კონსტანტინე კანდელაკი მამუკა აბულაძე

ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული რეფორმა: საჭიროება და მომავლის ხედვა

სამოქალაქო კულტურის საერთაშორისო ცენტრი & მწვანე კავკასია

2016

1. ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის რეფორმის წინაპირობები

თანამედროვე საქართველოს მუნიციპალურმა სისტემამ, რომელიც 1998 წლიდან ხელახლა ყალიბდება, ჯერაც ვერ მიიღო ისეთი დასრულებული სახე, რომ ქვეყნის ისტორიულ-კულტურულ თავისებურებებთან შესაბამისობაში იყოს. ისტორიულად საქართველოში ადგილობრივი ადმინისტრაციული მოწყობის ორი დონის გამოყოფაა შესაძლებელი:

- პირველი დონე - ქალაქი, დაბა, სოფელი და თემი (რამდენიმე მცირე და საშუალო სოფლის გაერთიანება) - საქართველოს დღევანდელ ტერიტორიაზე 4,5 ათასზე მეტი დასახლება;
- მეორე დონე - ისტორიული მხარეები, რომლებიც სხვადასხვა პერიოდში ან დამოუკიდებელ პოლიტიკურ ერთეულებს წარმოადგენდნენ, ან ერთიანი ქვეყნის ადმინისტრაციულ ერთეულებს - საქართველოს დღევანდელ ტერიტორიაზე 10-15 ერთეული.

რუსეთის იმპერიის შემადგენლობაში ყოფნის პერიოდში (1801-1917), XIX ს. 60-იანი წლებიდან პირველ დონეს ქმნიდნენ თვითმმართველი ქალაქები და სასოფლო თემები - არჩეული მმართველობითი სისტემითა და კომპეტენციებით, ხოლო ადილობრივი მმართველობის მეორე დონეს - მაზრები (ქვეყნის ამჟამინდელ ტერიტორიაზე 18 მაზრა იყო). საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის (1918-1921) პერიოდში სწორედ ამ ორ დონეზე ჩატარდა პირველი საერთოეროვნული მუნიციპალური არჩევნები (1919).

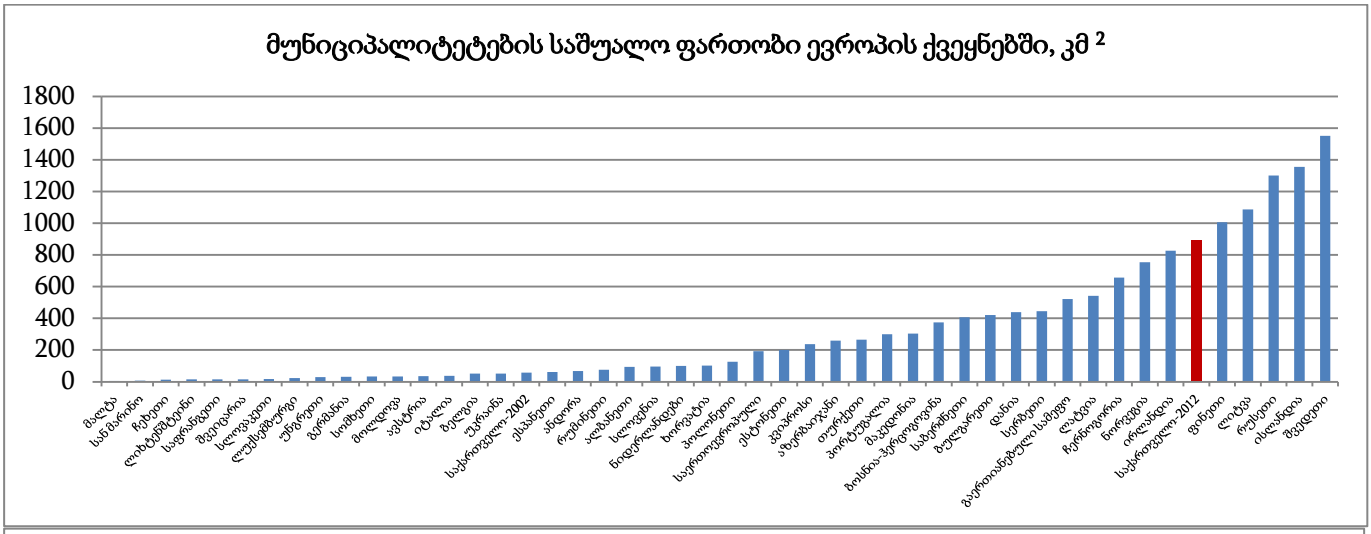
მუნიციპალური სისტემის განვითარების პროცესი საბჭოთა რუსეთის მიერ საქართველოს ოკუპაციის (1921) შედეგად შეფერხდა. 1930 წლიდან საქართველოში მოხდა საბჭოთა კავშირისათვის დამახასიათებელი რაიონული დონის ფორმირება. რაიონები უფრო მცირე ერთეულებს წარმოადგენდნენ, ვიდრე რეგიონები (ოლქები, მხარეები) და მათი შექმნა განპირობებული იყო ცენტრალიზებული ერთპარტიული მართვისა და გეგმიური სოციალისტური ეკონომიკური სისტემის მოთხოვნებით.

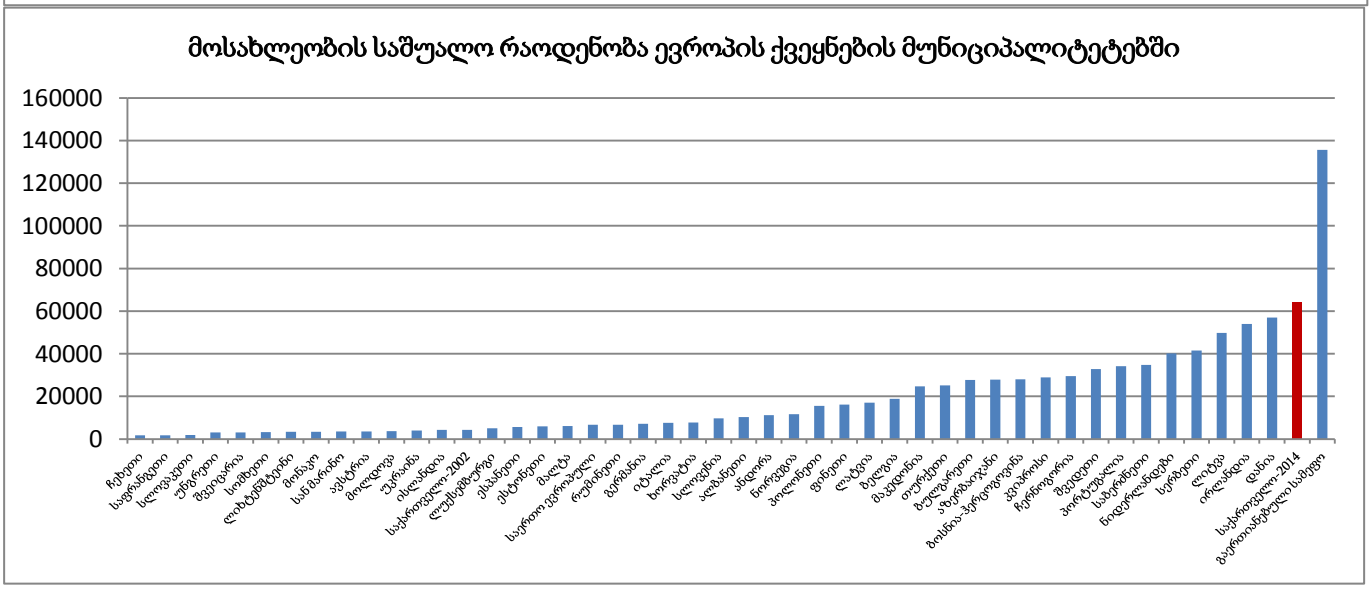
საბჭოთა კავშირის დაშლის ეტაპისათვის (1991) საქართველოში არსებობდა: 3 პოლიტიკური ავტონომია (აფხაზეთისა და აჭარის რესპუბლიკები და სამხრეთ ოსეთის ოლქი), 75 რაიონი და რაიონის სტატუსის მატარებელი (+ 10 დედაქალაქში შემავალი რაიონი), 1051 პირველი დონის ერთეული (ქალაქი, დაბა, სოფელი, თემი).

დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ ქვეყნის მართვის სადავეებს იღებდნენ განსხვავებული იდეოლოგიის მქონე ძალები, მაგრამ ადმინისტრაციული დაყოფის გადახედვა და კაპიტალისტური საბაზრო ეკონომიკის საჭიროებებისთვის, დემოკრატიული სისტემის განვითარებისთვის მუნიციპალური მოწყობის მისადაგება არ მომხდარა, მკაფიო ხედვაზე დაფუძნებული პოლიტიკური ნების არარსებობის გამო. სხვადასხვა მოსაზრებებით, როგორიცაა ადგილებზე სტაბილურობის შენარჩუნება, რეფორმის ჩატარებისათვის შესაფერისი საგარეო ან საშინაო სიტუაციის არარსებობა, სისტემის ტრადიციულობა თუ ცენტრიდან მართვის სიიოლე, ხელისუფლებაში მყოფი პოლიტიკური ძალები პრობლემის გადაწყვეტას გაურკვეველი ვადით გადადებდნენ-ხოლმე. ამგვარად, **ქვეყანაში შემორჩენილია საბჭოთა კავშირის დროინდელი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის მოდელი.**

დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდეგ, პირველი 15 წლის განმავლობაში, რაიმე სერიოზული ტერიტორიული ცვლილება არ განხორციელებულა. მხოლოდ 9 ისტორიულ რეგიონში შეიქმნა ცენტრალური ხელისუფლების წარმომადგენელის - გუბერნატორის თანამდებობა.

2006 წელს, მცირე ზომის მუნიციპალიტეტების არაეფექტურობის საბაბით, გაუქმდა თვითმმართველობის პირველი დონე (1004 ერთეული) და ერთადერთ ადგილობრივ დონედ რაიონული (64 ერთეული) გამოცხადდა, ხოლო ყოფილ რაიონებს "მუნიციპალიტეტები" ეწოდა. რეფორმის შედეგად საქართველოში თვითმმართველი ერთეულის მოსახლეობის საშუალო ოდენობა 4.350-დან 68.050-მდე გაიზარდა, ის თითქმის 10-ჯერ აღემატება საშუალო ევროპულ მაჩვენებელს (6688 მცხოვრები), ხოლო ევროპული ქვეყნებიდან ჩამორჩება მხოლოდ დიდ ბრიტანეთს (სადაც მუნიციპალური მოწყობის განსხვავებული სისტემაა).



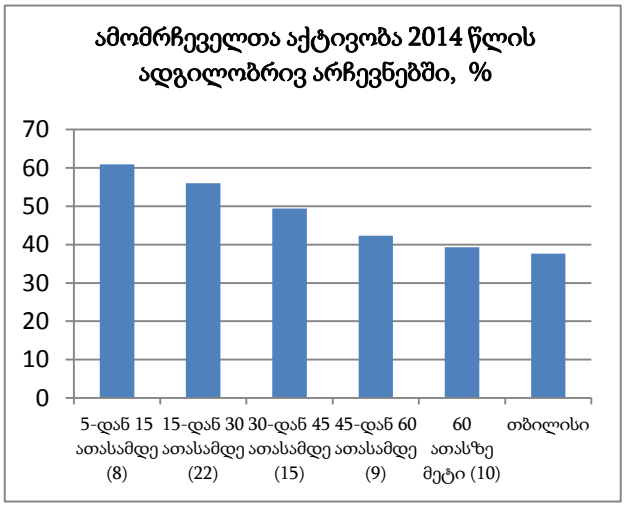


მიუხედავად „გამსხვილებისა", 2006 წლის რეფორმით მიღებული მუნიციპალიტეტები ზომებით ძალზე განსხვავდება: 8 მუნიციპალიტეტში 5-დან 15 ათასამდე ამომრჩეველია, 22-ში – 15.000-30.000 ამომრჩეველი, 15-ში -30.000-45.000 ამომრჩეველი, 9-ში -45.000-60.000 და 9 –ში 60.000-ზე მეტი.

თვითმმართველი ერთეულების გამსხვილების შედეგად ადგილობრივი ხელისუფლება მნიშვნელოვნად დაშორდა მოსახლეობას, რის გამოც უკვე 2 წლის შემდეგ შემოიღეს „რწმუნებულების“ თანამდებობები ტერიტორიულ ერთეულებში (ამჟამად: გამგებლის/მერის წარმომადგენლები). „ზემოდან“ დანიშნული რწმუნებულების მიმართ მოსახლეობაში ნეგატიური დამოკიდებულება თავიდანვე გაჩნდა, რამდენადაც „ისინი ხალხის პრობლემებს არ გამოხატავენ და მხოლოდ გამგებლის დავალებებს ასრულებენ“.

„გამსხვილების“ პროცესს თან არ ახლდა მომსახურების ხარისხის, უფლებამოსილებებისა და ერთ სულ მოსახლეზე დაფინანსების ზრდა. შემდგომ პერიოდში კიდევ უფრო შემცირდა მუნიციპალიტეტების ისედაც მცირე კომპეტენციები, გაიზარდა ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან ფორმალური თუ არაფორმალური ზედამხედველობის ხარისხი, მოხდა ზიარი გადასახადების (საშემოსავლო და მოგების გადასახადები) სრული ცენტრალიზაცია, რომელთა პროცენტული ნაწილი მანამდე ადგილობრივ ბიუჯეტში რჩებოდა.

2006 წელს თვითმმართველობის ქვედა დონის გაუქმების შედეგად, გაუარესდა როგორც საზოგადოების ჩართულობის, ისე მოსახლეობისათვის მომსახურების მიწოდების ხარისხი, მოსახლეობა კიდევ უფრო დაშორდა ხელისუფლების ორგანოებს: მუნიციპალიტეტის ხელმძღვანელებთან შეხვედრა მოქალაქისთვის ისევე გაძნელდა, როგორც ცენტრალური ხელისუფლების წარმომადგენლებთან. სოფლებში გამგეობის რწმუნებულის ინსტიტუტის შემოღებამ რეალურად ვერ უზრუნველყო თვითმმართველობაში მოსახლეობის ჩართვა და ის გამოიყენებოდა საარჩევნო-პოლიტიკური მიზნების მისაღწევად. შესაბამისად, ძალზე დაბალია მოსახლეობის ინტერესი, მონაწილეობა მიიღონ მუნიციპალიტეტის საქმიანობაში და მის მიერ ორგანიზებულ ღონისძიებებში.



ადგილობრივ არჩევნებში ამომრჩეველთა აქტივობის დამოკიდებულება მუნიციპალიტეტში მათ რაოდენობაზე

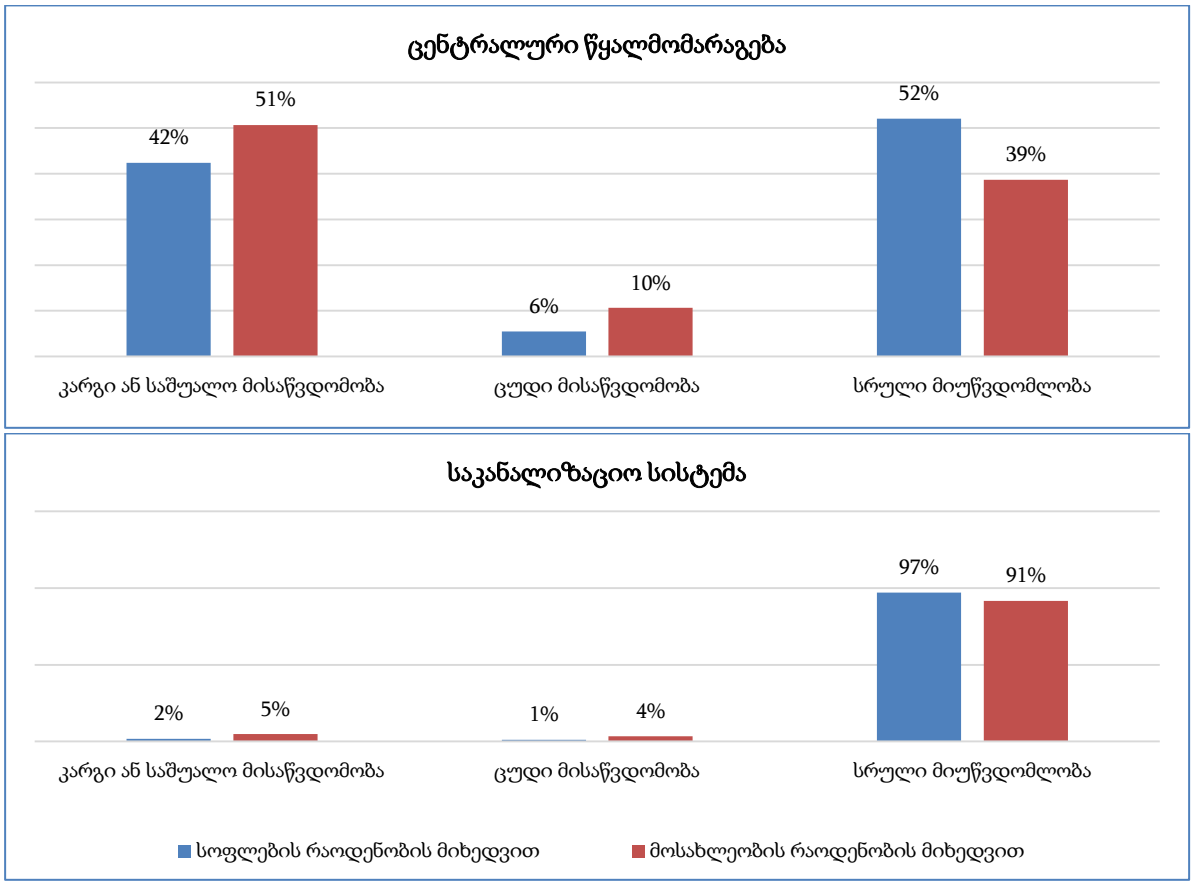
ევროპულ ქვეყნებში არსებობს დამოკიდებულება დასახლების ზომასა და ადგილობრივი ხელისუფლებისადმი ინტერესს შორის: მცირე ქალაქებსა და სოფლებში ის მეტია, ვიდრე დიდ ქალაქებში, საარჩევნო აქტივობა დამოკიდებულია ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულის ზომაზე (მოსახლეობის რაოდენობაზე). 2006, 2010 და 2014 წელს ჩატარებული ადგილობრივი არჩევნების შედეგების ბაზის საფუძველზე ჩატარდა მუნიციპალიტეტში ამომრჩეველთა რაოდენობასა და საარჩევნო აქტივობის მაჩვენებლის ურთიერთდა-მოკიდებულების ანალიზი და აღმოჩნდა, რომ დამოკიდებულება არ არის ცალსახად წრფივი, მაგრამ მუნიციპალიტეტის ზომა დაახლოებით 50-60%-ით განსაზღვრავს საარჩევნო აქტივობას, რომელიც მეტია მცირე ზომის მუნიციპალიტეტებში.

2. ურბანიზაცია და ქართული სოფელი

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

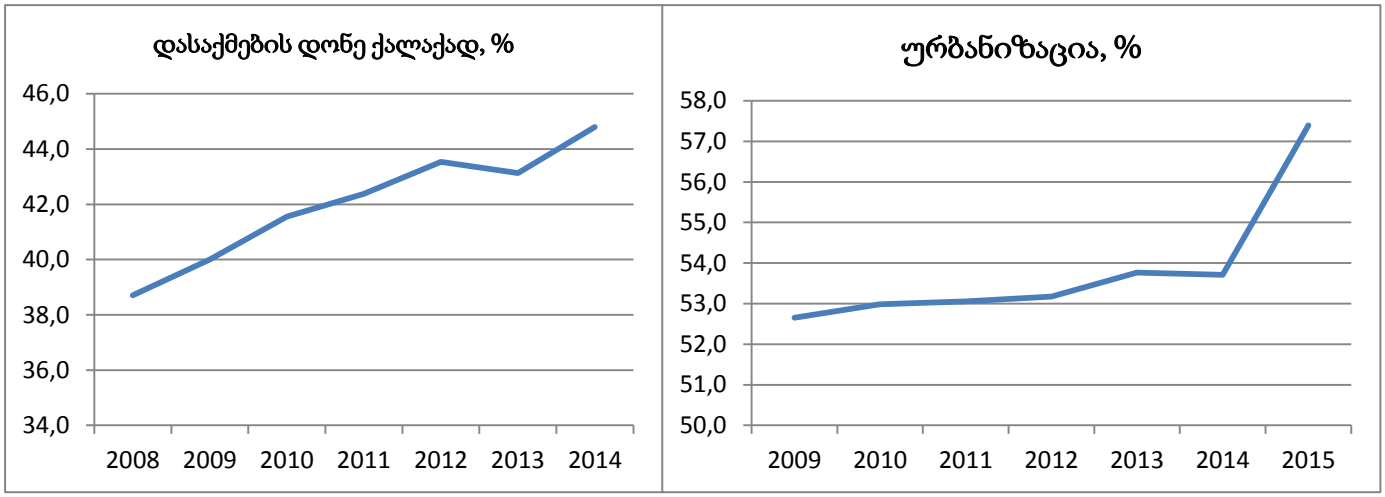
ქართული სოფლების დაცლისა და დედაქალაქში მოსახლეობის მიგრაციის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ფაქტორი ისაა, **რომ საცხოვრებელი პირობებისა და მათი გაუმჯობესების ტემპი სოფლად უარესია, ვიდრე ქალაქად**. სოფლების ძალიან დიდ ნაწილში პრობლემურია ძირითადი მოხმარების სოციალურ და კომუნალურ ინფრასტრუქტურაზე მისაწვდომობა. მაგ.: განათლებაზე (საბაზოს გარდა), ბიბლიოთეკაზე, სასწრაფო და სტაციონარულ სამედიცინო დახმარებაზე, წყლისა და წყალარინების სისტემებზე, გაზმომარაგებაზე და ა.შ.

ცენტრალიზებული მართვის პირობებში სოფლად ისეთი ელემენტარული პირობების შექმნაც კი ვერ მოხერხდა, როგორიცაა სასმელ წყალსა და წყალარინების სისტემაზე ხელმისაწვდომობა:



ხელმისაწვდომობა ცენტრალურ წყალმომარაგებასა და წყალარინების სისტემებზე სოფლებში (კვლევა)

გარდა ამისა, სოფლიდან მიგრაციის მიზეზია **დასაქმების უკეთესი შესაძლებლობა ქალაქებში**, სადაც შედარებით მაღალი სამეწარმეო აქტივობაა. ამას მოწმობს ქვეყნის სტატისტიკური მონაცემები, რომელთა მიხედვითაც ურბანიზაციისა და ქალაქად დასაქმების დონის მაჩვენებლები მსგავსი დინამიკით ხასიათდება[1]:



ურბანიზაციისა და ქალაქად 15 წლის და უფროსი ასაკის მოსახლეობის დასაქმების დონის მაჩვენებლები, საქსტატი

მთელი ქვეყნის მოსახლეობის 52% ამჟამად დასაქმებულია სოფლის მეურნეობაში, რომელთაგან 98% თვითდასაქმებულია უკიდურესად დაბალი ეფექტურობის ოჯახურ მეურნეობებში. ჩვენი ფერმერული მეურნეობები არარენტაბელურია მათი სიმცირის გამო: საშუალოდ, მათ აქვთ 3,61 ჰა სავარგულები, ხოლო ევროკავშირის ქვეყნებში ეს მაჩვენებელი 14,1 ჰა-ს უდრის (2010). **რენტაბელობის მიღწევის მიზნით მცირე მეურნეობების გამსხვილების და/ან კოოოპერირების პროცესი გარდაუვალია და საქართველოს რიგ რეგიონებში სპონტანურად მიმდინარეობს, რაც იწვევს სექტორში სამუშაო ძალაზე მოთხოვნის შემცირებას და გამოთავისუფლებული მუშახელის შესვლას ქალაქის შრომის ბაზარზე.**

დიდ ქალაქებში, უმთავრესად - თბილისში, სამუშაო ძალის სიჭარბის წარმოქმნა კიდევ უფრო ამძაფრებს მათ სოციალურ, ეკონომიკურ და ეკოლოგიურ პრობლემებს. ჭარბი მუშახელის დაუსაქმებლობის პირობებში ძლიერდება საქართველოს ფარგლებს გარეთ შრომისუნარიანი მოსახლეობის ემიგრაცია, რაც ქვეყნის ეკონომიკურ განვითარებას მნიშვნელოვან რესურსს აცლის.

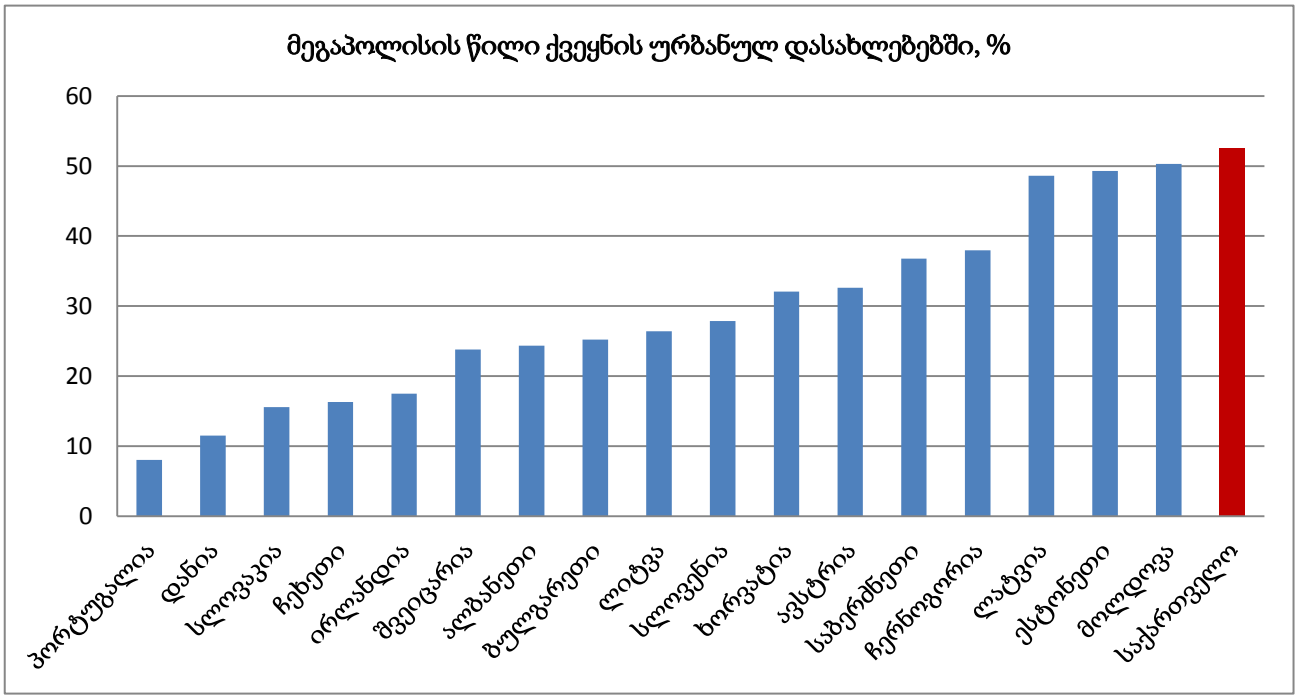
არსებული პრობლემების ანალიზი აჩვენებს, რომ ქვეყნის რეგიონების განვითარებისთვის გადაუდებლად გადასაჭრელი ამოცანებია:

- კომუნალური ინფრასტრუქტურის რეაბილიტაცია ან, ხშირ შემთხვევაში, თავიდან აშენება, განსაკუთრებით, სოფლებში;

[1] საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, ძირითადი დემოგრაფიული მაჩვენებლები http://www.geostat.ge.
შენიშვნა: დიაგრამების შედგენისას ურბანიზაციის დონის მაჩვენებლები აღებულია 2015 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით, დასაქმების დონის მაჩვენებლები - 2014 წლის შედეგებით, ამდენად, დიაგრამებზე ნაჩვენებია მაჩვენებლების დინამიკა ურთიერთშესაბამის დროითი შუალედებში.

- სოციალური ინფრასტრუქტურის განვითარება არა მხოლოდ მიმდინარე საჭიროებების, არამედ პერსპექტივების გათვალისწინებით;
- სატრანსპორტო და საკომუნიკაციო ინფრასტრუქტურის განვითარება;
- სამუშაო ადგილების შექმნა სასოფლო მუნიციპალიტეტებში.

მსოფლიო გამოცდილების გათვალისწინებით, ურბანიზაცია შეუქცევადი პროცესია და ქვეყანაში დღეს არსებული ტენდენციების გათვალისწინებით, ამ მიმართულებით სახელმწიფო პოლიტიკის არარსებობისას, ვიღებთ სურათს: **„ერთი მეგაპოლისი - ჩამორჩენილი რეგიონები“.**



საყოველთაოდ ცნობილია, რომ ადგილებზე მოსახლეობის დასაქმების პრობლემის გადასაჭრელად მცირე და საშუალო ბიზნესის განვითარება არის გადამწყვეტი. დემოკრატიულ სახელმწიფოს არ აქვს რაიმე ბერკეტი, აიძულოს ბიზნესი, საწარმო გახსნას კონკრეტულ დასახლებაში, თუ ეს თავად ბაზრის მოთხოვნებმა, წარმოების მუშაობისათვის საჭირო ნედლეულის, ადამიანური, ბუნებრივი და სხვა რესურსების არსებობამ არ გამოიწვია. მაგრამ **სახელმწიფოს აქვს საშუალება, მოახდინოს ურბანიზაციის პროცესის მართვა საჯარო ინფრასტრუქტურის მიზანმიმართული განვითარების მეშვეობით და ამ გზით მოახდინოს კონკრეტულ დასახლებებში ბიზნესის განვითარების სტიმულირება.**

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 ადგილზე მოსახლეობის დასაქმების თვალსაზრისით. საამისოდ არ არის საკმარისი „სოფლის სახლების“ 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 ბიზნესისათვის „მიზიდულობის ცენტრის“ ფუნქციებს.

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

საშუალო და მცირე ქალაქების განვითარების გამოცდილებამ აჩვენა, რომ ადმინისტრაციული წარმონაქმნის ცენტრის ფუნქცია ერთ-ერთ ქალაქწარმომქნელ ფაქტორად გვევლინება: 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 მისთ., ცენტრალური ბანკები და კომპანიები ხსნიან ფილიალებს, ძლიერდება სატრანსპორტი და ადამიანთა ნაკადები. ჩნდება მოთხოვნა კომუნალური და საზოგადოებრივი ინფრასტრუქტურის გაუმჯობესებაზე, რასაც ადგილობრივი 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 მცირე და საშუალო ბიზნესის (სასტუმროები, მცირე საწარმოები და მისთ.) 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 ადგილზევე დარჩენას,** 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/ნახევრადურბანული ცენტრის გაჩენა არა მარტო მოსახლეობის შენარჩუნებას შეუწყობს ხელს, მცირე და საშუალო ბიზნესში დასაქმების შესაძლებლობების გაჩენით, ის აგრეთვე შეუნარჩუნებს ადამიანურ რესურსს აგრარულ სექტორისა და მასთან დაკავშირებული დარგებსაც: მიუხედავად სხვა სფეროებში დასაქმებისა, რეგიონში მცხოვრები ქართველი კაცი არ წყვეტს მიწასთან კონტაქტს და მის დამუშავებას აგრძელებს. გარდა ამისა, ასეთ ცენტრებში უკვე ჩნდება გადამამუშავებელი მრეწველობის საწარმოები: ღვინისა და საკონსერვო ქარხნები, თხილის გადამამუშავებელი საწარმოები და ა.შ., რაც მთლიანად სექტორის განვითარებას წაადგება.

ქვეყნის სივრცითი განვითარების ვექტორის რეგიონებში მრავალი საშუალო და მსხვილი ურბანული/ნახევრადურბანული ცენტრების განვითარების მიმართულებით შესაცვლელად, მუნიციპალური რეფორმის ფარგლებში, საქართველოს მთავრობამ 2013 წელს დაიწყო ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ოპტიმიზაციის პროცესი. რეგიონებში ახალი ადმინისტრაციული ცენტრების გაჩენით მათი თანაბარი ურბანიზაციის პროცესის ხელშეწყობის გარდა, არსებობს ბევრი არგუმენტი, მ.შ. მეცნიერული, ასევე ევროპული გამოცდილება, თუ რატომ უნდა იყოს ქართული მუნიციპალიტეტები დღეს არსებულზე უფრო მცირე ზომის. რასაკვირველია, არა ისეთი მცირე, როგორიც ეს იყო 2006 წლამდე, - რეფორმა ითვალისწინებდა უფრო შუალედურ ვარიანტს, რომლის დროსაც მუნიციპალიტეტების რიცხვი საქართველოში იქნებოდა 220-230. მთავარი ამოცანა იყო, მიგვეღო მოსახლეობის ინტერესების მიხედვით მაქსიმალურად ერთგვაროვანი, მაგრამ საკმარისი ეკონომიკური საფუძველის მქონე ერთეულები, სადაც შექმნებოდა რეალური საშუალება მოქალაქეთა თვითმმართველობაში უშუალო მონაწილეობისათვის და ხელისუფლების მოსახლეობასთან სიახლოვისათვის.

ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ოპტიმიზაციის შედეგები უნდა გახდეს ფაქტორი, რომელიც იმოქმედებს დიდი ურბანული ცენტრების (თბილისი, ბათუმი) მიმართულებით მიგრაციის საპირისპიროდ. ტერიტორიული ოპტიმიზაციის პროექტის ქვეყნის მასშტაბით განხორციელების შემდეგ აღნიშნული ტენდენცია შეაკავებს თბილისსა და რეგიონებს შორის არსებული დისპროპორციის გაღრმავებას და უახლოესი ათწლეულების განმავლობაში შეცვლის ქვეყნანაში არსებულ სურათს „ერთი მეგაპოლისი - ჩამორჩენილი რეგიონები“ თანამედროვეობისათვის უფრო შესაფერისი მოდელით: **„ერთი მეგაპოლისი - მრავალი ურბანული ცენტრი რეგიონებში“.**

3. ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ოპტიმიზაციის მიმდინარეობა

2013 წელს დასახული გეგმის მიხედვით, ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის ცვლილებები შემდეგ ეტაპებად უნდა მომხდარიყო:

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

2014 წლამდე ქვეყანაში არსებული 54 ქალაქიდან საკუთარი თვითმმართველობა ჰქონდა ხუთ ქალაქს - თბილისს, რუსთავს, ქუთაისს, ბათუმსა და ფოთს.

2013 წლის 31 ოქტომბერს მთავრობის მიერ მოწონებული „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ კანონპროექტით ასეთი სტატუსი უნდა მიეღო ყველა ქალაქს, რომლის მოსახლეობა 15.000-ს აღემატებოდა, საპარლამენტო განხილვების შემდეგ მიღებულმა კოდექსმა ასეთი სტატუსი მხოლოდ 7 რეგიონულ ცენტრს მიანიჭა: მცხეთას, ახალციხეს, თელავს, გორს, ზუგდიდს, ოზურგეთსა და ამბროლაურს. შედეგად, ქვეყანაში მნიშვნელოვანი ალოგიკური დისპროპორცია შეიქმნა: ისეთ მცირე ქალაქებს, როგორიცაა მცხეთა და ამბროლაური, აქვთ საკუთარი თვითმმართველობა, ხოლო მათზე 7-10-ჯერ დიდებს - არა. ეს ქალაქები მუნიციპალიტეტების შემადგენლობაში სოფლებთან ერთად არის გაერთიანებული, რომლებშიც მოსახლეობის ინტერესები ძალზე განსხვავებულია და ამის გამო ასეთი გაერთიანება, არჩევითი მუნიციპალური ორგანოების დემოკრატიულად ფუნქციონირების პირობებში, ქალაქების განვითარებას ხელს უშლის. აღნიშნულ 7 ქალაქს გაუჩნდა თვითმმართველობსი ორგანოები და ბიუჯეტი და შესაბამისად არსებობს ამ ქალაქების განვითარებაზე ფოკუსირების შესაზლებლობა. ამ ქალაქების გარშემო სოფლების ერთობლიობისთვის კი ბევრი არაფერი შეიცვალა, გარდა იმისა, რომ გაიზარდა ფინანსური რესურსები რომელიც უშუალოდ სოფლებზე მიემართება.

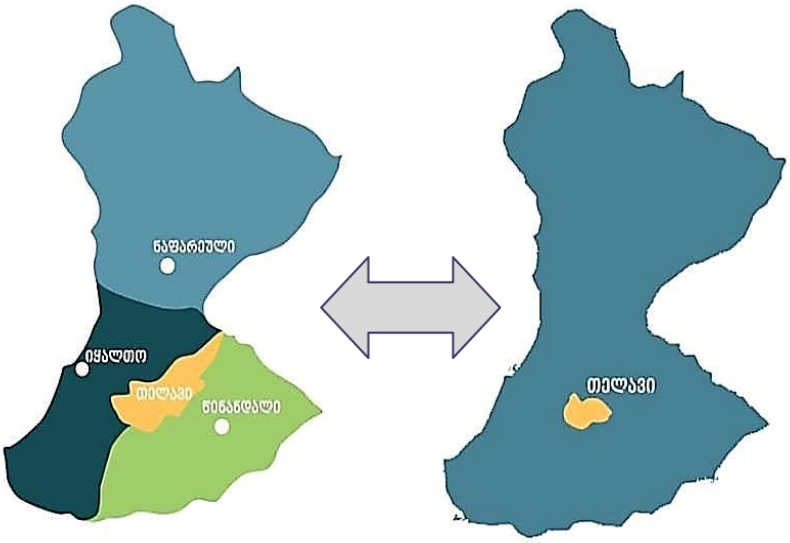
შეჩერებული რეფორმის შედეგად მივიღეთ ქალაქები, რომელთაც მიეცათ განვითარების შესაძლებლობა, საქალაქო პრობლემებზე აქცენტირებული თავისი ბიუჯეტით, მაგრამ **სათემო მუნიციპალიტეტების ცენტრები იქვე დარჩა და ამით სასოფლო დასახლებებისთვის თითქმის არაფერი შეიცვალა.** 7 ახალი თვითმმართველი ქალაქის გარშემო თითო მუნიციპალიტეტის შექმნით დღეს მიღებული სურათი ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ მოწყობას კიდევ უფრო ანომალიურს ხდის, ის საბჭოთა კავშირის პერიოდში არსებული პრაქტიკის ანალოგიურია, როცა ერთსა და იმავე ქალაქში იქმნებოდა საქალაქო და სასოფლო რაიონების მმართველი ორგანოები.

აღსანიშნავია, რომ ადმინისტრაციული ცენტრის, როგორც ქალაქწარმომქმნელი ფაქტორის მნიშვნელობა ნაკლებია, თუ დასახლების ურბანულ განვითარებას სხვა ფაქტორები განაპირობებს,

როგორიცაა სატრანსპორტო ხაზების გადაკვეთაზე მდებარეობა, საკურორტო მნიშვნელობა, მსხვილი სამრეწველო საწარმოების ფუნქციონირება და მისთ. აქედან გამომდინარე, 2013 წელს „კოდექსის“ კანონპროექტით განსაზღვრული, **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, ჭიათურას - სამთო-მოპოვებითი მრეწველობა.

რაც შეეხება თვითმმართველი ქალაქების გამოყოფის შემდეგ მუნიციპალიტეტის დარჩენილ ტერიტორიას, რამდენიმე ახალი სათემო მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციული ცენტრებად უნდა იქცნენ ის სოფლები, რომლებსაც აქვთ ურბანული განვითარების პოტენციალი, საიდანაც მუნიციპალური მომსახურება სრულფასოვნად მიეწოდება თემის ყველა სოფელს, მაგ., თელავში ასეთებია იყალთო, ნაფარეული და წინანდალი.

თვითმმართველი ერთეული	მოსახლეობა	ფართობი, კვ.კმ.
ქალაქ თელავის მუნიციპალიტეტი	28,53	73,69
იყალთოს მუნიციპალიტეტი	18,691	212,92
წინანდლის მუნიციპალიტეტი	14,719	244,16
ნაფარეულის მუნიციპალიტეტი	8,649	564,23



თელავის მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ოპტიმიზაციის პროექტი

მუნიციპალიტეტების ტერიტორიული ოპტიმიზაციის პროცესი, რომელსაც ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის მოდერნიზაცია უნდა მოეხდინა და ადგილობრივი ხელისუფლება მოსახლეობასთან უნდა დაეახლოვებინა, 2014 წელს შეჩერდა თვითმმართველი ქალაქების გამოყოფის ეტაპზე.

4. ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული რეფორმის ხედვა

ქვეყნის ახალი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის რეფორმის ძირითადი მიმართულებები უნდა იყოს:

- *15.000-ზე მეტი მოსახლეობის მქონე ქალაქების ცალკე მუნიციპალიტეტებად ჩამოყალიბება;*
- *თვითმმართველი თემების ტერიტორიული ოპტიმიზაცია - მსხვილი მუნიციპალიტეტების შედარებით მცირე ერთეულებად ჩამოყალიბება, წინასწარ განსაზღვრული კრიტერიუმების გათვალისწინებით.*

ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ოპტიმიზაციის ჩატარებით ქვეყანას შეუძლია მიიღოს შემდეგი **შედეგები**:

- საშუალო და მსხვილი ქალაქების თვითმმართველ ქალაქებად გარდაქმნით ხელი შეეწყობა მათში სამრეწველო პოტენციალის განვითარებას და რეგიონების თანაბარ ურბანიზაციას, შედეგად - ადგილობრივი მოსახლეობის დასაქმებას;
- ხელი შეეწყობა ახალი თვითმმართველი თემების ადმინისტრაციული ცენტრების ურბანულ ცენტრებად ტრანსფორმაციას, მათში და მიმდებარე სოფლებში მცხოვრებთათვის ადგილზე დასაქმების შესაძლებლობების გაჩენას;
- მცირე მუნიციპალიტეტებში ამომრჩეველთა ინტერესების ერთგვაროვნება გამორიცხავს ბიუჯეტის პრიორიტეტების განსაზღვრისას კონფლიქტს სასოფლო და ქალაქური პრობლემატიკის კუთხით, შესაბამისად, მუნიციპალური სახსრებით დაფინანსებული პროგრამები მეტი სიზუსტით იქნება მიმართული მოსახლეობისათვის საჭირბოროტო საკითხების გადაწყვეტაზე.
- მუნიციპალიტეტების ზომების შემცირება ხელს შეუწყობს მოქალაქეთა საზოგადოებრივი აქტივობის მატებას და თვითმმართველობის საქმეებში მონაწილეობის ინტერესის გაზრდას, მუნიციპალური ორგანოების მიერ გადაწყვეტილებთა მიღების პროცესში საზოგადოების ჩართულობის მექანიზმების პრაქტიკულ ამუშავებას.
- ოპტიმიზაციის შემდეგ მუნიციპალიტეტების ადმინისტრაციებს მოუწევთ გაცილებით ნაკლებ მცხოვრებთან ურთიერთობა და საქმიანობის გაცილებით ნაკლებ ტერიტორიაზე წარმართვა, რის შედეგადაც მნიშვნელოვნად გაუმჯობესდება მუნიციპალიტეტების ადმინისტრაციული მართვის, მოსახლეობისათვის საჯარო სერვისების მიწოდებისა და არჩევითი ორგანოების მოსახლეობასთან კომუნიკაციის ხარისხი, გაიზრდება ადგილობრივ მოხელეებზე საზოგადოებრივი აზრის ზემოქმედების არაფორმალური მექანიზმების გავლენა. შეიქმნება გაცილებით მეტი შესაძლებლობა მოსახლეობის ადგილობრივ საზოგადოებრივ-პოლიტიკურ პროცესებში ჩართულობისა და ადგილობრივი ხელისუფლების კონტროლისათვის, რის გამოც სახელმწიფოს მუნიციპალიტეტების ფინანსურ საქმიანობაზე კონტროლისათვის ხარჯების გაზრდა არ მოუწევს.
- მუნიციპალიტეტის ახალ ადმინისტრაციული ცენტრთან გეოგრაფიულ-სატრანსპორტო ხელმისაწვდომობის გაზრდა, რაც დაზოგავს როგორც მოსახლეობის ადმინისტრაციაში მისასვლელად საჭირო ფინანსებს, ასევე თავად აპარატის საოპერაციო ხარჯებს: მუნიციპალიტეტში მცხოვრები მოსახლეობისათვის ახალი მუნიციპალური ცენტრების

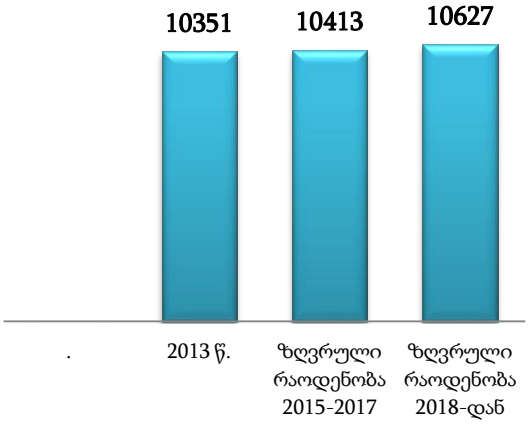
მისაწვდომობა, ძველთან შედარებით, გამოთვლილ იქნა ძველ და ახალ ცენტრებამდე მისაწვდომობის კოეფიციენტების შედარების გზით.

თვითმმართველი ერთეულის ადმინისტრაციული ცენტრის **გეოგრაფიულ-სატრანსპორტო მისაწვდომობის კოეფიციენტი** თავის თავში აერთიანებს გეოგრაფიულ (მანძილი) და დემოგრაფიულ (მოსახლეობა) პარამეტრებს და თავისი შინაარსით საკმაოდ ობიექტური ინდიკატორია.

თვითმმართველი ერთეულებისათვის, რომელთა შემადგენლობაში მხოლოდ სასოფლო ტიპის დასახლებებია, ის განისაზღვრება ფორმულით: $Grur = \frac{1}{\sum p \times s} \times 100.000$, სადაც *Grur* არის სასოფლო მუნიციპალიტეტის მოსახლეობისთვის ადმინისტრაციული ცენტრის გეოგრაფიულ-სატრანსპორტო მისაწვდომობის კოეფიციენტი (შედეგი მრგვალდება მეასიათასამდე); p-დასახლებულ პუნტში მოსახლეობის რაოდენობა, s-საავტომობილო გზის სიგრძე დასახლებული პუნქტიდან მუნიციპალურ ცენტრამდე კილომეტრებში, $\sum p \times s$დასახლებული პუნქტების მოსახლეობის რაოდენობისა და ადმინისტრაციულ ცენტრამდე მანძილთა ნამრავლების ჯამი. ამ მაჩვენებელის შინაარსი არის მუნიციპალიტეტში მცხოვრები მოსახლეობის ფარდობითი დაშორება (მისაწვდომობა) მუნიციპალურ ცენტრთან 100.000 მოსახლე-კილომეტრზე.

ქალაქებისთვის და თვითმმართველ ერთეულში შემავალი ურბანული დასახლებული პუნქტებისთვის ანალოგიური კოეფიციენტი გამოითვლება შემდეგნაირად: $Gcity = \frac{1}{p \times \frac{\sqrt{\frac{S}{\pi}}}{2}} \times 100.000$, სადაც *Gsity* არის ქალაქის მოსახლეობისთვის ადმინისტრაციულ დაწესებულებასთან გეოგრაფიულ-სატრანსპორტო მისაწვდომობის მაჩვენებელი; P- ურბანულ დასახლებულ პუნტში მოსახლეობის რაოდენობა, S – ურბანული დასახლებული პუნქტის ფართობი კვადრატულ კილომეტრებში, π - რიცხვი „პი“, √ -კვადრატული ფესვი. ქალაქის შემთხვევაში ასეთი მიდგომა განპირობებულია იმით, რომ ყველა ქალაქის განლაგება მეტნაკლებად ინდივიდუალურია და რაიმე უნივერსალური მარშრუტის განსაზღვრა არარეალური. ამიტომ ქალაქის ტიპის მუნიციპალიტეტს განვიხილავთ როგორც შესაბამისი ფართობის წრეს, სადაც მოსახლეთა საშუალო დაშორება მუნიციპალიტეტის ცენტრთან ამ წრის რადიუსის ნახევარია.

იმ შემთხვევაში, თუ თვითმმართველ ერთეულში შედის ქალაქი ან სხვა ურბანული დასახლებული პუნქტი: $G = Grur + Gcity = \left(\frac{1}{\sum p \times s} + \frac{1}{p \times \frac{\sqrt{\frac{S}{\pi}}}{2}} \right) \times 100.000.$



მუნიციპალურ მოხელეთა ზღვრული რაოდენობის პროგნოზი ოპტიმიზაციის ქვეყნის მასშტაბით ჩატარებისას

აღსანიშნავია, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსმა ფორმულით დაადგინა შეზღუდვები მუნიციპალიტეტების საჯარო მოსამსახურეთა რიცხოვნობაზე, რაც გამოწვეული იყო წინა წლებში მუნიციპალიტეტებში დასაქმებულთა რიცხვის უკონტროლო ზრდით. ამ გზით შესაძლებელია მოხელეთა რაოდენობის რეგულირება ისე, რომ მუნიციპალიტეტების რიცხვის ზრდამ მოხელეთა რაოდენობის მნიშვნელოვანი მატება არ მოგვცეს.