

„საზოგადოების საჭიროების საქმენი, ადგილობრივად განხილვებულნი, განიგებიან უსათუოდ ადგილობრივთა მოხელეთა შემწეობით, რომელთაც ირჩევს თვით ადგილობრივთა მცხოვრებთა საზოგადოება და რომელნიც ამავე საზოგადოების წინაშე პასუხისმგებელნი არიან.

ერთის სიტყვით, ამგვარი მმართველობის დედა-აზრი იგია, რომ ადგილობრივნი საქმენი თვით ადგილობრივთა მცხოვრებთაგან განიგებოდეს. ამგვარი მმართველობა მეტად ხელს უმართავს ქვეყნის კეთილდღეობას: ხალხს აფხიზლებს, ხალხს ჭკუასა და გონებას უხსნის, რადგანაც საზოგადო მზრუნველობისათვის ხალხის უღვიძებს და საზოგადო საქმისათვის სწურთნის და ავარჯიშებს“.

ილია ჭავჭავაძე, „ცხოვრება და კანონი“

თვითმმართველობის რეფორმა: ნაბიჯი წინ, ნაბიჯი უკან

თანამედროვე დემოკრატიებში ადგილობრივი თვითმმართველობების გაძლიერებაზე ზრუნვა, მათი ხელშეწყობა და თვითმმართველობის ორგანოების ადგილობრივ მოსახლეობასთან მაქსიმალური დაახლოება, პროგრესის ერთ-ერთი მთავარი მიმართულებაა.

საქართველოს სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდეგ ამ სფეროში რამდენიმე მნიშვნელოვანი რეფორმა განხორციელდა, თვითმმართველობის დამოუკიდებლობის გარანტიები განმტკიცდა კონსტიტუციის დონეზე¹, საქართველომ მოახდინა ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიის² რატიფიცირება. თუმცა დროდადრო ხდებოდა ადგილობრივი თვითმმართველობის

განვითარებისა და დეცენტრალიზაციის დეკლარირებული კურსიდან გადახვევა, რადგან ცენტრალურ ხელისუფლებას ყოველთვის უჭირდა მმართველობითი ბერკეტების დათმობა და ძალაუფლების გადანაწილება ცენტრალურ და ადგილობრივ დონეებს შორის.

თვითმმართველობის რეფორმისა და დეცენტრალიზაციის კუთხით პროგრესულობით გამოირჩეოდა 2014 წელს განხორციელებული საკანონმდებლო ცვლილებები, რომლის მიხედვითაც, ევროპის ქვეყნების საუკეთესო პრაქტიკის გათვალისწინებით, გაიზარდა თვითმმართველი ერთეულების რაოდენობა თვითმმართველი ქალაქების დამატების ხარჯზე. თავდაპირველი სახით წარმოდგენილი რეფორმა უფრო მასშტაბურ ცვლილებებს ითვალისწინებდა³, თუმცა განხილვის პროცესში იგი შეიკვცა და საბოლოოდ, თვითმმართველი ქალაქის სტატუსი იმ დროს არსებულ ხუთ თვითმმართველ ქალაქთან (თბილისი, ქუთაისი, რუსთავი, ბათუმი, ფოთი) ერთად მიიღო თელავმა, გორმა, მცხეთამ, ახალციხემ, ამბროლაურმა, ოზურგეთმა და ზუგდიდმა. თვითმმართველი ქალაქების რაოდენობის ზრდას დადებითი გამოხმაურება მოჰყვა ადგილობრივ თუ საერთაშორისო დონეზე დაინტერესებული ექსპერტების მხრიდან.

2017 წელს კი აღმოვჩნდით რეალობის წინაშე, როდესაც ხელისუფლებამ საკუთარი ნებით, თავისივე განხორციელებული რეფორმა უარყო და თვითმმართველი ერთეულების რაოდენობა შეამცირა, ზემოხსენებული 7 ქალაქისათვის თვითმმართველი ქალაქის სტატუსის ჩამოერთმევიტ და მათი კვლავ გაერთიანებით 2014 წელს გამოყოფილ თვითმმართველ თემებთან. აღნიშნულ ინიციატივას ცალსახად უარყოფითი გამოხმაურება მოყვა მოსახლეობის, პოლიტიკური სპექტრის, სამოქალაქო საზოგადოების⁴ და ყველა დაინტერესებული აქტორის მხრიდან. ფაქტობრივად, ხელისუფლებას ამ პროცესში არც ერთი სერიოზული მხარდამჭერი არ ყოლია. ალბათ, ძნელი იქნება გავისწინოთ სხვა

1 საქართველოს კონსტიტუციაში ცალკე მუხვიდ თაფი ეთმობა ადგილობრივ თვითმმართველობას, იხ.: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/30346#>

2 ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტია, იხ.: <http://nala.ge/uploads/files/4dea0e16ba5dc.pdf>

3 თავდაპირველი კანონპროექტით გათვალისწინებული იყო არა 12, არამედ 18 თვითმმართველი ქალაქის შექმნა. თვითმმართველი ქალაქის სტატუსი უნდა მიანიჭებოდა იმ ერთეულებს, სადაც მოსახლეობის რაოდენობა არანაკლებ 15,000 იყო. ამ კრიტერიუმის მიხედვით, არსებულ 5 თვითმმართველ ქალაქს უნდა დამატებოდა 13 თვითმმართველი ქალაქი. თუმცა, განხილვების შედეგად, თვითმმართველი ქალაქის სტატუსის მიანიჭების კრიტერიუმში შეიცვალა და დამატებით ჩამოყალიბდა 7 ქალაქი. ამ უკანასკნელთ თვითმმართველი ქალაქის სტატუსი დაუმტკიცდათ იმ პრინციპზე დაყრდნობით, რომ ისინი რეგიონების ცენტრებს წარმოადგენენ. თავდაპირველ კრიტერიუმს მოსახლეობის რაოდენობის შესახებ შეესაბამებოდა კიდევ 8 ქალაქი - სამტრედიამ, ხაშური, სენაკი, ზესტაფონი, მარნეული, ქობულეთი, წყალტუბო და კასპი. ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის თავდაპირველი ვარიანტი, ორგანული კანონის „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ პროექტი, მუხ. 3.2 იხ.: <http://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/128197>

4 121 არასამთავრობო ორგანიზაციის მიმართვა ხელისუფლებას, იხ.: <http://www.isfed.ge/main/1209/ge/>

ისეთი შემთხვევა, როცა საზოგადოლოდ მოწონებული რეფორმა, რომელიც დეცენტრალიზაცია-დემოკრატიზაციის გზაზე ხელისუფლების წარმატებად აღიქმებოდა, თავად ამ რეფორმის ავტორს გაენადგურებინა.

თვითმმართველი ერთეულების გაერთიანება პრობლემურია რამდენიმე კუთხით:

- ეს არის ნაბიჯი უკან ძალაუფლების დეცენტრალიზაციის გზაზე;
- შეამცირებს მოქალაქეთა ჩართულობას თვითმმართველობაში, რაც თავის მხრივ უარყოფითად აისახება დემოკრატიზაციის საერთო დონეზე;
- არ წაადგება ქალაქებისა და სოფლების შემდგომ განვითარებას;
- ვერ უზრუნველყოფს ხარჯების რეალურ (ხელშესახებ) ოპტიმიზაციას.

ფართო საზოგადოებრივი ჩართულობის გარეშე, ნაჩქარევად, კანონის დარღვევით განხორციელებული ცვლილება პრობლემურია იმ თვალსაზრისითაც, რომ მისი განხორციელება 2017 წლის ოქტომბრის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების არჩევნებამდე რამდენიმე თვით ადრე დაიწყო.

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსში შესატან ცვლილებებს⁵, რომელიც პარლამენტის მიერ სამი მოსმენით მიღების შემდეგ, სახელმწიფო მეთაურს ხელმოსაწერად გადაეგზავნა, პრეზიდენტმა ვეტო დააღო⁶.

პრეზიდენტის აზრით, ცვლილებების სულისკვეთება ასუსტებს ქვეყანაში დემოკრატიულ პროცესს, პლურალიზმს და სახელმწიფოს ფუნქციონირებაში მოსახლეობის ჩართულობის ხარისხს. ასევე, მისი განცხადებით, არასწორია ცვლილებების მიღების დაჩქარებული ფორმა, მით უფრო, ადგილობრივ არჩევნებამდე სამი თვით ადრე. პრეზიდენტის მოტივირებული შენიშვნები⁷ სამოქალაქო საზოგადოებისა⁸ და პოლიტიკური პარტიების პოზიციას⁹ იზიარებდა.

საქართველოს პარლამენტმა არ გაიზიარა პრეზიდენტის მოტივირებული შენიშვნები და დაძლია ვეტო¹⁰. შესაბამისად, შედეგებზე სრული პოლიტიკური პასუხისმგებლობა მხოლოდ საპარლამენტო უმრავლესობას დაეკისრება, რადგან ამ პროცესში, ყველა სხვა დაინტერესებულ მხარეს ცვლილების მიმართ უარყოფითი დამოკიდებულება ქონდა.

გაუმჯობესება რეფორმა და პროცედურული დარღვევები

ხელისუფლების მიერ ინიცირებული ცვლილებები, ერთგვარად, კონსპირაციულ ვითარებაში მომზადდა. იმის მიუხედავად, რომ ასეთი მნიშვნელოვანი საკითხის გარშემო ინტერესი დიდი იყო, მოსახლეობას, სამოქალაქო საზოგადოებასა და პოლიტიკურ სპექტრს არ ქონდა პროცესში ჩართვისა და მოსაზრების გამოთქმის საშუალება, დისკუსია დაინტერესებული პირებისა და ექსპერტების ფართო მონაწილეობით არ გამართულა. თავდაპირველად ხელისუფლება არ ადასტურებდა თვითმმართველი ქალაქების გაუქმების შესახებ ინფორმაციას და მიუთითებდა მხოლოდ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსში შესატან ტექნიკური ხასიათის ცვლილებაზე, რაც ტერმინ „გამგებლის“ მაგიერ „მერის“ დამკვიდრებას უკავშირდებოდა¹¹. ხელისუფლებას არც შემდგომ ეტაპზე, როცა საზოგადოებისთვის ცნობილი გახდა დაგეგმილი ცვლილებების შესახებ, საჭაროდ არ აუხსნია ცვლილებების მოტივაცია და არ დაუსაბუთებია მათი განხორციელების საჭიროება. მმართველი ძალის არგუმენტები ფრაგმენტულად იყო გაბნეული სხვადასხვა თანამდებობის პირების განცხადებებსა და ინტერვიუებში.

5 კანონპროექტი „საქართველოს ორგანულ კანონში „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ ცვლილებების შეტანის შესახებ“ იხ.: <http://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/153183>

6 საქართველოს პრეზიდენტის განცხადება ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსში შესატან ცვლილებებზე ვეტოს დადების შესახებ იხ.: <https://www.president.gov.ge/ka-GE/pressamsakhuri/siakhleebi/saqartvelos-prezidentma-adgilobrivi-tvitmmartvelob.aspx>

7 საქართველოს პრეზიდენტის მოტივირებული შენიშვნები სრულად იხ.: <https://www.president.gov.ge/getattachment/5c1bdd20-59c2-4e5f-b413-a64b03557997/N8481.pdf.aspx>

8 არასამთავრობოების მიმართვა საქართველოს პრეზიდენტს, იხ.: <http://droa.ge/?p=5182>

9 ოპოზიციური პარტიები პრეზიდენტს ვეტოს უფლების გამოყენებას სთხოვენ, იხ.: <http://1tv.ge/ge/news/view/170040.html>

10 პარლამენტმა პრეზიდენტის მოტივირებული შენიშვნები არ გაიზიარა, იხ.: http://parliament.ge/ge/saparlameto-saqmianoba/plenaruli-sxdomebi/plenaruli-sxdomebi_news/parlamentma-prezidentis-motivirebuli-shenishvnebi-ar-gaiziara.page

11 პარლამენტის თავმჯდომარის განცხადება, იხ.: <http://www.interpressnews.ge/ge/politika/432910-irakli-kobakhidze-saubaria-gamgeblisvis-mkholod-sakheldsodebis-shecvlaze-mas-sheidzleba-etsodos-meri.html?ar=A>

შესაბამისად, პროცესი რომელიც წინ უძღვოდა მუნიციპალიტეტების გაერთიანების შესახებ ცვლილებების ინიცირებას, მათი შინაარსისგან დამოუკიდებლად, თვითონ იყო პრობლემური და ხასიათდებოდა გაუმჭვირვალობითა და კანონის მოთხოვნათა უგულვებელყოფით. ხელისუფლებამ გადანყვეტილება დახურულ კარს მიღმა მიიღო და საზოგადოება ფაქტის წინაშე დააყენა. ამასთან, მომზადებული ინიციატივის შესახებ ინფორმაციის გავრცელების შემდეგ, არასამთავრობო ორგანიზაციების შეთავაზებაზე, რომ დაინტერესებული მხარეების ჩართულობით გამართულიყო ცვლილებების განხილვა და მათთან კონსულტაცია, ხელისუფლებამ უარი თქვა.¹²

გარდა პროცესის გამჭვირვალობისა და ღიაობის პრინციპის დარღვევისა, საკანონმდებლო ცვლილებების მომზადების პროცესში დაირღვა კანონმდებლობის მოთხოვნებიც, რადგან საკითხის განხილვაში არ ყოფილა ჩართული იმ თვითმმართველი ერთეულების მოსახლეობა, სადაც ცვლილებები განხორციელდა. ამ ადამიანებს არ მიეცათ საკუთარი სოფლისა თუ ქალაქის თვითმმართველობის ორგანიზებაზე აზრის გამოთქმის საშუალება.

ადგილობრივი მოსახლეობის თვითმმართველობის რეფორმაში ჩართვა მნიშვნელოვანია, ვინაიდან ეს გავლენას ახდენს მათ ყოველდღიურ ცხოვრებაზე. სწორედ ამიტომ, არამართო ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით, არამედ საქართველოს კონსტიტუციითაც თვითმმართველი ერთეულების გაყოფა/გაერთიანების შემთხვევაში მოსახლეობასთან წინასწარი კონსულტაციის ვალდებულებაა დადგენილი. კერძოდ, საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, თვითმმართველი ერთეულის გაუქმებას ან მისი ადმინისტრაციული საზღვრების გადასინჯვას წინ უნდა უსწრებდეს თვითმმართველ ერთეულთან კონსულტაციები.¹³

კონსტიტუცია, როგორც ქვეყნის ძირითადი კა-

ნონი ზოგადი ფორმულირებით შემოიფარგლება. ამ შემთხვევაში, თვითმმართველი ერთეული გულისხმობს, არა მხოლოდ, მუნიციპალიტეტის ორგანოებს, არამედ მოქალაქეებსაც, რომლებიც ამ ერთეულის ფარგლებში ცხოვრობენ. ამ საკითხს აკონკრეტებს საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, რომლის თანახმადაც, საქართველოს მთავრობა უფლებამოსილია საკუთარი ინიციატივით, მუნიციპალიტეტის საკრებულოსთან და **შესაბამისი მუნიციპალიტეტის მოსახლეობასთან კონსულტაციის** საფუძველზე საქართველოს პარლამენტს მიმართოს მუნიციპალიტეტის შექმნის ან გაუქმების შესახებ წარდგინებით.¹⁴ ამასთან, კანონის მოთხოვნის მიხედვით, საქართველოს მთავრობის წარდგინებას უნდა დაერთოს მუნიციპალიტეტის (მუნიციპალიტეტების) მოსახლეობასთან გამართული კონსულტაციის ამსახველი დოკუმენტები.¹⁵

მუნიციპალიტეტის შექმნის/გაუქმების შესახებ მუნიციპალიტეტის მოსახლეობასთან კონსულტაციას უზრუნველყოფს შესაბამისი სამთავრობო კომისია (საქართველოს რეგიონული განვითარების სამთავრობო კომისია).¹⁶ თვითმმართველობის კოდექსის თანახმად, მუნიციპალიტეტის მოსახლეობასთან კონსულტაცია იმართება საჯარო განხილვის ფორმით.¹⁷ სამთავრობო კომისიამ საკითხის საქართველოს მთავრობისთვის განსახილველად წარდგენამდე საჯაროდ უნდა გამოაქვეყნოს ინფორმაცია მუნიციპალიტეტის შექმნის/გაუქმების შესახებ. საჯარო გამოქვეყნებად ითვლება ინფორმაციის გამოქვეყნება ბეჭდვით გამოცემაში, რომელიც ვრცელდება შესაბამისი მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე და გამოიცემა კვირაში ერთხელ მაინც. ასევე მუნიციპალიტეტი უფლებამოსილია ინფორმაცია ბეჭდვით გამოცემაში გამოქვეყნების ნაცვლად საჯაროდ გამოაცხადოს.¹⁸ დაინტერესებული პირები უფლებამოსილი არიან 20 დღის ვადაში სამთავრობო კომისიას წარუდგინონ საკუთარი მოსაზრებები. საჯარო განხილვის პროცესში შეიძლება შესაბამისი მუნიციპალიტე-

12 არასამთავრობო ორგანიზაციათა მიმართვა: იხ.: <http://www.isfed.ge/main/1225/geo/>

13 საქართველოს კონსტიტუციის 101¹ მუხლის მე-3 პუნქტი. იხ.: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/30346#1>

14 ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, მე-10 მუხ, მე-2 ნაწილი იხ.: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2244429>

15 იქვე, მუხ. 11.5.3

16 იქვე, მუხ. 12.5

17 იქვე, მუხ. 12.6

18 იქვე, მუხ. 12.7

ტის (მუნიციპალიტეტების) მოსახლეობასთან სა-
ჯარო შეხვედრები გაიმართოს.¹⁹

ამდენად, კანონმდებლობით, შესაბამისი მუნიცი-
პალიტეტის მოსახლეობასთან წინასწარი კონ-
სულტაცია აუცილებელია. 14 თვითმმართველ
ერთეულში, რომელთა შერწყმა და შედეგად 7
ერთეულის შექმნა იგეგმებოდა, უნდა გამართუ-
ლიყო მოსახლეობასთან წარმომადგენლობითი
შეხვედრები და მსჯელობა, ხელისუფლებას უნ-
და მოესმინა და გაეთვალისწინებინა ადგილობ-
რივი მოსახლეობის მოსაზრებები. მიუხედავად
ამისა, მოსახლეობასთან კონსულტაცია არ გან-
ხორციელებულა არცერთ მუნიციპალიტეტში.

გარდა ამისა, კანონის დარღვევით მოხდა ასე-
ვე გადანაცვებების მიღება როგორც საკ-
რებულოების, ისევე პარლამენტის მიერ. ად-
გილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის
მიხედვით,²⁰ მუნიციპალიტეტების გაერთიანების
შესახებ შესაბამისი მუნიციპალიტეტების საკრე-
ბულოებთან კონსულტაციის მიზნით სამთავრობო
კომისიას მათთვის სხვა დოკუმენტებთან ერთად
მუნიციპალიტეტის მოსახლეობასთან გამართუ-
ლი კონსულტაციის ამსახველი დოკუმენტაცია
უნდა გადაეგზავნა. თუმცა, ვინაიდან მოსახლე-
ობასთან კონსულტაცია არ შემდგარა, მსგავსი
დოკუმენტი საკრებულოებს არ მიუღიათ. ეს ნიშ-
ნავს, რომ საკრებულოებმა, კანონმდებლობის
დარღვევით, არასრულყოფილი დოკუმენტა-
ციის საფუძველზე მიიღეს გადანაცვებები.
ანალოგიურად, მუნიციპალიტეტების გაერთი-
ანების შესახებ დადგენილების მისაღებად²¹ პარ-
ლამენტს უნდა წარედგინოს მოსახლეობასთან
გამართული კონსულტაციის ამსახველი დოკუ-
მენტი. ვინაიდან ასეთი დოკუმენტი არ ყოფილა
წარდგენილი, საკანონმდებლო ორგანომ დად-
გენილება²² მოსახლეობასთან კონსულტაციის
შესახებ სავალდებულო დოკუმენტის გარეშე მი-
იღო.

აქვე აღსანიშნავია, რომ მოსახლეობასთან კონ-
სულტაციის ვალდებულება მხოლოდ საქარ-
თველოს კანონმდებლობით კი არაა გათვა-
ლისწინებული, არამედ თვითმმართველობის
ევროპული ქარტიით დადგენილი სტანდარტია,
რაც ადასტურებს მოსახლეობის ჩართულობის
მნიშვნელობას მუნიციპალიტეტების საზღვრების
შეცვლის საქმეში. ქარტიის თანახმად, შესაძლებ-
ლობის შემთხვევაში, ცვლილებები ხელისუფ-
ლების ადგილობრივი ორგანოს ადმინისტრაცი-
ულ საზღვრებში უნდა მოხდეს რეფერენდუმის
საშუალებით, იქ სადაც ეს კანონით ნებადართუ-
ლია.²³ მართალია, ქარტიის ამ მუხლზე საქარ-
თველოს დათქმა აქვს გაკეთებული, თუმცა, ეს
ნორმა, თავისთავად, წარმოდგენას გვიქმნის ევ-
როპის საბჭოს სტანდარტზე.

ზემოაღნიშნული დარღვევების გამო, არასამ-
თავრობო ორგანიზაციებმა სარჩელით მიმარ-
თეს სასამართლოს და მოითხოვეს მუნიციპალი-
ტეტების გაერთიანების შესახებ პარლამენტის
დადგენილების გაუქმება.²⁴ სასამართლო პრო-
ცესი ოქტომბრის მდგომარეობით დასრულებუ-
ლი არ არის. სასამართლოს მიერ ნორმატიული
აქტის გაუქმების შემთხვევაში, მივიღებთ ბათი-
ლად ცნობილი დადგენილების საფუძველზე მი-
ღებულ საკანონმდებლო ცვლილებებსა და ჩა-
ტარებულ არჩევნებს.

პრობლემური და შინაარსობრივად არასრულ-
ყოფილი იყო თავად განხილვის პროცესი ად-
გილობრივ საკრებულოებში. საკითხი განი-
ხილებოდა დაჩქარებულად, ადგილობრივი
მოსახლეობისა და სამოქალაქო სექტორის
ჩართულობის გარეშე. საზოგადოებას, არათუ
საკითხის შესწავლის და არგუმენტირებული პო-
ზიციის ჩამოყალიბების დრო არ ქონდა, არა-
მედ, დიდმა ნაწილმა, post-factum საკრებულოს
გადაწყვეტილების შემდეგ შეიტყო მუნიციპალი-
ტეტების გაუქმების შესახებ. რიგ საკრებულოებ-
ში განხილვას ხმაური მოჰყვა, რადგან სხდომა-

19 იქვე, მუხ. 12.6; 12.8

20 იქვე, მუხ. 10.6.8; 12.2

21 „მუნიციპალიტეტის შექმნისა და გაუქმების, აგრეთვე მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციული ცენტრის დადგენისა და შეცვლის შესახებ გადანაცვებებს საქართველოს მთავრობის წარდგინებით, დადგენილებით იღებს საქართველოს პარლამენტი.“ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, მე-10 მუხ, მე-12 ნაწილი იხ.: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2244429>

22 საქართველოს პარლამენტის დადგენილება, იხ.: <http://www.parliament.ge/ge/ajax/downloadFile/69211/987-II%E1%83%A1>

23 ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტია, მუხ.5, იხ.;

<http://inala.ge/uploads/files/4dea0e16ba5dc.pdf>

24 არასამთავრობო ორგანიზაციებმა საქართველოს პარლამენტის დადგენილება სასამართლოში გაასაჩივრეს, იხ.: <https://gyla.ge/ge/post/arasamtavrobo-organizaciebma-saqartvelos-parlamentis-dadgenileba-sasamartloshi-gaasachivres#sthash.GZixhd2Y.dpbs>

ზე დამსწრე პირებს არ მიეცათ საწინააღმდეგო მოსაზრებებზე სამუშაო ფორმატში მსჯელობის შესაძლებლობა.²⁵ აღნიშნული არ ჯდება საკითხის განხილვისა და მსჯელობის გამართვის დემოკრატიულ სტანდარტებში.

შესაბამისად, კანონით დადგენილი პროცედურების დარღვევა არსებითი ხასიათისაა და ეჭვებს წარმოქმნის ხელისუფლების გადაწყვეტილების მართებულობაზე. მოსახლეობის პროცესში ჩართვის და მათი აზრის გათვალისწინების შემთხვევაში, შესაძლოა, განსხვავებული სურათი მიგველო, რადგან ადგილობრივმა მაცხოვრებლებმა და სამოქალაქო საზოგადოებამ უარყოფითი დამოკიდებულება გამოხატა²⁶ ცვლილებების მიმართ.

მუნიციპალიტეტების გაერთიანების შესაძლო პოლიტიკური მოტივები

ცალკე მსჯელობას იმსახურებს ის საკითხი, თუ როგორ მოხდა საკრებულოებში თვითლიკვიდაციის მხარდაჭერა.²⁷ პროცესი საკმაოდ კომიკურად გამოიყურებოდა. საკრებულოების დეპუტატებმა, რომლებიც, როგორც წესი, თავიანთი თანამოქალაქეებისა და თანასოფლელების ინტერესების წარმომადგენლები უნდა იყვნენ, დაარღვიეს ხალხის კანონიერი უფლება - ჰქონდეთ მათთან ახლოს მყოფი, მათ სპეციფიკურ ინტერესებს მორგებული თვითმმართველობა და მხარი დაუჭირეს მუნიციპალიტეტების გაუქმებას.

თვითლიკვიდაციას ყველა მუნიციპალიტეტში მმართველი პარტიის წარმომადგენლებმა ერთსულოვნად დაუჭირეს მხარი და მათი მხრიდან განსხვავებული აზრი არავის გამოუთქვამს. აღნიშნული აჩენს ეჭვს, რომ საკრებულოებში მმართველი პოლიტიკური ძალის წარმომადგენელი დეპუტატები, განიცდიდნენ გავლენას ცენტრიდან. ამ ეჭვებს კიდევ უფრო აძლიერებს მოახლოებული ადგილობრივი თვითმმართვე-

ლობის არჩევნები, როდესაც ნებისმიერი საკრებულოს წევრისთვის, სავარაუდოდ, მნიშვნელოვანია ისევ მოხვდეს პარტიულ სიაში, ან ჰქონდეს პარტიის მხარდაჭერა მაჟორიტარ კანდიდატად წარსადგენად.

საგულისხმოა, რომ მუნიციპალიტეტების გაერთიანების წინადადების საკრებულოებისთვის შეთავაზებამდე, სამთავრობო კომისიასთან გამართულ საკონსულტაციო შეხვედრებზე ადგილობრივი თვითმმართველობების თანამდებობის პირები არ უჭერდნენ მხარს მუნიციპალიტეტების გაერთიანების იდეას. მაგალითად, გურიის რეგიონალურ შეხვედრაზე ოზურგეთის მუნიციპალიტეტის გამგებელმა აღნიშნა, რომ „2014 წლის რეფორმა იყო კარგი რეფორმა და ის თავდაპირველი ვარიანტი (370 ერთეულად დაშლა) რომ განხორციელებულიყო იქნებოდა კარგი, მაგრამ ხელისუფლებამ ეს ვერ გააკეთა, იმიტომ რომ არ იყო შესაბამისი ფინანსები. დღესაც ფინანსების საკითხი მწვავედ დგას და ამიტომაც რაღაც ოქროს შუალედი უნდა მოვნახოთ, თუმცა, აუცილებელია ქალაქის ინტერესების დაცვა.“²⁸

აქ ნათლად იკვეთება, რომ 2014 წელს განხორციელებულ ცვლილებებს, მათ შორის მუნიციპალიტეტების რაოდენობის ზრდას 7 თვითმმართველი ქალაქის ცალკე გამოყოფით, ადგილობრივ ხელისუფლებაში მხარდაჭერა ქონდა. რაც შეეხება ფინანსურ საკითხებს, მიაჩნდათ, რომ ხარჯების შემცირების სურვილი არ უნდა გამხდარიყო ქალაქის ინტერესების შელახვის საფუძველი.

ასევე, კახეთის რეგიონალურ შეხვედრაზე თელავის მერმა განაცხადა: თელავი ისტორიული ქალაქია, ამიტომაც 2014 წელს საზოგადოება დიდი აღფრთოვანებით შეხვდა ქალაქში თვითმმართველობის დაბრუნებას და ახლა მისი წართმევა მოქალაქეების მხრიდან არ იქნება მხარდაჭერილი და, შესაბამისად, ამ ინიციატივას

25 ხმაური ოზურგეთის თემი მუნიციპალიტეტში, იხ.: <http://1tv.ge/ge/news/view/161411.html>

26 „შეუნარჩუნდეს თელავს თვითმმართველი ქალაქის სტატუსი - ამ მოთხოვნით თელავის მერიის შენობის წინ, არასამთავრობო ორგანიზაციებმა, პოლიტიკური პარტიების წარმომადგენლებმა და რევითმა მოქალაქეებმა აქცია გამართეს“, იხ.: <http://ick.ge/rubrics/politics/34965-i.html>; „ზუგდიდში მოქალაქეები თვითმმართველი ქალაქის სტატუსის გაუქმებას აპროტესტებენ“, იხ.: <http://www.ipress.ge/new/72712-zugdidsi-moqalaqeebi-tvitmartveli-qalaqis-statusis-gauqmebas-aprotesteben>

27 თვითმმართველი ქალაქის სტატუსის გაუქმების შესახებ გადაწყვეტილებისთვის ხმის მიცემის პროცესი ქალაქ ზუგდიდის საკრებულოში, ვიდეო იხ.: <http://droa.ge/?p=3527>

28 საქართველოს რეგიონული განვითარების სამთავრობო კომისიის მიერ ქ. ოზურგეთის მუნიციპალიტეტის საკრებულოსთვის კონსულტაციის მიზნით გაგზავნილი დოკუმენტი - ქ. ოზურგეთისა და ოზურგეთის მუნიციპალიტეტების გაერთიანების საფუძველზე ახალი მუნიციპალიტეტების შექმნის შესახებ წინადადება და მისი დანართი - გამართული კონსულტაციის ამსახველი დოკუმენტი (გურიის რეგიონალური შეხვედრა).

ვერც თელავის მოსახლეობის მიერ არჩეული მერი და საკრებულო დაუჭერს მხარს. თუმცა საბოლოო გადაწყვეტილებას საქართველოს მთავრობისგან არგუმენტირებული მოსაზრებების მოსმენის შემდეგ მიიღებს.²⁹ ხარჯების ოპტიმიზაციის არგუმენტს თელავის მერი იქვე არ დაეთანხმა - მისი თქმით, თელავს ადმინისტრაციული ხარჯების მხრივ ერთ-ერთი ყველაზე დაბალი მაჩვენებელი აქვს. ხელისუფლებას დამატებით სხვა არსებითი არგუმენტები არ წარმოუდგენია, თუმცა, მოგვიანებით, ქალაქ თელავის მუნიციპალიტეტმა, ისევე როგორც ოზურგეთის მუნიციპალიტეტმა, დანარჩენი 12 თვითმმართველობის მსგავსად, მხარი მანაც დაუჭირა გაერთიანებასა და თვითლიკვიდაცხას.

მუნიციპალიტეტების გაერთიანების შედეგად, თვითმმართველი ქალაქის სტატუსი დაკარგა შვიდმა ქალაქმა. როგორც წესი, ქალაქების მოსახლეობა სოფლის მაცხოვრებლებთან შედარებით, სამოქალაქო აქტივობის მაღალი დონით გამოირჩევა. ამასთან, ხელისუფლებისადმი კრიტიკულად განწყობილი მოქალაქეების რაოდენობა ქალაქში მეტია, რასაც საქართველოს უახლესი ისტორიაც ადასტურებს. ამდენად, ჩნდება ეჭვი, რომ თვითმმართველი ქალაქებისა და თემის შეერთებით ხელისუფლება ქალაქების შესაძლო პოლიტიკური საპროტესტო მუხტისა და პოტენციალის ნივთიერებას ცდილობს, რადგან, გაერთიანების შედეგად, ბოგადი ფონი უფრო ნეიტრალური აღმოჩნდება. თვითმმართველ თემებთან ქალაქების შეერთებით ეს კრიტიკული დამოკიდებულება, შესაძლოა, შერბილებულად აისახოს გაერთიანებული მუნიციპალიტეტის საკრებულოს პოლიტიკურ შემადგენლობაზე.

ასევე, მუნიციპალიტეტების გამსხვილებით, ძლიერდება ცენტრალიზებული ვერტიკალი, რითაც ცენტრალურ ხელისუფლებას უიოლდება ადმინისტრირება და თვითმმართველი ერთეულების მართვა, თუნდაც საარჩევნო რესურსების მობილიზების კუთხით, რაც, ასევე, აჩენს ეჭვს ცვლილებების წინასაარჩევნო პროცესთან ბმის შესახებ.

ერთი მხრივ, ისტორიული გამოცდილება, როდესაც ხელისუფლება ყოველთვის ცდილობდა ცენტრიდან ემართა ადგილობრივი ორგანიზები და მეორე მხრივ, საკრებულოებში მმართველი პარტიის დეპუტატების მიერ წარმოდგენილი ინიციატივის უპირობო მხარდაჭერა, მაშინ, როცა მათთვის ცნობილი იყო მოსახლეობის უარყოფითი განწყობა, აჩენს ეჭვს, რომ მუნიციპალიტეტების გაერთიანების მთავარი მოტივატორი პოლიტიკური ინტერესები და ადვილად მართვადი თვითმმართველობის შექმნის სურვილი იყო.

მცირე ზომის თვითმმართველობები - რეალური დეცენტრალიზაცია

ქვეყნში დემოკრატიული განვითარების საყრდენი თვითმმართველობაა, რომლის საშუალებითაც მოქალაქეები თავიანთი საჭიროებებისა და პრიორიტეტების გათვალისწინებით, თავად მართავენ და განაგებენ ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხებს.

თვითმმართველობა ყველაზე ახლოსაა ადამიანების ყოფით საკითხებთან და პირდაპირ კავშირშია ადგილობრივი საზოგადოების ინტერესებთან. ადამიანების ყოფითი გარემოს გაუმჯობესება, სერვისებზე ხელმისაწვდომობა, სამოქალაქო ჩართულობისა და მოსახლეობის მხრიდან ინიციატივის გამოვლენა უშუალოდაა დამოკიდებული იმაზე რამდენად ახლოს ან დისტანცირებულია თვითმმართველობა ადგილობრივ მოსახლეობასთან.

მაღალი ლეგიტიმაციის და ძლიერი მანდატის მქონე ადგილობრივი ხელისუფლება არის იმის გარანტია, რომ ადგილობრივ დონეზე ჯერონად განვითარდეს მონაწილეობითი დემოკრატიის მექანიზმები. თვითმმართველობა სწორედ ის რგოლია, სადაც ადგილობრივი პრობლემების გადაჭრაში საზოგადოების ჩართულობის ყველაზე მეტი ხარისხი მიიღწევა.

29 საქართველოს რეგიონული განვითარების სამთავრობო კომისიის მიერ ქ. თელავის მუნიციპალიტეტის საკრებულოსთვის კონსულტაციის მიზნით გაგზავნილი დოკუმენტი - ქ. თელავისა და თელავის მუნიციპალიტეტების გაერთიანების საფუძველზე ახალი მუნიციპალიტეტების შექმნის შესახებ წინადადება და მისი დანართი - გამართული კონსულტაციის ამსახველი დოკუმენტი (კახეთის რეგიონალური შეხვედრა), გვ. 9-10

სწორედ, ზემოაღნიშნული წარმოადგენს ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარების კუთხით, სუბსიდიარობის უმნიშვნელოვანესი პრინციპის არსს. აღნიშნული პრინციპი გულისხმობს უფლებამოსილებათა დეკონცენტრაციას და დეცენტრალიზაციას, უფლებამოსილების განხორციელებას მმართველობის ქვედა დონეზე, რომელიც ხალხთან უფრო ახლოს დგას და კარგად იცნობს ადგილობრივ საჭიროებებს, თუ არ დასტურდება ამ უფლებამოსილებათა ცენტრალურ დონეზე განხორციელების მეტი ეფექტურობა და ეკონომიურობა.

„საქართველოს რეგიონული განვითარების 2010-2017 წწ. სახელმწიფო სტრატეგიის დამტკიცებისა და საქართველოს რეგიონული განვითარების სამთავრობო კომისიის შექმნის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის #172 დადგენილების³⁰ მიხედვით, სტრატეგია ეფუძნება, მათ შორის, სუბსიდიარობის პრინციპს. ამ პრინციპის ეფექტური იმპლემენტაცია და მასზე დაყრდნობით მუნიციპალიტეტების განვითარება ევროსაბჭოს რეკომენდაციასაა.³¹

თვითმმართველობის მთავარი არსი, სწორედ, ადგილობრივ მოსახლეობასთან მაქსიმალური სიახლოვე, მათი ინტერესების გათვალისწინება და ადამიანების მმართველობით პროცესებში ჩართვაა. თუ ამას არ გავითვალისწინებთ, პოლიტიკურად მოტივირებული გადანყვეტილებები ეფექტურად, იათად და სწრაფად ცენტრიდანაც მიიღება.

მცირე თვითმმართველი ერთეულებისა და თვითმმართველი ქალაქების არსებობა და განვითარება აუცილებელია, რათა დეცენტრალიზაცია ქალაქებზე დეკლარირებული პრინციპიდან იქცეს რეალურ, ხელშესახებ სიკეთედ, რომლითაც სარგებლობს ადგილობრივი მოსახლეობა.

„დეცენტრალიზაციისას ხელისუფლება გეოგრაფიულად უახლოვდება ხალხს და სულ უფრო ნაკლებია დისტანცია გადანყვეტილების მიმღებ

ცენტრსა და მოქალაქეებს შორის. ასევე, უფრო მყარი ხდება სახელისუფლებო სტრუქტურებთან ადამიანთა გრძობად-ემოციური კავშირი.“³²

საქართველოში მუდმივად არსებობს დეცენტრალიზაციის ერთგვარი ბუნდოვანი შიში, რომ ეს გაზრდის სეპარატიზმის საფრთხეს, გამოიწვევს ქვეყნის დაშლას³³ და ა.შ. თუ ძლიერი დემოკრატიის განვითარება გვსურს, ამ შიშების დაძლევა აუცილებელია და ეს უნდა მოხდეს დიალოგის გზით. ამ მხრივ, დიდი პასუხისმგებლობა ეკისრება ხელისუფლებას, რათა სწორად დაგეგმოს და სამოქალაქო ჩართულობით, მოსახლეობასთან მსჯელობით, ცვლილებების მნიშვნელობის განმარტებით განახორციელოს რეფორმა.

რეალურად, დეცენტრალიზაციის პრინციპი სწორედ დემინტეგრაციის წინააღმდეგ გამოიყენება. გონივრულად განხორციელებული დეცენტრალიზაცია დიდი სარგებლის მომტანია, არა მხოლოდ, ადგილობრივი ინტერესებისა და საჭიროებების უკეთ დაკმაყოფილებისათვის, არამედ მნიშვნელოვანია გრძელვადიან პერსპექტივაში ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენის კუთხითაც. თვითმმართველი ქალაქების სტატუსის გაუქმება და ცენტრალიზმის გაძლიერება ცუდი გზავნილია ამ პროცესში შესაძლო წინსვლისთვის. ეს მიდგომა არასწორია, რადგან მომავალში, ოკუპირებულ ტერიტორიებთან მიმართებით, სწორედ, ადგილობრივი ორგანოების დამოუკიდებლობა და დეცენტრალიზაცია შეიძლება გახდეს ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ხელშემწყობი ფაქტორი ტერიტორიული პრობლემის გადაჭრის საკითხში.

კონფლიქტების დაძლევის ცენტრალიზებული სტრატეგია უძლურია მოახდინოს სოციალური ინტეგრაცია და გაანეიტრალოს კონფლიქტის წარმოშობის მიზეზები. „დეცენტრალიზებული მოდელის უპირატესობები განსაკუთრებით გასათვალისწინებელია სხვადასხვა სოციალური ჯგუფების ინტეგრაციის პროცესში. ცენტრალიზაცია ცნობს ერთიანობას მხოლოდ „ზევიდან“.

30 საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 25 ივნისის #172 დადგენილება იხ.: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1025719>
31 ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაცია # R(95) წევრი სახელმწიფოების მიმართ სუბსიდიარობის პრინციპის განხორციელების თაობაზე, იხ.: http://www.mrdi.gov.ge/sites/default/files/01_1.pdf
32 გ. ხუბუა, „რატომ დეცენტრალიზაცია?“ იხ.: <http://www.ivote.ge/statiebi/16550-ratom-decentralizacia.html?lang=ka-GE>
33 2013 წელს დაწყებული თვითმმართველობის რეფორმა, პატრიარქისა და ზოგიერთი პოლიტიკოსის განცხადებით, საქართველოს დაშლისკენაა მიმართული. იხ.: <https://www.radiotavisupleba.ge/a/tvitmartvelobis-kodeksi/25190590.html>

მაშინ როცა დეცენტრალიზებული სისტემა ამ ერთიანობას აფუძნებს „ქვევიდან“ და მაქსიმალურად უწყობს ხელს უფრო პატარა გაერთიანებებიდან მომდინარე ინტეგრაციული მისწრაფებების რეალიზაციას. დეცენტრალიზაციის ინტეგრაციული შესაძლებლობების გამოყენება განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ეროვნული უმცირესობების მიმართ“.³⁴

ბევრი, განსაკუთრებით, მულტიეთნიკური ქვეყნისათვის ძალაუფლების ჰორიზონტალური გადანაწილება ეთნიკური, რელიგიური თუ სხვა სახის უმცირესობების კანონიერი უფლებების დაკმაყოფილების საშუალებად იქცა ისე, რომ ამან საერთოეროვნულ ინტერესებს არათუ ავნო, არამედ ქვეყნების შიგნით ინტეგრაციული პროცესების გაძლიერებას შეუწყო ხელი.³⁵

ბუნებრივია, როცა სახელმწიფოს არსებულ საზღვრებში თითოეული ადამიანისა თუ სხვადასხვა ტიპის ჯგუფების ინტერესი და უფლებები დაცულია და შესაძლებლობა ეძლევათ ჩაერთონ მმართველობით პროცესებში, დემონტერაციული პროცესი ნაკლებად მიმდინარეობს.

ამდენად, შედარებით მცირე ზომის, ხალხთან ახლოს მყოფი თვითმმართველობის არსებობა წაადგება არა მხოლოდ მოსახლეობის ჩართულობის დონის ამაღლებასა და ხელისუფლების რიგით მოქალაქესთან დაახლოებას, არამედ, შესაძლოა, სასარგებლო აღმოჩნდეს საქართველოს ტერიტორიული პრობლემების მოგვარების კუთხითაც.

თვითმმართველობა ხალხთან ახლოს - დემოკრატიის რეცეპტი

ხელისუფლების ხედვით, მუნიციპალიტეტების გაერთიანებით არ მცირდება დემოკრატიზაციისა და დეცენტრალიზაციის ხარისხი, რადგან ეს უკანასკნელი გულისხმობს არა ფრაგმენტაციას, არამედ მეტი უფლებამოსილებებისა და რესურსების გადაცემას თვითმმართველობებისათვის.³⁶

ის, რასაც ხელსუფლება „ფრაგმენტაციად“ მოიხსენიებს, რეალურად, ქვეყნის მუნიციპალურ-ტერიტორიული მოწყობის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი პრინციპია და მოსახლეობასთან ახლოს მყოფი თვითმმართველობის იდეას გულისხმობს.

ადგილობრივი ხელისუფლების მოსახლეობასთან სიახლოვის დასავლურ სტანდარტზე წარმოდგენას შეგვიქმნის ევროპის განვითარებულ სახელმწიფოებში მუნიციპალიტეტში მოსახლეობის საშუალო რაოდენობა, რომელიც დაახლოებით 6 700 ადამიანს შეადგენს, საქართველოში ეს მონაცემი 60 000-ს აჭარბებს. ეს ძალიან დიდი განსხვავებაა, მით უფრო იმ ქვეყნის კვალობაზე, რომელსაც დეკლარირებული აქვს, რომ მისთვის სოფლების განვითარება პრიორიტეტულია. ეს იმას ნიშნავს, ჩვენი მუნიციპალიტეტები გაცილებით მსხვილია³⁷ და მათში მეტი მოქალაქე ცხოვრობს, ვიდრე ევროპული ქვეყნების მუნიციპალურ ერთეულებში.³⁸

საქართველოში არსებული მუნიციპალიტეტების რეესტრს, საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტო აწარმოებს³⁹. თვითმმართველი ქალაქებისა და თემების შეერთებამდე, საქართველოში სულ 71 მუნიციპალიტეტი იყო, აქედან 12 თვითმმართველი ქალაქი და 59 თვითმმართველი თემი. ცვლილებების - 7 თვითმმართველი ქალაქისთვის სტატუსის ჩამორთმევის - შედეგად ქვეყანაში 64 მუნიციპალიტეტი დარჩა. მართალია, თითოეულ ერთეულში მოსახლეობის რაოდენობა განსხვავებულია, მაგრამ, უმრავლეს შემთხვევაში, აღემატება საშუალო ევროპულ მაჩვენებელს.

საპირისპირო სურათია ევროპის მასშტაბით. მაგალითად, იტალიაში, მუნიციპალიტეტებში მოსახლეობის საშუალო რაოდენობა საერთო ევროპულ მაჩვენებელზე ოდნავ მაღალია და 7412-ს შეადგენს. საფრანგეთში მუნიციპალიტეტში მცხოვრებთა რიცხვი 2000-ს არ აჭარბებს, ესპანეთში ეს რაოდენობა 5000-ია, გაერთიანე-

34 გ. ხუბუა, „რატომ დეცენტრალიზაცია?“ იხ.: <http://www.ivote.ge/statiebi/16550-ratom-decentralizacia.html?lang=ka-GE>

35 ადგილობრივი თვითმმართველობის ადმინისტრაციული მოწყობა სამოქალაქო საზოგადოების ხედვა 2009, თვითმმართველობის არხი, იხ.: <http://www.nplg.gov.ge/gsd/cgi-bin/library.exe?e=d-00000-00---off-0civil2--00-1---0-10-0---0---0prompt-10---4-----0-11--10-ka-50---20-about---00-3-1-00-0-0-01-1-0utfZz-8-00&a=d&c=civil2&cl=CL2.3&d=HASHebd19cf3043f91c3d3918b.3>

36 რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს განცხადება სრულად იხ.: <http://bit.ly/2ilCGzo>

37 ევროპის ქვეყნებში მუნიციპალიტეტების რაოდენობის შესახებ დანვრელებით იხ.: "Local and Regional Government in Europe Structures and Competences" http://www.ccre.org/docs/Local_and_Regional_Government_in_Europe.EN.pdf

38 საქართველოს მუნიციპალიტეტების მიხედვით მოსახლეობის რაოდენობა სხვადასხვაა, მაგრამ უმეტეს შემთხვევაში აღემატება ევროპულ საშუალო მაჩვენებელს, სრულად იხ.: <http://nala.ge/municip/>

39 მუნიციპალიტეტების რეესტრი იხ.: <http://mreg.reestri.gov.ge/>

ბულ სამეფოში 5650, ხოლო გერმანიაში 6200. შედარებით ახალი დემოკრატიის ევროპულ ქვეყნებში ეს რიცხვი მატულობს⁴⁰, რაც პირდაპირ მიუთითებს განვითარებული დემოკრატიისა და მცირე თვითმმართველობების ურთიერთკავშირზე.

პოსტსოციალისტურ ევროპაში, თვითმმართველობის რეფორმა, კომუნისტური რეჟიმის დასრულებისთანავე დაიწყო და მნიშვნელოვანი წვლილი შეიტანა ამ ქვეყნების დემოკრატიულ გარდაქმნაში. ზოგადად, მუნიციპალიტეტების რაოდენობის და ზომის საკითხი ევროპულმა ქვეყნებმა, დიდი ხანია, თვითმმართველობის ხალხთან დაახლოების სასარგებლოდ გადანაცვით, იქაც კი, სადაც შედარებით მსხვილი ერთეულებია. მაგალითად, პოლონეთში, 90-იანი წლების ბოლოს, ფუნდამენტური რეფორმით მოსახლეობის რაოდენობის საშუალო მაჩვენებელი მუნიციპალიტეტში 40 000-დან 20 000-მდე შემცირდა.⁴¹

პოსტკომუნისტურ უნგრეთში ბევრმა დასახლებამ დაიბრუნა თვითმმართველობის უფლება და ქვედა დონის მუნიციპალიტეტების რიცხვი, მცირე დროში, 1993 წლისათვის პრაქტიკულად გაორმაგდა 1607 ერთეულიდან 3108-მდე.⁴² 2016 წლისთვის უნგრეთში 3201 მუნიციპალიტეტი ფიქსირდებოდა.⁴³

რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს განცხადებით, ევროპის ქვეყნების პრაქტიკა აჩვენებს, რომ დღესდღეობით ტენდენცია ბევრ ევროპულ ქვეყანაში მიმართულია მუნიციპალური ერთეულების გამსხვილებით, საკენ (მაგ. ესტონეთი და სხვა).⁴⁴

ეს არგუმენტი შეცდომაში შემყვანია და არ ითვალისწინებს ერთ მნიშვნელოვან გარემოებას. რეფორმების შედეგად ესტონეთში მუნიციპალიტეტების რაოდენობა მართლაც შემცირდა, თუმცა მათი რიცხვი მაინც მნიშვნელოვნად აღემატება საქართველოს მონაცემებს, კერძოდ: ეს-

ტონეთის შემადგენლობაში 30 ქალაქი და 183 თემი⁴⁵ შედის. თვითმმართველ ერთეულში მოსახლეობის საშუალო რაოდენობა კი საშუალო ევროპულ მაჩვენებელს შეესაბამება და 6000-ს შეადგენს. ეს მონაცემები მით უფრო საყურადღებოა, რომ ესტონეთი, როგორც ტერიტორიული სიდიდით (45 227 კმ²), ისე მოსახლეობის რაოდენობით (1 312 000 ადამიანი)⁴⁶, ბევრად ჩამორჩება საქართველოს.

ევროპული გამოცდილების ფონზე სხვა მიდგომა აირჩია საქართველოს ხელისუფლებამ. ხელისუფლების წარმომადგენელთა მხრიდან გაისმა მოსაზრება იმის შესახებ, რომ საქართველო ისედაც პატარა ქვეყანაა და მცირე თვითმმართველობები საჭირო არ არის: „არ არის საქართველოში ისეთი დიდი ქალაქები და დიდი რაიონები რომ მათ ჭირდებოდეთ მმართველობის ცალკე სტრუქტურები. მოისინჯა ეს იდეა თვითმმართველობის ქალაქების და აღმოჩნდა, რომ არც მართვის თვალსაზრისით, არც ფინანსური თვალსაზრისით (...) არ გაამართლა. ასე, რომ არ არის აუცილებელი, რაღაც, რასაც მიიღებ, ჭიუტად გააგრძელო“.⁴⁷ საქართველოს პარლამენტის წევრმა ახალციხის მაჟორიტარმა დეპუტატმა და ყოფილმა მერმა განაცხადა, რომ დღევანდელ სიტუაციაში 17 ათასიანი ქალაქისთვის მერის ყოლა ზედმეტი ფუფუნებაა.⁴⁸

საქართველო რთული გეოგრაფიული პირობებით ხასიათდება. ამდენად, ადგილობრივი რელიეფისა და ამ პირობების გათვალისწინებითაც, მცირე ზომის თვითმმართველობა უფრო კომფორტული და მუნიციპალურ ორგანოებთან ურთიერთობის მხრივ ადვილია მოსახლეობისთვის.

თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიული სიმცირე არ არის უარყოფითი მახასიათებელი. პირიქით, ეს აადვილებს პირდაპირი დემოკრატიის გამოყენებას, და მოქალაქეთა ჩართულობას. ხელს უწყობს ადამიანების შეკავშირებას, რადგან რაც უფრო პატარაა მუნიციპალიტეტი,

40 „Italian Regionalism: between Unitary Tradition and Federal Processes“, 2014, გვ.: 90
41 პოლონეთის ადმინისტრაციული დაყოფა, იხ.: http://ksng.gugik.gov.pl/pliki/podzial_administracyjny_polski_2011-eng.pdf
42 Michal Illner, „Territorial Decentralization: An Obstacle to Democratic Reform in Central and Eastern Europe?“ <http://unpan1.un.org/intrdoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN017664.pdf>
43 Hungary, Council of European Municipalities and Regions <http://www.ccre.org/pays/view/19>
44 რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს განცხადება სრულად იხ.: <http://bit.ly/2ilCGzo>
45 ესტონეთის მუნიციპალიტეტები იხ.: https://www.eesti.ee/rus/kontakty/linnavalitsused_1
46 Information about Estonia იხ.: <https://www.eesti.ee/en/republi-c-of-estonia/information-about-estonia/>
47 სპარლამენტო უმრავლესობის წევრ გუგული მალრადის სატელევიზიო კომენტარი თვითმმართველობების ოპტიმიზაციის შესახებ მთავრობის ინიციატივაზე, იხ.: <https://www.youtube.com/watch?v=ih7UYnwNRMc>
48 ახალციხის მაჟორიტარი დეპუტატის განცხადება, იხ.: <http://droa.ge/?p=4462>

მით უფრო შეკავშირებულია თემი და კომუნიკაცია მის წევრებსა და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის ადვილი და ეფექტიანია.

ამასთან, მეტად მნიშვნელოვანია, რომ ხალხთან ახლოს მყოფი თვითმმართველობის შემთხვევაში იზრდება ადგილობრივი ხელისუფლების ანგარიშვალდებულების ხარისხი. რაც მეტი კომუნიკაცია ექნება თვითმმართველობის ორგანოს მოსახლეობასთან, მით მეტად გააცნობიერებს თავის პასუხისმგებლობას ხალხის წინაშე. ადგილობრივი, მოსახლეობასთან ახლოს მყოფი, შესაძლოა თანასოფლელი ან თანაქალაქელი საკრებულოს წევრი თუ მერი ისე ვერ აარიდებს თავს პასუხისმგებლობასა და, თუნდაც, პირად ურთიერთობებს, როგორც შორეულ კაბინეტში მჯდომი მოქალაქისთვის უცნობი მოხელე.

გამსხვილებული, მოზრდილი ტერიტორიული ერთეულები მეტად არიან ორიენტირებულნი ცენტრთან კოორდინაციასა და ცენტრიდან მომდინარე პოლიტიკური დირექტივების შესრულებაზე, ვიდრე მომცრო ზომის თვითმმართველობები, რომლებიც თავისი ყოფითი პრობლემების გადაჭრის გზების ძიებით უფრო არიან დაკავებული. მცირე ზომის თვითმმართველობა უფრო ნაკლებად პოლიტიკურად მოტივირებული და პოლიტიკური გავლენებისგან მეტად თავისუფალია, რაც უზრუნველყოფს, რომ ადგილობრივ საჯარო სამსახურში მყოფი პირები არ განიცდიდნენ პოლიტიკურ წნეხს და გადანყვეტილებებს არა პოლიტიკური კონიუნქტურის, არამედ მუნიციპალიტეტების მოსახლეობის ყოველდღიური, ყოფითი ინტერესების გათვალისწინებით იღებდნენ.

ცენტრალური ხელისუფლების დონეზე მოსახლეობის ყოფითი პრობლემების მოგვარება უბრალო მოქალაქისათვის რთულ და ხელმიუწვდომელ ბიუროკრატიულ წინაღობებს აწყდება. ასეთი პრობლემის გადაჭრის ეფექტურობა უშუალო გავლენას ახდენს მოქალაქის მხრიდან სახელმწიფოსა და დემოკრატიული პროცესების მიმართ ნდობაზე და გაუცხოების დაძლევაზე. თვითმმართველობის რეალური სარგებელი მოქალაქისთვის უნდა იყოს ბიუროკრატიული

მექანიზმების მინიმუმამდე დაყვანა, პირდაპირი, უშუალო და ადვილი კომუნიკაცია, სერვისების შესახებ ინფორმაციის მინოდების გაიოლება და პირადი ურთიერთობები. მოქალაქის წარმოდგენაში თვითმმართველობა პერსონალიზებული, ახლო და გასაგები უნდა იყოს.

ერთ-ერთი უმთავრესი სიკეთე, რაც მცირე ზომის, მოსახლეობასთან ახლოს მყოფ თვითმმართველობას მოაქვს, არის ის რომ ხელს უწყობს მოქალაქეთა მმართველობით პროცესებში ჩართვას. ამდენად, მოსახლეობასთან ახლოს მყოფი თვითმმართველობა მეტად სასარგებლოა დემოკრატიისათვის. მოქალაქეებისთვის უფრო ადვილად მიღწევადს ხდის საჯარო სფეროში აქტიურობას, ხელს უწყობს ახალ ლიდერებს, მათ შორის ახალგაზრდებსა და ქალებს, რომელთაც არ ქონიათ პოლიტიკური გამოცდილება, წარმოაჩინონ და განავითარონ საკუთარი შესაძლებლობები.⁴⁹ ასევე, უზრუნველყოფს დემოკრატიულ ჩართულობას ისეთი ადამიანებისა და ჯგუფებისათვის, რომელთაც ხელი და ხმა არ მიუწვდებათ ცენტრალურ ხელისუფლებასა და სამინისტროებამდე.

სამოქალაქო პასუხისმგებლობის ჩამოყალიბება, ნიჰილიზმის დაძლევა, საკუთარი ძალაუფლების შეგრძნება, ხელსუფლების წყაროდ ყოფნის რეალური მნიშვნელობის გააზრება ვერ მოხდება მოქალაქეთა ჩართულობის გაზრდის ხელშეწყობის გარეშე. ინტანტილიზმის დაძლევა, ორგანიზების უნარების დახვეწა, სწორედ, პრობლემების საკუთარი ძალებით გადაჭრის რწმენასთან არის დაკავშირებული. საჯარო ხელისუფლების განხორციელების პროცესებში ჩართულობა კი უმეტესად, რასაკვირველია, ადამიანებისთვის ყველაზე ხელმისაწვდომ მუნიციპალურ დონეზე არის შესაძლებელი.

ხელისუფლების წარმომადგენლები ცვლილებების საკანონმდებლო განხილვის პროცესში მიუთითებდნენ, რომ მოსახლეობის ჩართულობა ისედაც არ იყო მაღალი, ადამიანები არ იჩენდნენ სურვილსა და ინიციატივას მონაწილეობა მიეღოთ ადგილობრივი ორგანოების (მერია/გამგეობა და საკრებულო) მუშაობაში და, ამ

49 Larry Diamond, "Why Decentralize Power in A Democracy?" https://web.stanford.edu/~ldiamond/iraq/Decentralize_Power021204.htm

მხრივ, მუნიციპალიტეტების გაერთიანება არ წარმოადგენს პრობლემას.

აღნიშნული მოსაზრება დაუსაბუთებელი და მიუღებელია, ვინაიდან ერთი მხრივ, თავისთავად, არასერიოზულია იმის მტკიცება, რომ ადამიანს არ აინტერესებდეს ის საკითხები, რომლებიც პირდაპირ კავშირშია მის ყოფასთან, ყოველდღიურ პრობლემებთან და არ სურდეს მათი გადაწყვეტა. ხოლო, მეორე მხრივ, ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსში მოქალაქეთა თვითმმართველობაში მონაწილეობის დამატებითი მექანიზმების შესახებ ცვლილებები მხოლოდ 2015 წლის 22 ივლისს შევიდა. ამდენად, ადგილობრივ მოსახლეობას შეთავაზებულ სიახლეებთან ადაპტირებისა და რეფორმის სასიკეთო პოტენციალის ასათვისებლად ორი სრული წელიც კი არ ჰქონდა.

გრძელვადიანი დასკვნების გამოტანა და თვითმმართველი ერთეულების კვლავ შერწყმა/გამსხვილება იმაზე დაყრდნობით, რომ დროის ასეთ მცირე მონაკვეთში თვითმმართველობების საქმიანობაში მოსახლეობის ჩართულობის დონე მნიშვნელოვნად არ გაზრდილა, არასწორია. გამოცდილება ცხადყოფს, რომ დეცენტრალიზაციის გეგმის ნებისმიერი ძირეული მოდიფიკაცია საჭიროებს დროს, რათა მოხდეს ცვლილებების მიღება და განხორციელება.⁵⁰

თუმცა, ამ მოკლე პერიოდშიც კი, გამოიკვეთა დადებითი ძვრები. ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის ერთ-ერთი ფორმაა დასახლების საერთო კრება⁵¹. ლაგოდების გამგებლის თქმით, „სოფლის კრებების კუთხით წარმატების მაგალითია ლაგოდების მუნიციპალიტეტი, სადაც არასამთავრობო ორგანიზაციებთან პარტნიორობით მოხდა სოფლის კრებების ჩატარება და რჩეულების დასახელება. შესაბამისად, ეს ინსტრუმენტი მშვენივრად მუშაობს სოფლებში.“⁵²

გასათვალისწინებელია, რომ წლების განმავლობაში ადგილობრივი საზოგადოების დიდი

ნაწილი იმედგაცრუებულია პოლიტიკური პროცესებით, პოლიტიკური ისტებლიშმენტის მიმართ კი უნდობლობითაა გამსჭვალული. ისინი ვერ გრძობენ საკუთარ ხელში ძალაუფლებას და არ სჯერათ, რომ გადაწყვეტილებების მიღებაზე გავლენის მოხდენა შეუძლიათ. ამიტომ მოქალაქეები ხშირად ხელს იშვერენ ცენტრალური ხელისუფლებისაკენ და მასზე გადააქვთ გადაწყვეტილების ტვირთი, გაურბიან პასუხისმგებლობის სირთულეს, რადგან უფრო კომფორტულია ამ ტვირთის სხვისთვის გადაკისრება. შედეგად ვიღებთ აპათიურ მდგომარეობას, მუდმივ უძრაობას და, მოქმედების მაგიერ, მოლოდინის რეჟიმში ყოფნას. ამ დამოკიდებულების დაძლევა ხალხთან ახლოს მყოფი ადგილობრივი ორგანოების არსებობა და გარკვეული დრო სჭირდება.

შესაბამისად, რეფორმის განხორციელებისას, ხელისუფლება თვითმმართველობისა და მოსახლეობის ახლანდელზე მეტად დაშორების კი არა, დაახლოების მიმართულებით უნდა წასულიყო, რადგან გამსხვილება ამ მდგომარეობიდან გამოსავალი არ არის. თუ კონკრეტული თვითმმართველი ერთეულის მოსახლეობის მონაწილეობის ხარისხი საშუალო ზომის თვითმმართველობის საქმიანობაში არ იყო დიდი, ბუნებრივია, ის არ გაიზრდება და პირიქით, კიდევ უფრო შემცირდება გაერთიანებული მუნიციპალიტეტის შემთხვევაში. ცენტრალურ ხელისუფლებას უნდა შეემუშავებინა მექანიზმები და წამახალისებელი ღონისძიებები ადგილობრივი მოსახლეობის ჩართულობის ხარისხის ასამაღლებლად, ნაცვლად მუნიციპალიტეტების გამსხვილებისა.

აქსიომაა, რომ დემოკრატია უნდა დაიწყოს ქვედა დონიდან. მოქალაქეს ვერ ექნება ნდობა ცენტრალური ორგანოების მიმართ, თუ ადგილობრივ დონეზე, ყოფითი საკითხების გადაწყვეტის პროცესებიდან თავს გარიყულად გრძობს. ამდენად, ხალხთან ახლოს მყოფი თვითმმართველობა არის საშუალება, სახელმწიფო თითოეულ ადამიანს დაუახლოვდეს. ეს

50 ევროსაბჭოს დოკუმენტი „საქართველოს მთავრობის ხელდა დეცენტრალიზაციისა და თვითმმართველობის განვითარების სტრატეგიის მთავარი პრინციპების შესახებ“, 2013-2014 წლებისთვის“, გვ. 4, იხ.: http://www.mrdi.gov.ge/sites/default/files/xedva_2013-2014_clebistvis_0.pdf
51 საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, მუხ. 85.4.ა. იხ.: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2244429>
52 საქართველოს რეგიონული განვითარების სამთავრობო კომისიის მიერ ე. თელავის მუნიციპალიტეტის საკრებულოსთვის კონსულტაციის მიზნით გაგზავნილი დოკუმენტი - ე. თელავისა და თელავის მუნიციპალიტეტების გაერთიანების საფუძველზე ახალი მუნიციპალიტეტების შექმნის შესახებ წინადადება და მისი დანართი - გამართული კონსულტაციის ამსახველი დოკუმენტი (კახეთის რეგიონალური შეხვედრა), გვ.10

ორმხრივად სასარგებლო პროცესია, როგორც მოქალაქის ისე ქვეყნისათვის, რადგან მმართველობით და გადანაცვლებების მიღების პროცესებში ჩართულ მოქალაქეს უჩნდება განცდა, რომ, ზოგადად, სისტემა არის სამართლიანი და ინკლუზიური.⁵³ შესაბამისად, ეს, ერთი მხრივ, ხელს უწყობს მოქალაქეთა აქტიურ მონაწილეობას ადგილობრივი საკთხების გადაჭრაში და მეორე მხრივ, ზრდის თვითმმართველობის ორგანოების ანგარიშვალდებულებას მოსახლეობის წინაშე.

რომელს წაადგება გაერთიანება - ქალაქს თუ სოფელს?

თუ ძველ გამოცდილებას გადავავლებთ თვალს, ისტორიულად, ანტიკური პერიოდიდან მოყოლებული, დემოკრატიის განვითარება ურბანიზაციის პროცესთან იყო კავშირში - დემოკრატია საქალაქო მოვლენა იყო. ქალაქების გაძლიერება დემოკრატიული ჩართულობის გასაზრდელად ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ასპექტია, რადგან ახალისებს ადგილობრივი ელიტების ჩამოყალიბებას, ქმნის პოლიტიკურ პროცესში თანამონაწილეობისა და მოქალაქის, როგორც ხელისუფლების წყაროს, ძალაუფლების განცდას, ასევე ხელს უწყობს სამოქალაქო პასუხისმგებლობის გრძობის განვითარებას.

მუნიციპალიტეტების გაერთიანების საჭიროების დასაბუთების დოკუმენტში, რომელიც ხელისუფლებამ 14 თვითმმართველი ერთეულის საკრებულოებს წარუდგინა განსახილველად, მითითებულია რომ: 7 მუნიციპალიტეტის გაყოფის შედეგად სერვისების ხარისხი და მათზე ხელმისაწვდომობა არ გაუმჯობესებულა, რიგ შემთხვევებში გაუარესდა კიდევ, რესურსების არაეფექტიანი გაყოფის გამო. მაგალითად, ქალაქებში თავმოყრილია ისეთი საჯარო ობიექტები, რომლითაც სარგებლობს არა მხოლოდ ქალაქის, არამედ სოფლის მოსახლეობა (დასვენების და გართობის ცენტრები, სამუსიკო სკოლები, თე-

ატრები, მუზეუმები, სავაჭრო ცენტრები, ბაზრები და ა.შ.). ამ ობიექტებით სარგებლობს ორივე ერთეულის მოსახლეობა, შენახვის ხარჯები კი მხოლოდ ქალაქს აწვება ტვირთად.⁵⁴

აღნიშნული არგუმენტის საპირისპიროდ უნდა ითქვას, რომ სოფლების განვითარებლობა, ინფრასტრუქტურის მოუწესრიგებლობა, საჯარო სარგებლობის დაწესებულებების სიმცირე ან არარსებობა არის მიზეზი, რის გამოც ადგილობრივი მოსახლეობა იძულებულია დატოვოს საცხოვრებელი ადგილი და ქალაქს მიაშუროს. ამდენად, სოფლის მაცხოვრებელთა ადგილზე დარჩენის წასახალისებლად, ხელისუფლება ამ სერვისების ადგილზე მიღებას უნდა უწყობდეს ხელს და ასეთი მომსახურებების მისაღებად ადამიანებს ქალაქისკენ არ მიუთითებდეს.

მეორე მხრივ, გარკვეული კულტურული სერვისების მიღება, როგორც წესი, მსხვილ ქალაქებსა და ურბანულ ცენტრებშია შესაძლებელი (მაგალითად, ეროვნული გალერეა დედაქალაქში მდებარეობს), მაგრამ ეს არ გამოორიქხავს ქალაქებისა და სოფლების ადმინისტრაციულ-მმართველობით სფეროში დამოუკიდებლობას და განსხვავებულ სპეციფიკას.

რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის მინისტრის განცხადებით, რეფორმის შედეგად ქალაქების მდგომარეობა არ უარესდება, „ყველა ქალაქი კვლავინდებურად ისარგებლებს ქალაქის სტატუსით. ასევე, მუნიციპალიტეტების საკრებულოებში პროპორციულად შევლენ ქალაქებში არჩეული დეპუტატები.“⁵⁵

თუმცა, ერთია საკუთარი საკრებულო და მეორეა გაერთიანებულ საკრებულოში არსებული წარმომადგენლობა. 2014 წლის ცვლილებების შედეგად, თვითმმართველი ქალაქებისა და თვითმმართველი თემების მოსახლეობას საკუთარი წარმომადგენლობითი ორგანო - საკრებულო ქონდათ. შეერთების შედეგად წარ-

53 Larry Diamond, "Why Decentralize Power in A Democracy?" https://web.stanford.edu/~ldiamond/iraq/Decentralize_Power021204.htm

54 რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს მიერ ქ. თელავის მუნიციპალიტეტის საკრებულოსთვის კონსულტაციის მიზნით გაგზავნილი დოკუმენტი - ქ. თელავისა და თელავის მუნიციპალიტეტების გაერთიანების საფუძველზე ახალი მუნიციპალიტეტების შექმნის შესახებ წინადადება და მისი დანართი - მუნიციპალიტეტის გაერთიანების საჭიროების დასაბუთება, გვ. 2

55 რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის მინისტრ ზურაბ ალაიძის განცხადება, იხ.: <http://www.interpressnews.ge/ge/politika/435803-saqarthvelos-mthav-robam-municipalitetebis-gaerthianebas-mkhari-dautcira.html?ar=A>

მოქმნილ ერთეულში კი ერთი საკრებულო იფუნქციონირებს, როგორც ეს 2014 წლამდე იყო. შესაბამისად, გაერთიანებული მუნიციპალიტეტების საკრებულოებში შევლენ როგორც ქალაქის, ასევე თემების მიერ არჩეული დეპუტატები, რაც ქალაქების წარმომადგენლობითობას შეამცირებს.

მაგალითად, 2014 წლის რეფორმამდე, ერთანი ოზურგეთის მუნიციპალიტეტის 45 წევრიან საკრებულოში ქალაქ ოზურგეთს მხოლოდ ერთი წარმომადგენელი ყავდა. შესაბამისად, მისი ინტერესების გამტარებელი მხოლოდ ერთი დეპუტატი იყო. თვითმმართველი ქალაქისა და თემის შეერთების შედეგად, მივიღებთ 2014 წლამდე არსებულ ვითარებას.

ზემოაღნიშნული პრობლემის მოსაგვარებლად, საქართველოს პარლამენტმა მიიღო ცვლილებები საარჩევნო კოდექსში, რომელიც ითვალისწინებს თვითმმართველ თემებში შემავალი ქალაქის წარმომადგენლობის გაძლიერების მიზნით საკრებულოებში მაჟორიტარი დეპუტატების რაოდენობის გაზრდას ქალაქის მოსახლეობის მიხედვით.⁵⁶ აღნიშნულ კანონპროექტს პრეზიდენტმა ვეტო დაადო,⁵⁷ რაც დაძლია პარლამენტმა. შესაბამისად, საკრებულოს შემადგენლობის განსაზღვრის ახალი წესის თანახმად, თვითმმართველი თემის შემადგენლობაში შემავალი ქალაქის წარმომადგენელი მაჟორიტარი დეპუტატების რაოდენობა განისაზღვრება მოსახლეობის რაოდენობის მიხედვით, 2-დან მაქსიმუმ 5 მაჟორიტარ დეპუტატამდე.⁵⁸

აღნიშნული საკანონმდებლო ცვლილება ვერ უზრუნველყოფს ქალაქის ინტერესების იმ დონით წარმოდგენასა და დაცვას, როგორც ეს საკუთარი საკრებულოს არსებობის შემთხვევაში იყო. რამდენიმე მაჟორიტარი დეპუტატის დამა-

ტება ვერ შეცვლის სურათს. იგივე მიუთითა საქართველოს პრეზიდენტმა პარლამენტისთვის გაგზავნილ მოტივირებულ შენიშვნებში: „ქალაქ თელავს, სადაც ამომრჩეველთა რაოდენობა დაახლოებით 19 000-ს შეადგენს, ეყოლება 3 მაჟორიტარი და თელავის თემის მუნიციპალიტეტს, სადაც ამომრჩეველთა რაოდენობა მცირედით აღემატება 37 000-ს, ეყოლება 17 მაჟორიტარი დეპუტატი. შედეგად, ქალაქ თელავში 1 მანდატის ხმის წონა შეადგენს 6 200-ზე მეტ ამომრჩეველს, ხოლო თელავის თემში 1 მანდატის ხმის წონა შეადგენს 2 000 ამომრჩეველზე მეტს.“ ასევე, თვითმმართველი ქალაქისთვის სტატუსის გაუქმების შემდეგ, მათი შესაბამის მუნიციპალიტეტებთან გაერთიანების შედეგად შექმნილ მუნიციპალიტეტში თემის შემადგენლობაში შემავალი ადმინისტრაციული ცენტრიდან 1, 2, 3, 4 ან თუნდაც 5 მაჟორიტარი დეპუტატის არჩევა არ უზრუნველყოფს სამართლიან წარმომადგენლობას.⁵⁹

ხელისუფლების მხრიდან, ასევე, საუბარი იყო იმაზე, რომ მუნიციპალიტეტების გამსხვილებით ხელი შეეწყობა ინვესტიციების შემოსვლას, რადგან შეიძლება ინვესტორს უნდოდეს ისეთი ინვესტიციის ჩადება, რომელიც შეეხება როგორც თვითმმართველი ქალაქის, ისე თემის მუნიციპალიტეტის ტერიტორიას, ამიტომ ეს გააიოლებს მის საქმიანობას. თუმცა, ხელისუფლებას არ აქვს ინფორმაცია, თუ რომელ ინვესტორს შექმნია ამის გამო პრობლემა ან არ განუხორციელებია ინვესტიცია.⁶⁰

ეს არგუმენტი მით უფრო გაუგებარია, რომ უარყოფს ტერიტორიული დაყოფის პრინციპს. მაგალითად, თუ ინვესტორს რამდენიმე მუნიციპალიტეტის ფარგლებში სურს ინვესტიციის ჩადება, ცხადია, ეს არ უნდა გახდეს ამ ერთეულების შეერთების საფუძველი. ასევე, გაუგებარია,

56 საქართველოს პარლამენტი განიხილავს საქართველოს ორგანულ კანონში „საქართველოს საარჩევნო კოდექსში“ დავებულ ცვლილებებს, კანონპროექტის თანახმად, ახლებურად განისაზღვრება მუნიციპალიტეტის საკრებულოს შემადგენლობა და ქალაქების შემთხვევაში აღნიშნული დაუკავშირდება ამომრჩეველთა რაოდენობას. იხ.: <http://parliament.ge/ge/saparlamento-saqmianoba/komitetebi/regionuli-politikis-tvitmmartvelobis-da-magalmtiani-regionebis-komiteti-145/axali-ambebi-regionuli-politikis-da-tvitmmartvelobis-komitetis-sxdoma-20062017.page>

57 <https://www.president.gov.ge/ka-GE/presssamsakhuri/siakhleebi/saqartvelos-prezidentma-adjilobriv-tvitmmartvelob.aspx>
58 თვითმმართველი თემის ადმინისტრაციულ ცენტრში, სადაც ამომრჩეველთა რაოდენობა 4 000-ზე მეტია, მაგრამ 10 000-ს არ აღემატება, მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემით აირჩევა საკრებულოს 2 წევრი. თვითმმართველი თემის ადმინისტრაციულ ცენტრში, სადაც ამომრჩეველთა რაოდენობა 10 000-ზე მეტია, მაგრამ 20 000-ს არ აღემატება, მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემით აირჩევა საკრებულოს 3 წევრი. თვითმმართველი თემის ადმინისტრაციულ ცენტრში, სადაც ამომრჩეველთა რაოდენობა 20 000-ზე მეტია, მაგრამ 35 000-ს არ აღემატება, მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემით აირჩევა საკრებულოს 4 წევრი. თვითმმართველი თემის ადმინისტრაციულ ცენტრში, სადაც ამომრჩეველთა რაოდენობა 35 000-ზე მეტია, მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემით აირჩევა საკრებულოს 5 წევრი.

59 პრეზიდენტის მოტივირებული შენიშვნები, გვ.4, სრულად იხ.: <https://www.president.gov.ge/getattachment/e54cdb2a-ea12-4965-b635-17190af18f1a/N8482.pdf.aspx>
60 რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს სამართლებრივი განყოფილების უფროსის დავით მეტრეველის ინტერვიუ: შეიძლება ინვესტორს უნდოდეს ისეთი ინვესტიციის ჩადება, რომელიც შეეხება როგორც ქალაქის მერიის, ისე მუნიციპალიტეტის ტერიტორიას, ამიტომ ეს გააიოლებს მის საქმიანობას. კითხვაზე, რომელ ინვესტორს შექმნია ამის გამო პრობლემა, დავით მეტრეველი ამბობს, რომ ამის შესახებ ინფორმაცია არ აქვს. სრულად იხ.: <http://netgazeti.ge/news/194966/>

თვითმმართველი ქალაქების ცალკე მუნიციპალურ ერთეულად არსებობით, რატომ შეექმნებოდა სირთულეები ინვესტიციების მოზიდვას და განხორციელებას რამდენიმე მუნიციპალიტეტში.

ხელისუფლების მოსაზრების მიხედვით, მუნიციპალიტეტების ქალაქად და სოფლებად დაყოფა ხელოვნურია და მათი ეკონომიკური და სოციალური მდგომარეობა მჭიდროდაა დაკავშირებული. განვითარებაზე მიმართული ხარჯვა უნდა მოხდეს მთლიანი მუნიციპალიტეტის პრობლემების გადაჭრის ერთიანი მიდგომით და არა „ქალაქის“ და „სოფლის“ ბიუჯეტის ხელოვნური გამიჯვნით.⁶¹

ამ განცხადების მიუხედავად, პრაქტიკა ადასტურებს, რომ ქალაქის და თემის ბიუჯეტის დამოუკიდებლად არსებობა ორივეს განვითარებას წაადგა. კერძოდ: ქალაქისა და სოფლის მაცხოვრებელთა ინტერესები საჭიროებები და ცხოვრების წესი განსხვავებულია. სოფლები ძირითადად სამეურნეო ფუნქციას ატარებენ და ქალაქებში კი სოციალური ცხოვრების სხვა პრიორიტეტებია. შესაბამისად, ადგილობრივი ხელსუფლების მხრიდან განსხვავებული მიდგომაა საჭირო. ქალაქის მოსახლეობა ბევრად აქტიურია და, როგორც წესი, ისინი „შთანთქავენ“ არა მხოლოდ რესურსებს, არამედ ყურადღებასაც და იკავებენ დღის წესრიგის უმეტეს ნაწილს, რადგან ქალაქი და მისი მოსახლეობა უფრო ძლიერია პოლიტიკური თვალსაზრისით. ამ კუთხით, გაერთიანების შემთხვევაში, სოფლის ინტერესების შელახვა გარდაუვალია.

ერთი მერის/საკრებულოს პირობებში, ყურადღება უნდა გადანაწილდეს თემსა და ქალაქზე. ბუნებრივია, ეს თითოეულისთვის ცალ-ცალკე გამოყოფილ დროზე და მზრუნველობაზე ნაკლები იქნება. ამასთან, ქალაქის მოსახლეობა ტერიტორიული სიახლოვის გამო უპირატეს მდგომარეობაში იქნება, ვინაიდან თვითმმართველობის ორგანოები ადმინისტრაციულ ცენტრშია განთავსებული. შესაბამისად, არჩეული მერი/საკრებულო შეიძლება მეტ ანგარიშვალდებულე-

ბას სწორედ ქალაქის წინაშე გრძნობდეს.

ბიუჯეტის რესურსების გადანაწილების კუთხითაც ქალაქი შეიძლება უპირატეს მდგომარეობაში აღმოჩნდეს. აღნიშნული მოლოდინის საფუძველს გვაძლევს 2014 წლამდე არსებული საბიუჯეტო მონაცემები, კერძოდ: ზუგდიდის ერთიანი მუნიციპალიტეტში ქალაქის ხარჯები 60% იყო, სოფლისა კი 40%, მაშინ როცა ქალაქის მოსახლეობა მუნიციპალიტეტის მაცხოვრებელთა 41%-ს შეადგენდა. უარესი სურათია დანარჩენი თვითმმართველი ერთეულების შემთხვევაში, მაგალითად: ქალაქ თელავის მოსახლეობა თელავის მუნიციპალიტეტის მოსახლეობის მხოლოდ 31% იყო, ხოლო ქალაქის ხარჯების წილი მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტში - 85%. ქალაქ ახალციხეში ახალციხის მუნიციპალიტეტის მაცხოვრებელთა 40% ბინადრობდა, ქალაქის საბიუჯეტო წილი კი 96%-ს შეადგენდა.⁶²

ამდენად, მუნიციპალიტეტების გაყოფამდე, ქალაქები მიუხედავად მათი მაცხოვრებელთა მცირე რაოდენობისა სოფლის მოსახლეობასთან შედარებით, ერთიანი მუნიციპალიტეტის მეტ საბიუჯეტო რესურსს მოიხმარდნენ, ვიდრე სოფლები. შესაბამისად, გაერთიანების შემდეგ, სოფლების „დაჩაგვრა“ კვლავ მოსალოდნელია.

ზემოაღნიშნული სურათი, კიდევ ერთხელ, ადასტურებს, რომ სოფლებს უნდა ქონდეს დამოუკიდებელი წვდომა და ბერკეტი მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის პრიორიტეტების განსაზღვრაზე. ბუნებრივია, რომ სოფლის მოსახლეობისთვის ამის მიღწევა გაცილებით ადვილია საკუთარი თვითმმართველი ერთეულის ფარგლებში, იმ ადამიანებს შორის, რომელთაც იდენტური ან ძალიან მსგავსი პრობლემები და პრიორიტეტები აქვთ. ანალოგიურად, ქალაქსაც უნდა ქონდეს მის სპეციფიკურ ინტერესებზე მორგებული ბიუჯეტი და თავისი მმართველობის ორგანოები.

სოფლისა და ქალაქის გაერთიანების მხარდასაჭერად, ხელისუფლებას კიდევ ერთი ასეთი არგუმენტი მოჰყავს: ქონების გაყოფის შედეგად

61 საქართველოს რეგიონული განვითარების სამთავრობო კომისიის მიერ ქ. თელავის მუნიციპალიტეტის საკრებულოსთვის კონსულტაციის მიზნით გაგზავნილი დოკუმენტი - მუნიციპალიტეტის გაერთიანების საჭიროების დასაბუთება, გვ. 3

62 ადგილობრივი ბიუჯეტის ხარჯები, 2013 წლის საკანონმდებლო რეფორმის განმარტებითი ბარათის დანართი #3, გვ. 5 იხ.: <http://info.parliament.ge/file/1/BillReview-Content/128199>

ქალაქის საკუთრებად გამოცხადდა მანამდე ერთიანი მუნიციპალიტეტის მიერ შექმნილი ნაგვის გატანის მანქანები, შედეგად სასოფლო თემის მუნიციპალიტეტი, რომელსაც ადრე ემსახურებოდა ეს მანქანები (თუ სრულად არა, ქალაქის ახლოს მდებარე სოფლებს მაინც), აღმოჩნდნენ მძიმე მდგომარეობაში.⁶³

გაუგებარია, აღნიშნული არგუმენტი რატომ მიუთითებს თვითმმართველი ქალაქების გამოყოფის უარყოფით მხარეებზე, როცა თავად დოკუმენტში აღნიშნულია, რომ სოფლების უმრავლესობას ისედაც არ ემსახურებოდა ნაგვის გატანის მანქანები, ხოლო, მეორე მხრივ, მუნიციპალიტეტის გაყოფის დროს, ერთიანი ერთეულის ქონება (საერთო სახსრებით შექმნილი ნაგვის მანქანები) სამართლიანად არ განაწილებულა.

მუნიციპალიტეტების შეერთების შედეგად აღდება ძველი მდგომარეობა, როცა დასუფთავების მომსახურებას კვლავ ქალაქი მიიღებს, დაფინანსება კი სოფელსაც დაანგება მხრებზე. ამასთან, ცალკე არსებობის შემთხვევაში სასოფლო თემის გამგეობას, შესაძლოა, მეტი ყურადღება გამოეჩინა სოფლების დასუფთავების სერვისის გაუმჯობესების კუთხით, რადგან ერთიანი მუნიციპალიტეტად არსებობის პერიოდში, ამ მხრივ გაუმჯობესება არ ყოფილა და მთელი ყურადღება ქალაქის სისუფთავეს ეთმობოდა. შესაბამისად, თუნდაც წარსული გამოცდილებიდან გამომდინარე, გაერთიანება ამ პრობლემის გადაჭრის ეფექტიანი გზა არ არის.

ქალაქების გაძლიერება, საკუთარ ან ახლომდებარე ქალაქში ყველა საჭირო სერვისის შეთავაზება ხელს შეუწყობს იქ მცხოვრებ მოსახლეობას, ადგილზე დაიკმაყოფილოს სოციალურ-ეკონომიკური ინტერესები, გამოავლინოს შესაძლებლობები და ღირსეულად დაიმკვიდროს თავი. ერთის ნაცვლად რამდენიმე ურბანული ცენტრის ჩამოყალიბება შეამცირებს მხოლოდ ერთი მიმართულებით (დედაქალაქისკენ) მიმდინარე შიდა მიგრაციულ პროცესებს. შესაბამისად მნიშვნელოვანი და აუცილებელია, რომ თვითმმართ-

ველი ქალაქის რაოდენობა გაიზარდოს და არა პირიქით.

საქართველოს მასშტაბით თვითმმართველი ქალაქების გაძლიერების ხელშეწყობა ქვეყნის მთელი ტერიტორიის, მათ შორის, რეგიონების თანაბარი განვითარებისთვისაა საჭირო და წაადგება დედაქალაქის ზედმეტი გამსხვილებისა და გადატვირთვის პრობლემის გადაჭრას.

სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის მონაცემებით, ქვეყნის მოსახლეობის 57,2 პროცენტი (2 128.6 ათასი კაცი) ცხოვრობს საქალაქო დასახლებებში, ხოლო 42,8 პროცენტი (1 589.6 ათასი კაცი) - სასოფლო დასახლებებში. ქვეყნის 3 718.2 ათასი მოსახლიდან 1 114.6 ათასი თბილისში ცხოვრობს.⁶⁴ საქართველოში ურბანიზაციის დონე ძალიან დაბალია. გაეროს მონაცემებით, ურბანიზაციის ინდექსის მიხედვით საქართველო 137-ე⁶⁵ ადგილზეა 228 ქვეყანას/ტერიტორიას შორის და ამ რეიტინგში, ფაქტობრივად, ყველა განვითარებული ქვეყანა უსწრებს. ყოველივე ამის ფონზე ადგილობრივი და რეგიონული მნიშვნელობის ქალაქების განვითარებაზე ზრუნვა აუცილებელია.

მცირე ზომის თვითმმართველობის სანადალმდეგოდ, ხშირად იყენებენ არგუმენტს იმის შესახებ, რომ თვითმმართველობის ორგანოებში, განსაკუთრებით რეგიონებში, არის თანამშრომელთა კვალიფიკაციის პრობლემა, ხოლო შედარებით მომზადებულ კადრებს არ სურთ მუნიციპალურ ორგანოებში მუშაობა. ხელისუფლების წარმომადგენლები, ასევე, ერთ-ერთ არგუმენტად მიუთითებენ იმას, რომ ხშირად გაყოფილ მუნიციპალიტეტებს შორის ადგილი აქვს ფუნქციების აღრევას და კონკურენციას.⁶⁶

საკუთარი ფუნქციებისა და უფლება-მოვალეობების არ ცოდნა, პირდაპირ კავშირშია ადგილზე კვალიფიკაციური კადრების მოძიებისა და შენარჩუნების აქტუალურ საკითხთან. ასევე, გაყოფილ მუნიციპალიტეტებს შორის ფუნქციათა აღრევა უკავშირდება ადგილობრივი ორგანოების კომპეტენციის ნაკლებობასა და საკუთარი

63 საქართველოს რეგიონული განვითარების სამთავრობო კომისიის მიერ ქ. თელავის მუნიციპალიტეტის საკრებულოსთვის კონსულტაციის მიზნით გაგზავნილი დოკუმენტი - ქ. თელავისა და თელავის მუნიციპალიტეტების გაერთიანების საფუძველზე ახალი მუნიციპალიტეტების შექმნის შესახებ წინადადება და მისი დანართი - მუნიციპალიტეტის გაერთიანების საჭიროების დასაბუთება, გვ. 2
64 სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის მონაცემები იხ.: http://geostat.ge/cms/site_images/_files/georgian/population/Population%20press_28%2004_2017%20geo.pdf
65 ურბანიზაციის ინდექსის მიხედვით რეიტინგი. იხ.: <http://gtmarket.ru/ratings/urbanization-index/info>
66 საპარლამენტო უმრავლესობის წევრ გუგული მარადის კომენტარი, იხ.: <https://www.youtube.com/watch?v=ih7UYnwNRMc>

უფლებამოსილებების გაუცნობიერებლობას. თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ ხელისუფლების გადაწყვეტილება თვითმმართველი ერთეულების შემცირების შესახებ, ვერ მოაგვარებს ამ პრობლემას. თუ რეგიონებში არ იქნა მნიშვნელოვანი ფუნქციების მქონე, კარგად ანაზღაურებადი სამუშაო, რასაკვირველია, ძნელი იქნება მოქალაქეების დაინტერესება და ადგილზე კვალიფიციური კადრების შენარჩუნება. ამისათვის, თვითმმართველი ერთეულების რაოდენობა არა თუ არ უნდა შემცირდეს და ფუნქციები შეეკვეცოს, არამედ, პირიქით, მუნიციპალიტეტების რაოდენობა და დეცენტრალიზაციის ხარისხი უნდა გაიზარდოს.

ამასთან, თუ ვსაუბრობთ ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელეთა კომპეტენციებსა და მათ უნარებზე ეფექტურად გადაჭრან ადგილობრივი პრობლემები, უცნობია, გაუქმებამდე იმსჯელა თუ არა ხელისუფლებამ მათი ცოდნის ხარისხის ამაღლებისა და ეფექტურობის გაზრდის გზებზე, მათ შორის, შესაბამისი ტრენინგ-პროგრამებით ხელშეწყობასა და მუნიციპალური ორგანოების თანამშრომელთა და მოქალაქეთა ცნობიერების ამაღლებაში სამოქალაქო სექტორის ჩართულობის მხარდაჭერაზე.⁶⁷

ყოველივე ზემოთ განხილულიდან გამომდინარე, ნათელია, რომ საკანონმდებლო ცვლილებების შედეგად მუნიციპალიტეტების გაერთიანება არ წაადგება არც სოფლისა და არც ქალაქის განვითარებას. მეტიც, ამან, შესაძლოა, შეაფერხოს მათი განვითარების ტემპები.

ამართლებს თუ არა ხარჯების ოპტიმიზაციის არგუმენტი მუნიციპალიტეტების გაერთიანებას?

მთავარი არგუმენტი, რომელსაც ხელისუფლება თვითმმართველი ქალაქებისა და თემების გაერთიანების საკითხის მხარდასაჭერად იყენებს, არის ფინანსური - 14-ის ნაცვლად 7 მუ-

ნიციპალიტეტის შემთხვევაში ადმინისტრაციული ხარჯები შემცირდება და გამოთავისუფლებული თანხა ინფრასტრუქტურულ და სხვა პროექტებს მოხმარდება.⁶⁸

ზემოაღნიშნული არგუმენტი რამდენიმე მხრივ იმსახურებს კრიტიკას. ცნობილი პრინციპია, რომ დემოკრატია „ძვირი“ ღირს, რადგან თავის თავში გულისხმობს გადაწყვეტილებათა მომზადების, მიღების, აღსრულების, დავის მოგვარების ისეთ მექანიზმებს, რომელიც ფართო ჩართულობით, გამჭვირვალედ და პროცედურების დაცვით მოქმედებს, რათა გამოირიცხოს ძალაუფლების ერთპიროვნული უზურპაცია.

ამდენად, ხარჯის საჭიროება თავისთავად არ არის არგუმენტი დემოკრატიაზე უარის სათქმელად. მთავარი კითხვა, რომელიც რეფორმის კონტექსტში უნდა დასმულიყო არის ის თუ რამდენად ღირს ბიუჯეტის დაზოგვის სარგებელი თვითმმართველობის ხარისხის შემცირებად? ზეპირი განცხადებების მიღმა ხელისუფლებას არ წარმოუდგენია კონკრეტულად დათვლილი ციფრები, კვლევის შედეგები, რათა ამ საკითხის ირგვლივ სიღრმისეული მსჯელობა გამართულიყო.

ადგილობრივ თვითმმართველობაში აუცილებელია საჯარო სამსახურის თანამშრომელთა გარკვეული რაოდენობა, რათა მოქალაქეებს მიეწოდოთ მათთვის საჭირო სერვისი. თუმცა მეორე საკითხია დასაქმებულ მოხელეთა რაოდენობის ადეკვატურობა და შესაბამისობა მუნიციპალიტეტის ფუნქციების განხორციელებასთან. არ არის გამორიცხული, მუნიციპალიტეტებში თანამშრომელთა რაოდენობა არაგონივრულად გაბეროლი იყოს. ეს კითხვა მით უფრო აქტუალურია, რომ ადგილობრივ თვითმმართველობებში დასაქმების პრაქტიკა (მათ შორის, ზედმეტი საშუალო ერთეულების არსებობა), დამკვიდრებული ნეპოტიზმი, კვლავაც პრობლემად რჩება.⁶⁹ თუმცა, ამ კუთხითაც ხელისუფლებას არ განუმართავს განიხილა თუ არა ადმინისტრაციული ხარ-

67 რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის მინისტრის ყოფილი მოადგილის თენგიზ შერგელაშვილის თქმით: „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ გარდამავალი დებულებებიდან გამომდინარე, მომზადდა და დამტკიცდა „ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელეთა უწყვეტი სწავლების წესი“, თუმცა რეფორმა 2016 წლის შემოდგომის ბოლოდან გაჩერდა და გაიყინა.“ სრულად იხ.: <http://droa.ge/?p=6047>

68 რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს განცხადება სრულად იხ.: <http://bit.ly/2ilCGzo>

69 „სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოება“ აკვირდებოდა 2014 წლის ოქტომბრიდან 2015 წლის ნოემბრამდე საჯარო მოხელეთა ატესტაცია-კონკურსების ტესტირების და გასაუბრების პროცესს საქართველოს ყველა თვითმმართველ ქალაქსა და მუნიციპალიტეტში და ამ პროცესში არაერთი დარღვევა დააფიქსირა. შემაჯამებელი ანგარიში იხ.: <http://www.isfed.ge/main/984/geol/>

ჯების შემცირების ნაკლებ რადიკალური გზები, მაგალითად თანამშრომელთა ოპტიმიზაცია; შესაძლებელი იყო თუ არა რესურსების დაზოგვის მიღწევა ნაკლებ მტკივნეული და, მუნიციპალური განვითარების თვალსაზრისით, ნაკლებად რეგრესული მეთოდებით.

ამასთან, ადგილობრივ თვითმმართველობებში ხშირად ადგილი ჰქონდა პრემია-დანამატების გაცემის მანკიერ პრაქტიკას, როცა მოხელის წახალისების ეს ფორმა, ფაქტობრივად, რეგულარულად, ყოველგვარი დასაბუთების გარეშე გამოიყენებოდა,⁷⁰ რაც საბიუჯეტო ხარჯების არასწორი მიმართულებით წარმართვას იწვევდა. ამ მხრივ სწორი პრაქტიკის დამკვიდრება და პრემიის დამსახურების კონკრეტული კრიტერიუმების ამუშავება ეფექტს მოახდენდა საბიუჯეტო სახსრების დაზოგვაზე.

რესურსების დაზოგვის კუთხით, უმჯობესი იქნებოდა ხელისუფლებას ემსჯელა ადგილობრივ დონეზე ბიუჯეტის რესურსების ხარჯვის ისეთ გავრცელებულ მექანიზმზე, როგორც არასამეწარმეო იურიდიული პირების (ააიპ-ები) შექმნა. მათზე დახარჯული რესურსები ძირითადად სახელფასოა. ეს მაშინ როდესაც, მათი უმრავლესობის შექმნის საჭიროება საეჭვო და ბუნდოვანია. მათზე განეული ხარჯები არ შეესაბამება მათ მიერ მოტანილ საჯარო სარგებელს. ხელისუფლებამ ამ მიმართულებით ცვლილება დააანონსა.⁷¹ ამდენად, გონივრული დაგეგმვის შედეგად თანხის ნაწილის დაზოგვა ამ სექტორშიც შეიძლება და თვითმმართველი ერთეულის გაუქმება ერთადერთ გამოსავლად არ წარმოგვიდგება.

ამასთან, უნდა აღვნიშნოთ, რომ ორი თვითმმართველი ერთეულის გაერთიანება და შედეგად ერთი მუნიციპალიტეტის შექმნა ადმინისტრაციული ხარჯების ავტომატურ განახევრებას და მხოლოდ ერთი ერთეულის ადმინისტრაციული აპარატის დარჩენას არ ნიშნავს. გაერთი-

ანების შემთხვევაში შექმნილ თვითმმართველ ერთეულს მეტი მოქალაქისთვის ექნება სერვისი მისაწოდებელი, შესაბამისად, თანამშრომელთა დამატება მოუწევს. ამავედროულად, ხელისუფლება თვითმმართველი ერთეულის გაუქმების ერთგვარ კომპენსაციად გვთავაზობს კოლეგიური ორგანოების, სათათბიროების შექმნას⁷², რომელთა ფუნქციონირებისათვის, შესაძლოა, გარკვეული ადმინისტრაციული ხარჯის განევა გახდეს საჭირო. ამდენად, შესაძლოა აღმოვჩინდეთ იმ რეალობის წინაშე, რომ ადმინისტრაციული ხარჯების შემცირების შედეგი ციფრებში არც თუ ისე შთამბეჭდავი აღმოჩნდეს.

7 თვითმმართველი ქალაქისთვის სტატუსის გაუქმების რეალური ფინანსური დანაზოგი რამდენიმე მილიონი⁷³ ლარის ფარგლებში იქნება, რაც არანაირ ადეკვატურ გამართლებას არ წარმოადგენს მოსახლეობისთვის ისეთი მნიშვნელოვანი დემოკრატიული სიკეთის შესაზღუდად, როგორც მოქალაქესთან რაც შეიძლება ახლოს მყოფი თვითმმართველობაა.

მნიშვნელოვანია ისიც, რომ 2014 წელს გაყოფის შედეგად შექმნილ თვითმმართველობებს მცირე დრო ქონდათ ფუნქციონირებისთვის. 2014 წლის თვითმმართველობის არჩევნები ივნისში გაიმართა, ხოლო მორიგი არჩევნები - 2017 წლის ოქტომბერში. შესაბამისად, ფინანსური თვალსაზრისით მათ განკარგულებაში მხოლოდ ორი სრული საბიუჯეტო წელი იყო. ეს არც ისე დიდი პერიოდია იმისათვის, რომ რეფორმის სრულყოფილად რეალიზება მომხდარიყო და შედეგები არსებითად ხელშესახები იყოს. აღნიშნული დრო სერიოზული ანალიზისა და გრძელვადიან პერსპექტივაში დასკვნების გამოტანისათვის არასაკმარისად შეიძლება ჩაითვალოს. გაუგებარია ხელისუფლებამ რა კვლევაზე დაფუძნებით ჩათვალა ასე მცირე დროში განხორციელებული რეფორმა არაეფექტურად, მით უფრო, რომ ამ პერიოდში მეტ განხორციე-

70 2012-2014 წწ. მუნიციპალიტეტების ნაწილში პრემიები თითქმის ყოველთვიურად, ყოველგვარი დასაბუთების გარეშე გაცემოდა. ადმინისტრაციული ორგანო გამოსცემს მხოლოდ ერთ სამართლებრივ აქტს, სადაც დასაბუთებული არ არის საჯარო მოხელეთა ფინანსური წახალისების საფუძველი; იხ.: <http://www.transparency.ge/ge/post/report/2012-2014-tvitmmarvelobebshi-100-milione-meti-premia-gaitsa>

71 რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის მინისტრის მოადგილის განცხადებით, დაგეგმილია საკანონმდებლო ცვლილება, რომლის მიხედვით მუნიციპალიტეტს შეეძლება მხოლოდ ერთი აიპის დაფუძნება. იხ.: <http://www.interpressnews.ge/ge/politika/437127-kakha-guledani-2013-tsels-gankhorciebulma-thvithmmarthvelobis-reformam-ar-gaamarthla-municipalitetebis-gayofa-araefekturi-iy.html?ar=A>

72 რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს სამართლებრივი განყოფილების უფროსის დავით მეტრეველის განცხადებით, მუნიციპალიტეტი დაიყოფა ტერიტორიულ ერთეულებად, რომლებშიც შევლენ 10-15 არჩეული პირი და ისინი იმსჯელებენ, რა უნდა გავითდეს არსებული თანხებით. ეს კოლეგიური ორგანო კი მისაწვდომი თავის მოსახლეობებს საკრებულოებს. „ადგილზე იქნება კოლეგიური ორგანო და არ მოუწევთ ცენტრში სიარული. მათთან ადგილზე მოხდება ორმხრივი კომუნიკაცია და არა ცალმხრივი“. იხ.: <http://netgazeti.ge/news/194966/>

73 რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის მინისტრის ყოფილი მოადგილის თენგიზ შერგელაშვილის განცხადებით: „ეკონომია იქნება მაქსიმუმ 5,5 მილიონი ლარი იმ პირობებში, თუ 500-მდე მოხელეს 2017 წლის არჩევნების შემდეგ სახლში გაუშვებთ, რაც ნაკლებად რეალისტურია“ იხ.: <http://droa.ge/?p=4143>

ლებულ პროექტზე მინისტრის მოადგილეს საუბრობს.⁷⁴

ამასთან, ხელისუფლებას არ ჩაუტარებია არსებითი რეფორმა ფისკალური დეცენტრალიზაციისა და ადგილობრივი თვითმმართველობებისთვის მეტი რესურსის გადაცემის კუთხით (მაგ.: საშემოსავლო გადასახადის ნაწილის მიმართვა მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტში), რაც აუცილებელი იყო მუნიციპალიტეტების შემოსავლების ზრდისთვის. ასეთი რეფორმის განხორციელების პირობებში დადებითი შედეგები უფრო თვალნათელი იქნებოდა.

შემოთავაზებული ცვლილებების განხილვის პროცესში ხელისუფლება აპელირებს იმ არგუმენტზე, რომ თვითმმართველი ერთეულების შეერთების შედეგად ბიუჯეტი არ შემცირდება, არამედ შესაბამისი მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტები გაერთიანდება. თუმცა ეს შეიძლება ასე არ აღმოჩნდეს გათანაბრებითი ტრანსფერის გამო, რომელიც მნიშვნელოვანი წყაროა ადგილობრივი ბიუჯეტისთვის.

გათანაბრებითი ტრანსფერი⁷⁵ არის საკუთარ უფლებამოსილებათა განხორციელების უზრუნველსაყოფად ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტისათვის სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გამოყოფილი თანხა, რომლის გამოყენების მიმართულებებს დამოუკიდებლად განსაზღვრავს თვითმმართველი ერთეული. განგარიშება ხდება ყველა თვითმმართველი ერთეულის მიხედვით სპეციალური ფორმულით, ფინანსთა მინისტრის მიერ დამტკიცებული ინსტრუქციის⁷⁶ თანახმად. გაერთიანების შემთხვევაში, ახალ გაერთიანებულ ერთეულს შესაძლოა იგივე თანხა აღარ ერგოს ფორმულის რომელიმე მონაცემის შეცვლის შედეგად.

მუნიციპალიტეტების გაერთიანების მიზანშეწონილობის დასასაბუთებლად, რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო

მიუთითებს, რომ მუნიციპალიტეტების გაყოფის შედეგად არ გაზრდილა მათი საკუთარი შემოსავლები. ამავე დროს ადასტურებს, რომ სახელმწიფო ბიუჯეტიდან დამატებითი ტრანსფერის გამოყოფის ხარჯზე, ქალაქისა და სათემო მუნიციპალიტეტის ჯამური ბიუჯეტი მეტია, ვიდრე მანამდე არსებული ერთიანი მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტი.⁷⁷ საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის თანახმად⁷⁸ კი, გათანაბრებითი ტრანსფერი ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის საკუთარ შემოსულობებს განეკუთვნება.

ხელისუფლება საუბრობს 2014 წლის რეფორმის წარუმატებლობაზე და არ ამხვილებს ყურადღებას იმ დადებით ფინანსურ ძვრებზე, რაც ასე მცირე პერიოდშიც კი გამოვლინდა. მაგალითად, droa.ge-ის მონაცემებით⁷⁹, 2014 წლის თვითმმართველობის რეფორმის შემდეგ გაყოფილი მუნიციპალიტეტების – ქალაქ გორისა და გორის თემის ბიუჯეტების, საკუთარი შემოსავლების და გრანტების ჯამი გაზრდილია რეფორმამდელ მონაცემებთან შედარებით. საკუთარი შემოსავლების ზრდამ, ტრანსფერისა და გრანტების გარეშე, 59,9% შეადგინა. ამდენად, რეფორმის შედეგად დადებითი ძვრები, მუნიციპალიტეტის საკუთარი შემოსავლების ზრდის კუთხით, ნამდვილად დაფიქსირდა.

დადებითი ტენდენცია იკვეთება თელავის მუნიციპალიტეტის შემთხვევაშიც. თელავის თემის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს თავმჯდომარის, შაატა გიორგობიანის განცხადებით, 2014 წლის რეფორმა იყო წარმატებული ნაბიჯი, რომელმაც შექმნა დეცენტრალიზაციისა და დემოკრატიის მყარი საფუძველი. განვლილი 3 წლის გამოცდილებამ აჩვენა, რომ თვითმმართველობის რეფორმა დადებითად აისახა როგორც ქალაქის, ისე სოფლის მოსახლეობის კეთილდღეობაზე. კერძოდ, გაყოფამდე ბიუჯეტი იყო 7 347 200 ლარი, გაყოფის შემდეგ, 2015 წელს, თემის ბიუჯეტი 11 108 700 ათასი ლარი, 2016 წელს კი ბიუჯეტის ოდენობა 12 602 910 ლარი

74 რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის მინისტრის მოადგილის ინტერვიუ, იხ.: <http://droa.ge/?p=3085>

75 საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი“, მე-6 მუხლის „ო“ პუნქტი, მუხ. 71.1; მუხ. 73 იხ.: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/91006#>

76 საქართველოს ფინანსთა მინისტრის ბრძანება #904 2009 წლის 30 დეკემბერი გათანაბრებითი ტრანსფერის განგარიშების ინსტრუქციის დამტკიცების თაობაზე, იხ.: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/88390#>

77 საქართველოს რეგიონული განვითარების სამთავრობო კომისიის მიერ ქ. თელავის მუნიციპალიტეტის საკრებულოსთვის კონსულტაციის მიზნით გაგზავნილი დოკუმენტი - ქ. თელავისა და თელავის მუნიციპალიტეტების გაერთიანების საფუძველზე ახალი მუნიციპალიტეტების შექმნის შესახებ წინადადება და მისი დანართი - მუნიციპალიტეტის გაერთიანების საჭიროების დასაბუთება, გვ. 3

78 საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი“, მე-6 მუხ. 66, ნაწ. 1-ლი, იხ.: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/91006#>

79 „რა შეიცვალა ქალაქ გორის და გორის მუნიციპალიტეტების გაყოფის შემდეგ“, იხ.: <http://droa.ge/?p=4233>

გახდა. ასევე, რეფორმის შემდეგ მნიშვნელოვნად გაიზარდა მუნიციპალიტეტის საკუთარი შემოსავლები. თუ მუნიციპალიტეტების გაყოფამდე თელავის გაერთიანებული მუნიციპალიტეტის საკუთარი შემოსავლები 2 799 700 ლარი იყო, გაყოფის შემდეგ, 2015 წელს თელავის თემის მუნიციპალიტეტის საკუთარი შემოსავლები 3 151 100 ლარი გახდა, 2016 წელს კი – 5 241 420 ლარი. ამასთან, მნიშვნელოვანია ისიც, რომ მხოლოდ მცირედით გაიზარდა ადმინისტრაციული ხარჯები.⁸⁰

თელავის თემში გადაიჭრა ისეთი პრობლემები, როგორცაა, ნაგვის ორგანიზებული გატანა-დახარისხება, ძირითადი გზების შეკეთება-მოასფალტება, სოფლებში წყალმომარაგების რაოდენობრივი მაჩვენებლის გაუმჯობესება, აშენდა მძლეოსნობისა და ჭიდაობის ევროსტანდარტების შესაბამისი დარბაზები, შეკეთდა სტადიონები.⁸¹ ცალკე გამოყოფამდე, თელავის თემს ასეთი ყურადღება არ ეთმობოდა.

ქალაქისა და თემის ცალ-ცალკე არსებობა დადებითად წაადგა ქალაქ ოზურგეთსა და ოზურგეთის თემის მუნიციპალიტეტსაც,⁸² მაგალითად, გაყოფის შემდეგ, სოფლებშიც და ქალაქშიც მეტი ინფრასტრუქტურა მოწესრიგდა. გაიზარდა დასუფთავების არეალი სოფლებში, როდესაც სათემო მუნიციპალიტეტს ამ სერვისის მიწოდებისთვის დამოუკიდებელი თანხა და კონკრეტული სამოქმედო არეალი გამოეყო, ადგილობრივმა ხელისუფლებამ ამ საკითხის მოგვარება დაიწყო.

მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტების შემოსულობების კუთხით აღსანიშნავია, რომ გაყოფის შემდეგ 2015 წელს, ორივე მუნიციპალიტეტის შემოსულობები ჯამურად 144.28%-ით აღემატებოდა გაყოფამდე მიღებულ შემოსულობებს, ხოლო 2016 წელს, 158.55%-ით. ასევე, 2014 წელს ოზურგეთის მუნიციპალიტეტის საკუთარმა შემოსავლებმა, ტრანსფერის გარეშე, 3 163 500 ლარი შეადგინა, მაშინ როდესაც 2016 წელს ოზურგეთის თემის მუნიციპალიტეტის საკუთარი შემოსავლები, ტრანსფერის გარეშე, 4 702 300

ლარი, ხოლო ქალაქის – 2 926 800 ლარი იყო, რაც ჯამში აღემატება გაყოფამდე არსებული მუნიციპალიტეტის საკუთარ შემოსავლებს.⁸³

გაიზარდა, აგრეთვე, რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან გამოყოფილი თანხებიც. ეს ის თანხებია, რომლითაც მუნიციპალიტეტებში მსხვილი ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელება ხდება შესაძლებელი.

მაგალითად, 2014 წელთან შედარებით, როდესაც ისინი ერთ მუნიციპალიტეტს წარმოადგენდნენ, 2015 წელს ოზურგეთის გაყოფილმა მუნიციპალიტეტებმა ჯამურად 134%-ით მეტი დაფინანსება მოიპოვეს, ხოლო 2016 წელს 129,8%-ით მეტი.⁸⁴

ყოველივე ზემოაღნიშნული გვაძლევს საფუძველს ვთქვათ, რომ ობიექტური კვლევის შემთხვევაში, 2014 წლის რეფორმა დადებით საბიუჯეტო ტენდენციებს აჩვენებს თვითმმართველობების ფინანსური გაძლიერების კუთხით და ხელისუფლების განცხადება მისი არაეფექტურობის შესახებ, წინასწარი უარყოფითი დამოკიდებულების შედეგია და არა კვალიფიციურ და ღრმა ანალიზზე დაყრდნობით შექმნილი აზრი.

თვითმმართველობის რეფორმა - გაშვებული შანსი

მიუხედავად მოქმედების დროის სიმცირისა, შეიძლება ითქვას, რომ ხელისუფლების მიერ „წარუმატებლად“ შეფასებული რეფორმა არც ისე წარუმატებელი იყო. ფუნდამენტურად არასწორია მიდგომა, როდესაც ცვლილებები ხორციელდება პრობლემის გადაწყვეტის ხედვის, სერიოზული კვლევებისა და ადეკვატური ემპირიული გამოცდილების გაანალიზების, სამომავლო პერსპექტივებისა თუ პოტენციალის შეფასების გარეშე. სასურველია, ჯერ საზოგადოებაში გაჩენილ კითხვებს გაეცეს სრულყოფილი პასუხი და დასაბუთდეს ცვლილებების საჭიროება, განსაკუთრებით, იმ ადგილობრივი მოსახლეო-

80 „უშედეგო რეფორმის“ რეალური შედეგები თელავის თემის მუნიციპალიტეტის მაგალითზე, იხ.: <http://droa.ge/?p=4443>

81 იქვე

82 „რატომ თქვა ხელისუფლებამ უარი რეფორმაზე, რომელიც მუშაობს“, იხ.: <http://droa.ge/?p=5004>

83 იქვე

84 „რატომ თქვა ხელისუფლებამ უარი რეფორმაზე, რომელიც მუშაობს“, იხ.: <http://droa.ge/?p=5004>

ბის წინაშე ვისაც ეს უშუალოდ ეხება.

ხელისუფლების ძირითადი არგუმენტი ცვლილებების განხილვის პროცესში ადმინისტრაციული ხარჯების ოპტიმიზაცია იყო, რაც თავის მხრივ სათუთაა. თუმცა, ასეც რომ იყოს, მხოლოდ თანხის დაზოგვა არ არის საკმარისი არგუმენტი ცვლილებების მხარდასაჭერად, თუ მიღებული შედეგი ღირს განუღ ხარჯად. რაც უფრო ახლოა ხალხთან სახელმწიფო, მით მეტ დემოკრატიასთან გვაქვს საქმე. ეს არ ეხება მხოლოდ იმ საკითხს, რომ ადგილობრივი მნიშვნელობის პრობლემა ადგილობრივი ადგილობრივი მოხელეების მიერ უნდა მოგვარდეს, რადგან მათ ცენტრალური ხელისუფლების მაღალჩინოსნებზე უკეთ იციან საკუთარი საჭიროებები და მათი მოგვარების გზები; არამედ, საუბარია ძირეულ დემოკრატიულ სიკეთეებზე მოსახლეობის წვდომის გაუმჯობესებასა და თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა ჩართულობის წახალისებაზე.

მოქალაქეთა დიდი ნაწილი გაუცხოებულია მმართველობითი და პოლიტიკური პროცესებისგან. თვითმმართველი ერთეულების გამსხვილებით ეს პროცესი კიდევ უფრო გაღრმავდება. შეფერხდება ადგილზე ჯანსაღი პოლიტიკური პროცესის წარმართვა და ადგილობრივი ელიტის, ახალი პოლიტიკური სახეების ჩამოყალიბების პროცესი. როგორც წესი, მმართველობაში, პოლიტიკურ პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობა არ ხორციელდება ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოებისა და სამინისტროების დონეზე, რადგან შეუძლებელიცაა და არაპრაქტიკულიც. ეს ხორციელდება სწორედ ქვედა დონეზე მოსახლეობასთან ახლოს მყოფი თვითმმართველობის არსებობით.

ქვეყნის დემოკრატიული განვითარებისთვის, საკითხის მნიშვნელობიდან გამომდინარე, ცვლილებების განხორციელებამდე ხელისუფლებას უნდა წარმოედგინა დეტალური მონაცემებით გამყარებული სიღრმისეული კვლევა განხორციელებული რეფორმის მიღწევების, გამოწვევებისა და სამომავლო ხედვების შესახებ. ეს დაინტერესებულ პირებს მისცემდა შესაძლებ-

ლობას, ხელისუფლების ზეპირი განცხადებების მიღმა, შეეფასებინათ 2014 წლის რეფორმის კონკრეტული შედეგები, როგორც პოლიტიკური, ისე ფინანსური მიმართულებით, რადგან შემოთ მოყვანილი მონაცემები, ხელისუფლების მტკიცების საპირისპიროდ, ადასტურებს, რომ რეფორმა სიცოცხლისუნარიანი იყო და კარგი სამომავლო პერსპექტივა გააჩნდა. ასევე, მნიშვნელოვანი იყო, ცვლილებების გააზრებულად, არანაჩქარევად, კანონის მოთხოვნათა დაცვით მიღება.

ვფიქრობთ, მომავალში გარდაუვალი იქნება ამ საკითხებთან დაბრუნება და მსჯელობის განახლება, რადგან თვითმმართველობის ადგილობრივ მოსახლეობათა მარტივად დაახლოება არის დემოკრატიული განვითარების საფუძველი. მით, უფრო რომ გადასაწყვეტია რამდენ დონიანი იქნება თვითმმართველობა და როგორ მოხდება მისი ორგანიზება. თუმცა, სამწუხაროდ, მუნიციპალიტეტების გაერთიანება მნიშვნელოვანად შეაფერხებს თვითმმართველობის განვითარების პროცესს ქვეყანაში, რაც ცალსახად უკან გადადგმული ნაბიჯია დეცენტრალიზაციის გზაზე.

რეკომენდაციები

სასურველია, ხელისუფლებამ ნებისმიერი შემდეგი ცვლილების დაგეგმვისა და განხორციელების დროს გაითვალისწინოს შემდეგი ძირითადი საკითხები:

- წარმოადგინოს თვითმმართველობის სფეროს განვითარების გრძელვადიანი ხედვა, მუციპალიტეტების განვითარების მომავალი მიმართულებებისა და დაგეგმილი ნაბიჯების მითითებით;
- თვითმმართველობის მომავალი რეფორმა დაფუძნებული უნდა იყოს მოქალაქეთა ჩართულობის, ადგილობრივი ხელისუფლების მოქალაქეებთან დაახლოების, სერვისების ხელმისაწვდომობის, ეფექტური დეცენტრალიზაციის პრინციპებზე;

- წარმართოს რეფორმის პროცესი გამჭვირვალედ და ინკლუზიურ გარემოში;
- რეფორმის პროცესში ჰქონდეს ადგილობრივ მოსახლეობასთან კომუნიკაცია, დაგეგმოს რეფორმა ადგილობრივი მოსახლეობის საჭიროებების გააზრების შედეგად. უზრუნველყოს ადგილობრივი მოსახლეობის ჩართვა რეფორმის მომზადების, მსჯელობის ეტაპზე ნაცვლად უკვე მზა ცვლილებების მხარდასაჭერად წარდგენისა;
- წაახალისოს და მხარი დაუჭიროს თვითმმართველობის ორგანოთა საქმიანობაში მოქალაქეების ჩართულობას რათა ამაღლდეს სამოქალაქო ცნობიერების დონე;
- მხარი დაუჭიროს მცირე და საშუალო ზომის ქალაქების ურბანულ ცენტრებად ჩამოყალიბებას, რაც შექმნის ადამიანის განვითარებისათვის საჭირო სხვადასხვა სივრცეს და მოსახლეობის ერთ ადგილას კონცენტრაციას შეუშლის ხელს;
- განახორციელოს შესაბამისი ღონისძიებები სოფლის განვითარებისთვის რეალური მხარდაჭერისთვის, რაც, მათ შორის, გულისხმობს სოფლის ინტერესებს მორგებული თვითმმართველობის შექმნას, ადმინისტრაციული და მმართველობის ცენტრის ქალაქებიდან და რაიონული ცენტრებიდან ადგილზე - სოფლებში გადატანას, ადგილობრივ თვითმმართველობაზე ტერიტორიული ხელმისაწვდომობის გაზრდას;
- სრულად განახორციელოს თვისკალური დეცენტრალიზაცია, მხარი დაუჭიროს მუნიციპალური ბიუჯეტსა და ადგილზე ეკონომიკურ აქტივობებს.