათთვის მხოლოდ უფრო დიდ ხარჯებთანაა დაკავშირებული, ხოლო მათი ეფექტიანობა ძალზე დაბალია. მცირე (მათ შორის, ე.წ. ჯუჯა სახელმწიფოები) ქვეყნებში ადგილობრივი თვითმმართველობის მხოლოდ ერთი (მუნიციპალური) დონე არსებობს.

დიდი მრავალფეროვნების მიუხედავად, გარკვეული კანონზომიერებაა დაცული სუბნაციონალური ერთეულების სიდიდის მხრივაც (იგულისხმება როგორც მოსახლეობის რაოდენობა, ისე ტერიტორია):

1. რეგიონალური დონე, რომელიც დიდ ქვეყნებში არსებობს, ყველაზე მსხვილ წარმონაქმნს ქმნის. მათი მოსახლეობა მერყეობს 1 მილიონიდან (დიდი ბრიტანეთი, საბერძნეთი, ჩეხეთი) 5-6 მლნ. (შტატები აშშ-ში, ლანდები გერმანიაში) მცხოვრებამდე. საშუალოდ აქ 2-3 მლნ მცხოვრებია (საფრანგეთი, იტალია, კანადა, ესპანეთი, პოლონეთი).
2. ე.წ. შუალედური დონის (საგრაფო, მხარე, რაიონი) მოსახლეობა 100 ათასიდან (აშშ, პოლონეთი, ესტონეთი) 1 მლნ-მდე (ესპანეთი, ნიდერლანდები) მცხოვრებია. საშუალოდ აქ ორი ჯგუფის გამოყოფა შესაძლებელია: 200-400 ათასი (გერმანია, დიდი ბრიტანეთი, შვედეთი, დანია, ლიტვა, საბერძნეთი, შვეიცარია, ირლანდია, ფინეთი) და 500-600 ათასი (საფრანგეთი, იტალია, უნგრეთი, რუმინეთი) მცხოვრები. შედარებისათვის, საქართველოს მხარეებში (იმერეთი, სამეგრელო, კახეთი და ა.შ.) მოსახლეობის საშუალო რიცხვი 250 ათას მცხოვრებს შეადგენს.
3. ქვედა, მუნიციპალური დონე ასევე დიდი ვარირებით ხასიათდება. მოსახლეობის რაოდენობის სტანდარტი სხვადასხვა ქვეყნებისათვის სხვადასხვაგვარია და მერყეობს 2 ათასიდან (საფრანგეთი, პორტუგალია, ჩეხეთი, სლოვაკეთი, შვეიცარია) 20 ათასი ან მეტი (ირლანდია, ნიდერლანდები, შვედეთი, ლიტვა, ბულგარეთი) მცხოვრების ფარგლებში.

#### 4.1. ცალკეულ ქვეყნების სტატისტიკა და ხედვები



როგორც აღინიშნა თვითმმართველი ერთეულების სიდიდე იცვლება ქვეყნების მიხედვით.

**ავსტრია.** ავსტრიის მუნიციპალიტეტების 80%-ში მოსახლეობა 3000-ზე ნაკლებია და მხოლოდ 72 ქალაქშია 10.000-ზე მეტი მცხოვრები:

მოსახლეობა	თემების რაოდენობა
1-1000	612
1001-2500	1093
2501-5000	423
5001-10000	155
10001 და მეტი	71
<b>სულ</b>	<b>2354</b>

**გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკა.** 1970-იანი წლების დასაწყისისათვის გერმანიაში 24000 მუნიციპალიტეტი იყო. ადმინისტრაციული რეფორმის შედეგად, რომელიც გაგრძელდა 8-10 წელი, დარჩა 10000-მდე მუნიციპალური წარმონაქმნი. 1990 წელს გერმანიის გაერთიანების შემდეგ საჭირო გახდა შემოერთებული მიწების თვითმმართველობის რეფორმის გატარება, რაც დაახლ. 5 წელი გაგრძელდა. შედეგად აღმოსავლეთ გერმანიაში მუნიციპალიტეტების მოსახლეობის საშუალო - 5-8 ათას, ხოლო ოლქებისა - 150-350 ათას მცხოვრებამდე გაიზარდა.

**ესტონეთი.** ესტონეთში, სადაც 1,3 მლნ. მცხოვრებია, 226 თვითმმართველობაა (33 საქალაქო და 193 სასოფლო). მუნიციპალიტეტი შეიძლება შეიცავდეს ერთ ან რამდენიმე დასახლებულ პუნქტს, მსხვილი მუნიციპალიტეტები შეიძლება დაიყოს რაიონებად, რომლებსაც თავიანთი გამგეობები აქვთ, შეზღუდული უფლებამოსილებებით. მუნიციპალიტეტები ზომებით განსხვავებულია - 60 მცხოვრებიდან 400.000 მცხოვრებამდე. თვითმმართველობათა ორ მესამედში მოსახლეობა დაახლ. 3000 მცხოვრებია.

**ლიტვა.** ლიტვის ტერიტორია ამჟამად დაყოფილია 10 უეზდად. უეზდები მოიცავენ: 6 ქალაქს, 2 კურორტს და 43 რაიონს, ასევე 9 ახლადშექმნილ თვითმმართველობას. თვითმმართველობები იყოფა სამამასახლისოებად, რომლებიც, 2009 წლიდან, თავის მხრივ იყოფა სანუნატიებად.

**სლოვაკეთი.** მხარეები იყოფა 8 მხარედ, 79 რაიონად და 2891 თემად, რომელთაგან 130 ქალაქია, დანარჩენები - სასოფლო თემებია. ეს უკანასკნელები საკადასტრო რაიონებად იყოფა.

**სლოვენია.** სლოვენიაში 2 მილიონი მცხოვრები და 210 მუნიციპალიტეტია.

**სომხეთი.** სომხეთი ადმინისტრაციულად იყოფა 10 ოლქად დედაქალაქად. ქვეყანაში 932 თემია, მ.შ. 866 - სასოფლო.

**შვეიცარიის კონფედერაცია.** შვეიცარიისათვის დამახასიათებელია ადგილობრივი თვითმმართველობის ფორმების მრავალფეროვნება (ჰეტეროგენულობა).

მოსახლეობა	თვითმმართველობები, 2004 (%)
>20,000	30 (1.1%)

10,000-19,999	89 (3.2%)
5000-9999	180 (6.6%)
1000-4999	1025 (37.4%)
500-999	555 (20.3%)
<500	861 (31.4%)
<b>სულ</b>	<b>2740 (100%)</b>

**ხორვატია.** ხორვატიაში, რომელშიც მოსახლეობის რაოდენობა დაახლოებით საქართველოს ოდენობისაა (4,43 მლნ.), ადგილობრივი თვითმმართველობა მოიცავს 429 სასოფლო მუნიციპალიტეტს, 106 მცირე ქალაქს და 21 დიდ ქალაქს.

რაც შეეხება ახალი მუნიციპალიტეტების ორგანიზების კრიტერიუმებს, აქაც დიდი მრავალფეროვნება არსებობს.

**ავსტრია.** მუნიციპალიტეტების შექმნისას მოსახლეობის რაოდენობის კრიტერიუმი არ მოქმედებს.

**ბულგარეთი.** ბულგარეთის კანონმდებლობით განსაზღვრულია ახალი მუნიციპალიტეტის შექმნის პირობები:

1. დასახლებულ პუნქტებში, რომლებიც ქმნიან მუნიციპალიტეტს, ჯამურად უნდა ცხოვრობდეს 6000 და მეტი ადამიანი.
2. მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციული ცენტრი მიმდებარე დასახლებული პუნქტებისათვის ტრადიციული გამაერთიანებელი ფუნქციით, რომელსაც ექნება მოსახლეობისათვის მომსახურების მისაწოდებლად საჭირო განვითარებული სოციალური და ტექნიკური ინფრასტრუქტურა.
3. მუნიციპალიტეტის ცენტრიდან დასახლებულ პუნქტამდე მაქსიმალური მანძილი საავტომობილო გზით არ უნდა აღემატებოდეს 40 კმ-ს.

**გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკა.** გერმანიაში ადგილობრივი თვითმმართველობის მოწყობა ფედერაციის სუბიექტის კომპეტენციაა. თითოეულ ფედერალური მიწას აქვს უფლება ეს საკითხი საკუთარი შეხედულებით გადაწყვიტოს და ამ საკითხში ფედერალური ცენტრი ვერ ერევა. მიუხედავად იმისა, რომ კანონმდებლობა ადგილობრივი თვითმმართველობის მრავალფეროვნების საშუალებას იძლევა, უკანასკნელი ათწლეულების ტენდენციაა თითქმის ყველა ფედერალურ მიწაში მისი ერთი მოდელით მოწყობა და ამისათვის ე.წ "სამხრეთგერმანული მოდელი" გამოიყენება.

**კანადა.** დამოკიდებულია გეოგრაფიულ სიდიდეზე, სიმჭიდროვეზე და დემოგრაფიულ მაჩვენებლებზე. ახალი ერთეულების შექმნისას ძირითადად გამოიყენება ორი მაჩვენებელი: ა) ჯამური ქონება უნდა იყოს \$200 მლნ-ზე მეტი; ბ) მოსახლეობა უნდა იყოს 4.000-ზე მეტი. ამავე დროს არსებობს დამატებითი კრიტერიუმებიც (გეოგრაფიული, მეტეოროლოგიური, ეთნიკური, სერვისებთან მისაწვდომობა და ა.შ.).

**ლატვია.** კანონს "ადმინისტრაციული ტერიტორიებისა და დასახლებული ადგილების შესახებ" შესაბამისად (2008) იქმნება 109 მხარე. კანონი ადგენს მხარის მოსახლეობის მინიმალურ ზღვარს - არანაკლებ 4000 მცხოვრები.

"მხარეების შექმნის სახელმძღვანელო" ითვალისწინებს სამი სახის მხარის შექმნის შესაძლებლობას: მცირე მხარე (3000 მცხოვრებამდე), საშუალო ზომის (3000-დან 5000-მდე) და დიდი მხარე (5000-დან 15000-მდე მცხოვრები).

**რუმინეთი.** ტერიტორიული ორგანიზებისას გამოიყენება ისეთი კრიტერიუმები, როგორცაა:

- გეოგრაფიული - დამოკიდებულია ლანდშაფტზე
- ეკონომიკური - დემოგრაფიული, ადმინისტრაციული და დასაქმების მაჩვენებლები
- ისტორიული - სოციალური და კულტურული მახასიათებლების მიხედვით
- სპეციფიკური - ეფუძნება ტრადიციებს და წესჩვეულებებს

**რუსეთის ფედერაცია.** სასოფლო დასახლების საზღვრები, რომლებშიც ორი და მეტი დასახლებული პუნქტი შედის, როგორც წესი, დგინდება ისე, რომ მის შემადგენლობაში შემავალი ყველა დასახლებული პუნქტის მცხოვრებს ერთი სამუშაო დღის განმავლობაში მის ადმინისტრაციულ ცენტრამდე და უკან ჰქონდეს ქვეითად მოსიარულისთვის შესაძლებელი წვდომა; მუნიციპალური რაიონის საზღვრები კი ისე, რომ მის შემადგენლობაში შემავალი ყველა დასახლებული პუნქტის მცხოვრებს ერთი სამუშაო დღის განმავლობაში მის ადმინისტრაციულ ცენტრამდე და უკან ჰქონდეს სატრანსპორტო შესაძლებელი წვდომა (გარდა დაბალი სიმჭიდროვის მქონე და ძნელად მისადგომი ტერიტორიებისა).

**სლოვენია.** კანონით განსაზღვრულია, რომ მუნიციპალიტეტი წარმოადგენს ადგილობრივი თვითმმართველ თემს, სულ ცოტა, 5000 მცხოვრებით, ხოლო ურბანული მუნიციპალიტეტი - 20.000-ზე მეტი მცხოვრებით.

**უნგრეთი.** შიდა განხილვებისას რეკომენდებული კრიტერიუმებია:

- ადმინისტრაცია (1.000 მცხოვრებზე ნაკლებ ერთეულებში იქმნება ინტერმუნიციპალური სამსახურები)
- ადგილობრივი დემოკრატია - ერთეულები 2-დან 15 ათასამდე მცხოვრებით (ვინაიდან უფრო მცირე ერთეულებში ადგილობრივი კლანური ინტერესები ძლიერდება, უფრო მსხვილში - დემოკრატის ხარისხი მცირდება).
- სერვისების მიწოდება - ეკონომიურობის პრინციპი / მასშტაბის ეფექტი
- ადგილობრივი განვითარება (აღსანიშნავია, რომ მცირე მუნიციპალიტეტებში უფრო მაღალი ეკონომიური აქტივობა ფიქსირდება)

**შვეიცარიის კონფედერაცია.** შვეიცარიის ქალაქებისთვის სტატუსის მინიჭებაში მოქმედებს ისტორიული და მოსახლეობის რაოდენობის ფაქტორები. რაოდენობრივი ზღვარი 10.000-ზე მეტი მცხოვრებზე გადის და ამაზე მეტი მოსახლეობის მუნიციპალიტეტი "ქალაქად" (*villes / Städte*) იწოდება, თუმცა მცირე ქალაქებში შეიძლება რამდენიმე ასეული ადამიანიც ცხოვრობდეს.

**ხორვატია.** სასოფლო მუნიციპალიტეტი ხორვატიაში არის თვითმმართველი ერთეული 10.000-ზე ნაკლები მცხოვრებით, მცირე ქალაქები თვითმმართველი ერთეულებია 10.000-დან 35.000-მდე მცხოვრებით, დიდი ქალაქები 35.000-ზე მეტი მცხოვრების მქონე მუნიციპალიტეტებია.

## 4.2. ძირითადი ტენდენციები

### 1. ტერიტორია:

- როგორც წესი, მუნიციპალიტეტის ტერიტორია დიდია ჩრილოეთის ქვეყნებში (სკანდინავია, რუსეთი) სადაც მოსახლეობის სიმჭიდროვე (განსაკუთრებით არქტიკულ ზონებში) ნაკლებია და დასახლებები ძირითადად მცირე, ხუტორული ტიპის მეურნეობებითაა წარმოდგენილი.

### 2. მოსახლეობა:

- ქვეყნებში, სადაც მუნიციპალიტეტებში მოსახლეობის საშუალო ოდენობა მაღალია (გაერთიანებული სამეფო, ირლანდია, პორტუგალია და ა.შ.), შექმნილია საზოგადოების მონაწილეობის ინსტიტუციონალიზებული მექანიზმები (სამრევლოები), ამასთან ამ უკანასკნელთა საქმიანობა ტრადიციებითაც არის გამყარებული, რაც მინიმუმამდე ამცირებს დიდი მუნიციპალიტეტების მხრიდან ადგილობრივი ინტერესების იგნორირების შესაძლებლობას.

### 3. მუნიციპალიტეტების შექმნა და გაუქმება:

- თვითმმართველობათა ოდენობა არ არის ფიქსირებული. განვილილი ორი ათწლეულის განმავლობაში ევროპის საბჭოს წევრ ქვეყნებში 1.100-მდე ახალი მუნიციპალიტეტი ჩამოყალიბდა, ამავე დროს განხორციელდა 3.800-მდე მუნიციპალიტეტების შერწყმა ერთმანეთთან ან უფრო დიდი ზომის მუნიციპალიტეტებთან. გამსხვილება შეეხო ძირითადად მცირე მუნიციპალიტეტებს, სადაც მოსახლეობის ოდენობა 2-3 ათას მცხოვრებზე ნაკლები იყო. ამავე დროს 1,5-ჯერ და მეტად გაიზარდა ახალი მუნიციპალიტეტების ჩამოყალიბება იქ, სადაც მოსახლეობის საშუალო ოდენობა ადრე 20.000-ს აღემატებოდა (კვიპროსი, სლოვენია). ძირითადი ტენდენცია ასეთია: მიმდინარეობს ჯუჯა მუნიციპალიტეტების თანდათანობითი გამსხვილების პროცესი, ამავე დროს ხშირია მსხვილი მუნიციპალიტეტების ბაზაზე ახალი, შედრებით მცირე ერთეულების ჩამოყალიბების შემთხვევები.
- მსხვილი ურბანული ცენტრების ზრდის შემთხვევაში უპირატესობა ენიჭება არა თვითმმართველ ერთეულთა გამსხვილებას, არამედ ახალი, შუალედური (რეგიონული) დონის შექმნას.<sup>8</sup>

### 4. საზოგადოებრივი სერვისები:

- სერვისების დიდი ნაწილი თვითმმართველობის ზომასთან არაა დაკავშირებული (ადმინისტრირება, სოციალური), მცირე ნაწილი კი - დაკავშირებულია (სიმჭიდროვე, მთიანობა, გზები / კილომეტრაჟი) - იტალიაში ჩატარებული კვლევების მაგალითზე.<sup>9</sup>
- მუნიციპალიტეტის ზომის განსაზღვრისათვის შეუძლებელია ერთიანი კრიტერიუმების შემოღება სხვადასხვა სერვისების მიხედვით (მაგალითად საბავშვო ბაღის ფუნქციონირებისათვის 500 მცხოვრებიანი დასახლება

<sup>8</sup> Local authority competences in Europe, Study of the European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR), 2007

<sup>9</sup> The size of municipalities, efficiency and citizen participation (Local and Regional Authorities in Europe No. 56) (1998)

საკმარისია მაშინ, როცა სასკოლო ოლქის შექმნისათვის 75-100 ათასი მცხოვრებია საჭირო). როგორც წესი, მცირე ერთეულები მხოლოდ მცირე, ლოკალურ სერვისებს ახორციელებს, ხოლო დიდი ერთეულები - ყველას (დიდ ერთეულად ითვლება ერთეული დაახ. 5.000 მცხოვრებიდან (ნორვეგია), 8.000 მცხოვრებიდან (ნიდერლანდები) ან 20.000 მცხოვრებიდან (იტალია))

- კარგი ადმინისტრირებისათვის იდეალურადაა მიჩნეული მუნიციპალიტეტები 11.000 მცხოვრებით.<sup>10</sup>

#### 5. მოქალაქეთა ჩართულობა:

- როგორც წესი, მცირე მუნიციპალიტეტებში მოქალაქეთა ჩართულობის ხარისხი უფრო მაღალია (ასეა, მაგალითად, დანიაში 15 ათასიანი მუნიციპალიტეტების 40 ათასიანი თვითმმართველობებთან შედარებისას). დიდი მუნიციპალიტეტების შექმნის შემთხვევაში აუცილებელი ხდება ჩართულობის დამატებითი მექანიზმების ამოქმედება (მათ შორის, თანამედროვე IT ტექნოლოგიების გამოყენებით), რაც თავის მხრივ, საკმაოდ ზრდის "დემოკრატიის ფასს".
- პატარა მუნიციპალიტეტებში უფრო ძლიერია სოციალური სოლიდარობის ხარისხი, 30 ათას მცხოვრებზე მსხვილი ერთეულის შემთხვევაში ეს მაჩვენებელი ძალზე დაბალია (ნიდერლანდები).
- არსებობს დამოკიდებულება დასახლების ზომასა და საარჩევნო აქტივობას შორის. დამოკიდებულება არ არის ცალსახად წრფივი, მაგრამ მუნიციპალიტეტის ზომა დაახლოებით 50-60%-ით განსაზღვრავს საარჩევნო აქტივობას. ეს უკანასკნელი მაღალია მცირე ზომის მუნიციპალიტეტებში.
- სამაგიეროდ პარტიული აქტივობა უფრო მაღალია მსხვილ მუნიციპალიტეტებში, თუმცა გამსხვილება უფსკრულს აჩენს პარტიებსა და ამომრჩევლებს შორის. შედეგად საჭირო ხდება ადმინისტრაციული ქვე-ერთეულების შექმნა (შვედეთი).
- თავისთავად მუნიციპალიტეტების არც გამსხვილება და არც დაშლა, სხვა ფაქტორების ჩაურთველად ვერ წყვეტს ეთნიკური ხასიათის პრობლემებს (მაკედონიაში მუნიციპალიტეტები ჯერ დაშალეს - 69 ათასიდან 17 ათას მცხოვრებამდე, შემდეგ გაამსხვილეს - 25 ათასმდე მცხოვრები, თუმცა დაპირისპირება მაკედონელებსა და ალბანურ უმცირესობას შორის არ შემცირებულა)

მიუხედავად იმისა, რომ ადმინისტრაციული ერთეული სიდიდეს ხშირად უკავშირებენ ჩართულობის ხარისხს და მართვის ეფექტურობას, ერთიანი რეცეპტის შემუშავება დღეისათვის შეუძლებელია. პლატონიდან დაწყებული (რომელიც დემოკრატიისათვის იდეალურად 5 ათას მცხოვრებს, ხოლო მართვის ეფექტურობისათვის ოპტიმალურ ზომად 30-35 ათას ადამიანს მიიჩნევდა) აღნიშნულ საკითხზე დღემდე ვერც ერთი კვლევა ვერ იძლევა საბოლოო პასუხს. მაგალითად, ვალონიის მხარეში (ბელგია) ჩატარებული ანალიზი აჩვენებს, რომ ადმინისტრაციული ხარჯები გამსხვილების შედეგად არ მცირდება. საკითხის მეტნაკლებად სიღრმისეული შესწავლა განხორციელდა დანიაში, მუნიციპალიტეტთა გამსხვილების შემდეგ ჩატარებული კვლევებისას.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> The size of municipalities, efficiency and citizen participation (Local and Regional Authorities in Europe No. 56) (1998)

<sup>11</sup> OECD workshop on Efficiency of sub-central public spending (19 May 2006).

2007 წელს ჩატარებული რეფორმის შედეგად დანიაში მუნიციპალიტეტთა ოდენობა 270-დან 98-მდე შემცირდა და მოსახლეობის გადასაშუალოებულმა მაჩვენებელმა 55.000 მცხოვრები შეადგინა. გამსხვილების მიზანს სერვისების ხარისხის გაზრდა და ადმინისტრირების ეფექტურობის მიღწევა წარმოადგენდა. შედეგად, დანიელი მკვლევარების შეფასებით, გარკვეულწილად შემცირდა ადმინისტრირების ხარჯი (დაახ. 8%-ით), მაგრამ ზოგადად სერვისების ღირებულება არ შემცირებულა. გამსხვილება ასევე არ აისახა ეკონომიკური ზრდის ტემპზე.<sup>12</sup>

ფინელი და შვედი მკვლევარები, აკრიტიკებენ დანიურ ექსპერიმენტს, ასევე აღნიშნავენ, რომ ეს მოდელი მათ ქვეყნებში ვერ გაამართლებს, ვინაიდან მოსახლეობის სიმჭიდროვე მათთან, დიდი ტერიტორიის გამო, ბევრად დაბალია.<sup>13</sup> გარდა ამისა კრიტიკული დამოკიდებულებაა თავად დანიაშიც რეფორმის ეფექტურობასთან დაკავშირებით - სტატისტიკური მონაცემები აჩვენებს, რომ მუნიციპალიტეტებში ადმინისტრირების ხარჯები არა ზომიერად, არამედ შიდა სტრუქტურების გამართულ მუშაობაზე დამოკიდებული - რიგი მსხვილი მუნიციპალიტეტებისა მართვაზე პროცენტულად უფრო მეტს ხარჯავს, ვიდრე მარვალი წვრილი თვითმმართველი ერთეული. ზოგიერთ შემთხვევაში კი უფრო მეტიც, იზრდება ერთ სულ მოსახლეზე ადმინისტრაციული ხარჯის მაჩვენებელი (როგორც ეს ფინეთში 1970 და 1981 წლებში არსებული სიტუაციის ურთიერთშედარებამ აჩვენა).

თუ რა შედეგებს მოიტანს დანიური ექსპერიმენტი, ძნელი სათქმელია, ვინაიდან რეფორმა დიდი ხანი არ არის რაც ჩატარდა. დღეისათვის ერთი ცხადია - საერთო ჯამში გამსხვილებულ და არაგამსხვილებულ მუნიციპალიტეტებს მთლიან დანახარჯებში ადმინისტრაციული ხარჯების ერთნაირი პროცენტული მაჩვენებელი აქვთ.<sup>14</sup>

## 5. საქართველოში არსებული ხედვები

საქართველოში ტერიტორიული ორგანიზების შესახებ დისკუსია ახლა არ დაწყებულა. 90-იანი წლების II ნახევრიდან ქართულ პოლიტიკურ წრეებში გამოიკვეთა ცალკეული მოსაზრებები ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის საკითხებთან დაკავშირებით. თუმცა წარმოდგენილი მოსაზრებები ძირითადად პოლიტიკური დეკლარაციების ფორმას ატარებდა და ნაკლებად ეფუძნებოდა სოციალური, ისტორიული, კულტურული და ეკონომიკური ფაქტორების ანალიზს.

<sup>12</sup> Scale effects in local government? Evidence from local government amalgamations in Denmark, [http://gu.se/digitalAssets/1350/1350762\\_scale-effects-in-local-govnmnt-k-houlberg.pdf](http://gu.se/digitalAssets/1350/1350762_scale-effects-in-local-govnmnt-k-houlberg.pdf)

<sup>13</sup> Economies of Scale and Municipal Amalgamations, A survey with special attention to the Danish experience, Comite Europeen sur La Democratie Locale et Regionale, (CDLR), LR-FS(2009)6, Comite D'experts sur Les Finances aux Niveaux Local et Regional et Les Services Publics (LR-FS), [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKewiF1piFroHRAhXVNVAKHWIUAbUQFggZMAA&url=https%3A%2F%2Fwcd.coe.int%2Fco m.instranet.InstraServlet%3Fcommand%3Dcom.instranet.CmdBlobGet%26InstranetImage%3D1432744%26SecMode%3D1%26DocId%3D1510856%26Usage%3D2&usg=AFQjCNE-MZwao1kEbLTPakp\\_RGP0lBmdzA&bvm=bv.142059868,d.ZWM](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKewiF1piFroHRAhXVNVAKHWIUAbUQFggZMAA&url=https%3A%2F%2Fwcd.coe.int%2Fco m.instranet.InstraServlet%3Fcommand%3Dcom.instranet.CmdBlobGet%26InstranetImage%3D1432744%26SecMode%3D1%26DocId%3D1510856%26Usage%3D2&usg=AFQjCNE-MZwao1kEbLTPakp_RGP0lBmdzA&bvm=bv.142059868,d.ZWM)

<sup>14</sup> Strasbourg, le 1<sup>er</sup> décembre 2009, LR-FS(2009)6, Economies of Scale and Municipal Amalgamations, A survey with special attention to the Danish experience.

მოგვიანებით (2000-2005 წწ.) ჩამოყალიბდა ცალკეულ ქართველ ექსპერტთა ჯგუფების მიერ მომზადებული ხედვები. ეს ხედვები ფაქტიურად ყველა შესაძლო ვარიანტს (სულ გამოიყო 11 შესაძლო მოდელი) ახასიათებდა თავისი ძლიერი და სუსტი მხარეებით. თუმცა ეს მოსაზრებები ორ მიმართულებად შეგვიძლია დავაჯგუფოთ, რასაც მათი მხარდამჭერები ახმოვანებდნენ:

- ერთნი მხარს უჭერენ მცირე ზომის, თუნდაც შეზღუდული უნარის მქონე მუნიციპალიტეტთა არსებობას, რომლებსაც, მართალია, მიზერული ფუნქციები ექნებათ, მაგრამ უფრო მეტად გაითვალისწინებენ მცირე ინტერესთა ჯგუფების ინტერესებს. მათი აზრით:

1. თვითმმართველი ერთეულების გამსხვილების პირობებში სოფლის მოსახლეობასა და თვითმმართველობას შორის ურთიერთობა დისტანცირებული გახდა. ხშირად, სოფლისთვის ელემენტარული პრობლემების მოსაგვარებლად სოფლის მცხოვრებთ ადმინისტრაციულ ცენტრში ჩასვლა უწევთ (განსაკუთრებით პრობლემური აღმოჩნდა გამსხვილება მაღალმთიანი რეგიონებისთვის).

2. ვითარებას ართულებს კომუნიკაციასა და სატრანსპორტო საშუალებებთან დაკავშირებული პრობლემები საქართველოს მრავალ რეგიონში, სადაც, მაგალითად, ზამთრის პირობებში, მოსახლეობას ფიზიკურად არ აქვს ადმინისტრაციულ ცენტრთან დაკავშირების საშუალება. დაიკარგა თვითმმართველობის ძირითადი უპირატესობა - მოსახლეობა თითქმის აღარ იცნობს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ხელმძღვანელ პირებს.

3. ქალაქები და სოფლები მოქცეულია ერთ ტერიტორიულ ერთეულში, ძნელია მუნიციპალიტეტმა ერთნაირად იზრუნოს როგორც სოფლის, ისე ქალაქის განვითარებაზე. დღესდღეობით, როგორც განსხვავებული ინფრასტრუქტურისა და შესაძლებლობის გამო, ასევე წმინდა პოლიტიკური მოსაზრებებიდან გამომდინარე - მეტი ყურადღება ექცევა იმ ზონას, სადაც უფრო მეტი ამომრჩეველია.

- მეორე ჯგუფის აზრით აუცილებელი იყო მუნიციპალიტეტთა გამსხვილება, მწირი რესურსების კონცენტრაციისა და საზოგადოებრივი მომსახურების ხარისხისა და ეფექტურობის გაზრდის მიზნით. ვინაიდან:

1. გამსხვილებასთან ერთად ტერიტორიული ერთეულები ეკონომიკურად უფრო მდგრად გაერთიანებულად უნდა ჩამოყალიბებულიყვნენ. ახალ პირობებში გამარტივდებოდა ფინანსური რესურსების მობილიზება, ეკონომიკური საქმიანობის წარმართვა და, საბოლოო ჯამში, მუნიციპალური მომსახურების ხარისხიც.

2. კვალიფიციური კადრების დეფიციტის პირობებში გამსხვილებული თვითმმართველობის ორგანოების დაკომპლექტება უფრო ადვილი იქნებოდა.

3. შემცირდებოდა ბიუროკრატია. თითოეულ რაიონს აღარ ეყოლებოდა რამდენიმე წვრილი ხელმძღვანელი რგოლი და შესაბამისად, მაკონტროლებლების დიდი ოდენობა.

ზემოაღნიშნული დისკუსია განახლდა 2012 წლიდან დაწყებული დეცენტრალიზაციის რეფორმის კონტექსტშიც. შედარებით მცირე (ჰომოგენური) ერთეულების შექმნის მომხრეები ასაბუთებდნენ, თუ რატომ უნდა შექმნილიყო მსხვილი მუნიციპალიტეტების ტერიტორიაზე რამდენიმე სასოფლო

მუნიციპალიტეტები მას შემდეგ, რაც მათი ადმინისტრაციული ცენტრები მიიღებდნენ თვითმმართველი ქალაქების სტატუსს.

2014 წლის მარტში, როცა განიხილებოდა ახალი 7 თვითმმართველი ქალაქის შექმნის საკითხი, უნდა გარკვეულიყო ამ მუნიციპალიტეტების სასოფლო ზონების მოწყობის საკითხიც. არსებობდა აღნიშნული საკითხის გადაწყვეტის ორგვარი გზა:

1. დარჩენილ ტერიტორიაზე შექმნილიყო ერთი თვითმმართველი ერთეული,
2. დარჩენილ ტერიტორიაზე რამდენიმე თვითმმართველი ერთეული.

I ვარიანტი, ფაქტიურად, იმეორებდა საბჭოთა პერიოდის მოწყობას, როდესაც ერთსა და იმავე დასახლებაში (ქალაქში) იქმნებოდა საქალაქო და სასოფლო რაიონის მმართველი ორგანოები (ქალაქკომები და რაიკომები). შედეგად:

- მუნიციპალიტეტის სასოფლო დასახლებების მოსახლეობისათვის რეფორმის შედეგად პრაქტიკულად არაფერი შეიცვლებოდა (გარდა ქალაქში მდებარე თვითმმართველობის ორგანოს მისამართისა);
- ვერ მოხდებოდა მოსახლეობას დაახლოება თვითმმართველობასთან;
- კვლავ ვერ იქნებოდა გათვალისწინებული კონკრეტული ადგილობრივი / ზონალური ინტერესები;
- ვერ შეიქმნებოდა ახალი კულტურული, ეკონომიკური და სოციალური მიზიდულობის ცენტრები გეოგრაფიულად და ინფრასტრუქტურულად ურთიერთდაკავშირებულ ტერიტორიებზე;
- ვერ შეიქმნებოდა პირობები ადგილობრივი ლიდერების გამოვლენისათვის.

II ვარიანტი, რომელიც მიზნად ისახავდა 7 მუნიციპალიტეტის სასოფლო ზონებში 2-დან 6-მდე სასოფლო მუნიციპალიტეტების (ჯამში 31 ახალი ერთეული) ჩამოყალიბებას, ითვალისწინებდა, რომ:

- ადგილობრივი გეოგრაფიული პირობებისა და თავისებურებების გათვალისწინებით მოხდებოდა ადგილობრივ ინტერესებზე ორიენტირებული თვითმმართველი ერთეულების შექმნა;
- გაიზრდებოდა ხელმისაწვდომობა მუნიციპალიტეტის ახალ ადმინისტრაციული ცენტრთან, რაც დაზოგავდა როგორც მოსახლეობის ფინანსებს, ისე თავად აპარატის საოპერაციო ხარჯებს;
- შეიქმნებოდა მოსახლეობის ადგილობრივ საზოგადოებრივ-პოლიტიკურ პროცესებში ჩართულობისა და ადგილობრივი ხელისუფლების კონტროლის მეტი შესაძლებლობა;
- მუნიციპალური სახსრებით დაფინანსებული პროგრამები მეტი სიზუსტით იქნებოდა მიმართული მოსახლეობისათვის კონკრეტული საკითხების გადაწყვეტისაკენ;
- თვითმმართველობებს მოუწევდათ ურთიერთობა გაცილებით ნაკლებ მცხოვრებთან - გაუმჯობესდებოდა მოსახლეობასთან კომუნიკაციის ხარისხი და გაზრდებოდა ხელისუფლებაზე საზოგადოებრივი აზრის გავლენა;
- შეიქმნებოდა 31 ახალი ადმინისტრაციული ცენტრი, რაც სტიმულს მისცემდა მოცემული დასახლებების ურბანული განვითარების პროცესს და შეასუსტებდა დედაქალაქსა და რეგიონებს შორის არსებულ დისპროპორციას.

ეს არგუმენტები რანჟირებულ იქნა პოლიტიკური სოციალ-ეკონომიკური და მმართველობითი სარგებლის მიხედვით.



## 5.1. პოლიტიკური მიზნები

II ვარიანტით შემოთავაზებული პრინციპით შექმნილ მუნიციპალიტეტებს ეყოლებოდათ მოსახლეობის მიერ არჩეული გამგებელი, საკრებულო, ექნებოდა საკუთარი ბიუჯეტი, რომელიც განაწილდებოდა მხოლოდ მუნიციპალიტეტში შემავალი სოფლების საჭიროებებზე. მოსახლეობას ექნებოდა მეტი შესაძლებლობა, ეკონტროლებინა ხელისუფლების საქმიანობა და მიეღო მონაწილეობა საკუთარ სოფლებში განსახორციელებელი პროექტების შერჩევაში.

გარდა ამისა, ისე როგორც ევროპის სახვა ქვეყნებში, საქართველოშიც აღინიშნება კორელაცია მუნიციპალიტეტების ზომებსა და მოქალაქეთა საარჩევნო აქტივობას შორის.

ამ კავშირის დასადგენად შედარებულ იქნა 2006 და 2010 წლის ადგილობრივი არჩევნებში მოსახლეობის აქტივობის საშუალო მაჩვენებლები 2008 წლის საპარლამენტო, 2008 წლის საპრეზიდენტო და 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნებში ამომრეველთა აქტივობის საშუალო მაჩვენებლებთან. აღებულ იქნა ცენტრალური საარჩევნო კომისიის ოფიციალური მონაცემები 64 საარჩევნო ოლქის მიხედვით, რომელთა საზღვრები ემთხვევა მუნიციპალიტეტების საზღვრებს. მუნიციპალიტეტების მოსახლეობის რაოდენობად აღებულ იქნა საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის ოფიციალური მონაცემები (2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012 და 2013 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით) გაანგარიშებული საშუალო არითმეტიკული მაჩვენებელი (ერთეული - ათასი მცხოვრები).

აღნიშნული კორელაცია ამკარადაა გამოხატული 64-დან 35 თვითმმართველი ერთეულის მოსახლეობის საარჩევნო აქტივობების მონაცემებში: ადგილობრივ არჩევნებში საარჩევნო აქტივობა მაღალია მცირე მუნიციპალიტეტებში და კლებულობს მოსახლეობის რიცხოვნობის ზრდასთან ერთად. დიდ მუნიციპალიტეტებში ადგილობრივ არჩევნებში საარჩევნო აქტივობა ცენტრალური არჩევნების აქტივობასთან შედარებით გაცილებით დაბალია და პირიქით - მცირე მუნიციპალიტეტებში ცენტრალური ორგანოების არჩევნებში საარჩევნო აქტივობა შედარებით დაბალია.

იმის გასარკვევად, არსებობს თუ არა რაიმე "კრიტიკული ზღვარი" მოსახლეობის რაოდენობის ზრდის კვალობაზე, რომლის შემდეგაც სხვადასხვა დონის არჩევნებში აქტივობებს შორის სხვაობა ხდება მნიშვნელოვანი, აღებულ იქნა 46 თვითმმართველი ერთეულის მონაცემები, ხოლო მ.შ. ხუთის მონაცემებში მოხდა კორექტირება.

დადგინდა, რომ 30.000-ზე მეტი მოსახლეობის მქონე თვითმმართველ ერთეულებში, 5.000-დან 30.000-მდე მოსახლეობის მქონე მუნიციპალიტეტებთან შედარებით, სხვადასხვა დონის არჩევნებში აქტივობებს შორის სხვაობა მნიშვნელოვანი იყო: თუ 5.000-დან 30.000-მდე მოსახლეობისას სხვაობის საშუალო მაჩვენებელი 1,53%-ია, 31.000-ზე ზემოთ მოსახლეობაში აქტივობებს შორის სხვაობის საშუალო მაჩვენებელია 10,26%.

ასეთივე გამოთვლები, ჩატარებული 2014 წლამდე არსებულ ყველა (63) თვითმმართველი ერთეულისათვის (გარდა თბილისისა), ასევე აჩვენებს, რომ 5.000-დან 30.000-მდე მოსახლეობის პირობებში სხვაობის საშუალო მაჩვენებელი 3,8%-ია, 30.000-დან 200.000-მდე მოსახლეობის მუნიციპალიტეტებში კი

აქტივობებს შორის სხვაობის საშუალო მაჩვენებელია 7,9%. თბილისში ეს სხვაობა 14,6%-ს შეადგენს.

დაკვირვება აჩვენებს, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობებისა და ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოების არჩევნებში აქტივობებს შორის სხვაობა მატულობს საფეხურებრივად 30.000-31.000 მოსახლეობის ფარგლებში, ხოლო შემდეგ თითქმის პირდაპირპროპორციულად მატულობს.<sup>15</sup>

საქართველოს თვითმმართველი ერთეულების მოსახლეობის აქტივობაზე შეიძლება ითქვას, რომ საქართველოს სათემო მუნიციპალიტეტების მოსახლეობის ზედა ზღვარად მიზანშეწონილი იქნება 30.000 მცხოვრების განსაზღვრა, ხოლო თვითმმართველი ქალაქების ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფისას ასევე მიზანშეწონილია ისეთ უბნებად დაყოფა, სადაც 30.000-ზე ნაკლები მცხოვრებია. ამ უბნებში აირჩევა წარმომადგენლობითი ორგანოები, რაც შექმნის ხელსაყრელ პირობებს მოსახლეობის ჩართულობისათვის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ფორმირებასა და მუშაობაში.

გარდა არჩევნებისა, ყურადღება უნდა გამახვილედეს ადგილობრივი ხელისუფლების ყოველდღიური მუშაობის პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის ხარისხზე ისეთი მახასიათებლების გამოყენებით, როგორცაა:

**პოლიტიკური სტაბილურობა.** საქართველოსა და განვითარების მსგავს ეტაპზე მყოფ ქვეყნებში სახელმწიფოს ზედმეტად პოლიტიზირება განაპირობებს ამ კრიტერიუმის განსაკუთრებულ მნიშვნელობას. დეცენტრალიზაცია ხელს უწყობს ადგილობრივ დონეზე პოლიტიკური სტაბილურობის შენარჩუნებას იმ შემთხვევაშიც კი, როდესაც იქმნება კრიზისი ცენტრალურ დონეზე. ამავე დროს ადგილობრივი თვითმმართველობა ხელს უწყობს სხვადასხვა სოციალური ჯგუფების კონსოლიდაციას, პოლიტიკური პროცესების დემოკრატიზაციას და პოლიტიკური (მ.შ. პარტიული) სისტემის ინსტიტუციონალიზაციას. ამ უკანასკნელთა დეფიციტი კი ჩვენს ქვეყანაში აშკარად შეიმჩნევა.

**მონაწილეობა.** მოქალაქეთა მონაწილეობის დონე საქართველოში ძალზე დაბალია. მართალია ამ კრიტერიუმს შეუძლია მნიშვნელოვანი ზეგავლენა მოახდინოს დეცენტრალიზაციის რეფორმის პროცესზე, მაგრამ საზოგადოების მონაწილეობა არ არის სათანადოდ ფართო. ამავე დროს, მის მნიშვნელობას ამ შემთხვევაში ზრდის პოსტკოტალიტარული მენტალობის დიდი გავლენა - თვითმმართველობას შეუძლია საზოგადოების მენტალიტეტის შეცვლა და ამით, როგორც ადგილობრივ, ისე ცენტრალურ დონეზე პოლიტიკური პროცესების გაჯანსაღება.

**გამჭვირვალობა.** საქმიანობის გამჭვირვალობა მნიშვნელოვნად განაპირობებს მონაწილეობის დონეს. თუ მოქალაქემ არ იცის, რას გეგმავს ან აკეთებს თვითმმართველობა, იგი ვერც მონაწილეობას მიიღებს თვითმმართველობის განხორციელების პროცესში. გამჭვირვალობა ხელს უწყობს სწორი გადაწყვეტილებების მიღებას.

---

<sup>15</sup> ვარშავის უნივერსიტეტის პროფესორის, პაველ სვიანევიჩის აზრით, მოსახლეობის საარჩევნო აქტივობაზე დაკვირვება იძლევა მუნიციპალიტეტების ოპტიმალური ზომაზე მსჯელობის საფუძველს და ის პოლონეთისათვის ამგვარ ოპტიმუმად 30.000-35.000-40.000 მცხოვრებს მიიჩნევს.

**ანგარიშვალდებულება.** ანგარიშვალდებულება არის საზოგადოებრივი კონტროლის განხორციელების ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტი, რომელსაც შეუძლია არა მხოლოდ წაახალისოს მონაწილეობა, არამედ ზემოქმედება მოახდინოს თვითმმართველობის საქმიანობაზე. ანგარიშვალდებულების ხარისხი (საკრებულოსი - საზოგადოების, ხოლო აღმასრულებელი განშტოებისა - საკრებულოს წინაშე) მნიშვნელოვნად განაპირობებს ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობის ეფექტიანობას.

**კორუფციის პრევენცია.** კორუფციის პრევენციას, უმთავრესად, მონაწილეობა და გამჭვირვალობა განაპირობებს. ცენტრალიზებული კონტროლი ადგილობრივი კორუფციის პრევენციისათვის ნაკლებ ეფექტურია, ვინაიდან ცენტრალიზებული კონტროლით ადგილობრივი კორუფცია უფრო ინიღბება, ვიდრე მცირდება. მართალია, დეცენტრალიზაციისას იზრდება ადგილობრივ ხელისუფლებაში კორუფციის ალბათობა, მაგრამ მცირდება მისი ალბათობა ცენტრალურ დონეზე, რასთან შედარებითაც ადგილობრივი კორუფციის დონის (ყველაზე უარეს შემთხვევაში) თუნდაც გარკვეულწილად ზრდა ნაკლებად პრობლემურია.

## 5.2. სოციალ-ეკონომიკური მიზნები

ადმინისტრაციული ცენტრების და სოფლის სახლების აშენება და ახალი სერვისების გაჩენა ხელს შეუწყობს ინფრასტრუქტურის გაუმჯობესებას (ინტერნეტიზაცია, ახალი ტექნოლოგიები). შეიქმნება ახალი სამუშაო ადგილები, სადაც ადგილობრივი მოსახლეობა დასაქმდება და სოფლის ახალგაზრდობას გაუჩნდება მეტი პერსპექტივა.

დემოკრატიულ სახელმწიფოს არ აქვს პირდაპირი ბერკეტი, აიძულოს ბიზნესი, საწარმო გახსნას კონკრეტულ დასახლებაში, თუ ეს თავად ბაზრის მოთხოვნებმა, წარმოების მუშაობისათვის საჭირო ნედლეულის, ადამიანური, ბუნებრივი და სხვა რესურსების არსებობამ არ გამოიწვია. თუმცა სახელმწიფოს აქვს საშუალება, მოახდინოს ურბანიზაციის პროცესის მართვა საჯარო ინფრასტრუქტურის მიზანმიმართული განვითარების მეშვეობით და ამ გზით ხელი შეუწყოს კონკრეტულ დასახლებებში ბიზნესის განვითარებას.

ქართული სოფლის დაცარიელების არსებული ტენდენციის დასაძლევად აუცილებელია სახელმწიფოს მიზანმიმართული პოლიტიკის განხორციელება ურბანიზაციის პროცესის მართვის მიზნით ისე, რომ ქვეყანაში განვითარდეს არა ერთი ან ორი მეგაპოლისი, არამედ პროცესი თანაბრად წარიმართოს ყველა რეგიონში. ასეთი პოლიტიკის მიზანი უნდა იყოს ყველა რეგიონის თანაბარი ურბანიზაცია, ცენტრისა და პერიფერიის მოსახლეობის ცხოვრების დონეში, საყოფაცხოვრებო პირობებსა და საჯარო მომსახურების მიწოდებაში სხვაობის შემცირება. ამისათვის საჭიროა რეგიონებში არსებული ქალაქების და დაბების ურბანული განვითარებისათვის ხელშეწყობა, რაც გაცილებით ხელსაყრელი იქნება როგორც ქვეყნის ეკონომიკური წინსვლისათვის, ისე მოსახლეობის ადგილზე დასაქმების თვალსაზრისით. საამისოდ არ არის საკმარისი "საზოგადოებრივი ცენტრების" (წარსულში - "სოფლის სახლები") ტიპის მომსახურების ცენტრების გახსნა, სადაც ცალკეული საჯარო სერვისების ადგილზე მიწოდება ხდება, რამდენადაც დასახლება ამით ვერ ხდება ადგილობრივი

პოლიტიკური და საქმიანი ცხოვრების ცენტრი და ვერ ასრულებს "მიზიდულობის ცენტრის" ფუნქციებს.

**სახელმწიფოს პოლიტიკა მიმართული უნდა იქნეს მცირე და საშუალო ურბანული ტიპის დასახლებების - დაბებისა და ქალაქების განვითარების, მათში საჯარო მომსახურების დონის ამაღლებისა და საწარმოების შექმნის ხელშეწყობისაკენ, რაც ადგილებზე მოსახლეობის დასაქმების პირობებსა და კეთილმოწყობილ საარსებო გარემოს შექმნის.**

საშუალო და მცირე ქალაქების განვითარების გამოცდილებამ აჩვენა, რომ ადმინისტრაციული წარმონაქმნის ცენტრის ფუნქცია ერთ-ერთ ქალაქწარმომქნელი ფაქტორია: თავად ადმინისტრაციული შენობისა და სახელმწიფო სტრუქტურების წარმომადგენლობების (განათლების რესურს-ცენტრები, სოფლის მეურნეობის სამმართველოები, პოლიციისა და სახანძრო-სამაშველო სამსახურის განყოფილებები) გარდა, სადაც მოსამსახურეთა გარკვეული რაოდენობაა დასაქმებული, მათი მომსახურების მიზნით დასახლებაში ჩნდება სხვადასხვა ბიზნეს-ობიექტები: მაღაზიები, კაფეები, საპარიკმახეროები, ბაზრობები, ტაქსები და ა.შ., ცენტრალური ბანკები და კომპანიები ხსნიან ფილიალებს, ძლიერდება სატრანსპორტო და ადამიანთა ნაკადები, ჩნდება მოთხოვნა კომუნალური და საზოგადოებრივი ინფრასტრუქტურის გაუმჯობესებაზე, რასაც ხელისუფლება პასუხობს საბავშვო ბაღებისა და საჯარო სკოლების მშენებლობით, პროფესიული სასწავლებლების, სახელოვნებო დაწესებულებების, სპორტული დარბაზებისა და სტადიონების გახსნით, ქუჩების, პარკებისა და სკვერების კეთილმოწყობით. სასოფლო დასახლება თანდათან იძენს ურბანული ცენტრის თვისებებს და მიმზიდველი ხდება სხვადასხვა ტიპის ახალი ბიზნესების (სასტუმროები, მცირე საწარმოები და სხვ.) განვითარებისათვის.

დასახლების ურბანული განვითარების დამოკიდებულებას ადმინისტრაციული ცენტრის არსებობაზე ნათლად შეგვიძლია დავაკვირდეთ შულავერისა და მარნეულის მაგალითზე: XIX საუკუნეში ბორჩალოს მაზრის ცენტრი ს.შულავერი 4553 მცხოვრებით განვითარებად მცირე დაბას წარმოადგენდა, მაგრამ მარნეულში რაიონის ადმინისტრაციული ცენტრის გადატანით მასში საქალაქო ტიპის ცხოვრების ჩანასახი ჩაკვდა და ის ტიპიურ სოფლად გადაიქცა, სადაც ამჟამად 1588 მოსახლეა, ხოლო მარნეული ურბანულად განვითარდა და 20.000-იან ქალაქად გადაიქცა.

რამდენადაც რეგიონებში ურბანული მიზიდულობის ცენტრის არსებობა დასაქმების ადგილზე პერსპექტივას აჩენს, ურბანული განვითარების პოტენციის მქონე დასახლებებისათვის მუნიციპალური ადმინისტრაციული ცენტრის ფუნქციის მინიჭება ხელს შეუწყობს სოფლის მეურნეობის სექტორიდან გამოთავისუფლებული შრომითი რესურსის ადგილზე გამოყენებას, თუ ასეთი ცენტრები მრავალია და საცხოვრებელი ადგილის სიახლოვესაა. ეს მოქალაქისათვის გაცილებით უფრო ხელსაყრელია, ვიდრე გაცილებით შორს მდებარე მეგაპოლისში გადასახლება, რაც სოფლის მცხოვრებისთვის რიგ ფინანსურ და ფსიქოლოგიურ პრობლემებთანაა დაკავშირებული.

სასოფლო რეგიონებში მრავალი საშუალო და მსხვილი ურბანული/ნახევრად ურბანული ცენტრის გაჩენა არა მარტო მოსახლეობის შენარჩუნებას შეუწყობს ხელს, არამედ, მცირე და საშუალო ბიზნესში დასაქმების შესაძლებლობების გაჩენით, ის აგრეთვე შეუნარჩუნებს ადამიანურ რესურსს აგრარულ სექტორსა და მასთან დაკავშირებული დარგებსაც. გარდა ამისა, ასეთ ცენტრებში შესაძლოა გაჩნდეს (და უკვე ჩნდება კიდევ) გადამამუშავებელი მრეწველობის საწარმოები:

ღვინისა და საკონსერვო ქარხნები, თხილის გადამამუშავებელი საწარმოები და ა.შ.

შემოთავაზებული ხედვის განხორციელების შემთხვევაში, ოპტიმიზაციის პროექტის ქვეყნის მასშტაბით განხორციელების შემდეგ საქართველოს განვითარების ვექტორი უნდა შეიცვალოს რეგიონებში მრავალი საშუალო და მსხვილი ურბანული/ნახევრად ურბანული ცენტრის განვითარების მიმართულებით. აღნიშნული ტენდენცია გარკვეულწილად შეაკავებს თბილისსა და რეგიონებს შორის არსებული დისპროპორციის გარღმავებას და უახლოესი ათწლეულების განმავლობაში შეცვლის ქვეყნის არსებულ სურათს "ერთი მეგაპოლისი - ჩამორჩენილი რეგიონები" თანამედროვეობისათვის უფრო შესაფერისი მოდელით: "ერთი მეგაპოლისი - მრავალი ურბანული ცენტრი რეგიონებში".

### 5.3. მმართველობითი ხასიათის მიზნები

აღნიშნული ცვლილებების შემოთავაზებისას გაანგარიშებულ იქნა ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული რეფორმის სავარაუდო საბიუჯეტო დანახარჯებიც. მუნიციპალური რეფორმის ჯამური დანახარჯის მიახლოებითი გაანგარიშებისათვის გამოთვლილ იქნა ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ოპტიმიზაციის შედეგების გავლენა მუნიციპალიტეტებში დასაქმებული პერსონალის რაოდენობაზე.

სამუშაო ვერსიად აღებულ იქნა ახალი მუნიციპალური ერთეულების ბიუჯეტების პროგნოზი ყველაზე უარესი სცენარის პირობებში (თუ არ გაიზარდა გათანაბრებითი გრანტის მოცულობა, თუ თვითმმართველობს არ გადაეცათ ახალი უფლებემოსილებანი, თუ საერთოდ არ დაიწყო სახელმწიფო ქონების თვითმმართველობებისათვის გადაცემის პროცესი და თუ ქვეყნის ეკონომიკური ზრდის წლიური მაჩვენებელი 0%-ის ტოლი იყო).

თვითმმართველობის რეფორმირებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის საჯარო მოხელეთა ოპტიმიზაციის კანონმდებლობით განსაზღვრული პრინციპების თანახმად განხორციელების შემთხვევაში, საბიუჯეტო ეკონომია დაახ. 42,6 მლნ ლარს მიაღწევდა.

საშუალო საბიუჯეტო ხარჯი ერთ საჯარო მოსამსახურეზე, ლარი წელიწადში	10,202
ადგილობრივ თვითმმართველობებში დასაქმებულთა რაოდენობის ცვლილება	-1392
საბიუჯეტო ხარჯების ეკონომია წელიწადში, ლარი	14,203,837
საბიუჯეტო ხარჯების ეკონომია 2014-2017 წლებში, ლარი	42,611,510

გაანგარიშებულ იქნა 2014 წელს 31 ახალი მუნიციპალიტეტის შექმნის შემთხვევაში მატერიალურ-ტექნიკური უზრუნველყოფის მიახლოებითი დანახარჯები 2014 წლისათვის იმ შემთხვევების გათვალისწინებით, რომ უმრავლეს შემთხვევაში საჭირო იქნებოდა ახალი შენობების აგება (ხარჯი დაახ. 25 მლნ. ლარი).

მატერიალურ-ტექნიკური ხარჯები 2014 წელს	რაოდენობა	საშუალო ფასი	ღირებულება
მუნიციპალიტეტის შენობა	30	750,000	22,500,000
სამუშაო ადგილების აღჭურვა	1,500	1,200	1,800,000
სულ			24,300,000

ამდენად, 2014 წელს ბიუჯეტიდან დაახლოებით 24,3 მილიონი ლარის გახარჯვა იქნებოდა საჭირო ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული რეფორმის შედეგად ახალი მუნიციპალიტეტების ჩამოყალიბებისათვის, თუმცა, ოპტიმიზაციის შემდგომ ეტაპამდე ადგილობრივ თვითმმართველობებში მომუშავე პერსონალზე დანახარჯების ეკონომია ამას 18,3 მილიონი ლარით მაინც აღემატება.

ამავე დროს, არსებულთან შედარებით უფრო მცირე ზომის მუნიციპალიტეტებში, ერთმანეთთან საკმაოდ სიახლოვის გამო, აღარ იქნება დასახლებებში რწმუნებულის/გამგებლის წარმომადგენლის დანიშვნის საჭიროება, რაც თვითმმართველობებს მისცემდა მოხელეთა რაოდენობის კიდევ უფრო მეტად ოპტიმიზირების საშუალებას. გარდა ამისა, დანახარჯების შემცირება შესაძლებელი იყო ახალი მუნიციპალური ადმინისტრაციის განსათავსებლად რიგ დასახლებულ პუნქტებში არა ახალი შენობების აშენებით, არამედ არსებული, სახელმწიფო საკუთრებაში მყოფი შენობების რეაბილიტაციის გზით.<sup>16</sup>

## 6. კრიტერიუმები

არსებული პრობლემის დაძლევის ერთერთი უმთავრესი მექანიზმი სახელმწიფოს მხრიდან რურალური და ურბანული ზონების თანაბარი განვითარების პოლიტიკის შემუშავება და განხორციელებაა.

არსებული გამოწვევის დაძლევის მნიშვნელოვან მექანიზმს თვითმმართველი ქალაქის ტერიტორიის შემოსაზღვრის შემდეგ დარჩენილ ტერიტორიაზე თვითმმართველი ერთეულების (სასოფლო თემების) შექმნა წარმოადგენს შემდეგი გზებით:

- მოხდეს ადგილობრივი გეოგრაფიული პირობებისა (მდინარეთა ხეობების, ქედების განლაგების, მიკროკლიმატის, ნიადაგების სახეობების და ა.შ.) და მოსახლეობის სამეურნეო საქმიანობის თავისებურებების გათვალისწინებით საზოგადოების ინტერესებზე უფრო მეტად ორიენტირებული ბიუჯეტების მქონე თვითმმართველი ერთეულების შექმნა;
- გაიზარდოს მუნიციპალიტეტის ახალ ადმინისტრაციული ცენტრებთან გეოგრაფიულ-სატრანსპორტო ხელმისაწვდომობის ხარისხი, რაც დაზოგავს როგორც მოსახლეობის ადმინისტრაციაში მისასვლელად საჭირო ფინანსებს, ასევე თავად აპარატის საოპერაციო ხარჯებს.

შემოთავაზებული ცვლილება მიზნად ისახავს არა არსებული მუნიციპალიტეტების მექანიკურ დაშლას, არამედ ადრე არსებული თემების გამსხვილებას, მომსახურებისა და დემოკრატიულობის ხარისხს შორის ბალანსის მიღწევის მიზნით - დღეისათვის არსებულ ყველა მუნიციპალიტეტში არის **ბუნებრივი ზონები**, რასაც დაეფუძნება ახალი მოწყობა. კანონმდებლობით ნათლად უნდა იყოს განსაზღვრული თვითმმართველი ერთეულის შექმნისათვის საჭირო

<sup>16</sup> აღნიშნულ სურათს იძლევა ტერიტორიული ოპტიმიზაციის მოდელირება გორის მუნიციპალიტეტის მაგალითზე. რომელიც თვითმმართველ ქალაქად და 5 სასოფლო მუნიციპალიტეტად უნდა ყოფილიყო ორგანიზებული. *ტერიტორიული ოპტიმიზაცია - ურბანული და სასოფლო განვითარება, გორის საინფორმაციო ცენტრი*, პოლიტიკის დოკუმენტები, ტ.1., 2015, [http://civilin.org.ge/pdf/Policy\\_Papers\\_geo.pdf](http://civilin.org.ge/pdf/Policy_Papers_geo.pdf)

**კრიტერიუმები**, რათა არ მოხდეს არც ზედმეტად დიდი მუნიციპალიტეტების ფორმირება და არც მათი მეტისმეტად მცირე, არაეფექტურ ერთეულებად დაშლა.

არსებული მუნიციპალიტეტების ბაზაზე ახალი მუნიციპალიტეტების ჩამოყალიბება უნდა ეფუძნებოდეს გაზომვად კრიტერიუმებს. შემუშავებულ იქნა რამდენიმე საბაზისო კრიტერიუმი:

1. ახალი ერთეულის საზღვრები, როგორც წესი, დგინდება ისე, რომ მის შემადგენლობაში შემავალი ნებისმიერი დასახლების მცხოვრებს ერთი სამუშაო დღის (8 საათის) განმავლობაში თემის ადმინისტრაციულ ცენტრამდე და უკან ქვეითად უნდა შეეძლოს მოგზაურობა.

2. ახალი ერთეულის ჩამოყალიბება ხდება მოსახლეობის ოდენობის, სიმჭიდროვის და მასში შემავალი დასახლებებს შორის მანძილის გათვალისწინებით. რაც დამოკიდებულია მოსახლეობის სიმჭიდროვის ზონებზე.<sup>17</sup>

1. ძალიან დაბალი სიმჭიდროვის - 1 კვ.კმ-ზე 10 მცხოვრებზე ნაკლები;
2. დაბალი სიმჭიდროვის - 1 კვ.კმ-ზე 10-30 მცხოვრები;
3. საშუალო სიმჭიდროვის - 1 კვ.კმ-ზე 30-50 მცხოვრები;
4. მაღალი სიმჭიდროვის - 1 კვ.კმ-ზე 50 მცხოვრებზე მეტი.

ა. ქვედა, მინიმალური ზღვარი განისაზღვრება:

- |                                   |                   |
|-----------------------------------|-------------------|
| 1. ძალიან დაბალი სიმჭიდროვისათვის | 2.000 მცხოვრები;  |
| 2. დაბალი სიმჭიდროვისათვის        | 5.000 მცხოვრები;  |
| 3. საშუალო სიმჭიდროვისათვის       | 10.000 მცხოვრები; |
| 4. მაღალი სიმჭიდროვისათვის        | 15.000 მცხოვრები. |

ბ. ადმინისტრაციული ცენტრიდან თემში შემავალი ყველა დასახლებამდე დაშორების მიხედვით.<sup>18</sup> წინასწარ დადგენილი გეოგრაფიულ-სატრანსპორტო მისაწვდომობის კოეფიციენტის შესაბამისად ყველაზე უფრო დაშორებულ დასახლებებს შორის მაქსიმალური მანძილი არ უნდა აღემატებოდეს:

- |                                   |               |
|-----------------------------------|---------------|
| 1. ძალიან დაბალი სიმჭიდროვისათვის | 20 კილომეტრს; |
| 2. დაბალი სიმჭიდროვისათვის        | 15 კილომეტრს; |
| 3. საშუალო სიმჭიდროვისათვის       | 10 კილომეტრს; |
| 4. მაღალი სიმჭიდროვისათვის        | 5 კილომეტრს.  |

3. დღევანდელი მონაცემების გარდა, გათვალისწინებულ ინდა იყოს მუნიციპალიტეტის განვითარების პოტენციალი და მოსახლეობის რიცხოვნობის დინამიკა, 2002 და 2014 წლების აღწერების მონაცემებსა და სხვა წლებში განხორციელებულ შეფასებებზე დაყრდნობით.

4. ახალ მუნიციპალიტეტებში მოსახლეობის რაოდენობა არ უნდა იყოს 5,000-ზე ნაკლები.

<sup>17</sup> მაღალმთიანი რეგიონებისა და განსაკუთრებული ტერიტორიებისათვის შესაძლოა გამოიყენოს იქნეს დაშვებული.

<sup>18</sup> მისი ზღვრული მნიშვნელობა მდგომარეობს ქვეითად მოსიარულე მოქალაქის მიერ საცხოვრებელი ადგილიდან ადმინისტრაციულ ცენტრამდე ერთი სამუშაო დღის განმავლობაში მისვლის, მომსახურების მიღებისა და უკან დაბრუნების შესაძლებლობაში.

5. ახალ მუნიციპალიტეტში უნდა არსებობდეს პოტენციური (ან უკვე შემდგარი) ურბანული ტიპის ერთი დასახლება მაინც.

## 7. დასკვნა

შემოთავაზებული ცვლილებების განხორციელების შედეგად:

1. მოხდება ქალაქების **ურბანული განვითარების ხელშეწყობა** და თავიდან იქნება აცილებული რესურსების სიმცირის პირობებში ქალაქებისა და სოფლების ინტერესების დაპირისპირება;
2. ჩამოყალიბდება **საერთო სოციალ-ეკონომიკური და ეთნო-კულტურული ინტერესების** მქონე ერთეულები საერთო ინტერესებით და განვითარების ერთიანი პერსპექტივით;
3. **შემცირდება თვითმმართველობების პოლიტიზაციის ხარისხი** - თვითმმართველი ერთეულები არ იქნებიან იმ ზომის, რომ გაჩნდეს მათი ეკონომიკური თუ ეთნიკური ინტერესების პოლიტიზების საფრთხე;
4. **მოიშლება** საბჭოთა პერიოდში ჩამოყალიბებული რაიონული **კლანური ინტერესების ბაზა**, რომელიც დამოუკიდებლობის პერიოდშიც მკვეთრად იჩენდა თავს;
5. **ხელი შეეწყობა პოლიტიკური ცხოვრების გამოცოცხლებას** ახალ სისტემაში - თვითმმართველი ერთეულები საკმაოდ დიდი იქნებიან იმისათვის, რომ მცირე ჯგუფების ნათესაურმა ურთიერთობებმა მოახდინონ ზეგავლენა და საკმაოდ მცირე იმისათვის, რომ საერთოეროვნული დონის პოლიტიკური თამაშების სუბიექტები გახდნენ;
6. კანონმდებლობით ნათლად განსაზღვრული სტრუქტურები **არ გამოიწვევს ადმინისტრაციული ხარჯების ზრდას** - თვითმმართველობებს ეყოლება თავისი სიდიდის ადეკვატური შტატი, რაც არ ნიშნავს არსებული, მიშენელოვნად გაბერილი შტატების მექანიკურ გამრავლებას მუნიციპალიტეტთა გაზრდილ ოდენობაზე;
7. თვითმმართველი ერთეულების ორგანოების მოსახლეობასთან სიახლოვე გააძლიერებს **საზოგადოების კონტროლს** ადგილობრივ ხელისუფლებაზე, რაც ხელს შეუწყობს მოქალაქეთა რეალური ინტერესების დაკმაყოფილებას და არა ცენტრალური ხელისუფლების, ხშირად მერკანტილური, ინტერესების შესაბამისი პოლიტიკის გატარებას;
8. თვითმმართველი ერთეულების ორგანოების მოსახლეობასთან სიახლოვე ასევე გამოიწვევს **მუნიციპალური სერვისების ხარისხის გაუმჯობესებას**.

ბუნებრივია, ცვლილებების პროცესში მოსალოდნელია გაჩნდეს გარკვეული სიძნელეები, რაც ტერიტორიული მოწყობის პროცესის ზოგად სირთულეში მდგომარეობს.

- პრობლემური იქნება ახალი მუნიციპალური ერთეულის ადმინისტრაციული ცენტრის ადგილმდებარეობის, სახელწოდების საკითხები;
- მოსალოდნელია პროცესის დროში გაწეღვა, ვინაიდან დღეისათვის სახელმწიფოს არ გააჩნია შესაბამისი მოდელირებისათვის საჭირო სტატისტიკური ინფორმაცია;



- საწყის ეტაპზე კვლავ სახეზე იქნება მუნიციპალურ ორგანოებში შესაბამისი კვალიფიკაციის მოხელეთა სიმცირე (რაც ნებისმიერ შემთხვევაში არსებობს);
- შეიძლება წარმოიშვას სირთულეები მუნიციპალური ქონების გამიჯვნის პროცესში.

ამავე დროს, უნდა აღინიშნოს პოზიტიური მხარეც:

1. ოპტიმიზაციის შემდეგ მუნიციპალიტეტებს მოუწევთ გაცილებით ნაკლებ მცხოვრებთან ურთიერთობა და საქმიანობის გაცილებით ნაკლებ ტერიტორიაზე წარმართვა, რის შედეგადაც მნიშვნელოვნად გაზრდება ადგილობრივ მოხელეებზე საზოგადოებრივი აზრის გავლენა. შეიქმნება გაცილებით მეტი შესაძლებლობა მოსახლეობის ადგილობრივ საზოგადოებრივ-პოლიტიკურ პროცესებში ჩართულობისა და ადგილობრივი ხელისუფლების კონტროლისათვის. თან ეს ისე მოხდება, რომ სახელმწიფოს მუნიციპალიტეტების ფინანსურ საქმიანობაზე კონტროლისათვის ხარჯების გაზრდა არ მოუწევს.
2. ამომრჩეველთა ინტერესების ერთგვაროვნება გამორიცხავს ბიუჯეტის პრიორიტეტების განსაზღვრისას მნიშვნელოვან კონფლიქტს განსხვავებული პრობლემატიკის კუთხით, შესაბამისად, მუნიციპალური სახსრებით დაფინანსებული პროგრამები მეტი სიზუსტით იქნება მიმართული მოსახლეობისათვის საჭიროებოთა საკითხების გადაწყვეტაზე.
3. ხელი შეეწყობა ახალი თვითმმართველი თემების ადმინისტრაციული ცენტრების ურბანულ ცენტრებად ტრანსფორმაციას, მათში და მიმდებარე სოფლებში მცხოვრებთათვის ადგილზე დასაქმების შესაძლებლობების გაჩენას.
4. მუნიციპალიტეტების ზომების შემცირება ხელს შეუწყობს მოქალაქეთა საზოგადოებრივი აქტივობისა და თვითმმართველობაში მონაწილეობის ინტერესის გაზრდას, მუნიციპალური ორგანოების მიერ გადაწყვეტილებათა მიღების პროცესში საზოგადოების ჩართულობის მექანიზმების პრაქტიკულ ამუშავებას.
5. მუნიციპალიტეტის ახალ ადმინისტრაციული ცენტრთან გეოგრაფიულ-სატრანსპორტო ხელმისაწვდომობის გაზრდა დაზოგავს მოსახლეობის ადმინისტრაციაში მისასვლელად საჭირო ფინანსებს.

შემოთავაზებული ცვლილებების განსახორციელებლად კონკრეტული ნაბიჯების გადადგმისათვის უკვე არსებობს მეთოდოლოგიური ბაზა,<sup>19</sup> მაგრამ უპირველეს ყოვლისა, პოლიტიკური გადაწყვეტილება არის მისაღები. განვითარების 3 შესაძლო სცენარიდან:

1. არსებული სისტემის შენარჩუნება;
2. ცენტრალიზებული მიდგომით სწრაფი ცვლილებების განხორციელება;
3. საპილოტე მუნიციპალიტეტების შერჩევა და საცდელი პროგრამის განხორციელება.

უპიტარესობა მესამე სცენარს უნდა მიენიჭოს. წარმატების შემთხვევაში, დაისახება გზაც იმპლემენტაციის პროცესის შემდგომი გაგრძელებისათვის.

<sup>19</sup> გლენდალ რაითი, ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის ეფექტიანი დაგეგმვისა და განხორციელების ტექნიკური სახელმძღვანელო, USAID, G3, 2014 ივნისი

## დანართი #1

ცხრილი 1. მუნიციპალიტეტის საშუალო მოსახლეობა

ჩეხეთი	1682
საფრანგეთი	1791
სლოვაკეთი	1847
უნგრეთი	3132
შვეიცარია	3135
სომხეთი	3245
ლიხტენშტეინი	3332
მონაკო	3416
სან მარინო	3472
ავსტრია	3590
მოლდოვა	3625
უკრაინა	3959
ისლანდია	4212
<b>საქართველო-2002</b>	<b>4354</b>
ლუქსემბურგი	5014
ესპანეთი	5694
ესტონეთი	5927
მალტა	6152
<b>საერთოევროპული</b>	<b>6688</b>
რუმინეთი	6704
გერმანია	7133
იტალია	7526
ხორვატია	7674
სლოვენია	9754
ალბანეთი	10267
რუსეთი	10913
ანდორა	11194
ნორვეგია	11672
პოლონეთი	15548
ფინეთი	16114
ლატვია	17021
ბელგია	18917
მაკედონია	24771
თურქეთი	25084
ბულგარეთი	27669
აზერბაიჯანი	27837
ბოსნია-ჰერცეგოვინა	27985
კვიპროსი	28949
ჩერნოგორია	29575
შვედეთი	32816
პორტუგალია	34178
საბერძნეთი	34708
ნიდერლანდები	40114
სერბეთი	41517
ლიტვა	49758
<b>საქართველო-2016</b>	<b>52530</b>
ირლანდია	53986
დანია	57046
გაერთიანებული სამეფო	135681

ცხრილი 2. მუნიციპალიტეტის საშუალო ტერიტორია

მონაკო	0
მალტა	5
სან მარინო	7
ჩეხეთი	13
ლიხტენშტეინი	15
საფრანგეთი	15
შვეიცარია	16
სლოვაკეთი	17
ლუქსემბურგი	24
უნგრეთი	29
გერმანია	31
სომხეთი	33
მოლდოვა	34
ავსტრია	36
იტალია	37
ბელგია	52
უკრაინა	52
<b>საქართველო-2002</b>	<b>57</b>
ესპანეთი	62
ანდორა	67
რუმინეთი	75
ალბანეთი	93
სლოვენია	96
ნიდერლანდები	99
ხორვატია	102
პოლონეთი	126
<b>საერთოევროპული</b>	<b>193</b>
ესტონეთი	200
კვიპროსი	237
აზერბაიჯანი	259
თურქეთი	266
პორტუგალია	299
მაკედონია	303
ბოსნია-ჰერცეგოვინა	374
საბერძნეთი	406
ბულგარეთი	420
დანია	440
სერბეთი	445
გაერთიანებული სამეფო	521
ლატვია	543
ჩერნოგორია	658
ნორვეგია	753
<b>საქართველო-2016</b>	<b>806</b>
ირლანდია	827
ფინეთი	1006
ლიტვა	1088
რუსეთი	1300
ისლანდია	1355
შვედეთი	1552